



Meer duidelijkheid over KRW-normen

## 'Uitspraak Hof kan grote gevolgen hebben voor Nederland'

Wanneer een gemeente, provincie of waterschap een vergunning voor een specifiek project wil verlenen, zoals het lozen van warm water of vervuilende stoffen door een bedrijf, moet deze worden getoetst aan de waterkwaliteitseisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit heeft het Europese Hof onlangs bepaald. Waterspiegel vroeg Marleen van Rijswick wat dit voor de Nederlandse praktijk betekent.

In zijn uitspraak van 1 juli 2015 zegt het Hof dat overheden geen vergunning mogen afgeven, wanneer de te vergunnen activiteit leidt tot een achteruitgang van het desbetreffende waterlichaam. Deze uitspraak van het Hof is van groot belang, omdat overheden nu echt rekening moeten houden met de waterkwaliteitseisen bij vergunningverlening.

De Nederlandse wet- en regelgeving lijkt op belangrijke punten niet in overeenstemming te zijn met dit arrest, waardoor het voor Nederland vergaande consequenties kan hebben. Maar op Kamervragen van de SGP reageerde de minister van IenM begin oktober met de opmerking dat dit arrest voor de vergunningverlening geen gevolg zal hebben.

Prof. mr. Marleen van Rijswijk is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht en leidt het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. Zij houdt zich in het bijzonder bezig met de vraag hoe het recht kan bijdragen aan een billijk en duurzaam waterbeheer. *Wat is volgens haar de strekking van dit arrest?*

Van Rijswijk: 'Ik ben blij met dit vonnis, dat volgens mij grote gevolgen kan hebben. Ik denk dat de Nederlandse wetgeving moet worden aangepast. Wat er precies gaat gebeuren, hangt nu ook af van wat de rechter gaat oordelen in zaken waarin men zich beroept op dit arrest. Overigens verwacht ik niet dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de hele Nederlandse wetgeving onderuit gaat halen, waardoor we – naar analogie van de fijnstof-problematiek van enige jaren geleden – het land 'op slot' zouden zetten.'

### Meer duidelijkheid

'Het mooie van deze uitspraak is dat ze eindelijk wat licht werpt op de betekenis en juridische reikwijdte van de KRW. Lange tijd was er onduidelijkheid over een aantal belangrijke aspecten van deze richtlijn. Logisch ook, want het is complexe regelgeving met veel ruimte voor nationale invulling, vooral op het gebied van de ecologische waterkwaliteit.'

'Het Hof geeft duidelijk aan: 'Kijk niet alleen naar artikel 4, maar beschouw het gehele systeem van de richtlijn'. Nederland focuste



tot nu toe niet zozeer op de doelstellingen van de KRW, maar meer op het nemen van de maatregelen uit de nationale en regionale waterbeheerplannen. Daar haalt het Hof nu echt een streep door: het doel is het halen van de kwaliteitseisen in de KRW. En de richtlijn biedt daar een onderling samenhangend geheel van instrumenten voor.'

### Programmatische aanpak

'De Nederlandse wetgever heeft bij de implementatie van de KRW in de Waterwet gekozen voor een programmatische aanpak: het vertalen van de kwaliteitseisen naar waterbeheerplannen. Daaraan heeft men een lichte juridische binding gekoppeld: een plan moet 'rekening houden' met de KRW-doelen. Dat biedt de nodige beleidsruimte aan de betrokken besturen om af te wijken: de zogeheten inherente afwijkingsbevoegdheid. Dit ondanks de duidelijke uitzonderingen die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen.'

'Dezelfde lichte juridische binding bestaat er bij de vergunningverlening. Ook daar hoeft alleen 'rekening' te worden gehouden met het waterbeheerplan. Daarbij is van belang dat de rechter – als er sprake is van beleidsvrijheid – inhoudelijk slechts marginaal toetst. Bovendien geldt een plan alleen voor het bestuursorgaan dat het heeft opgesteld. Ook zijn activiteiten die op andere beleidsterreinen dan water zijn gereguleerd, maar moeilijk te beïnvloeden door de waterbeheerder voor wie de waterplannen gelden.'

'De problemen met de waterkwaliteit worden veroorzaakt door een veelheid van factoren en actoren. Maar een waterbeheerder is niet bevoegd om maatregelen te nemen op veel gebieden die belangrijk zijn voor de waterkwaliteit – meststoffen, toelating van bestrijdingsmiddelen, verkeer/vervoer of de vestiging van industrie. Voor de verbetering van de waterkwaliteit ben je dus afhankelijk van vele instanties. En je moet maar afwachten welk belang die partijen aan dit onderwerp hechten. Helaas realiseren weinig mensen zich dat binnen de eisen voor goede ecologie ook de normen voor bestrijdingsmiddelen en meststoffen besloten liggen.'

### Focus op verbetering

Van Rijswijk pleit ervoor om niet alleen te focussen op 'geen kwaliteitsachteruitgang', maar vooral ook op de verbeteringsdoelstelling van de KRW. Het Hof van Justitie verwijst hier ook naar. 'De KRW verplicht immers om drinkwater te maken met steeds minder zuiveringsinspanning. Dat betekent dus: schonere bronnen! En dat staat haaks op het toestaan van verslechtering, zelfs al gaat het maar om één kwaliteitsparameter. Het Hof geeft nu aan dat de verbeteringsverplichting net zo belangrijk is als het verbod op achteruitgang.'

'Dit arrest maakt klip en klaar dat zelfs als er maar één KRW-parameter verslechtert, een lozing al niet mag worden toegestaan. Tenzij er afdoende voorschriften aan een vergunning of andere toestemming (alge-



Van Rijswijk: 'Arrest is stevig instrument voor drinkwaterbedrijven'.

mene regel, bestemmingsplan, enzovoort) kunnen worden verbonden om die achteruitgang te voorkomen. Dat haalt de uitspraak van de Raad van State onderuit, die – met een verwijzing naar de Memorie van Toelichting – het Bkmw zó uitlegt dat je stoffen mag lozen die zorgen voor een kwaliteitsvermindering, mits het waterlichaam als geheel daardoor niet in een lagere klasse terechtkomt.'

### Aanvullend onderzoek

Bij de voorbereiding van de huidige Waterwet in 2009 heeft Van Rijswijk in samenwerking met Vewin, de Unie van Waterschappen, het RIVM, het ministerie van IenM en het Planbureau voor de Leefomgeving onderzoek gedaan naar de betekenis van de kwaliteitseisen. Het arrest van het Hof bevestigt de conclusies van dat onderzoek.

Van Rijswijk: 'Het zou goed zijn als we nu – zes jaar later – opnieuw met alle betrokken partijen naar dit onderwerp kunnen kijken. En dan met als uitgangspunt: hoe kunnen we de Nederlandse situatie in overeenstemming brengen met het Europese recht, zonder dat Nederland 'op slot' gaat? Ik denk dat de stakeholders snel in actie moeten komen, want er komt een hele nieuwe generatie waterplannen aan. Ik kan me voorstellen dat naast een eventuele wijziging van de wetgeving, een aanpassing van de waterbeheerplannen al te drastische consequenties kan voorkomen. Die plannen dienen immers mede als toetsingskader én motivering voor de vergunningverlening.'

'Als de nieuw te nemen besluiten de facto in overeenstemming zijn met de vereisten van de KRW en gedragen worden door een goede motivering, die voortvloeit uit plannen die voldoen aan de KRW-eisen, kan al te groot leed worden voorkomen. Ook de lagere over-

heden hebben hier dus een eigen verantwoordelijkheid. Daarbij is van belang dat de minister heeft aangegeven dat zij voorlopig de bestaande wetgeving niet aanpast. Je moet ook niet wachten met het zoeken naar een oplossing tot je voor de rechter staat. Het uiteindelijke doel is effectief beleid om de KRW-doelen te bereiken en daar zal iedereen een steentje aan moeten bijdragen.'

*Betekent dit arrest dat er ook in ons land rechtstreeks aan de normen moet worden getoetst die gelden voor oppervlaktewater waar drinkwater van wordt gemaakt?*

Van Rijswijk: 'Dat zou je kunnen afleiden uit dit arrest. Het Hof zegt dat alleen toetsing aan een beleidsplan – en dat zijn de waterbeheerplannen – niet genoeg is. Maar de Europese rechter geeft niet expliciet aan dat er een directe koppeling moet zijn tussen kwaliteitseisen en vergunningverlening en overige besluiten die van invloed zijn op de waterkwaliteit. Er is dus nog enige ruimte voor hoe de koppeling dan wel moet worden vormgegeven. Overigens worden de meeste lozingen niet meer via individuele vergunningen, maar via AMvB's geregeld. En eenmaal vastgesteld kun je daartegen niet in beroep gaan.'

'Deze uitspraak geeft volgens mij aan dat de huidige programmatische aanpak in Nederland niet voldoet, nu de kwaliteitseisen alleen een juridisch beperkte rol spelen bij het vaststellen van beleidsplannen. En dan nog alleen op het terrein van het waterbeheer. We zullen moeten afwachten wat de rechter gaat doen in concrete gevallen. Maar het is duidelijk dat dit arrest de drinkwaterbedrijven een stevig instrument in handen geeft om bezwaar te maken tegen bepaalde vergunningen.'

### Initiatief bij stakeholders

'Van de kant van de minister hoeven we, gezien haar brief aan de Tweede Kamer, voorlopig niets te verwachten. Het initiatief moet komen van de andere stakeholders. En dan met name de bevoegde overheden op de voor de waterkwaliteit relevante beleidsterreinen en de belanghebbenden bij de vergunningen: de aanvragers en de indieners van bezwaren of beroepen. Voor Vewin is het ook zaak om bij de uitwerking van de AMvB's en ministeriële regelingen op grond van de Omgevingswet alert te blijven en ervoor te zorgen dat dit onderwerp goed wordt geregeld.'

---

'GEEN VERGUNNING VOOR  
PROJECT ALS WATERKWALITEIT  
ACHTERUIT GAAT'

---