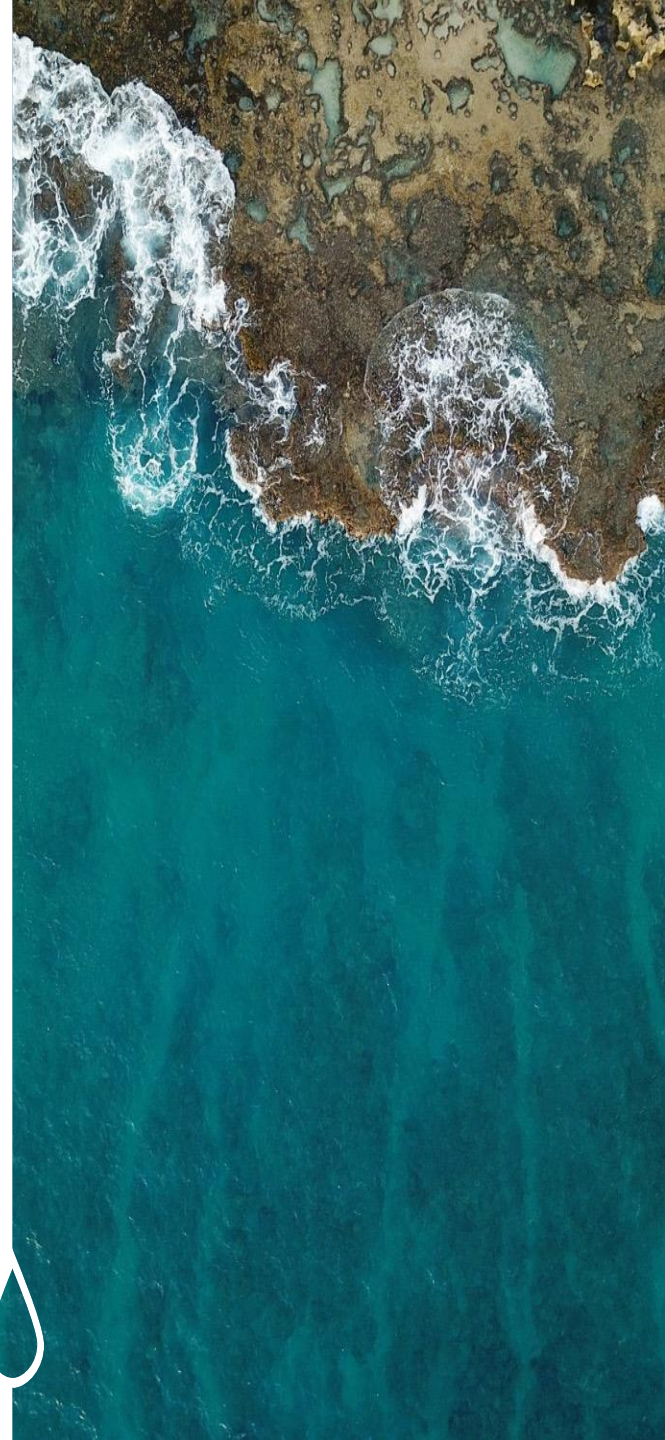


Marleen van Rijswick

Hoogleraar Europees en nationaal waterrecht

Actualiteiten Waterrecht voor waterschapsbestuurders:

de Kaderrichtlijn water als ‘proof
of the pudding’ van het
Nederlandse waterbeheer



Focus op actualiteiten

- Belang van het Europees recht voor waterschappen
- Kaderrichtlijn water
 - NPLG en KRW
 - Nitraatrichtlijn en KRW
 - Droogte/zoetwatervoorziening
- Water en Bodem sturend

Wat biedt het recht?

- Het **normatieve kader** (de rechtstaat)
- Het **institutionele kader**
- **Bevoegdheden** voor de overheid om op te treden en beleid te ontwikkelen en uit te voeren
- De verdeling van **publieke en private verantwoordelijkheden**
- **Beleidsinstrumenten**
(die moeten passen in het EU-rechtelijke kader!)
- Mechanismen voor het **afwegen van belangen**
- **Procedurele vereisten** voor een eerlijke besluitvorming en toegang tot de rechter

Hoe werkt het in de EU?

- 27 Lidstaten die samenwerken op o.a. het terrein van waterbeheer.
- Een deel van de nationale bevoegdheden is overgedragen aan de EU, maar EU-wetgeving wordt **SAMEN** gemaakt, het is dus **ONZE** wetgeving
- Iedere lidstaat én lagere overheden moet EU regelgeving **LOYAAL** implementeren, KRW vanaf 2000 (dus geen geitenpaadjes, wel gerechtvaardigd beroep op uitzonderingen)
- **Bij strijdigheid tussen EU en nationaal recht gaat het EU vóór het nationale recht.**
- Jurisprudentie van het HvJ over zaken in andere landen geldt óók voor NLD.

Wat regelt de EU en wat kan Nederland zelf regelen?

Het **subsidiariteitsbeginsel** zorgt dat zaken op nationaal niveau geregeld kunnen worden, behalve als EU regelgeving noodzakelijk is:

- Voor een *level playing field* (economisch)
- *grensoverschrijdende milieuproblemen* (biodiversiteit, **stroomgebieden (KRW)**, de zee en klimaatverandering)

Vanuit Europees perspectief is de **lidstaat verantwoordelijk**, Hoe het binnen het Nederlands stelsel wordt geregeld is EU-rechtelijk niet relevant.

- **Decentrale overheden** moeten EU recht wel correct toepassen, maar binnen hun mogelijkheden en bevoegdheden.

Vrijheid lidstaten bij **keuze instrumentarium voor realiseren doelstellingen**, maar lidstaat moet zorgen dat **doelen** worden gehaald.

De KRW: enkele observaties

- Bescherming ecosysteem
- Past goed bij Nederlands waterbeheer
- Resultaatsverplichting is niets nieuws
- Vraagt integrale benadering en afstemming met andere beleidsterreinen
- Landbouw en water inhoudelijk als institutioneel sterk verbonden, onvoldoende afstemming beleidsinstrumenten
- Delta-aanpak waterkwaliteit & NPLG & Water en bodem sturend: veel op basis van vrijwilligheid, voldoende?
- Circulaire economie: zuinig met grondstoffen, hergebruik

Van Waterwet naar Omgevingswet

- Onvoldoende **garanties** voor verbeteren waterkwaliteit
- Niet echt een betere afstemming tussen beleidsterreinen (m.n. wat betreft nutriënten, bestrijdingsmiddelen en nieuwe stoffen) en klimaatverandering (wateroverlast, droogte, verzilting), drinkwatervoorziening
- Rol watertoets beperkt.
- Geen duidelijke focus op aanpak grote huidige problemen en effectiviteit.
- Geen oplossing voor betere financiering

De feiten

Hoofdboodschap EU voor het waterbeheer

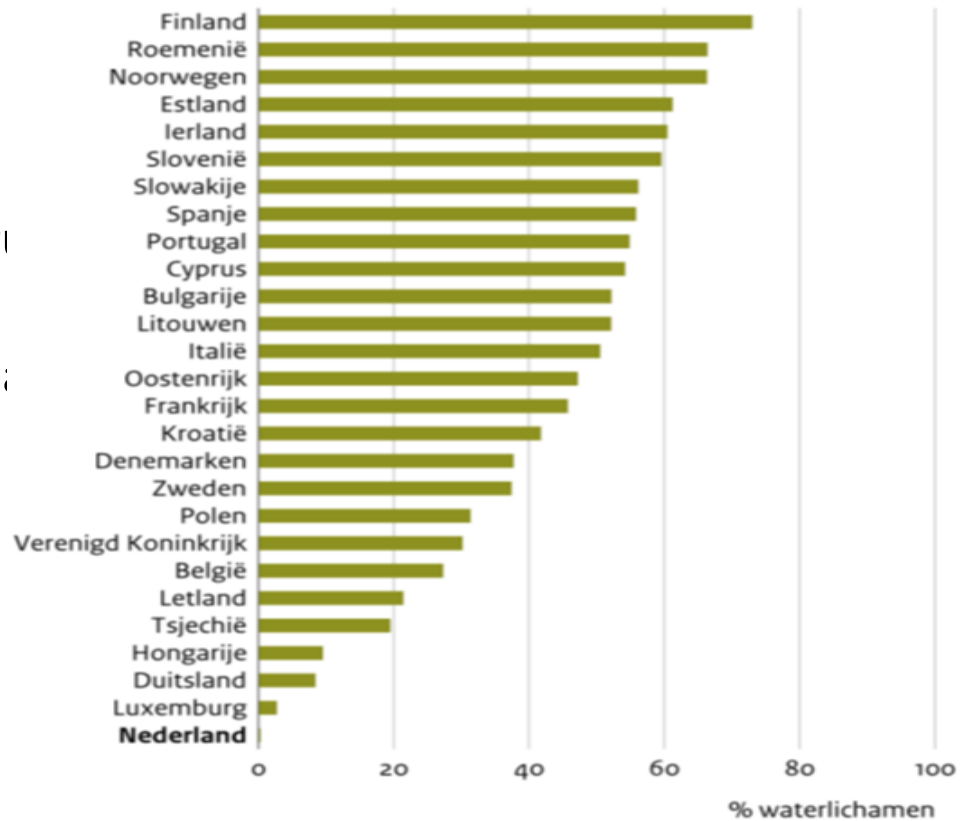
1. Water is een essentiële hulpbron voor de volksgezondheid, de landbouw, de energieproductie, het vervoer en de natuur. Dit vraagt om het veiligstellen van het **duurzaam gebruik** ervan.
2. **Druk van diffuse verontreiniging en wateronttrekking**
3. **Vereist een evenwicht tussen de maatschappelijke vraag naar water en de beschikbaarheid ervan voor de natuur.**
4. Klimaatverandering verandert de regionaal beschikbare hoeveelheid water met grotere behoefte aan overstromingsbescherming en droogtebeheer.
5. **Kern: Een betere uitvoering en meer samenhang tussen de doelstellingen en maatregelen van het EU-waterbeleid zijn nodig om de waterkwaliteit en -kwantiteit te verbeteren.**
6. KRW kiest daarom voor een ecosysteembenadering, met stroomgebiedsdistricten als management unit.

Hoe staat Nederland ervoor? Slecht.... En wat is het perspectief voor 2027?

Samenvatting onderzoek Witteveen
en Bos over doelbereik:

- 0% van de oppervlaktewateren voldoet aan KRW doelen
- Chemische toestand gaat zelfs achteruit;
- Biologische toestand gaat vooruit maar onvoldoende;
- Doelverlaging biedt geen soelaas
- Zelfs de meest extreme maatregelpakketten zijn ontoereikend voor 2027;
- Grondwaterkwaliteit is onvoldoende
- Grondwaterkwantiteit is onvoldoende & gaat achteruit

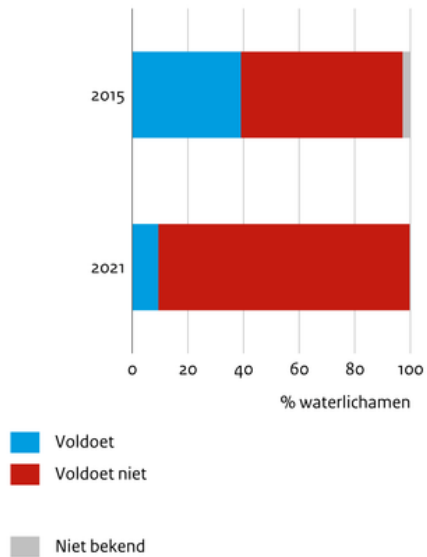
Europese waterkwaliteit met status goed volgens Kaderrichtlijn Water



Bron: EEA

Oppervlaktewater

Beoordeling chemische kwaliteit

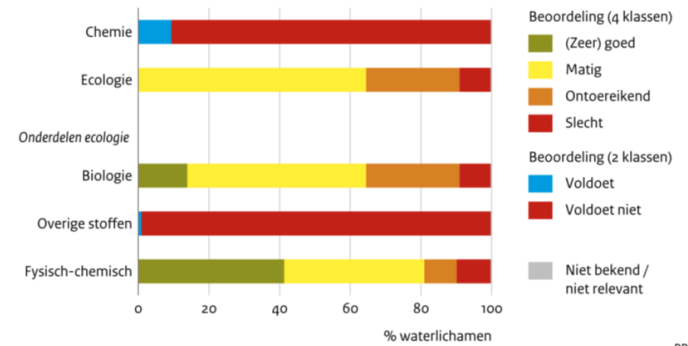


Beoordeling kwaliteit 'specifieke verontreinigende stoffen' Kaderrichtlijn'



Bron: IHW (waterschappen, RWS); bewerkt door PBL

Beoordeling kwaliteit oppervlaktewater volgens Kaderrichtlijn Water, 2021



Bron: IHW (Waterschappen; RWS); bewerking PBL

PBL/mei22
www.clo.nl/nh43809

Grondwater: kwantiteit

- Basistoets voldoet grotendeels, maar achteruitgang in Brabant

Regionaal:

- 40% N2000 gebieden te droog
- Natuur buiten N2000 gebieden: onvoldoende monitoring)

Oorzaken:

- Drinkwaterwinning,
- Beregening,
- Beperkt zicht op vergunningsvrije beregeningen,
- Inrichting en beheer oppervlaktewatersysteem, onvoldoende aanvulling

Grondwater: kwaliteit

Basistoets: voldoet grotendeels maar

- Kust: fosfor
- Zuid Limburg: nitraat

Regionale overschrijdingen

- bij drinkwater en N2000 gebieden:
- toename bestrijdingsmiddelen, overige stoffen, medicijnresten, zout

We gaan ervoor! Maar is het genoeg?

- Maatregelen voor SGBP3 2022-2027 zijn doorgerekend
(PBL, Deltares, Wageningen Environmental Research, Royal Haskoning DHV)
- Er zal vooruitgang zijn, maar **niet genoeg**
- Stikstof (fysische chemie, maar wordt chemie na aanpassing KRW):
Effect 7-e Actie Programma Nitraatrichtlijn en Deltaplan
Agrarisch Waterbeheer zijn ontoereikend voor doelbereik in
2027 en **zelfs het Maximaal pakket is onvoldoende**
- Biologie: van 14% (2021) naar ca. 35% (2027)

De juridische dimensie

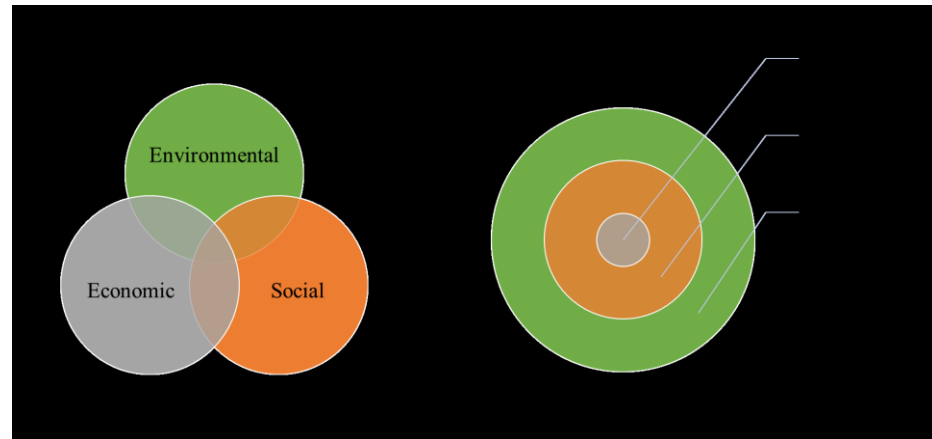
KRW:

Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden

De ecosysteembenadering van de KRW vraagt dat **duurzaamheid volgens het ecologische model** uitgelegd moet worden (rechts), waarbij sociale en economische activiteiten binnen de ecologische grenzen moeten plaatsvinden.

Economische en maatschappelijke aspecten wegen niet mee bij normstelling maar bij gebruik uitzonderingsbepalingen!

(HvJ EU 4 mei 2016 , nr. C-346/14, (Schwarze Sulm) AB 2016/242 en HvJ 5 mei 2022, nr. C-525/20 tijdelijke achteruitgang/Frankrijk), AB 2022/259



Giddings, Hopwood and Brien, Sustain. Dev. 2002/10(4), pp. 187-196, Braaksma 2022.

Beginnselen zijn belangrijk in het Europese recht en de KRW?

Artikelen 11 en 191 tot en met 193 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

- Een hoog niveau van bescherming
- Het voorzorgsbeginsel
- Het preventiebeginsel & beste bestaande technieken
- Het beginsel van aanpak bij de bron:
zie bijvoorbeeld artikel 7 KRW
- Het beginsel dat de vervuiler betaalt :
zie artikel 9 KRW, terugwinning van kosten van
waterdiensten
- Integratie van milieuaspecten in andere EU-beleidsterreinen
- Speciaal voor de KRW: billijkheid (eerlijke verdeling voor
huidige en toekomstige generaties)

De nieuwe benadering van de KRW (I)

Een *interne integrale benadering*: het streven naar een goede toestand van **al het water**

(CONCLUSIE VAN AG RANTOS, 21 september 2023, Zaak C-301/22, IERLAND)

- Nitraatrichtlijn en Richtlijn stedelijk afvalwater blijven bestaan naast de KRW maar worden geactualiseerd (verdergaande zuivering).
- Er is afstemming en coördinatie tussen de waterrichtlijnen. Daarom heet KRW **KADER**-richtlijn.
Zo maakt Nitraatactieprogramma integraal deel uit van het KRW-maatregelenprogramma, maar de KRW heeft strengere eisen

Een *externe integrale benadering*: verplichte afstemming met andere milieurichtlijnen (natuur, gewasbeschermingsmiddelen etc)

De nieuwe benadering van de KRW (II)

- Bevoegd gezag per (deel)stroomgebied, met gedeelde verantwoordelijkheden bij internationale stroomgebieden
(HvJ EU C-32/05/Luxemburg)
- **Bescherming niet alleen water:** aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen,
- **Dubbele doelstelling:**
 - 1) geen achteruitgang en
 - 2) bescherming en verbetering ((HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19 Donana, AB 2022/28)
- **Beheer van natuurlijke hulpbronnen** en beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en **billijk** gebruik van water (zie art. 1 met algemene doelstellingen)
- **Algemene programmatische aanpak (anders dan PAS! geen saldering),** toetsen aan doelstellingen *per project!* Zie HvJ EU 1 juli 2015 , nr. C-461/13 (Wezer), AB 2015/262
- Sterke focus op **publieke participatie:** artikel 14
- **Betalen voor waterdiensten:** Vervuiler betaalt & gebruiker betaalt artikel 9,
HvJ C-525/12: Cie-Duitsland, AB 2015/98.
- **Internationale conflicten:** artikel 12 (afvoerputje Nederland)

Strengere eisen daar waar drinkwater wordt gewonnen

Artikel 7: Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

1. Aanwijzen waterlichamen die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m³ per dag leveren of meer dan 50 personen bedienen, alsmede én de voor dat toekomstig gebruik bestemde waterlichamen.

Monitoren van deze waterlichamen

2. Voor al deze waterlichaam geldt dat ze moeten voldoen aan de KRW eisen en de eisen van de Drinkwaterrichtlijn.

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

- AG HvJ: Dwingende verplichting tot voorafgaande beoordeling van specifieke projecten die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de kwaliteit van aangewezen waterlichamen die voor de productie van drinkwater worden gebruikt.

• 2 maart 2023, nr. C-723/21, AB 2023/209

KRW & afstemming met Nitraatrichtlijn

Regulering nutriënten zowel onderdeel KRW als Nitraatrichtlijn

- KRW: goede ecologische toestand oppervlaktewater. Geen vaste norm, maar getalswaarden tussen de 0,59 en 4 mg N/liter. Voor grondwater geldt 50 mg nitraat/l i.e. 11,3 mg N/liter o.g.v. Grondwaterrichtlijn.
- Nitraatrichtlijn: heeft geen eigen normen! 'norm' 50 mg nitraat/l in grondwater is voor aanwijzing kwetsbare gebieden + **eutrofiëringsdoelstelling** oppervlaktewater en kustwater
- Programma van maatregelen: maatregelen ogv Nitraatrichtlijn maken deel uit van maatregelenprogramma KRW
- HvJ EU, 3 oktober 2019, nr. C-197/18, Cie vs Oostenrijk, AB 2020/337: "Zowel natuurlijke personen als publieke en private rechtspersonen moeten voor de rechter kunnen vragen om aanpassing van het nitraatactieprogramma als de norm van 50 mg/l nitraat wordt of kan worden overschreden. Artikel 5 lid 4 en 5 heeft rechtstreekse werking en ook het overschrijden van de discretionaire bevoegdheid moet aan de rechter kunnen worden voorgelegd."

KRW & afstemming met Habitatrictlijn

- Milieudoelstellingen: als er meer doelstellingen tegelijkertijd gelden, geldt de strengste doelstelling (art.4 lid 1 onder c)
- Programma van maatregelen: maatregelen ogv Habitatrictlijn maken deel uit van maatregelenprogramma KRW

Zie voor een voorbeeld: HvJ EU 24 juni 2021, nr. C-559/19 Donana, AB 2022/28:

Geen achteruitgang en beschermings- en verbeterdoelstelling grondwatertoestand. Bij schattingen grondwatergebruik rekening houden met illegale wateronttrekking, toerisme en de wateronttrekking voor stedelijke bevoorrading. KRW-maatregelenprogramma moet maatregelen bevatten om verstoring van beschermde habitattypen als gevolg van de grondwateronttrekking te voorkomen. Niet voldaan aan verplichtingen uit de Habitatrictlijn door geen passende maatregelen te nemen tegen aanzienlijke verstoringen van beschermde habitattypen veroorzaakt door grondwateronttrekking in het beschermde natuurgebied.

Aard van de verplichtingen & uitzonderingen

- Verplichtingen met strakke deadlines en normen gebaseerd op ecologische criteria
- KRW-normen zijn een 'resultaatsverplichting'. Indien het er naar uitziet dat de normen niet worden gehaald (= nu) dwingt dit tot extra maatregelen
(ook als deze niet in eerste aanleg wenselijk worden geacht zoals opschalen RWZI, aanscherpen mestbeleid) of een beroep doen op uitzonderingen KRW (bv doelverlaging, termijnverlenging is al 'opgebruikt'.)
- Er zijn veel uitzonderingen waar lidstaten zich op kunnen beroepen: termijnverlenging, doelverlaging, nieuwe duurzame activiteiten, overmacht, maar: onder strenge voorwaarden en moet per waterlichaam worden gemotiveerd. HvJ EU 4 mei 2016 , nr. C-346/14, (Schwarze Sulm) AB 2016/242
- Kan niet bij achteruitgangverbod
- Uitzonderingen bieden mogelijkheid economische en maatschappelijke aspecten mee te nemen

Programmatische aanpak in de KRW en de Ow

Kaderrichtlijn water: algemene programmatische aanpak

- Stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's
- Lidstaten zijn verplicht om goedkeuring voor een project te weigeren indien het project kan leiden tot een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam.

Zie HvJ EU 1 juli 2015, nr. C-461/13 (Wezer), AB 2015/262

- Ook een tijdelijke achteruitgang is niet toegestaan:

HvJ EU 5 mei 2022, nr. C-525/20, Frankrijk, AB 2022/259.

- Toetsing aan doelen en kwaliteitseisen per project

Programmatische aanpak Omgevingswet

- Feitelijke en juridische maatregelen om de KRW-doelstellingen te behalen in een plan of programma van rijk en provincie of het waterschap.
- Waterschap is daarnaast verplicht om een waterbeheerprogramma op te stellen.
- **Specifieke programmaverplichting** geldt als *aannemelijk* is dat de KRW-doelstellingen niet worden gehaald (wat bijna een gegeven is).
- Bij algemene maatregel van bestuur of omgevingsverordening kan de mogelijkheid voor een programmatische aanpak worden opengesteld, indien daarin omgevingswaarden zijn opgenomen.
- Onder de Omgevingswet wordt met programmatische aanpak bedoeld op de mogelijkheid tot salderen. Hoewel de Meststoffenwetgeving (evenals de gewasbeschermingswetgeving) buiten de Omgevingswet blijft, worden de uitvoeringsregelingen wel geïntegreerd in de amvb's die dan op beide wetten worden gebaseerd. Salderen onder de KRW lijkt niet mogelijk.

En wat als we het niet halen? Risico's

Het maakt de EU niet uit hoe Nederland het heeft georganiseerd: de Lidstaat Nederland is verantwoordelijk, maar nationaal zijn verantwoordelijkheden versnipperd

NU:

- **geen achteruitgangsverbod geldt al:** nationale procedures kunnen zich morgen al aankondigen, bijvoorbeeld n.a.v. een vergunningaanvraag, of verzoek om handhaving
- Rechter kan prejudiciële vragen stellen

2027:

- Geen achteruitgang en doelen moeten zijn gehaald
- Dan wordt het voor NGO's en particulieren voor de **nationale rechter** makkelijk om aan te tonen dat Nederland zijn verplichtingen niet nakomt.
- Europese Commissie kan **inbreukprocedure** starten met mogelijk:
 - Een veroordeling (papier & schande & verplichting wel te gaan voldoen)
 - Een boete (Boete: circa 50 M€ (bij maximale ernst en inbreukduur van 6 jaar)
 - Een dwangsom voor iedere dag dat Nederland niet voldoet (maximum van EU 212.949, per dag (circa 78 M€ per jaar))

Waar staan we nu? Tijd voor artikel 11 lid 5 KRW

11.5. KRW: Wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam **vermoedelijk** niet worden bereikt, zorgen **de lidstaten** ervoor dat:

- de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;>> **GEDAAN**
- de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden;>> **TE DOEN**
- de monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden;>> **NODIG?**
Voorstudie KRW
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde die doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen, overeenkomstig de procedures van bijlage V.>> **OP RIJKS OF PROVINCIAAL NIVEAU? Alternatieve aanvullende maatregelen?**
Afhankelijk of de problemen landelijk of provinciaal/regionaal zijn

Als oorzaken komen door redelijkerwijs niet te voorziene of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperioden, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maatregelen niet haalbaar zijn, onder voorbehoud van artikel 4, lid 6.

>> Niet direct relevant voor het niet behalen van de doelstellingen

Conclusie

**Bereiken Goede Toestand is
nog een Hele Toestand,
niet alleen voor waterbeheerders**

Eisen KRW

- Voldoen aan goede toestand of goed ecologisch potentieel
- Oppervlaktewater en grondwater (balans onttrekkingen en aanvullingen)
- Bij meerdere doelstellingen (bv natuur) geldt de strengste doelstelling
- Dubbele doelstelling: geen achteruitgang (ook niet tijdelijk) en verbetering richting goede toestand in 2027
- Aansprakelijkheid: jegens EU (Rijk)
- Risico's bij projecten, vergunningverlening, handhaving

Op tijd voldoen aan de KRW grote uitdaging

- Waterschappen hebben een grote opgave
- Zetten nu vooral in op uitvoeringsmaatregelen die men zelf in de hand heeft en vrijwillige medewerking
- Gebruiken niet alle beschikbare instrumenten, terwijl dat wel verstandig zou zijn (VTH)
- Zijn ook afhankelijk van andere overheden die hun verantwoordelijkheid moeten nemen
- KRW is gezamenlijke opgave

Opgave voor de waterbeheerder

Beperkt verantwoordelijk, want heeft niet altijd de bijbehorende bevoegdheden en instrumenten:

- afhankelijk van medeoverheden en particulieren (waterkwaliteit, beekherstel (ecologie en ruimtelijke adaptatie), meerlaagse veiligheid)

Of niet bevoegd, maar wel graag actief: bijvoorbeeld natuur (= provinciale taak)

- **Er zijn veel instrumenten in de gereedschapskist (ook buiten het omgevingsrecht), maar een gebrek aan kennis wat in welke combinaties ingezet kan worden: opruimen, ordenen en benutten**
- **Startpunt is ieders eigen verantwoordelijkheden, bevoegdheden en financiële middelen...**

Wat kunnen én moeten de waterschappen doen?

1. Alle instrumenten en bevoegdheden die ze hebben daadwerkelijk gebruiken, niet alleen op basis van vrijwilligheid! Vrijwilligheid is eigen verantwoordelijkheid van het waterschap als doelen niet worden gehaald.
2. Instrumenten uit Waterschapswet & Waterwet/Omgevingswet
3. De KRW van invloed op alle taken
(Bescherming tegen overstromingen en wateroverlast; Waterkwaliteit (chemie en ecologie); Grondwater, waterschaarste en de zoetwatervoorziening; Afvalwater)
4. Voldoen aan doelstellingen en normen
5. Door de juiste overheden, maak gebruik van adviesrechten
6. Beleid maken in plannen en programma's
7. Aanleg en beheer van waterstaatswerken (*actief*)(zelf aan de slag)
8. Handelingen in watersystemen (*passief*)(reguleren wat anderen doen) en zonodig vergunningen aanscherpen en maatwerkvoorschriften stellen, toezicht en handhaving
9. Samenwerken, maar focus op voldoen aan eigen verplichtingen
10. Toon moed, visie en verantwoordelijkheidsgevoel