

☞ *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*



17.1 ALGEMENE TOELICHTING

In de afgelopen jaren zijn internationaal initiatieven ontwikkeld om tot een meer samenhangend en integraal waterbeleid te komen. De bekendste organisatie op dit gebied is wellicht de Internationale Rijncommissie, die sinds 1950 bestaat. Sinds 1976 zijn het Rijnchemieverdrag en het Rijnzoutverdrag totstandgekomen. Na de ramp bij Sandoz in 1986, waarbij de Rijn door chemisch verontreinigd bluswater ernstig verontreinigd raakte, heeft men gekozen voor een samenhangende aanpak.⁴⁶⁶ In 1992 werd het Verdrag van Helsinki gesloten in het kader van de Economische Commissie voor Europa van de Verenigde Naties (UNECE). Het verdrag ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren en beoogt wezenlijk nadelige effecten op het milieu in brede zin te voorkomen, te beheersen en te verminderen. Het Verdrag van Helsinki omvat ook de bescherming van grondwater. Het kent een aantal beginselen en gaat uit van een gecombineerde aanpak door middel van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen. Het verdrag gaat uit van samenwerkingsovereenkomsten tussen oeverstaten van grensoverschrijdende waterlopen, die gebaseerd zijn op gelijkwaardigheid en wederkerigheid. In dit kader moeten riviercommissies worden ingesteld. Onder meer als gevolg van het Verdrag van Helsinki zijn bijvoorbeeld de Internationale Commissies ter bescherming van de Maas en de Schelde totstandgekomen. Deze internationale ontwikkelingen zijn van belang geweest voor het Europese waterrecht en in het bijzonder voor de Kaderrichtlijn water.

Tegen deze achtergrond ligt het voor de hand dat de Europese Commissie in 1995 door de Raad en het Europees Parlement werd uitgenodigd om een meer samenhangend waterbeleid te ontwikkelen, waarmee eveneens werd voldaan aan internationale verplichtingen. De Kaderrichtlijn water is hiervan het resultaat.

Op 22 december 2000 is de Kaderrichtlijn water in werking getreden. De richtlijn moest op 22 december 2003 in het nationale recht van de lidstaten zijn omgezet.⁴⁶⁷ De Kaderrichtlijn water beoogt het Europese waterbeleid transparanter en doeltreffender te maken. Dit gebeurt door een samenhangend wettelijk kader voor het waterbeheer te bieden, waarbij recht wordt gedaan aan het subsidiariteitsbeginsel. Een dergelijk wettelijk kader was nodig. De huidige Europese waterregelgeving is een lappendeken van verschillende soorten richtlijnen, waarbij de onderlinge samenhang niet altijd even duidelijk is. Op 21 februari 1996 heeft de Commissie een mededeling aangenomen over het te voeren waterbeleid binnen de Europese Gemeenschappen.⁴⁶⁸ Dit was bedoeld als een discussie-document om inzicht te krijgen in de tekortkomingen van het tot dan toe gevoerde Europese waterbeleid en om te komen tot een betere onderlinge afstemming. Deze discussie

heeft ertoe geleid dat de lidstaten, het Europees Parlement en de Commissie het erover eens waren dat het Europese waterbeleid gebaseerd zou moeten zijn op een integrale benadering. Deze benadering houdt in dat verschillende waterrichtlijnen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd en geïntegreerd worden in één regeling en dat de sectorale benadering wordt verlaten. De Kaderrichtlijn water is eveneens bedoeld om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit een aantal internationale verdragen. Het belangrijkste hiervan is het Verdrag van Helsinki uit 1992,⁴⁶⁹ dat ziet op de bescherming van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren. De Kaderrichtlijn water kiest dan ook, evenals het Verdrag van Helsinki, voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterbeheer vorm dient te krijgen. De stroomgebiedbenadering maakt het Europese waterbeheer vanzelfsprekend internationaler, nu veel stroomgebieden grensoverschrijdend zijn. Dit brengt bijzondere verplichtingen met zich mee om samen te werken met andere landen.⁴⁷⁰

De Kaderrichtlijn water beoogt een geïntegreerd en samenhangend waterbeleid binnen de Europese Gemeenschap tot stand te brengen. Doel van de richtlijn is de bescherming en verbetering van alle wateren binnen de Gemeenschap. Hieronder valt zowel oppervlaktewater, grondwater, overgangswater als kustwater. Deze bescherming vindt plaats door het gehele watersysteem te beheren en wel *per stroomgebied*. Aangezien stroomgebieden zich veelal over meerdere landen uitstrekken, zal het moderne waterbeheer een sterk internationale, grensoverschrijdende dimensie krijgen. Dit vereist een grotere rol voor internationale samenwerking. De keuze voor een benadering gebaseerd op stroomgebieden en de bescherming van oppervlaktewater én grondwater betekent eveneens dat ook de bescherming van de bodem en land onder het bereik van de richtlijn valt.⁴⁷¹

Een tweede belangrijk aspect van de Kaderrichtlijn water is dat deze richtlijn sterk doelgericht is, in die zin dat het bereiken van het doel van de richtlijn voorop staat, óók in de verdere juridische uitwerking. Dit doel wordt nader geconcretiseerd in de milieudoelstellingen van artikel 4 van de richtlijn. Uiteindelijk moet in 2015 ‘een goede toestand’ van de Europese wateren worden bereikt. Het juridisch vage begrip goede toestand wordt nader uitgewerkt in bijlagen bij de richtlijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen de goede toestand voor grondwater en voor oppervlaktewater. De goede toestand valt uiteen in een goede chemische toestand, die zowel voor grond- als oppervlaktewater geldt, en een goede ecologische toestand, die alleen op oppervlaktewater ziet. Beschermde gebieden worden apart genoemd bij de milieudoelstellingen. Beschermde gebieden zijn niet gebieden

466 | Zie over deze ontwikkelingen Dieperink en Glasbergen 1999.

467 | Na een aantal veroordelingen wegens het niet tijdig omzetten van de Kaderrichtlijn water, waarbij slechts werd geconstateerd dat de richtlijn niet op tijd was omgezet (Zie HvJ 15 december 2005, C-67/05, Commissie vs Bondsrepubliek Duitsland; HvJ 15 december 2005, C-33/05, Commissie vs Koninkrijk België; HvJ 12 januari 2006, C-60/22, Commissie vs Portugal; HvJ 12 januari 2006, C-60/19, Commissie vs Italië), was HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, de eerste veroordeling die meer inzicht geeft in het juridisch regime van de KRW. Ook tegen Nederland liep een procedure (Zaak C-147/05), maar deze is doorgehaald op 11 november 2005.

468 | COM (96), 59 def. 21 februari 1996.

469 | Overweging 31 in de considerans.

470 | Zie CAW 2004, CAW 2007, Hey en Van Rijswijk 2007 en AcW en CAW 2007. Dat waterverontreiniging zich weinig van grenzen aantrekt is overigens niets nieuws, zie bijvoorbeeld Nollkaemper 1993; Dieperink 1997; Dieperink & Glasbergen 1999.

471 | Zie voor de wijze waarop men in de ons omringende landen de richtlijn implementeert Journal for European Environmental & Planning Law (JEEPL3/2004), dat grotendeels gewijd is aan de implementatie van Kaderrichtlijn water in diverse lidstaten; Maes & Lavrysen 2003; Bohne 2005; Neuray 2005; Van Rijswijk 2003b; Von Keitz & Schmalholz 2002; Grimeaud 2001; Grimeaud 2004.

die op basis van de Kaderrichtlijn water worden aangewezen (met uitzondering van die gebieden waar drinkwater wordt gewonnen op grond van artikel 7 KRW), maar die moeten worden aangewezen op grond van andere communautaire regelgeving. De Kaderrichtlijn vereist slechts dat al deze gebieden worden opgenomen in een register en bepaalt vervolgens dat voor die gebieden het strengste regime van bescherming geldt.

De juridische status van deze goede toestand is die van een *milieudoelstelling*. De uitwerking van de goede toestand moet door middel van kwaliteitseisen of -normen worden vastgelegd in wettelijke regels. Deze kwaliteitseisen zijn niet nieuw in het waterrecht. Ook op grond van oudere richtlijnen zijn vele kwaliteitseisen vastgesteld, zowel voor wateren met een bepaalde functie (drinkwater, zwemwater, viswater, schelpdierwater)⁴⁷² als voor specifieke stoffen.⁴⁷³ Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat kwaliteitseisen moeten worden gezien als resultaatsverplichtingen waar lidstaten hoe dan ook aan moeten voldoen. Lukt het niet met juridische maatregelen als vergunningverlening, dan moeten aanvullende (feitelijke) maatregelen worden getroffen.⁴⁷⁴ Gezien het feit dat milieukwaliteitseisen al langer bestaan in het Europese (water)recht, wekt het verwondering dat juist dit aspect van de Kaderrichtlijn water voor zoveel ophef zorgt.⁴⁷⁵

De chemische kwaliteitseisen zijn bekend, maar zien onder de Kaderrichtlijn nog slechts op eisen voor prioritair stoffen. Hiervoor wordt een richtlijn met kwaliteitseisen voor oppervlaktewater tot stand gebracht die eind 2006 gereed zou moeten zijn. Aan de richtlijn wordt gewerkt, maar die termijn is niet gehaald. Zie uitvoeriger hoofdstuk 19. De verwachting is dat lidstaten niet zelf kwaliteitseisen voor prioritair stoffen vast hoeven te stellen, ondanks dat de Kaderrichtlijn water dat wel stelt (artikel 16 KRW). De ecologische kwaliteitseisen zijn deels nieuw. Zij bestaan reeds voor zover ze betrekking hebben op de vroegere grijze-lijststoffen (Lijst II) uit richtlijn 76/464/EEG. Zij zijn nieuw voor zover ze zien op daadwerkelijke ecologische eisen. Voor grondwater is eveneens een richtlijn met een regeling voor kwaliteitseisen vastgesteld. Zie hiervoor uitvoeriger hoofdstuk 18.

Aan alle bestaande kwaliteitseisen moet onder de Kaderrichtlijn water nog worden voldaan, hetgeen kan worden afgeleid uit het feit dat het beschermingsniveau in ieder geval niet lager mag worden dan onder de huidige regelgeving.

De eis van een 'goede toestand' van alle wateren in 2015 geldt voor die wateren die als 'natuurlijk water' door de lidstaten zijn aangewezen. Het is ook mogelijk wateren aan te wijzen als 'kunstmatig' of 'sterk veranderd'. Voor deze wateren

geldt een iets lichter beschermingsregime; zij moeten wel voldoen aan de goede chemische toestand, maar kunnen voor wat betreft de ecologische toestand volstaan met een 'goed ecologisch potentieel'.

Voorts kent de Kaderrichtlijn nog een aantal mogelijkheden om - onder strikte voorwaarden - de termijn van het bereiken van de doelstellingen uit te stellen of om de doelstellingen te verlagen.

De instrumenten waarmee de doelstellingen moeten worden verwezenlijkt, zijn geïntegreerde stroomgebiedbeheersplannen (liefst voor het hele stroomgebied) en maatregelenprogramma's waarin wordt aangegeven met welke maatregelen de lidstaten denken de doelen te bereiken. Bij die maatregelen horen in ieder geval alle maatregelen die moeten worden genomen op grond van een aantal bestaande richtlijnen.⁴⁷⁶ Het is duidelijk dat de maatregelen en instrumenten niet alleen afkomstig kunnen zijn uit de waterregelgeving, maar ook zullen moeten bestaan uit maatregelen op grond van andere beleidsterreinen. Ook hier zal vanwege de grensoverschrijdende stroomgebieden intensieve internationale samenwerking zijn vereist.

De Kaderrichtlijn kent voorts de verplichting de kosten van 'waterdiensten' terug te winnen, in overeenstemming met het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Ten slotte is er ruim aandacht voor publieke participatie. Er wordt daarmee gekozen voor een combinatie van brongericht beleid en effectgericht beleid, waarbij het effectgerichte beleid uiteindelijk doorslaggevend zal zijn bij de vraag of aan de vereisten van de Kaderrichtlijn wordt voldaan. Wordt de goede toestand van de wateren bereikt? Dáár gaat het uiteindelijk om.

De Kaderrichtlijn water kent een ruime doelstelling en legt relaties met andere beleidsterreinen en andere richtlijnen. De in de richtlijn gekozen stroomgebiedbenadering kan consequenties hebben voor het bevoegd gezag, de planvorming en de te nemen maatregelen, waaronder de vergunningverlening. De Kaderrichtlijn water kiest voor stroomgebieden en stroomgebiedsdistricten als eenheid voor het beheer en kent het stroomgebiedbeheersplan om het beleid in vast te leggen. De financiering van het waterbeleid dient te zijn gebaseerd op het beginsel dat de vervuiler betaalt en is uitgewerkt in de terugwinning van de kosten voor waterdiensten. De Kaderrichtlijn water kent ambitieuze milieudoelstellingen die dienen te worden verwezenlijkt met behulp van in de richtlijn uitgewerkte instrumenten. De belangrijkste zijn het maatregelenprogramma en de gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen. Ook op Europees niveau zijn er strategieën die moeten bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de richtlijn.

472 | Op basis van de Drinkwater-richtlijn 75/440 (Richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de Lidstaten, Pb. 1975 L194/34, gewijzigd bij Richtlijn 79/869); de Zwemwaterrichtlijn 76/160 (Richtlijn van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van het zwemwater, Pb. 1976 L31/1), de Viswaterrichtlijn 78/659 (Richtlijn van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen, Pb. 1978 L222/) en de Schelpdierwaterrichtlijn 79/923 (Richtlijn van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater, Pb. 1979 L281/47).

473 | Op basis van richtlijn 76/464/EEG, Pb. 1976 L129/23.

474 | Zaak C-60/01, Jur. 2002 p. I-05679; zaak C-266/99, Jur. 2001, p. I-01981; zaak C-56/90 Jur. 1993, p. I-04109; zaak C-92/96, Jur. 1998, p. I-00505; zaak C-337/89, Jur. 1992 p. I-06103; zaak C-316/00, Jur. 2002 p. I-10527, zie ook Syncera Water 2005, p. 30. Het betreft bij de waterrichtlijnen veelal jurisprudentie over richtlijnen die ook de bescherming van de volksgezondheid als doel hebben.

475 | Notitie inspannings- en resultaatsverplichting, vastgesteld door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water op 15 november 2004.

476 | Artikel 10 KRW en deel A van Bijlage VI, het betreft in ieder geval de maatregelen uit de Zwemwaterrichtlijn, de Vogelstandrichtlijn, de Drinkwaterrichtlijn (80/778), de Seveso-richtlijn, de MER-richtlijn, de Zuiverings-slibrichtlijn, de Richtlijn stedelijk afvalwater, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de Nitraatrichtlijn, de Habitatrichtlijn, en de IPPC-richtlijn.

17.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

► ARTIKEL 1 DOEL EN REIKWIJDTE VAN DE RICHTLIJN

Doel van de Kaderrichtlijn water is volgens artikel 1 het vaststellen van een kader voor de bescherming van oppervlaktewater, overgangswater⁴⁷⁷, kustwateren⁴⁷⁸ en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en (wat de waterbehoeften ervan betreft) terrestrische ecosystemen en wetlands die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd. Het feit dat de richtlijn het juridische kader vormt voor het Europese recht op het terrein voor het waterbeheer betekent echter niet dat de lidstaten verplicht zijn de Kaderrichtlijn om te zetten in integrale of kaderwetgeving in hun nationale recht. Het Hof van Justitie is wel van oordeel dat kaderwetgeving bijzonder geschikt kan zijn.⁴⁷⁹ Dat is ook een van de voornaamste drijfveren waarom veel lidstaten, waaronder Nederland, zijn overgegaan tot het ontwerpen en vaststellen van integrale waterregelgeving.⁴⁸⁰

Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn beoogt een verhoogde bescherming en verbetering van het aquatisch milieu, onder andere door specifieke maatregelen voor de geleidelijke vermindering van lozingen, emissies en verliezen van prioriteitsstoffen, en door het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies of verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen. Doel van de richtlijn is eveneens te zorgen voor de geleidelijke vermindering van de vervuiling van grondwater en zij beoogt verdere vervuiling te voorkomen. De richtlijn beoogt bij te dragen aan de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en aan de significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater en bescherming van territoriale en mariene wateren.

De richtlijn dient tevens om de doelstellingen van internationale overeenkomsten te bereiken. Bij het stopzetten of geleidelijk beëindigen van lozingen, emissies en verliezen van gevaarlijke prioriteitsstoffen wordt dan ook rekening gehouden met de stoffen die in internationale overeenkomsten en communautaire richtlijnen worden genoemd.

Uiteindelijk dient te worden gekomen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dicht bij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde stoffen vrijwel nul bedragen.

⁴⁷⁷ | Overgangswateren zijn bijvoorbeeld de Westerschelde en de Eems-Dollard.

⁴⁷⁸ | Hier vallen bijvoorbeeld ook de Oosterschelde en de Waddenzee onder.

⁴⁷⁹ | HvJ 30 november 2006, zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jur. 2006 p. I-11323.

⁴⁸⁰ | Zie hiervoor De Heer e.a. 2004a en De Heer e.a. 2004b, te downloaden via internet.

De Kaderrichtlijn water ziet ook op waterkeringsvragen en op de verdrogingsproblematiek: het afzwakken van de gevolgen van overstromingen en droogte. De richtlijn stelt in overweging 16 van de considerans dat er behoefte is aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzaam beheer van water op andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, vervoer-, landbouw- en visserijbeleid, het regionaal- en het toeristisch beleid. De Kaderrichtlijn water biedt een blauwdruk voor een aanhoudende dialoog over en ontwikkeling van strategieën met het oog op een verdere integratie van beleidsterreinen. De Kaderrichtlijn water beoogt ook een belangrijke bijdrage te leveren op andere gebieden van samenwerking tussen lidstaten, onder meer tot de 'perspectieven voor de ruimtelijke ontwikkeling van de Gemeenschap' (ESDP). Er wordt dan ook regelmatig verwezen naar andere Europese richtlijnen zoals de IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn en de MER-richtlijn.

Overigens moet worden opgemerkt dat met name de bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater in de Kaderrichtlijn water wordt uitgewerkt. De bescherming tegen overstromingen en het kwantiteitsbeheer komt in de verdere tekst van de richtlijn nauwelijks meer aan de orde, terwijl hier in de considerans (overweging 19) nadrukkelijk naar wordt verwezen. Het ontbreken van een nadere uitwerking van het kwantiteitsbeheer kan als een gemis in de Kaderrichtlijn water worden beschouwd.⁴⁸¹ Dat neemt overigens niet weg dat de Kaderrichtlijn op diverse plaatsen ruimte biedt voor maatregelen die de bescherming tegen overstromingen ten goede komen, ook als dat (tijdelijk) ten koste gaat van het bereiken van de milieudoelstellingen van de richtlijn.⁴⁸² Een separate richtlijn inzake overstromingsbeoordeling en -beheer is 22 december 2007 in werking getreden (de Hoogwaterrichtlijn, zie verder hoofdstuk 20).⁴⁸³

► ARTIKEL 2 DEFINITIES

Artikel 2 definieert 41 kernbegrippen uit de Kaderrichtlijn water. Hierna worden enkele daarvan genoemd.

Een goede oppervlaktewatertoestand is de toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de ecologische als de chemische toestand goed zijn (artikel 2 lid 18).

Een goede ecologische toestand is volgens de richtlijn de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewater. De ecologische toestand

⁴⁸¹ | Indien ook de waterkwantiteit nader zou zijn uitgewerkt, zou de besluitvormingsprocedure in beginsel plaats hebben moeten vinden op grond van artikel 175, tweede lid, van het EG-Verdrag. In dat geval is eenparigheid van stemmen in de Raad vereist, hetgeen voor een aanzienlijke vertraging in de besluitvorming had kunnen zorgen. Nu is artikel 175, eerste lid de basis voor de besluitvorming. Opmerkelijk is in dit kader dat ook het voorstel voor een richtlijn inzake overstromingsbeheer is gebaseerd op artikel 175 lid 1 EG-Verdrag.

⁴⁸² | Zie onder meer Van Rijswijk 2003c.

⁴⁸³ | Richtlijn 2007/60/EG van het Europees Parlement en de Raad over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's.

is een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V. De goede ecologische toestand kan daarmee verschillen al naar gelang het soort water, bijvoorbeeld voor rivieren, meren, kustwateren en overgangswateren.

Een goede chemische toestand van het oppervlaktewater is de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a, van de richtlijn, dat wil zeggen de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16 lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd. De goede chemische toestand geldt voor alle oppervlaktewateren, onafhankelijk van het soort oppervlaktewater.

De goede oppervlaktewatertoestand geldt voor alle soorten oppervlaktewateren, met dien verstande dat de eisen die aan een goede oppervlaktewatertoestand zijn verbonden, kunnen verschillen per soort oppervlaktewater. Onderscheiden worden rivieren, meren, overgangswateren, kustwater en kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen (bijlage V.1). Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen kunnen volstaan met een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand.

Een goed ecologisch potentieel is de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, zoals ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V.

Een kunstmatig waterlichaam is een door menselijke activiteiten tot stand gekomen waterlichaam, terwijl een sterk veranderd waterlichaam een oppervlaktewaterlichaam betreft dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard.

Een milieudoelstelling is een in artikel 4 van de KRW vervatte doelstelling.

Een milieukwaliteitsnorm is de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu niet mag worden overschreden.⁴⁸⁴

⁴⁸⁴ | Zie ook Van Rijswijk 2007a.

In zaak C-32/05 (Commissie vs Luxemburg) geeft het Hof van Justitie meer inzicht in het belang van de definitiebepalingen. Artikel 2, dat de definities bevat, dient volgens het Hof in samenhang met artikel 4 (de milieudoelstellingen) te worden gelezen. Artikel 2 legt de lidstaten 'nauwkeurig bepaalde verplichtingen op die binnen de gestelde termijnen moeten worden nagekomen, ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren en grondwateren'. Hetzelfde geldt voor andere begrippen uit artikel 2, die in samenhang gelezen moeten worden met onder meer de artikelen 5, 6 en 8 van de KRW.

► ARTIKEL 3 COÖRDINATIE VAN ADMINISTRATIEVE REGELINGEN BINNEN STROOMGEBIEDSDISTRICTEN

De Kaderrichtlijn water kiest voor de organisatie en realisering van de doelstellingen voor het stroomgebiedbeheer (artikel 3). Dat betekent dat de lidstaten hun land moeten indelen in stroomgebiedsdistricten, gebaseerd op verschillende stroomgebieden. Een stroomgebied is een gebied, vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door een riviermond, estuarium of delta, in zee stroomt. Kleinere stroomgebieden mogen worden samengevoegd tot een stroomgebiedsdistrict. Daarnaast bestaan ook deelstroomgebieden. Dit kunnen twee of meer stroomgebieden zijn, die uiteindelijk in een meer of rivier samenvloeien. De Kaderrichtlijn water ziet nadrukkelijk ook op grondwater. Dit betekent dat ook grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Wanneer grondwater niet volledig een bepaald stroomgebied volgt, moet dit nauwkeurig worden vastgesteld en wordt het grondwater toegewezen aan het meest dichtbij gelegen of het meest geschikte stroomgebied. Hetzelfde geldt voor de toewijzing van kustwateren en overgangswateren aan de stroomgebieden.

Bevoegde stroomgebiedautoriteit

Voor elk stroomgebied dienen passende administratieve regelingen en een passende bevoegde autoriteit aangewezen te worden (artikel 3 lid 2). Indien een stroomgebied zich uitstrekt over meerdere lidstaten, dan moet het worden toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande internationale organen, zoals de Internationale Rijncommissie.⁴⁸⁵ De bevoegdheden van de bestaande internationale organen hebben soms een mindere ruime reikwijdte dan waar de Kaderrichtlijn water van uitgaat. Zo houden bestaande internationale organen zich niet altijd bezig met grondwater en kustwater. Bestaande organen richten zich ook meer op het object oppervlaktewater en niet op het gehele stroomgebiedsdistrict, inclusief het bijbehorende land. Dat betekent dat hierin voorzien zal moeten worden. De Kaderrichtlijn water

⁴⁸⁵ | Daarnaast bestaan nog andere internationale overlegstructuren zoals grenswatercommissies, stroomgebiedcomités en zijn er afspraken op grond van het OSPAR-Verdrag en het Waddenzee-overleg. Deze bestrijken gedeeltelijk verschillende stroomgebieden en het lijkt nuttig, ter versterking van de uitvoering van de Kaderrichtlijn water, om ook hiermee af te stemmen. Zie hierover De Villeneuve 2000 en AcW en CAW 2007.

erkent dat deze internationale structuren niet direct gerealiseerd kunnen worden. Daarom dient in ieder geval voor elk nationaal deel van een stroomgebied een bevoegde autoriteit aangewezen te worden, die zorgdraagt voor de toepassing van de richtlijn. Indien er al wel een internationale stroomgebiedautoriteit is, zal in de nationale wetgeving geregeld moeten worden dat de nationale autoriteit de resultaten van het internationale overleg (dat veelal op basis van consensus tot stand zal komen) vastlegt in de nationale maatregelenprogramma's. Ook als een stroomgebied een zodanige omvang heeft dat het ook niet-lidstaten bestrijkt, dient gestreefd te worden naar internationale coördinatie.⁴⁸⁶

⁴⁸⁶ | Zie hierover uitgebreider Van Dijk & Havekes 1999; Backes 1999; Hey & Van Rijswijk 2007; AcW en CAW 2007.

De samenwerkingsverplichtingen uit de Kaderrichtlijn water roepen specifieke vragen op, bijvoorbeeld naar de wijze waarop deze samenwerking moet of kan worden vormgegeven. Indien gebruik gemaakt wordt van het verdragsinstrument om de samenwerking vorm te geven, dient duidelijk te zijn of het verdrag alleen dient om de samenwerking in het kader van de KRW verder uit te werken en of er wellicht nog andere doelen mee worden beoogd.⁴⁸⁷ De samenwerkingsverplichtingen kunnen verschillen voor de grotere grensoverschrijdende wateren (waarbij de verdragsvorm op dit moment het meest geschikt lijkt) en grensoverschrijdende kleinere, regionale wateren, waarbij op dit moment veelal wordt gekozen voor informele samenwerking. In de toekomst zou een eigen Europeesrechtelijke vorm om grensoverschrijdende samenwerking vorm te geven een grote meerwaarde kunnen hebben.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷ | CAW 2004, en AcW en CAW 2007.

⁴⁸⁸ | Hey & Van Rijswijk 2007.

► ARTIKEL 4 MILIEUDOELSTELLINGEN

De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water zijn te vinden in artikel 4. Ze vormen de kern van de richtlijn. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen doelstellingen voor oppervlaktewateren, voor grondwater en voor beschermde gebieden.

Een goede toestand van het oppervlaktewater

Voor oppervlaktewater geldt dat 15 jaar na de inwerkingtreding van de KRW (2015) een goede toestand moet zijn bereikt. De richtlijn geeft gedetailleerd aan wat de lidstaten hiervoor moeten doen en op welke uitzonderingsbepalingen zij zich kunnen beroepen.

- De lidstaten leggen de nodige maatregelen (opgenomen in het programma) ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle op-

pervlaktewaterlichamen. Dit is slechts anders indien de leden 6 (tijdelijke achteruitgang) en 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast en onverminderd lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht).

- De lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle oppervlaktewateren (tenzij er sprake is van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen) met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater te bereiken (uitgewerkt in bijlage V), tenzij deze termijn wordt verlengd in overeenstemming met lid 4 (verlenging termijnen) of de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.
- De lidstaten beschermen en verbeteren alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater te bereiken (conform bijlage V). Dit is slechts anders indien de termijnen worden verlengd op grond van lid 4, of als de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.
- De lidstaten leggen de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling de verontreiniging door prioritair stoffen geleidelijk te verminderen en emissies, lozingen en verliezen van stoffen stop te zetten of geleidelijk te beëindigen, onverminderd de verplichtingen die voor de lidstaten voortvloeien uit internationale overeenkomsten. Deze verplichting ziet op de maatregelen die voortvloeien uit artikel 16 lid 1 (maatregelen die door de Raad en het Parlement moeten worden vastgesteld) en 8 (door de Commissie op te stellen milieukwaliteitsnormen en emissiebeheersingsmaatregelen).

Kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam

Artikel 4 lid 3 geeft de voorwaarden aan, wanneer een overheid een water als kunstmatig of sterk veranderd mag aanmerken. Dat is van belang omdat voor deze wateren minder strenge regels gelden. Er hoeft slechts een goede chemische toestand en een goed ecologisch potentieel te worden bereikt.

Lidstaten mogen oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aanmerken, indien:

- a de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op het milieu in bredere zin; scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten, of recreatie; activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie; waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering, of andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling;
- b het nuttige doel dat met de kunstmatige of veranderde aard van het waterlichaam gediend wordt, om redenen van technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten redelijkerwijs niet kan worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen.

Het aanmerken van een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd en de redenen daarvoor, worden uitdrukkelijk vermeld in de krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplannen en de aanwijzing wordt om de zes jaar opnieuw bezien.

Een goede grondwatertoestand

Ook voor het grondwater geldt dat er een goede grondwatertoestand (artikel 4b sub ii) moet bestaan. Een goede grondwatertoestand ziet zowel op de kwantiteit als op een goede chemische toestand. Van de lidstaten wordt een aantal acties verwacht:

- Lidstaten leggen 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. De lidstaten kunnen lid 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) toepassen. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing. In ieder geval dient voldaan te zijn aan artikel 11 lid 3 onder j: een verbod het rechtstreeks lozen van verontreinigende stoffen in grondwater (met een aantal met name genoemde uitzonderingen).
- De lidstaten beschermen, verbeteren en herstellen alle grondwaterlichamen en zorgen voor een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater, met de bedoeling uiterlijk in 2015 een goede grondwatertoestand (conform bijlage V) te bereiken. Het is mogelijk deze termijn te verlengen op grond van lid 4 alsmede de leden 5 (minder strenge doelstellingen), 6 (tijdelijke achteruitgang) of 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) toe te passen. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander

Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing, evenals artikel 11 lid 3 onder j (zie hiervoor).

- De lidstaten leggen de nodige maatregelen ten uitvoer om een ombuiging tot stand te brengen van de aanhoudende stijging van de concentratie verontreinigende stoffen ten gevolge van menselijke activiteiten. Op deze wijze wordt de grondwaterverontreiniging geleidelijk verminderd. Deze ombuigingsmaatregelen moeten conform artikel 17 leden 2,4 en 5 zijn (strategieën van het Parlement en de Raad ter voorkoming en beheersing van grondwaterverontreiniging, waaronder de nieuwe Grondwaterrichtlijn, die in hoofdstuk 18 wordt behandeld). Er moet rekening worden gehouden met relevante communautaire normen. Lid 6 (tijdelijke achteruitgang) en 7 (nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten) mogen worden toegepast. Lid 8 (geen gevaar voor andere waterlichamen, geen strijd met ander Europees milieurecht) is onverminderd van toepassing.

Beschermde gebieden

Voor beschermde gebieden stelt de Kaderrichtlijn water in artikel 4 lid 1 sub c en lid 2 dat binnen 15 jaar aan alle normen en doelstellingen moet worden voldaan. Gelden er strengere doelstellingen, normen of termijnen in communautaire regelgeving op grond waarvan de beschermde gebieden zijn ingesteld, dan gelden deze strengere regels. Voor deze gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de gebieden zijn ingesteld (artikel 8 lid 1). Ook voor het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen wordt de restrictie gemaakt dat deze er niet toe mogen leiden dat de tenuitvoerlegging van bestaande communautaire milieuwetgeving wordt ondermijnd.⁴⁸⁹

489 | Zie Klaassen 2008.

Doelstellingen dienen binnen 15 jaar te zijn bereikt (artikel 4 lid 1). Lidstaten kunnen onder bepaalde, in de richtlijn genoemde voorwaarden, deze termijnen verlengen. Een van die voorwaarden is dat de toestand van het water niet mag verslechteren. Het is eveneens mogelijk minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen (artikel 4 lid 5). Dat kan als het water door menselijke activiteiten zodanig is aangetast of indien de natuurlijke gesteldheid van het water zodanig is, dat het bereiken van de doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Ook dan gelden bepaalde voorwaarden waaraan voldaan moet zijn. Artikel 4 lid 6 biedt een uitzondering voor een tijdelijke achteruitgang. Artikel 4 lid 7 geeft de mogelijkheid niet aan de eisen te voldoen wanneer er sprake is van veranderingen van fysieke kenmerken of in geval van duurzame activiteiten.

► ARTIKEL 4 LEDEN 4 T/M 9 UITZONDERINGEN OM AAN DE MILIEUDOELSTELLINGEN TE VOLDOEN

De KRW kent twee typen uitzonderingsbepalingen.⁴⁹⁰ In de eerste plaats de uitzonderingen waarop men zich van tevoren beroept, en waarbij men de motivering neerlegt in het stroomgebiedbeheersplan (fasering en doelverlaging, artikel 4 lid 4 en 5 KRW) en in de tweede plaats de uitzondering waarop men zich achteraf beroept als blijkt dat men vanwege bijzondere of onvoorziene omstandigheden niet op tijd aan de doelstellingen voldoet (overmacht of uitzonderlijke omstandigheden of vanwege nieuwe veranderingen of duurzame activiteiten artikel 4 lid 6 en 7 KRW).

► ARTIKEL 4 LID 4 VERLENGING VAN TERMIJNEN

De in artikel 4 lid 1 gestelde termijnen (2015, 15 jaar na inwerkingtreding van de richtlijn) kunnen met het oog op het gefaseerd bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a de lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:
 - de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
 - de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
 - de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;
- b de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor, worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;
- c verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;
- d in het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de

uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

► ARTIKEL 4 LID 5 MINDER STRENGE MILIEUDOELSTELLINGEN VOOR SPECIFIEKE WATERLICHAMEN

De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen wanneer die lichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast zoals bepaald overeenkomstig artikel 5 lid 1, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is, dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen;
- b de lidstaten dragen er zorg voor dat: voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging; voor grondwateren zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;
- c er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam;
- d de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.

► ARTIKEL 4 LID 6 TIJDELIJKE ACHTERUITGANG VAN DE WATERTOESTAND DOOR OVERMAGT OF UITZONDERLIJKE OMSTANDIGHEDEN

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is niet strijdig met de voorschriften van de richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen, op voorwaarde dat aan alle navolgende voorwaarden is voldaan:

- a alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen, niet in het gedrang te laten komen;
- b de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedbeheersplan vermeld;
- c de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan;
- d de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en onder voorbehoud van de redenen zoals uiteengezet in lid 4 onder a, worden alle haalbare maatregelen genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is, te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden;
- e in de volgende bijwerking van het stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die overeenkomstig de punten a en d zijn of zullen worden genomen.

► **ARTIKEL 4 LID 7 ANDERE WATERTOESTAND DOOR NIEUWE VERANDERINGEN VAN FYSISCHE KENMERKEN OF GRONDWATERSTANDWIJZIGINGEN OF DUURZAME ACTIVITEITEN**

De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, dan wel het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling, en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
- b de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedbeheersplan, en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;

- c de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang, en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling;
- d het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.

► **ARTIKEL 4 LID 8 EN 9 ALGEMENE EISEN BIJ EEN BEROEP OP DE UITZONDERINGSBEPALINGEN**

Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied (artikel 8).

Stappen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat de toepassing van de nieuwe bepalingen, met inbegrip van de toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 ten minste hetzelfde beschermingsniveau waarborgt als de bestaande Gemeenschapswetgeving (artikel 9).

► **ARTIKEL 5 ANALYSE VAN KENMERKEN, BEOORDELING VAN DE MILIEU-EFFECTEN VAN MENSELIJKE ACTIVITEITEN EN ECONOMISCHE ANALYSE VAN HET WATERGEBRUIK**

Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebieddistrict of op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebieddistrict, een analyse van de kenmerken ervan, een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater, en een economische analyse van het watergebruik worden uitgevoerd overeenkomstig de technische specificaties van de bijlagen II en III. Deze analyses moesten uiterlijk in 2004 voltooid zijn. De analyses en beoordelingen worden uiterlijk in 2013 vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgewerkt.

Oppervlaktewater

De verplichting uit artikel 5 houdt in dat de lidstaten een karakterisering van typen oppervlaktewaterlichamen maken. Zij stellen de ligging en de grenzen van de oppervlaktewaterlichamen vast en maken een eerste karakterisering van alle dergelijke lichamen overeenkomstig de hiernavolgende methodiek:

- a De oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict worden ingedeeld in een van de oppervlaktewatercategorieën - rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren - of aangemerkt als kunstmatig dan wel als sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam.
- b Voor elke oppervlaktewatercategorie worden de relevante oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict onderscheiden in typen. Het gaat hierbij om de typen die worden bepaald gebruikmakend van systeem A of systeem B zoals bepaald in punt 1.2 van bijlage II van de richtlijn.
- c Indien systeem A wordt gebruikt, worden de oppervlaktewaterlichamen binnen het stroomgebieddistrict eerst onderscheiden naar eco-regio volgens de geografische gebieden die in punt 1.2 zijn onderscheiden en op de desbetreffende kaart in bijlage XI zijn aangegeven. De waterlichamen in iedere eco-regio worden vervolgens onderscheiden in typen oppervlaktewaterlichamen volgens de descriptoren in de tabellen van systeem A.
- d Indien systeem B wordt gebruikt, moeten de lidstaten een minstens even sterke mate van differentiatie bereiken als met systeem A zou zijn bereikt. De oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict worden in typen onderscheiden met behulp van de waarden voor de verplichte descriptoren en die facultatieve descriptoren, of combinaties van descriptoren, welke nodig zijn voor een betrouwbare afleiding van de voor dat type specifieke biologische referentieomstandigheden.
- e Kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden gedifferentieerd met behulp van de descriptoren voor de oppervlaktewatercategorie die het meest lijkt op het betrokken kunstmatige of sterk veranderde waterlichaam.

De lidstaten leggen de Commissie een kaart of kaarten (in GIS-formaat) voor van de geografische ligging van de typen met de uit hoofde van systeem A vereiste differentiatiegraad.

Vaststellen van typespecifieke referentieomstandigheden voor oppervlaktewaterlichamen

Voor elk type oppervlaktewaterlichaam worden typespecifieke hydromorfologische en fysisch-chemische omstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen, welke voor dat type oppervlaktewaterlichaam behoren bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 van bijlage V.

Verder worden typespecifieke biologische referentieomstandigheden bepaald die staan voor de waarden van de in punt 1.1 van bijlage V genoemde biologische kwaliteitselementen voor dat type oppervlaktewaterlichaam bij een zeer goede ecologische toestand zoals omschreven in de toepasselijke tabel in punt 1.2 in bijlage V.

Bij de toepassing van de in dit punt omschreven procedures op sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen worden verwijzingen naar een zeer goede ecologische toestand opgevat als verwijzingen naar het maximale ecologische potentieel zoals omschreven in de tabel in punt 1.2.5 van bijlage V. De waarden voor het maximale ecologische potentieel voor een waterlichaam worden om de zes jaar getoetst.

Voor op ruimte gebaseerde typespecifieke biologische referentieomstandigheden vormen de lidstaten voor elk type oppervlaktewaterlichaam een referentienet. Het net bevat een voldoende aantal locaties met een zeer goede toestand zodat een voldoende betrouwbaarheidsgraad van de waarden voor de referentieomstandigheden kan worden bereikt, gelet op de variabiliteit van de waarden van de kwaliteitselementen die voor dat type oppervlaktewaterlichaam overeenkomen met een zeer goede ecologische toestand.

Wanneer het voor een kwaliteitselement in een type oppervlaktewaterlichaam niet mogelijk is om betrouwbare typespecifieke referentieomstandigheden vast te stellen, omdat de natuurlijke variabiliteit in dat element hoog is, niet alleen ten gevolge van seizoenschommelingen, behoeft dat element niet te worden opgenomen in de beoordeling van de ecologische toestand voor dat type oppervlaktewater. In dat geval motiveren de lidstaten die uitsluiting in het stroomgebiedbeheersplan.

Beoordeling van de belasting van wateren

De lidstaten verzamelen informatie over soort en omvang van de significante antropogene belastingen waaraan oppervlaktewaterlichamen in elk stroomgebieddistrict onderhevig kunnen zijn, en houden die informatie bij. Het betreft met name:

- a schatting en identificatie van significante verontreiniging uit puntbronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 15 en 17 van richtlijn 91/271/EEG, de artikelen 9 en 15 van richtlijn 96/61/EG van de Raad, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, artikel 11 van richtlijn 76/464/EEG, en richtlijn 75/440/EEG, richtlijn 76/160/EEG van de Raad, richtlijn

78/659/EEG en richtlijn 79/923/EEG van de Raad;

- b** schatting en identificatie van significante verontreiniging uit diffuse bronnen, met name door in bijlage VIII bedoelde stoffen, afkomstig van stedelijke, industriële, agrarische en andere installaties en activiteiten, onder meer gebaseerd op informatie die is vergaard krachtens de artikelen 3, 5 en 6 van richtlijn 91/676/EEG van de Raad, de artikelen 7 en 17 van richtlijn 91/414/EEG, richtlijn 98/8/EG, en, voor de doeleinden van het eerste stroomgebiedbeheersplan, de richtlijnen 75/440/EEG, 76/160/EEG, 76/464/EEG, 78/659/EEG en 79/923/EEG;
- c** schatting en identificatie van significante wateronttrekking voor stedelijk, industrieel, agrarisch en ander gebruik, met inbegrip van seizoenschommelingen en de totale vraag per jaar, en van het waterverlies in de distributiestelsels;
- d** schatting en identificatie van de effecten van significante regulering van de waterstroming, met inbegrip van overbrenging en omleiding van water, op de stromingskenmerken en waterbalansen in hun geheel;
- e** identificatie van significante morfologische veranderingen van waterlichamen;
- f** schatting en identificatie van andere significante antropogene invloeden op de toestand van oppervlaktewateren;
- g** schattingen van bodemgebruikpatronen, waaronder de identificatie van de belangrijkste stedelijke, industriële en agrarische gebieden en, voor zover relevant, visgronden en bossen.

Beoordeling van effecten

De lidstaten beoordelen in hoeverre de oppervlaktewatertoestand van lichamen gevoelig is voor de bovenvermelde vormen van belasting. De lidstaten gebruiken de bovenvermelde informatie die zij verzameld hebben, en alle andere relevante informatie met inbegrip van bestaande milieumonitoringgegevens, om een beoordeling te maken van de kans dat oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebieddistrict niet zullen voldoen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen die artikel 4 aan die lichamen stelt. De lidstaten kunnen bij die beoordeling modellerings technieken gebruiken.

Voor lichamen waarvan is gebleken dat zij gevaar lopen niet te voldoen aan de milieukwaliteitsdoelstellingen moet, voor zover dienstig, een verdere karakterisering plaatsvinden om het ontwerp van de bij artikel 8 voorgeschreven monitoringprogramma's en de bij artikel 11 voorgeschreven maatregelenprogramma's, te optimaliseren.

Grondwater

Voor grondwater geldt het volgende. De lidstaten maken een eerste karakterisering van alle grondwaterlichamen om te beoordelen voor welke doeleinden zij gebruikt worden en in hoeverre zij gevaar lopen niet te voldoen aan de doelstellingen voor ieder grondwaterlichaam van artikel 4. De lidstaten kunnen de grondwaterlichamen ten behoeve van deze eerste karakterisering groeperen. Voor die analyse mag gebruik worden gemaakt van bestaande hydrologische, geologische en bodemkundige gegevens, gegevens over landgebruik, lozing en wateronttrekking en andere gegevens, maar het volgende moet in ieder geval geïdentificeerd worden:

- a** locatie en grenzen van het grondwaterlichaam of de grondwaterlichamen;
- b** mogelijke vormen van belasting van de grondwaterlichamen, zoals
 - diffuse bronnen van verontreiniging,
 - verontreiniging uit puntbronnen,
 - onttrekking van water,
 - kunstmatige aanvulling;
- c** algemene aard van het substraat in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld;
- d** grondwaterlichamen waarbij rechtstreeks afhankelijke oppervlaktewater-ecosystemen of terrestrische ecosystemen bestaan.

Nadere karakterisering

Na deze eerste karakterisering maken de lidstaten van de grondwaterlichamen of groepen waterlichamen waarvan is vastgesteld dat zij gevaar lopen, een nadere karakterisering om nauwkeuriger te kunnen beoordelen hoe groot het gevaar is en welke maatregelen er krachtens artikel 11 moeten worden genomen. Deze karakterisering moet daartoe relevante gegevens omvatten over de effecten van menselijke activiteiten en, voor zover dienstig, gegevens over:

- a** geologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van grootte en soort van de geologische eenheden;
- b** hydrogeologische kenmerken van het grondwaterlichaam, met inbegrip van doorlaatbaarheid, porositeit en begrenzing;
- c** kenmerken van de oppervlakteaftzettingen en bodems in het stroomgebied waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van dikte, porositeit, doorlaatbaarheid, en absorptie-eigenschappen van de afzettingen en bodems;
- d** stratificatiekarakteristieken van het grondwater in het grondwaterlichaam;
- e** een inventarisatie van de bijbehorende oppervlaktewaterlichamen waarmee het grondwaterlichaam dynamisch is verbonden;

- f schattingen van richtingen en mate van de uitwisseling van water tussen het grondwaterlichaam en bijbehorende oppervlaktesystemen;
- g voldoende gegevens om het jaarlijkse gemiddelde van de totale aanvulling op lange termijn te berekenen;
- h kenmerken van de chemische samenstelling van het grondwater, met inbegrip van de beschrijving van de bijdragen uit menselijke activiteiten. De lidstaten kunnen bij de vastlegging van de natuurlijke achtergrondwaarden voor deze grondwaterlichamen gebruikmaken van typologieën voor de beschrijving van het grondwater.

Beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op grondwater

Voor grensoverschrijdende grondwaterlichamen tussen twee of meer lidstaten of grondwaterlichamen waarvan bij de eerste karakterisering overeenkomstig punt 2.1 blijkt dat zij gevaar lopen niet te voldoen aan de krachtens artikel 4 voor ieder lichaam vastgestelde doelstellingen, worden voor ieder grondwaterlichaam de volgende gegevens, voor zover relevant, vergaard en bijgehouden:

- a de ligging van de punten in het grondwaterlichaam waar water wordt onttrokken, met uitzondering van punten voor de onttrekking van water die minder leveren dan gemiddeld 10 m³ per dag, of punten voor de onttrekking van water voor menselijke consumptie die minder leveren dan gemiddeld 10 m³ per dag of die minder dan vijftig personen bedienen;
- b de gemiddelde hoeveelheden water die jaarlijks aan die punten worden onttrokken;
- c de chemische samenstelling van water dat uit het grondwaterlichaam wordt onttrokken;
- d de ligging van de punten waar rechtstreeks water in het grondwaterlichaam wordt geloosd;
- e de mate van lozing op die punten;
- f de chemische samenstelling van de lozingen in het grondwaterlichaam;
- g het bodemgebruik in het stroomgebied of de stroomgebieden waaruit het grondwaterlichaam wordt aangevuld, met inbegrip van het inbrengen van verontreiniging en door de mens veroorzaakte veranderingen in de kenmerken van de aanvulling, zoals regenwater en afleiding van afstromend water door landafdicthingen, kunstmatige aanvulling, dammen of drainage.

Beoordeling van de effecten van veranderingen in de grondwaterstand

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4,

lagere doelstellingen worden aangegeven, ook op grond van een beoordeling rekening houdend met de effecten van de toestand van het lichaam op:

- a oppervlaktewater en bijbehorende terrestrische ecosystemen;
- b waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en drainage;
- c menselijke ontwikkeling.

Beoordeling van de effecten van verontreiniging op de grondwaterkwaliteit

De lidstaten bepalen voor welke grondwaterlichamen uit hoofde van artikel 4 lid 5 minder strenge doelstellingen worden vastgesteld, indien het grondwaterlichaam door de effecten van menselijke activiteiten, zoals bepaald in overeenstemming met artikel 5 lid 1, zo verontreinigd is dat het bereiken van een goede chemische toestand van grondwater niet haalbaar of buitensporig duur is.

Economische analyse

De economische analyse omvat voldoende informatie die voldoende gedetailleerd moet zijn (rekening houdend met de kosten voor het verzamelen van de relevante gegevens) voor:

- a de relevante berekeningen die nodig zijn om overeenkomstig artikel 9 rekening te houden met het beginsel van de terugwinning van de kosten voor waterdiensten, gelet op lange-termijnvoorspellingen van aanbod en vraag naar water in het stroomgebieddistrict en, waar nodig ramingen van volume, prijzen en kosten voor waterdiensten en relevante investeringen, inclusief voorspellingen voor dergelijke investeringen;
- b een oordeel over de meest kosteneffectieve combinatie van maatregelen op het gebied van watergebruik die moeten worden opgenomen in het programma van maatregelen overeenkomstig artikel 11, gebaseerd op ramingen van de potentiële kosten van dergelijke maatregelen.

Inmiddels zijn deze rapportages naar de Europese Commissie gestuurd. De resultaten voor de verschillende lidstaten zijn te vinden in het Commission Staff Working Document, accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Towards Sustainable Water Management in the European Union', First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC.⁴⁹¹

⁴⁹¹ | COM 2007, 128 final, SEC 2007, 363.

► ARTIKEL 6 REGISTER VAN BESCHERMDE GEBIEDEN

Er diende voor eind 2004 een register te worden ingesteld, waarin alle binnen elk stroomgebied gelegen gebieden worden aangewezen, die bijzondere bescherming

behoeven in het kader van specifieke communautaire wetgeving om hun oppervlaktewater of grondwater te beschermen, of voor behoud van habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten (artikel 6). De richtlijn stelt dat het in ieder geval de volgende gebieden betreft:

- waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bedoeld water worden gebruikt (artikel 7 lid 1 en bijlage IV);
- gebieden die voor de bescherming van economisch significante in het water levende planten- en diersoorten zijn aangewezen;
- water dat als recreatiewater is aangewezen, waaronder de wateren die vallen onder de Zwemwaterrichtlijn;
- voor nutriënten gevoelige gebieden, waaronder kwetsbare gebieden op grond van de Nitraatrichtlijn en kwetsbare gebieden op grond van de Richtlijn stedelijk afvalwater;
- gebieden die voor de bescherming van habitats of van planten en diersoorten zijn aangewezen wanneer het behoud of de verbetering van de watertoestand bij de bescherming een belangrijke factor vormt, waaronder de relevante - op grond van de Habitatrichtlijn en de Vogelrichtlijn aangewezen - Natura 2000-gebieden.

Het stroomgebiedbeheersplan dient kaarten te bevatten waarop de ligging van elk beschermd gebied is aangegeven, alsmede een beschrijving van de communautaire, nationale of lokale wetgeving krachtens welke zij is aangewezen.

De Kaderrichtlijn water geeft zelf geen strengere normen voor waterverontreiniging in beschermde gebieden.

► ARTIKEL 7 WATER VOOR DE ONTTREKKING VAN DRINKWATER

De lidstaten wijzen binnen elk stroomgebiedsdistrict alle waterlichamen aan die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen. De lidstaten monitoren de waterlichamen die gemiddeld meer dan 100 m³ per dag leveren (overeenkomstig bijlage V).

Voor elk waterlichaam dat voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water wordt gebruikt, dragen de lidstaten er zorg voor dat de milieudoelstellingen overeenkomstig de voorschriften van deze richtlijn voor oppervlaktewaterlichamen met inbegrip van de op Gemeenschapsniveau vastgestelde kwaliteitsnormen (op basis van artikel 16) worden bereikt, en dat het met de

toegepaste waterbehandelingsmethode verkregen water in overeenstemming met de communautaire wetgeving, voldoet aan de eisen van richtlijn 80/778/EEG, zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG (voor menselijke consumptie bestemd drinkwater).

Uit het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-32/05 (Commissie vs Luxemburg) blijkt dat het hier expliciet gaat om resultaatsverplichtingen: de verplichtingen uit artikel 7 lid 2 KRW (kwaliteitseisen op grond van artikel 4 en de eisen ten aanzien van het drinkwater zelf, red.) zijn duidelijk en op ondubbelzinnige wijze geformuleerd, opdat watermassa's van de lidstaten met name zouden beantwoorden aan de in artikel 4 van de richtlijn genoemde doelstellingen. De bepaling legt dan ook resultaatsverplichtingen op, aldus het Hof, en deze moeten worden omgezet in maatregelen met bindende kracht (r.o. 75 en 76).

De lidstaten dragen zorg voor de benodigde bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen.

De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.

Deze bepaling komt in de plaats van de richtlijn die ziet op de bescherming van oppervlaktewater bestemd voor de winning van drinkwater (75/440/EEG), die in december 2007 is vervallen. Voor een goed begrip van deze bepaling uit de Kaderrichtlijn water speelt dan ook de jurisprudentie over richtlijn 75/440/EEG een rol.⁴⁹²

► ARTIKEL 8 MONITORING

Artikel 8 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten zorg dragen voor de opstelling van programma's voor de monitoring van de watertoestand, om zo een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand in elk stroomgebiedsdistrict.⁴⁹³ Voor oppervlaktewater houden de programma's monitoring in van het volume en niveau of snelheid van stroming, voor zover van belang voor ecologische en chemische toestand en het ecologisch potentieel alsmede de ecologische en de chemische toestand en het ecologisch potentieel. Voor grondwater houden die programma's monitoring van de chemische en kwantitatieve toestand in. Voor beschermde gebieden worden de programma's aangevuld met de specificaties in de communautaire wetgeving krachtens welke de afzonderlijke beschermde gebieden zijn ingesteld. De programma's moesten uiterlijk zes jaar na inwerkingtreding

⁴⁹² | Zie voorts Wuijts e.a. 2007; DHV 2006; Wuijts & Van Rijswijk 2007 en Wuijts, Van Rijswijk en Dik 2007.

⁴⁹³ | Zie ook Van Rijswijk & Voegelzang-Stoute 2007.

494 | De trendmonitoring blijft hier verder buiten beschouwing. Deze is met name bedoeld voor de in bijlage II van de KRW beschreven effectbeoordelingsprocedure.

van de richtlijn operationeel zijn (2006). Bijlage V bevat de voorschriften voor de wijze waarop de monitoring dient te geschieden. Artikel 21 bevat de procedure op grond waarvan de technische specificaties en de gestandaardiseerde methoden voor analyse en monitoring dient plaats te vinden.

De KRW onderscheidt verschillende vormen van monitoring. Bijlage V van de KRW spreekt in dit verband van *toestandmonitoring*, van *trendmonitoring*⁴⁹⁴ van *operationele monitoring*, van *monitoring voor nader onderzoek* en ten slotte gelden er aanvullende *monitoringvoorschriften voor beschermde gebieden*. De keuze van de monitoringplaatsen houdt verband met de doelstelling van de betreffende norm en is afhankelijk van de vraag welk soort monitoring het betreft. In verband met de doelstelling van de norm moet bijvoorbeeld worden aangenomen dat de grondstof voor drinkwater in ieder geval wordt gemonitord op de plaats waar drinkwater wordt ingenomen.

De *toestandmonitoring* is bedoeld om te weten in welke 'toestand' een water zich bevindt. Deze vorm van monitoring betreft daarmee een vorm van toezicht, waarmee gecontroleerd kan worden of water aan de vereiste norm voldoet. Of aan de normen voor stoffen (zowel prioritaire als niet-prioritaire) wordt voldaan, moet in eerste instantie blijken uit monitoringgegevens op basis van gekozen meetpunten in voldoende oppervlaktewateren om de 'algemene toestand van het oppervlaktewater' in elk (deel)stroomgebied te kunnen beoordelen. De toestandmonitoring dient daarmee een 'algemeen betrouwbaar beeld' geven van de toestand van het water binnen een stroomgebied.

Gezien de beschrijving van de keuze van waterlichamen waar de toestandmonitoring plaats moet vinden (bijlage 1.3.1) kan worden afgeleid dat hiervoor in beginsel gekozen kan worden voor een monitoring op de 'blauwe knooppunten', mits daarmee wordt voldaan aan de eis dat een algemeen betrouwbaar beeld wordt gegeven van de toestand van het water binnen een stroomgebied.

De *operationele monitoring* (1.3.2 van bijlage V van de KRW) wordt verricht om de toestand vast te stellen van de waterlichamen waarvan gebleken is dat ze gevaar lopen de milieudoelstellingen niet te bereiken alsmede om de wijzigingen in de toestand van waterlichamen te beoordelen die voortvloeien uit de maatregelenprogramma's. Hieruit kan worden afgeleid dat niet pas met operationele monitoring begonnen kan worden wanneer in 2015 (termijn voor het voldoen aan de doelstellingen) blijkt dat niet aan de doelstellingen wordt voldaan.

De plicht tot operationele monitoring geldt voor:

- alle waterlichamen die gevaar lopen de op grond van artikel 4 bepaalde milieudoelstellingen niet te halen, en
- de waterlichamen waarop prioritaire stoffen worden geloosd.

Hoe dienen de meetpunten voor de operationele monitoring te worden gekozen? Voor waterlichamen die aan significante belasting uit puntbronnen onderhevig zijn: voldoende meetpunten in elk waterlichaam om de omvang en het effect van de puntbelasting te beoordelen. Voor waterlichamen die aan significante belasting uit diffuse bronnen onderhevig zijn: voldoende meetpunten binnen een selectie van waterlichamen om de omvang en het effect van die belasting in haar geheel te beoordelen.

Bij de keuze van de kwaliteitselementen die moeten worden gemonitord moet gekozen worden voor:

- parameters voor een of meer biologische kwaliteitselementen die het meest gevoelig zijn voor de belasting;
- alle geloosde prioritaire stoffen, alsmede andere in significante hoeveelheden geloosde stoffen;
- parameters voor het hydromorfologische kwaliteitselement dat het meest gevoelig is voor de geconstateerde belasting.

De KRW kent eveneens de *monitoring voor nader onderzoek*, die plaats moet vinden wanneer de reden voor een overschrijding niet bekend is, om te ontdekken waarom een of meer milieudoelstellingen niet worden bereikt en er nog geen operationele monitoring plaatsvindt en om de omvang en het effect van een incidentele verontreiniging vast te stellen.

Ten slotte kent de KRW aanvullende *monitoringvoorschriften voor beschermde gebieden* (1.3.5 van bijlage V KRW). Zo moeten in ieder geval de oppervlaktewaterlichamen die zijn aangewezen voor de winning van drinkwater, extra worden bemonsterd. Het gaat dan om monitoring van prioritaire stoffen en alle andere in significante hoeveelheden geloosde stoffen die de toestand van het waterlichaam kunnen beïnvloeden en die uit hoofde van de Drinkwaterrichtlijn beheerst moeten worden.

Indien waterlichamen beschermingsgebieden voor habitats en soorten vormen, worden ze opgenomen in het programma voor operationele monitoring indien volgens de effectbeoordeling en de toezichtmonitoring de kans bestaat dat de

milieudoelstellingen uit artikel 4 niet worden bereikt. Deze monitoring moet plaatsvinden totdat aan de milieudoelstellingen uit de KRW is voldaan én tot aan de eisen voor water is voldaan die gelden op grond van de regeling op grond waarvan het gebied is aangewezen.

Normen en monitoring met betrekking tot grondwater

Voor grondwater kent de KRW deels andere normen dan voor oppervlaktewater. Zo geldt voor grondwater dat eveneens een goede kwantitatieve toestand van het grondwater moet worden bereikt, waarbij voor de monitoring eveneens een meetnetwerk moet worden opgezet. De chemische toestand van het grondwater is 'goed' als:

- de concentraties van verontreinigende stoffen de kwaliteitsnormen die gelden op grond van andere communautaire richtlijnen, niet overschrijden (met inbegrip van die welke worden neergelegd op grond van art 17 KRW, onder meer de in voorbereiding zijnde nieuwe Grondwaterrichtlijn);
- de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen;
- de concentraties van verontreinigende stoffen niet zodanig zijn dat daardoor de milieudoelstellingen voor de oppervlaktewateren niet kunnen worden bereikt, er een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die waterlichamen optreedt of significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam (bijlage V onder 2.3.2).

Ook voor grondwater kent de KRW (bijlage V onder 2.4) de verplichting een meetnet te hebben en te voorzien in toestand- en trendmonitoring en indien nodig voor operationele monitoring. Omdat op grond van de KRW ook de door de mens veroorzaakte stijgende tendensen op lange termijn in de concentraties van verontreinigende stoffen moeten worden vastgesteld, kent bijlage V (2.4.4) hiervoor de verplichting om ten behoeve hiervan de trend- en toestandmonitoring te gebruiken.

► ARTIKEL 9 KOSTENTERUGWINNING VOOR WATERDIENSTEN

De Kaderrichtlijn water vraagt dat lidstaten rekening houden met het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten, inclusief de milieukosten en de kosten van hulpmiddelen. Dit alles met inachtneming van de economische analyse (volgens bijlage III) en overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt (artikel 9).

De lidstaten zorgen er tegen het jaar 2010 voor dat het waterprijsbeleid adequate prikkels voor de gebruikers bevat om de watervoorraden efficiënt te benutten, en daardoor een bijdrage te leveren aan de milieudoelstellingen van deze richtlijn; en dat de diverse watergebruiksectoren, ten minste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw, een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten van waterdiensten, die gebaseerd is op de economische analyse uitgevoerd volgens bijlage III en rekening houdt met het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten kunnen daarbij de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning alsmede de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden in acht nemen.

De lidstaten rapporteren in de stroomgebiedbeheersplannen over de voorgenomen stappen voor de terugwinning van kosten die ertoe bijdragen dat de milieudoelstellingen van deze richtlijn bereikt worden, en over het aandeel dat de verschillende vormen van watergebruik leveren aan de terugwinning van de kosten van waterdiensten. De verplichting tot het terugwinnen van kosten belet niet de financiering van bepaalde preventieve of herstelmaatregelen om de doelstellingen van deze richtlijn te bereiken.

De lidstaten maken geen inbreuk op deze richtlijn wanneer zij in overeenstemming met gevestigde gebruiken beslissen om de terugwinning van kosten voor een bepaalde vorm van watergebruik niet toe te passen, indien het doel van deze richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang komt. De lidstaten motiveren in de stroomgebiedbeheersplannen waarom zij de terugwinning van kosten niet onverkort toepassen.

De tekst van de Kaderrichtlijn water laat ruimte voor de gedachte dat het begrip waterdiensten met name in economische zin moet worden opgevat en dat de kostenterugwinning niet geldt voor het waterbeheer in ruime zin, mits dit het doel van de richtlijn en het bereiken daarvan niet in het gedrang brengt (artikel 9 lid 4). De Kaderrichtlijn water verwijst naar economische analyses en ziet als economische sectoren in ieder geval gezinnen, bedrijfsleven en de landbouw (artikel 9 lid 1). Zij dienen een redelijke bijdrage te leveren aan de terugwinning van waterdiensten. Onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, kunnen ook worden vrijgesteld van beheersingsmaatregelen, zoals een vergunning (artikel 11 lid 3 sub e).

► ARTIKEL 10 EEN GECOMBINEERDE AANPAK VOOR PUNTBRONNEN EN DIFFUSE BRONNEN

De Kaderrichtlijn (artikel 10) gaat uit van een gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen die gebaseerd is:

- a op emissiebeheersingsmaatregelen uitgaande van de beste beschikbare technologie;
- b of op de toepasselijke emissiegrenswaarden;
- c of - in geval van diffuse effecten - op emissiebeheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieupraktijken, zoals die in verschillende bestaande richtlijnen zijn opgenomen.

Dit betreft de volgende richtlijnen:

- a Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
- b Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
- c Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
- d De richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
- e Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
- f Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
- g Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
- h Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
- i Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG);
- j andere relevante communautaire wetgeving, uiterlijk twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn, tenzij in de desbetreffende wetgeving anders bepaald.

Wanneer op grond van een kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm, vastgesteld overeenkomstig deze richtlijn, de in bijlage IX genoemde richtlijnen of overeenkomstig andere communautaire wetgeving, strengere voorwaarden vereist zijn dan die welke zouden voortvloeien uit deze gecombineerde aanpak, worden er dienovereenkomstig strengere emissiebeheersingsmaatregelen vastgesteld. Hieruit blijkt een hiërarchische verhouding tussen de emissiebeheersingsmaatregelen en de kwaliteitsdoelstellingen. Uiteindelijk zijn de milieukwaliteitsdoelstellingen die moeten worden bereikt, doorslaggevend voor de vraag welke maatregelen moeten worden genomen. Kwaliteitsdoelstellingen mogen niet worden door-

kruist; mocht dat zich voordoen, dan dienen strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden genomen.

Emissiebeheersingsmaatregelen zijn volgens artikel 2 lid 41 beheersingsmaatregelen die een specifieke emissiebeperking vereisen, bijvoorbeeld het in acht nemen van een emissiegrenswaarde, of die anderszins grenzen of voorwaarden stellen aan de gevolgen, aard of kenmerken van emissies of bedrijfsomstandigheden die de emissies beïnvloeden.

Artikel 10 stelt dat de voorgeschreven aanpak betrekking heeft op alle lozingen. Dit betekent dat het artikel betrekking heeft op de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen. Tot dusver heeft het Hof van Justitie echter juist een strikt onderscheid aangebracht tussen de term lozing en de term diffuse bron. Deze definiëring vervalt in de Kaderrichtlijn water. Dat betekent niet dat ook de met de definiëring samenhangende problemen komen te vervallen. De Kaderrichtlijn water gebruikt de termen puntbronnen, diffuse bronnen en andere negatieve effecten op de waterkwaliteit.⁴⁹⁵

⁴⁹⁵ | Zie hierover hoofdstuk 3 en Van Rijswijk 1999, p. 136 en 137, en Van Rijswijk & Voegelzang-Stoute 2007 en 2008.

► ARTIKEL 11 MAATREGELENPROGRAMMA

Een wezenlijk onderdeel van de stroomgebiedbeheersplannen zijn de verplichte maatregelenprogramma's (artikel 11) die daarin moeten worden opgenomen. Deze maatregelenprogramma's dienen om de milieudoelstellingen van de richtlijn te kunnen verwezenlijken. Daarbij moet rekening worden gehouden met de analyses die zijn gemaakt op grond van artikel 5. De maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die van toepassing zijn op alle stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten.

Elk maatregelenprogramma omvat de 'basismaatregelen' en, waar nodig, 'aanvullende maatregelen'.

Basismaatregelen

Basismaatregelen zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan. Ze omvatten:

- a maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de volgende richtlijnen zijn vereist:

- Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging;
 - Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater;
 - Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen;
 - de richtlijnen, vastgesteld overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn;
 - de Richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG);
 - de Richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG);
 - de Kwikrichtlijn (84/156/EEG);
 - de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG);
 - de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG);
 - de Zwemwaternrichtlijn (76/160/EEG);
 - de Vogelrichtlijn (79/409/EEG);
 - de Drinkwaternrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/83/EG;
 - de Richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG);
 - de MER-richtlijn (85/337/EEG);
 - de Zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG);
 - de Richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG);
 - de Habitatrichtlijn (92/43/EEG);
- b** maatregelen die voor de kostenterugwinning voor waterdiensten (artikel 9) nodig worden geacht;
- c** maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de milieudoelstellingen niet worden bereikt;
- d** maatregelen om aan de voorschriften van artikel 7 (water gebruikt voor de onttrekking van drinkwater) te voldoen, met inbegrip van maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen teneinde het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen;
- e** beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;

- f** beheersingsmaatregelen, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- g** voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van beheersingsmaatregelen zoals bepaald in de artikelen 10 en 16. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- h** voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Beheersingsmaatregelen mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- i** voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in het geval van waterlichamen die aangemerkt zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- j** een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen. De lidstaten mogen toestemming verlenen voor herinjectie in dezelfde watervoerende laag van voor geothermische doeleinden gebruikt water. Voorts mogen de lidstaten onder vermelding van de voorwaarden toestemming verlenen voor:

- injectie van water dat stoffen bevat ingevolge exploratie- en winningsactiviteiten van koolwaterstoffen of mijnbouw, en injectie van water om technische redenen, in geologische formaties waaruit koolwaterstoffen of andere stoffen zijn gewonnen of in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden. Dergelijke injecties mogen geen andere stoffen bevatten dan die welke het gevolg zijn van de hierboven genoemde activiteiten;
- herinjectie van uit mijnen en steengroeven gepompt grondwater of met civieltechnische bouw- of onderhoudswerkzaamheden geassocieerd grondwater;
- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden;
- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in andere geologische formaties indien het hoger belang van het waarborgen van de gasvoorziening zulks vereist en indien de injectie van dien aard is dat ieder onmiddellijk of toekomstig gevaar van verslechtering van de kwaliteit van ieder eventueel ontvangend grondwater wordt voorkomen;
- civieltechnische en bouw- en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Voor deze doeleinden mogen de lidstaten bepalen dat deze werkzaamheden worden behandeld als was toestemming verleend, mits zij worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die de lidstaat voor zulke werkzaamheden heeft vastgesteld;
- lozingen van kleine hoeveelheden stoffen voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op karakterisering, bescherming of herstel van waterlichamen, welke beperkt blijven tot de hoeveelheden die strikt noodzakelijk zijn voor de nagestreefde doeleinden;
- op voorwaarde dat die lozingen niet verhinderen dat de voor dat grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt;
- k** in overeenstemming met uit hoofde van artikel 16 te ondernemen actie, maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door de stoffen die worden genoemd in de lijst van prioritair stoffen en ter progressieve vermindering van verontreiniging door andere stoffen, die anders de lidstaten zou verhinderen de milieudoelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen te bereiken;
- l** maatregelen die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking

van de gevolgen van incidentele verontreiniging, bijvoorbeeld ten gevolge van overstromingen, ook met behulp van systemen om dergelijke gebeurtenissen op te sporen of ervoor te waarschuwen, met inbegrip, ingeval van redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen, van alle passende maatregelen om het risico voor de aquatische ecosystemen te beperken.

Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. Bijlage VI, deel B, bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen. Het betreft de volgende mogelijke aanvullende maatregelen:

- a** wetgevingsinstrumenten;
- b** administratieve instrumenten;
- c** economische of fiscale instrumenten;
- d** in onderhandeling tot stand gekomen milieu-overeenkomsten;
- e** emissiebeheersingsmaatregelen;
- f** gedragscodes;
- g** scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden;
- h** onttrekkingsbeheersingsmaatregelen;
- i** vraagregulerende maatregelen, onder andere bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden;
- j** efficiency- en hergebruikmaatregelen, onder andere de bevordering van water efficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken;
- k** constructieprojecten;
- l** ontziltingsinstallaties;
- m** rehabilitatieprojecten;
- n** kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen;
- o** educatieve projecten;
- p** projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie;
- q** overige relevante maatregelen.

De lidstaten kunnen met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder deze richtlijn vallende wateren, nog andere aanvullende maatregelen vaststellen, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van de relevante internationale overeenkomsten (artikel 1). Als een van de aanvullende maatregelen

len worden ook in onderhandeling totstandgekomen milieu-overeenkomsten genoemd. In Nederland hebben we hier inmiddels ruime ervaring mee, zoals de overeenkomsten die in het kader van het doelgroepenoverleg tot stand zijn gekomen. De juridische beoordeling van deze overeenkomsten varieert. Men is het erover eens dat het doelgroepenoverleg en de daaruit voortvloeiende overeenkomsten praktisch van groot belang zijn. Beleidsmatig spelen ze wel een rol bij de invulling van milieuvergunningen en de totstandkoming van algemene regels, maar ze kunnen niet in de plaats komen van de wettelijke vereisten, zoals de Wvo of de Wm die stellen. Aan de wettelijke eisen dient onverkort te worden voldaan. Deze benadering komt overeen met de jurisprudentie van het Hof van Justitie. De Kaderrichtlijn water gaat van dezelfde benadering uit. In de eerste plaats moet aan de milieudoelstellingen worden voldaan door de verplichte basismaatregelen. De overeenkomsten vallen onder de aanvullende maatregelen en kunnen wel naast, maar niet in de plaats van de basismaatregelen komen.

Wanneer uit monitoringgegevens of andere gegevens blijkt dat de milieudoelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, zorgen de lidstaten ervoor dat:

- de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden;
- de monitoringprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden;
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde die doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen, overeenkomstig de procedures van bijlage V.

Indien deze oorzaken het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorzienbare of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperiodes, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maatregelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4 lid 6.

De lidstaten nemen alle passende stappen opdat de verontreiniging van mariene wateren niet toeneemt.

Onverminderd de bestaande wetgeving mag de toepassing van maatregelen in geen geval direct of indirect tot meer verontreiniging van oppervlaktewateren leiden. Dit voorschrift is niet van toepassing indien het tot meer verontreiniging van het milieu in zijn geheel zou leiden.

De maatregelenprogramma's worden uiterlijk in 2009 vastgesteld en alle maatregelen dienen uiterlijk in 2012 operationeel te zijn.

De maatregelenprogramma's worden uiterlijk in 2015 herzien en vervolgens om de zes jaar getoetst en zo nodig bijgesteld. Nieuwe of herziene maatregelen die in het kader van een herzien programma worden genomen, dienen binnen drie jaar na de vaststelling operationeel te zijn.

De aanvullende maatregelen kunnen ook worden ingezet met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder de Kaderrichtlijn water vallende wateren (artikel 11 lid 4).

De vergunning mag vervangen worden door algemene regels. Zijn op grond van een kwaliteitsnorm strengere voorwaarden vereist, dan dienen er strengere emissiebeheersingsmaatregelen te worden vastgesteld (artikel 10 bis lid 3).

Bij emissiebeheersingsmaatregelen die al zijn gebaseerd op de beste beschikbare technologie, kan in dat geval alleen gekozen worden voor sanering, beperking van de lozing of een lozingsverbod, tenzij met overige emissiebeheersingsmaatregelen een resultaat kan worden bereikt dat verder gaat dan wat met de beste beschikbare technologie kan worden bereikt.

Opmerkelijk is dat in de Kaderrichtlijn water geen onderscheid wordt gemaakt tussen puntbronnen en diffuse bronnen. Uit de definiëring van emissiegrenswaarden blijkt dat deze met name bedoeld zijn voor puntbronnen, hetgeen overigens logisch is. Kenmerkend voor diffuse bronnen is juist dat niet gemakkelijk emissie-eisen aan een bepaalde bron voorgeschreven kunnen worden. Emissiegrenswaarden gelden namelijk, volgens de richtlijn, op het punt waar de emissies *de installatie* verlaten. Artikel 11 lid 3 sub g stelt dat voor lozingen vanuit puntbronnen een voorafgaande vergunning verplicht is, terwijl dit voor diffuse bronnen facultatief is (artikel 11 lid 3 sub h).

Voor verontreiniging door diffuse bronnen dienen maatregelen te worden genomen ter preventie of beheersing van de introductie van gevaarlijke stoffen. Hier wordt een duidelijke relatie gelegd met het productenbeleid, en de toelating en het gebruik van bepaalde schadelijke stoffen (artikel 11 lid 3 sub h). Zo kan op grond van de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn gekozen worden voor strengere toelatingseisen. Ook ten aanzien van water dat is bestemd voor de winning van drinkwater, wordt voor een preventieve benadering gekozen; er dienen zodanige maatregelen te worden genomen dat het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, wordt verlaagd (artikel 7 lid 3).⁴⁹⁶

⁴⁹⁶ | Hetgeen niet betekent dat het niveau van het resultaat van de zuivering lager moet worden, maar dat het water al zo schoon is dat er minder intensief hoeft te worden gezuiverd. Zie ook Wuijts & Van Rijswijk 2007.

► ARTIKEL 12 PROBLEMEN DIE NIET OP HET NIVEAU VAN DE LIDSTAAT KUNNEN WORDEN GEREGLD

Indien een lidstaat een probleem constateert dat voor zijn waterbeheer gevolgen heeft, maar niet door die lidstaat kan worden opgelost, kan hij dat probleem voorleggen aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten, en daarbij aanbevelingen doen voor de oplossing ervan. De Commissie reageert binnen zes maanden op een verslag of aanbevelingen van de lidstaten.

Deze bepaling geeft lidstaten de mogelijkheid de hulp van de Commissie in te roepen indien niet aan de vereiste (milieu)doelstellingen van de richtlijn kan worden voldaan. Hierbij kan worden gedacht aan gevallen waarbij het water wordt verontreinigd door stoffen waarbij een lidstaat geen of nauwelijks bevoegdheden heeft om de introductie van deze stoffen in het milieu te beperken, zoals het geval is bij de registratie en toelating van geneesmiddelen.⁴⁹⁷ Een ander voorbeeld betreft de situatie dat aanpak van de verontreinigingsbron ook maatregelen op communautair niveau vereist die liggen op andere beleids-terreinen, bijvoorbeeld het Europees landbouwbeleid. Een derde mogelijkheid betreft die gevallen waarbij de verontreiniging via grensoverschrijdende waterlopen vanuit het buitenland ons land bereikt en het op grond van artikel KRW voorgeschreven internationaal overleg niet binnen de noodzakelijke termijn tot de gewenste resultaten leidt. De bepaling maakt niet duidelijk of en welke verplichtingen er op de Commissie rusten nadat een lidstaat gebruik maakt van artikel 12.⁴⁹⁸

► ARTIKEL 13 STROOMGEBIEDBEHEERSPLANNEN

Elke zes jaar dient per stroomgebied een stroomgebiedbeheersplan opgesteld te worden. Bij grensoverschrijdende stroomgebieden binnen de EU moet in beginsel een internationaal stroomgebiedbeheersplan worden opgesteld. Deze laatste wordt gebaseerd op de nationale stroomgebiedplannen en door de internationale stroomgebiedautoriteit samengevoegd tot een plan. Bij internationale stroomgebieden die EU-grenzen overschrijden, dient naar een stroomgebiedbeheersplan voor het gehele stroomgebied gestreefd te worden.

De stroomgebiedbeheersplannen kunnen worden aangevuld met de opstelling van meer gedetailleerde programma's en beheersplannen per deelstroomgebied, sector, aangelegenheid of watertype, waarin specifieke aspecten van het waterbeheer aan de orde komen. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk in 2009 gepubliceerd. De stroomgebiedbeheersplannen worden uiterlijk in 2015 vastgesteld en vervolgens om de zes jaar getoetst en bijgesteld.

Een stroomgebiedbeheersplan bevat de volgende verplichte onderdelen (bijlage VII):

- a Een algemene beschrijving van de kenmerken van het stroomgebieddistrict zoals voorgeschreven in artikel 5 en bijlage II. Deze moet voor oppervlaktewateren bevatten: kaarten met de ligging en de grenzen van de waterlichamen, kaarten van de eco-regio's en typen oppervlaktewaterlichamen in het stroomgebied, en een bepaling van de referentieomstandigheden voor de typen oppervlaktewaterlichamen; en voor grondwater: kaarten met de ligging en de grenzen van de grondwaterlichamen.
- b Een overzicht van de significante belastingen en effecten van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater, met inbegrip van een raming van de verontreiniging door puntbronnen; een raming van de verontreiniging door diffuse bronnen, met inbegrip van een overzicht van het bodemgebruik; een raming van de druk op de kwantitatieve toestand van het water, met inbegrip van onttrekkingen; een analyse van de andere gevolgen van menselijke activiteiten op de watertoestand.
- c Vermelding van en kaarten van beschermde gebieden zoals voorgeschreven in artikel 6 en bijlage IV.
- d Een kaart van de voor de doeleinden van artikel 8 en bijlage V gevormde monitoringnetwerken en een presentatie in kaartvorm van de resultaten van de monitoringprogramma's die uit hoofde van die bepalingen zijn uitgevoerd voor de toestand van oppervlaktewater (ecologisch en chemisch), grondwater (chemisch en kwantitatief) en beschermde gebieden.
- e Een lijst van de overeenkomstig artikel 4 vastgestelde milieudoelstellingen voor oppervlaktewateren, grondwater en beschermde gebieden, met inbegrip van in het bijzonder aanduiding van de gevallen waarin gebruik is gemaakt van uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, en de overeenkomstig dat artikel voorgeschreven, daarmee verband houdende informatie.
- f Een samenvatting van de economische analyse van het watergebruik.
- g Een samenvatting van het vastgestelde maatregelenprogramma, met inbegrip van de wijze waarop de milieudoelstellingen daardoor moeten worden bereikt. Dit houdt onder meer in: een samenvatting van de maatregelen die vereist zijn om de communautaire waterbeschermingswetgeving toe te passen; een verslag over de praktische stappen en maatregelen die zijn genomen om het beginsel van de terugwinning van de kosten van watergebruik in overeenstemming met artikel 9 toe te passen; een samenvatting van de maatregelen die zijn genomen om aan de voorschriften van artikel 7 te voldoen; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen voor wateronttrekking en -opstuwning,

⁴⁹⁷ | Zie Montforts e.a. 2006.

⁴⁹⁸ | Zie hierover eveneens Hey & Van Rijswick 2007.

met inbegrip van een verwijzing naar de registers en vermelding van de gevallen waarin vrijstelling is verleend overeenkomstig artikel 11 lid 3 onder e; een samenvatting van de beheersingsmaatregelen welke zijn vastgesteld voor puntbronlozingen en andere activiteiten die de watertoestand beïnvloeden; een aanduiding van de gevallen waarin toestemming is verleend voor directe lozing in grondwater; een samenvatting van de in verband met prioritair stoffen genomen maatregelen; een samenvatting van de ter voorkoming of beperking van de gevolgen van accidentele verontreiniging genomen maatregelen; een samenvatting van de maatregelen voor waterlichamen die waarschijnlijk de doelstellingen van artikel 4 niet kunnen bereiken; nadere gegevens over de bijkomende maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de vastgestelde milieudoelstellingen te bereiken; nadere gegevens over de maatregelen om toename van de verontreiniging van mariene wateren te voorkomen.

- h** Een register van alle meer gedetailleerde programma's en beheersplannen voor het stroomgebieddistrict, die betrekking hebben op specifieke deelstroomgebieden, sectoren, aangelegenheden of watertypen, alsmede een samenvatting daarvan.
- i** Een samenvatting van de maatregelen inzake voorlichting en raadpleging van het publiek, de resultaten daarvan alsmede de planwijzigingen die daarvan het gevolg zijn.
- j** Een lijst van de bevoegde autoriteiten in overeenstemming met bijlage I.
- k** De contactpunten en procedures om de achtergronddocumentatie en de in artikel 14 lid 1 bedoelde informatie te verkrijgen, met name nadere gegevens over de vastgestelde beheersingsmaatregelen en de concrete monitoringgegevens.

► ARTIKEL 14 VOORLICHTING EN RAADPLEGING VAN HET PUBLIEK

De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen. De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk stroomgebieddistrict de volgende documenten worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking worden gesteld aan het publiek, met inbegrip van de gebruikers:

- a** een tijdschema en werkprogramma voor de opstelling van het plan, met inbegrip van de vermelding van de te nemen raadplegingsmaatregelen, minstens drie jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;
- b** een tussentijds overzicht van de belangrijke waterbeheerkwesties die zijn vastgesteld in het stroomgebied, minstens twee jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft;

- c** kopieën van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan, minstens één jaar vóór het begin van de periode waarop het plan betrekking heeft.

Op verzoek wordt inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie.

De lidstaten voorzien in perioden van ten minste zes maanden voor het maken van schriftelijke opmerkingen over die documenten, teneinde actieve betrokkenheid en raadpleging mogelijk te maken. Dit is eveneens van toepassing voor bijgewerkte stroomgebiedbeheersplannen.

Op verzoek wordt ook inzage gegeven in de bij de opstelling van het ontwerp-stroomgebiedbeheersplan gebruikte achtergronddocumenten en -informatie. In dit verband verdient het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden enige aandacht.⁴⁹⁹ Een van de pijlers van het verdrag is de inspraak van het publiek bij besluitvorming inzake milieuaangelegenheden. Ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van het verdrag is een EG-richtlijn vastgesteld tot voorziening in publieke inspraak met betrekking tot de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en tot wijziging van de richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie.⁵⁰⁰ In de richtlijn worden voorschriften omtrent inspraak gegeven met betrekking tot plannen en programma's die op grond van een aantal andere EG-richtlijnen moeten worden opgesteld. Omdat de Commissie van de Europese Gemeenschappen van mening is dat de Kaderrichtlijn water reeds voldoet aan de bepalingen van het Verdrag van Aarhus, worden de plannen en programma's op grond van de Kaderrichtlijn water niet in de richtlijn genoemd.

► ARTIKEL 15 RAPPORTERING

In artikel 15 van de richtlijn wordt de wijze van rapportering beschreven. De lidstaten zenden de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten afschriften van de stroomgebiedbeheersplannen en alle latere bijgestelde versies binnen drie maanden na publicatie daarvan toe. Voor volledig op het grondgebied van een lidstaat liggende stroomgebieddistricten betreft dit alle stroomgebiedbeheersplannen die het nationale grondgebied bestrijken en die overeenkomstig artikel 13 zijn gepubliceerd. Voor internationale stroomgebieddistricten betreft dit ten minste het deel van het stroomgebiedbeheersplan dat het grondgebied van de lidstaat bestrijkt. De lidstaten leggen beknopte verslagen voor met betrekking tot de op grond van artikel 5 vereiste analyses en de krachtens artikel 8 ontworpen mo-

⁴⁹⁹ | Trb. 2001, 73.

⁵⁰⁰ | Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (PbEU L 41) en van Richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156) (Implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus). Zie De Sadeleer, Roller & Dross 2005; Widdershoven 2004 en Keessen 2007.

monitoringprogramma's die ten behoeve van het eerste stroomgebiedbeheersplan zijn uitgevoerd. Voorts dient binnen drie jaar na publicatie van elk stroomgebiedbeheersplan of van elke bijstelling (overeenkomstig artikel 13), een tussentijds verslag over de vooruitgang in de uitvoering van het geplande maatregelenprogramma te worden overlegd. Dit zijn serieuze verplichtingen.⁵⁰¹

501 | Zaak C-435/99, *Commissie vs Portugal*, Jur. 2000, p. I-11179. Portugal werd veroordeeld omdat rapportageverplichtingen uit een negental waterrichtlijnen niet werden nagekomen.

► ARTIKEL 16 EN 17 STRATEGIEËN TEGEN WATERVERONTREINIGING EN GRONDWATERVERONTREINIGING

Om te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water ontwikkelen het Europees Parlement en de Raad strategieën ter bestrijding van waterverontreiniging en ter beheersing en voorkoming van grondwaterverontreiniging. Voor waterverontreiniging wordt een onderscheid gemaakt tussen verontreinigende stoffen en gevaarlijke prioriteitsstoffen. Voor verontreinigende stoffen wordt uitgegaan van een geleidelijke vermindering; voor gevaarlijke prioriteitsstoffen geldt een stopzetting of een geleidelijke beëindiging van lozingen, emissies of verliezen.

De Commissie heeft bij beschikking een lijst van (gevaarlijke) prioriteitsstoffen vastgesteld.⁵⁰² Op dit moment omvat deze lijst 32 stoffen, waarbij men rekening houdt met stoffen die in communautaire regelgeving of internationale overeenkomsten al aanleiding tot bezorgdheid gaven. Voor deze prioriteitsstoffen moeten door de Commissie beheersingsmaatregelen worden voorgesteld. Daarbij moet voor zowel puntbronnen als diffuse bronnen worden aangegeven welk niveau en welke combinatie van product- en procesbeheersingsmaatregelen uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en evenredigheid het meest geschikt zijn. Een voorstel voor deze zogenoemde Richtlijn prioritaire stoffen is op dit moment in behandeling,⁵⁰³ maar bevat geen beheersingsmaatregelen (zie hoofdstuk 19).

502 | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 november 2001 tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG.

503 | Voorstel voor een Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, COM(2006) 397 definitief, 2006/0129 (COD).

Er dienen eveneens kwaliteitsnormen te worden vastgesteld voor de concentratie van de prioriteitsstoffen in onder meer oppervlaktewater. Twee jaar nadat een stof op de prioriteitslijst is geplaatst moeten er door de Commissie voorstellen zijn gedaan voor bovengenoemde emissiebeheersingsmaatregelen en milieukwaliteitsnormen. Hiermee is duidelijk dat voor een complementaire aanpak wordt gekozen: zowel een bron- als een effectbenadering.

De lijst met prioritaire stoffen bestaat uit die stoffen die voor de gehele Gemeenschap een probleem zijn. Voor overige stoffen dienen door de lidstaten zelf maatregelen te worden genomen. Indien er geen akkoord wordt bereikt over door de Commissie gedane voorstellen, dienen de lidstaten zelf milieukwaliteitsnormen en beheersmaatregelen voor lozingen en emissies vast te stellen.⁵⁰⁴

504 | Dit doet denken aan het regime voor grijze-lijststoffen uit richtlijn 76/464, dat ook geldt voor die zwarte-lijststoffen waarvoor nog geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld.

De waterkwaliteitseisen voor prioritaire stoffen zijn bedoeld om vorm te geven aan de 'goede kwaliteit van het oppervlaktewater'; zij bepalen deels (namelijk voor de chemische toestand) hoe die goede kwaliteit er uit behoort te zien. Dat betekent dat de waterkwaliteitseisen niet alleen moeten worden verwezenlijkt in wateren met een bepaalde functie, maar dat dit in beginsel voor alle wateren van een bepaald type geldt, tenzij er een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsgronden die de Kaderrichtlijn water biedt. Daarmee is de functietoekenning niet langer bepalend voor de vereiste waterkwaliteit. Dat neemt niet weg dat lidstaten aan wateren bepaalde functies kunnen toekennen. Ook voor die oppervlaktewateren die gezien kunnen worden als kunstmatig en sterk veranderende waterlichamen, moet worden voldaan aan een goede chemische toestand.

Voor maatregelen voor de goede grondwatertoestand geldt iets soortgelijks. Bij het vaststellen van de criteria die nodig zijn om een goede chemische toestand te kunnen beoordelen en die nodig zijn om de noodzakelijke ombuigingstendenzen (op grond van artikel 4 lid 1 sub b onder iii) te bewerkstelligen, dienen de lidstaten deze zelf vast te stellen als dit op Europees niveau niet gebeurt. Worden ook op nationaal niveau deze criteria niet vastgesteld, dan geldt voor de voorgeschreven omkering van de tendensen als startpunt een maximum van 75 procent van het peil van de reeds geldende kwaliteitsnormen voor grondwater. Inmiddels is een nieuwe Grondwaterrichtlijn als dochterrichtlijn bij de Kaderrichtlijn water vastgesteld en in werking getreden.⁵⁰⁵ Deze wordt behandeld in hoofdstuk 19.

► ARTIKEL 18 RAPPORTAGE DOOR DE COMMISSIE

Artikel 18 bevat geen directe verplichtingen voor de lidstaten, maar regelt de verslaglegging door de Commissie over de toestand van het water in de Gemeenschap, een verslag van de stroomgebiedbeheersplannen, van de strategieën en beheersingsmaatregelen die zijn ontwikkeld op grond van artikel 16, en van de geboekte vooruitgang. Indien noodzakelijk wordt een conferentie belegd waarin verslagen kunnen worden besproken en ervaringen kunnen worden uitgewisseld. De deelnemers aan een dergelijke conferentie bestaan niet alleen uit vertegenwoordigers van de bevoegde autoriteiten, maar ook uit vertegenwoordigers van het Europees Parlement, non-gouvernementele organisaties, sociale en economische partners, consumentenorganisaties, academici en andere deskundigen. Zie voor een voorbeeld *Commission Staff Working Document, accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, 'Towards Sustainable Water Management in the European Union', First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC*.⁵⁰⁶

505 | Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, PbEG L 372/19.

506 | COM 2007, 128 final, SEC 2007, 363.

► **ARTIKEL 19 PLANNEN VOOR TOEKOMSTIGE MAATREGELEN VAN DE GEMEENSCHAP**

De Commissie dient eens per jaar ter informatie bij het comité van artikel 21 een indicatief plan in van de maatregelen met gevolgen voor de waterwetgeving die zij in de naaste toekomst in wil dienen, inclusief de overeenkomstig artikel 16 ontwikkelde voorstellen, beheersingsmaatregelen en strategieën.

► **ARTIKEL 20 TECHNISCHE AANPASSINGEN**

Artikel 20 bevat eveneens geen verplichting voor de lidstaten, maar heeft betrekking op de wijze waarop de richtlijn kan worden aangepast. Bijlagen I en III en punt 1.3.6 van bijlage V kunnen volgens de procedure van artikel 21 aan wetenschappelijke en technische vooruitgang worden aangepast, met inachtneming van de termijnen voor toetsing en bijstelling van de stroomgebiedbeheersplannen, zoals vermeld in artikel 13.

Waar nodig kan de Commissie volgens de procedure van artikel 21 richtsnoeren vaststellen voor de toepassing van bijlagen II en V. Ten behoeve van de transmissie en de verwerking van gegevens, met inbegrip van statistische en cartografische gegevens, kunnen technische opmaakvoorschriften worden vastgesteld volgens de procedure van artikel 21.

► **ARTIKEL 21 REGELGEVEND COMITÉ**

De Commissie wordt bijgestaan door een comité. Wanneer naar artikel 21 lid 2 wordt verwezen, zijn de artikelen 5 en 7 van besluit 1999/468/EG van toepassing, met inachtneming van het bepaalde in artikel 8 van dat besluit. De in artikel 5, lid 6, van besluit 1999/468/EG bedoelde periode wordt vastgesteld op drie maanden.

► **ARTIKEL 22 INTREKKINGEN EN OVERGANGSBEPALINGEN**

De volgende communautaire wetgeving is in december 2007 ingetrokken:

- a Richtlijn 75/440/EEG van de Raad van 16 juni 1975 betreffende de vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater dat is bestemd voor productie van drinkwater in de lidstaten;
- b Beschikking 77/795/EEG van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap;
- c Richtlijn 79/869/EEG van de Raad van 9 oktober 1979 betreffende de meetmethoden en de frequentie van de bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater dat is bestemd voor de productie van drinkwater in de lidstaten.

De volgende communautaire wetgeving wordt in december 2013 ingetrokken:

- a Richtlijn 78/659/EEG van de Raad van 18 juli 1978 betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft teneinde geschikt te zijn voor het leven van vissen;
- b Richtlijn 79/923/EEG van de Raad van 30 oktober 1979 inzake de vereiste kwaliteit van schelpdierwater;
- c Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen;
- d Richtlijn 76/464/EEG, met uitzondering van artikel 6, dat bij de inwerkingtreding van deze richtlijn wordt ingetrokken.

Voor richtlijn 76/464/EEG gelden de volgende overgangsbepalingen:

- a de overeenkomstig artikel 16 van deze richtlijn vastgestelde lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst van de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982;
- b voor de toepassing van artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG kunnen de lidstaten de beginselen van deze richtlijn toepassen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsnormen vastgesteld in bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7, dan wel door de lidstaten vastgesteld overeenkomstig bijlage V voor stoffen die niet op de lijst van prioritaire stoffen voorkomen, of overeenkomstig artikel 16 lid 8 voor prioritaire stoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden, worden voor de toepassing van artikel 2 punt 7 en artikel 10 van richtlijn 96/61/EG als milieukwaliteitsnormen beschouwd.

Indien een stof op de overeenkomstig artikel 16 vastgestelde lijst van prioritaire stoffen niet in bijlage VIII van deze richtlijn noch in bijlage III van richtlijn 96/61/EG voorkomt, wordt hij daaraan toegevoegd.

Voor oppervlaktewaterlichamen moeten de milieudoelstellingen van het eerste stroomgebiedbeheersplan uit hoofde van deze richtlijn ten minste leiden tot kwaliteitsnormen die minstens even streng zijn als die welke vereist zijn om uitvoering te geven aan richtlijn 76/464/EEG.

► ARTIKEL 23 SANCTIES

De lidstaten stellen sancties op overtredingen van de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast. De aldus vastgestelde sancties dienen doeltreffend, evenredig en afschrikkend te zijn.

► ARTIKEL 24 UITVOERING

De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 22 december 2003 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis. Wanneer de lidstaten deze bepalingen aannemen, wordt in die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor deze verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten. De lidstaten delen de Commissie de tekst van de belangrijke bepalingen van intern recht mede, die zij op het onder deze richtlijn vallende gebied vaststellen. De Commissie stelt de andere lidstaten daarvan in kennis.

► ARTIKEL 25 INWERKINGTREDING

De richtlijn treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen. Dit is gebeurd op 22 december 2000.

17.3 AFSTEMMING MET ANDERE RICHTLIJNEN

17.3.1 Afstemming met richtlijn 76/464

De verplichte vergunning voor zwarte-lijststoffen uit richtlijn 76/464 mag onder het regime van de Kaderrichtlijn vervangen worden door algemene regels. Op dit moment wordt daar al veelvuldig gebruik van gemaakt. De Kaderrichtlijn maakt geen onderscheid meer tussen zwarte- en grijze-lijststoffen, maar werkt met een lijst van prioritare stoffen. Ook de eis van een tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen komt daarmee op termijn te vervallen. Op grond van de IPPC-richtlijn bestaat voor installaties die onder de richtlijn vallen de mogelijkheid algemene regels te stellen naast de vergunning en is de tijdelijke vergunning niet meer verplicht indien de maatregelen genoemd in artikel 5 van de IPPC-richtlijn zijn getroffen (artikel 20 lid 1 IPPC-richtlijn).

De lozingen van gevaarlijke prioritare stoffen dienen op termijn te worden beëindigd. Dit vereist een actualisering van de vergunningen op een andere wijze dan door middel van een tijdelijke vergunningverlening. De IPPC-richtlijn voorziet in een actualisering van vergunningen voor bepaalde grote installaties en ook de Wm (en daarmee de Wvo) kent een verplichte actualisering van milieuvergunningen. De Kaderrichtlijn bepaalt dat wanneer niet aan de kwaliteitsdoelstellingen

wordt voldaan, bestaande vergunningen dienen te worden onderzocht en zo nodig moeten worden herzien. Indien noodzakelijk, moeten aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het vaststellen van strengere kwaliteitsnormen. De kwaliteitsaanpak verandert in die zin, dat de functiegerichte benadering grotendeels komt te vervallen. Dat betekent niet dat alle nu geldende waterkwaliteitsdoelstellingen voor wateren met een bepaalde functie komen te vervallen; zij gaan over het algemeen voor alle oppervlaktewateren van een bepaald type gelden.

Richtlijn 76/464 vervalt na 13 jaar, waarbij artikel 6 vervalt bij inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn. Voor richtlijn 76/464 vervangt de prioriteitslijst van artikel 21 de als prioritair aangemerkte stoffen in de mededeling van de Commissie aan de Raad van 22 juni 1982 en voor de toepassing van artikel 7 kunnen lidstaten de beginselen van de Kaderrichtlijn toepassen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

17.3.2 Afstemming met waterrichtlijnen met kwaliteitseisen

De Kaderrichtlijn water gaat in beginsel niet langer uit van kwaliteitsnormen voor wateren met een bepaalde functie. Een uitzondering betreft de kwaliteitsnormen zoals die zijn opgenomen in de Drinkwaterrichtlijn (deze richtlijn is op 22 december 2007 vervallen, maar de Kaderrichtlijn kent in artikel 7 een apart regime voor water dat is bestemd voor de productie van drinkwater) en de Zwemwaterrichtlijn. Vermoedelijk vindt dit zijn oorzaak in het gegeven dat deze richtlijnen naast een milieudoelstelling, ook de bescherming van de volksgezondheid als doel hebben. Eerder vastgestelde waterkwaliteitseisen gelden ook onder de Kaderrichtlijn water als waterkwaliteitsnormen waaraan voldaan moet worden. Nu de functiegerichte benadering in beginsel wordt losgelaten, betekent dit dat de bestaande waterkwaliteitsnormen voor alle oppervlaktewateren van een bepaald type gaan gelden. Aan de kwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn moet in 2015 zijn voldaan; dan dient de goede toestand van het oppervlaktewater te zijn bereikt. Dit geldt niet wanneer een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden die de Kaderrichtlijn biedt.

De Kaderrichtlijn gaat er eveneens van uit dat het huidige beschermingsniveau dient te worden gehandhaafd, hetgeen betekent dat de bescherming door het in werking treden van de Kaderrichtlijn niet minder mag worden. Bestaande regelgeving dient dan ook pas te worden ingetrokken wanneer de relevante bepalingen uit de Kaderrichtlijn volledig zijn uitgevoerd.

Uit dit samenspel van bepalingen kan het volgende worden afgeleid. Voor die oppervlaktewateren die op grond van de huidige richtlijnen met waterkwaliteits-eisen voor wateren met een bepaalde functie, een bepaalde kwaliteit dienen te hebben, blijft deze kwaliteit - inclusief de huidige termijn waarop die kwaliteit bereikt dient te zijn - bestaan. Voor die oppervlaktewateren waaraan op grond van het huidige recht geen bepaalde functie is toegekend, geldt dat zij binnen 15 jaar eveneens aan de kwaliteitsnormen voor het betreffende type water dienen te voldoen. Voor deze laatste categorie wateren hebben de lidstaten dus een langere termijn om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. Eist de voorgeschreven goede toestand van het oppervlaktewater een betere milieukwaliteit dan uit de huidige richtlijnen voortvloeit, dan geldt voor alle oppervlaktewateren dat in 2015 aan deze goede toestand dient te worden voldaan.

17.3.3 Afstemming met de IPPC-richtlijn

De Kaderrichtlijn water biedt een organisatorisch kader en het instrumentarium om aan de doelstelling van de richtlijn te voldoen. Deze doelstelling is het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater. Voor zover deze doelstelling in gevaar wordt gebracht door verontreinigingen van puntbronnen en diffuse bronnen, schrijft de Kaderrichtlijn een gecombineerde aanpak van deze verontreiniging voor. Dat kan met behulp van verschillende instrumenten zoals vergunningen, emissiebeheersingsmaatregelen, basismaatregelen en aanvullende maatregelen. Lidstaten hebben hier een zekere - maar geen onbeperkte - keuzevrijheid.

Voor zover er verontreinigingen plaatsvinden vanuit puntbronnen die tevens installaties in de zin van de IPPC-richtlijn zijn, dient eveneens te worden voldaan aan de eisen die de IPPC-richtlijn stelt. De verontreiniging dient te worden gereguleerd op een wijze die past binnen de IPPC-richtlijn. Dit dient te zijn verwezenlijkt uiterlijk in 2012. Ook bij de verplichte basismaatregelen behoren de maatregelen die zijn opgenomen in de IPPC-richtlijn. Wanneer een integrale milieuvergunning wordt verleend voor een IPPC-installatie, waarbij tevens verontreiniging naar het oppervlaktewater optreedt, zal deze vergunning zodanige eisen of voorschriften moeten bevatten, dat aan de doelstelling en eisen van de Kaderrichtlijn kan worden voldaan. De inhoudelijke normering in de IPPC-vergunning (de hoogte of waarde van de emissiegrenswaarden) zal moeten voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water. Bij de integrale benadering die de IPPC-richtlijn voorstaat, is het doel om het milieu als geheel zo goed mogelijk te beschermen. Daarmee dient te worden voorkomen, dat verontreiniging van het ene milieucompartiment wordt afgewenteld op een ander milieucompartiment. Dat kan betekenen dat in het ene

compartiment een grotere verontreiniging wordt toegestaan, indien daarmee voor een ander milieucompartiment de verontreiniging aanzienlijk minder wordt. De verontreiniging van het milieu als geheel dient daarbij kleiner te worden.

De vraag rijst of ook aan de eisen die de Kaderrichtlijn water stelt voor de te bereiken milieukwaliteit, moet worden voldaan als daarmee de verontreiniging in een ander milieucompartiment aanzienlijk zal afnemen. Naar onze mening dienen de eisen die de Kaderrichtlijn water stelt, gezien te worden als minimumvereisten, in ieder geval na 2015. Dat ligt gecompliceerder voor de periode tot 2016. In die tijd hebben de lidstaten bij vergunningverlening de mogelijkheid om te schuiven met verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere, mits de totale verontreiniging van het milieu afneemt. Zij dienen zich daarbij te realiseren, dat de goede toestand van het oppervlaktewater in 2015 bereikt moet zijn. In de tussenliggende periode dient echter wel aan de nu reeds geldende waterkwaliteitsnormen voor bepaalde wateren en voor bepaalde stoffen (op basis van de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464) te worden voldaan. Tegelijkertijd kan uit de eis dat er geen achteruitgang mag plaatsvinden (Kaderrichtlijn) worden afgeleid, dat indien de kwaliteit van het oppervlaktewater significant verslechtert, de grenzen van de beoordelingsvrijheid die de lidstaten hebben, wordt overschreden.

De Kaderrichtlijn legt soms expliciet en soms impliciet een relatie met de IPPC-richtlijn. Hierbij is niet altijd duidelijk wat de consequenties zijn. Zo wordt in artikel 2 sub 40 een definitie van emissiegrenswaarde gegeven. Artikel 2 sub 40 stelt dat een grenswaarde voor de emissie van stoffen normaliter geldt op het punt waar de emissies de installaties verlaten. Het begrip installatie wordt in de Kaderrichtlijn niet gedefinieerd. Wij nemen aan dat dit niet betekent dat emissiegrenswaarden alleen op IPPC-installaties van toepassing zijn, omdat installatie een typische IPPC-term is. De richtlijn verwijst niet uitdrukkelijk naar de IPPC-richtlijn in deze definitie. De reikwijdte van de Kaderrichtlijn zou daardoor ook bijzonder worden beperkt. Een groot deel van de waterverontreiniging is niet afkomstig van zogenoemde IPPC-installaties, maar van andere verontreinigingsbronnen. De Kaderrichtlijn beoogt juist een algemeen beschermingskader voor het waterbeheer te bieden. Indien emissiegrenswaarden slechts gelden voor IPPC-installaties, dan zou dat betekenen dat alle andere verontreinigingsbronnen met behulp van de waterkwaliteitsbenadering aangepakt zouden moeten worden.

Dat stemt niet overeen met de gecombineerde aanpak waar de richtlijn expliciet voor kiest. Het sluit ook niet aan bij het bestaande beschermingsregime van de

Gevaarlijke stoffenrichtlijn en de oude Grondwaterrichtlijn. Aangenomen dient te worden dat met de term ‘installatie’ op een puntbron van verontreiniging wordt bedoeld. Met het oog op de rechtszekerheid zou het goed zijn als de richtlijn hier zelf duidelijk in is.

De IPPC-richtlijn vraagt een actualisering van vergunningen. Deze actualisering dient in ieder geval plaats te vinden wanneer uit monitoringgegevens blijkt dat de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water vermoedelijk niet worden bereikt (artikel 11 lid 5 Kaderrichtlijn). In dat geval dient de vergunning te worden herzien.

17.3.4 Afstemming met de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn

De Kaderrichtlijn erkent de relatie met andere beleidsterreinen. Zo wordt bij het vaststellen van de lijst met prioriteitsstoffen en het vaststellen van beheersingsmaatregelen voor deze stoffen rekening gehouden met de vraag wat uit een oogpunt van kosteneffectiviteit en evenredigheid, de meest geschikte combinatie van product- en procesbeheersingsmaatregelen is.⁵⁰⁷ Indien productbeheersingsmaatregelen een toetsing inhouden van toelatingen, verleend krachtens de gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn of de Biocidenrichtlijn, dan geschiedt die toetsing volgens de bepalingen van die richtlijnen (artikel 16 lid 6).

In artikel 12 van de Kaderrichtlijn wordt lidstaten de mogelijkheid geboden om problemen die gevolgen hebben voor het waterbeheer, maar die niet op het niveau van de lidstaat kunnen worden opgelost, voor te leggen aan de Commissie. Hierbij kunnen aanbevelingen worden gedaan voor oplossingen. Deze situatie kan zich voordoen bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen of biociden. Wanneer ten gevolge van deze toelating in een andere lidstaat, het water van de verzoekende lidstaat in kwaliteit achteruit gaat, kan de Commissie verzocht worden op te treden. Hierbij kan in de eerste plaats gedacht worden aan bestrijdingsmiddelen die in een andere lidstaat worden gebruikt, maar die voor verontreiniging in de ontvangende lidstaat zorgen. Voor zover het de wederzijdse erkenning van toelatingen betreft, zal de lidstaat eerst gebruik moeten maken van de mogelijkheden die de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn bieden voor beperking van bijvoorbeeld de gebruiksvoorschriften van een wederzijds erkende toelating. Artikel 12 biedt slechts mogelijkheden, voor zover problemen niet door de lidstaat zelf kunnen worden opgelost. Daarbij kan worden gedacht aan een rol voor de Commissie bij de invulling van de criteria, waarbij afgeweken mag worden van bijvoorbeeld de wederzijdse erkenning van toelatingen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

De Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn verwijzen op dit moment naar bestaande waterrichtlijnen en in het bijzonder naar de op grond daarvan geldende kwaliteitsnormen. Deze verwijzingen dienen te worden aangepast op het moment dat deze waterrichtlijnen komen te vervallen. Het verdient aanbeveling te verwijzen naar de betreffende bepalingen uit de Kaderrichtlijn water. Hiervoor is al geconstateerd, dat bij de toelating en wederzijdse erkenning van bestrijdingsmiddelen slechts naar bepaalde waterrichtlijnen wordt verwezen. Een goede toestand van het oppervlaktewater kan niet alleen bereikt worden met behulp van waterregelgeving, maar is ook sterk afhankelijk van maatregelen genomen op andere beleidsterreinen. Ook de Kaderrichtlijn erkent het belang van externe integratie. In dat licht is het beter in de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn en de Biocidenrichtlijn de aanvaardbaarheid van een toegelaten bestrijdingsmiddel te relateren aan de vereiste goede kwaliteit van het water.

17.3.5 Afstemming met de Habitatrichtlijn

De Kaderrichtlijn water erkent het belang van externe integratie en verwijst in diverse bepalingen naar de Habitatrichtlijn. Zo dienen de maatregelen die op grond van de Habitatrichtlijn zijn vereist, opgenomen te worden in het verplichte maatregelenprogramma op grond van de Kaderrichtlijn. De op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen gebieden dienen opgenomen te worden in het register met beschermde gebieden op grond van de Kaderrichtlijn. Het beschermingsniveau dient minstens even hoog te zijn als op grond van de Habitatrichtlijn is vereist. Voor gebieden die op grond van de Habitatrichtlijn aangewezen moeten worden maar nog niet zijn aangewezen, geldt hetzelfde. De monitoringprogramma's voor beschermde gebieden worden aangevuld met de specificaties die de Habitatrichtlijn vereist.

De Kaderrichtlijn kent andere uitzonderingen dan de Habitatrichtlijn om niet aan het strenge beschermingsregime te hoeven voldoen. Artikel 4 lid 7 van de Kaderrichtlijn noemt wel ‘redenen van hoger openbaar belang’ om niet volledig aan de doelstellingen te voldoen, maar dit is niet de enige mogelijke uitzonderingsgrond. De voorwaarden waaronder een beroep op deze uitzondering kan worden gedaan, verschillen in terminologie van de Habitatrichtlijn. Dit kan voor afstemmingsproblemen zorgen. Naast de specifieke afstemmingsperikelen van de Kaderrichtlijn, geldt voor de afstemming tussen de Kaderrichtlijn en de Habitatrichtlijn hetzelfde als hiervoor beschreven bij de afstemming tussen richtlijn 76/464 en de Habitatrichtlijn.

507 | Zie uitvoeriger Van Rijswijk & Voegelzang-Stoute 2007 en voor de relatie met de toelating van geneesmiddelen Montforts e.a. 2006.

17.3.6 Afstemming met de Nitraatrichtlijn

Zowel de Kaderrichtlijn als de Nitraatrichtlijn beogen verontreiniging van oppervlaktewater tegen te gaan door middel van programma's met maatregelen. Met het vervallen van de definiëring van het begrip lozing uit richtlijn 76/464 zal de vraag of lozingen van meststoffen vergunningplichtig zijn, echter niet komen te vervallen. De Kaderrichtlijn maakt een onderscheid tussen verontreinigingen vanuit puntbronnen en vanuit diffuse bronnen. Voor beide verontreinigingen dient een gecombineerde aanpak te worden gekozen. Artikel 10 stelt vervolgens dat voor alle lozingen een gecombineerde aanpak geldt. Daar kunnen op grond van de tekst zowel verontreinigingen vanuit puntbronnen als vanuit diffuse bronnen onder vallen. Evengoed kan worden verdedigd, dat onder lozingen alleen de verontreinigingen vanuit puntbronnen vallen, nu artikel 10 onder c een aparte mogelijkheid biedt voor de regulering van verontreiniging vanuit diffuse bronnen. Meststoffen behoren tot de stoffen waarvan de verontreiniging dient te worden verminderd, zodat een goede toestand van het oppervlaktewater wordt bereikt. Ook onder de Kaderrichtlijn geldt dat, wanneer het lozingen vanuit puntbronnen betreft, gekozen moet worden voor emissiebeheersingsmaatregelen of toepasselijke emissiegrenswaarden gecombineerd met geldende kwaliteitsdoelstellingen. Voor zover de verontreiniging wordt veroorzaakt door diffuse bronnen, kan gekozen worden voor emissiebeheersingsmaatregelen met inbegrip van de beste milieupraktijken. De Kaderrichtlijn doelt hier vermoedelijk ook op met de verwijzing naar maatregelen uit de Nitraatrichtlijn in artikel 10 lid 2.

Wanneer meststoffen worden geloosd vanuit een intensieve veehouderij die onder de IPPC-richtlijn valt, dient tevens aan de eisen van de IPPC-richtlijn te worden voldaan. Wanneer meststoffen worden geloosd vanuit verschillende inrichtingen die in een beschermd gebied liggen op grond van de Habitatrictlijn, dienen de verontreinigingen in hun onderlinge samenhang te worden gezien en zodanig te worden gereguleerd dat aan de eisen van de Habitatrictlijn wordt voldaan.

Naar aanleiding van arresten van het Hof van Justitie van 8 september 2005 (C-121/03 en C-416/02) rijst de vraag hoe de verhouding tussen de Kaderrichtlijn en de Nitraatrichtlijn nu moet worden gezien. De uitspraak zag op de verhouding tussen de Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68) en de Nitraatrichtlijn. In deze uitspraken stelt het Hof van Justitie dat 'het stelsel inzake bescherming van het water tegen verontreiniging door dierlijke mest op gemeenschapsniveau niet op richtlijn 80/68 maar op richtlijn 91/676 (Nitraatrichtlijn) berust'. Onduidelijk is of de verontreiniging van water door meststoffen in het kader van het Gemeen-

schapsrecht ook exclusief op de Nitraatrichtlijn rust en of de Nitraatrichtlijn slechts onderdeel is van de gecombineerde aanpak en de maatregelen op basis van artikel 11 KRW.

17.4 IMPLEMENTATIE VAN DE KADERRICHTLIJN WATER

17.4.1 Inleiding

Ondanks het feit dat Nederland intensief bij de voorbereidingen van de Kaderrichtlijn betrokken is geweest,⁵⁰⁸ liep de implementatie niet bepaald van een leien dakje.⁵⁰⁹ Op rijksniveau is vroeg begonnen met het implementatietraject omdat men de Kaderrichtlijn graag op tijd wilde omzetten. Door onder andere een rapport van Alterra waarin een worst-casescenario werd geschetst van de gevolgen van de Kaderrichtlijn water voor de Nederlandse landbouw,⁵¹⁰ liep de uiteindelijke behandeling van het wetsvoorstel tot implementatie van de Kaderrichtlijn grote vertraging op. De Tweede Kamer weigerde het wetsvoorstel in behandeling te nemen voordat duidelijkheid werd gegeven over de wijze waarop Nederland de richtlijn zou implementeren, ingegeven door de vrees dat Nederland veel te ambitieus zou zijn. De ervaringen met de Habitatrictlijn lagen nog vers in het geheugen. Pas nadat de Staatssecretaris daarover een notitie aan de Kamer had aangeboden,⁵¹¹ werd het wetsvoorstel zonder verder veel inhoudelijke discussie door de Kamer geloodst. Inmiddels zijn diverse lidstaten door het Hof van Justitie veroordeeld omdat de richtlijn nog niet was omgezet.⁵¹²

17.4.2 Implementatie in de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer

De implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlands recht vond plaats bij wet van 7 april 2005, houdende wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), kortweg: Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water.⁵¹³ De wet behelst daarmee wijzigingen van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer.

Wijzigingen in de Wet op de waterhuishouding

De Wet op de waterhuishouding is in die zin gewijzigd dat de verplichte stroomgebiedbeheersplannen worden opgenomen in de (bestaande) Nota waterhuishouding. De Minister van Verkeer en Waterstaat is de 'bevoegde autoriteit' voor de vier Nederlandse stroomgebieden, te weten die van de Rijn, de Maas, de Eems en de Schelde. Er zijn bepalingen toegevoegd die voorzien in internationaal overleg,

508 | De Villeneuve 1996; Van Dijk e.a. 1998; De Villeneuve 1998, p. 23-29; Van Dijk & Havekes 1999.

509 | Zie ook AcW & CAW 2007.

510 | Van der Bolt 2003.

511 | Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis, Kamerstukken II 2003-2004, 28 808, nr. 12.

512 | HvJ 15 december 2005, C-67/05, Commissie vs Bondsrepubliek Duitsland; HvJ 15 december 2005, C-33/05, Commissie vs Koninkrijk België; HvJ 12 januari 2006, C-60/22, Commissie vs Portugal; HvJ 12 januari 2006, C-60/19, Commissie vs Italië.

513 | Stb. 2005, 303. De kamerstukken die betrekking hebben op de implementatiewet, hebben nummer 28 808.

waarmee wordt voldaan aan de verplichting te werken aan grensoverschrijdende stroomgebiedbeheersplannen en er is voorzien in de implementatie van de publieke participatieverplichtingen.

De Wet op de waterhuishouding bevat de volgende bepalingen in verband met de implementatie van de KRW: de begripsomschrijving van ‘Onze Ministers’ omvat nu Onze Minister van Verkeer en Waterstaat tezamen met Onze Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren. Aan het einde van het artikel 1 is een aantal algemene bepalingen toegevoegd, namelijk ‘Kaderrichtlijn water’, ‘stroomgebied’, ‘stroomgebieddistrict’, ‘stroomgebiedbeheersplan’ en ‘internationaal stroomgebiedbeheersplan’. Voorts gaat een wijziging uit hoofde van artikel 20, eerste lid, van de Kaderrichtlijn water voor de toepassing van deze wet gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

Er zijn twee artikelen ingevoegd, 2a en 2b. Artikel 2a introduceert de stroomgebieden in het Nederlandse deel van de voor Nederland relevante stroomgebieden, te weten de Eems, Rijn, Maas en Schelde. Onder het Nederlandse grondgebied wordt mede verstaan de territoriale zee, voor zover die is gelegen aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van een internationale zeemijl, zijnde achttienhonderd en twee en vijftig meter, gemeen te zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de wet, grenzen Nederlandse territoriale zee of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebieddistricten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Daarbij wordt tevens voorzien in de toedeling van grondwatervoorkomens aan één van de stroomgebieddistricten. Bij de voorbereiding van de maatregel dienen ‘Onze Ministers’ per stroomgebieddistrict gedeputeerde staten van de betrokken provincies, de kwaliteitsbeheerders en de kwantiteitsbeheerders, alsmede de regeringen van de andere staten in het stroomgebieddistrict te raadplegen.

Artikel 2b legt verplichtingen op aan provincies, waterschappen en gemeenten, welke noodzakelijk zijn om de KRW goed te kunnen implementeren én uitvoeren. Artikel 2b luidt als volgt:

Provinciale besturen, kwaliteitsbeheerders, kwantiteitsbeheerders en gemeentebesturen:

- a verrichten de analyses en beoordelingen, bedoeld in artikel 5 van de Kaderrichtlijn water, en
- b verstrekken aan Onze Minister de resultaten daarvan, alsmede de overige gegevens, bedoeld in bijlage VII van de Kaderrichtlijn water, voor zover die betrekking hebben op hun onderscheiden aandeel in de waterhuishouding in een stroomgebieddistrict, onverminderd het bepaalde in hoofdstuk II van deze wet.

Op initiatief van Onze Minister vindt per stroomgebieddistrict overleg van de betrokken bestuursorganen plaats ten behoeve van een goede uitvoering van het eerste lid.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld aangaande de gegevensverstrekking.

Artikel 3, dat handelt over de landelijke nota waterhuishouding, is zo gewijzigd dat in de nota de stroomgebiedbenadering is geïmplementeerd. De stroomgebiedbeheersplannen alsmede een samenvatting van het maatregelenprogramma worden in de nota opgenomen. De termijn voor herziening gaat 6 jaar bedragen.

Artikel 4 is in die zin gewijzigd dat de totstandkoming van de nota (inclusief betrokkenheid van de decentrale en buitenlandse overheden) en de inspraak gaan voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water.

Artikel 7, dat handelt over de provinciale waterhuishoudingsplannen is eveneens gewijzigd om aan de vereisten van de stroomgebiedbenadering en de KRW te voldoen. Zo moeten de maatregelen en voorzieningen die worden genomen, worden gerangschikt naar stroomgebieddistrict, moeten kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen en moet het provinciale plan de relevante delen van het maatregelenprogramma ex artikel 11 KRW bevatten. Het plan moet een keer in de zes jaar worden herzien. Artikel 6 geeft regels omtrent de totstandkoming, waaronder overleg met andere overheden binnen hetzelfde stroomgebied (nationaal en internationaal).

Voor de beheersplannen van de waterbeheerders (rijk en waterschappen) worden soortgelijke bepalingen opgenomen in artikel 9.

Een belangrijk aspect van de nieuwe regeling is dat de maatregelen die worden opgenomen in de maatregelenprogramma’s binnen 3 jaar moeten worden uitgevoerd.

Rijk en provincie hebben sturingsinstrumenten om in te grijpen indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding, nationaal dan wel per stroomgebieddistrict, zulks vorderen.

17.4.3 Wijzigingen in de Wet milieubeheer

De wijzigingen van de Wet milieubeheer zien op milieukwaliteitseisen voor de chemische en ecologische toestand van wateren, een aanscherping van het stand-stillbeginsel en de implementatie van de monitoringverplichtingen. De belangrijkste wijzigingen betreffen de regulering van de waterkwaliteitsdoelstellingen, de monitoring op grond van hoofdstuk 5 van de Wm en het register van beschermde gebieden (artikel 12.11 Wm), waarbij eveneens verplichtingen aan gemeentebesturen worden opgelegd om het register bij te houden.

Na artikel 5.2a is een artikel toegevoegd, waarin wordt bepaald dat zowel bij AMvB als bij provinciale verordening waterkwaliteitseisen kunnen worden vastgesteld. Dit houdt in dat noodzakelijke kwaliteitseisen óf bij AMvB óf bij provinciale verordening moeten worden vastgesteld. De KRW vereist immers de vaststelling van waterkwaliteitseisen.

Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld die provinciale staten bij de vaststelling van de eisen in de provinciale milieuverordening in daarbij aan te wijzen gevallen in acht moeten nemen. Bij het vaststellen van de waterkwaliteitseisen wordt overeenkomstig artikel 4, vierde, vijfde en zevende lid, van de Kaderrichtlijn water bepaald in hoeverre en onder welke voorwaarden kan worden afgeweken van de eisen en streeftermijnen van artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn. De kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater voorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden mag niet verslechteren, behoudens voor zover overeenkomstig artikel 4 lid 6 of 7 KRW in de AMvB met kwaliteitseisen is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten. Onduidelijk is of deze bepaling, die in Nederland bekend staat als het stand-stillbeginsel - volledig overeenstemt met het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW. Betoogd wordt wel dat het KRW-begrip 'geen achteruitgang' slechts betrekking heeft op de wijziging van een waterlichaam in die mate dat er sprake is van een achteruitgang naar een lagere toestandsklasse (bijvoorbeeld van goed naar matig). Of dat een juiste uitleg van de KRW is, zal echter pas duidelijk worden wanneer het Hof van Justitie zich daarover heeft uitgesproken.

Op dit moment wordt gewerkt aan een AMvB met waterkwaliteitseisen. Het is nog onduidelijk hoe de betreffende AMvB, die in 2009 in werking moet zijn, er

precies uit gaat zien en wat de consequenties voor de praktijk van het waterbeheer zullen zijn.⁵¹⁴

Aan artikel 5.3 is een lid toegevoegd, waarin wordt bepaald dat bij AMvB regels worden gesteld met betrekking tot het opstellen van programma's voor de monitoring van oppervlaktewateren en grondwater voorkomens als bedoeld in artikel 8 KRW, waarbij voor beschermde gebieden aanvullende verplichtingen kunnen worden gesteld indien dat nodig is op grond van andere Europese milieurichtlijnen.

De regeling met betrekking tot de monitoring is inmiddels vastgesteld. Het betreft het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water.⁵¹⁵

Te zijner tijd zal de implementatie van de Kaderrichtlijn water moeten worden gezocht in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zie hierover uitvoeriger het hoofdstuk 'Nieuwe wetgeving'. Op kortere termijn zal ook de Wet gemeentelijke watertaken van belang worden voor de implementatie van de KRW.

17.4.4 Overige implementatieverplichtingen

Financiering en kostenterugwinning

Voor het beginsel van de kostenterugwinning is van belang wat onder 'waterdiensten' moet worden verstaan. Hierbij moet worden gedacht aan onttrekking en opstuwing alsmede de opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater. Ook moet hierbij met name worden gedacht aan het functioneren van de communale rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's), waar het afvalwater van huishoudens en bedrijven wordt gezuiverd, inclusief de lozing van het effluent van deze rwzi's. Aangezien ook wordt gesproken over de 'verzameling' van afvalwater zal de (gemeentelijke) riolering eveneens tot het begrip waterdienst moeten worden gerekend. Dit geldt evenzeer voor de drinkwatervoorziening, aangezien grond- of oppervlaktewater daarvoor de noodzakelijke grondstof is. Ook het waterkwantiteitsbeheer kan als een waterdienst worden beschouwd. Juist met het oog op bepaalde economische activiteiten (landbouw, scheepvaart) wordt oppervlaktewater immers opgestuwd en soms over grote afstanden 'gedistribueerd'. Uitgaande van deze omschrijving van het begrip waterdiensten, moeten als 'kosten' van deze waterdiensten worden aangemerkt de uitgaven die door de overheid (dan wel private ondernemingen die bepaalde taken van de overheid toebedeeld hebben gekregen) moeten worden gemaakt op het brede terrein van het waterbeheer. Deze kosten laten zich onderscheiden in bijvoorbeeld de kosten

514 | Zie uitvoeriger Van Rijswijk 2007a en Backes, Kruijt en Van Rijswijk 2007.

515 | Stb. 2007, 46. Het besluit bevat een wijziging van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwembaden.

516 | Zie artikel 1 Besluit vaststelling grenzen stroomgebied-districten.

517 | Artikel 5 rapportages KRW, zie www.kaderrichtlijnwater.nl.

518 | Zie <http://krw.ncgi.nl/krw>.

519 | Aanvankelijk is gekozen voor het aanwijzen van de innamepunten met betrekking tot oppervlaktewater. Dit lijkt niet in overeenstemming met de eisen uit de Kaderrichtlijn water omdat die spreekt over het aanwijzen van waterlichamen, zie Wuijts & Van Rijswick 2006, p. 19 en 20. Voor grondwater zijn voornamelijk de grondwaterbeschermingsgebieden (o.g.v. de Wm) opgenomen in het Register. De Europese Commissie heeft inmiddels de uitspraak gedaan dat de opname in het Register gehele grondwaterlichamen moet betreffen. Wanneer dezelfde methodiek wordt toegepast voor oppervlaktewater, kan worden aangenomen dat oppervlakte-waterlichamen moeten worden opgenomen en niet alleen de innamepunten. Zie eveneens Velner & Ekkendonk 2004.

520 | Referenties en concept-maatlatten voor meren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-42, Utrecht, oktober 2004; Referenties en concept-maatlatten voor rivieren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-43, Utrecht, oktober 2004; Referenties en concept-maatlatten voor overgangs- en kustwateren voor de Kaderrichtlijn water. STOWA-rapport 2004-44, Utrecht, oktober 2004.

521 | Duursema e.a. 2006 inzake de pra(a)gmatische benadering van de resultaatsverplichting uit de KRW. De essentie van de gekozen aanpak is dat niet de doelen voorop staan maar het pakket aan maatregelen om de doelen te bereiken. Worden de maatregelen uitgevoerd dan zou aan de norm voldaan zijn. De discussie om de resultaatsverplichting op deze wijze uit te voeren is niet puur Nederlands, maar vindt plaats op Europees niveau binnen de Strategic Steering Group 'WFD and Hydromorphology'. De aanpak is goedgekeurd door de Werkgroep A/ Ecostat, beide groepen maken deel uit van de Common Implementation Strategy. Deze benadering is inmiddels ook goedgekeurd door de Europese waterdirecteuren. Zie hierover eveneens Strategic Document Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EG), opgesteld door de waterdirecteuren op 2 mei 2001.

van aanleg, beheer en onderhoud van riolering, rwzi's en het waterleidingnet. Problemen met een correcte implementatie van deze eis uit de richtlijn zullen zich met name voordoen wanneer waterdiensten worden gefinancierd uit de algemene middelen, of wanneer onduidelijk is hoe groot de gemaakte kosten zijn. Dit laatste is eveneens relevant voor het maken van een goede kosten-batenanalyse van de te treffen maatregelen.

Implementatie van de verplichtingen heeft plaatsgevonden in de Waterschapswet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet gemeentelijke watertaken. In de toekomst zal de Wvo vervangen worden door de Waterwet (zie hoofdstuk nieuwe wetgeving).

Beschrijving stroomgebieden, artikel 5-rapportages en register beschermde gebieden

Vóór 2004 moest aan een aantal verplichtingen uit de Kaderrichtlijn zijn voldaan. Dit betrof als eerste een beschrijving van de stroomgebiedsdistricten (artikel 3 KRW).⁵¹⁶ Ten tweede moesten op grond van artikel 5 van de Kaderrichtlijn water de lidstaten vóór 22 december 2004 rapportages maken die een beoordeling bevatten van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het oppervlaktewater en op het grondwater. Deze zogeheten artikel 5 rapportages zijn inmiddels gereed.⁵¹⁷ Op grond van de richtlijn moet een Register beschermde gebieden worden vastgesteld door de lidstaten (artikel 6 KRW). Ook dit register is inmiddels gereed,⁵¹⁸ al zal waarschijnlijk nog enige aanpassing nodig zijn, onder meer naar aanleiding van de beschermde gebieden die moeten worden aangewezen omdat er innamepunten voor de drinkwatervoorziening in gelegen zijn.⁵¹⁹

Kwalificatie Nederlandse wateren

Nederland moet zijn wateren kwalificeren in categorieën wateren als rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren. Voor elk van deze wateren is de 'goede toestand' namelijk verschillend. Bij elke categorie worden typen wateren onderscheiden en moeten referentieomstandigheden worden vastgesteld voor de goede toestand. Aan de hand van deze referentietoestand kan vervolgens worden bepaald hoe het met een bepaald water is gesteld. Dit kan variëren van zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht. Ook hier is inmiddels het nodige werk verzet.⁵²⁰

Ecologische doelstellingen en kwaliteitseisen

Voor de verschillende typen wateren dienen de ecologische doelstellingen te worden geformuleerd.⁵²¹ Uiteindelijk worden de doelstellingen vastgelegd in milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer (zie hierboven) en kan worden

bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om de wateren in de vereiste 'goede toestand' te krijgen. Het zorgt voor de nodige discussie hoe precies de kwaliteitseisen vorm gegeven moeten worden. Het gaat daarbij om de vraag op welke wijze de kwaliteitseisen door moeten werken in besluiten op grond van andere beleidsterreinen, zoals de ruimtelijke ordening of het productbeleid. Moet ieder overheidsorgaan rekening houden met waterkwaliteitseisen of ze zelfs in acht nemen, of kan worden gekozen voor een koppeling aan de stroomgebiedbeheersplannen of aan de maatregelenprogramma's? Enerzijds moeten de kwaliteitseisen zodanig worden vormgegeven dat aan Europese verplichtingen wordt voldaan, anderzijds is de roep om een zekere mate van flexibiliteit groot.⁵²² Het zal duidelijk zijn dat met name het bereiken van een goede ecologische toestand voor de nodige hoofdbreken zorgt, omdat nu eenmaal niet op voorhand vaststaat dat het nemen van bepaalde maatregelen een bepaalde ecologische situatie kan bewerkstelligen.⁵²³ Hier wrekt zich ook de discussie over de vraag of de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water als inspanningsverplichtingen of als resultaatsverplichtingen moeten worden gezien. Er heerst - mede vanwege bovenstaande redenen - een angst voor het moeten voldoen aan een 'resultaatsverplichting' ten aanzien van het bereiken van de milieudoelstellingen. Vandaar dat gezocht wordt naar methoden om hier 'pragmatisch' mee om te gaan (de zogeheten Praagse methode): men hoopt dat aan de resultaatsverplichting is voldaan als de voorgenomen maatregelen zijn genomen. Of de Praagse methode stand houdt bij het Hof van Justitie blijft een vraag tot het Hof hier zijn oordeel over geeft. Voor de praktijk zorgt deze oplossing er in ieder geval voor dat men aan de slag gaat.

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat de focus op de effectgerichte benadering door middel van verplichtingen die worden vastgesteld als milieudoelstelling en kwaliteitseisen, de lidstaten in een moeilijke positie kan plaatsen. Beoordeeld zal namelijk worden of de vereiste kwaliteit is bereikt, maar lidstaten hebben niet altijd alle instrumenten om deze verantwoordelijkheid waar te maken. Dit kan worden veroorzaakt door natuurlijke factoren (stromend water, het mariene milieu, ecologische reacties die niet te garanderen zijn), door een gebrek aan bevoegdheden (die voor bepaalde beleidsterreinen niet exclusief op het niveau van de lidstaat liggen)⁵²⁴ en vanwege het feit dat bij waterregelgeving veelal sprake zal zijn van noodzakelijke internationale samenwerking om de gewenste resultaten te bereiken.⁵²⁵ Die samenwerking zal niet altijd even succesvol zijn. In zekere zin stelde de ouderwetse brongerichte aanpak uit de oudere milieुरichtlijnen de lidstaten voor minder problemen, omdat het verplicht reguleren van activiteiten iets is wat een lidstaat zelf in de hand heeft.

522 | Zie voor een verkennend onderzoek Van Rijswick e.a. 2006, Van Rijswick 2007 en Backes, Kruyt en Van Rijswick 2007.

523 | De KRW voor het (water) leven, STOWA 2005-04, is een brochure die uitleg geeft aan niet-ecologen over de betekenis van de ecologische normen, de biologische referenties en concept-normen voor 'natuurlijke' wateren.

524 | Zie Montforts e.a. 2006 en Van Rijswick & Vogelegang-Stoute 2007.

525 | Zie het hoofdstuk over Grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.

Stroomgebiedbeheersplannen

Op dit moment wordt in het gehele land gewerkt aan de voorbereiding van de (deel)stroomgebiedbeheersplannen die in 2009 moeten worden vastgesteld. Omdat nog niet helemaal duidelijk is wat de beste manier is om deze plannen vorm te geven, vinden er op dit moment verschillende proefprojecten plaats. In deze projecten wordt bijvoorbeeld onderzocht welke maatregelen nodig zijn om bepaalde doelstellingen te kunnen bereiken en op welke wijze en in welke volgorde maatregelen het best genomen kunnen worden om tegen zo gering mogelijke kosten het grootste resultaat te krijgen.⁵²⁶ Het stroomgebiedbeheersplan dient namelijk ook een samenvatting te bevatten van het programma van maatregelen waarmee de lidstaten aan de doelstellingen willen gaan voldoen.⁵²⁷ Een kosten-batenanalyse speelt daarbij een belangrijke rol.⁵²⁸ Het daadwerkelijke maatregelenprogramma moet in Nederland worden gezocht in verschillende (decentrale) plannen.

De komende jaren zal verder worden gewerkt aan de voorbereiding van de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's, alsmede het vaststellen van de kwaliteitseisen voor zowel stoffen als ecologie op grond van de Wet milieubeheer. In 2009 moeten de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's inclusief de vaststelling van de waterkwaliteitseisen gereed zijn, in 2012 moeten deze operationeel zijn en in 2015 moet aan de doelstellingen zijn voldaan, gerechtvaardigde uitzonderingen daargelaten.

Voor de lopende ontwikkelingen verwijzen wij naar de jaarlijks uit te brengen Decernota's met de daarin opgenomen acties richting de vaststelling van de stroomgebiedbeheersplannen in 2009 en de wijze waarop de publieke participatie wordt vormgegeven, en naar artikelen in het Waterschap, H2O en de site over de Kaderrichtlijn water.⁵²⁹

17.5 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

De Kaderrichtlijn water is door middel van de Implementatiewet in het Nederlandse recht geïmplementeerd, maar er dient nog de nodige uitvoeringsregeling te worden vastgesteld. Onduidelijk is of de Implementatiewet een volledig correcte omzetting van de KRW is.

Met betrekking tot een aantal zaken kunnen mogelijk problemen worden verwacht. Deze worden hieronder kort besproken.

17.5.1 Plannen

De Wet op de waterhuishouding biedt een wettelijke basis voor de implementatie van met name de planverplichtingen van de Kaderrichtlijn water. De Wwh betreft

immers de overheidszorg voor het op of in de bodem vrij voorkomende water, welke zorg in die wet als waterhuishouding wordt aangemerkt. De waterhuishouding bestrijkt als zodanig het breed georiënteerde maatregelenpakket van de Kaderrichtlijn water, gericht op het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater en een goede grondwatertoestand, zoals dat in de Kaderrichtlijn water is uitgewerkt in ecologische, chemische en kwantitatieve elementen.

De wijzigingen in de Wwh betreffen vooral de verwerking van de stroomgebiedbenadering in de regeling ten aanzien van de planvorming. Het hoofdstuk over de plannen voor de waterhuishouding zal verschillende onderdelen van de Kaderrichtlijn water omvatten:

- a het maatregelenprogramma voor het Nederlandse deel, waarvan de inhoud wordt verdeeld over de verschillende wettelijke plannen, teneinde aan te sluiten bij de bestaande bevoegdheden van de verschillende betrokken bestuursorganen. Dit kan lastig worden in de praktijk: is voldoende implementatie en afstemming gegarandeerd? Met name door de doorwerking van de plannen door middel van het 'rekening houden met' is het mogelijk dat niet altijd aan de richtlijnverplichtingen wordt voldaan. Onder het regime van de Waterwet wordt dit systeem van planafstemming losgelaten en vervangen door pro-actieve sturing en toezicht, waarmee naar verwachting beter aan de verplichtingen uit de KRW wordt voldaan;⁵³⁰
- b de Nederlandse inbreng in een internationaal stroomgebiedbeheersplan, of, indien geen internationaal plan tot stand komt, in een nationaal stroomgebiedbeheersplan. Dit wordt voor elk district in de Nota waterhuishouding opgenomen;
- c de aanwijzing van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen in de beheersplannen van het Rijk en decentrale waterbeheerders, alsmede in de provinciale plannen. De stroomgebiedbeheersplannen zoals opgenomen in de Nota waterhuishouding worden nader uitgewerkt in provinciale waterhuishoudingsplannen en beheersplannen van Rijk en waterschappen. Er dient te worden zorg gedragen voor een geheel aan nationale en decentrale plannen per stroomgebied. Dit vraagt de nodige afstemming tussen provincies en waterbeheerders. Door middel van het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW) en het Regionaal Bestuurlijke Overleg (RBO) worden hier ook de gemeenten bij betrokken.

Op dit moment staan in Nederland de vereiste gegevens uit het maatregelenprogramma in verschillende nationale plannen. Hierbij moet worden gedacht aan de Nota waterhuishouding, provinciale waterhuishoudingsplannen, waterbeheersplannen,

⁵²⁶ | Zie ook Rijkswaterstaat/ RIZA, Schaalniveaus KRW, Verkenning naar huidige en wenselijke schaalniveaus voor implementatie van KRW maatregelen, november 2005.

⁵²⁷ | Vos & Jansen 2005. Het rapport geeft een overzicht van Europese richtlijnen en verordeningen die ingezet kunnen worden voor het terugdringen van vervuiling om aan de eisen van de KRW te voldoen.

⁵²⁸ | Syncera Water 2005, paragraaf 3.3. Zie eveneens Matrix 2007.

⁵²⁹ | www.kaderrichtlijnwater.nl.

⁵³⁰ | Zie uitvoeriger het hoofdstuk over nieuwe wetgeving.

grondwaterbeheersplannen, de Nota ruimtelijke ordening, streekplannen, bestemmingsplannen, rioleringsplannen, het nationaal milieubeleidsplan en de jaarlijkse milieuprogramma's, provinciale milieubeleidsplannen en een beleidsplan drinken en industriewatervoorziening.⁵³¹ Deze plannen voorzien deels in afstemmingsconstructies als het 'haasje over springen' en 'rekening houden met'. Daarnaast vindt voorafgaand overleg plaats met andere belanghebbende overheden en bestaat er een goedkeuringsplicht voor de beheersplannen van de waterschappen door de provincie. Bij de implementatie wordt er voor gekozen om de Nota waterhuishouding aan te merken als een stroomgebiedbeheersplan. In de nota zullen de vier stroomgebieden achtereenvolgens aan de orde komen. De verwachting is dat de doelstellingen en de normen voor de stroomgebieden grotendeels gelijk zullen zijn. In de Nota waterhuishouding zal een verplichte samenvatting van het maatregelenprogramma worden opgenomen en verder zal moeten worden verwezen naar bestaande planvormen. In de bestaande plannen vindt men dan de meer gedetailleerde invulling van het strategische en meer globale nationale stroomgebiedbeheersplan. Hier is enige oplettendheid geboden. De Nota waterhuishouding is gebaseerd op de Wwh en heeft een wettelijke status. Om de richtlijn correct te implementeren, is het noodzakelijk ervoor te zorgen dat het plan concreet genoeg is. Wanneer gebruik wordt gemaakt van afstemmingsconstructies met andere en/of lagere plannen is afstemming door middel van het 'rekening houden met' wellicht niet genoeg om een correcte implementatie te garanderen. Bij de verwijzing naar bestaande plannen dient men zich eveneens te realiseren dat stroomgebieden waterschaps-, gemeente- en provincieoverschrijdend zijn. In dat verband zal ook afstemming plaats moeten vinden tussen de bestaande (decentrale) plannen die gelden binnen een stroomgebied.

Kenmerkend voor de stroomgebiedbenadering is dat wordt uitgegaan van een integrale benadering van kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van zowel oppervlaktewater als grondwater. Op dit moment kennen ook de Nota waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen deze integrale benadering. De Kaderrichtlijn water erkent nadrukkelijk de relatie met andere beleidsterreinen zoals milieu en ruimtelijke ordening, natuurbeheer en andere beleidssectoren.

In de internationale afspraken kan - voor bepaalde aspecten - besloten liggen dat gemotiveerde afwijking niet mogelijk is; alsdan moeten die afspraken 'in acht worden genomen' bij het vaststellen van de Nota waterhuishouding. Via de reeds beschreven mechanismen werkt de nota vervolgens door in de andere Nederlandse plannen. Het kan worden betwijfeld of de Nederlandse wijze van doorwerking via het 'rekening houden met', in dat geval voldoende garandeert dat de internationale afspraken in acht worden genomen bij lagere plannen en concrete besluiten.

17.5.2 Passende organisatie

Voor elk stroomgebied dienen passende administratieve regelingen en een passende bevoegde autoriteit te worden aangewezen (artikel 3 lid 2). Uit de Kaderrichtlijn water vloeien geen directe verplichtingen voort tot het vormen van een nieuwe bestuurslaag of grensoverschrijdende waterschappen.⁵³² Dat betekent niet dat er niets hoeft te veranderen. In de huidige bestuurlijke organisatie zal moeten worden aangegeven wie de bevoegde autoriteiten voor de verschillende stroomgebieden worden en wie expliciet verantwoordelijk is voor de verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn water voortvloeien. Er is bij de implementatie van de Kaderrichtlijn water in het Nederlandse recht weliswaar besloten dat de Minister van V&W de bevoegde autoriteit zal worden voor alle vier de stroomgebieden, maar ook voor provincies, waterschappen en gemeenten kent de Kaderrichtlijn water verplichtingen als passende autoriteit. Zo zal de stroomgebiedbenadering ervoor zorgen dat er een intensieve samenwerking noodzakelijk is tussen decentrale overheden onderling en tussen decentrale overheden en het Rijk. Voor zover stroomgebiedbeheersplannen per stroomgebied worden gemaakt (inclusief een pakket van verplichte basis- en aanvullende maatregelen), dienen deze aan de eisen van de Kaderrichtlijn water te voldoen. Aangenomen kan worden dat waterschappen een geschikte organisatievorm zijn om uitvoering te geven aan waterbeheer dat is gebaseerd op een stroomgebiedbenadering.⁵³³

532 | Zie hierover Backes 1999, p. 179-194.

533 | Zie uitvoeriger over beheer en zorgplichten in de waterstaatswetgeving Van Rijswijk 2007c.

17.5.3 Milieudoelstellingen en milieukwaliteitseisen

De milieudoelstellingen worden uitgewerkt in milieukwaliteitsnormen (artikel 22 lid 4). Een milieukwaliteitsnorm is een norm die op grond van de Kaderrichtlijn water niet mag worden overschreden (artikel 2 lid 35). Ten behoeve van de Kaderrichtlijn water worden op verschillende niveaus milieukwaliteitsnormen vastgesteld.

Op communautair niveau worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van artikel 16 lid 7 (voor de concentraties van prioriteitsstoffen) en bijlage IX. Door de lidstaten worden milieukwaliteitsnormen vastgesteld op grond van bijlage V (voor stoffen die niet op de prioriteitslijst voorkomen) of op grond van artikel 16 lid 8 (voor prioriteitsstoffen waarvoor nog geen communautaire normen gelden). De kwaliteitsdoelstellingen die in de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464/EEG zijn vastgesteld, worden voor de Kaderrichtlijn water beschouwd als milieukwaliteitsnormen, waarmee wordt voldaan aan een goede chemische toestand (artikel 2 lid 24 jo bijlage IX en overeenkomstig artikel 16 lid 7 of andere communautaire milieukwaliteitsnormen). Het betreft de Richtlijn kwiklozingen, de Richtlijn

534 | Respectievelijk: 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280.

535 | Artikel 2 punt 35, definitie milieukwaliteitseis en artikel 11 lid 5, betreffende de noodzaak van aanvullende maatregelen als niet aan milieukwaliteitseisen kan worden voldaan met de beste beschikbare technieken.

536 | Zie voor een argumentatielijn ten aanzien van oppervlaktewater: Syncera Water 2005, ten aanzien van grondwater: Zijp e.a. 2007 en ten aanzien van de juridische betekenis van disproportionele kosten: Matrix 2007.

537 | Zie Van Rijswijk 2007a.

cadmiumlozingen, de Kwikrichtlijn, de Richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen en de Richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen.⁵³⁴ Daarnaast dienen de lidstaten milieukwaliteitsnormen vast te stellen voor water dat voor de winning van drinkwater wordt gebruikt (artikel 7 lid 2).

De milieudoelstellingen van artikel 4 en de milieukwaliteitsdoelstellingen die zijn vastgesteld zoals die hierboven zijn beschreven, gelden voor de toepassing van de IPPC-richtlijn als milieukwaliteitsnormen.⁵³⁵

Wanneer blijkt dat de milieudoelstellingen (artikel 4 van de Kaderrichtlijn water) niet worden bereikt, dient dit te worden onderzocht. Belangrijk is de verplichting dat in dat geval ‘betrokken vergunningen’ moeten worden onderzocht en zo nodig herzien (artikel 11 lid 5). Ook de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen kan een noodzakelijke aanvullende maatregel zijn (artikel 11 lid 5).

Wanneer men de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water vergelijkt met oudere richtlijnen als de Zwemwaterrichtlijn, dan merken wij op dat ondanks dat de Zwemwaterrichtlijn geen expliciete termen gebruikt om een resultaatsverplichting op te leggen, het Hof van Justitie daar wel van uitgaat. Ook uit de eerste jurisprudentie over de Kaderrichtlijn water (zaak C-32/05) kan worden afgeleid dat aan de milieukwaliteitseisen moet worden voldaan, tenzij er een terecht beroep op de uitzonderingsbepalingen wordt gedaan.⁵³⁶

De kwaliteitsdoelstellingen dienen te worden omgezet in wettelijke regels. Vooralsnog is gekozen voor een omzetting in kwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer. De betreffende AMvB is nog niet vastgesteld, maar de wijze van omzetting zal bepalend zijn voor de vraag of aan de eisen van de KRW wordt voldaan. Zo dient duidelijk te zijn welk bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het bereiken van de (milieu)doelstellingen van de KRW. Het systeem van kwaliteitseisen van de Wm gaat uit van grenswaarden en richtwaarden en van een koppeling van de milieukwaliteitseisen aan bepaalde bevoegdheden. Bij het opstellen van deze AMvB zal rekening gehouden moeten worden met de eisen die de Europese waterregelgeving, en in het bijzonder de KRW, stelt aan de vormgeving van kwaliteitseisen. Op grond van de oudere waterrichtlijnen worden kwaliteitsdoelstellingen in het algemeen gekoppeld aan plannen of programma's. Ook de KRW lijkt te kiezen voor een planmatige en programmatische aanpak, door middel van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's.⁵³⁷ De huidige waterkwaliteitseisen zijn op verschillende manieren vormgegeven. In het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water zijn kwaliteitseisen neergelegd voor de vereiste kwaliteit voor de productie van drinkwater, de kwa-

liteit van zwemwater, de kwaliteit van water dat geschikt dient te zijn voor het leven van vissen, en de vereiste kwaliteit van schelpdierwater. De kwaliteitseisen zijn een implementatie van verplichtingen uit Europese richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie. Het Besluit is gebaseerd op hoofdstuk 5 van de Wm. De verplichtingen om aan de kwaliteitsdoelstellingen te voldoen rusten alleen op ‘het overheidsorgaan dat ingevolge de Wvo bevoegd is tot het verlenen van vergunningen als bedoeld in artikel 1 Wvo (artikel 10 van het Besluit). Dat zijn het Rijk en de waterschappen. In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren werd gesteld dat Rijk en provincie (destijds bevoegd gezag op grond van de Wvo) bij de vaststelling van waterkwaliteitsplannen de doelstellingen ‘in acht dienen te nemen’. Het in acht nemen van de kwaliteitsdoelstellingen werd in de nota van toelichting zo uitgelegd dat ‘op de waterkwaliteitsbeheerder de verplichting rust, zich op zodanige wijze in te spannen met gebruik van de hun ter beschikking staande middelen en mogelijkheden, dat het gewenste resultaat redelijkerwijs kan worden bereikt.’ De combinatie van de termen ‘in acht nemen’ en ‘inspannen’ doen twijfels rijzen over de vraag of het om grenswaarden of richtwaarden gaat. Daar waar de nota van toelichting aandacht schenkt aan de doorwerking naar andere beleidsterreinen wordt met name gekeken naar de verhouding met de Waterleidingwet (welke wordt vervangen door de Drinkwaterwet) en de Bestrijdingsmiddelenwet. De relatie met bijvoorbeeld de Wm of de WRO wordt niet genoemd. De plicht de kwaliteitsdoelstellingen in acht te nemen is niet gekoppeld aan besluiten als vergunningverlening op grond van de Wvo maar slechts aan het maken van plannen.⁵³⁸

In de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren⁵³⁹ worden de waterkwaliteitseisen voor alle Nederlandse oppervlaktewateren geïmplementeerd zoals die verplicht zijn op grond van richtlijn 76/464/EEG.⁵⁴⁰ De Regeling is gebaseerd op de Wet milieubeheer in het bijzonder de artikelen 5.1 lid 1, 5.2 lid 1 en artikel 21.6 lid 6 Wm. De Regeling bepaalt in artikel 2 lid 2: ‘Bestuursorganen houden bij de uitoefening van hun bevoegdheden die gevolgen voor de waterkwaliteit van het oppervlaktewater kunnen hebben, rekening met de in het eerste lid bedoelde milieukwaliteitseisen en geven daarbij uitvoering aan de voor hun ambtsgebied relevante programma's van maatregelen, opgenomen in de bijlagen 2 tot en met 5.’ De milieukwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dat de kwaliteitseisen worden aangemerkt als richtwaarden lijkt niet in overeenstemming met de eisen uit richtlijn 76/464/EEG.

538 | Waarmee de regeling doet denken aan de Wet luchtkwaliteit.

539 | Staatscourant 10 december 2004, 247.

540 | Nederland is bij arrest van 10 mei 2001 veroordeeld door het Hof van Justitie (zaak C-152/98, Jur. 2001, p. I-3463) omdat er geen kwaliteitseisen voor het Scheldebekken waren vastgesteld. Er waren helemaal geen kwaliteitseisen vastgesteld ter implementatie van Richtlijn EEG/76/464, maar nu de veroordeling slechts het Scheldebekken betrof is ook alleen een Regeling voor het Scheldebekken gemaakt. De Regeling voor het Scheldebekken wordt bij deze Regeling ingetrokken.

Wanneer men kijkt hoe de KRW in het Nederlandse recht is omgezet, dan ziet men dat de maatregelenprogramma's moeten worden gezocht in verschillende bestaande wettelijke planvormen (rijk, provincie, waterschap). De maatregelen zelf bestaan uit maatregelen die op alle overheidsniveaus worden genomen, inclusief maatregelen van de gemeente.

De Kaderrichtlijn water bepaalt in artikel 11 lid 5 dat wanneer niet aan de milieukwaliteitsnormen wordt voldaan, bestaande vergunningen moeten worden onderzocht en zo nodig herzien. Onduidelijk is of de huidige wetgeving en jurisprudentie voldoende is toegespitst op het eventueel weigeren van vergunningen voor nieuwe activiteiten indien niet aan de vereiste kwaliteitseisen wordt voldaan. Ook de herziening (aanscherping) of intrekking van bestaande vergunningen in geval niet aan kwaliteitseisen wordt voldaan roept diverse juridische vragen op, zoals de vraag of en op welke wijze schadevergoeding wordt toegekend en of bestaande rechten een niet voldoen aan kwaliteitseisen kunnen rechtvaardigen.

17.5.4 Puntbronnen, diffuse bronnen en het begrip lozing

De richtlijn gebruikt weliswaar het begrip lozing, maar gaat uit van waterdiensten en verontreiniging. Waterdiensten zijn alle diensten die ten behoeve van de huishoudens, openbare instellingen en andere economische actoren voorzien in:

- a onttrekking, opstuwning, opslag, behandeling en distributie van oppervlakte- of grondwater;
- b installaties voor de verzameling en behandeling van afvalwater, die daarna in oppervlaktewater lozen.

Watergebruik zijn waterdiensten, alsmede elke andere overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geïdentificeerde activiteit met significante gevolgen voor de toestand van het water. Deze definitie geldt voor de doeleinden van artikel 1 en voor de economische analyse overeenkomstig artikel 5 en bijlage III onder b.

Het begrip lozing wordt in de definities van artikel 2 niet ingevuld. De Kaderrichtlijn water definieert wel de begrippen verontreinigende stoffen en verontreiniging. Een verontreinigende stof is iedere stof die tot verontreiniging kan leiden, met name de in bijlage VIII genoemde stoffen (indicatieve lijst van de belangrijkste verontreinigende stoffen, welke zowel zwarte- als grijze-lijststoffen bevat). Daaronder vallen bijvoorbeeld ook biociden, gewasbeschermingsmiddelen, nitraten en fosfaten. Dit zijn verontreinigende stoffen die ook via een diffuse weg in het oppervlaktewater komen. Hierbij kan voor gemeenten worden gedacht aan

onkruidbestrijding in bebouwd gebied, het gebruik van bepaalde bouwmaterialen en verkeer en vervoer.

Verontreiniging is een handeling, namelijk de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteit van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van aquatische ecosystemen of rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen, kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtsmatig milieugebruik aantasten of in de weg staan.

Bij het onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen speelt bij richtlijn 76/464 het begrip lozing een belangrijke rol. Het begrip lozing houdt in dat verontreinigende stoffen direct of indirect door de mens in het aquatisch milieu worden gebracht, en ten gevolge waarvan het ecosysteem kan worden geschaad. Daaronder vallen alle lozingen uit een bepaalbare bron die tot een bepaalde handeling van de mens kunnen worden herleid. Richtlijn 76/464 geldt zowel voor lozingen op oppervlaktewater als voor lozingen op de riolering. Er lijkt geen aanleiding aan te nemen dat dit onder de Kaderrichtlijn water anders wordt. Onder dit begrip lozing vallen ook lozingen van verontreinigende stoffen die niet rechtstreeks in het water komen, maar op plaatsen van waaruit deze schadelijke stoffen vervolgens in het water terecht komen, alsmede lozingen waarvan redelijkerwijs te verwachten is dat de gevaarlijke stoffen hoe dan ook in het oppervlaktewater terechtkomen. Binnen de huidige communautaire regelgeving zijn de eisen die aan lozingen (vanuit puntbronnen) worden gesteld, veel strenger dan de aanpak die noodzakelijk is voor diffuse verontreinigingen.⁵⁴¹

541 | Zie bijvoorbeeld Van Rijswijk & Vogelenzang-Stoute 2007.

De Kaderrichtlijn water maakt geen stringent onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging. Zij ziet op beide. De definitie van verontreiniging sluit aan bij het ruime begrip lozing zoals hierboven beschreven wordt. De Kaderrichtlijn water erkent dat voor verschillende soorten van verontreiniging, verschillende maatregelen noodzakelijk kunnen zijn. Zo is een vergunning vereist voor verontreiniging vanuit puntbronnen, terwijl dit voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (verontreiniging door diffuse bronnen) facultatief is. Bij een ruime uitleg van het begrip puntbron betekent dit dat er voor vele verontreinigende handelingen een vergunning is vereist. Deze vergunning kan worden vervangen door algemene regels.

De facultatieve vergunning voor de overige negatieve effecten op de waterkwaliteit (bijvoorbeeld vanuit diffuse bronnen), kan in de toekomst voor verwarring

zorgen. Indien dit begrip alleen de ‘niet-verontreinigingen’ (in de zin van de richtlijn) omvat, of anders gezegd, die effecten die niet onder de waterdiensten vallen (emissie van verontreinigende stoffen in water), dan kan men zich moeilijk voorstellen hoe hiervoor een vergunningvereiste of emissiegrenswaarden in het leven kunnen worden geroepen. Dat zou betekenen dat men onder de Kaderrichtlijn water met dezelfde vragen te maken krijgt als nu over de reikwijdte van het begrip lozing uit richtlijn 76/464.

17.6 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

17.6.1 Implementatie en toepassing op centraal niveau

De Kaderrichtlijn water heeft voor vele overheden consequenties. Dit geldt zowel op centraal als op decentraal niveau. Voor de nationale overheid geldt dat zij de Kaderrichtlijn water tijdig en correct dient te implementeren. Om de Kaderrichtlijn water op tijd te kunnen implementeren, heeft men bewust gekozen voor een beperkte implementatie. Dit betekent dat er slechts wetswijzigingen plaats hebben gevonden die direct verplicht zijn op grond van de Kaderrichtlijn water. Er wordt niet onmiddellijk overgegaan tot wetgeving die misschien de overzichtelijkheid ten goede zou komen, maar niet direct noodzakelijk is. Inmiddels is gekozen voor een grondige herziening van de waterwetgeving door middel van het maken van een integrale waterwet: het wetsvoorstel Waterwet ligt inmiddels bij de Tweede Kamer.⁵⁴² Tezamen met het wetsvoorstel Wet modernisering waterschapsbestel,⁵⁴³ de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken⁵⁴⁴ en de wet die ziet op de modernisering van het regime voor algemene milieuregels voor inrichtingen⁵⁴⁵ kan zonder meer worden gesteld dat de ‘waterwetgeving’ grondig wordt herzien. De nieuwe Wro⁵⁴⁶ en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht⁵⁴⁷ zullen eveneens van belang zijn voor het waterbeheer. Dit sluit aan bij de gedachte achter de KRW waarbij de samenhang en integratie eveneens niet ophoudt bij het waterbeheer. Nadrukkelijk worden de relaties met andere beleidsterreinen erkend.

Concreet dient op centraal niveau meegewerkt te worden aan de totstandkoming van internationale stroomgebiedautoriteiten en dienen (internationale) stroomgebiedbeheersplannen met daarin de samenvattingen van de maatregelenprogramma’s tot stand te worden gebracht. Voorts dient te worden gezorgd voor de talrijke monitoring- en verslagleggingsverplichtingen en de informatievoorziening aan het publiek. Dit zal in Nederland met name een taak voor de Minister van V&W zijn. Daar waar het de normstelling (vaststelling kwaliteitseisen) en de relatie met de ruimtelijke ordening betreft, ligt er een taak voor de Minister van

VROM (in samenwerking met de Minister van V&W). Milieukwaliteitseisen (zowel chemische als ecologische) worden vastgesteld op basis van hoofdstuk 5 van de Wm. Op dit moment wordt gewerkt aan de tot stand te brengen AMvB met waterkwaliteitseisen die noodzakelijk zijn voor de verdere implementatie van de KRW. Op die terreinen waar de richtlijn het water-, milieu- en ruimtelijke-ordenings-terrein overschrijdt, zal ook de Minister van LNV bij de implementatie van de richtlijn moeten worden betrokken. Voor de rijkswateren geldt dat de Minister van V&W uitvoerend orgaan is.

Maatregelenprogramma

De correcte implementatie en uitvoering van de maatregelen vindt plaats op diverse niveaus. Voor het rijksniveau zijn met name de te nemen wettelijke maatregelen van belang, zoals het verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen en het vaststellen van de verplicht voorgeschreven waterkwaliteitsdoelstellingen (waterkwaliteit). De waterkwantiteit wordt gereguleerd op twee niveaus en is gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding. De algemene vergunningplicht voor het onttrekken en opstuwen van water is geregeld op rijksniveau, maar wordt door de provincie geconcretiseerd (aanwijzing van vergunningplichtige gevallen).

Het verplicht voorgeschreven maatregelenprogramma bevat een veelheid aan maatregelen die zowel zijn gebaseerd op andere milieuriichtlijnen als op nationale regelgeving, alsmede feitelijke maatregelen. Voor bepaalde bronnen van verontreiniging is het rijksniveau het meest aangewezen niveau om maatregelen te nemen. Dit geldt in het bijzonder voor het terugdringen van verontreinigingen uit diffuse bronnen, eventuele aanscherpingen van het landbouwbeleid (mestbeleid, de toelating van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen) en productbeleid, en het verkeers- en vervoersbeleid.

17.6.2 Implementatie en toepassing op decentraal niveau

Onder meer door de keuze voor een zo beperkt mogelijke implementatie, zullen ook lagere overheden in Nederland met de Kaderrichtlijn water te maken krijgen. Hierboven is al gezegd dat bestaande planvormen grotendeels in stand blijven. Deze zullen echter ieder voor zich aan de eisen van de richtlijn moeten voldoen, terwijl er ook afstemming noodzakelijk is voor bijvoorbeeld provinciale plannen die onder hetzelfde stroomgebied vallen. Nadrukkelijk wordt opgemerkt dat dit niet alleen waterhuishoudingsplannen betreft, maar ook milieubeleidsplannen, streekplannen en natuurbeleidsplannen. Ten slotte geldt ook voor waterschappen en gemeenten een plicht de richtlijn correct uit te voeren. Voor de water-

542 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nrs. 1-4, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Zie over het voorontwerp Waterwet CAW 2005; Verschuuren 2005; Havekes 2005; Van Rijswijk 2006, Van Rijswijk en Groothuise 2007 en Bolkestein e.a. 2007.

543 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 601, nrs. 1-4.

544 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 578, nrs. 1-4.

545 | Kamerstukken II 2005-2006, 30 483, nrs. 1 e.v.

546 | Kamerstukken I, 2005-2006, 28 916, nr. A.

547 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nrs. 1-4.

schappen geldt dit voor het operationele oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer, het kwantiteitsbeheer, maatregelen in het kader van de waterkering, en feitelijke beheersmaatregelen; voor de gemeenten geldt dit voor het rioleringsbeheer en het ruimtelijke beleid en milieubeheer.

Zowel de provincie (grondwater, ontgrondingen, milieuvergunningen, streekplannen, goedkeuringsbesluiten) als de gemeenten (bestemmingsplannen, bouwvergunningen, aanlegvergunningen, milieuvergunningen, financiering van het rioleringsbeheer) zullen bij het nemen van concrete besluiten moeten nagaan of, en zo ja: welke consequenties de Kaderrichtlijn water heeft. Van groot belang hierbij zijn de verplichte en aanvullende maatregelen en de wettelijke kwaliteitseisen die dienen ter realisering van een goede toestand van het water. Op dit moment is echter nog niet duidelijk hoe de kwaliteitseisen precies vormgegeven zullen worden, waardoor de gevolgen voor de praktijk ook nog niet duidelijk geschetst kunnen worden.

Een speciale rol is weggelegd voor de provincie voor zover het milieukwaliteitseisen betreft. Zowel voor grond- als voor oppervlaktewater dienen in de provinciale milieuverordening die kwaliteitseisen te worden opgenomen die gebiedsgericht moeten werken, hetgeen met name ecologische kwaliteitseisen zullen zijn en de kwantiteitseisen die gelden voor de goede toestand van het grondwater. De implementatie van de regiogebonden beschermde gebieden wordt ook expliciet aan provinciale staten opgedragen.

De ecologische doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen zijn nieuw. Deze omvatten biologische, hydromorfologische, chemische en chemisch-fysische bestanddelen. De vaststelling van referentie-omstandigheden per watertype en de daarvan af te leiden milieukwaliteitseisen, alsmede de eventuele toepassing van uitzonderingsbepalingen voor afzonderlijke oppervlaktewaterlichamen vergt nog de nodige afstemming, zowel nationaal als internationaal. Deze nieuwe wettelijke doelstellingen en de met het oog daarop te treffen maatregelen, beïnvloeden niet slechts het waterbeheer in strikte zin, maar ook waterrelevante besluiten op andere terreinen van waterstaatszorg, zoals beheer van waterstaatswerken, waterkeringen en ontgrondingen, alsmede milieu en ruimtelijke ordening.⁵⁴⁸

548 | Zie Van Rijswijk 2007a.

De doorwerking van de milieukwaliteitseisen zal van invloed zijn op een grote hoeveelheid besluiten, zeker nu ook de goede ecologische toestand van het water

in deze wettelijke eisen wordt vastgelegd. Voor de waterbeheerder betekent dit dat bij het nemen van peilbesluiten, vergunningen op grond van de Wvo, de Wwh en de Gww rekening moet worden gehouden met deze kwaliteitseisen, maar ook bij het beheer van waterstaatswerken en waterkeringen. Voor de provincie betekent dit dat niet alleen bij het beheer van het grondwater, maar ook bij ontgrondingen rekening moet worden gehouden met de kwaliteitseisen. Bij vergunningverlening zal het strengere stand-stillbeginsel moeten doorwerken zoals dat in de Wm is geïmplementeerd. Onduidelijk is nog wat het verschil is tussen het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW en het stand-stillbeginsel zoals dat is opgenomen in de Wm. Er is discussie gaande over de vraag of 'geen achteruitgang' zoals de KRW dat vereist, betekent dat er juist wél achteruitgang mag zijn, mits de situatie maar niet zover achteruitgaat dat het water in een slechtere toestand terechtkomt. Dat lijkt ons geen juiste uitleg van de KRW, aangezien de KRW uitgaat van bescherming en verbetering van de toestand van het water. Zoals hiervoor al is betoogd (zie paragraaf 17.4.2 Implementatie in de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer en de paragrafen 3.4.5 over de betekenis van het stand-stillbeginsel, 3.5.4 over de implementatie van het vergunningregime voor grijze-lijststoffen, en 3.6.3) is het wachten op jurisprudentie van het Hof van Justitie voor hier echt duidelijkheid over gegeven kan worden.

Zowel provincies als gemeenten moeten alert zijn op de plicht rekening te houden met milieukwaliteitseisen bij het nemen van besluiten en beheersmaatregelen op het terrein van de ruimtelijke ordening en het milieu, voor zover deze van invloed kunnen zijn op de goede toestand van het water.

Maatregelenprogramma

Voor ieder stroomgebied worden de maatregelen opgenomen in het daarvoor meest geschikte plan. Dat betekent dat de maatregelen te vinden zijn in de Nota waterhuishouding (voor zover ze betrekking hebben op alle vier de gehele stroomgebieden), de provinciale waterhuishoudingsplannen (voor zover ze gebiedsgericht zijn en slechts een deel van het stroomgebied beslaan) en de beheersplannen van het Rijk en de waterschappen. Maatregelen kunnen ook voorkomen in milieubeleidsplannen en in de provinciale milieuverordening, alsmede in de gemeentelijke rioleringsplannen en gemeentelijke waterplannen en eventueel de gemeentelijke milieubeleidsplannen en bestemmingsplannen. Al deze plannen moeten verplicht op elkaar worden afgestemd als aanvulling op de bestaande afstemmingsconstructies. Zelfs indien dit goed geschiedt, is het de vraag of daarmee aan de vereisten van een integraal en samenhangend maatregelenprogramma zoals de KRW dat vraagt, wordt voldaan.

Rechtstreeks werkende bepalingen

De richtlijn blinkt door zijn vele verwijzingen naar (vele en grote) bijlagen en (normen uit) andere richtlijnen, niet uit in duidelijkheid en concreetheid.

De doelstellingen van de Kaderrichtlijn water kunnen worden aangemerkt als resultaatsverplichtingen. Zij omschrijven slechts de taak voor de lidstaten om op een gegeven moment een 'goede toestand' van het oppervlakte- en het grondwater te bewerkstelligen. De termijn waarop dit moet worden bereikt, wordt in de doelstelling zelf aangegeven. In 2015 moet aan de doelstellingen zijn voldaan, tenzij er sprake is van een gerechtvaardigd beroep op de uitzonderingsmogelijkheden die de KRW zelf biedt. De kwaliteitseisen worden grotendeels ontleend aan de reeds nu geldende kwaliteitseisen, die eveneens worden gezien als resultaatsverplichtingen, terwijl de Kaderrichtlijn water uitgaat van het beginsel dat het huidige beschermingsniveau door de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water niet mag afnemen en stelt dat kwaliteitsnormen niet mogen worden overschreden. Steun voor deze opvatting is te vinden in recente jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de KRW.⁵⁴⁹

⁵⁴⁹ | Zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, Jur. 2006 p. I-11323.

Naar onze mening zijn de emissiegrenswaarden, de milieukwaliteitseisen evenals het verplicht opstellen van de stroomgebiedbeheersplannen met de verplichte basismaatregelen rechtstreeks werkende bepalingen, voor zover zij niet goed zijn omgezet in bindende regelgeving.

Activiteiten in de territoriale wateren

Ook activiteiten in de territoriale wateren waarvoor geen communautaire emissiebeheersingsmaatregelen worden afgesproken, kunnen onderwerp zijn van maatregelen op basis van de Kaderrichtlijn water. Het moet dan wel gaan om situaties waarin sprake is van overschrijding of dreigende overschrijding van die milieukwaliteitsnormen. Te denken valt aan verontreinigende activiteiten als het storten van baggerspecie, offshore-activiteiten en scheepvaart. Of de implementatie van de Kaderrichtlijn water consequenties zal hebben voor deze activiteiten, zal nog moeten blijken.

De stroomgebiedbenadering

Het gegeven dat de KRW uitgaat van een beheer op stroomgebiedniveau zal consequenties hebben voor de provinciale plannen op alle terreinen van het omgevingsrecht, de waterbeheersplannen en de vergunningverlening, maar kan ook gevolgen hebben voor de waterschapsorganisatie. Het zal niet langer mogelijk zijn alleen rekening te houden met de gevolgen van bepaalde maatregelen of activiteiten voor het eigen beheergebied, maar er zal eveneens rekening gehouden

moeten worden met de gevolgen in de rest van het stroomgebied, in het bijzonder de benedenstrooms gelegen delen. Bij het gebruik van het Handboek KRW en vergunningverlening zal men zich van de stroomgebiedbenadering bewust dienen te zijn.