



24.1 INLEIDING

In hoofdstuk 2 hebben we uiteengezet in welke gevallen Europese richtlijnen (direct) betekenis kunnen hebben voor decentrale waterbeheerders en welke gevolgen dat kan hebben. In de hoofdstukken 3 tot en met 20 zijn relevante reeds in werking getreden richtlijnen onderzocht op hun gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer. Beschreven is welke verplichtingen uit de richtlijnen voortvloeien en hoe de richtlijnen in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd (omgezet). Belangrijk is dat waterbeheerders zich realiseren dat zij gewoon het nationale recht kunnen toepassen als een richtlijn correct in het nationale recht is geïmplementeerd. In het voorafgaande is ook aangegeven welke richtlijnverplichtingen niet, niet volledig of te laat in het Nederlandse recht zijn geïmplementeerd en wat de gevolgen voor de waterbeheerders in dat geval zijn. In dit slothoofdstuk geven we aan bij welke taken en wettelijke bevoegdheden waterbeheerders alert moeten zijn op de mogelijke juridische gevolgen van een niet of niet juist geïmplementeerde richtlijn.

Correcte omzetting van richtlijnverplichtingen

Voor zover richtlijnen goed zijn omgezet in nationale regelgeving, wordt de toepassing van het nationale recht bij de verschillende taken en bevoegdheden niet nogmaals expliciet genoemd. Een voorbeeld hiervan is de implementatie van communautaire grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor wateren met een bepaalde functie (viswater, zwemwater, drinkwater en water voor schelpdierachtigen) in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en monitoring water, een AMvB op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. Deze nationale grenswaarden moeten door het bevoegd gezag bij de vergunningverlening in acht worden genomen. Doet men dat, dan past men tegelijkertijd het EG-recht correct toe.

Een correcte omzetting in het nationale recht wil nog niet altijd zeggen dat waterbeheerders niet meer aan Europese verplichtingen hoeven te denken. Zo is het op grond van de richtlijnen voor wateren met een bepaalde functie noodzakelijk dat, indien de aangewezen wateren nog niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, waterbeheerders naast juridische maatregelen (het in acht nemen van correct geïmplementeerde kwaliteitseisen bij de vergunningverlening) ook feitelijke maatregelen nemen om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen.

Richtlijnconforme uitleg bij correcte omzetting van richtlijnverplichtingen

Bestuursorganen - en dus ook waterbeheerders - zijn verplicht om het nationale recht zoveel mogelijk richtlijnconform uit te leggen. Deze plicht geldt zowel voor rechtstreeks werkende als niet-rechtstreeks werkende bepalingen van richtlijnen.

Richtlijnconforme uitleg kan aan de orde zijn in het geval van correcte omzetting van richtlijnen en wel met name wanneer de nationale omzettingswetgeving termen of begrippen gebruikt die - blijkens de wet zelf of de toelichting hierop - moeten worden begrepen in de betekenis die de richtlijn daaraan geeft. In dat geval moeten waterbeheerders zich bij de uitleg van deze (nationale) begrippen en termen conformeren aan de uitleg die hieraan in de richtlijn en in de rechtspraak van het Hof van Justitie over die richtlijn wordt gegeven. Een voorbeeld is het begrip 'het brengen van schadelijke, verontreinigende en afvalstoffen in oppervlaktewater' uit de Wvo, dat zo moet worden uitgelegd en toegepast dat het in overeenstemming is met het begrip 'lozing' uit richtlijn 2006/11.

Richtlijnconforme uitleg bij incorrecte omzetting van richtlijnverplichtingen

Richtlijnconforme uitleg wordt vaak gebruikt om omzettingsgebreken te herstellen (remedial conforme uitleg). In dat geval is het instrument aan diverse beperkingen onderworpen. Meer precies mag het richtlijnconforme uitleg niet worden gebruikt om strafrechtelijke aansprakelijkheid te vestigen of te verzwaren, mag conforme uitleg niet tot een contra legem toepassing van het nationale recht leiden, mag deze uitleg evenmin worden gebruikt om de reikwijdte van een vergunningsplicht te verruimen en ligt conforme uitleg minder voor de hand naarmate de verschillen tussen het nationale recht en de richtlijn groter zijn. In de nationale wetgeving die van belang is voor het waterbeheer komen nogal wat bestuurlijke bevoegdheden voor waarvan het toetsingskader vrij ruim is geformuleerd. In dat geval staan de genoemde beperkingen er niet aan in de weg dat het bestuur deze bevoegdheden conform het toetsingskader van de richtlijn 'inkleurt'.

Waterbeheerders kunnen het instrument van richtlijnconforme uitlegging toepassen, als derden-belanghebbenden zich daarop hebben beroepen, maar ook ambtshalve als een dergelijk beroep (nog) niet is gedaan.

Rechtstreekse werking van incorrect omgezette richtlijnbepalingen

Ten slotte doen zich situaties voor waarbij richtlijnverplichtingen geheel niet of onjuist in het nationale recht zijn geïmplementeerd en waar dit gebrek niet door remedial richtlijnconforme uitleg kan worden geheeld. In die gevallen kan de rechtstreekse werking van richtlijnbepalingen de mogelijkheid bieden om een correcte toepassing van de richtlijn te bereiken. Daarvoor is het noodzakelijk dat een richtlijnbeeping rechtstreeks werkend is. Dat is het geval indien de richtlijnbeeping voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk is geformuleerd. In dat geval heeft de lidstaat bij de toepassing geen enkele beleidsruimte. Ook indien richtlijnbepalingen de lidstaat wel beleidsruimte laten, kunnen zij rechtstreeks

werken, namelijk in het geval dat de grenzen van de beleidsruimte voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn.

Er kan in twee gevallen sprake zijn van strijd met een rechtstreeks werkende bepaling. Dat betreft in de eerste plaats de situatie dat de rechtstreeks werkende verplichtingen of grenzen materieel worden overschreden, en in de tweede plaats de situatie dat deze niet expliciet in de beoordeling worden betrokken. Indien het nationale recht in strijd is met een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn, moet de waterbeheerder het nationale recht buiten toepassing laten en de rechtstreeks werkende richtlijnbeepaling zelfstandig toepassen.

Het instrument van rechtstreekse werking kan door waterbeheerders pas worden toegepast ten nadele van een vergunninghouder of -aanvrager als derden-belanghebbenden daarop beroep hebben gedaan. Ambtshalve bestuurlijke toepassing van een rechtstreeks werkende bepaling van een richtlijn ten nadele van de vergunninghouder is derhalve niet toegestaan.

Aanwijzingen voor het vervolg

In het navolgende geven we per taak van waterbeheerders (paragraaf 24.2) en per wettelijke bevoegdheid (paragraaf 24.3) aan welke richtlijnen mogelijk een rol spelen, of waar het verstandig is alert te zijn op mogelijke consequenties van niet of niet juist geïmplementeerde richtlijnen. De taken zijn onderverdeeld in waterkwantiteitsbeheer, waterkering, waterkwaliteitsbeheer, rioleringsbeheer en grondwaterbeheer. Voor de gevolgen van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie, de dochterrichtlijnen bij de Kaderrichtlijn water met milieukwaliteitseisen en de Hoogwaterrichtlijn wordt geen aparte ruimte gereserveerd, omdat deze richtlijnen nog niet in het nationale recht geïmplementeerd zijn. Daar staat tegenover dat het aanbeveling verdient ook nu al zoveel mogelijk rekening te houden met de eventuele (juridische) gevolgen van de Kaderrichtlijn water, voor zover de omzettingstermijnen voor bepaalde onderdelen nog lopen, en in voorbereiding zijnde richtlijnen, die door het beginsel van de Gemeenschapstrouw (artikel 10 EG-Verdrag) hun schaduw vooruit werpen. Meer in het bijzonder geldt vanaf de inwerkingtreding van een richtlijn tot het einde van de omzettingstermijn voor waterbeheerders de plicht zich te onthouden van handelingen en maatregelen die 'de verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen'.

In paragraaf 24.3 geven we - zoals gezegd - per wettelijke bevoegdheid aan welke Europese richtlijnen consequenties kunnen hebben voor de invulling en uitoefening van de betreffende bevoegdheid. Dit lijkt wellicht een herhaling van het overzicht

per taak van de waterbeheerder, maar het lijkt ons om de volgende reden toch nuttig. In het overzicht waarbij per taak van de waterbeheerder is aangegeven met welke richtlijnbeepalingen rekening dient te worden gehouden (omdat zij mogelijk richtlijnconform moeten worden uitgelegd of toegepast, of wellicht zelfs rechtstreekse werking hebben), valt op dat dit overzicht is gebaseerd op een sectorale benadering van het waterbeheer. Met de ontwikkeling naar integraal waterbeheer volgens de watersysteembenadering is het raadzaam om ook per bevoegdheid - die immers vaak betrekking heeft op een integraal beheer van een water - in één oogopslag te kunnen zien welke consequenties uit richtlijnen voortvloeien. Dit is ook van belang als dit deels een kwaliteits- of een kwantiteitszaak betreft, of indien de bevoegdheid zich uitstrekt over zowel grondwater als oppervlaktewaterbeheer. In dit overzicht wordt verwezen naar de paragrafen waar een en ander uitvoerig is behandeld.

24.2 CONSEQUENTIES VAN EUROPESE RICHTLIJNEN PER TAAK VAN DE WATERBEHEERDER

24.2.1 Oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer

Het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer wordt met name geregeld in de Wet op de waterhuishouding en de Waterschapswet. Juridisch relevant zijn: de nationale waterhuishoudingsplannen (op te stellen door de Ministers van V&W en VROM); de provinciale waterhuishoudingsplannen, (op te stellen door provinciale staten); de waterbeheersplannen voor rijkswateren (op te stellen door de Minister van V&W) en regionale wateren (op te stellen door de besturen van de waterschappen); de door de kwantiteitsbeheerder vast te stellen peilbesluiten (artikel 16 Wwh); de door de kwantiteitsbeheerders te sluiten waterakkoorden (Afdeling 3 van de Wwh); de vergunningverlening op grond van artikel 24 Wwh (door de Minister van V&W of de besturen van de waterschappen die belast zijn met het kwantiteitsbeheer); de bevoegdheden op grond van de Waterschapswet, zoals de bevoegdheid tot het vaststellen en uitvoeren van de keur. Verder zijn feitelijke maatregelen relevant, zoals de aanleg van stuwen, sluizen en dammen, feitelijke peilverlagingen en verhogingen, baggerwerkzaamheden, het aanwijzen van waterbergingsgebieden en retentiegebieden en de inlaat van gebiedsvreemd water.

Aandacht verdient het feit dat men bij besluiten en feitelijke maatregelen die worden genomen in het kader van het waterkwantiteitsbeheer, ook rekening moet houden met Europese (water)richtlijnen op andere terreinen dan het kwantiteitsbeheer, zoals de MER-richtlijn, de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de waterkwaliteitsrichtlijnen voor zover de kwantiteitsmaatregelen van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit.

A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het waterkwantiteitsbeleid moeten - voor zover het waterkwantiteitsbeleid van invloed is op de waterkwaliteit - de kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen. In de beheersplannen zullen ook de te nemen feitelijke maatregelen voor het kwantiteitsbeheer worden opgenomen, waarbij eveneens de verplichtingen uit de richtlijnen in acht genomen dienen te worden (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11 en 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijzelijsstoffen. Deze zijn in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwantiteit en het nemen van (kwantiteits)beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen én de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

Hoogwaterrichtlijn

Voor de op grond van artikel 5 Hoogwaterrichtlijn aangewezen overstromingsrisicogebieden moeten uiterlijk op 22 december 2015 overstromingsrisicobeheerplannen worden vastgesteld, als bedoeld in artikel 7 Hoogwaterrichtlijn. Omdat het overstromingsrisicobeheerplan wordt geïmplementeerd in het planstelsel van de Waterwet (waarschijnlijk in het Waterbesluit), gaat dat plan vanaf dat moment waarschijnlijk onderdeel uitmaken van het nationale waterplan (zie paragraaf 20.3.2). Bij de vaststelling van waterplannen zal de verplichting van artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn in aanmerking moeten worden genomen (zie paragraaf 20.2) om geen maatregelen in overstromingsrisicobeheerplannen op te nemen die een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen in hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied tot gevolg hebben.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieueffecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieueffecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

B | Peilbesluiten

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van peilbesluiten dienen - voor zover peilbesluiten van invloed zijn op de kwaliteit van het water - kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11 en 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn deels correct (voor zwarte-lijststoffen) en deels niet correct (voor grijze-lijststoffen) in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Voor zover kwaliteitsdoelstellingen niet correct zijn geïmplementeerd in niet-bindende doelstellingen, dienen zij te worden behandeld als ware het bindende doelstellingen. Bij het vaststellen van peilbesluiten die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (zie paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Bij het vaststellen van peilbesluiten die van invloed kunnen zijn op de te bereiken goede toestand van het water (grond- en oppervlaktewater), dienen de (vast te stellen) kwaliteitsnormen in acht te worden genomen.

MER-richtlijn

De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. De mer-plicht is op grond van het Besluit m.e.r. 1994 in het kader van peilbesluiten aan de orde bij peilverandering in grote wateren, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is (C.27.1, C.27.2), bij een structurele verlaging van het (streef) peil van een oppervlaktewater, waarbij de Minister van Verkeer en Waterstaat dan wel een ander waterstaatkundig beheerder bevoegd gezag is (C.27.3). Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een peilbesluit is dat niet het geval. Nu ten aanzien van peilbesluiten niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd, dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5). Indien voor een activiteit naast een peilbesluit een ander besluit moet worden genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Van belang is dat in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak een peilbesluit wordt aangemerkt als ‘plan’ als bedoeld in artikel 6 van de Habitatrichtlijn (paragraaf 14.5.2). Naar onze mening is deze opvatting niet correct, maar uit de uitspraak volgt dat bij de voorbereiding van een peilbesluit uitvoering moeten worden gegeven aan artikel 19j Nbw 1998 indien sprake is van verstoring van soorten of kwaliteitsverslechtering van een Natura 2000-gebied. Er geldt geen vergunningplicht op grond van de Nbw 1998. Opmerking verdient dat een ontheffing op grond van de Ffw naast een peilbesluit vereist kan zijn (paragraaf 14.5.1.3).

C | Waterakkoorden

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien waterakkoorden worden gesloten in het kader van het kwantiteitsbeheer, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen. Dit zal met name worden verzekerd door de betrokkenheid van kwaliteitsbeheerders (op grond van artikel 17 lid 1 Wwh) bij de waterakkoorden, aangezien de correctie toepassing van het nationale recht onder hun verantwoordelijkheid valt, en door middel van de doorwerking van de waterhuishoudingsplannen en beheersplannen in de waterakkoorden, op grond van artikel 17 lid 2 Wwh (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11 en 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het sluiten van waterakkoorden die gevolgen hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Bij het sluiten van waterakkoorden dienen zowel de vast te stellen kwaliteitsnormen als het overkoepelende doel van ‘een goede toestand van het water’ in acht genomen te worden.

MER-richtlijn

De MER-richtlijn is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van het Besluit m.e.r. 1994 is de uitvoering van werken voor de overbrenging van water tussen stroomgebieden die (niet) tot doel heeft eventuele waterschaarste te voorkomen, afhankelijk van de omvang van de activiteit mer-plichtig of mer-beoordelingsplichtig (C.19.1, C.19.2 en D.19.1, D.19.2). De mer-(beoordelings)plicht is gekoppeld aan het besluit van de waterstaatkundig beheerder. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voorts speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35, tweede lid, van de Wm in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn. Artikel 8 van de richtlijn verplicht tot een integrale afweging. Artikel 7.35 tweede lid Wm geeft aan dat die integrale afweging uitsluitend kan plaatsvinden indien de wettelijke regeling zich daar niet tegen verzet. Artikel 7.35 derde lid Wm geeft aan dat deze integrale afweging dient plaats te vinden indien een besluit met afdeling 3.5 Awb wordt voorbereid. Bij een waterakkoord is dat niet het geval. Nu ten aanzien van waterakkoorden niet is voorzien in een integraal afwegingskader, terwijl de MER-richtlijn dat wel vereist, zal in voorkomende gevallen artikel 7.35, tweede lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform moeten worden uitgelegd dan wel rechtstreekse toepassing moeten worden gegeven aan artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5). Indien voor een activiteit naast een waterakkoord ook een ander besluit wordt genomen op de voorbereiding waarvan afdeling 3.5 Awb wel van toepassing is, vindt de vereiste integrale afweging in dat kader plaats.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

D | Vergunning ex artikel 24 Wwh

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Indien vergunningen op grond van artikel 24 Wwh (denk met name aan artikel 24 lid 5) worden verleend, die eveneens van invloed zijn op de waterkwaliteit, dienen de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 3n 9.3).

Richtlijn 2006/11 en 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het verlenen van een vergunning op grond van de Wwh (artikel 24, met name de vergunning op grond van artikel 24 lid 5) die gevolgen kan hebben voor de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen in acht te worden genomen (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Bij het verlenen van een vergunning op grond van de Wwh dienen de eisen van de Kaderrichtlijn water in acht te worden genomen, in het bijzonder de vast te stellen milieukwaliteitsnormen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

E | De keur

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uit-

voeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uitvoeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De keur dient er mede voor om de vereiste goede toestand van het water te bereiken, en mag er dus in ieder geval niet toe leiden dat de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen niet bereikt worden.

F | Feitelijke maatregelen

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Feitelijke maatregelen kunnen er mede toe dienen om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water (de goede toestand) te bereiken. Er mogen in ieder geval geen feitelijke maatregelen worden genomen die het bereiken van de KRW-doelstellingen in de weg staan.

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Voor zover aangewezen wateren niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen, zoals het bouwen van zuiverings- of ontziltingsinstallaties en het bouwen van vistrappen (zie uitvoerig de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3). Voor zover wateren niet voldoen aan de kwaliteitsdoelstellingen op grond van richtlijn 2006/11, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vereiste doelstellingen te voldoen (zie paragraaf 3.4).

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied

uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing *Europaproof* is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toepassing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen, niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

24.2.2 Waterkeringbeheer

De waterkeringzorg wordt geregeld in de Wet op de waterkering en op basis van de Waterschapswet (keur). Aan de maatregelen en uitvoeringsbesluiten met betrekking tot waterkeringen ligt een plan ten grondslag op grond van artikel 7 van de Wet op de waterkering. Een belangrijke feitelijke maatregel is het bestrijden van voor de waterkering schadelijke dieren (mollen, konijnen, muskusratten, enzovoort) om beschadigingen aan dijklichamen te voorkomen. Voorts gaat het om het onderhoud van waterkeringen, bijvoorbeeld om maaiwerkzaamheden.

Een voorbeeld van feitelijk handelen dat van invloed kan zijn op de waterkwaliteit, is het gebruik van verontreinigde grond bij dijkversterkingen. Op het moment dat deze verontreinigde grond in het oppervlaktewater terecht kan komen (anders dan door middel van een werk), is er sprake van lozingen en dient voldaan te worden aan de verplichtingen van de kwaliteitsrichtlijnen, inclusief de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen. Hetzelfde doet zich voor bij maatregelen in het kader van de rivierverruiming, waarbij verontreinigde grond wordt gebruikt of verplaatst. Hiervoor zij verwezen naar de behandeling van het waterkwaliteitsbeheer.

A | Plannen op grond van de Wet op de waterkering

MER-richtlijn

De MER-richtlijn speelt een rol bij de aanleg, wijziging en uitbreiding van primaire waterkeringen (C.12.1 Besluit m.e.r. 1994), wijziging of uitbreidingen van zee-, delta- of rivierdijken (C12.2, D.12.1 Besluit m.e.r. 1994). De mer-plicht is in die gevallen gekoppeld aan het besluit tot goedkeuring van het plan als bedoeld in artikel 7b, tweede lid van de Wet op de waterkering. Deze activiteiten vallen deels onder de verplichte milieu-effectrapportage, deels onder de mer-beoordeling. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd. Voort speelt de problematiek rond de uitleg van artikel 7.35 Wm in het licht van artikel 8 van de MER-richtlijn, die leidt tot richtlijnconforme uitleg van artikel 7.35 Wm dan wel rechtstreekse toepassing van artikel 8 van de MER-richtlijn (paragrafen 15.4 en 15.5).

Hoogwaterrichtlijn

De Hoogwaterrichtlijn speelt een rol bij planvorming met betrekking tot de aanleg, wijziging of verlegging van primaire waterkeringen (artikel 7 e.v. Wwk), en na inwerkingtreding ook bij de planvorming met betrekking tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken (artikel 5.2 e.v. Waterwet).

Wanneer de overstromingsrisicobeheerplannen na implementatie (waarschijnlijk in het Waterbesluit) deel moeten uitmaken van het nationale waterplan, zullen gedeputeerde staten een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterkering of ander waterstaatswerk toetsen aan het nationale waterplan, voor zover voor het projectplan goedkeuring is vereist. Goedkeuring van gedeputeerde staten

is vereist voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van primaire waterkeringen (artikel 7b lid 2 Wwk), en na de inwerkingtreding van de Waterwet ook voor projectplannen tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken, voor zover daarop de projectprocedure van de Waterwet in een provinciale verordening van toepassing is verklaard (artikel 5.5 Waterwet).

Overigens kan op grond van artikel 148 Waterschapswet in de reglementaire provinciale verordening (vooralnog) worden bepaald dat voor de aanleg en verbetering van waterstaatswerken goedkeuring van gedeputeerde staten is vereist. Via de provinciale goedkeuring van projectplannen van waterschappen met betrekking tot de aanleg van waterstaatswerken kunnen de in het nationale waterplan geïntegreerde overstromingsrisicobeheerplannen van belang zijn bij de vaststelling van projectplannen voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Wanneer een projectplan een aanzienlijke toename van het overstromingsrisico in stroomopwaarts of stroomafwaarts gelegen andere landen in hetzelfde stroomgebied of deelstroomgebied tot gevolg heeft, is het bovendien niet uitgesloten dat dit projectplan in strijd wordt geacht met de verplichting van artikel 7 lid 4 Hoogwaterrichtlijn om dergelijke maatregelen in het belang van de solidariteit niet in overstromingsrisicobeheerplannen op te nemen. Hoewel een projectplan niet kan worden aangemerkt als een overstromingsrisicobeheerplan, zou het vreemd zijn dat dergelijke maatregelen niet mogen worden opgenomen in een overstromingsrisicobeheerplan, maar wel zouden mogen worden uitgevoerd.

B | De keur

In een keur stellen waterschappen veelal regels omtrent specifieke activiteiten, dan wel wordt het kader gesteld om de algemene bepalingen uit de keur in uitvoeringsbesluiten nader uit te werken. Een keur bevat verboden (ten aanzien van handelingen in of nabij waterstaatswerken), geboden (bijvoorbeeld verplichtingen tot het uitvoeren van onderhoud) en gedoogbepalingen (tot het dulden van metings- en uitvoeringswerkzaamheden op particuliere gronden). Op grond van de keur kunnen ontheffingen van bepaalde verboden worden verleend.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De keur dient er mede voor om de vereiste goede toestand van het water te bereiken, en mag er dus in ieder geval niet toe leiden dat de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water en de dochterrichtlijnen niet bereikt worden.

C | Feitelijke maatregelen

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Feitelijke maatregelen kunnen er mede toe dienen om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water (de goede toestand) te bereiken. Er mogen in ieder geval geen feitelijke maatregelen worden genomen die het bereiken van de KRW-doelstellingen in de weg staan.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing Europaproof is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toe-

passing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

24.2.3 Oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer

Het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer is wettelijk gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming. De belangrijkste besluiten in dit kader betreffen: de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie (vast te stellen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten) en de waterbeheersplannen van Rijk en de waterschappen (vast te stellen door de Minister van V&W en de besturen van waterschappen) (beiden op grond van de Wwh); de algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo en de Wm; de vergunningverlening door het dagelijks bestuur van waterkwaliteitsbeherende waterschappen op grond van de Wvo, door het dagelijks bestuur van een waterkwaliteitsbeherend waterschap op grond van de Wwh (artikel 24 lid 5 Wwh) en door gedeputeerde staten of b en w op grond van de Wm.

Op grond van de Wm betreft het rioleringsplannen (vast te stellen door de gemeenteraad), eventuele gemeentelijke milieubeleidsplannen, de door provinciale staten vast te stellen milieubeleidsplannen, de provinciale milieuverordening (vast te stellen door provinciale staten), alsmede de hierboven reeds genoemde vergunningverlening.

Bij het waterkwaliteitsbeheer komt eveneens de sanering van waterbodems op grond van de Wet bodembescherming aan de orde.

Ten slotte zal ook bij het nemen van feitelijke maatregelen rekening moeten worden gehouden met eisen die uit richtlijnen voortvloeien. Denk aan de inlaat van gebiedsvreemd water, het treffen van zuiveringsmaatregelen en baggeren.

A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programmaverplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens dienen bij het vaststellen van beleid de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn, dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

Nitraatrichtlijn

Actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. Het implementeren van de actieprogramma's is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid, zodat de decentrale waterbeheerders in beginsel kunnen volstaan met het correct toepassen van het nationale recht. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (zie paragraaf 11.3).

Richtlijn stedelijk afvalwater

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

B | Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op basis van de Wvo

Richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water

Richtlijn 2006/11 kent niet de mogelijkheid de verplichte voorafgaande vergunning te vervangen door algemene regels. Nu de Kaderrichtlijn deze mogelijkheid wel kent, kan worden aangenomen dat dat niet op onoverkomelijke problemen zal stuiten. Het betekent echter wel dat algemene regels die de vergunning vervangen, zelf volledig moeten voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water stellen. Dit is een verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Decentrale waterbeheerders kunnen geconfronteerd worden met AMvB's

die niet aan de eisen van richtlijn 2006/11 of de Kaderrichtlijn water voldoen, indien derden een verzoek om handhaving doen, waarbij zij zich beroepen op het feit dat de AMvB in strijd is met de richtlijn. De eigen verantwoordelijkheid van decentrale waterbeheerders om vergunningen te verlenen, die voldoen aan de eisen van richtlijn 2006/11 of de Kaderrichtlijn water, is moeilijk te verwezenlijken op het moment dat er AMvB's zijn vastgesteld, die deze vergunningplicht vervangen en welke AMvB's door de rechter in stand worden gelaten (zie paragraaf 3.4).

Nitraatrichtlijn

In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is een deel van de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn geïmplementeerd. Decentrale waterbeheerders kunnen vooralsnog volstaan met een correcte toepassing van het nationale recht (zie paragraaf 11.3).

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

C | Vergunningverlening op grond van de Wvo

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren. Wanneer water niet voldoet aan de vastgestelde eisen, dienen waterbeheerders feitelijke maatregelen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen be-

palen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen. Dit kan ertoe leiden dat extra meetpunten dienen te worden aangewezen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11

Richtlijn 2006/11 vereist een nationale vergunning die voldoet aan de eisen van de richtlijn. Hiertoe kunnen de begrippen 'brengen in oppervlaktewater' en 'verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen' richtlijnconform worden toegepast. De reikwijdte die de rechter heeft gegeven aan het - in de Wvo zelf niet gedefinieerde - begrip 'oppervlaktewater' uit de Wvo kan eveneens richtlijnconform worden toegepast.

De kwaliteitsdoelstellingen dienen bij de vergunningverlening in acht te worden genomen.

De emissiewaarden in de vergunning moeten worden berekend aan de hand van geldende kwaliteitseisen. Dat is op grond van richtlijn 2006/11 verplicht. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, omdat in het Nederlandse systeem geen apart regime voor grijze-lijststoffen geldt. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker dan nu geschiedt van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning of aan het stellen van nadere eisen indien de vergunning is vervangen door algemene regels.

Voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater geldt dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft beslist dat geen tijdelijke vergunning nodig is voor het lozen van zwarte lijststoffen die voorkomen in baggerspecie.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De Kaderrichtlijn water vereist emissiebeheersingsmaatregelen (vergunning of andere maatregelen) die ervoor zorgen dat op tijd aan de doelstelling 'een goede toestand' wordt voldaan. Daartoe worden op Europees en nationaal niveau kwaliteitsnormen vastgesteld. Bij de vergunningverlening dienen deze kwaliteitsnormen een belangrijke rol te spelen. Nu nog niet duidelijk is hoe de AMvB met kwaliteitsnormen wordt vormgegeven, is het ook nog niet duidelijk wat de exacte consequenties voor de praktijk zullen zijn.

Nitraatrichtlijn

Dat deel van de lozingen van meststoffen dat niet valt onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, wordt gereguleerd door middel van de vergunning op grond van de Wvo. Vooral nog kan worden uitgegaan van de bedoeling van de wetgever alle lozingen door agrarische activiteiten middels het Lozingenbesluit open teelt te reguleren en de vergunningplicht daarvoor op te heffen. De wets-tekst zelf laat die conclusie echter niet zonder meer toe.

Richtlijn stedelijk afvalwater

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

IPPC-richtlijn

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

D | Milieubeleidsplannen op grond van de Wm

Richtlijn 2006/11 en 86/280

In milieubeleidsplannen op grond van de Wm kunnen (maar dat hoeft niet) de programmaverplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Een deel van het verplichte maatregelenprogramma op grond van de Kaderrichtlijn water zal een plaats vinden in de milieubeleidsplannen op grond van de Wm. Het spreekt voor zich dat dit deel van het maatregelenprogramma conform de eisen van de Kaderrichtlijn water zal moeten zijn.

Nitraatrichtlijn

De actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn vinden hun neerslag deels in de milieubeleidsplannen op grond van de Wm. Dit betreft met name de maatregelen die men voorstaat om de waterverontreiniging door diffuse bronnen te beperken. Voor zover deze maatregelen de diffuse verontreiniging van meststoffen - en in het bijzonder stikstof - betreffen, dienen zij te voldoen aan de eisen die de Nitraatrichtlijn dienaangaande stelt. De aanwijzing van bepaalde milieubeschermingsgebieden, zoals gebieden die worden gebruikt voor de winning van drinkwater, worden eveneens in het milieubeleidsplan aangewezen en betreffen

mede een implementatie van de Nitraatrichtlijn. De juridische uitwerking van deze aanwijzing als milieubeschermingsgebied vindt plaats in de provinciale milieuverordening (paragraaf 11.3).

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is niet voorzien in een plan-merverplichting voor milieubeleidsplannen. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

E | Provinciale milieuverordening op grond van de Wm

Richtlijn 2006/11 en 86/280

In de provinciale milieuverordening kunnen aanvullende regels worden vastgesteld ter bescherming van de kwaliteit van oppervlaktewater.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Een deel van de vast te stellen milieukwaliteitsnormen zal worden vastgesteld op grond van de provinciale milieuverordening. Dit betreft de normen voor de goede

ecologische toestand waarbij een regionale differentiatie wenselijk is. De normen in de provinciale milieuverordening zullen conform de eisen van de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen moeten zijn. Een en ander moet nog worden uitgewerkt in de AMvB doelstellingen.

Nitraatrichtlijn

De provinciale milieuverordening is het instrument waarmee de keuzes die in de milieubeleidsplannen worden gemaakt, juridisch verbindend kunnen worden gemaakt. Voor de implementatie van de Nitraatrichtlijn geldt dit met name ten aanzien van in te stellen verboden voor het opbrengen van meststoffen bij kwetsbare gebieden in de zin van de Nitraatrichtlijn. Van deze verboden kan eveneens ontheffing worden verleend. Beide bevoegdheden (verboden, in te stellen door provinciale staten; ontheffingen, te verlenen door gedeputeerde staten) dienen zo te worden gehanteerd, dat er geen strijd met de Nitraatrichtlijn ontstaat (paragraaf 11.3). Dit is een voorbeeld waar provinciale staten en gedeputeerde staten een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de correcte implementatie van het EG-recht, hetgeen betekent dat zij hier ook een eigen aansprakelijkheid hebben.

MER-richtlijn

Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

F | Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen op grond van de Wm

Richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De Wm kent de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dit is voor verschillende groepen van inrichtingen gebeurd. Zie voor de vragen die spelen bij het gebruik van algemene regels in plaats van de verplichte vergunning, de opmerkingen die daar bij de bespreking van algemene regels op grond van de Wvo over zijn gemaakt. Voor zover in de Wm - in algemene regels in plaats van in een vergunning - de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient volledig te worden voldaan aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden, hetgeen in een AMvB niet te realiseren is. Ook in dit geval is er sprake van een

verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Het is voor de waterkwaliteitsbeheerder (in dit geval de provincie of de gemeente) niet goed mogelijk zelfstandig aan de richtlijnverplichtingen te voldoen (paragraaf 3.4).

De algemene regels zullen eveneens moeten voldoen aan de eisen die de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen stellen.

Nitraatrichtlijn

Onder meer ter implementatie van de Nitraatrichtlijn zijn op grond van de Wm twee AMvB's vastgesteld: het Besluit mestbassins milieubeheer en het Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Deze AMvB's bieden het bevoegd gezag de mogelijkheid nadere eisen te stellen. Indien en voor zover nadere eisen worden gesteld, dient het bevoegd gezag alert te zijn op verplichtingen die voortvloeien uit de Nitraatrichtlijn.

Richtlijn stedelijk afvalwater

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan.

De uitvoeringspraktijk in het waterbeheer kan bij de uitvoering van algemene regels op grond van de Wm geen directe bijdrage leveren door aan bepaalde verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater te voldoen. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergun-

ningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

6 | Vergunningverlening op grond van de Wm

Richtlijn 2006/11

Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Indien derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11, dient de gemeente of provincie deze bepaling rechtstreeks toe te passen. De Wvo is inmiddels aangepast aan deze eis uit richtlijn 2006/11, maar de Wm nog niet. De op grond van richtlijn 2006/11 verplichte inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen is in de Wm geheel niet geïmplementeerd, terwijl deze verplichting ook geldt voor lozingen op de riolering. Dat vraagt om regelgeving van de centrale overheid. Zo lang die niet tot stand is gebracht, is het raadzaam dat het bevoegd gezag zelf de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering inventariseert.

De emissiegrenswaarden voor de lozing van grijze-lijststoffen moeten in een vergunning worden berekend aan de hand van de geldende kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater. In de Wm-vergunning wordt eveneens - aan de hand van de criteria die zijn neergelegd in de Wav (voorheen de Iav) - de depositie van ammoniak op het oppervlaktewater gereguleerd. Ondanks het feit dat de Afdeling vooralsnog de depositie van ammoniak op oppervlaktewater niet als een lozing in de zin van richtlijn 2006/11 beschouwt, dient men zich meer in het algemeen te realiseren dat de invulling van de Wav en de Wm, voor zover het lozingen in de zin van richtlijn 2006/11 betreft, niet in overeenstemming is met richtlijn 2006/11.

Ook het begrip 'oppervlaktewater' uit de Wav heeft een veel beperktere reikwijdte dan het begrip 'oppervlaktewater' uit richtlijn 2006/11. Dat heeft de consequentie dat het bevoegd gezag op grond van de Wm (veelal burgemeester en wethouders) in die gevallen de begrippen uit de Wav en de Wm richtlijnconform dient toe te passen (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De Wm-vergunning zal zowel moeten voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn water als aan de in de dochterrichtlijnen uitgewerkte kwaliteitsnormen. Hiervoor is het raadzaam de ontwikkelingen rond de vast te stellen AMvB Doelstellingen op grond van de Kaderrichtlijn water in de gaten te houden.

Richtlijn stedelijk afvalwater

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten. De uitvoeringspraktijk in het waterbeheer kan bij de uitvoering van algemene regels op grond van de Wm geen directe bijdrage leveren door aan bepaalde verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater te voldoen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

IPPC-richtlijn

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wm. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

H | Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11 en de Kaderrichtlijn water

Sanering van de waterbodem is een van de maatregelen waarmee de kwaliteit van het oppervlaktewater verbeterd kan worden. Zolang nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan, is sanering van de waterbodem een van de mogelijke feitelijke maatregelen om wel aan de vereiste kwaliteit te kunnen voldoen. Hierbij maakt het niet uit of dit kwaliteitseisen zijn voor wateren met een bepaalde functie of wateren waarin de kwaliteitsdoelstellingen (in de vorm van grenswaarden) voor zwarte- of grijze-lijststoffen worden overschreden, of kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld op grond van de Kaderrichtlijn water of haar dochterrichtlijnen.

Indien oppervlaktewateren niet aan de vereiste kwaliteit voldoen, lijkt het niet goed mogelijk een vrijstelling of ontheffing (artikel 64 en 65 Wbb) te verlenen van de regels die op grond van Hoofdstuk III Wbb zijn gesteld. Deze regels betreffen met name de bescherming van de bodem en het grondwater. Maar indien en voor zover het grondwater en de waterbodem de kwaliteit van het oppervlaktewater beïnvloeden, ligt het niet voor de hand een vrijstelling of ontheffing te verlenen (paragraaf 3.4, 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3). Onder het regime van de Kaderrichtlijn water wordt oppervlaktewater en grondwater integraal (watersysteem) beschouwd en zullen de effecten van sanering op (deel)stroomgebiedniveau moeten worden beschouwd.

MER-richtlijn

Zie onder vergunningverlening Gww.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

I | Bevoegdheden op grond van de WHVBZ

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

Met name op grond van de Zwemwaterrichtlijn dient het bevoegd gezag te voldoen aan de vereiste waterkwaliteit. Dit betreft voor provinciale en gedeputeerde staten de bevoegdheden zoals die voortvloeien uit de WHVBZ.

J | Feitelijke maatregelen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De Viswaterrichtlijn is in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Voor zover aangewezen wateren (in casu de Grensmaas voor zover die is aangewezen als water geschikt voor zalmachtigen) niet voldoen aan de vastgestelde grenswaarden, dienen eveneens feitelijke maatregelen te worden genomen om aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen voldoen.

Ook de Drinkwaterrichtlijn is correct geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving. Oppervlaktewateren zijn aangewezen als A3-wateren, waarbij de feitelijke waterkwaliteit voldoet aan de Europese grenswaarden.

De Schelpdierwaterrichtlijn laat geen juridische implementatieproblemen zien. Problemen doen zich voor wat betreft de hoeveelheid metingen van de waterkwaliteit en de feitelijke waterkwaliteit. Dat betekent dat waterbeheerders zowel bij vergunningverlening als bij het nemen van feitelijke maatregelen de vastgestelde kwaliteitseisen in acht moeten nemen, in die zin dat de waterkwaliteit verbetert (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

De Zwemwaterrichtlijn vereist dat ook feitelijke maatregelen worden genomen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen.

Richtlijn 2006/11 en 86/280, de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen

Ten aanzien van de op Europees niveau vastgestelde en in het nationale recht omgezette kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen geldt dat deze gezien moeten worden als een resultaatsverplichting. Indien de feitelijke waterkwaliteit niet aan deze eisen voldoet, moet men derhalve ook feitelijke maatregelen nemen om het water aan de vereiste kwaliteit te laten voldoen. Hierbij kan worden gedacht aan het bouwen van zuiveringsinstallaties.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

Bij de uitvoering van feitelijke werkzaamheden kan de Ffw van belang zijn. Knelpunten in verband met de uitvoering van de Ffw zijn met name de gedragscode en de vraag in hoeverre de daarop betrekking hebbende bepalingen in het Besluit vrijstelling zich verdragen met de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Daarnaast kan in het kader van ontheffingsaanvragen ingevolge artikel 75 Ffw een rol spelen dat de ontheffingsgronden niet parallel lopen met de in de richtlijnen opgenomen uitzonderingsmogelijkheden. Dit laatste knelpunt is op te lossen door bij ontheffingsaanvragen waar mogelijk aan te knopen bij de ontheffingsgronden die ook in de richtlijnen worden genoemd, zodat voldoende is onderbouwd dat de aanvraag en de op basis daarvan te verlenen ontheffing Europaproof is.

Wat betreft de toepassing van gedragscodes wordt opgemerkt dat met name twee knelpunten optreden in het licht van de Europese richtlijnen. Allereerst zal bij een inbreuk op de verbodsbepalingen van de Ffw een alternatieventoets moeten

worden uitgevoerd. Dit kan in de praktijk worden vormgegeven door bij concrete werkzaamheden mogelijke uitvoeringsvarianten of -tijdstippen te bezien. In de praktijk kan de divergentie tussen de activiteiten waarvoor vrijstelling (met toepassing van gedragscode) wordt verleend en de uitzonderingsmogelijkheden op grond van de richtlijnen niet worden weggenomen. Door de eisen die in het Besluit vrijstelling worden gesteld aan de zorgvuldige uitvoering en de wijze waarop daaraan in de gedragscode voor de waterschappen invulling is gegeven, kunnen overtredingen wel zo veel mogelijk worden voorkomen.

24.2.4 Rioleringsbeheer

Het rioleringsbeheer is met name geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer. Op grond van de Wm betreft het de door de gemeenteraad vast te stellen rioleringsplannen en de vergunningverlening door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders. De gemeenten zijn op grond van de Wm en de Wet gemeentelijke watertaken verantwoordelijk voor de riolerings- en hebben een zorgplicht voor de inzameling van afvalwater.

Op grond van de Wvo betreft het: het vaststellen van waterhuishoudingsplannen door de Ministers van V&W en VROM en provinciale staten; het vaststellen van waterbeheersplannen voor rijkswateren door de Minister van V&W en voor de regionale wateren door het algemeen bestuur van waterkwaliteitbeherende waterschappen; vergunningverlening door het dagelijks bestuur van deze waterschappen voor riooloverstorten en inrichtingen die zijn opgenomen in de Inrichtingen-AMvB op grond van artikel 1 lid 2 Wvo, en het opleggen van heffingen. De waterschappen zijn op grond van de Wvo eveneens verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer.

Ten slotte kan de aansluitvergunning op grond van de aansluitverordening worden genoemd. Hiervoor geldt mutatis mutandis hetzelfde als voor de Wvo-vergunning.

Bij bevoegdheden op grond van de Wvo - zoals vergunningverlening voor lozingen op de riolering - en voor de planvorming zoals die is gebaseerd op de Wwh, geldt in beginsel hetzelfde als bij het waterkwaliteitsbeheer, zoals dat hiervoor is beschreven. Hieronder wordt dat voor de volledigheid herhaald. In het kader van het rioleringsbeheer kan eveneens worden gedacht aan de Wvo-vergunningverlening aan gemeenten voor de lozingen vanuit de riolering (inclusief rioolwateroverstorten) op het oppervlaktewater.

A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie geïmplementeerd worden. Tevens dienen bij het vaststellen van beleid de verplichtingen uit de richtlijnen in acht te worden genomen (zie de paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, 7.3, 8.3 en 9.3).

Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

Hoogwaterrichtlijn

Tenzij Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid ex artikel 2 lid 1 om overstromingen ten gevolge van rioolstelsels van het begrip 'overstroming' uit te sluiten, zien de verplichtingen van de Hoogwaterrichtlijn ook op dit type overstromingen (zie paragraaf 20.2).

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op

grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

B | Rioleringsplannen van de gemeente op grond van de Wm

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

De richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie, zoals drinkwater, viswater, schelpdierwater en zwemwater, zijn in beginsel correct geïmplementeerd in het nationale recht. Met de correcte toepassing van het nationale recht wordt ook aan de betreffende Europeesrechtelijke verplichtingen voldaan. Bij het vaststellen van het rioleringsbeleid en -beheer moeten grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen uit deze richtlijnen in acht worden genomen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280

Richtlijn 2006/11 vereist kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Deze zijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd. Bij het vaststellen van het beleid en beheer ten aanzien van de waterkwaliteit en het nemen van beheersmaatregelen die van invloed kunnen zijn op de waterkwaliteit, dienen deze kwaliteitsdoelstellingen derhalve in acht te worden genomen.

In de waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie moeten de programma-verplichtingen uit richtlijn 2006/11 (voor grijze-lijststoffen) en uit richtlijn 86/280 (voor andere significante bronnen van verontreiniging, waaronder meervoudige en diffuse bronnen) geïmplementeerd worden.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De nationale waterplannen dienen zodanig te zijn dat zij een correcte implementatie vormen van de stroomgebiedbeheersplannen en de maatregelenprogramma's die op grond van de Kaderrichtlijn water in 2009 moeten worden vastgesteld.

Hoogwaterrichtlijn

Tenzij Nederland gebruik maakt van de mogelijkheid ex artikel 2 lid 1 om overstromingen ten gevolge van rioolstelsels van het begrip 'overstroming' uit te sluiten, zien de verplichtingen van de Hoogwaterrichtlijn ook op dit type overstromingen. Omdat gemeenten in de Waterwet een zorgplicht krijgen voor afvloeiend hemelwater en voor het grondwater in stedelijk gebied, krijgen ze voor stedelijke gebieden ook een taak in het overstromingsrisicobeheer in de zin van de Hoogwaterrichtlijn. Het gemeentelijke rioleringsplan is het kader waarbinnen de doelstellingen en maatregelen met betrekking tot de beheersing van overstromingsrisico's veroorzaakt door rioolstelsels en grondwater, zullen moeten worden opgenomen (zie paragraaf 20.3.2).

C | Vergunningverlening op grond van de Wvo

Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie

Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo dienen de grenswaarden uit de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in acht te worden genomen, zoals die zijn geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren.

Wanneer water niet voldoet aan de vastgestelde eisen, dienen waterbeheerders feitelijke maatregelen te nemen om de kwaliteit te verbeteren. Voor zover landelijk meetpunten zijn vastgesteld, dienen (decentrale) waterbeheerders bij vergunningverlening te controleren of deze meetpunten op een juiste plaats zijn gesitueerd om daadwerkelijk te kunnen bepalen welke vergunningvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden om de waterkwaliteit aan de vastgestelde grenswaarden te kunnen laten voldoen (paragrafen 4.3, 5.3, 6.3, en 7.3).

Richtlijn 2006/11

Dit betreft met name de vergunningen aan gemeenten voor het lozen vanuit het rioolstelsel op het oppervlaktewater en voor het lozen vanuit rioolwateroverstorten. De kwaliteitsdoelstellingen dienen bij de vergunningverlening in acht te worden genomen. De emissiewaarden in de vergunning moeten worden berekend aan de hand van geldende kwaliteitseisen. Dat is op grond van richtlijn 2006/11 verplicht. In de praktijk gebeurt dit niet altijd, omdat in het Nederlandse systeem geen apart regime voor grijze-lijststoffen geldt. Deze eis uit de richtlijn heeft als consequentie dat wellicht vaker van landelijke geldende richtlijnen en rapporten (bijvoorbeeld van de CIW/CUWVO) zal worden afgeweken, omdat de feitelijke waterkwaliteit niet overal gelijk is. Dit zal resulteren in andere emissiegrenswaarden in de vergunning, of aan het stellen van nadere eisen indien de vergunning is vervangen door algemene regels.

Voor zover het de lozingen van zwarte-lijststoffen op de riolering betreft, geldt hetzelfde regime als voor lozingen van zwarte-lijststoffen op oppervlaktewater. Dat betekent dat de op Europees niveau vastgestelde en in het Nederlandse recht geïmplementeerde grenswaarden in de vergunning moeten worden opgenomen en dat de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden. In het geval derden zich beroepen op de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11, dienen waterbeheerders deze bepaling uit de richtlijn rechtstreeks toe te passen (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De Kaderrichtlijn water vereist emissiebeheersingsmaatregelen (vergunning of andere maatregelen) die ervoor zorgen dat op tijd aan de doelstelling 'een goede toestand' wordt voldaan. Daartoe worden op Europees en nationaal niveau kwaliteitsnormen vastgesteld. Bij de vergunningverlening dienen deze kwaliteitsnormen een belangrijke rol te spelen. Nu nog niet duidelijk is hoe de AMvB met kwaliteitsnormen wordt vormgegeven is het ook nog niet duidelijk wat de exacte consequenties voor de praktijk zullen zijn.

Richtlijn stedelijk afvalwater

De verplichtingen uit de Richtlijn stedelijk afvalwater zijn volledig omgezet in de Nederlandse regelgeving. Op grond van artikel 1 lid 1 Wvo zijn lozingen via riooloverstorten en lozingen uit rwzi's vergunningplichtig. Ten aanzien van vergunningen voor laatstgenoemde categorie lozingen zijn instructieregels opgenomen in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater. Ook indirecte lozingen zijn vergunningplichtig, voor zover deze zijn aangewezen in het Besluit aanwijzing soorten van inrichtingen als bedoeld in artikel 1, tweede lid en artikel 31, vierde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (paragraaf 12.3.2).

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrecht spraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

IPPC-richtlijn

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wvo. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

D | Vergunningverlening op grond van de Wm

Richtlijn 2006/11

Voor zover in de Wm-vergunning de lozing van zwarte- of grijze-lijststoffen op de riolering wordt gereguleerd, dient de Wm-vergunning volledig te voldoen aan de eisen die richtlijn 2006/11 stelt. Wanneer de lozing (bijvoorbeeld op de riolering) bepaalde bestrijdingsmiddelen bevat, kan er derhalve slechts een tijdelijke vergunning verleend worden. Hiertoe dient het bevoegd gezag de verplichte tijdelijke vergunning uit richtlijn 2006/11 rechtstreeks toe te passen in het geval een derde zich op deze bepaling uit de richtlijn beroept (paragraaf 3.4).

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

De Wm-vergunning zal moeten voldoen aan zowel de eisen van de Kaderrichtlijn water als aan de in de dochterrichtlijnen uitgewerkte kwaliteitsnormen. Hiervoor is het raadzaam de ontwikkelingen rond de vast te stellen AMvB 'doelstellingen op grond van de Kaderrichtlijn water' in de gaten te houden.

Richtlijn stedelijk afvalwater

Lozingen op de riolering vanuit inrichtingen worden deels gereguleerd door de Wm-vergunning (paragraaf 12.3.4).

De Richtlijn stedelijk afvalwater is grotendeels correct omgezet in de Nederlandse regelgeving. Dit met uitzondering van de aan waterbeheerders geboden mogelijkheid - in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater - rwzi's toe te staan later te voldoen aan de eisen voor de reductie van fosfor en stikstof dan 31 december 1998. Uit de richtlijn vloeit de resultaatsverplichting voort dat per die datum een reductie moet zijn gerealiseerd met 75 procent van zowel fosfor als stikstof. Inmiddels is in de uitvoeringspraktijk aan deze eis voldaan. Bij vergunningverlening dienen de waterkwaliteitsbeheerders de in artikel 10, eerste lid, van het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater opgenomen instructie buiten toepassing te laten. In de Wm-vergunningverlening speelt dit geen rol.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplemen-

teerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

IPPC-richtlijn

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wm. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

24.2.5 Grondwaterbeheer

Het grondwaterbeheer is juridisch gebaseerd op de Wet op de waterhuishouding (waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en het in het provinciale waterhuishoudingsplan opgenomen grondwaterbeheersplan), de Grondwaterwet (algemene regels, vergunningverlening), de Wet milieubeheer

(milieubeleidsplan, provinciale milieuverordening, vergunningverlening voor handelingen ten aanzien van de bodem) en de Wet bodembescherming (algemene regels ten aanzien van handelingen op of in de bodem). Bij het grondwaterbeheer zijn ook feitelijke maatregelen relevant om aan Europese en nationale regelgeving te kunnen voldoen. Daarbij moet men bedenken dat ook feitelijke maatregelen die waterschappen nemen, van invloed kunnen zijn op het grondwater.

A | Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie, inclusief het grondwaterbeheersplan

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Hoogwaterrichtlijn

Overstromingen ten gevolge van grondwater vallen ook onder het begrip ‘overstroming’ van de Hoogwaterrichtlijn, zodat in het kader van de vaststelling van de waterplannen van provincies en waterschappen tevens moet worden gezien of er een significant overstromingsrisico bestaat ten gevolge van (overtollig) grondwater. Indien dat het geval is, moeten in deze plannen ook doelstellingen en maatregelen worden opgenomen. In stedelijk gebied heeft de gemeente een zorgplicht voor grondwater en kan de Hoogwaterrichtlijn relevant zijn bij de vaststelling van gemeentelijke rioleringsplannen.

Nitraatrichtlijn

Actieprogramma’s op grond van de Nitraatrichtlijn vinden deels hun neerslag in de waterhuishoudingsplannen, voor zover dit de kwaliteit van oppervlaktewater en grondwater betreft. De Nitraatrichtlijn zelf stelt geen directe kwaliteitseisen, maar refereert aan de grenswaarde voor stikstof in oppervlaktewater zoals die is neergelegd in de Drinkwaterrichtlijn. Deze grenswaarde is ter implementatie van de Drinkwaterrichtlijn correct in het Nederlandse recht geïmplementeerd in het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren (paragraaf 11.3).

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is in een aantal gevallen een planbeoordeling vereist in het kader van de voorbereiding van plannen op grond van de Wwh. Verwezen wordt naar de categorieën C.5, C.12, C.13, C.15, C.16.2, C.18, C.19, C.27 en D.5, D.12, D.15, D.19. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma’s met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen. Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings) plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering of versterking van soorten in Natura 2000-gebieden. Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar ‘besluiten’ tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

B | Algemene regels op grond van de Gww

Voor kortlopende en niet-ingrijpende onttrekkingen voorziet de Grondwaterwet in de mogelijkheid om bij provinciale milieuverordening algemene regels te stellen, waardoor de vergunningplicht kan vervallen. Op grond van artikel 15a en 15b Gww kunnen provinciale staten bij verordening met betrekking tot daarbij aan te wijzen gevallen (bronbemaling, noodvoorzieningen, berekening en grondwatersanering) voor het onttrekken van grondwater verboden en beperkingen stellen ter bescherming van bij het grondwaterbeheer betrokken belangen.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

C | Vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties op grond van de Gww Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de ‘toestand van het grondwater’ deel uit van de ‘goede toestand van het water’ in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma’s en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Grondwaterrichtlijn

De bescherming van de grondwaterkwaliteit door de Grondwaterrichtlijn krijgt deels gestalte via de infiltratievergunning op grond van artikel 14 Gww. De criteria voor vergunningverlening zijn uitgewerkt in het Infiltratiebesluit bodembescherming. Ten aanzien van de Gww-vergunningen doen zich thans geen implementatieproblemen meer voor, zodat uitsluitend de toepassing van de nationale regelgeving aan de orde is (paragraaf 10.3.1).

MER-richtlijn

Een vergunning op grond van artikel 14, eerste lid, van de Grondwaterwet is in sommige gevallen een mer-plichtig besluit. Het gaat dan om de infiltratie van water in de bodem of de onttrekking van grondwater aan de bodem (met uitzondering van bronbemalingen bij bouwputten, bodemsaneringen en proefprojecten van waterwinning) van de omvang zoals die wordt genoemd in bijlage C onder 15.2 van het Besluit m.e.r. 1994. De tussen haken genoemde uitgezonderde activiteiten alsmede de wijziging of uitbreiding van een bestaande infiltratie of onttrekking zijn mer-beoordelingsplichtig in de onder categorie 15.1, respectievelijk 15.2 van het Besluit m.e.r. 1994 genoemde gevallen.

Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden bezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998. Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

IPPC-richtlijn

In de praktijk van het waterbeheer kan de IPPC-richtlijn een rol spelen bij de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Gww. De gebreken in de implementatie die in paragraaf 13.4 zijn gesignaleerd, hebben naar onze mening slechts deels gevolgen voor de uitvoeringspraktijk.

De geconstateerde gebreken in de afstemming tussen Wm en Wvo, alsmede het ontbreken van een afstemmingsregeling tussen de vergunningen op grond

van de Wm, Wvo en de Gww, kunnen naar onze mening niet door de uitvoeringspraktijk worden opgelost. Een andere opvatting zou ertoe leiden dat van de uitvoeringspraktijk wordt verlangd in strijd met het wettelijk stelsel van vergunningverlening, zelfstandig coördinatieverplichtingen aan te nemen. Hoewel dit een onderwerp is dat in de jurisprudentie over de IPPC-richtlijn op dit moment niet is uitgekristalliseerd, zou het aannemen van een dergelijke verplichting voor de praktijk veel te ver voeren. Dit aspect zal - wat betreft de afstemming in het waterspoor - worden opgelost in de Waterwet waarin naast de Wvo-vergunning ook de Gww-vergunning onderdeel is van de nieuwe watervergunning.

Op grond van de Wvo zijn afzonderlijke lozingen aan een vergunningplicht onderhevig. Het systeem van de Wvo verzet zich ertegen voor meerdere lozingen één vergunning te verlenen en deze in onderlinge samenhang te bezien en tot een integrale afweging te komen.

D | Vergunningverlening voor indirecte lozingen op of in de bodem op grond van de Wm

Voor het storten van lijst I of lijst II stoffen op of in de bodem is een Wm-vergunning vereist. Dit geldt ook voor het storten van baggerspecie in baggerdepots of zandwinputten. Wanneer de baggerspecie Lijst I stoffen bevat kan de vergunning slechts tijdelijk worden verleend.

E | Milieubeleidsplannen op grond van de Wm

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Nitraatrichtlijn

In de milieubeleidsplannen op grond van de Wm vindt een deel van de implementatie van de actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn plaats. Bij de vaststelling van de milieubeschermingsgebieden - in het bijzonder de waterwin-gebieden - dienen de eisen van de Nitraatrichtlijn in acht te worden genomen. Om de milieubeschermingsgebieden ook met behulp van juridisch bindende regels

daadwerkelijk te beschermen - en zo voor een correcte implementatie en toepassing van de Nitraatrichtlijn te zorgen - dient gebruik gemaakt te worden van de provinciale milieuverordening (paragraaf 11.3).

Richtlijn strategische milieubeoordeling

De richtlijn is geïmplementeerd in de Wm en het Besluit m.e.r. 1994. Op grond van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 is niet voorzien in een plan-merverplichting voor milieubeleidsplannen. Opmerking verdient dat op grond van de richtlijn alle plannen en programma's met mogelijk aanzienlijke milieu-effecten aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Het Nederlandse systeem gaat daarentegen uit van een gesloten stelsel door de limitatieve verwijzing naar plannen in kolom 3 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994. Dit betekent dat in concrete gevallen moet worden nagegaan of het plan voorziet in projecten die mogelijk belangrijke nadelige milieu-effecten hebben, ook al zijn deze niet mer-(beoordelings)plichtig en is er om die reden formeel geen vereiste om een planbeoordeling op te stellen. Daarnaast is van belang dat plannen, ter voorbereiding waarvan een passende beoordeling is vereist, tevens aan een plan-mer moeten worden onderworpen.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd in de Nederlandse wet- en regelgeving. Artikel 19j Nbw 1998 heeft betrekking op de beoordeling van plannen die kunnen leiden tot kwaliteitsverslechtering van of verstoring van soorten in Natura 2000-gebieden.

Hoewel artikel 19j Nbw 1998 verwijst naar 'besluiten' tot planvaststelling, vloeit uit de Habitatrichtlijn en de jurisprudentie van het Hof van Justitie voort dat plannen die als toetsingskader dienen voor concrete besluiten eveneens ingevolge artikel 6 Habitatrichtlijn dienen te worden beoordeeld indien deze mogelijk significante gevolgen kunnen hebben (paragraaf 14.5.2).

F | Provinciale milieuverordening op grond van de Wm

Grondwaterrichtlijn

In de provinciale milieuverordening kunnen aanvullende regels worden vastgesteld ter bescherming van de kwaliteit van grondwater. Dit zal veelal de grondwaterbeschermingsgebieden betreffen.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen die uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Een deel van de vast te stellen milieukwaliteitsnormen zal worden vastgesteld op grond van de provinciale milieuverordening. Dit betreft de normen voor de goede ecologische toestand waarbij een regionale differentiatie wenselijk is. De normen in de provinciale milieuverordening zullen conform de eisen van de Kaderrichtlijn water en haar dochterrichtlijnen moeten zijn. Een en ander moet nog worden uitgewerkt in de AMvB doelstellingen.

Nitraatrichtlijn

In de provinciale milieuverordening krijgen de op grond van het milieubeleidsplan aangewezen beschermingsgebieden een juridische bescherming. Dat kan door het opnemen van verboden in de provinciale milieuverordening, vast te stellen door provinciale staten. Van deze verboden kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen.

Zowel de verboden als de mogelijkheden om een ontheffing van deze verboden te verlenen dienen in overeenstemming te zijn met de eisen van de Nitraatrichtlijn. De provinciale waterbeheerder dient hier bijzonder alert te zijn op de eisen van de Nitraatrichtlijn, omdat deze bevoegdheden direct aan de provincie zijn toegekend. Dat betekent dat de provinciale waterbeheerder telkens dient na te gaan of verboden en ontheffingen in overeenstemming zijn met de Nitraatrichtlijn.

MER-richtlijn

In de provinciale milieuverordening kunnen, in aanvulling op de landelijke merregeling, mer-plichtige activiteiten/besluiten worden aangewezen. Bij mer-beoordelingsplichtige werken geldt dat de samenhang met een eventuele regeling van de mer-plicht in de provinciale milieuverordening moet worden gezien. Valt de activiteit buiten de provinciale mer-plicht, maar wel onder de werking van de mer-beoordelingsplicht, dan zal een beoordeling dienen te worden uitgevoerd (paragrafen 15.4 en 15.5).

G | Algemene regels en ontheffingen op grond van de Wbb

Op grond van de artikelen 6 tot en met 11 Wbb kunnen bij AMvB algemene regels worden gesteld ter bescherming van de bodem. In de betreffende AMvB kan een mogelijkheid tot het verlenen van een ontheffing worden opgenomen.

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen die uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

H | Saneringsmaatregelen op grond van de Wbb

Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen

Onder de Kaderrichtlijn water maakt de 'toestand van het grondwater' deel uit van de 'goede toestand van het water' in het algemeen. De eisen uit de Kaderrichtlijn water en de vastgestelde dochterrichtlijnen inzake grondwater dienen dan ook bij alle nationale instrumenten betrokken te worden. Dit betreft de stroomgebiedbeheersplannen, de maatregelenprogramma's en de kwaliteitsnormen die zijn vastgesteld in de Grondwaterrichtlijn en zullen worden vastgesteld op lidstaatniveau.

Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn

De Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn zijn grotendeels correct geïmplementeerd. Opmerking verdient dat de op grond van de Habitatrichtlijn te beschermen gebieden op dit moment in Nederland nog niet zijn aangewezen op grond van de Nbw 1998.

Voor de waterbeheerders is vooral van belang dat indien een gebied uitsluitend op grond van de Habitatrichtlijn is beschermd, op dit moment geen vergunningplicht geldt op grond van de Nbw 1998 en volgens de Afdeling bestuursrechtspraak is in die gevallen geen richtlijnconforme uitleg van één van de bepalingen uit de wet mogelijk. In dat geval zal rechtstreeks moeten worden getoetst aan artikel 6 Habitatrichtlijn in de aan de orde zijnde sectorale besluiten, evenals voor inwerkingtreding van de Nbw 1998 voor Vogelrichtlijngebieden het geval was.

24.3 CONSEQUENTIES VAN EUROPESE RICHTLIJNEN PER WETTELIJKE BEVOEGDHEID

24.3.1 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterhuishouding

- a** Waterhuishoudingsplannen van Rijk en provincie en waterbeheersplannen van Rijk en waterschappen
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het gehele integrale waterbeheer, dit om de vereiste 'goede toestand' te bereiken;
 - Hoogwaterrichtlijn;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Richtlijn strategische milieubeoordeling.

- b** Peilbesluiten
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - MER-richtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- c** Waterakkoorden
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer;
 - MER-richtlijn;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- d** Vergunning
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwantiteitsbeheer en de vangnetfunctie van artikel 24 lid 5 Wwh;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.
- e** Feitelijke maatregelen
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie en richtlijn 2006/11;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn.
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

24.3.2 Bevoegdheden op grond van de Wet op de waterkering

a Plannen

- MER-richtlijn;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Hoogwaterrichtlijn.

b Feitelijke maatregelen

- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

24.3.3 Bevoegdheden op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

a Algemene regels en de mogelijkheid nadere eisen te stellen

- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

b Vergunningverlening

- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn stedelijk afvalwater;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- IPPC-richtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

24.3.4 Bevoegdheden op grond van de Grondwaterwet

a Algemene regels

- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

b Vergunningverlening

- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Grondwaterrichtlijn;
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
- MER-richtlijn;
- IPPC-richtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken.

24.3.5 Bevoegdheden op grond van de Wet milieubeheer

a Milieubeleidsplannen

- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Richtlijn strategische milieubeoordeling.

b Gemeentelijke rioleringsplannen

- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het rioleringsbeheer;
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de 'goede toestand' te bereiken;
- Hoogwaterrichtlijn.

c Provinciale milieuverordening

- Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
- MER-richtlijn;

- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.
- d** Algemene regels met de mogelijkheid nadere eisen te stellen
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Richtlijn stedelijk afvalwater;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.
- e** Vergunningverlening
- Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer; Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het rioleringsbeheer;
 - Grondwaterrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
 - Richtlijn stedelijk afvalwater;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - IPPC-richtlijn;
 - MER-richtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.

24.3.6 Bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming

- a** Algemene regels
- Nitraatrichtlijn in het kader van het grondwaterbeheer;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.
- b** Sanering
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer; MER-richtlijn;

- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.
- c** Ontheffing
- Richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Richtlijn 2006/11 en richtlijn 86/280 in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Nitraatrichtlijn in het kader van het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer;
 - Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.

24.3.7 Bevoegdheden op grond van de Waterschapswet

- a** De keur
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.
- b** Ontheffing
- Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn;
 - Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.

24.3.8 Bevoegdheden op grond van de Wet hygiëne veiligheid badinrichtingen en zwembadgelegenheden

- Zwembadrichtlijn;
- Kaderrichtlijn water en dochterrichtlijnen in het kader van het integrale waterbeheer om de ‘goede toestand’ te bereiken.