

 *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*



19 | RICHTLIJN MILIEUKWALITEITSNORMEN
OPPERVLAKTEWATER⁵⁵⁵

555 | 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, Brussel 17-7-2006, COM(2006) 397 definitief, 2006/0129 (COD). Over de richtlijn is een politiek akkoord bereikt in de Milieuraad van 28 juni 2007, de Raad heeft op 12 december 2007 een gemeenschappelijk standpunt vastgesteld. De belangrijkste wijzigingen zijn in dit hoofdstuk verwerkt, maar nadrukkelijk wordt opgemerkt dat nog geen definitieve richtlijntekst beschikbaar is.

556 | Deze lijst is opgenomen in beschikking 2455/2001/EG.

557 | Richtlijn 82/176/EEG; richtlijn 83/513/EEG; richtlijn 84/156/EEG; richtlijn 84/491/EEG en richtlijn 86/280/EEG.

558 | COM(2006) 398 definitief.

19.1 ALGEMENE TOELICHTING

Op dit moment ligt een voorstel voor een dochterrichtlijn bij de Kaderrichtlijn water voor waarin milieukwaliteitsnormen worden vastgesteld voor bepaalde prioritaire stoffen en een aantal aanvullende stoffen. De richtlijn ziet in het bijzonder op milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. De nieuwe Grondwaterrichtlijn reguleert kwaliteitsnormen voor grondwater. Doel van deze Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen is het bereiken van een goede chemische toestand van het oppervlaktewater in overeenstemming met de bepalingen en doelstellingen van artikel 4 van de KRW.

De richtlijn is een dochterrichtlijn van de Kaderrichtlijn water en maakt deel uit van de strategie ter bestrijding van waterverontreiniging zoals opgenomen in artikel 16 van de KRW. Als eerste deel van deze strategie is een lijst van 33 prioritaire stoffen vastgesteld die op het communautaire niveau aandacht behoeven omdat ze een bedreiging vormen voor het milieu en het water in het bijzonder.⁵⁵⁶ Deze richtlijn met milieukwaliteitsnormen breidt deze lijst uit met een aantal andere stoffen en stelt voor deze stoffen milieukwaliteitsnormen vast. De KRW schrijft voor dat op Europees niveau niet alleen kwaliteitsnormen worden vastgesteld op basis van artikel 16 lid 7 KRW, maar ook dat er communautaire emissiebeheersingsmaatregelen voor deze stoffen op basis van artikel 16 lid 6 en 8 KRW worden vastgesteld. Dat is echter in het voorstel voor deze richtlijn milieukwaliteitsnormen niet gebeurd, omdat de Commissie van oordeel is dat er al voldoende emissiebeheersingsmaatregelen bestaan op grond van andere milieurichtlijnen. De Commissie verwijst onder andere naar de maatregelen die zijn voorgeschreven in communautaire regelgeving inzake chemische stoffen, waaronder REACH, de Gewasbeschermingsmiddelenrichtlijn, de IPPC-richtlijn en de thematische strategieën inzake het mariene beleid en een duurzaam pesticidengebruik.

Het richtlijnvoorstel milieukwaliteitsnormen voorziet in de intrekking van een aantal bestaande dochterrichtlijnen met kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld op grond van richtlijn 76/464/EEG.⁵⁵⁷

Bij de richtlijn hoort een mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement inzake de geïntegreerde preventie en bestrijding van chemische verontreiniging van oppervlaktewater in de Europese Unie.⁵⁵⁸

De rechtsgrondslag van de richtlijn is net als de KRW artikel 175 lid 1 EG-Verdrag.

Bijlage II van de Richtlijn milieukwaliteitsnormen zal bijlage X bij de KRW vervangen.

19.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

De richtlijn bevat de volgende elementen:

- vaststelling van milieukwaliteitsnormen inclusief de mogelijkheid van een 'mengzone' c.q. overschrijdingsgebied (artikel 1-4);
- vaststelling van een inventaris van lozingen, emissies en verliezen aan de hand waarvan kan worden nagegaan of de doelstellingen inzake vermindering of stopzetting worden gehaald (artikel 5). De termijn voor het halen van de stopzettingsdoelstelling is 2025;
- de introductie van een uitzonderingsgrond voor grensoverschrijdende waterverontreiniging (artikel 6);
- een evaluatiebepaling (artikel 7);
- intrekking van bijlage X bij de KRW;
- intrekking van de oudere dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464 en de vaststelling van overgangsbepalingen (artikelen 8, 9 en 10).

De richtlijn ziet alleen op het vaststellen van milieukwaliteitsnormen op gemeenschapsniveau voor prioritaire stoffen en bepaalde geselecteerde andere verontreinigende stoffen. De normen verschillen voor landoppervlaktewater en ander oppervlaktewater.

Er worden twee soorten kwaliteitsnormen vastgesteld: jaarlijkse gemiddelden (JG genoemd) (ter bescherming tegen langetermijn- en chronische effecten) en maximaal toelaatbare concentraties (MAC genoemd) (ter bescherming van kortetermijn-, rechtstreekse en acute ecotoxische effecten). Op de lidstaten rust de verplichting ervoor te zorgen dat hun oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de kwaliteitsnormen en dat de concentraties van bepaalde stoffen (deel A en B van bijlage I) in sedimenten en biota niet toenemen.

Deze verplichting wordt aangemerkt als een resultaatsverplichting (zie uitvoeriger hoofdstuk 17 over de KRW).

Voor metalen mogen lidstaten rekening houden met achtergrondniveaus en bio-beschikbaarheid (bijlage I deel B onder 3).

De richtlijn introduceert in artikel 4 het begrip mengzone, een overgangsgebied voor overschrijding. Dit is een in te stellen gebied in de nabijheid van lozingspunten voor delen van een waterlichaam waar de milieukwaliteitsnormen niet kunnen worden gehaald als gevolg van een te hoog gehalte aan verontreinigende stoffen van de effluenten. Aan deze gebieden zijn de volgende voorwaarden verbonden:

- de kwaliteitsnorm mag in de mengzone worden overschreden mits dit geen gevolgen heeft voor deze normen in de rest van het betreffende oppervlaktewaterlichaam (artikel 4 lid 1);
- de grenzen van de mengzone rond de lozingspunten moeten door de lidstaten worden vastgesteld en een beschrijving van de begrenzing moet worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan (artikel 4 lid 2);
- de mengzone dient proportioneel te zijn (artikel 4 lid 3).

19.3 IMPLEMENTATIE VAN DE RICHTLIJN INZAKE MILIEUKWALITEITSNORMEN

Op basis van de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water zullen de milieukwaliteitseisen voor water (grondwater en oppervlaktewater) worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Een groot deel van de kwaliteitseisen waar deze richtlijn op ziet bestond al op basis van oudere Europese waterrichtlijnen en is ook in het Nederlandse recht geïmplementeerd, in het bijzonder in de AMvB Besluit kwaliteitseisen en monitoring water en in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

Op dit moment wordt een AMvB voorbereid waarin de kwaliteitsnormen worden opgenomen die worden vastgesteld op grond van de KRW en de bijbehorende dochterrichtlijnen. Onduidelijk is op dit moment nog hoe de kwaliteitseisen in het nationale recht zullen worden vormgegeven.

19.4 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

Op zich is het niet nieuw dat milieukwaliteitsnormen worden aangemerkt als resultaatsverplichtingen.⁵⁵⁹ Ook bij de oudere waterrichtlijnen was dit reeds het geval. Desondanks zal er bij de besluitvorming in de praktijk terdege rekening gehouden moeten worden met dit gegeven, zeker nu het waterbeheer met de KRW uitgaat van een stroomgebiedbenadering. Men kan niet alleen maar rekening houden met de gevolgen van bepaalde lozingen en emissies in het eigen beheersgebied, maar zal ook rekening moeten houden met de effecten benedenstrooms. Aangenomen kan worden dat de normen voor oppervlaktewater zowel van belang zijn bij de besluitvorming op nationaal niveau (vaststellen Nota waterhuishouding, vaststellen plannen op aanpalende beleidsterreinen als milieu, natuur, ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, eventuele verlening Wm-vergunningen door de Minister van VROM, toelating gewasbeschermingsmiddelen met gebruiksvoorschriften en nationaal mestbeleid en -regelgeving, bodembeschermingswetgeving) als op regionaal niveau (provinciale omgevingsplannen, aanvullende voorschriften in provinciale verordeningen voor ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur, milieuvergunningen die door

GS worden verleend). Ook het waterschap en het Rijk als waterbeheerder zullen in meer of mindere mate te maken kunnen krijgen met de normen voor de oppervlaktewaterkwaliteit. Dit is zowel denkbaar ten aanzien van de te verlenen Wvo-vergunningen als bij allerhande feitelijke maatregelen die worden genomen. Te zijner tijd zullen de milieukwaliteitsnormen van invloed moeten zijn op het vaststellen van de beheersplannen en het verlenen van de watervergunningen, het verlenen van eventuele vrijstellingen en ontheffingen en het nemen van feitelijke maatregelen.

Van belang voor de praktijk van het waterbeheer is de uitzonderingsmogelijkheid van de mengzone. Bedacht moet echter worden dat deze uitzonderingsmogelijkheid aan voorwaarden is gebonden; ze geldt slechts voor een beperkt aangewezen gebied, én ze geldt slechts voor verontreiniging vanuit lozingspunten.⁵⁶⁰ Ook de eventuele uitzonderingsgrond voor grensoverschrijdende verontreiniging kan van groot belang zijn voor de Nederlandse praktijk van het waterbeheer.

⁵⁶⁰ | Zie uitvoeriger Van Rijswijk & Vogelezang-Stoute 2007.

⁵⁵⁹ | Zie uitvoeriger Van Rijswijk 2007a.