

Ambitie voor de watertransitie

Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water



Essay in opdracht van de Noord-Brabantse WaterschapsBond (NBWB)

Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk

31 juli 2023

Inhoudsopgave

Samenvatting: Risico's en Aanbevelingen	4
Inleiding.....	4
Eigen verantwoordelijkheid voor goede uitvoering van EU-recht en de KRW	4
Praagmatische uitvoering is risicovol.....	4
Dubbele doelstelling en gebruik van uitzonderingen	6
Gedeelde verantwoordelijkheden voor het bereiken van de KRW-doelen.....	6
Flexibiliteit, beleidsvrijheid, eigen verantwoordelijkheid en urgente verplichtingen	7
De toekomst: de Omgevingswet.....	9
1. Inleiding.....	10
2. De algemene Europeesrechtelijke randvoorwaarden	13
2.1 De Europese rechtsorde en Europeesrechtelijke instrumenten	13
2.2 Omzetting van richtlijnen in het Nederlandse recht.....	14
2.3 Gevolgen niet nakomen richtlijn.....	14
2.4 Decentrale overheden	15
2.5 Sancties wegens schending van het Unierecht.....	16
3. De Kaderrichtlijn water	19
3.1 Inleiding.....	19
3.2 Waarom was een nieuwe benadering nodig?	19
3.3 Wat is water en waarom is een definitie belangrijk?	20
3.4 Wat beoogt de KRW nu eigenlijk? Doelen	21
3.5 Hoe en door wie worden de doelen vastgesteld?	21
3.6 Dubbele verplichting: verbeteren en geen achteruitgang.....	24
3.7 Wanneer is er sprake van achteruitgang?	25
3.8 En wat als het niet lukt? Mogelijkheden om een beroep te doen op uitzonderingen	25
3.9 Wat vraagt de KRW nu precies: aard van de verplichtingen	27
3.10 Hoe werken de verplichtingen door in beleid en uitvoering	28
3.11 Wie is er verantwoordelijk voor het voldoen aan de KRW-verplichtingen?.....	37
3.12 Welke overheden of andere partijen zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het bereiken van de KRW-doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren in beheer bij het waterschap?	39
3.13 Dienen waterschappen andere overheden aan te spreken op het nemen van hun verantwoordelijkheden zodat gezamenlijk de doelen bereikt kunnen worden?	40
3.14 En wie gaat dat allemaal betalen?	41
3.15 Publieke participatie en rechtsbescherming.....	42
3.16 Risico's en verplichtingen op een rijtje	43
4. De situatie bij de waterschappen van de NBWB	46

4.1	Inleiding.....	46
4.2.1	Zijn de risico's in beeld?	47
4.2.1	Algemene risico's voortvloeiend uit het EU-recht en de KRW	47
4.2.2	Risico's in de beleidsfase.....	48
4.2.3	Risico's in de uitvoeringsfase: Maatregelen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving	51
5.	Analyse: ambities, dilemma's en aanbevelingen	56
5.1	Ambities en dilemma's.....	56
5.2	Taken en bevoegdheden waterschappen in relatie tot KRW-doelbereik.....	57
5.2	Actief beheer.....	58
5.3	Passief beheer	59
5.4	RWZI's	61
6.	Samenvatting risico's en Aanbevelingen	63
6.1	Inleiding.....	63
6.2	Eigen verantwoordelijkheid	63
6.3	Praagmatische uitvoering	63
6.4	Uitzonderingen.....	65
6.5	Gedeelde verantwoordelijkheden	65
6.6	Flexibiliteit, beleidsvrijheid, eigen verantwoordelijkheid en urgente verplichtingen	66
6.7	Omgevingswet	68
	BIJLAGE I: Vragenlijst die gehanteerd is bij de interviews en desk study NBWB.....	69
	BIJLAGE II: Geraadpleegde bronnen	70
	Literatuur	70
	Adviezen en rapporten	78
	Jurisprudentie	83
	Wetgeving	84
	Kamerstukken en beleid	84
	BIJLAGE III: Algemene bestuursrechtelijke kader met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)	86

Samenvatting: Risico's en Aanbevelingen

Inleiding

In dit onderzoek is de systematiek van het EU-recht en de KRW uiteengezet en zijn mogelijke risico's voor de Brabantse waterschappen bij de uitvoering van de Kaderrichtlijn water geïventariseerd. Onderzocht is hoe het beleid en de uitvoering bij de Brabantse waterschappen is vormgegeven en waar mogelijk restopgaven liggen. Hierna wordt aan de hand van de bevindingen uit de verschillende hoofdstukken een aantal belangrijke risico's kort beschreven en worden aanbevelingen gedaan. Daarbij merken wij op dat vanwege de beleidsvrijheid die de waterschappen hebben de te nemen maatregelen en vervolgstappen geen juridisch-technische keuze is, maar dat de te nemen aanvullende maatregelen in een politiek-bestuurlijke context worden genomen. Dat neemt niet weg dat de risico's niet politiek-bestuurlijk van aard zijn en voor ieder van de waterschappen kunnen leiden tot aansprakelijkheden vanwege het niet voldoen aan de KRW.

Eigen verantwoordelijkheid voor goede uitvoering van EU-recht en de KRW

Waterschappen hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de KRW en kunnen niet volstaan met alleen het nationale recht toepassen. Zij dienen zich bewust te zijn van het risico dat de wetgever de richtlijn niet goed heeft omgezet of niet volledig en correct toepast, en dat particulieren zich daar bij het waterschap of de rechter op kunnen beroepen. Risico's bestaan uit een onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het begrip 'geen achteruitgang', niet richtlijnconform worden toegepast; het niet richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen, terwijl dit wel mogelijk was of het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen zelfstandig toe te passen in het geval deze bepalingen door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

Aanbevelingen

- Zorg voor voldoende kennis binnen de organisatie over de KRW en de consequenties van Europeesrechtelijke verplichtingen.
- Zorg dat mogelijke aansprakelijkheidsrisico's goed in beeld zijn en handel daar adequaat naar, alhoewel de invulling van wat adequaat is deels afhankelijk is van politiek-bestuurlijke keuzes.
- Verken bij mogelijk schade vanwege aansprakelijkheid van het waterschap die veroorzaakt is door andere overheden en niet aan het waterschap is te wijten de mogelijkheid van regres.

Praagmatische uitvoering is risicovol

Het hanteren bij het toepassen van de Praagmatische methode die ten grondslag ligt aan de 'Handreiking KRW-doelen' (STOWA) kent een zeker risico, omdat de rechter (Europees en nationaal) zich daar nog niet over heeft uitgelaten. Bij zowel de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren als bij het afleiden van de daarvoor geldende ecologische doelen heeft het provinciebestuur beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag welke maatregelen vanwege significante gevolgen voor het brede milieu of gebruiksfuncties of gering effect bij de

vaststelling van het GEP buiten beschouwing worden gelaten. Aangezien het volgens de KRW hierbij alleen kan gaan om hydromorfologische redenen, is het waarschijnlijk dat mogelijke emissiebeperkende maatregelen niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Dat heeft bovendien tot gevolg dat maatregelen die significante gevolgen hebben voor gebruiksfuncties die geen reden waren voor aanwijzing van het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig, niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. De vraag is daarmee welke gebruiksfuncties kunnen worden betrokken, wanneer een aantasting 'significant' is en wanneer een maatregel 'gering' effect heeft. Landbouw en visserij worden als gebruiksfunctie bijvoorbeeld niet uitdrukkelijk in de KRW genoemd als gebruiksfuncties ten behoeve waarvan oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig kunnen worden aangemerkt. Het is dan ook niet zeker of oppervlaktewateren ten behoeve van deze gebruiksfuncties als sterk veranderend of kunstmatig mogen worden aangewezen. Aanwijzing is wel mogelijk als het treffen van de noodzakelijke hydromorfologische maatregelen om de goede ecologische toestand te bereiken significant negatieve effecten zou hebben op de waterhuishouding of de ontwatering. Er moeten dan vanwege technische haalbaarheid en onevenredige kosten geen andere – voor het milieu aanmerkelijk gunstigere – maatregelen mogelijk zijn om het doel van de waterhuishouding en ontwatering te dienen. Onder die voorwaarden kan worden betoogd dat aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderend of kunstmatig ten dienste van agrarische gebruiksfuncties mogelijk is. Dat zou betekenen dat bij het vaststellen van het GEP hydromorfologische maatregelen buiten beschouwing mogen worden gelaten, indien deze daarop een significant negatief effect zouden hebben.

Omdat de ecologische doelen en de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren en de daarvoor af te leiden doelen zes jaarlijks opnieuw moeten worden vastgesteld, kunnen de ecologische doelen ten opzichte van de vorige planperiode wijzigen. Nu 2027 dichterbij komt en de inschatting is dat de KRW-doelen dan niet zullen worden bereikt, bestaat het risico dat de grenzen van de provinciale beoordelingsruimte bewust of onbewust worden opgezocht. Het is dan ook goed dat provincies en waterschappen zich van de hierboven geschetste risico's bewust zijn en zich niet rijk rekenen.

Aanbeveling

- Motiveer overtuigend dat de gebruiksfunctie landbouw valt onder 'andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling', die art. 4 lid 3 sub a onder V KRW wel erkent als reden voor aanwijzing. In onze ogen ligt dat bij een agrarische gebruiksfunctie niet direct voor de hand. Dat geldt zowel voor het vaststellen van de doelen als de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen en de vast te stellen maatregelen, waarbij maatregelen die een significant effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties buiten toepassing worden gelaten. Waterhuishouding of afwatering zijn wel uitdrukkelijk in art. 4 lid 3 sub a KRW aangewezen als redenen om een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderend of kunstmatig aan te merken. Wel zal dan steeds moeten worden gemotiveerd dat het belang van de waterhuishouding of afwatering (ten dienste van de agrarische functie) vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen kan worden bereikt. In dat kader verdient het bovendien aanbeveling om de redenen voor aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderend of kunstmatig en de toekenning van de maatschappelijke functies van het watersysteem in het provinciale waterprogramma goed op elkaar af te stemmen.

Dubbele doelstelling en gebruik van uitzonderingen

De KRW kent een dubbele doelstelling, waarbij er zowel geen achteruitgang op mag treden, als gezorgd moet worden voor een verbetering van de watertoestand tot de goede toestand is bereikt. Op die verplichtingen zijn uitzonderingen mogelijk, maar deze moeten beperkt worden uitgelegd. Ieder gebruik van een uitzondering is aan strikte voorwaarden verbonden en toepassing van zowel de milieudoelstellingen als de uitzonderingen mag niet leiden tot het niet halen van doelen in andere delen van het stroomgebied én mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau dan onder de 'oudere' generatie richtlijnen (art. 4 lid 8 en 9 KRW). Termijnverlenging is niet mogelijk als het gaat om het verbod op achteruitgang. Bij een beroep op 'doelverlaging' blijft het achteruitgangsverbod onverkort gelden. Het Hof is van oordeel dat de lidstaten beoordelingsvrijheid hebben bij de vaststelling van een hoger openbaar belang wanneer zij zich beroepen op de uitzondering van art. 4 lid 7 KRW waardoor doelen later of niet gehaald worden of een goede toestand achteruitgaat.

Aanbeveling

- Wanneer men zich beroept op artikel 4 lid 7 KRW of elke andere uitzonderingsbepaling dient dit per waterlichaam goed onderbouwd en gemotiveerd te worden. Ook indien er sprake is van een tijdelijke achteruitgang, dient men zich te beroepen op artikel 4 lid 7 KRW, met de bijbehorende strenge motivering.

Gedeelde verantwoordelijkheden voor het bereiken van de KRW-doelen

De doelen van de KRW gelden voor alle wateren en de verplichtingen zien op het bereiken van de doelen. Niettemin is Rijksbeleid dat de verplichtingen zien op het nemen van de maatregelen zoals voorzien in de verschillende waterbeheerplannen en zoals afgestemd met provincie en Rijk. Ook andere overheden hebben maatregelen te nemen om aan hun deel van de KRW-verplichtingen te voldoen. Men kan daardoor betogen dat het voor de waterschappen voldoende is de voorgenomen maatregelen op tijd uit te voeren, zolang hogere overheden geen gebruik maken van de toezichts- en sturingsinstrumenten waar zij over beschikken om de waterschappen aan te zetten tot het nemen van aanvullende of andere maatregelen. Dit is gezien de hiervoor beschreven eigen verantwoordelijkheid van de waterschappen echter risicovol.

Aanbeveling

- Spreek andere overheden formeel aan op de gekozen benadering van rijk, provincies en waterschappen dat waterschappen de maatregelen uitvoeren die in de beheerplannen zijn opgenomen en dat daarbij het uitgangspunt van de waterschappen is dat de andere overheden ook de hen toebedeelde maatregelen nemen. Wijs erop dat de waterschappen niet kunnen zorgen voor doelbereik als ook andere overheden hun verantwoordelijkheid niet nemen. Wijs daarbij op de effectiviteit van generieke en aanvullende maatregelen bij het kunnen behalen van de doelen. Wijs ook op het risico dat KRW-doelen niet in 2027 kunnen worden bereikt als vertraging ontstaat op andere dossiers, waarin maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit worden voorzien die noodzakelijk zijn voor het bereiken van de KRW-doelen (zoals het NPLG en de stikstofproblematiek). Wijs erop dat de waterschappen alle maatregelen zullen nemen die geschikt (effectief en efficiënt) zijn en binnen hun bevoegdheden liggen (en doe dat dan ook, zie verder hierna). Hiervoor kunnen bestaande gremia als het RBOM worden gebruikt, maar zorg dat afspraken namens alle vier

de waterschappen mede worden ondertekend. Spoor het Rijk aan om blijvend aandacht te hebben voor grensoverschrijdende samenwerking om de verontreiniging vanuit het buitenland te verminderen.

Flexibiliteit, beleidsvrijheid, eigen verantwoordelijkheid en urgente verplichtingen

De KRW biedt de lidstaten behoorlijk veel beleidsruimte ten aanzien van de wijze waarop de doelen zullen worden bereikt. Een breed maatregelenpakket is mogelijk, variërend van verplichte basismaatregelen tot een scala aan aanvullende maatregelen, variërend van inrichtingsmaatregelen, financiële instrumenten tot vrijwillige samenwerking. Die flexibiliteit en vrijheid heeft ook een keerzijde. Indien de doelen niet op tijd worden bereikt, zal het waterschap aan moeten tonen waarom men verwachtte met de gekozen maatregelen op tijd de doelen te bereiken en het is ook een eigen verantwoordelijkheid als dit niet blijkt te lukken. Uit het onderzoek blijkt dat er veel wordt gekozen voor vrijwillige maatregelen, voor aanvullende maatregelen waaronder inrichtingsmaatregelen die het waterschap onder eigen beheer uitvoert, maar sterk afhankelijk is van grondposities van anderen, en investeringen in de RWZI's zijn nog onvoldoende. Er is pas recent meer aandacht voor het intensiveren van kerntaken als vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het stellen van aanvullende eisen komt slechts sporadisch voor en er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande adviesrechten. Het verplichte maatregelenpakket is duidelijk niet voldoende om de KRW-doelen te halen. Het reguliere werk wat betreft VTH moet op orde zijn, zodat voorkomen wordt dat activiteiten/lozingen de doelen frustreren. Ook de monitoring moet beter doorwerken. Er wordt wel gemeten, maar niet genoeg om adequaat te reageren op de relatie activiteiten/oorzaken-maatregelen-doelbereik. Monitoringsresultaten dienen leidend te zijn voor acties in de organisatie van het waterschap, maar ook daarbuiten. Een risico is dat bij ruimtelijke planvorming en wateradviezen onvoldoende wordt gelet op waterkwaliteitsaspecten. Ondanks dat de Kamerbrief Water en Bodem Sturend niet veel harde juridische verplichtingen kent, is het goed deze leidend te laten zijn bij beheer in de komende jaren en andere overheden op de daarin gemaakte structurerende keuzes te wijzen.

Aanbevelingen

- Neem de eigen verantwoordelijkheid serieus, en wijs niet alleen naar anderen. De aansprakelijkheidsrisico's zijn reëel en veel van de risico's komen eerst op het bord van de waterschappen. Zorg dat oprecht gezegd kan worden dat alles is gedaan wat binnen de eigen mogelijkheden ligt.
- Inventariseer bestaande vergunningen, bezie of deze nog adequaat zijn en of deze nog aangescherpt dienen te worden in verband met het bereiken van de KRW-doelen, stel zo nodig aanvullende voorschriften.
- Inventariseer alle grondwateronttrekkingen en stel aanvullende eisen waar niet voldaan wordt aan de eisen voor de goede kwantitatieve grondwatertoestand.
- Bezie de eigen algemene regels die de vergunningplicht vervangen en kijk of deze voldoende zijn om de KRW-doelen te halen en of er gekozen moet worden voor aanvullende maatwerkvoorschriften op specifieke locaties.
- Bezie de algemene regels die het Rijk heeft gesteld en beoordeel of er gekozen moet worden voor aanvullende maatwerkvoorschriften op specifieke locaties (generiek beleid ligt meer op het terrein van het Rijk).

- Investeer in gebruikmaking van het adviesrecht dat de waterschappen hebben waar het gaat om indirecte lozingen, maak zo nodig gebruik van een bindend advies (dat onder de Omgevingswet zal komen te vervallen).
- Maak indien nodig gebruik van de mogelijkheid om een aansluitvergunning te eisen voor lozingen vanuit de openbare riolering op de rwzi's of in plaats daarvan algemene regels te vast te stellen in de keur en t.z.t. waterschapsverordening. Dit is juridisch mogelijk. Het vervallen van het bindend adviesrecht ten aanzien van indirecte lozingen onder de Omgevingswet zou daarvoor een extra argument kunnen zijn.
- Zorg dat bij iedere toestemming (vergunning of project-ook eigen projecten) getoetst is aan de KRW-doelen en niet alleen aan het waterbeheerprogramma. Soms zal de landelijke emissie-immissietoets volstaan, maar onderzoek of een aanvullend toetsingskader ontwikkeld moet worden voor activiteiten met invloed op de ecologische kwaliteit of voor activiteiten die de kwaliteit van de 'overige wateren' negatief beïnvloeden.
- Monitor de effectiviteit van voorgenomen inrichtingsmaatregelen en pas deze zo nodig – bij gebleken ineffectiviteit - aan.
- Besteed aandacht aan de aanvullende eisen die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn gesteld aan de bescherming van drinkwaterbronnen en pas hier ook bestaande toestemmingen op aan.
- Zorg dat de monitoring geschikt is om niet alleen toestand en trends te meten, maar ook de effectiviteit van maatregelen en bron van de problemen. Let bij (ruimtelijke) planvorming en wateradviezen voldoende op waterkwaliteitsaspecten.
- Reageer adequaat op monitoringsresultaten en pak de bron van de problemen ten aanzien van de waterkwaliteit aan, voor zover dat binnen de waterschapsbevoegdheden ligt, effectief en efficiënt is.
- Let op dat het gebruik een technische doelaanpassing (door de provincie) niet als 'geitenpaadje' voor een doelverlaging wordt gebruikt. Heb in dat kader een goed oog voor de motivering van de technische doelaanpassingen door de provincie.
- Zorg dat de RWZI's op tijd aan de KRW-vereisten voldoen en aan de aanvullende eisen die vanuit de Richtlijn stedelijk afvalwater worden gesteld.
- Ga voortvarend door met de intensivering van VTH-projecten en zorg dat dit optimaal op orde is.
- Laat de Kamerbrief Water en Bodem Sturend in de komende jaren leidend te zijn bij beheer en planvorming en de beoordeling van (ruimtelijke) plannen en besluiten van andere overheden.
- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen, verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden is dit de verantwoordelijkheid van het waterschap.
- Maak een onderscheid tussen wat nodig is voor de KRW en bereikt moet zijn voor 2027 en de inspanningen die moeten worden gedaan voor het NPLG en andere dossiers. Stel prioriteiten en kies voor win-win situaties waar dit niet leidt tot grotere aansprakelijkheidsrisico's.
- Overleg met de Brabantse waterschappen of gezamenlijk beleid ontwikkeld kan worden voor het aanscherpen (of zelfs intrekken) van vergunningen, het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels en hoe men zal reageren op verzoeken van derden hieromtrent.

- Verdeel de lusten en lasten billijk over de verschillende betrokkenen binnen het waterschap, om zo de legitimiteit en het draagvlak voor het noodzakelijke strengere beleid te vergroten. Dit kan ook zorgen voor rechtszekerheid en rechtseenheid binnen het Maasstroomgebied.
- Blijf als Brabantse waterschappen ook zelf investeren in grensoverschrijdende afstemming en samenwerking met de buitenlandse regionale en lokale autoriteiten. Lokale of regionale afstemming kan vanwege goede contacten op dat niveau immers effectiever zijn dan afstemming op nationaal (of gewestelijk) niveau, waar men meer op afstand staat van de lokale en regionale problematiek.

De toekomst: de Omgevingswet

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking zal treden legt meer eigen verantwoordelijkheden neer bij de waterschappen, ook wat betreft het waterkwaliteitsbeheer. Er is destijds gekozen voor een beleidsarme overgang naar de Omgevingswet en de waterschapsverordening. Dat wil zeggen dat de regels van bruidsschat, die van rechtswege onderdeel zullen uitmaken van de waterschapverordening, vooralsnog niet zullen worden aangepast.

Aanbeveling

- De extra bestuurlijke afwegingsruimte die het waterschap krijgt onder het regime van de Omgevingswet kan aanleiding zijn om de eigen waterkwaliteitsregels aan te scherpen in een toekomstige versie van de waterschapsverordening. Dat is niet een geheel vrijblijvende keuze. Indien niet aan de KRW-doelen wordt voldaan en de eigen regelgevende bevoegdheid niet maximaal wordt benut, zal gemotiveerd moeten worden waarom niet voor aanvullende regelgeving is gekozen.
- Neem aanvullende regels op in de waterschapsverordening ten aanzien van (grond)wateronttrekkingen en (directe) lozingen ter bescherming van drinkwaterbronnen.

1. Inleiding

De tijden veranderen sneller dan ooit. Dat geldt ook voor de omgeving waarin de waterschappen hun taken moeten uitvoeren. De fysieke omgeving verandert, door klimaatverandering, met perioden van droogte of juist ernstige wateroverlast als gevolg. Bij veel fysieke thema's (water-bodem-natuur-landschap) wordt tegen grenzen aan gelopen, met de nodige impact op maatschappelijke ontwikkelingen. Stikstof, PFAS zijn daar voorbeelden van, maar ook bijvoorbeeld bebouwing of intensieve landbouw in gebieden die nodig zijn voor waterberging en hoge grondwaterstanden. De fysieke omgeving, in het bijzonder water en bodem, zou als ontwerppunt moeten functioneren bij nieuwe duurzame ontwikkelingen. Dat is ook neergelegd in de Beleidsbrief Water en Bodem sturend.¹ De vraag rijst hoe waterschappen het belang van de fysieke omgeving, in het bijzonder het watersysteem, naar voren kunnen brengen in de samenwerking met anderen (overheden en private partijen) en hoe deze inzet op samenwerking zich verhoudt tot eigen verantwoordelijkheden en beschikbare beleidsinstrumenten.

De opgaven in de fysieke leefomgeving veranderen en verbreden. Zowel het stedelijk als het landelijk gebied zullen klimaatbestendig gemaakt moeten worden. De waterkwaliteitsopgaven zijn bij uitstek een thema dat complex is. De aanwezigheid van nieuwe, nog niet gereguleerde stoffen, de afhankelijkheid van andere beleidssectoren voor de aanpak van verontreiniging met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, ammonium, zware metalen en andere microverontreinigingen en het verbeteren van de ecologische toestand van wateren in combinatie met waarde-creatie in de vorm van recreatie en natuurontwikkeling vraagt een andere invulling van de taken van het waterschap. Die taken moeten vormgegeven worden binnen de huidige (wettelijke) taakopdracht en met gebruikmaking van bestaande en toekomstige bevoegdheden. Dit vraagt om een andere en soms intensievere samenwerking met andere overheden die taken en bevoegdheden hebben op deze thema's en met maatschappelijke actoren en private partijen waarvan men afhankelijk is als het gaat om het gebruik van gronden, watervoorraden en de toepassing van andere werkwijzen en het leveren van ecosysteemdiensten.

De uitvoering van de Kaderrichtlijn water (KRW)² staat daarmee niet op zichzelf, maar moet worden gecombineerd of geïntegreerd met grote opgaven in het fysieke domein, zoals de landbouwtransitie, de energietransitie, de woningbouwopgave, het behoud en de verbetering van biodiversiteit en een gezonde leefomgeving. Voldoende en schoon, gezond water is echter cruciaal voor het verwezenlijken van de noodzakelijke transitie waar de samenleving zich voor gesteld ziet en kan benoemd worden als een eigen noodzakelijke transitie; een watertransitie. Om dit te kunnen verwezenlijken is duidelijkheid over eigen taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en beschikbare beleidsinstrumenten cruciaal, maar ook de relatie tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van andere overheden. Dat is nodig om inzicht te hebben in afhankelijkheden en mogelijke belemmeringen voor het adequaat uitvoeren van de waterschapstaken. De maatschappelijke context waarin de waterschappen uitvoering moeten geven aan hun taken is sinds het jaar 2000, het jaar dat de KRW van kracht werd, eveneens veranderd. Vanwege de stikstofcrisis en de droogte, die grote impact hebben op het gebied en de belangen van de verschillende stakeholders, zien we een vertraging in de uitvoering van de KRW, omdat men KRW-maatregelen (begrijpelijk(er)wijs) het liefst integraal wil meenemen in de integrale gebiedsprocessen die nu

¹ IenW (2022a). Water en bodem sturend. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb EU L 327/1.

plaatsvinden, maar tijdige uitvoering in 2027 daardoor niet waarschijnlijk is. Daarnaast zal het landelijk gebied ten gevolge van die gebiedsprocessen waarschijnlijk ingrijpend op de schop gaan, zodat het uitvoeren van KRW-maatregelen op de korte termijn mogelijk inefficiënt is en zelfs contraproductief kan werken. De kans is namelijk groot dat men na de uitvoering van de KRW-maatregelen opnieuw het gebied in moet om maatregelen te treffen ter uitvoering van de gebiedsprocessen. Dat kan het vertrouwen in de overheid, dat al laag is, verder aantasten. Dat vertrouwen is belangrijk, omdat men alleen samen met de mensen en bedrijven in het beheergebied de doelen voor voldoende, schoon en gezond water kan realiseren. Tegelijkertijd moet de eigen verantwoordelijkheid ten volle worden genomen en kan niet worden gewacht tot alle neuzen dezelfde kant op staan en dienen de doelen van de KRW te zijn bereikt lang voordat de andere transities zullen zijn voltooid. In dat spanningsveld zullen de waterschappen hun koers moeten bepalen.

Nu de doelen van de KRW na de 3^e planperiode in 2027 moeten zijn bereikt wordt het urgent om te kijken ‘waar men staat’. De waterschappen vragen zich af of er voldoende is gedaan, of de goede dingen zijn gedaan, wat goed werkt, waar risico’s bestaan en welke dat zijn en welke oplossingen voorhanden zijn. Daarnaast is het een gegeven dat het voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW niet alleen op de waterschappen of zelfs de waterbeheerders rust, maar dat dit een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle betrokken overheden. Het is weliswaar de lidstaat Nederland die jegens de Europese Unie verantwoordelijk is voor een goede implementatie en uitvoering van de KRW, maar dat neemt niet weg dat de waterschappen zich verantwoordelijk voelen voor voldoende, schoon en gezond water binnen hun beheergebied en die verantwoordelijkheid ook willen nemen en zo goed mogelijk in willen vullen. Dat is ook goed want het Europese recht en de KRW stellen ook eisen aan de rol van decentrale overheden.

In opdracht van de Noord-Brabantse WaterschapsBond (NBWB) hebben Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk onderzoek gedaan naar bovenstaande vragen. Daarbij wordt voortgebouwd op eerdere onderzoeken die naar de implementatie en uitvoering van de KRW zijn gedaan, zowel door de onderzoekers als door anderen. Naast het bieden van een algemeen kader dat randvoorwaarden stelt aan het werk van de waterschappen wordt in dit essay aandacht besteed aan de vragen die de waterschappen ons voor hebben gelegd. Dat betreft de volgende vragen:

- Is de opgave (de uit te voeren maatregelen) voor de waterschappen voldoende (concreet en toetsbaar) beschreven?
- De waterschappen baseren zich op de Nederlandse implementatie van de KRW en de interpretatie van de KRW door het Rijk, namelijk het uiterlijk in 2027 uitvoeren van maatregelen. Is dat correct? Zo niet, welke risico’s lopen de waterschappen als doelen niet gehaald zijn?
- Hebben de waterschappen hun maatregelen en inzet instrumenten voldoende (concreet en toetsbaar) in de waterbeheerplannen en bijvoorbeeld VTH-plannen opgenomen of in beleid vastgelegd?
- Als het antwoord op een van de vragen “nee” is, ontvangen ze graag advies over wat te doen om dat alsnog op “ja” te krijgen.
- In hoeverre hebben de waterschappen een juridische verantwoordelijkheid om andere partijen aan te spreken op het uitvoeren van hun aandeel in het nemen van maatregelen en het bereiken van de KRW-doelen?

Dit essay start met een kort overzicht van de systematiek en de eisen die het Europese recht en de KRW stellen op basis van onderzoek van Europese en nationale wetgeving, jurisprudentie en literatuur (2 en 3). Op zich is het bijzonder dat zoveel partijen spreken over de KRW, want in beginsel zou bij een goede omzetting van Europese verplichtingen gewoon de nationale regelgeving kunnen worden gevolgd. De precieze betekenis van het Europese recht en de KRW is echter niet altijd duidelijk en de KRW is daarbij een complexe richtlijn ten aanzien waarvan veel vragen nog onbeantwoord zijn.

De juridische werkelijkheid is soms een andere dan de werkelijkheid in het veld, zo hebben we ook tijdens de interviews ervaren. Na de meer algemene en theoretische uiteenzetting van het EU-recht en de KRW gaan we in op de werkwijze die de waterschappen hebben bij de uitvoering van de KRW (4). Daarbij maken we gebruik van documenten die ons door de waterschappen zijn aangeleverd en interviews met deskundigen van de vier waterschappen. We hanteren daarbij een methode die een handvat biedt voor een gestructureerd gesprek en die zorgt dat we bij alle waterschappen dezelfde vragen aan de orde stellen.³ Dat biedt de mogelijkheid benaderingen te vergelijken, lacunes te ontdekken en van elkaar te leren. De methode is nadrukkelijk niet bedoeld om te kijken wie wat goed of fout, beter of slechter doet.

Op basis van deze informatie proberen we grotere verbanden te zien en die te structureren aan de hand van dilemma's die we tegenkomen en doen we aanbevelingen voor de omgang met de KRW-verplichtingen (5).

³ Dai et al (2022); van Rijswijk et al (2014).

2. De algemene Europeesrechtelijke randvoorwaarden

2.1 De Europese rechtsorde en Europeesrechtelijke instrumenten

Het recht van de Europese Unie heeft een grote invloed op het Nederlandse recht. Het Unierecht is van belang voor alle Nederlandse beleidsterreinen, ook voor het waterbeheer. Voor het begrip tussen de verhouding van het Unierecht en het nationale recht is het goed om te weten dat de Unierechtelijke rechtsorde een *gedeelde rechtsorde* is, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. Op het Europese niveau worden de algemene normen vastgesteld, bijvoorbeeld in richtlijnen of verordeningen. Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat en hoeft dus niet in de nationale wetgeving te worden omgezet. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat, maar de nationale instanties hebben de bevoegdheid 'vorm en middelen' te kiezen. Dat biedt een zekere mate van flexibiliteit om een richtlijn zo goed mogelijk in het nationale recht in te passen. In het waterbeheer maakt de EU vrijwel uitsluitend gebruik van richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG), Nitraatrichtlijn (91/676/EEG), de Richtlijn Prioritaire Stoffen (2013/39/EU, wijziging van Richtlijn 2008/105/EG), de Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG) en Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EC). Een uitzondering is Verordening (EU) 2020/741 die betrekking heeft op de minimumeisen voor hergebruik van water. Deze verordening maakt deel uit van de Europese Green Deal en ziet op hergebruik van effluent water uit de RWZI. De taak van de lidstaten is om ervoor te zorgen dat de Europese regels daadwerkelijk worden toegepast. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen, waarin de Europese regels zijn verwerkt, en moeten zij deze wetgeving correct toepassen en handhaven. Daar ligt dus een belangrijke taak voor alle overheden die bij de uitvoering van de KRW zijn betrokken, ook voor de waterschappen.

Twee basisbeginselen zijn leidend in de gedeelde rechtsorde. In de eerste plaats is dat het *beginsel van absolute voorrang* van het Unierecht op het Nederlandse recht. Dit houdt in dat als er een conflict is tussen het Unierecht en het nationale recht de lidstaten het Unierecht (direct) moeten toepassen en de strijdige nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing laten. Het tweede beginsel is het *beginsel van loyale samenwerking*. Dit beginsel verplicht de lidstaten tot het treffen van alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen te verzekeren. Lidstaten dienen zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

Richtlijnen, en dus ook de KRW, bevatten per definitie *resultaatsverplichtingen*, maar het hangt natuurlijk van de inhoud van de richtlijn af waar dat resultaat precies op ziet. Belangrijk is ook dat een richtlijn zich richt tot de lidstaten en niet tot particulieren. Om ervoor te zorgen dat de richtlijn ook ten opzichte van particulieren wordt toegepast, zullen de lidstaten implementatiemaatregelen moeten treffen ('vorm en middelen'). Met het oog daarop kunnen lidstaten verplichtingen en instrumenten aan (decentrale) overheden toekennen. Het EU-recht bemoeit zich niet met deze interne taak- en bevoegdheidsverdeling. De lidstaat is voor de EU het aanspreekpunt. Ook is het op grond van beginsel van *procedurele autonomie* in beginsel een zaak van nationaal recht om de procedureregels vast te stellen die gelden voor de toepassing van het Unierecht. De nationale procedurele regels moeten in zaken waarin de toepassing van het Unierecht aan de orde is wel voldoen aan de beginselen van *gelijkwaardigheid*, *doeltreffendheid* en *effectieve rechtsbescherming*.

2.2 Omzetting van richtlijnen in het Nederlandse recht

Aan de omzetting van een richtlijn in nationaal recht worden door het Unierecht verschillende eisen gesteld. Die eisen hebben betrekking op de vorm van de omzettingsmaatregel, de tijdigheid van de omzetting, de inhoud van de omzettingsregel en de gelding van de richtlijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat. De vrijheid die de lidstaten hebben om 'vorm en middelen' te kiezen is daarom niet onbeperkt. Aan de volgende eisen moet worden voldaan: (1) het nationale recht moet daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekeren, (2) de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie moet voldoende bepaald en duidelijk zijn en (3) de begunstigden moeten in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechter.

Deze voorwaarden leiden tot een voorkeur voor de omzetting van richtlijnen met behulp van algemeen verbindende voorschriften. Dit kunnen voorschriften van de centrale wetgever zijn (formele wetten, AMvB's, ministeriële regelingen), maar ook van decentrale wetgevers (gemeente, provincie, waterschap).

Alternatieve omzettingsinstrumenten die niet aan de eisen zoals hiervoor beschreven zijn worden nogal eens door het Hof van Justitie aangemerkt als 'eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd'. Als volledige gelding van de richtlijn niet is verzekerd en particulieren er geen beroep op kunnen doen, worden zij als omzettingsinstrument niet geaccepteerd. Dat is belangrijk om in het achterhoofd te houden als verplichtingen worden neergelegd in niet-bindende plannen, akkoorden, bestuursovereenkomsten, uitkomsten van tafels, convenanten en programma's, alhoewel die veelal geen directe omzetting van richtverplichtingen zijn, maar deel uitmaken van de uitvoering.

De belangrijkste eisen die gelden voor de omzettingsmaatregelen zijn dat de omzetting inhoudelijk *nauwkeurig, duidelijk en volledig* is. Zo wordt rechtszekerheid geboden en beoogt dat het resultaat van de richtlijn wordt gehaald. Die nauwkeurigheid vindt het Hof van Justitie extra belangrijk wanneer de richtlijn betrekking heeft op het '*gemeenschappelijk erfgoed*' van de EU. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.

De omzetting moet ten slotte zodanig zijn dat de bepalingen van de richtlijn van kracht zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat. Daarmee is niet gezegd dat omzetting uitsluitend kan geschieden door wettelijke maatregelen van het centrale niveau. Volgens het Hof hebben de lidstaten de vrijheid deze bevoegdheden 'intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen'. Wel zal het samenstel van centrale en decentrale omzettingsmaatregelen moeten gelden voor het gehele grondgebied van de lidstaat.

2.3 Gevolgen niet nakomen richtlijn

Een richtlijn heeft in beginsel pas na het verstrijken van de omzettingstermijn (potentieel) rechtskracht, voor de KRW is dat na 22 december 2003. Als een richtlijn niet of niet goed is omgezet kan dat gevolgen hebben in Nederland, ook voor waterschappen. Als een zaak bij de rechter komt (bijvoorbeeld een vergunning, een projectplan (t.z.t. projectbesluit) of een verzoek om handhaving of het opleggen van een maatwerkvoorschrift), dan moet de nationale rechter eerst beoordelen of met het instrument van *richtlijnconforme interpretatie* het gewenste resultaat kan worden behaald.

Richtlijnconforme interpretatie houdt in dat de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht, dit recht zoveel mogelijk uitlegt in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn. Indien dit vanwege de beperkingen van het instrument van richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk is, dan zal de rechter moeten bepalen of de richtlijnbeeping *rechtstreekse werking* heeft en – zo ja – of zij tegen de verweerder in het geding kan worden ingeroepen. Bepalingen van een richtlijn hebben rechtstreekse werking als ze inhoudelijk gezien *onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig* zijn. Particulieren kunnen zich voor de nationale rechter op die bepalingen beroepen tegenover de Staat, wanneer deze heeft nagelaten de richtlijn tijdig en juist in het nationaal recht om te zetten. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het Nevele-arrest.⁴ Indien implementatie van een richtlijn niet leidt tot het door de richtlijn voorgeschreven resultaat, dan kan de betrokken particulier ‘in voorkomend geval’ de overheid aansprakelijk stellen voor de schade die deze daardoor heeft geleden. In de bijlage bij dit essay worden deze drie stappen verder toegelicht.

Deze voorkeursvolgorde van het Hof is sinds 31 maart 2000 vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

2.4 Decentrale overheden

Een richtlijn bindt slechts ‘de lidstaat’ en dat roept de vraag op in hoeverre (decentrale) overheden, zoals waterbeheerders, verplicht zijn om nationaal recht richtlijnconform te interpreteren, dan wel rechtstreeks werkende richtlijnbeelingen toe te passen.

Het Hof van Justitie heeft al in 1989 bepaald dat ook decentrale overheden een eigen verplichting hebben om rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Indien de richtlijn niet tijdig (of niet correct) is omgezet en de bepalingen rechtstreekse werking hebben, dan:

‘zijn alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde instanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden die bepaling toe te passen.’⁵

Deze jurisprudentie is belangrijk voor waterbeheerders, omdat het duidelijk maakt dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van de KRW en niet alleen het nationale recht moeten toepassen, maar zich ook bewust moeten zijn van het risico dat de wetgever de richtlijn niet goed heeft omgezet, en dat particulieren zich daar bij het waterschap of de rechter op kunnen beroepen.

Er zijn wel beperkingen aan de richtlijnconforme toepassing of de rechtstreekse werking van richtlijnbeelingen. Die worden in bijlage III nader uitgewerkt. Hier is van belang dat het waterschapsbestuur een vergunningaanvraag niet ambtshalve (uit zichzelf) mag toetsen aan een rechtstreeks werkende niet correct omgezette richtlijnbeeping als dat negatieve consequenties heeft voor de aanvrager van de vergunning. Het waterschapsbestuur moet de aanvraag toetsen aan het geldende nationale recht en moet een besluit nemen dat in strijd is met het Unierecht. Wanneer een andere particulier in het vervolg van de procedure (bijvoorbeeld bij bezwaar of beroep tegen de vergunning) een beroep doet op de rechtstreeks werkende richtlijnbeeping, zal het besluit bij de bestuursrechter echter sneuvelen wegens strijd met het Unierecht. Het waterschapsbestuur, wiens handen gebonden zijn, moet in dat geval opdraaien voor de proceskosten en eventuele schadevergoeding, terwijl omzettingfouten vaak gemaakt worden door de formele wetgever. Men kan zich voorstellen dat het waterschap die kosten wil neerleggen bij de overheid die verantwoordelijk is voor de incorrecte omzetting. Zie daarvoor paragraaf 2.5.2.

⁴ HvJ 25 juni 2020, C-24/19 (Nevele-arrest) en voor het effect in Nederland: ABRvS, 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, (bestemmingsplan ‘Windpark Delfzijl Uitbreiding 2020).

⁵ HvJ 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*), r.o. 32.

2.5 Sancties wegens schending van het Unierecht

2.5.1 Aansprakelijkheid wegens het schenden van het EU-recht.

Lidstaten hebben de verplichting om schade die particulieren leiden als gevolg van schendingen van het Unierecht, te vergoeden. De aansprakelijkheid heeft betrekking op alle schendingen van het Unierecht, dus ook onjuiste of niet-omzetting en onjuiste toepassing van richtlijnen. Bovendien maakt het niet uit welk orgaan binnen de lidstaat de schending heeft veroorzaakt: ook organen van decentrale organen – zoals waterschappen – kunnen door particulieren aansprakelijk worden gesteld. Welk bestuursorgaan de schade moet vergoeden is aan de lidstaat om te bepalen, zolang er maar een effectieve bescherming van de particulieren verzekerd is.

Naar Nederlands recht zijn de diverse overheden als *rechtspersoon* krachtens publiekrecht aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door het onrechtmatig handelen en de onrechtmatige besluitvorming van henzelf of hun organen. Voor het waterbeheer betekent dit dat waterschappen, de Staat der Nederlanden, provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor onrechtmatig handelingen die aan hun organen kunnen worden toegerekend.

Concreet kunnen de volgende schendingen van EU-recht aansprakelijkheidsclaims van particulieren opleveren:

- a) De incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen: omdat in Nederland omzetting vrijwel altijd op centraal niveau geschiedt, is dit vooral een risico voor de Staat der Nederlanden.
- b) De onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het begrip ‘geen achteruitgang’, niet richtlijnconform worden toegepast.
- c) Het niet richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen, terwijl dit wel mogelijk was.
- d) Het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbepalingen zelfstandig toe te passen in het geval deze bepalingen door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

De voornaamste aansprakelijkheidsrisico's voor de waterschappen zijn gelegen in de categorieën onder b, c en d. Het mag duidelijk zijn dat dit van de waterschappen vraagt dat ze niet alleen goed op de hoogte zijn van het Nederlandse recht, maar ook van het Europese recht, in dit geval in het bijzonder de KRW en aanverwante richtlijnen (hierna: de KRW)⁶.

De op het Unierecht gebaseerde aansprakelijkheid ontstaat wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: 1) de geschonden Unierechtelijke norm moet ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, 2) er moet sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending en 3) er dient een direct causaal verband te bestaan tussen de schending en de schade. Zie de bijlage voor een nadere toelichting op deze vereisten.

2.5.2 Regres op de rijksoverheid bij aansprakelijkheid omdat het nationale recht is toegepast

Indien een waterschap met succes aansprakelijk wordt gesteld voor schending van het Unierecht, in het bijzonder de KRW, kan het waterschap de uitgekeerde schadevergoeding op de centrale overheid verhalen. Het instrument van regres (artikel 6:10 BW) biedt deze mogelijkheid. Het Hof van

⁶ Aanverwante richtlijnen zijn: de Grondwaterrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Richtlijn prioritair stoffen.

Justitie heeft uitgemaakt dat dit in beginsel een kwestie van nationaal recht is: het Unierecht ‘bemoeit’ zich niet met de verdeling van aansprakelijkheden en de draagplicht voor de te vergoeden schade in het geval diverse publiekrechtelijke lichamen het Unierecht hebben geschonden. Hoewel de Hoge Raad nog geen uitspraak heeft gedaan over dit onderwerp, valt uit lagere rechtspraak en de literatuur af te leiden dat decentrale overheden eventuele schadevergoedingen die zij wegens schending van EU-recht hebben moeten betalen kunnen verhalen op de Staat (regres), indien zij door de nationale wetgeving tot deze schending zijn gedwongen. Voorzichtigheid blijft echter geboden, omdat de Hoge Raad daarover nog geen uitspraak heeft gedaan.

2.5.3 Inbreukprocedure en prejudiciële procedure

Het toezien op de toepassing van verdragen en EU-wetgeving is een kerntaak van de Europese Commissie – de zogeheten waakhondfunctie- en de implementatie van Unierechtelijke regelgeving krijgt steeds meer aandacht, omdat correcte handhaving een noodzakelijke voorwaarde is voor EU-maatregelen om hun doel effectief te kunnen bereiken. In haar recente rapport wijst de Algemene Rekenkamer op informele EU-pilotprocedures en formele inbreukprocedures.⁷

De belangrijkste procedure is de *inbreukprocedure*. Het inleiden van een inbreukprocedure is een uiterste stap en daarom investeert de Commissie onder meer in implementatieplannen en ‘*guidance documents*’ om lidstaten te helpen bij de uitvoering van de KRW. Guidance documenten zijn echter niet bindend en het Hof van Justitie heeft al uitgemaakt dat handelingen conform de guidance documenten niet automatisch betekent dat ook conform de KRW wordt gehandeld.⁸

De implementatieverplichting is streng en formeel en een goede implementatie vraagt dwingende bepalingen van intern recht. Voldoen aan de guidance documenten is geen garantie voor handelen overeenkomstig de KRW. Ook in de praktijk handelen volgens deze richtlijnen is niet genoeg voor een correcte implementatie. Dit kan op gespannen voet staan met het Nederlandse uitgangspunt van terughoudendheid met wetgeving. Bovendien moeten Unierechtelijke regelingen niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest worden geïmplementeerd. Het Hof en de Commissie beoordelen de nationale implementatie als onvoldoende als in het licht van de doelstellingen en de brede context het ‘nuttig effect’ van EU-richtlijnen, in dit geval de KRW, niet is bereikt. De Commissie heeft de taak om op de naleving van het Unierecht toe te zien, maar zij maakt eigen keuzes bij de uitoefening van deze taak. De inbreuken op milieuwetgeving staan al lange tijd hoog op deze prioriteitenlijst van de Commissie.

Daarnaast kan de nationale rechter door middel van *prejudiciële vragen* aan het Hof van Justitie uitleg vragen van het EU-recht dat hij moet toepassen als dat onvoldoende duidelijk is. Op die manier kan een mogelijke inbreuk op het EU-recht aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.

2.5.4 Gevolgen van schending

Indien het Hof van Justitie tot de conclusie komt dat er sprake is van een schending van het Unierecht, moet de lidstaat gevolg geven aan de uitspraak van het Hof. Indien een lidstaat daaraan onvoldoende uitvoering geeft, dan kan het Hof van Justitie boetes en dwangsommen aan de lidstaat opleggen. Voor een en dezelfde inbreuk kan zowel een boete als een dwangsom worden opgelegd, omdat deze sancties verschillende doelen dienen – te weten, bestraffing (boete) en aansporen tot naleving (dwangsom). Daarbij houdt het Hof van Justitie rekening met de volgende factoren:

⁷ Zie eveneens Algemene Rekenkamer (2023), in het bijzonder hoofdstuk 6.

⁸ HvJ EU 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang).

- of een lidstaat de verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een richtlijn niet nakomt, door geheel of slechts gedeeltelijke mededeling te verrichten of door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen;
- de duur van de inbreuk;
- de financiële draagkracht van de lidstaat;
- de ernst van de niet-nakoming en de gevolgen voor de burgers en bedrijven daarvan;
- de mate van overreding en afschrikking die het Hof nodig acht om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen.

Voor de KRW is nog in het bijzonder van belang dat daarmee beoogd wordt het milieu en de volksgezondheid te beschermen, hetgeen een doelstelling van fundamentele aard is. Inbreuken op dergelijke richtlijnen kunnen potentieel ernstige gevolgen hebben. Daar houdt het Hof rekening mee bij sanctieoplegging. Dat het gaat om forse bedragen blijkt uit een inventarisatie van tot dusver door het Hof opgelegde sancties bij overtreding van de Europese milieureggeving vanaf 2000 tot heden. Deze bedragen variëren van ca. € 5.000 tot ruim € 300.000 per dag (dwangsom) of van € 1 tot € 40 miljoen (boete).

2.5.5 Risico's voor het waterschap

Moeten waterschappen zich nu zorgen maken om deze veroordelingen en eventuele boetes of dwangsommen? Dat ligt genuanceerd. Het Hof kan de dwangsommen en boetes enkel opleggen aan de Staat der Nederlanden. Als echter duidelijk is dat de veroordeling van de Staat is veroorzaakt door nalatigheid van het waterschap, dan kan de Staat via de Wet NERpe, de schade op het waterschap verhalen. In eerdere onderzoeken hebben we echter betoogd, dat dit niet zo'n vaart zal lopen, omdat het voldoen aan de verplichtingen van de KRW een gezamenlijke verantwoordelijkheid van meerdere overheden is en ook het Rijk en de provincies hier belangrijke sturende en toezichthoudende instrumenten hebben en deze ook ingezet moeten hebben om aan hun eigen KRW-verplichtingen te voldoen.⁹ Het is overigens niet aannemelijk dat de Nederlandse Staat in gebreke wordt gesteld enkel vanwege het feit dat in een specifiek geval of waterlichaam de KRW-doelen niet worden bereikt. Het ligt meer voor de hand dat de EC een inbreukprocedure start vanwege het stelselmatig en grootschalig niet voldoen aan de KRW-verplichtingen door de Nederlandse Staat. Eventuele daaruit voortvloeiende boetes of dwangsommen kunnen (in theorie) evenwel (deels) op een of meer waterschappen worden verhaald, voor zover die boetes of dwangsommen het gevolg zijn van tekortschieten van de desbetreffende waterschappen.

2.5.6 Mogelijke gevolgen op grond van nationale jurisprudentie

Het voornaamste aansprakelijkheidsrisico voor de waterschappen lijkt te zijn gelegen in het nationale recht. Indien besluiten worden genomen door de waterschappen, die wegens strijd met het Unierecht door de bestuursrechter worden vernietigd, kunnen particulieren op grond van het nationale recht schadevergoeding vragen bij de civiele rechter. Groter dan aansprakelijk gesteld te worden, is het risico dat particulieren zich op het Europese recht, bijvoorbeeld de KRW, beroepen in bestuursrechtelijk geschillen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het in beroep gaan tegen een watervergunning die wordt verleend, een verzoek om handhaving dat wordt afgewezen, het verzoek om maatwerkvoorschriften op te leggen waar het waterschapsbestuur niet aan wenst te voldoen, het verzoek om intrekking of aanscherping van vergunningen, et cetera.¹⁰

⁹ Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020); Gilissen, Groothuijse & van Rijswijk (2023).

¹⁰ Voor voorbeelden zie: ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:187 (verzoek om handhaving en het doen van ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken,

3. De Kaderrichtlijn water

3.1 Inleiding¹¹

De implementatie en uitvoering van de KRW is geen gemakkelijke opgave. Niet voor de lidstaten, maar ook niet voor de (decentrale) overheden. Het is een zoektocht naar de exacte betekenis van concepten en verplichtingen én naar de beste manier van uitvoeren. Er zijn geen landen die al aan alle KRW-verplichtingen voldoen.¹² Er valt veel van elkaar te leren zowel van andere landen¹³ als van andere waterbeheerders. Zeker nu de laatste fase voor het halen van de deadline van 2027 is aangebroken is het de vraag of de 3^e generatie stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenprogramma's en manieren van werken voldoende zijn om aan de Europese verplichtingen te voldoen. In de recente fitness check van de EU wordt geconcludeerd dat de KRW grotendeels een geschikte regeling ("*fit for purpose*") is voor het doel dat de richtlijn beoogt te bereiken, en dat nu alle aandacht moet uitgaan naar de daadwerkelijke uitvoering.¹⁴ Aanpassing van de KRW draagt het risico in zich dat de ambities worden verlaagd, terwijl de noodzaak voor goed waterkwaliteitsbeheer breed wordt gedeeld. Naast aandacht voor de waterkwaliteit komt er meer aandacht voor waterkwantiteitsvragen, ook in verband met klimaatverandering en de relatie met waterkwaliteit. Het is immers belangrijk dat er overal in Europa voldoende, schoon en gezond water beschikbaar is.

Er moet ook al worden nagedacht over de vraag of de KRW toch niet toekomstbestendiger gemaakt moet worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om de noodzakelijke normering van nieuwe stoffen, een modernisering van de monitoring verplichtingen, meer aandacht voor klimaatverandering en een betere aansluiting op de Green Deal. Maar nu is het eerst tijd voor de uitvoering. Daarbij kunnen we leren van de studie die voor de STOWA is gedaan naar de oorzaken waarom we nog onvoldoende op weg zijn richting doelbereik, zoals een onvoldoende samenwerking met andere sectoren zoals de landbouw en de ruimtelijke ordening. De voorstudie wijst op het probleem dat er verschillende perspectieven zijn op het behalen van de doelen evenals wat nodig is om de doelen te bereiken. Uit het onderzoek komt eveneens naar voren dat er onduidelijkheid bestaat over rollen, verantwoordelijkheden en instrumenten bij de uitvoering in het gebiedsgericht beleid. Ten slotte blijkt het in de praktijk moeilijk daadwerkelijke verbeteringen te realiseren. Betrokkenen weten goed wat de problemen zijn en wat er moet gebeuren, maar kennelijk lukt het niet om verbeteringen daadwerkelijk door te voeren.¹⁵

3.2 Waarom was een nieuwe benadering nodig?

zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water); ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949 (vergunningverlening voor het RIF-project in Rotterdam, toetsingskader en uitleg geen achteruitgang-vereiste).

¹¹ Dit hoofdstuk bouwt voort op: van Rijswick (2021).

¹² Assessment of Member States' progress in Programmes of Measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive, zie voor Nederland: EC (2022), Assessment of Member States' Progress in Programmes of Measures during the Second Planning Cycle of the Water Framework Directive: Member State: the Netherlands, (2022), <https://data.europa.eu/doi/10.2779/255337>.

¹³ Zie relevante literatuur in de lijst met geraadpleegde literatuur.

¹⁴ EC (2019), Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf

¹⁵ Wuijts et al (2022).; Wuijts et al (2023).

Met de KRW is een nieuwe benadering in het waterrecht in gang gezet. Nieuwe elementen betreffen het integrale stroomgebied beheer met het stroomgebiedsdistrict als beheereenheid. Die benadering past bij het natuurlijke systeem en vraagt dat problemen niet worden afgewenteld en dat men samen werkt met andere verantwoordelijke partijen binnen het stroomgebied. Opvallend is ook de keuze voor een ‘*governance*’ benadering,¹⁶ in aanvulling op meer dwingende regulering. Daarnaast moet water worden beheerd als een natuurlijke hulpbron, hetgeen zeker gezien de droogte van de laatste jaren een belangrijk nieuw aandachtspunt is. Ten slotte is er veel meer aandacht voor de ecologische kwaliteit van watersystemen, publieke participatie en wordt een dwingend prijsstellingsbeleid geïntroduceerd. Er is in de algemene doelstellingen aandacht voor klimaatverandering, maar dat wordt niet verder uitgewerkt in de richtlijn. De KRW vraagt om beleid dat waterbronnen duurzaam beschermt en om een duurzaam gebruik van de bronnen. Het is ook de eerste milieuriichtlijn waarin het woord ‘billijk’ voorkomt: in de zin dat de richtlijn een billijk gebruik van water als doel heeft. Deze beleidsveranderingen vragen ook om aanpassing van de Nederlandse wetgeving.¹⁷ Er is natuurlijk al veel wetgeving tot stand gebracht naar aanleiding van de inwerkingtreding van de KRW, maar bijvoorbeeld een betere aansluiting van het mestbeleid en waterbeleid is noodzakelijk, daar wijst ook de Rli op en dat sluit aan bij de benadering die de EU en de Europese Commissie voorstaan, zoals met het Europese landbouwbeleid en de afstemming tussen de derogatie op grond van de Nitraatrichtlijn en de stand van de waterkwaliteit.

Nu 2027 rap dichterbij komt kan men de indruk krijgen dat het Europese waterrecht pas begon met de KRW en dat we maar kort tijd hebben om aan de grote opgave van doelbereik te voldoen. Dat is natuurlijk onzin. De KRW bouwt voort op een decennialange geschiedenis van waterwetgeving en kenmerkt zich door een mengvorm met zowel elementen van de ‘oude’ waterrichtlijnen (waar al vele jaren aan de verplichtingen voldaan moet zijn...)¹⁸ als van de nieuwe generatie Europese waterwetgeving. De belangrijkste instrumenten in deze oudere waterrichtlijnen zijn milieukwaliteitseisen, plannen, vergunningen en emissiegrenswaarden. Hun juridische betekenis is dan ook duidelijk en is ook relevant voor de uitleg van de KRW. Het Hof van Justitie oordeelde dat milieukwaliteitsnormen resultaatsverplichtingen zijn, waarin rechten worden toegekend aan burgers. Milieukwaliteitsnormen moeten worden vastgelegd in bindende wettelijke regels en burgers moeten zich er voor de rechter op kunnen beroepen.¹⁹ Deze Europeesrechtelijke eis is dus al oud, en het verbaast dat dit in Nederland zo lang een punt van discussie is geweest.²⁰

Het wordt de hoogste tijd om naast de oude en bekende verplichtingen ook de nieuwe benadering handen en voeten te geven in beleid en daadwerkelijk over te gaan tot uitvoering.

3.3 Wat is water en waarom is een definitie belangrijk?

Voor een goed begrip van de KRW en voor de uitleg die aan veel instrumenten moet worden gegeven, is de definiëring die de richtlijn aan water heeft gegeven van belang. De KRW stelt in de preambule:

¹⁶ Zie Wuijts (2020).

¹⁷ Rli (2023). Van Kempen & Wensink en Van der Molen in Havekes, et al. (2021)

¹⁸ Zie voor al langer bestaande verplichtingen: van Rijswick et al (2008).

¹⁹ Deze uitleg geldt ook voor KRW-kwaliteitseisen: HvJ EG, 30 november 2006, C-32/05, Commissie vs Luxemburg.

²⁰ Pas relatief recent is dit door de Afdeling bestuursrechtspraak ook voor doorwerking van ecologische normen voor vissterfte bij vergunningverlening waterkrachtcentrales in het Nederlandse waterrecht bevestigd: ABRvS 9 december 2020 nrs. 201810032/1/R4, 201810033/1/R4 en 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4.

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

Het is een kwalificatie die vanuit juridisch oogpunt belangrijk is, ook als deze slechts in de preambule en niet in de artikelen van de richtlijn zelf staat. Het Hof van Justitie kijkt voor de uitleg van een richtlijn namelijk niet alleen naar de afzonderlijke artikelen, maar ook naar de richtlijn als geheel, inclusief preambule. Dat werd eens te meer duidelijk in het Wezer-arrest.²¹ In de paragraaf over Algemene Europese verplichtingen werd al gewezen op het belang dat het Hof van Justitie hecht aan natuur en gezondheid.

Door water als een erfgoed te kwalificeren zet het Hof water daarmee op een lijn met natuur, en juridisch betekent dat een strikt beschermingsniveau inclusief een strikte uitleg van de uitzonderingsbepalingen en een bijzondere zorg voor het beheer. Ook rechtsbescherming moet worden gegarandeerd, opdat particulieren de KRW-verplichtingen ook daadwerkelijk in rechte kunnen afdwingen.

3.4 Wat beoogt de KRW nu eigenlijk? Doelen

De KRW kent algemene doelstellingen in artikel 1 en bijzondere milieudoelstellingen in artikel 4. De KRW heeft als algemene doelstelling een integraal kader te bieden voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd. Verder beoogt de KRW het duurzaam gebruik van water te bevorderen op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn en dienen lozingen en emissies van prioritair gevaarlijke stoffen te worden beëindigd of verminderd. Artikel 1 bepaalt dat met de KRW dient te worden bijgedragen tot afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte, en dat zodoende wordt bijgedragen aan de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water.

Belangrijke milieudoelstellingen zijn neergelegd in artikel 4 vereisen te zorgen dat in 2015 alle wateren in de Europese Unie in een ‘goede toestand’ verkeren. Deze goede toestand wordt voor oppervlaktewater onderverdeeld in een goede ecologische en een goede chemische toestand. Wat die goede toestand precies inhoudt wordt nader uitgewerkt in bijlage V bij de richtlijn en voor de ecologische toestand hebben lidstaten een grote eigen verantwoordelijkheid om deze doelen vast te stellen. Belangrijk is dat het vaststellen van de doelen dient te gebeuren op grond van wetenschappelijke criteria, afwegingen van economische of maatschappelijke aard komen pas aan de orde als men zich kan beroepen op een uitzonderingsmogelijkheid.²² Voor grondwater wordt naast een goede chemische toestand ook een goede kwantitatieve toestand beoogd. Deze kwantitatieve verplichting kreeg aanvankelijk niet zoveel aandacht, maar met de effecten van grootschalig (grond)watergebruik en toenemende impact van droogte staat deze verplichting veel meer in de belangstelling.

3.5 Hoe en door wie worden de doelen vastgesteld?

²¹ HvJ EU 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262 m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk (Wezer).

²² Daaronder verstaan wij ook de mogelijkheid die art. 4 lid 3 KRW biedt om oppervlaktewateren aan te wijzen als kunstmatig en sterk veranderend, waarvoor geen goede ecologische toestand hoeft te worden bereikt, maar een goed ecologisch potentieel (GEP).

De juridische verantwoordelijkheid voor het vaststellen van KRW-doelen is verdeeld over meerdere overheidslagen. Voor de 'prioritaire stoffen' zijn de doelen vastgesteld op EU-niveau (GCT). Voor de zogenoemde 'andere verontreinigende stoffen' zijn de doelen op rijksniveau vastgesteld in het Bkwm 2009. Voor de natuurlijke wateren²³ zijn de ecologische doelen (GET) eveneens vastgesteld op rijksniveau.²⁴ Datzelfde geldt voor de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren (GEP) in beheer bij en als zodanig aangewezen door het Rijk (Rijkswaterstaat). De juridische verantwoordelijkheid voor zowel de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige regionale KRW-wateren als het afleiden en vaststellen van de bijbehorende ecologische doelen (GEP) is belegd op provinciaal niveau. De doelen worden formeel door de provincie vastgesteld in het regionale waterprogramma. Op de waterschappen rust dus géén juridische verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de ecologische KRW-doelen. Waterschappen leveren vanuit hun expertise en gebiedskennis wel belangrijke input voor de afleiding van deze doelen door het provinciebestuur.

Om het afleiden van de ecologische doelen op uniforme wijze te laten plaatsvinden is de 'Handreiking KRW-doelen' (STOWA) vastgesteld die wordt gebruikt bij het afleiden van de ecologische doelen voor kunstmatig en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen. Deze Handreiking is een Nederlandse uitleg van de wijze waarop de ecologische doelen voor deze waterlichamen worden vastgesteld. Of de Handreiking ook in overeenstemming is met de KRW, daarover heeft het Hof van Justitie noch de Nederlandse rechter zich uitgelaten, zodat toepassing van de Handreiking geen garantie is dat er in overeenstemming wordt gehandeld met de KRW. Als bij een geconstateerde schending van de KRW volgens de Handreiking is gehandeld, draagt het Rijk hier ook medeverantwoordelijkheid voor, aangezien de Handreiking ook onder zijn verantwoordelijkheid is vastgesteld.

Volgens de Handreiking wordt bij het vaststellen van de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde wateren de Praagmatische methode gehanteerd. Dat houdt in dat de huidige ecologische toestand als uitgangspunt wordt gehanteerd en dat alle mogelijke maatregelen die kunnen worden genomen om de ecologische kwaliteit te verbeteren worden geïdentificeerd zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de kosten van de maatregelen. De waterkwaliteit die daarmee kan worden bereikt is het maximale ecologisch potentieel. Vervolgens worden alle maatregelen die een significant effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties, zoals scheepvaart, waterhuishouding, hoogwaterbescherming, afwatering, recreatie of wateropslag zoals voor de drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie, buiten beschouwing gelaten. Ook maatregelen die slechts een gering effect hebben op de ecologische waterkwaliteit mogen volgens de Handreiking buiten beschouwing blijven bij de vaststelling. De waterkwaliteit die met de resterende maatregelen kan worden bereikt, levert de ecologische toestand op die voor het desbetreffende sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewater moet worden bereikt: het goed ecologisch potentieel (GEP). Ondanks dat deze methode in overleg met waterdirecteuren uit andere lidstaten en de Europese Commissie is besproken, kan niet voetstoots worden aangenomen dat ook het Hof van Justitie van oordeel is dat de Praagmatische methode voldoet aan de eisen die de KRW stelt. Het Hof van Justitie heeft zich over die vraag echter nog niet uitgelaten.

²³ Dat kunnen ook regionale wateren zijn.

²⁴ STOWA-Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn water, 2018, rapportnummer 2018-49.

Bij zowel de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren als bij het afleiden van de daarvoor geldende ecologische doelen heeft het provinciebestuur beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag welke maatregelen vanwege significante gevolgen voor het brede milieu of gebruiksfuncties of gering effect bij de vaststelling van het GEP buiten beschouwing worden gelaten. De vraag is bijvoorbeeld welke gebruiksfuncties kunnen worden betrokken, wanneer een aantasting 'significant' is en wanneer een maatregel 'gering' effect heeft. Landbouw en visserij worden als gebruiksfunctie bijvoorbeeld niet uitdrukkelijk in de KRW genoemd als gebruiksfuncties ten behoeve waarvan oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig kunnen worden aangemerkt. Het is dan ook niet zeker of oppervlaktewateren ten behoeve van deze gebruiksfuncties als sterk veranderd of kunstmatig mogen worden aangewezen. Beredeneerd zal moeten worden dat deze gebruiksfuncties vallen onder 'andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling', die art. 4 lid 3 sub a onder V KRW wel erkent als reden voor aanwijzing. In onze ogen ligt dat bij een agrarische gebruiksfunctie niet direct voor de hand.

Voor zover de voor de GET noodzakelijke wijziging van de hydromorfologische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam significante negatieve gevolgen zou hebben voor de *waterhuishouding of afwatering* die ten dienste staat van een agrarische gebruiksfunctie, is aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig wel mogelijk. *Waterhuishouding of afwatering* zijn immers wel uitdrukkelijk in art. 4 lid 3 sub a KRW aangewezen als redenen om een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig aan te merken. Wel zal dan steeds moeten worden gemotiveerd dat het belang van de *waterhuishouding of afwatering* (ten dienste van de agrarische functie) vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten niet met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen kan worden bereikt.²⁵

Naar ons oordeel kunnen mogelijke maatregelen waarschijnlijk alleen buiten beschouwing worden gelaten bij de vaststelling van het GEP als deze gerelateerd zijn aan de redenen waarom oppervlaktewateren zijn aangemerkt als sterk veranderd of kunstmatig. Aangezien het volgens de KRW hierbij alleen kan gaan om hydromorfologische redenen, ligt het voor de hand dat mogelijke emissiebeperkende maatregelen niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Dat heeft bovendien tot gevolg dat maatregelen die significante gevolgen hebben voor een gebruiksfunctie die geen reden was voor aanwijzing van het oppervlaktewater als sterk veranderd of kunstmatig, niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Het is dus zaak dat de motivering van de aanwijzing van oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig en de motivering van het buiten beschouwing laten van (hydromorfologische) maatregelen bij de vaststelling van het GEP goed op elkaar zijn afgestemd. Ook is het raadzaam om de redenen voor aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig (bijvoorbeeld recreatie, scheepvaart, waterhuishouding of afwatering) en de toekenning van de maatschappelijke functies van het watersysteem in het provinciale waterprogramma goed op elkaar af te stemmen.²⁶

De beoordelingsruimte die het provinciebestuur heeft bij de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren kent grenzen, al is momenteel vanwege een gebrek aan jurisprudentie op dit punt niet helemaal duidelijk waar deze precies liggen. Daarbij moet wel in

²⁵ Art. 4 lid 3 onder b KRW.

²⁶ Onder de Omgevingswet is het beheer van watersystemen volgens de definitie van 'beheer van watersystemen' (art. 1.1 lid 1 jo. bijlage Ow) alleen gericht op de vervulling van maatschappelijke functies die op grond van de Omgevingswet aan het watersysteem zijn toegekend.

ogenschouw worden genomen dat het Hof van Justitie uitzonderingen in milieurichtlijnen die het gemeenschappelijk erfgoed betreffen, zoals de KRW, strikt uitlegt. Het is daarom zaak voor provinciebesturen om zowel de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren als vaststelling van het bijbehorende GEP goed te motiveren. Hoewel de waterschappen formeel geen rol hebben bij de vaststelling van het GEP, is het wel goed dat waterschappen zich daarvan bewust zijn, aangezien zij belangrijke input leveren voor de vaststelling van het GEP. Het gebruik van de hiervoor geschetste beoordelingsruimte is uitdrukkelijk een verantwoordelijkheid van het provinciebestuur.

De ecologische doelen moeten zes jaarlijks opnieuw worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren en de daarvoor af te leiden doelen. Dat betekent dat de ecologische doelen ten opzichte van de vorige planperiode kunnen wijzigen. Indien de wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van maatregelen, de KRW-maatlatten wijzigen of de beoordeling van de significante effecten van mogelijke verbetermaatregelen op gebruiksfuncties wijzigt kan dit voor een sterk veranderd of kunstmatig oppervlaktewater bijvoorbeeld tot een ander GEP leiden dan in planperiode ervoor. Nu 2027 dichterbij komt en de inschatting is dat de KRW-doelen dan niet zullen worden bereikt, bestaat het risico dat de grenzen van de beoordelingsruimte bewust of onbewust worden opgezocht. Het is dan ook goed dat provincies en waterschappen zich van de hierboven geschetste risico's bewust zijn.

3.6 Dubbele verplichting: verbeteren en geen achteruitgang

De KRW kent ten aanzien van de doelstellingen voor oppervlaktewater en grondwater twee verplichtingen.²⁷

In de eerste plaats *dient vanaf december 2009* achteruitgang te worden voorkomen door middel van het nemen van de noodzakelijke maatregelen (het verbod op achteruitgang).²⁸ Het jaar 2009 is een aannemelijk referentiepunt ook al heeft het Hof van Justitie zich daar niet expliciet over uitgelaten, omdat vanaf 2004 de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, de beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en economische analyse van het watergebruik bekend dienden te zijn (artikel 5 KRW) en de monitoringsprogramma's in 2006 operationeel dienden te zijn (artikel 8 KRW). In 2009 dienden de stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's te zijn vastgesteld (artikel 11 en 13 KRW) en de maatregelenprogramma's dienden in 2012 operationeel te zijn (artikel 11 KRW). Vanaf 2009 is daarmee duidelijk of er sprake is van achteruitgang.

Het verbod op achteruitgang heeft een dwingend karakter in elke fase van de procedure die door de KRW wordt voorgeschreven²⁹ en is bindend voor de lidstaten sinds 22 december 2009, de datum waarop de termijn is verstreken waarbinnen de lidstaten de stroomgebiedbeheerplannen in de zin van de richtlijn dienden op te stellen en toe te passen. Ook een tijdelijke achteruitgang blijkt het Hof van Justitie niet toe te staan, tenzij een beroep op de KRW-uitzondering van art. 4 lid 7 KRW kan worden gedaan.³⁰

²⁷ Gebaseerd op onder andere Bastmeijer, van Rijswick & Verschuuren (2021).

²⁸ Artikel 4, lid 1, KRW.

²⁹ HvJ 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punten 72 en 73).

³⁰ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang).

3.7 Wanneer is er sprake van achteruitgang?

Het Wezer-arrest en het Doñana-arrest³¹ van het Hof van Justitie geven meer duidelijkheid over de vraag wanneer er nu sprake is van achteruitgang. Onzekerheid was er over de vraag of er sprake is van achteruitgang als één kwaliteitselement achteruitgaat of pas als een waterlichaam in een lagere toestandsklasse komt. Het Hof van Justitie geeft inzicht in de wijze waarop het geen achteruitgang beginsel moet worden uitgelegd. In de tekst van het Wezer-arrest zelf valt te lezen dat iedere achteruitgang in strijd is met het geen-achteruitgangsbeginsel, maar in het dictum van het arrest lijkt er toch enige ruimte te worden geboden voor een wat coulantere benadering, die beter aansluit bij de Nederlandse praktijk. Wat daar ook van zij, de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) heeft het Nederlandse beleid, dat uitgaat van het feit dat er geen sprake is van achteruitgang als er minder dan 1% van het waterlichaam in kwaliteit achteruitgaat (de 1%-regel), in stand gelaten in de bekende RIF-10 uitspraak, waar de watervergunning werd getoetst aan de KRW-normen en het Beheer- en ontwikkelplan voor rijkswateren 2016-2021.³² De reden daarvoor was dat een achteruitgang van 1% geen invloed heeft op de EKR-score. Cumulatie van achteruitgang, die wel van invloed is op de EKR-score, is niet toegestaan.

Samengevat komt de overgang van een goede naar een slechte chemische toestand neer op een achteruitgang, evenals een achteruitgang in toestandsklasse van een van de kwaliteitselementen die ecologische toestand bepalen. Daarvoor geldt dat er al sprake van achteruitgang is als bepaalde kwaliteitselementen achteruitgaan en is er niet pas sprake van achteruitgang als een waterlichaam naar een lagere toestandsklasse zakt. Dat is ook logisch, omdat anders een achteruitgang van alle andere kwaliteitselementen zou zijn toegestaan tot de toestandsklasse waarin het kwaliteitselement dat zich in de laagste toestand bevindt. Dat kwaliteitselement is immers bepalend voor de ecologische toestand waarin het oppervlaktewater zich bevindt.

Ook is er sprake van achteruitgang als er een toename is van de onbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater, zo blijkt uit het Doñana-arrest.

In de tweede plaats blijkt uit het Doñana-arrest dat *vanaf 2015* de lidstaten alle (grond)wateren dienen te beschermen, verbeteren en te herstellen met de bedoeling uiterlijk eind 2027³³ een „goede watertoestand” te bereiken (het verbeteringsvereiste).³⁴ Het gaat daarbij om het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand (of ecologisch potentieel) voor oppervlaktewater en voor grondwater om een goede chemische toestand en het bereiken van evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen.

3.8 En wat als het niet lukt? Mogelijkheden om een beroep te doen op uitzonderingen

De KRW biedt diverse mogelijkheden voor uitzonderingen op het strikte beschermingsregime. Deze variëren van termijnverlenging tot (tijdelijke) doelverlaging en uitzonderingen in verband met onder meer ‘andere duurzame ontwikkelingen’. Ieder gebruik van een uitzondering is aan strikte voorwaarden verbonden en toepassing van zowel de milieudoelstellingen als de uitzonderingen mag niet leiden tot het niet halen van doelen in andere delen van het stroomgebied én mag niet leiden

³¹ HvJ 24 June 2021, (C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512), Doñana protected natural area (Spain).

³² ABRvS 13 juni 2018, nr. 201703571/1/A1, AB 2018/256, m.nt. HvR.

³³ Daarbij is dus al een maximaal beroep gedaan op de uitzonderingsgrond ‘fasering’ (art. 4 lid 4 KRW).

³⁴ Artikel 4, lid 1, KRW

tot een lager beschermingsniveau dan onder de ‘oudere’ generatie richtlijnen (artikel 4 lid 8 en 9). De flexibiliteit die de KRW biedt mag daarmee niet leiden tot een lager beschermingsniveau.

Men kan *geen beroep* doen op de mogelijkheid van termijnverlenging, waar het gaat om het verbod op achteruitgang.³⁵ Termijnverlenging is wel mogelijk bij de *verbeteringsdoelstelling*. Een achteruitgang kan alleen worden gerechtvaardigd op grond van artikel 4, lid 7, van de KRW.³⁶ Dat geldt ook voor een tijdelijke achteruitgang.³⁷

Onzekerheid over het kunnen bereiken van de doelen heeft in Nederland geleid tot royaal gebruik van uitzonderingsbepalingen, in het bijzonder de termijnverlenging tot 2027, en het opnemen van slechts die maatregelen in waterplannen waarvan wordt verwacht dat ze ook uitgevoerd kunnen worden.³⁸ Deze keuze hangt samen met de opgave waar Nederland nog voor staat om aan alle KRW doelen te kunnen voldoen, de maatschappelijke kosten die daarmee gemoeid zijn, en de afhankelijkheid van waterbeheerders van maatregelen op andere beleidsterreinen zoals de transitie die nodig is voor de landbouw.³⁹ Ook is voor veel inrichtingsmaatregelen grond van particulieren nodig, die men bij voorkeur vrijwillig verwerft.⁴⁰ En wellicht is men ook huiverig voor het idee dat de resultaatsverplichtingen toch blijken te zien op het behalen van de doelen. Die laatste angst is echter onterecht, want de KRW biedt meer uitzonderingsbepalingen dan onder het regime van de waterrichtlijnen die deels zijn geïntegreerd in de KRW en deels zijn vervallen vanwege de KRW óók voor de situatie dat de ecologische maatregelen niet het gewenste resultaat hebben.⁴¹ Uit de regeringsnota ‘Pragmatische implementatie van de KRW’ bleek al dat Nederland kiest voor implementatie die ‘haalbaar en betaalbaar moet zijn’, waarbij het zeer moet worden betwijfeld of dat in overeenstemming met de KRW is. De benadering resulteert voor Nederland in een maximaal gebruik van termijnverlengingen. Momenteel speelt de discussie of er al gekozen moet worden voor gebruik maken van de mogelijkheid de doelen te verlagen.⁴² Vooralsnog is het beleid dat men nog geen beroep doet op doelverlaging⁴³, tenzij daar gegronde redenen voor zijn:

De eerste prioriteit is om er alles aan te doen om de doelen wel tijdig te bereiken. Waar dat onverhoopt toch niet zou lukken is onder omstandigheden ook in 2027 een gelegitimeerd beroep op een van de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW mogelijk om toch aan de richtlijn te kunnen voldoen. Hieraan stelt de KRW strikte randvoorwaarden. Het gaat om de volgende uitzonderingsmogelijkheden:

³⁵ Aldus de AG in zaak C-559/19 r.o. 153.

³⁶ Arresten van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50); 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 64), en 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 75).

³⁷ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang)

³⁸ Dat gold voor de eerste planperiode (Smit et al (2008)) en ook voor de tweede planperiode. Onduidelijk is nog hoe dit door zal werken in de derde generatie SGBP-en.

³⁹ Zie hiervoor uitvoeriger de bijdrage van Van der Molen in Havekes et al. (2021).

⁴⁰ Barshini et al (2021).

⁴¹ Van Rijswijk (2007).

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 808, nr. 12.

⁴³ Zie onder meer Kamerstukken II, 2021/22, 27 625, nr. 555, p. 12. Naar aanleiding van de tussenevaluatie 2023-2024 kan een nieuwe afweging worden gemaakt. En Brief van de Minister van I&W, Beantwoording Kamervragen over het adviesrapport 'Goed water goed geregeld' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 30 juni 2023, kenmerk I E NW/BSK-2023/168618.

1. *Tijdelijke achteruitgang door overmacht;*
2. *Specifieke projecten die maatschappelijk van groter belang zijn dan de waterkwaliteit;*
3. *Nogmaals een verlenging van de termijn voorbij 2027, als het effect van maatregelen nog uitblijft door natuurlijke omstandigheden;*
4. *Verlaging van doelen die onhaalbaar of onevenredig kostbaar blijken te zijn. Een voorbeeld is nalevering van historische belasting door alomtegenwoordige chemische stoffen uit de bodem. Hiervoor bestaat vaak geen handelingsperspectief.*

Het KRW-impulsprogramma ondersteunt de waterbeheerders bij een mogelijk beroep op deze uitzonderingsmogelijkheden, door informatievoorziening over onder meer de randvoorwaarden waaraan voldaan moet zijn per uitzonderingsmogelijkheid, in de vorm van handreikingen. Een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden zal door de waterbeheerders zelf moeten worden vormgegeven en zal zijn beslag krijgen in de 4e tranche Stroomgebiedbeheerplannen bij het Nationaal Water Programma 2028-2033.

Ook het Hof van Justitie heeft inmiddels meer duidelijkheid gegeven over de uitzonderingsbepalingen. Ten eerste in het hiervoor al genoemde Wezer-arrest waar het gaat om het geen achteruitgang beginsel en later in het arrest inzake de Schwarze Sulm, in het bijzonder de voorwaarden voor een beroep op de uitzondering van artikel 4 lid 7 KRW.⁴⁴ Het Hof oordeelt dat de lidstaten beoordelingsvrijheid hebben bij de vaststelling van een hoger openbaar belang waardoor doelen later of niet gehaald worden of een goede toestand achteruit gaat en geeft aan dat de verduurzaming van de energievoorziening zo'n hoger openbaar belang is. Vanzelfsprekend dient zo'n beroep op artikel 4 lid 7 KRW net als elk beroep op een uitzonderingsbepaling wel per waterlichaam goed onderbouwd en gemotiveerd te worden. Ook indien er sprake is van een tijdelijke achteruitgang, dient men zich te beroepen op deze uitzonderingsgrond.⁴⁵

3.9 Wat vraagt de KRW nu precies: aard van de verplichtingen

Over de exacte betekenis van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4 KRW, waarin de milieudoelstellingen zijn opgenomen, bestaat nog steeds onduidelijkheid, alhoewel de jurisprudentie van het Hof van Justitie steeds meer duidelijkheid biedt.⁴⁶ In het navolgende wordt een aantal vragen behandeld.

Er is discussie geweest over de vraag of de doelen en normen uit de KRW als *resultaatsverplichtingen* gezien moeten worden, of als *inspanningsverplichtingen*. Het beleid van de Nederlandse overheid is dat inmiddels gesteld wordt dat er sprake is van resultaatsverplichtingen, maar die zien dan op het nemen van de *afgesproken maatregelen*.

'Telkens komt de discussie weer naar boven of de KRW een inspannings of een resultaatsverplichting is. (...) Het gaat bij de KRW om het realiseren van doelen zoals vastgelegd in de stroomgebiedbeheersplannen 2009. Daarvoor geldt een resultaatsverplichting. Aan het eind van een planperiode kan blijken dat de doelen nog niet zijn gehaald. In principe kunnen er zich twee situaties voordoen: 1. Een aantal in het plan

⁴⁴ HvJ EU, 4 mei 2016, nr. C-346/14, AB 2016/242 m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk

⁴⁵ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang).

⁴⁶ Van Kempen (2012); Van Kempen (2014).

opgenomen maatregelen is niet uitgevoerd: De lidstaat loopt grote kans om met een ingebrekestellingprocedure te worden geconfronteerd en wordt verplicht om de maatregelen als nog uit te voeren; 2. Alle in het plan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd maar het effect is onvoldoende: De lidstaat zal in het volgende stroomgebiedbeheersplan (iedere 6 jaar) extra maatregelen moeten opnemen om alsnog de doelen te realiseren. Wanneer het programma van maatregelen evident onvoldoende was om de doelen te realiseren, dreigt een ingebrekestelling. Bij beschermde gebieden kan niet worden uitgesloten dat zelfs wanneer alle in het stroomgebiedbeheersplan opgenomen maatregelen zijn uitgevoerd, maar de doelen niet gehaald zijn, er een ingebrekestellingprocedure volgt. De EU-commissie heeft daar meer grond om aan te geven dat er meer maatregelen hadden moeten worden voorgeschreven. Feitelijk is er dus sprake van een directe resultaatsverplichting op het niveau van maatregelen. Voor de doelen is er op termijn sprake van een resultaatsverplichting. Daarom is het van het allergrootste belang om haalbare maatregelen en doelen te formuleren in de stroomgebiedsbeheersplannen. Het is onder de vigeur van de KRW niet mogelijk maatregelen te versoepelen of doelen te verlagen na vaststelling of het gewoonweg gedogen van een formeel niet acceptabele situatie omdat de doelen niet haalbaar bleken.⁴⁷

Ondanks dat het Hof van Justitie in haar jurisprudentie over oudere richtlijnen hier al duidelijkheid over had gegeven (zie hiervoor), heeft deze discussie tot vertraging bij de implementatie geleid. Het Hof van Justitie spreekt in de Wezer-zaak die betrekking had op de ecologische doelstelling voor oppervlaktewater, niet expliciet over 'resultaatsverplichting', maar het is duidelijk dat dat wel het karakter van de uit de KRW voortvloeiende verplichting van artikel 4 is, voor zover dat in de Wezer-zaak ter discussie stond. Kenmerkend voor resultaatsverplichtingen zijn de termijnen waarbinnen de doelstellingen moeten worden gehaald en een stelsel met uitzonderingsbepalingen met strikte voorwaarden voor de toepassing ervan. Dit werd nog eens bevestigd in de Doñana-zaak, die betrekking had op de verplichtingen ten aanzien van grondwater. Onder de Omgevingswet wordt preciezer aangesloten bij de bewoordingen van de KRW.

In het Wezer-arrest heeft het Hof van Justitie aangegeven dat de doelen op alle wateren zien. Het zijn met name de monitoringverplichtingen die gelden voor de aangewezen KRW-lichamen. Onder de Omgevingswet gelden de normen voor aangewezen waterlichamen (KRW-wateren) en daarbij wordt aangesloten bij het begrip oppervlaktewaterlichaam uit de KRW.⁴⁸ Overigens hanteren de meeste waterbeheerders dezelfde normen voor de niet-aangewezen KRW-wateren op grond van eigen beleid,⁴⁹ en zijn door veel provincies richtinggevende doelen voor 'overige' of 'niet-KRW-wateren' vastgesteld, daarbij aansluitend bij de normen voor de KRW-wateren. 'KRW-wateren' en 'overige wateren' is een wat ongelukkige terminologie want de doelstellingen van de KRW zien op alle wateren. Dit onderscheid is daarmee niet in lijn met de KRW. Doelen voor de niet aangewezen waterlichamen mogen het bereiken van de KRW-doelen voor alle wateren niet in de weg staan.

3.10 Hoe werken de verplichtingen door in beleid en uitvoering

3.10.1 Beleid: Plannen en programma's

⁴⁷ Kamerstukken II 2003/04, 28 808, nr. 12.

⁴⁸ De omgevingswaarden gelden voor krw-waterlichamen (par. 2.2.2 Bkl). De definitie in art. 1.1 jo. Bijlage I Bkl verwijst naar de definitie van het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' in art. 2 lid 10 KRW: 'een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater'

⁴⁹ Keessen, van Kempen & van Rijswijk, H.F.M.W. (2010).; Keessen & van Rijswijk (2011).

De rol van plannen en programma's is altijd prominent aanwezig geweest in de waterrichtlijnen, maar verandert van karakter in de nieuwe generatie richtlijnen. De KRW biedt wat dat betreft een mengvorm. De KRW schrijft voor dat iedere zes jaar *stroomgebiedbeheerplannen* dienen te worden gemaakt, liefst voor ieder (internationale) stroomgebied,⁵⁰ maar als dat niet mogelijk blijkt dat in ieder geval voor de delen van het stroomgebied op het territoire van een lidstaat. De stroomgebiedbeheerplannen zijn strategisch van aard en worden door de Minister van I&W voor ieder Nederlands deel van de vier stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems vastgesteld.

Daarnaast dienen er *maatregelenprogramma's* te worden opgesteld, met maatregelen die binnen drie jaar operationeel dienen te zijn en waarmee de doelen van de KRW kunnen worden bereikt. Overigens neemt de besluitvorming in de praktijk vaak meer tijd in beslag dan die 3 jaar, onder meer door de langdurige voorbereiding, vaak in overleg met alle betrokkenen in het gebied, hetgeen wel een governance-benadering wordt genoemd.

Maatregelenprogramma's bevatten verplichte basismaatregelen en kunnen aanvullende maatregelen bevatten. Bij de basismaatregelen gaat het om alle maatregelen die nodig zijn om aan de Europese eisen voor waterbescherming te voldoen, gebaseerd op een gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen.

Artikel 11 lid 3.

"Basismaatregelen" zijn de minimumvereisten waaraan moet worden voldaan en omvatten:

- a) de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving vereist zijn;
- b) maatregelen die voor de doeleinden van artikel 9 nodig worden geacht;
- c) maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de in artikel 4 genoemde doelstellingen niet worden bereikt;
- d) maatregelen om aan de voorschriften van artikel 7 te voldoen, met inbegrip van maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen teneinde het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen;
- e) beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwing. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;
- f) beheersingsmaatregelen, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;
- g) voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van beheersingsmaatregelen zoals

⁵⁰ Sommige internationale stroomgebieden overschrijden de grenzen van de EU en de EU kan geen verplichtingen opleggen aan niet-EU-lidstaten.

bepaald in de artikelen 10 en 16. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

h) voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Beheersingsmaatregelen mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

i) voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in het geval van waterlichamen die aangemerkt zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

j) een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen.

De lidstaten mogen toestemming verlenen voor herinjectie in dezelfde watervoerende laag van voor geothermische doeleinden gebruikt water.

Voorts mogen de lidstaten onder vermelding van de voorwaarden toestemming verlenen voor:

- injectie van water dat stoffen bevat ingevolge exploratie- en winningsactiviteiten van koolwaterstoffen of mijnbouw, en injectie van water om technische redenen, in geologische formaties waaruit koolwaterstoffen of andere stoffen zijn gewonnen of in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden. Dergelijke injecties mogen geen andere stoffen bevatten dan die welke het gevolg zijn van de hierboven genoemde activiteiten;

- herinjectie van uit mijnen en steengroeven gepompt grondwater of met civieltechnische bouw- of onderhoudswerkzaamheden geassocieerd grondwater;

- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden;

- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in andere geologische formaties indien het hoger belang van het waarborgen van de gasvoorziening zulks vereist en indien de injectie van dien aard is dat ieder onmiddellijk of toekomstig gevaar van verslechtering van de kwaliteit van ieder eventueel ontvangend grondwater wordt voorkomen;

- civieltechnische en bouw en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Voor deze doeleinden mogen de lidstaten bepalen dat deze werkzaamheden worden behandeld als was toestemming verleend, mits zij worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die de lidstaat voor zulke werkzaamheden heeft vastgesteld;

- lozingen van kleine hoeveelheden stoffen voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op karakterisering, bescherming of herstel van waterlichamen, welke beperkt blijven tot de hoeveelheden die strikt noodzakelijk zijn voor de nagestreefte doeleinden;

op voorwaarde dat die lozingen niet verhinderen dat de voor dat grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt;

k) in overeenstemming met uit hoofde van artikel 16 te ondernemen actie, maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door de stoffen die worden

genoemd in de ingevolge artikel 16, lid 2, overeengekomen lijst van prioritaire stoffen en ter progressieve vermindering van verontreiniging door andere stoffen, die anders de lidstaten zou verhinderen de doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen van artikel 4 te bereiken;

l) maatregelen die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking van de gevolgen van incidentele verontreiniging, bijvoorbeeld ten gevolge van overstromingen, ook met behulp van systemen om dergelijke gebeurtenissen op te sporen of ervoor te waarschuwen, met inbegrip, ingeval van redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen, van alle passende maatregelen om het risico voor de aquatische ecosystemen te beperken.

De verplichte maatregelen moeten vastgesteld en getoetst worden en zo nodig worden bijgesteld. Speciale aandacht verdienen de maatregelen die verplicht zijn om drinkwaterbronnen te beschermen (zie hierna bij de paragraaf over VTH), waar het niveau van zuivering omlaag moet worden gebracht.⁵¹ Dat kan betekenen dat het drinkwaterbelang ertoe kan leiden dat bepaalde ontwikkelingen, die het belang van de openbare drinkwatervoorziening te zeer schaden, geen doorgang kunnen vinden en deze verplichting ziet niet alleen op maatregelen in het waterspoor.

Aanvullende maatregelen kunnen eveneens nodig zijn om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen. Het kan dan eveneens gaan om wetgevingsinstrumenten, maar ook om administratieve instrumenten (bijvoorbeeld bestuursovereenkomsten), economische of fiscale instrumenten, in onderhandeling tot stand gekomen milieuovereenkomsten, emissiebeheersingsmaatregelen, gedragscodes. Ook het scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden (de inrichtingsmaatregelen), maatregelen om wateronttrekkingen te beperken kunnen als aanvullende maatregelen worden getroffen, evenals vraagregulerende maatregelen, onder andere bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden. Ten slotte worden nog genoemd efficiency- en hergebruiksmatregelen, onder andere de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken, constructieprojecten, ontziltinstallaties, rehabilitatieprojecten, kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen, educatieve projecten en projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie.

De maatregelen die Nederland heeft opgenomen om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen zijn verdeeld over plannen van verschillende overheden. De maatregelen worden op basis van wetenschappelijke onderzoeken geschikt geacht om de doelen te halen. Het geheel van alle opgenomen maatregelen zou moeten verzekeren dat op tijd aan de doelen van de KRW (tenzij een terecht beroep op een uitzondering kan worden gedaan) wordt voldaan. Het Rijk en in het bijzonder de Minister van I&W is hier als systeemverantwoordelijke voor de implementatie van de KRW primair verantwoordelijk voor. Dat vraagt om een zorgvuldige toets of alle maatregelen gezamenlijk tot doelbereik leiden. Bij voorkeur wordt een maatregelenprogramma van een waterschap of provincie dan ook goedgekeurd door respectievelijk provincie en Rijk (ook al is dat wettelijk niet verplicht). Dan weten de waterschappen die het programma moeten gaan uitvoeren waar ze aan toe zijn. Ook de provincie heeft hier als toezichthouder op de waterschappen (en gemeenten) een taak. In de bijlage bij de Kamerbrief Vormgeving KRW-impulsprogramma worden als taken voor de gemeente genoemd:

- inzet op teeltkeuze agrariërs via bestemmingsplannen;

⁵¹ Advocaat-Generaal Medina in zijn conclusie van 2 maart 2023 in zaak HvJ EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152 (Stadt Frankfurt e.a. tegen Landesamt für Bergbau e.a.)

- kwaliteit influent afstemmen op de zuivering (KRW proof maken via VTH en ketenaanpak producten);
- waar nodig impuls aanpak ten aanzien van lekkende riolering.

Door het overnemen van de door het waterschap voorgestelde maatregelen in hun eigen stroomgebiedbeheerplan en maatregelenprogramma kan worden aangenomen dat zij met het door het waterschap voorgestelde maatregelenpakket instemmen en dat voldoende achten wat betreft de invulling van de verantwoordelijkheid van het waterschap. Indien de minister van I&W of de provincie van oordeel zijn dat een maatregelenprogramma zoals dat in het waterbeheerplan van de waterschappen is opgenomen onvoldoende of de verkeerde maatregelen bevat, dan dienen ze het waterschap daarvan op de hoogte te stellen en kunnen zij (minister of provincie) indien nodig gebruik maken van hun sturings- of toezichtsbevoegdheden. Doen zij dit niet, dan kan worden aangenomen dat de waterschappen aan hun verplichtingen voldoen door de voorgenomen maatregelen uit te voeren. In zoverre kan worden verdedigd dat zolang niet anders wordt aangegeven door rijk of provincie, de verplichting die op het waterschap rust bestempeld kan worden als een resultaatsverplichting om de voorgenomen maatregelen uit te voeren. Dat is niet zo omdat de KRW-verplichting alleen ziet op het nemen van de maatregelen, maar omdat Nederland ervoor gekozen heeft het intern zo te regelen.⁵²

In dezelfde brief met beantwoording van Kamervragen over het advies van de Rli bevestigt de Minister het beleidsuitgangspunt dat

‘Uitvoering van de afgesproken maatregelen is immers nodig om te voldoen aan onze Europese verplichtingen. Elke betrokken partij draagt daarin verantwoordelijkheid.’, wat er op wijst dat de Minister van oordeel is dat het er om gaat de afgesproken maatregelen uit te voeren. ‘Met het KRW-impulsprogramma wordt hierop extra sturing gezet, onder andere door het bijhouden van een dashboard waarin de voortgang van alle maatregelen is opgenomen en door elkaar aan te spreken en te helpen waar uitvoering achterblijft.’⁵³

Dit is echter wel een risicovolle benadering, omdat deze niet direct uit de KRW voortvloeit. Daar moet aan worden toegevoegd dat bij een aantal verplichte basismaatregelen de verplichting geldt deze regelmatig te toetsen en zo nodig te herzien. Dit ziet bijvoorbeeld op het toetsen of vergunningen nog adequaat zijn en indien nodig aangescherpt moeten worden, of dat er strengere ‘beheersingsmaatregelen’ nodig zijn. Voor zover het waterschap het bevoegd gezag is voor die toestemmingen, is dit ook op grond van het nationale recht een eigen verantwoordelijkheid van het waterschap om aan die verplichting te voldoen.

Indien duidelijk wordt dat waarschijnlijk niet op tijd aan de doelen wordt voldaan vereist artikel 11 lid 5 een speciale aanpak, die ook een verantwoordelijkheid bij de waterschappen legt. Die bestaat uit de volgende elementen:

- de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien;

⁵² Kamerstukken II 2003/04, 28 808, nr. 12.

⁵³ Brief van de Minister van I&W, Beantwoording Kamervragen over het adviesrapport 'Goed water goed geregeld' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 30 juni 2023, kenmerk I E NW/BSK-2023/168618. Ook is van belang dat de KRW-milieudoelstellingen in het Bkmw 2009 uitsluitend gerelateerd zijn aan de vaststelling waterplannen. Wel moeten projecten sinds de Wezer-uitspraak ook rechtstreeks getoetst worden aan deze milieudoelstellingen (en ook aan plannen 6.1a Wtb). Art. 6.21 Wtw verplicht daar eigenlijk ook toe (dwingende weigeringsgrond bij strijd met doelstellingen Wtw). Ook moeten vergunningen worden ingetrokken of aangescherpt als deze niet langer verenigbaar zijn met de doelstellingen van de Wtw (en dus de KRW).

- de monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld;
- eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de KRW-doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen.

Indien deze oorzaken het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorzien 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, maar ook dan moet aan strenge aanvullende voorwaarden worden voldaan (art. 4, lid 6).

Alhoewel veel plannen een hoog abstractieniveau hebben en alleen het bestuursorgaan binden dat het plan heeft vastgesteld, worden daarin de belangrijke verdelingsbeslissingen over de watergebruiksruimte en de watervervuilingsruimte neergelegd. Voor burgers en bedrijven staat daar echter in Nederland geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open. De Europese Commissie, het Hof van Justitie en de Nederlandse civiele rechter hebben bij de nieuwe benadering ook minder houvast wanneer zij dienen te beoordelen of een adequaat beschermingsniveau wordt gegarandeerd en of de lusten en lasten billijk worden verdeeld. Het geeft de burger moed (maar misschien alleen de burger) dat het Hof van Justitie in een recent arrest inzake de Nitraatrichtlijn heeft aangegeven dat ook bij plannen rechtsbescherming cruciaal is.⁵⁴ In dat geval is in Nederland een gang naar de civiele rechter de enige mogelijkheid, omdat tegen waterplannen en -programma's geen beroep op de bestuursrechter openstaat.

Momenteel wordt de uitvoering met hernieuwde moed ter hand genomen, onder meer door het KRW Impulsprogramma,⁵⁵ ingegeven door de naderende deadline en de achterblijvende resultaten met de angst dat de KRW misschien voor de volgende crisis in het omgevingsbeleid gaat zorgen. De eerste twee fasen van de stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's zijn achter de rug zijn en het is tijd voor de uitvoering van de derde stroomgebiedbeheerplannen. Daar worden vanwege de sombere voorspellingen over tijdig doelbereik extra impulsprogramma's aan toegevoegd.

Voor de derde planperiode en de inzet van maatregelen is het van belang om niet alleen naar de KRW zelf te kijken, maar ook naar de afstemming met en ontwikkelingen rondom de herziene Drinkwaterrichtlijn,⁵⁶ de herziene Richtlijn stedelijk afvalwater inclusief de noodzaak daarin ook opkomende stoffen beter te reguleren, de Nitraatrichtlijn en de aangepaste derogatie, de toelating en het gebruik van bestrijdingsmiddelen en overige stoffen en producten en de ontwikkelingen rondom de Green Deal, waaronder de verordening die het hergebruik van afvalwater reguleert en het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid en andere EU-landbouwwetgeving.

3.10.2 Een vage mix tussen beleid en uitvoering: vrijwilligheid als mantra

In Nederland wordt in ruime mate gebruik maakt van niet-wettelijke instrumenten, zoals convenanten, (bestuurs)akkoorden, afspraken, tafels, beleidsbrieven, 'aanpakken', gebiedsgericht beleid door middel van gebiedsprocessen en programma's zoals het NPLG en het BPLG. Deze benadering heeft risico's.

⁵⁴ HvJ EU, 3 oktober 2019, nr. C-197/18, AB 2020/337 m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk (prejudiciële vragen Oostenrijk).

⁵⁵ Kamerstukken II, 2022-2023, 27 625 nr. 632, Brief van de Minister van I&W Vormgeving KRW-Impulsprogramma.

⁵⁶ Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking), Pb EU L 435/1.

Omdat de KRW zich richt tot de lidstaten hebben private actoren geen juridische verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen. Zij moeten zich natuurlijk wel houden aan algemene regels en eventuele vergunningvoorschriften, evenals aan juridisch afdwingbare afspraken waarbij zij partij zijn (bijvoorbeeld neergelegd in overeenkomsten). Tegen de schending van algemene regels of de vergunningvoorschriften moet door het bevoegd gezag in beginsel worden opgetreden. Het niet-nakomen van niet-juridisch bindende (vrijwillige) afspraken komt in beginsel voor risico van de overheid/overheden die bij die afspraken betrokken is/zijn. De uitvoering van de KRW teveel laten afhangen van vrijwillige medewerking van private actoren is daarom risicovol en een volle verantwoordelijkheid van de betrokken overheid. Dat klemmt des te meer als de effectiviteit van de vrijwillige maatregelen niet duidelijk is. Indien blijkt dat vrijwillige maatregelen niet het gewenste resultaat opleveren, moet worden gemotiveerd waarom het juridisch bindend instrumentarium niet is ingezet. Ook dat is een risico voor de betrokken overheden. Waar het gaat om de ecologische doelen voor de regionale oppervlaktewateren die zijn aangewezen als sterk veranderend of kunstmatig bestaat dat risico met name voor het provinciebestuur. Het provinciebestuur diende immers bij de afleiding van het GEP deugdelijk te motiveren waarom bepaalde maatregelen vanwege gering ecologisch effect of significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

3.10.3 Uitvoering: VTH

Eerste prioriteit bij de uitvoering is zorgen dat het maatregelenprogramma en dan met name de verplichte basismaatregelen goed en volledig worden uitgevoerd, inclusief het regelmatig toetsen en bezien van vergunningen en een adequate handhaving van wettelijke regels. Daarbij is het vereiste van de bescherming van drinkwaterbronnen een belangrijk aandachtspunt. Advocaat-Generaal Medina heeft die verplichting als volgt verwoord:

“dat artikel 7, lid 2, van de kaderrichtlijn water aan de belangenafweging op grond van de kaderrichtlijn water een extra element toevoegt, namelijk dat een project slechts kan worden goedgekeurd wanneer de uitvoering ervan geen schadelijke gevolgen heeft voor het water dat (via de kraan) aan de bewoners in het betreffende gebied wordt geleverd. Dit betekent (...) dat een project slechts kan worden goedgekeurd wanneer het in voorkomend geval een pakket noodzakelijke maatregelen omvat die (sic) erop gericht zijn (sic) de naleving van de drinkwaterrichtlijn veilig te stellen.”⁵⁷

Het is niet zo makkelijk een nieuwe benadering in te passen in bestaande wetgeving en manieren van werken, zeker niet als er een harde deadline en strenge verplichtingen wachten. Het heeft tijd nodig om te werken met nieuwe doelstellingen, begrippen, verplichtingen en vormen van monitoring. Op dit moment zijn veel maatregelen die voorheen als nieuwe KRW-maatregelen werden gezien al staande praktijk, zoals het toepassen van vistrappen en de aanleg van natuurvriendelijke oevers.

Er wordt op veel plaatsen en al vele jaren gewerkt aan en geïnvesteerd in met name inrichtingsmaatregelen zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers, beekherstel, natte ecologische verbindingzones, beheer en onderhoud zoals natuurvriendelijk maaien en waterbergingsgebieden die mede dienen om water vast te houden. Onduidelijk is echter nog wat de effecten op de ecologie zullen zijn en of er voor het verbeteren van de ecologische kwaliteit wellicht andere of aanvullende

⁵⁷ Advocaat-Generaal Medina in zijn conclusie van 2 maart 2023 in zaak HvJ EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152 (Stadt Frankfurt e.a. tegen Landesamt für Bergbau e.a.)

maatregelen nodig zijn.⁵⁸ Daarvoor zijn innovaties nodig ten aanzien van de monitoring,⁵⁹ zodat niet alle inzet gericht is op het monitoren van de huidige toestand alsmede de verbeteringen of verslechtingen, maar er flexibeler kan worden gekozen wat het beste kan worden gemonitord om een goed beeld te krijgen van relevante stoffen en welke maatregelen effectief zijn alsmede wat de oorzaken zijn als niet de vereiste kwaliteitsverbetering wordt bereikt. Dit is wel ter sprake gekomen bij de discussies over de fitness check van de KRW, maar aanpassingen zijn niet gedaan vanwege de angst dat een herziening van de KRW ook zou leiden tot lagere ambities wat betreft het Europese waterbeheer.

Omdat bij de wettelijke implementatie van de KRW is gekozen voor een koppeling van normen aan (niet bindende) waterplannen, overigens op uitdrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer,⁶⁰ kunnen noodzakelijke maatregelen op andere beleidsterreinen zoals ten aanzien van mest en bestrijdingsmiddelen, nu niet worden afgedwongen door de waterschappen. Wat men ziet als gevolg van deze keuze is dat er door de waterschappen met name maatregelen worden genomen waarvoor zichzelf het bevoegd gezag zijn en het betreft met name inrichtingsmaatregelen, de aanpak van emissies uit de rwzi's, het uitvoeren van beheer en onderhoud en het beslissen op vergunningaanvragen alsmede toezicht en handhaving.⁶¹ De lasten komen daarmee grotendeels bij de waterschappen en de individuele vergunning aanvragers te liggen. Met het vervangen van vergunningplichten door algemene regels, een trend die onder de Omgevingswet versterkt zal worden, zijn er echter steeds minder vergunninghouders over.⁶²

Uit de internationale literatuur blijkt dat niet ieder land hetzelfde met de toetsing aan de normen bij concrete besluitvorming omging.⁶³ Na het Wezer-arrest waaruit blijkt dat bij het verlenen van een toestemming direct getoetst moet worden aan de doelen en normen van de KRW, zullen de EU lidstaten hun toetsing moeten uniformeren in lijn met het Wezer-arrest. en per project of vergunde activiteit aan de normen van de KRW moeten toetsen.

3.10.4 Wat is een project?

De Wezer-zaak ging over de toestemming voor een project, de verdieping van de rivier de Wezer. Er is nog onduidelijkheid over wat nu precies 'een project' is en daarmee wanneer direct getoetst moet worden aan de normen op grond van de KRW. Daarvoor kan aansluiting gezocht worden bij het begrip project uit andere EU-richtlijnen, maar uit onderzoek blijkt dat dat niet voldoende houvast geeft.⁶⁴ Vooralsnog is het verstandig niet alleen bij eigen projecten (projectplan en t.z.t. projectbesluit), maar ook bij vergunningen aan de doelen en normen van de KRW te toetsen.

In Nederland worden alleen de water(beheer)plannen gerelateerd aan de KRW-normen. Bij de vaststelling van deze plannen moet voor alle daarin opgenomen waterlichamen in 2015 de goede toestand worden verwezenlijkt. De plannen moeten daar dan ook op gericht zijn. Daarnaast vereist de Waterwet dat het vergunnen van een activiteit het bereiken van de doelstellingen van de

⁵⁸ Van der Wal en Waajen in Havekes, et al. (2021); Van der Wal en Van den Berg in Havekes, et al. (2021)

⁵⁹ Zoals biota-monitoring in plaats van screening van grote aantallen stoffen.

⁶⁰ Backes, Keessen & van Rijswijk (2012).

⁶¹ Wuijts et al in Havekes, et al. (2021).

⁶² De Gier et al (2011).

⁶³ Zie voor voorbeelden van bijvoorbeeld de EU, Duitsland, Schotland, Engeland, Frankrijk, Denemarken, Noorwegen en Finland: Platjouw, Nesheim en Enge (2023); van Rijswijk, Soininen, & Reese, (2021); Starke & van Rijswijk, (2021); Carvalho et al (2019); Giakoumis & Voulvoulis (2018); Reese et al (2018); Reese, Squintani & Van Rijswijk (2017); Keessen et al (2010).

⁶⁴ Van Holten (2022a); Van Holten (2022b).

Waterwet niet in de weg mag staan. Of dat voldoende is, is nog niet bij de Nederlandse rechter ter discussie gesteld. Wel heeft de ABRvS al geoordeeld dat het onvoldoende is normen neer te leggen in beleid, omdat dit hoort te geschieden in bindende wettelijke regels.⁶⁵ Naar aanleiding van het Weser-arrest ziet men dat de praktijk ook bij concrete besluitvorming steeds duidelijker toetst aan KRW-doelstellingen en normen, maar dit is nog niet helemaal als zodanig in het wettelijk systeem vertaald. Voor lozingen geschiedt die toetsing aan de hand van de emissie-immissie toets die als BBT-document voor lozingen is voorgeschreven. Het ontbreekt vooralsnog aan een deugdelijk toetsingskader om de effecten van een activiteit op de ecologische kwaliteit te toetsen. Dat kunnen lozingsactiviteiten zijn, maar ook andere activiteiten in het watersysteem, zoals fysieke ingrepen. Ook kunnen er vragen rijzen welk toetsingskader kan of moet worden gebruikt voor lozingen op kleine wateren of soms leegstaande waterlopen.⁶⁶

Dit wordt in de Omgevingswet beter geïmplementeerd.

3.10.5 Hoe om te gaan met de effectiviteit van maatregelen ten behoeve van de ecologie?

Een vraag die nog resteert is hoe dynamische ecosystemen zich laten reguleren in - ondanks de adaptieve benadering – niet zo flexibele wetgeving met strakke deadlines wanneer ecologische doelen gerealiseerd moeten zijn. De effecten van maatregelen op de verbetering van de ecologische toestand is niet altijd goed te voorspellen. Het verbeteren en beschermen van dynamische ecosystemen wringt soms met wetgeving die ook rechtszekerheid, handhaafbaarheid, bescherming van burgers en economische ontwikkeling ten doel heeft. In dit kader is van belang dat de ecologische doelstellingen van de KRW ten dele nieuw zijn in vergelijking met de oudere waterrichtlijnen die in de KRW zijn geïmplementeerd. In dat verband kan worden gewezen op de mogelijkheid om het GEP technisch aan te passen, indien achteraf blijkt dat de effectiviteit van maatregelen bij het vaststellen daarvan verkeerd is ingeschat. Het GEP moet overeenkomstig de KRW-cyclus iedere zes jaar worden geactualiseerd, ook na 2027, maar kan ook tussentijds (gedeeltelijk) worden herzien.⁶⁷ Een technische doelaanpassing is iets anders dan doelverlaging. Met een technische doelaanpassing wordt het doel niet verlaagd, maar aangepast (omdat de effectiviteit van bepaalde maatregelen achteraf verkeerd is ingeschat). Een beroep op doelverlaging kan alleen onder de in art 4 lid 5 KRW (o.m. doelen halen is niet mogelijk vanwege natuurlijke gesteldheid of is onevenredig kostbaar). Elke technische doelaanpassing dient vanzelfsprekend wel goed te worden gemotiveerd. Dat wil zeggen dat moet worden gemotiveerd waarom de toepassing van de systematiek voor doelaafleiding (Praagmatische methode) leidt tot een ander GEP voor het desbetreffende kunstmatig of sterk veranderend oppervlaktewater. De doelstellingen ten aanzien van verontreiniging met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, die vooralsnog ook onder de ecologie worden geschaard (er is een aanpassing van de KRW voorzien waarbij mest en bestrijdingsmiddelen onder de chemische toestand zullen gaan vallen)⁶⁸, bestonden daarentegen al onder de oudere waterrichtlijnen. In dit verband kan worden gewezen op een mogelijk beroep op een uitzonderingsgrond die expliciet ziet op het niet op tijd halen van de doelstellingen vanwege natuurlijke omstandigheden.

⁶⁵ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, ECLI:NL:RVS:2020:2931 en ECLI:NL:RVS:2020:2932.

⁶⁶ Groothuijse & van Rijswijk (2022).

⁶⁷ Art 4.8 lid 1 Wtw.

⁶⁸ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy, COM(2022) 540, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0540>

3.10.6 Wat te doen met opkomende stoffen, medicijnen en andere nieuwe bedreigingen?

Er moet voor worden gezorgd dat de KRW met ‘zijn tijd meegaat’. Dat vraagt aandacht voor innovaties ten aanzien van de monitoring, maar zeker ook aandacht op de wijze waarop nieuwe opkomende stoffen die een bedreiging voor de waterkwaliteit kunnen vormen genormeerd kunnen worden. Daar kent de KRW momenteel twee manieren voor. In de eerste plaats kan de lijst met chemische stoffen op basis van de Richtlijn prioritair stoffen worden uitgebreid door daar nieuwe stoffen aan toe te voegen. Tot nu toe is dat echter een langdurig proces gebleken. Het is eveneens mogelijk om stoffen op nationaal niveau toe te voegen als aanvulling op de normering van de ecologische toestand. Dit is echter lastiger voor de praktijk, omdat in tegenstelling tot stoffen die worden toegevoegd aan de normering voor de goede chemische toestand, de Lidstaten dan geen extra tijd krijgen om aan de normen te voldoen.⁶⁹ Nederland kiest daarom voor aanvullend nationaal beleid in de vorm van RIVM-lijsten met nieuwe nog niet genormeerde stoffen om zo toch rekening te kunnen houden met de mogelijke negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit veroorzaakt door deze stoffen. Helaas heeft de ABRvS in een uitspraak toetsing aan die normen niet geaccepteerd, omdat ze niet volgens de KRW-implementatievereisten in wetgeving zijn vastgelegd. Dit is een zorgelijke ontwikkeling, waarop de wetgever met spoed heeft gereageerd door wetgeving aan te passen.⁷⁰

3.11 Wie is er verantwoordelijk voor het voldoen aan de KRW-verplichtingen?

De KRW sluit op zichzelf goed aan bij het Nederlandse waterbeheer met de waterschappen als verantwoordelijke overheid voor het regionale waterbeheer en de regionale directies van Rijkswaterstaat voor de rijkswateren.⁷¹ Object van beheer is het stroomgebied (district). Een belangrijke voorwaarde voor goed stroomgebiedbeheer is dat er niet mag worden afgewenteld. Er dient een bevoegd gezag per *stroomgebied* te zijn (voor de verantwoording naar de EU is dat de Minister van I&W) en er is sprake van *gedeelde verantwoordelijkheden* binnen een stroomgebied, zowel op nationaal als op internationaal niveau. In beginsel gaat het dus om internationale stroomgebieden, maar daar waar niet grensoverschrijdende stroomgebiedbeheerplannen zijn gemaakt, kan gebruikt worden gemaakt van de plannen voor het Nederlandse deel van het stroomgebied. Het gaat dan om de formele bevoegdheden (minister I&W voor de stroomgebiedbeheerplannen in het nationale waterplan en de waterschappen voor hun plannen. RBOM is een informele samenwerkings- en overlegstructuur, zonder eigen wettelijke bevoegdheden of taken. Voor de internationale samenwerking wordt gebruik gemaakt van rivierverdragen met de bijbehorende commissies. Voor de kleinere grensoverschrijdende wateren – zoals die in Brabant voorkomen – is het soms zoeken naar de beste vorm van samenwerking, nu de bestuurlijke niveaus aan beide zijden van de grens kunnen verschillen, en deze mede gezien de cultuurverschillen tussen landen niet altijd even makkelijk te overbruggen zijn.⁷² Voorts kan de gedeelde verantwoordelijkheid worden vormgegeven door gebruik te maken van de mogelijkheden die er zijn om wederzijds deel te nemen aan participatieprocessen zoals het inspreken bij Duitse en Vlaamse (deel)stroomgebiedbeheerplannen of samen te werken in door de EU gefinancierde projecten, zoals

⁶⁹ Zie ook Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2008/105/EG wat betreft prioritair stoffen op het gebied van het waterbeleid, Pb EU, L 226/1.

⁷⁰ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, AB 2022/39, m.nt. Van Rijswijk; Van Kempen (2021).

⁷¹ Van Rijswijk (2009); Havekes (2009)

⁷² AcW en CAW (2007).

INTERREG-projecten. Deze gedeelde verantwoordelijkheden spelen binnen het waterdomein op Europees, nationaal en regionaal niveau, maar ook tussen verschillende beleidsterreinen.

De idee van *gedeelde verantwoordelijkheden* is bijzonder belangrijk. De Minister van I&W wordt wel aangemerkt als ‘de systeemverantwoordelijke Minister voor de uitvoering van de KRW’,⁷³ maar het is duidelijk dat alle overheden en meerdere ministeries zowel verantwoordelijkheden als bevoegdheden hebben en die ook moeten gebruiken. De gedeelde verantwoordelijk is ook vaag en soms zelfs venijnig en weinig effectief. Dat is het geval indien de verantwoordelijkheidsverdeling niet duidelijk is, overlapt of juist lacunes vertoont. Het risico bestaat dat juist omdat iedereen verantwoordelijk is, niet iedereen zijn verantwoordelijkheid neemt of naar elkaar wijst als het gaat om het maken van politiek-bestuurlijk lastige keuzes.⁷⁴ Het gevolg is nogal eens dat het ambitieniveau (in ieder geval formeel) zo laag mogelijk wordt gehouden, wat past bij het regeringsbeleid dat de implementatie ‘haalbaar en betaalbaar’ moet zijn, al is dat niet in overeenstemming met de Europeesrechtelijke eisen zoals hiervoor beschreven.⁷⁵ Ook wordt aan de wettelijk toebedeelde verantwoordelijkheid slecht uitvoering gegeven, zoals bij de aanpak van de nutriëntenproblematiek.⁷⁶ Stakeholders, belangengroepen en particulieren hebben weliswaar de mogelijkheid te participeren in allerhande gremia, maar daar hebben de milieuorganisaties bijvoorbeeld lang niet altijd de middelen voor. Voor particulieren blijkt participatie in KRW-processen vaak te ver van hun belevingswereld en ook te technisch om goed te kunnen begrijpen wat het belang is. Publieke participatie brengt vaak niet wat men ervan verwachtte.⁷⁷ Niet alleen de afstemming tussen water en landbouw (zowel de verplichtingen die voortvloeien uit de Richtlijn die ziet op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen⁷⁸, Nitraatrichtlijn, als de verplichtingen die direct voortvloeien uit de KRW) kan worden verbeterd, ook de afstemming tussen water (KRW) en natuur (Vogel- en Habitatrichtlijn)- inclusief de stikstof problematiek - kan worden verbeterd, onder andere omdat waterbeheerders voor het bepalen van doelen en maatregelen afhankelijk zijn van de provincies voor de aanwijzing van Natura 2000 gebieden en het vaststellen van de bijbehorende instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die moeten worden genomen nauw aan elkaar gerelateerd zijn.

Ook technische en governance innovaties die worden ontwikkeld dienen te worden toegepast en vragen speciale aandacht.⁷⁹ De sterke inzet de afgelopen jaren op een governance benadering maakt het steeds moeilijker voor de rechter om de belangen van particulieren en het water zelf te beschermen. De essentie van een publieke taak in een rechtstaat is echter juist het beschermen van algemene belangen en belangen van burgers, zoals gezonde ecosystemen, veiligheid en schoon en voldoende water voor iedereen. Dit vraagt een heroverweging van het huidige beleid met niet alleen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het waterbeheer, maar ook een helder afgebakende verantwoordelijkheid waar de diverse overheden op aangesproken en afgerekend kunnen worden.

‘Eenvoudige administratieve praktijken’

Momenteel wordt zowel gewerkt aan de Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW) als aan de provinciale programma’s voor het landelijk gebied – voor Brabant het BPLG, ter invulling van

⁷³ Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020).

⁷⁴ Zie bijvoorbeeld Rli (2023).; Korsse et al (2016).; Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020).

⁷⁵ Dieperink et al (2012).

⁷⁶ Rli (2023), Keessen & van Rijswijk (2016); Korsse et al (2016); Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020).

⁷⁷ Zie de bijdrage van Behagel in Van der Arend et al (2010).

⁷⁸ Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden, Pb EU 2009, L 309/71.

⁷⁹ Zie Wuijts, Driessen & Van Rijswijk in: Havekes, et al. (2021).

het NPLG, waarmee gestreefd wordt naar een verbetering van natuur en waterkwaliteit, en tevens de landbouwtransitie moet worden vormgegeven. De DAW berust met name op vrijwillige maatregelen en is tot nu toe nauwelijks effectief gebleken.⁸⁰ Naast de noodzakelijke aanscherping van generieke maatregelen zouden deze programma's voor het landelijk gebied moeten zorgen voor een integrale aanpak van water- en natuuropgaven. Of deze programma's voor het landelijk gebied ervoor kunnen zorgen dat in 2027 aan de KRW-doelen wordt voldaan, of daar op zijn minst in positieve zin aan bijdragen kan worden betwijfeld.⁸¹ De processen tot vaststelling van de programma's duren lang en het zal nog enige tijd duren voor de daadwerkelijke uitvoering ter hand wordt genomen. Het bereiken van daadwerkelijke resultaten is iets voor de lange termijn, maar kan natuurlijk behulpzaam zijn bij de noodzakelijke transitie. Een andere vooralsnog juridisch weinig bindende aanpak is het beleid Water en Bodem sturend te laten zijn. Ook wat dat betreft is er niet veel nieuws onder de zon (Water sturend voor de ruimtelijke ordening stamt al uit 2003...) en men kan niet teveel vertrouwen op daadwerkelijke effectiviteit.⁸²

Andere voorbeelden waar de gedeelde verantwoordelijkheden tot problemen leiden zijn grensoverschrijdende verontreiniging, verontreiniging op terreinen die volledig geharmoniseerd zijn en waar lidstaten geen bevoegdheden meer hebben (product-, landbouw- en visserijbeleid), verontreinigingsbronnen die behoren tot de competentie van andere beleidsterreinen, zoals verkeer en vervoer, mest en de toelating van stoffen (op basis van de REACH-verordening) en bestrijdingsmiddelen, en besluitvorming in het ruimtelijk spoor. Deze afhankelijkheid kan de uitvoering van het waterbeleid stroperig en weinig daadkrachtig maken.⁸³

3.12 Welke overheden of andere partijen zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het bereiken van de KRW-doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren in beheer bij het waterschap?

Door de gedeelde verantwoordelijkheid hebben zowel het Rijk als decentrale overheden (in het bijzonder provincies en waterschappen) bepaalde taken en bevoegdheden en kunnen of moeten op grond daarvan ook maatregelen nemen. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken (zover de eigen bevoegdheid en het eigen instrument reikt). De waterschappen hebben bijvoorbeeld geen bevoegdheden om generiek beleid vast te stellen ten aanzien van diffuse bronnen, zoals het generiek aanscherpen gebruik van meststoffen en de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden,⁸⁴ zodat zij in zoverre geen generieke maatregelen kunnen treffen om deze diffuse bronnen aan te pakken. Het Rijk heeft die bevoegdheid wel. De waterschappen hebben wel instrumenten om in speciale gevallen of in bijzondere gebieden

⁸⁰ Wuijts et al (2022).

⁸¹ Zie Rli (2023).

⁸² Groothuijse (2023).

⁸³ Zie Wuijts et al (2022).

⁸⁴ Voor zover uit ervaringsregels blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen – en niet als diffuse bronnen – worden beschouwd, zodat de waterschappen in zoverre wel taken en bevoegdheden hebben om deze emissies te reguleren. Zie HvJ EU 29 september 1999, C-231/97, ECLI:EU:C:1999:458, AB 2000/22, m.nt. C.W. Backes. Zie ook MvT bij Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 620: 'Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de ervaring heeft uitgewezen ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken.'

maatwerkvoorschriften te stellen. In algemene zin geldt dat iedere betrokken overheid in de afzonderlijke water(beheer)programma's maatregelen opneemt die er *in samenhang met de op andere niveaus te treffen maatregelen* toe zullen leiden dat de doelen worden bereikt.⁸⁵ Die maatregelen moeten dan wel door elke bevoegde overheid worden uitgevoerd. De maatregelenprogramma's zijn vastgesteld op basis van wetenschappelijk onderzoek en gerelateerd aan de doelen die eveneens op basis van wetenschappelijk onderzoek zijn vastgesteld.⁸⁶ Het uitgangspunt zou dan ook moeten zijn dat daarmee de doelen bereikt kunnen worden en dat dit leidend kan zijn voor de werkzaamheden van de waterschappen bij de uitvoering van de KRW. Dat is ook het uitgangspunt in het Nederlandse beleid, waar een waterschap op zou moeten kunnen bouwen (zie het algemene Europeesrechtelijke kader). Dat neemt niet weg dat op het waterschap ook een eigen verantwoordelijkheid rust om de nationale wetgeving zo toe te passen dat dit in overeenstemming is met tekst en bedoeling van de KRW (zie algemeen Europeesrechtelijk kader over richtlijnconforme toepassing). Dat betekent dat de verplichte basismaatregelen en zo nodig aanvullende maatregelen (artikel 11 KRW) moeten worden getroffen, voor zover de waterschappen daar de bevoegdheid toe hebben en de maatregelen evenredig en proportioneel zijn. Daarnaast geldt de verplichting dat de in een programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk binnen 3 jaar na vaststelling operationeel zijn.⁸⁷ Mocht dat niet het geval zijn, dan schiet de betreffende overheid tekort in de uitoefening van haar taken. Overigens is niet helemaal duidelijk wat 'operationeel zijn' precies betekent. Het Hof van Justitie heeft zich daar nog niet over uitgelaten. Mogelijke opties zijn dat maatregelen geprogrammeerd zijn in het waterbeheerplan, inclusief geregelde financiering via Programmabegroting WS, maar het kan evenzeer zo zijn dat het EU-recht vereist dat maatregelen in voorbereiding of zelfs in uitvoering zijn.

Wanneer onvoldoende maatregelen zijn geprogrammeerd of uit monitoringsresultaten blijkt dat geprogrammeerde maatregelen niet het gewenste effect dreigen of blijken te hebben, dan zullen er andere en/of aanvullende maatregelen moeten worden geprogrammeerd en uitgevoerd om de doelstellingen alsnog te bereiken,⁸⁸ tenzij voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichaam een technische doelaanpassing van het GEP mogelijk is.⁸⁹ In dat geval rijst de vraag welke overheid welke aanvullende maatregelen dient te treffen om de KRW-doelen te bereiken. Daarbij is enerzijds relevant in hoeverre redelijkerwijs viel te verwachten dat de geprogrammeerde maatregelen te weinig effectief zouden zijn. Anderzijds is het van belang in onderling overleg en nadere afstemming te bepalen op welk niveau het meest efficiënt aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen.

3.13 Dienen waterschappen andere overheden aan te spreken op het nemen van hun verantwoordelijkheden zodat gezamenlijk de doelen bereikt kunnen worden?

Bij de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen heeft iedere betrokken overheid eigen specifieke taken, bevoegdheden en instrumenten. Op elk van de betrokken overheden rust een verantwoordelijkheid om medeoverheden aan te spreken wanneer geprogrammeerde maatregelen niet worden uitgevoerd. Ook bij het ontstaan van een restopgave rust een verantwoordelijkheid op elk van de betrokken overheden om het initiatief te nemen om

⁸⁵ Zie ook art. 11 leden 1 t/m 3 (basismaatregelen) en lid 4 jo. Bijlage VI onder B KRW.

⁸⁶ Wuijts et al (2022).

⁸⁷ Zie art. 11 lid 7 en 8 KRW (art. 4.11 lid 4 jo. art. 4.6 lid 4 Wtb en t.z.t. art. 3.12 Ow jo. art. 10.16 Omgevingsbesluit) op grond waarvan de maatregelen 3 jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma operationeel moeten zijn.

⁸⁸ Zie ook art. 11 lid 5 KRW.

⁸⁹ Voor de GCT en de GET is een technische doelaanpassing niet mogelijk.

mogelijke aanvullende maatregelen en de daarbij horende rolverdeling te bespreken. Dit is geen juridische (in rechte afdwingbare) verplichting, maar ligt in het verlengde van de gedeelde verantwoordelijkheid. Het verdient daarom aanbeveling om tijdig overleg tussen de betrokken partijen te initiëren. Dat kan binnen de reeds bestaande overlegstructuren, zoals de stroomgebiedoverleggen, RAO en BO Water, waaraan recentelijk nog het BO KRW is toegevoegd. Daarbij is het aan te raden om het verzoek aan andere overheden om aanvullende maatregelen te nemen of geprogrammeerde maatregelen uit te voeren ook op schrift te stellen, omdat dit kan dienen als bewijs en motivering voor het niet kunnen halen van de eigen doelen. Het kan geen kwaad als de waterschappen ook zelf het initiatief nemen, omdat de waterschappen bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden, zoals de verlening, aanscherping en intrekking watervergunningen, het stellen van maatwerkvoorschriften en handhaving van waterregelgeving, de grootste (juridische) gevolgen zullen ondervinden van het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen, bijvoorbeeld omdat projecten geen doorgang kunnen vinden, vergunningen niet verleend kunnen worden of vergunningen aangescherpt of gehandhaafd moeten worden. Eigen initiatief kan ook het risico op succesvolle juridische procedures over te nemen (aanvullende) maatregelen of aansprakelijkstellingen in de toekomst verkleinen.⁹⁰

3.14 En wie gaat dat allemaal betalen?

Een verandering die grote gevolgen heeft voor het waterbeheer in de Unie is het prijsstellingsbeleid en de verplichting de *kosten voor waterdiensten terug te winnen* bij de gebruikers van die diensten. “Waterdiensten” is een ruim begrip en kan praktisch het gehele waterbeheer omvatten. In dit verband is de status van water als publiek goed relevant.

In de eerste plaats omdat het publieke goed ‘water’ beschikbaar moet zijn voor iedereen. In de tweede plaats dient het prijsstellingsbeleid te passen binnen het Europese mededingingsrecht en kan geen ongeoorloofde staatsteun worden verleend. Milieurechtelijke beginselen vragen een aanpak bij de bron en betaling door de vervuiler.

Dit vraagt enerzijds dat degenen die gebruik maken van waterdiensten en/of waterverontreiniging veroorzaken daar een proportionele financiële bijdrage voor betalen. Het betekent anderzijds dat de overheid alleen vergoedingen mag betalen voor het leveren van waterdiensten of ecosysteemdiensten door particulieren als méér gedaan wordt dan wettelijk verplicht is.

In 2014 heeft het Hof van Justitie zich uitgesproken over het begrip ‘waterdiensten’.⁹¹ Het Hof oordeelt dat

‘Richtlijn 2000/60 (...) geen algemene verplichting op (legt) van een prijszetting voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water. (...) Uit art. 2 punt 38 KRW kan niet worden afgeleid dat het ontbreken van een prijszetting voor die activiteiten de verwezenlijking van deze doelstellingen in alle gevallen noodzakelijkerwijs schaadt.’

Hierbij moet worden opgemerkt dat het Hof een voorbehoud lijkt te maken: als de doelen met het door een lidstaat gekozen prijsstellingsbeleid níet worden gehaald, kan aanpassing van dat prijsstellingsbeleid wellicht nodig zijn.

⁹⁰ Die aansprakelijkheid kan worden verkleind, omdat een onrechtmatige daad op grond van art. 6:162 BW ook toerekenbaar moet zijn.

⁹¹ HvJ EU, 11 september 2014, nr. C-525/12, AB 2015/98 m.nt. H.F.M.W van Rijswijk & P.E. Lindhout. Zie voor de uitleg van het begrip waterdiensten en de reikwijdte van artikel 9 KRW relevante artikelen in de lijst met geraadpleegde literatuur.

Cruciaal bij de uitleg van de kostenterugwinningsverplichting is dus de reikwijdte van het begrip ‘waterdiensten’. Dit begrip kan in beginsel eng (alleen afvalwaterinzameling en -zuivering en drinkwaterlevering) en ruim (de meeste diensten ten behoeve van het waterbeheer) worden uitgelegd. Voor een goede werking van het systeem van de KRW past een ruime uitleg het beste. De KRW biedt in die variant een goed kader voor een *billijke verdeling van kosten en maatregelen*. Om te bepalen wat billijke maatregelen zijn en wie daarvoor moet betalen dient duidelijk te zijn wat en wie de waterproblemen veroorzaken. De KRW biedt een zes-jaarlijkse plancyclus voor stroomgebiedsbeheer (artikel 13), waarbij er een relatie bestaat tussen doelen (artt. 1, 4 en 16), de beoordeling van de staat van de stroomgebieden en de impact van de verschillende menselijke activiteiten (art. 5) en de maatregelen die worden genomen om aan de doelen te voldoen (artikel 11). Door deze cyclische benadering kunnen voor alle aspecten tussentijdse aanpassingen worden gedaan. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan het beginsel dat vervuiling bij de bron wordt aangepakt, het preventiebeginsel en het beginsel dat kosten van waterdiensten moeten worden teruggewonnen (art. 9). Het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel vereist dat lusten en lasten billijk worden verdeeld en het transparantiebeginsel vereist dat duidelijk is waar de kostenverdeling op is gebaseerd. De stroomgebiedsbeheerplannen en de maatregelenprogramma’s dienen immers niet alleen te garanderen dat aan de doelstellingen zal worden voldaan, maar ook dat de gekozen verdeling, instrumenten en maatregelen voldoen aan deze beginselen.

Lindhout constateert in haar proefschrift dat Nederland het, zeker in vergelijking met andere lidstaten, goed doet wat betreft de terugwinning van kosten voor waterdiensten en daarbij uitgaat van een ruime uitleg van het begrip, alhoewel het natuurlijk altijd nog beter kan.⁹² In dit kader kan gewezen worden op de gratis beschikbaarheid van zoet water, de kosten voor de zoetwatervoorziening in het algemeen en het ontbreken van een adequate terugwinning van kosten die worden gemaakt vanwege diffuse bronnen van waterverontreiniging. Ook de OESO wees hier al op.⁹³ Een aanpassing in het belastingstelsel van de waterschappen die beter aansluit bij de systematiek en vereisten van de KRW is dan ook wenselijk. Daarbij kan worden gedacht aan toepassing van het profijtbeginsel of kostenveroorzakersbeginsel, het ‘de vervuiler-betaalt-beginsel’ waar het gaat om diffuse verontreiniging en het ‘de gebruiker-betaalt-beginsel’ waar het gaat om het gebruik van zoet water. Herziening van het belastingstelsel vraagt primair aanpassing van de wetgeving op rijksniveau, maar ook waterschappen kunnen de kosten billijker verdelen, bijvoorbeeld via de kostentoedelingsverordening.⁹⁴

3.15 Publieke participatie en rechtsbescherming

Publieke participatie is verplicht op grond van artikel 14 KRW. Het publiek heeft recht op informatie over de watertoestand en dient betrokken te worden bij de besluitvorming. Betrokkenheid bij de besluitvorming leidt tot betere besluiten omdat meewegen van alle relevante belangen leidt tot beter beheer met meer draagvlak, zo is de gedachte.

Een tweede, procedurele, voorwaarde voor waterbescherming is dat particulieren (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) niet alleen een wettelijk beschermingsniveau en de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden, maar dat zij hun rechten ook aan een *onafhankelijke rechter* voor kunnen leggen.⁹⁵ In Nederland oordeelt van oudsher de bestuursrechter over de meeste omgevingsrechtelijke geschillen. Dit is een toegankelijke, goedkope rechtsgang die open

⁹² Lindhout (2015).

⁹³ OESO (2014).

⁹⁴ <https://waternatuurlijkdelta.nl/inwoners-gaan-meer-betalen-voor-het-waterschap/>

⁹⁵ Zie uitvoeriger over de participatieverplichtingen de relevante publicaties in de lijst met geraadpleegde literatuur.

staat voor belanghebbenden. Het is echter een zorgelijke ontwikkeling dat de Nederlandse overheid enerzijds investeert in participatie bij de besluitvorming over waterplannen en gebiedsprocessen en anderzijds de burger steeds minder bestuursrechtelijke rechtsbescherming biedt, onder meer door zo weinig mogelijk gebruik te maken van juridische instrumenten waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen openstaat. Dat geldt voor plannen, algemene regels en beleidsregels, maar ook voor de meer informele vormen waarin maatregelen worden afgesproken samen met de belanghebbenden in een gebied en bestuursovereenkomsten. In Nederland staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen plannen, algemene regels, beleidsregels en bestuursovereenkomsten en kan slechts tegen concrete besluiten (peilbesluiten, vergunningen, projectbesluiten voor de aanleg of verbetering van waterstaatswerken) beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Er zijn echter steeds minder besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat en die trend zet zich voort onder de Omgevingswet. Wel kan de bestuursrechter worden gevraagd om plannen, algemene regels en beleidsregels waarin een appellabel besluit zijn grondslag heeft, exceptief te toetsen in een procedure tegen dat besluit. De exceptieve toetsing was bijvoorbeeld aan de orde bij de PAS-uitspraak van de ABRvS,⁹⁶ waardoor de stikstof problematiek op scherp werd gesteld. Die exceptieve toetsing heeft echter een terughoudend karakter. Gelukkig biedt het Europese recht particulieren ook op dit terrein een minimumbeschermingsniveau, ook al is de rechter die rechtsbescherming moet bieden steeds vaker de civiele rechter.

3.16 Risico's en verplichtingen op een rijtje

Uit bovenstaande algemene beschrijving van verplichtingen die zowel uit het Europese recht in het algemeen als de KRW in het bijzonder voortvloeien zijn de indirecte en directe risico's voor de waterschappen op een rijtje gezet.

3.16.1 Indirecte risico's

Veel van de KRW-verplichtingen rusten op

- de Staat der Nederlanden,
- de wetgever (voor formele wetgeving),
- de betrokken ministers (I&W, LNV, Biza) (voor AMvBs, ministeriele regelingen, uitvoering t.a.v. Rijkswateren, overleg met het buitenland, gebruik toezicht en sturingsinstrumenten, systeemverantwoordelijkheid voor de KRW)
- de provincies (regionale waterplannen, grondwaterbeheer ten aanzien van onttrekkingen, vaststellen ecologische doelen voor regionale wateren (GEP), gebruik uitzonderingen en aanwijzing kunstmatig en sterk veranderde waterlichamen, gebruik toezicht en sturingsinstrumenten, afstemming met andere beleidsterreinen (natuur, ruimtelijke ordening) en afstemming uitvoering taken gemeenten en waterschappen).

Dat neemt niet weg dat wanneer een van bovenstaande partijen tekortschiet in de goede omzetting en uitvoering van de KRW, dit consequenties kan hebben voor de waterschappen. In dit kader zijn de geïnstitutionaliseerde overleggen (RBO Maas etc.) van groot belang om zaken die de waterschappen aangaan en waarbij zij afhankelijk zijn van anderen te agenderen en eventueel met aanvullende kennisgevingen onder de aandacht van betrokkenen te brengen.

⁹⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS: 2019:1603, AB 2019/309, m.nt. Ch.W. Backes.

3.16.2 *Directe risico's voor het waterschap*

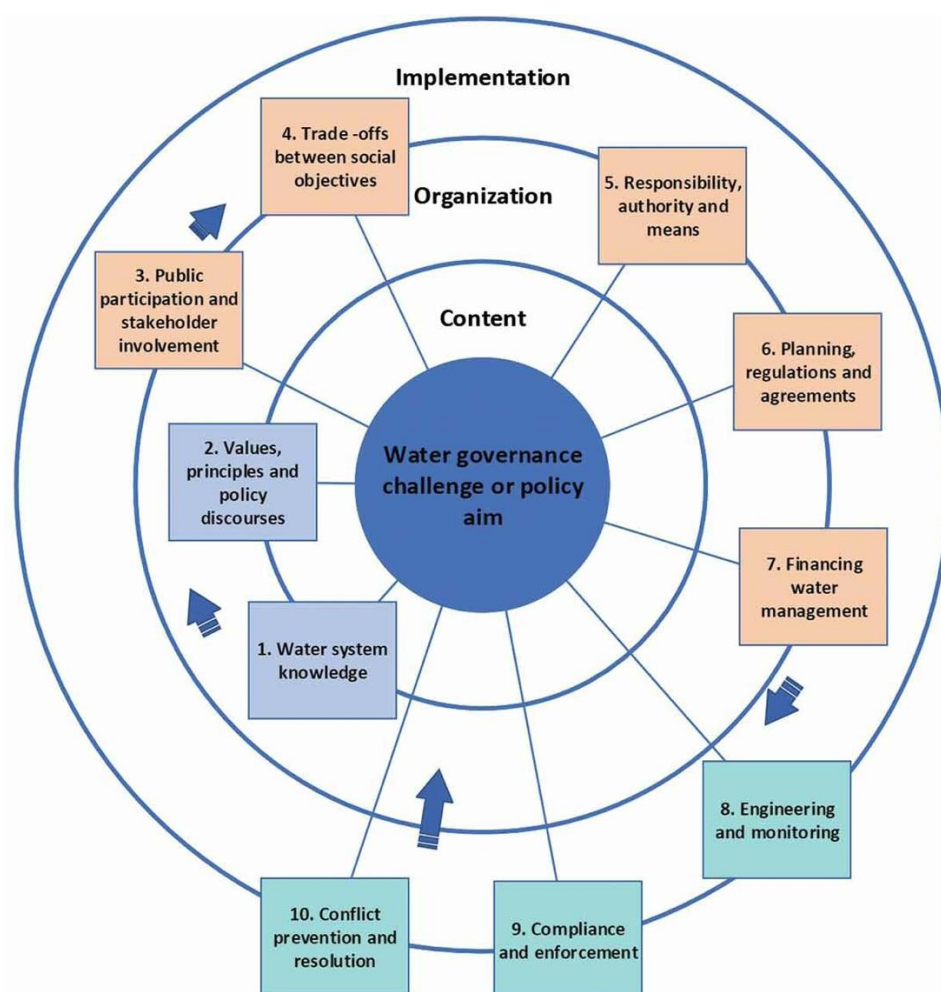
1. Is er voldoende kennis en besef binnen de organisatie hoe het Europese recht doorwerkt in de verplichtingen die op de waterschappen rusten bij de implementatie van de KRW? Is men zich bewust van de risico's als de KRW niet volledig of onjuist is geïmplementeerd, namelijk dat het waterschap zelf de KRW-richtlijnconform moet toepassen en dat particulieren zich bij besluiten op de richtlijn kunnen beroepen? Wordt er voldoende geïnvesteerd in kennis om ook op de hoogte te zijn van actuele ontwikkelingen over de betekenis en reikwijdte van de KRW (begrippen, correcte toepassing)? Bouwt men in aanvulling op de nationale wetgeving op de guidance documenten die bij de KRW zijn opgesteld en is men zich ervan bewust dat dit geen garantie biedt voor correcte toepassing? Dezelfde vraag kan worden gesteld voor in de praktijk wel conform de KRW handelen, ook al is een en ander niet formeel wettelijk geregeld.
2. Is men zich bewust van de mogelijke aansprakelijkheidsrisico's als niet voldaan wordt aan de KRW-verplichtingen? Het betreft dan een mogelijke veroordeling door het Hof van Justitie en het vorderen van de schade geleden door de Staat der Nederlanden bij het waterschap dat nalatig is. Het kan ook gaan om schade die particulieren lijden door een verkeerde toepassing van het EU-recht.
3. Is men zich ook bewust van de mogelijkheid om schade die men zelf lijdt vanwege een aansprakelijkheidsstelling te verhalen op de Staat als de Staat nalatig is geweest?
4. Is men van oordeel dat het voldoende is om nationale wetgeving correct uit te voeren of ziet men risico's dat er directe verplichtingen voortvloeien uit de KRW? Gaat het bij dat laatste om het niet nemen van afgesproken maatregelen, een verkeerde mix aan maatregelen of onvoldoende maatregelen?
5. Is inzichtelijk waar er (mogelijk) sprake is van achteruitgang (zowel voor oppervlaktewater en grondwater) en dat er geen termijnverlenging (ook niet voor 2027) mogelijk is wat betreft de geen-achteruitgangsverplichting? Worden daar adequate (verplichte en/of aanvullende maatregelen voor ingezet? Is bekend dat ook tijdelijke achteruitgang niet is toegestaan, tenzij men zich terecht kan beroepen op een uitzondering (in het bijzonder artikel 4 lid 7 KRW)?
6. Zijn de eigen opgaven voldoende duidelijk, gezien de verplichte basismaatregelen en de aanvullende maatregelen die de KRW voorschrijft? Het gaat daarbij om verplichte regulering voor toestemmingen (vergunningen, meldingen, etc.), toezicht en handhaving, monitoring, bezien en herzien van vergunningen indien nodig, het stellen van maatwerkvoorschriften en het nemen van aanvullende maatregelen (zoals inrichtingsmaatregelen, vrijwillige maatregelen, onderzoek en educatie) indien nodig.
7. Is men voldoende op de hoogte van de extra verplichtingen die er bestaan voor de bescherming van bronnen die voor de drinkwaterwinning worden gebruikt?
8. Worden de eigen maatregelen ook consistent en tijdig uitgevoerd? Binnen drie jaar? Wordt adequaat gebruik gemaakt van de eigen instrumenten, inclusief grensoverschrijdende samenwerking, (bindende) advisering bij indirecte lozingen et cetera? Wordt er bij de keuze voor vrijwillige samenwerking met particulieren rekening gehouden met de verplichting dat maatregelen binnen drie jaar moeten zijn uitgevoerd?
9. Is men zich bewust van de strenge eisen die gelden bij het gebruik van mogelijke uitzonderingen die de KRW biedt? Het gaat dan om de verantwoording die nodig is per waterlichaam en de aspecten die mee mogen wegen bij het beroep een uitzondering.

10. Gebruikt men een goede mix van verplichtende en vrijwillige instrumenten? Is men zich bewust van het risico dat als vrijwillige instrumenten niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, dit de verantwoordelijkheid van het waterschap is??
11. Is er voldoende aandacht voor en inzet van het VTH-instrumentarium? Zijn de toetsingskaders voor vergunningverlening op orde? Worden vergunningen en andere toestemmingen regelmatig herzien en indien nodig aangescherpt? Worden aanvullende toestemmingen (meldingen, maatwerkvoorschriften) overwogen? Is de handhaving adequaat en effectief? Is het ontwikkelde of nog te ontwikkelen toetsingskader voor de 'overige wateren' zodanig dat er geen nadelige effecten op kunnen treden in de aangewezen KRW-wateren? Is er een toetsingskader voor de effecten op de ecologische waterkwaliteit?
12. Indien duidelijk is dat waarschijnlijk niet op tijd aan de doelen van de KRW wordt voldaan, hanteert men dan de verplichtingen uit artikel 11 lid 5 adequaat en tijdig? Het gaat dan om het onderzoeken van de oorzaken van het eventuele falen, het onderzoeken en zo nodig herzien van vergunningen en toestemmingen, het toetsen en zo nodig bijstellen van de monitoringsprogramma's en het nemen van eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen om de KRW-doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen (waarbij het laatste de verantwoordelijk van rijk en provincie is).
13. Is participatie goed georganiseerd (in de zin dat alle partijen in beeld zijn, betrokken worden en daadwerkelijke inbreng kunnen leveren)?
14. Is men zich bewust van het feit dat als gekozen wordt voor algemene regels, de rechtsbescherming van de burger een stuk moeilijker is te verwezenlijken en dat een gang naar de civiele rechter vaker in beeld komt?
15. Is men zich bewust van de spanning die bestaat tussen het op tijd voldoen aan de KRW-doelen en de afhankelijkheid van andere overheden en worden andere overheden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid?
16. Is men zich bewust van de spanning die bestaat tussen het op tijd voldoen aan de KRW-doelen en het gebruik van vrijwillige medewerking, het uitvoeren van gebiedsprocessen en de relatie met de grotere transitieopgaven die vorm zouden moeten krijgen binnen het NPLG/BPLG?
17. Zijn de waterschappen er zich van bewust dat zij met de inwerkingtreding van de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte krijgen (o.m. door de decentralisering van de regulering van lozingen), dat dit kan betekenen dat zij die afwegingsruimte ook zullen moeten gebruiken als dat nodig is om de KRW-doelen te halen en dat zij daar ook door anderen op kunnen (en zullen) worden aangesproken.

4. De situatie bij de waterschappen van de NBWB

4.1 Inleiding

Op basis van desk-study en interviews is de stand van zaken bij de waterschappen van de NBWB in kaart gebracht waar het gaat om de implementatie van de KRW. Het gaat om de waterschappen Aa en Maas (A), Brabantse Delta (B), de Dommel (D) en Rivierenland (R). Aan de hand van een gestructureerde methode zijn beleidsdocumenten (waterbeheerplannen, VTH beleid, STOWA-maatlatten, toetsingskaders, Handboek ontwikkeling watergangen (HOW), brieven en verslagen), regelgeving (Waterwet, Wabo, Omgevingswet, AmvB's, keuren) en (in beperkte mate) besluitvorming (vergunning) onderzocht uitgaande van het doel van het realiseren van de opgaven om aan de KRW te voldoen (het hart van onderstaande cirkel).⁹⁷ Daarna zijn met ter zake deskundige medewerkers van de betrokken waterschappen semigestructureerde interviews gehouden aan de hand van een vragenlijst (zie bijlage I) en de hiervoor opgenomen risico's (zie paragraaf 3.16.2). De samenvatting van deze interviews zijn aan betrokkenen voorgelegd om deze op onjuistheden te controleren.



⁹⁷ Dai et al (2022); Van Rijswijk et al (2014).

4.2.1 Zijn de risico's in beeld?

In paragraaf 3.16 zijn de risico's die voortvloeien uit een onjuiste implementatie en toepassing van het Europese recht en in het bijzonder de KRW in kaart gebracht en op een rij gezet. Hier wordt beschreven in hoeverre deze risico's in beeld zijn bij de Brabantse waterschappen. De beschrijving vindt plaats aan de hand van beantwoording van de in paragraaf 3.16 genoemde vragen.

4.2.1 Algemene risico's voortvloeiend uit het EU-recht en de KRW

Bij de algemene risico's gaat het om de volgende risico's:

- A1. Onvoldoende besef en gevoel van urgentie over een juiste implementatie en uitvoering en de daaruit voortvloeiende risico's binnen de organisatie hoe het Europese recht doorwerkt in de verplichtingen die op de waterschappen rusten bij de implementatie van de KRW.**
- A2. Onvoldoende investeringen in kennis over actuele ontwikkelingen over de betekenis en reikwijdte van de KRW (begrippen, correcte toepassing).**
- A3. Te sterk vertrouwen op de nationale wetgeving en guidance documenten die bij de KRW zijn opgesteld en onvoldoende bewustzijn dat dit geen garantie biedt voor correcte toepassing? Hetzelfde risico kan worden benoemd voor in de praktijk wel conform de KRW handelen, ook al is een en ander niet formeel wettelijk geregeld.**

Het is niet helemaal duidelijk of er voldoende kennis over het EU-recht en de consequenties van het niet, niet goed of niet volledig uitvoeren van de KRW aanwezig is en of er voldoende wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van deze kennis. Het verzoek om onderhavig onderzoek en essay laat echter zien dat men zich bewust is van mogelijke risico's en noodzakelijke aanvullende maatregelen die genomen moeten worden. Of deze kennis ook breed in de organisatie bekend is – zowel bestuurlijk als ambtelijk – moet echter worden betwijfeld, gezien de uitgangspunten die leidend zijn en maatregelen die men voorziet voor de huidige planperiode (2022-2027). Alle vier de waterschappen (A, B, D en R) bouwen sterk op de nationale wetgeving en de beleidsuitgangspunten die worden gehanteerd op rijksniveau. Haalbaar en betaalbaar is het motto van het Rijk en dat ziet men terug in de benadering van de waterschappen: de resultaatsverplichting ziet op het nemen van de maatregelen zoals die zijn neergelegd in de eigen maatregelenprogramma's/het waterbeheerplan, men gaat uit van een aanpak bij de bron waar het gaat om vervuiling door nutriënten en bestrijdingsmiddelen, men gaat ervanuit dat het Rijk de bronaanpak ten aanzien van nutriënten op orde heeft. Nergens komt naar voren dat men de KRW richtlijnconform toepast, wel is men zich bewust van het risico dat de nationale wetgeving de KRW misschien niet volledig en juist heeft omgezet en met name ook correct wordt toegepast. De risico's krijgen wel steeds meer aandacht, zowel ambtelijk als bestuurlijk. Dat wil niet zeggen dat de vier waterschappen dezelfde benadering kiezen bij de uitvoering. Daar zijn duidelijk verschillen te zien.

- A4. Onvoldoende bewustzijn van de mogelijke aansprakelijkheidsrisico's als niet voldaan wordt aan de KRW-verplichtingen, zoals een mogelijke veroordeling door het Hof van Justitie en het vorderen van de schade geleden door de Staat der Nederlanden bij het waterschap dat nalatig is of om schade die particulieren lijden door een verkeerde toepassing van het EU-recht.**

De vier waterschappen lijken zich bewust van de mogelijke aansprakelijkheidsrisico's, ook dankzij eerdere onderzoeken die zijn uitgevoerd en de recente aandacht voor de KRW, zoals rapporten van Witteveen en Bos, de Rli, de rondetafelgesprekken over de KRW en waarschijnlijk ook dankzij de reactie van de minister van I&W op het Rli-rapport.⁹⁸ Niet bij ieder waterschap zijn de risico's duidelijk als een derde-belanghebbende of NGO een vergunningaanvraag ter discussie stelt of om handhaving of aanscherping verzoekt (R). Of de risico's breed bekend zijn binnen de organisatie is niet duidelijk, maar daar zal zeker zorg moet worden voor gedragen.

A5. Onvoldoende bewustzijn van de mogelijkheid om schade die men zelf lijdt vanwege een aansprakelijkheidsstelling te verhalen op de Staat als de Staat nalatig is geweest?

De waterschappen maken zich zorgen over de vraag hoe het juridisch zit als de wateren onder hun beheer niet aan de KRW-eisen voldoen, maar lijken niet op de hoogte te zijn van de mogelijkheid mogelijke schade die zij als gevolg van schade die anderen lijden te verhalen op de rijksoverheid. Bedacht moet worden dat waterschappen niet verantwoordelijk en dus niet aansprakelijk zijn voor schade die is veroorzaakt vanwege handelen of niet-handelen waar ze geen taken en bevoegdheden hebben. Indien een waterschap door een derde met succes aansprakelijk wordt gesteld voor schade die deze derde ten gevolge van een onjuiste implementatie of interpretatie van de KRW door het Rijk, dan achten wij (gedeeltelijk) regres op het Rijk niet bij voorbaat juridisch kansloos.

4.2.2 Risico's in de beleidsfase

Ten aanzien van het beleid hebben we de volgende risico's geïdentificeerd:

B1. Een te groot vertrouwen dat het voldoende is om nationale wetgeving correct uit te voeren en onvoldoende de risico's in beeld hebben dat er directe verplichtingen voortvloeien uit de KRW die door de wetgever niet of onjuist zijn geïmplementeerd? Het gaat daarbij om het niet nemen van afgesproken maatregelen, een verkeerde mix aan maatregelen of onvoldoende maatregelen.

Uit de desk study en de interviews komt naar voren dat men er in beginsel van uitgaat dat uitvoering van nationale wetgeving voldoende is, maar tegelijkertijd constateren we bezorgdheid dat dit wellicht niet voldoende is en er wel risico's bestaan, omdat men onvoldoende of niet de juiste maatregelen neemt. Daarbij wordt regelmatig gewezen op de afhankelijkheid van andere overheden zowel binnen de waterkolom (rijksbeleid dat onvoldoende garandeert dat doelen worden gehaald) als daarbuiten, zoals tekortschietend beleid ten aanzien van nutriënten en bestrijdingsmiddelen, alsmede andere stoffen, alhoewel die nog niet altijd onder de reikwijdte van de KRW vallen (zoals nieuw opkomende stoffen, medicijnresten etc). Ook de afhankelijkheid van vrijwillige grondverwerving, landgebruik dat het halen van de doelen bemoeilijkt en de regulering van het grondwatergebruik, zijn punten van zorg waar de waterschappen afhankelijk zijn van andere overheden. Onze indruk is dat de risico's van de sterke focus op samenwerking en vrijwilligheid niet voldoende helder zijn. Voor de waterschappen is dat in de eerste plaats van belang waar het gaat om de afhankelijkheid van anderen voor het uitvoeren van maatregelen waarvoor zij zelf aan de lat staan. De waterschappen zijn immers verplicht om die maatregelen uit te voeren en zijn daarvoor ook in juridische zin verantwoordelijk. Er komt wel steeds meer aandacht voor de noodzaak aanvullende maatregelen te nemen (R). Dat ligt anders bij de maatregelen waarvoor andere overheden verantwoordelijk zijn. Daarbij kunnen waterschappen andere overheden (vrijwillig)

⁹⁸ Kabinetsreactie Rli advies over KRW en nadere invulling van KRW – impulsprogramma, 30 juni 2023, IENW/BSK-2023/168627.

ondersteunen en hen aanspreken en stimuleren om maatregelen uit te voeren, maar daarvoor dragen de waterschappen in juridische zin geen verantwoordelijkheid.

- B2. Onvoldoende in beeld hebben waar er (mogelijk) sprake is van achteruitgang (zowel voor oppervlaktewater en grondwater) en kennis hebben van het feit dat er geen termijnverlenging (ook niet voor 2027) mogelijk is wat betreft de geen-achteruitgangsverplichting. Daarmee samenhangend het risico dat om achteruitgang te voorkomen adequate (verplichte en/of aanvullende) maatregelen voor worden ingezet. Onvoldoende duidelijk in beeld hebben dat tijdelijke achteruitgang alleen is toegestaan, als men zich terecht kan beroepen op een uitzondering (in het bijzonder artikel 4 lid 7 KRW) en dat per waterlichaam goed dient te motiveren.**

Uit het onderzoek blijkt dat de opgaven behoorlijk duidelijk zijn, en ook waar er sprake is of zal zijn van een achteruitgang in de toestand. Het gaat dan met name om KRW-waterlichamen, de bekendheid bij de overige wateren of er sprake is van achteruitgang is minder groot. Ook wordt er geen expliciete KRW-toets uitgevoerd voor alle projecten (waterschap en derden). Dit risico bestaat met name ten aanzien van de kwantitatieve grondwatertoestand. Dit onderzoek dient mede om inzicht te geven in de mogelijkheden en onmogelijkheden van het gebruik van uitzonderingsbepalingen. Wat wellicht niet helder is voor de waterschappen zijn de mogelijke consequenties van het onterechte aanwijzen van sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen en/of het niet correct afleiden (of aanpassen) van het GEP. Binnen dit onderzoek was geen ruimte om dit voor ieder waterlichaam apart te onderzoeken. Ook vanwege eerdere onderzoeksresultaten zijn de consequenties van de geen-achteruitgang-verplichting vermoedelijk duidelijk, evenals het feit dat ook geen tijdelijke achteruitgang is toegestaan. Daar waar het gaat om de goede kwantitatieve grondwatertoestand bleek dat dit duidelijk was voor de geïnterviewden, maar of dat ook organisatie breed bekend is, is niet duidelijk.

- B3. Onvoldoende in beeld hebben wat de eigen opgaven zijn, waar het gaat om de verplichte basismaatregelen en de aanvullende maatregelen die de KRW voorschrijft. Het gaat daarbij om verplichte regulering voor toestemmingen (vergunningen, meldingen etc.), toezicht en handhaving, monitoring, bezien en herzien van vergunningen indien nodig, het stellen van maatwerkvoorschriften en het nemen van aanvullende maatregelen (zoals inrichtingsmaatregelen, vrijwillige maatregelen, onderzoek en educatie) indien nodig.**

De opgaven zijn voor de waterschappen voldoende duidelijk, zo blijkt uit zowel de desk study als de interviews. Men ziet wel problemen waar het gaat om het bereiken van de goede ecologische toestand en het GEP, omdat de effecten van genomen en te nemen maatregelen niet altijd duidelijk zijn en de effecten soms pas na langere tijd verwezenlijkt zullen zijn. Voor bepaalde wateren zijn de doelen (technisch) aangepast (maar dat is een verantwoordelijkheid van de provincie). Men noemt het 'voldoen aan wet- en regelgeving', het nemen van inrichtingsmaatregelen en meer aandacht voor monitoring en VTH als aanvullende aandachtspunten waaraan wordt gewerkt (R), evenals aanscherpen RWZI-lozingen en het stellen van maatwerkvoorschriften (B). De doelen zijn over het algemeen voldoende concreet en duidelijk, evenals de te nemen maatregelen. Een uitzondering is (D) vanwege een grotere ambitie om op de langere termijn (na 2027) tot een echte watertransitie te komen. Dat valt te prijzen, maar kan ook risicovol zijn als daardoor het tijdig bereiken van KRW-doelen in de knel komt.

Het vaststellen van niet te strenge ecologische doelen in verband met de landbouwfunctie is risicovol en lijkt niet in overeenstemming met de eisen van de KRW (R). De vraag is namelijk oppervlaktewaterlichamen op grond van de KRW überhaupt wel mogen worden aangewezen als

sterk veranderend of kunstmatig in verband met de significante negatieve gevolgen die de in verband met het bereiken van een GET noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken zouden hebben voor het agrarisch grondgebruik. Anders dan bijvoorbeeld scheepvaart- of recreatiefunctie, wordt agrarisch grondgebruik immers in dit verband niet uitdrukkelijk genoemd. Voor zover de voor de GET noodzakelijke wijziging van de hydromorfologische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam significante negatieve gevolgen zouden hebben voor de waterhuishouding of afwatering ten dienste van een agrarische gebruiksfunctie, is aanwijzing van het oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderend of kunstmatig wel mogelijk. In dat geval kunnen echter alleen de maatregelen die betrekking hebben op de noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam buiten beschouwing worden gelaten wegens significante negatieve gevolgen van de waterhuishouding of afwatering (die ten dienste staat van de agrarische gebruiksfunctie). Andere noodzakelijke maatregelen voor het bereiken van de GET, zoals emissiebeperkende maatregelen, kunnen in onze ogen dus niet vanwege significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties, waaronder de waterhuishouding of de afwatering (ten dienste van de agrarische gebruiksfunctie) buiten beschouwing worden gelaten bij de vaststelling van het GEP.⁹⁹

Onduidelijk is of beleidsmatig voldoende in beeld is wat het ‘voldoen aan wet- en regelgeving’ daadwerkelijk inhoudt en vraagt van de waterschappen. De beleidsruimte die de waterschappen hierbij hebben kan een risicofactor zijn bij de vraag of de eigen instrumenten voldoende worden ingezet om de KRW-doelen te halen. Hierbij kan worden gedacht aan het regelmatig bezien en actualiseren van vergunningen, het stellen van maatwerkvoorschriften, de advisering over indirecte lozingen, het in beeld hebben en adequaat reageren op grond- en oppervlaktewateronttrekkingen etc. Onder de Omgevingswet komt daar verruimde bevoegdheid tot regulering van directe lozingen op regionale oppervlaktewaterlichamen in de waterschapsverordening nog bij. Ten aanzien van de aanvullende maatregelen, zoals inrichtingsmaatregelen en aanpassingen aan de RWZI's zien we een wisselend beeld bij de vier waterschappen.

B4. Onvoldoende besef dat er zwaardere verplichtingen gelden voor de bescherming van bronnen die voor de drinkwaterwinning worden gebruikt?

Uit de bestudering van documenten in het kader van de desk study en ook uit de interviews blijkt dat men zich wisselend bewust is van de strengere eisen die worden gesteld aan de bescherming van drinkwaterbronnen (A en R wel, B wisselend in de organisatie). Ondanks dat dit afgeleid had kunnen worden uit de tekst van artikel 7 KRW is pas zeer recent (maart 2023) duidelijk geworden hoe de Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie invulling geeft aan de verplichting uit artikel 7 KRW.¹⁰⁰ In Nederland gelden wel algemene wettelijke eisen voor de bescherming van drinkwaterbronnen, zoals in de grondwaterbeschermingsgebieden en daarnaast hebben alle overheidsorganen op grond van artikel 2 Drinkwaterwet een verplichting om in de belangenafwegingen die zij maken het drinkwaterbelang als een hoger openbaar belang mee te laten wegen. De verplichtingen uit de KRW inzake de bescherming van drinkwaterbronnen roepen niet alleen verplichtingen in het leven voor de waterschappen, maar zeker ook voor rijk, provincies en gemeenten, zowel bij het reguleren van activiteiten als bij de ruimtelijke inrichting. Overigens wordt al in een brief van 4 juni 2014 door de minister van EZ gereageerd op de door de waterschappen geuite zorgen hierover, hetgeen overigens

⁹⁹ Zie ook paragraaf 3.5.

¹⁰⁰ Conclusie Advocaat-Generaal Medina, 2 maart 2023 in zaak HvJ EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152 (Stadt Frankfurt e.a. tegen Landesamt für Bergbau e.a.)

niet betekent dat al sinds 2014 door overige verantwoordelijke overheden adequaat wordt gereageerd op deze zorgen door afdoende maatregelen te nemen.¹⁰¹

B5. Het risico dat voortvloeit uit spanning die bestaat tussen het op tijd voldoen aan de KRW-doelen en de afhankelijkheid van andere overheden en de (alhoewel niet juridische) noodzaak andere overheden aan te spreken op hun eigen verantwoordelijkheid?

De waterschappen zijn al zich geruime tijd zeer bewust van de afhankelijkheid van de inzet van andere overheden en hebben hier ook regelmatig aandacht voor gevraagd in bestuurlijke overleggen en brieven aan de Minister van LNV, maar dit bewustzijn kan nog worden verbeterd (R).¹⁰² Ook blijkt uit de interviews dat het rijksbeleid om de nutriënten problematiek aan te pakken via de DAW en het NPLG als zeer risicovol wordt ervaren, omdat de effecten van deze twee beleidssporen onzeker zijn en men niet verwacht dat daarmee op tijd aan de KRW-doelen wordt voldaan. Ook is het beleid ten aanzien van brede beekdalten een punt van aandacht. Daar waar het ene waterschap liever wacht met KRW-maatregelen en het gelijk 'goed' wil doen, ziet een ander de noodzaak van brede beekdalten niet direct in relatie tot het halen van de KRW-doelen. Dit resulteert in een duidelijke keuze om voor de landbouw met name gebruik te maken van vrijwillige instrumenten, waarbij het ene waterschap (R) daar meer expliciet in is dan anderen en er ook andere ratio aan de beleidskeuzes ten grondslag ligt: geen extra regels voor de landbouw, peil volgt functie blijft rechttoerechtdaart (R) tegenover: het behalen van de KRW-doelen is een tussenstap naar een echte watertransitie (D) en de KRW als belangrijke stap richting grenzeloze, klimaatbestendige waterlandschappen (B). In de Brief van de Minister van I&W met de beantwoording van Kamervragen over het adviesrapport 'Goed water goed geregeld' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur van 30 juni 2023 geeft de Minister aan dat mede vanwege het Impulsprogramma KRW overheden in de eerste plaats hun eigen verantwoordelijkheden moeten nemen door de voorgestelde maatregelen uit te voeren, maar dat de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de KRW ook vraagt dat overheden elkaar aan dienen te spreken indien een van de partijen achter blijft met het nemen van de noodzakelijke maatregelen.

4.2.3 Risico's in de uitvoeringsfase: Maatregelen, Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving

Ten aanzien van de uitvoering hebben we de volgende risico's geïdentificeerd:

U1. Een risico bestaat waar het gaat om het consistent en tijdig uitvoeren van eigen maatregelen binnen de door de KRW en implementatie vereiste drie jaar. Daarbij gaat het om het adequaat gebruik maken van de eigen beschikbare instrumenten, inclusief grensoverschrijdende samenwerking, (bindende) advisering bij indirecte lozingen et cetera. Er dient voldoende bewustzijn te zijn dat bij de keuze voor vrijwillige samenwerking met particulieren rekening wordt gehouden met de verplichting dat maatregelen binnen drie jaar moeten zijn uitgevoerd.

¹⁰¹ Brief van de Staatssecretaris van EZ als reactie op een bronnenanalyse voor het Maasstroomgebied, dd 4 juni 2014, kenmerk DGA-PAV / 14026 283.

¹⁰² Briefadvies van het RBOM voor het 7e Actieprogramma Nitraatrichtlijn aan de Minister van LNV van 2 november 2020, kenmerk RBOM20201102; RBOM, Brief aan de Minister van LNV inzake Nutriëntenaanpak Maas en agendering voor bestuurlijke tafels Delta-aanpak, 14 maart 2019, RBOM/DHZ/20190318/01
RAOM en Programmabureau Maas, Bestuurlijke duiding 'Nutriëntenaanpak Maas', 15 februari 2019, 19RBOMDHZ01 – 04; Wageningen Environmental Research en Deltares (2018), Notitie Toedelen KRW-opgave nutriënten stroomgebied Maas aan broneigenaren.

De focus van de maatregelen ligt op inrichtingsmaatregelen, waarbij de grondverwerving een vertragende factor kan zijn voor het op tijd uitvoeren van maatregelen. Ook de aanpak op basis van vrijwilligheid en in relatie tot het DAW en het BPLG is een bron van zorg (A) of een reden om het bij de vrijwillige aanpak te laten (R). Daarnaast zijn er voorstellen maatregelen bij de RWZI's te nemen (A): RWZI-effluent voldoet aan de KRW-eisen dus we voegen zelf geen verontreiniging toe, tot (R): effluent RWZI's vraagt een aanpak bij de bron en er wordt nauwelijks ingezet op extra maatregelen bij de zuivering. Sommige waterschappen – met name B – zetten sterk in op een goede samenwerking met het buitenland, of op samenwerking met gemeenten ten aanzien van indirecte lozingen (R). Wat opvalt is dat pas recent meer aandacht is voor de uitvoering in het waterbeheer conform de eisen van de KRW (VTH) en dat meer maatregelen worden opgestart en ingezet. Zo zijn of worden er projecten opgestart om huidige vergunningen in kaart te brengen, te bezien en zo nodig te actualiseren, wordt nagedacht over het meer gebruik maken van het recht om te adviseren over indirecte lozingen, wordt nagedacht over de ontwikkeling van een aanvullend toetsingskader voor effecten op de ecologische kwaliteit en worden grondwateronttrekkingen beter in kaart gebracht. Het stellen van aanvullende (scherpere) maatwerkvoorschriften wordt niet tot nauwelijks overwogen. Het vereiste dat in een waterbeheerplan of programma opgenomen maatregelen binnen drie jaar operationeel moeten zijn, is niet bekend en roept vragen op. Ook uit wetgeving en jurisprudentie is niet direct duidelijk hoe deze verplichting begrepen moet worden.

U2. Onvoldoende bewustzijn of kennis van de strenge eisen die gelden bij het gebruik van mogelijke uitzonderingen die de KRW biedt, zoals de verantwoording die nodig is per waterlichaam en de aspecten die mee mogen wegen bij het beroep op een uitzondering.

Zowel uit de deskstudy als de interviews blijkt dat men zich bewust is van de strenge eisen die aan het gebruik van uitzonderingen worden gesteld. Ook het onderhavige onderzoek geeft blijk van bewustzijn van de risico's, waarbij gevraagd wordt om aanvullende kennis van de (on)mogelijkheden op dit punt. Men vertrouwt hier op landelijk beleid vanuit het Impulsprogramma KRW, waar gezamenlijk wordt gewerkt aan goede redeneringen voor de motivering van het gebruik van uitzonderingen.

U3. Een gebruik van een inadequate mix van verplichtende en vrijwillige instrumenten en het bewustzijn dat als vrijwillige instrumenten niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, dit de verantwoordelijkheid van het waterschap is.

Het valt op dat met name ingezet wordt op het nemen van aanvullende maatregelen (inrichtingsmaatregelen, maatregelen bij de RWZI's, onderzoek, voorlichting, vrijwillige maatregelen). Men zet minder vol in op het volledig benutten van de mogelijkheden die de verplichte basismaatregelen bieden. Men is onvoldoende bekend met het risico dat het niet op tijd in uitvoering brengen van vrijwillige maatregelen onder de verantwoordelijkheid van het waterschap valt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de waterschappen hun medewerking aan vrijwillige maatregelen meestal zien als medewerking aan maatregelen waar primair andere overheden voor verantwoordelijk zijn. In dat geval rust het risico ook niet op het waterschap, maar op de verantwoordelijke andere overheid of overheden.

U4. Onvoldoende aandacht voor en adequate inzet van het VTH-instrumentarium, waaronder:

- Toetsingskaders voor vergunningverlening die niet op orde zijn.
- Onvoldoende regelmatig bezien, herzien en eventueel aanscherpen van vergunningen en andere toestemmingen.

- Onvoldoende oog voor de mogelijkheid en de eventuele verplichting om aanvullende toestemmingen (meldingen, maatwerkvoorschriften) in te zetten om de KRW-doelen te bereiken.
- Een onvoldoende ontwikkeld toetsingskader voor de 'overige wateren' zodanig dat er geen nadelige effecten op kunnen treden in de aangewezen KRW-wateren.
- Het ontbreken van een adequaat toetsingskader voor de effecten op de ecologische waterkwaliteit.

Men is zich bewust van de noodzaak het VTH-instrumentarium beter te benutten. Hiertoe worden projecten voor de komende jaren opgezet (A&B&D&R) of worden vergunningen doorgelicht op stoffen en ecologie (R). Niet in ieder waterschap is het naleefgedrag overigens problematisch (A & B). Kleine onttrekkingen zijn ook niet altijd in beeld (D), maar daar wordt aan gewerkt. Alle waterschappen wijzen op de noodzaak voor een adequaat toetsingskader voor de ecologie, waar samenwerking voor wordt gezocht met anderen en men maakt zich zorgen over opkomende stoffen en medicijnen.

- U5. Onvoldoende tijdig en adequaat uitvoeren van de verplichtingen uit artikel 11 lid 5 KRW, indien waarschijnlijk niet op tijd aan de doelen van de KRW wordt voldaan. Het gaat dan om het onderzoeken van de oorzaken van het eventuele falen, het onderzoeken en zo nodig herzien van vergunningen en toestemmingen, het toetsen en zo nodig bijstellen van de monitoringsprogramma's en het nemen van eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen om de KRW-doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen (waarbij het laatste de verantwoordelijk van rijk en provincie is).**

Uit bovenstaande blijkt dat de waterschappen zich al langere tijd bewust zijn van het risico dat de KRW-doelen niet op tijd gehaald zullen kunnen worden (althans niet overal voor alle parameters). Wat opvalt is dat recent actie wordt genomen op de stappen die artikel 11 lid 5 van de KRW vereist en dat men bouwt en vertrouwt op het KRW Impulsprogramma en het 7e NAP plus addendum (A). Daarnaast is er de aanpak van periodieke watersysteemanalyses (update Ecologische sleutelfactoren) en de landelijke KRW-tussenevaluatie in 2024 (B). De Maasregio is hierbij erg actief met o.a. actualisatie van de bronnenanalyse. Het is echter zaak al deze stappen voortvarend en consequent ter hand te nemen, uiteraard voor zover dit binnen de bevoegdheden van de waterschappen ligt. Op zich lijkt men wel bekend te zijn met de oorzaken van het falen (nutriënten belasting, verontreiniging uit het buitenland, hydromorfologie, ecologie, bestrijdingsmiddelen). Men zet in op inrichtingsmaatregelen, beheer en onderhoud, aanpassingen aan de RWZI's en projecten om vergunningen te actualiseren, inzicht verkrijgen in de hoeveelheid grondwateronttrekkingen etc. Strengere verplichte maatregelen voor de landbouw – een van de belangrijke veroorzakers van de problematiek - lijkt echter problematisch en men wijst daarbij met name naar het Rijk (nutriënten en bestrijdingsmiddelen), de provincie (grote grondwateronttrekkingen) en gemeenten (indirecte lozingen en landgebruik). Hoewel de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de aanpak van nutriënten en bestrijdingsmiddelen, de grote grondwateronttrekkingen, de indirecte lozingen en landgebruik niet (primair) bij het waterschap maar bij andere overheden liggen, moet worden bedacht dat daar waar mogelijk, inzet van eigen instrumentarium serieus moet worden overwogen. Daarnaast is het herhaaldelijk wijzen van andere partijen op hun verantwoordelijkheden voor het bereiken van de KRW-doelen, zeker vanuit bestuurlijk oogpunt, verstandig. Indien zowel het waterschap als andere overheden aan knoppen kunnen draaien om doelbereik dichterbij te brengen, zoals bij het beperken van verontreiniging van oppervlaktewater ten gevolge van indirecte lozingen

of nutriëntenverontreiniging,¹⁰³ is het veelal ook vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verstandig om in samenspraak met andere overheden te bezien aan welke knop of knoppen het beste kan worden gedraaid en om daarover afspraken te maken.

- U6. Onvoldoende organiseren van de participatie zowel qua breedte (wordt iedereen betrokken) als qua inbreng en diepgang (in de zin dat alle partijen daadwerkelijke inbreng kunnen leveren op een moment dat dit nog meegenomen kan worden in de besluitvorming).**

De KRW heeft specifieke participatieverplichtingen, die op zichzelf goed in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. De waterschappen hebben een rijke traditie in samenwerking en participatie en die wordt ook voortgezet. Daarbij wordt met iedere doelgroep ingezet op samenwerkings- en participatietrajecten die aansluiten bij wat het meest logisch en efficiënt lijkt. Zo is er een andere benadering van de industrie en de landbouw en zijn met name landbouw en natuurorganisaties sterk betrokken bij gebiedsprojecten. Het blijkt lastig om burgers actief bij beleid en uitvoering te betrekken, behalve als het om projecten in de directe nabijheid van burgers gaat. Verder zet men in op samenwerking en stimuleringsregelingen met bijvoorbeeld gemeenten. De samenwerking en afstemming met de buurlanden in het Maasstroomgebied is goed georganiseerd.

- U7. Onvoldoende bewustzijn dat de keuze voor algemene regels in plaats van vergunningen de bestuursrechtelijke rechtsbescherming van de burger vermindert en dat een gang naar de civiele rechter vaker in beeld komt. Daarbij aansluitend onvoldoende bewustzijn van het risico dat de algemene regels door de bestuursrechter exceptief kunnen worden getoetst in het kader een bestuursrechtelijke procedure tegen een besluit dat op die algemene regels is gebaseerd, zoals een handhavingsbesluit.**

Wellicht dat de risico's van het bij de rechter ter discussie stellen van algemene regels bekend zijn bij de juristen van de waterschappen, maar het is niet een risico of zorg die blijkt uit de literatuurstudie of de interviews. Overigens moet men zich bedenken dat algemene regels ook door het waterschap zelf vastgesteld kunnen worden en dat het niet alleen gaat om algemene regels van rijk of provincie.

- U8. Het risico van een onvoldoende adequate en effectieve handhaving.**

Het handhavingsbeleid verschilt bij de vier waterschappen. (R) meldt dat er meer wordt ingezet op toezicht op indirecte lozingen, omdat (R) niet goed scoorde op de nationale benchmark. Verder merkt (R) op dat lozingen en waterkwaliteitszaken bij handhaving voorrang hebben op overige zaken. Er zijn verder geen specifieke toezichtacties ingezet in verband met KRW-doelbereik. (D) meldt dat er een vrij conservatief handhavingsbeleid is, waar meer flexibiliteit gewenst is, bijvoorbeeld naar aanleiding van concrete opgaven, zoals de grondwateronttrekkingen. Het uitvoeringsplan VTH van (B) heeft concrete KPI's.

(A) ontvangt in het kader van waterkwaliteit meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, Besluit lozen buiten inrichtingen, Besluit huishoudelijk afvalwater en soms ook voor het Besluit bodemkwaliteit. Vanwege capaciteitsproblemen lukt het niet om op alle meldingen te reageren.

Als wordt geconstateerd dat voorschriften uit één van de Algemene maatregelen van Bestuur niet uitputtend genoeg zijn voor een adequate bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit, worden

¹⁰³ Het waterschap kan door verbeterde zuiveringstechnieken in RWZI's immers de verontreiniging van oppervlaktewaterlichamen met nutriënten of stoffen afkomstig van de indirecte lozingen verminderen. De vraag is echter of dat in alle gevallen de meest doelmatige en doeltreffende oplossing is. Stengere eisen stellen voor indirecte lozingen of voor het opbrengen van nutriënten op de bodem, waartoe andere overheden bevoegd zijn, kunnen veel doelmatigere en doeltreffendere oplossingen zijn. Ook een combinatie van deze maatregelen is mogelijk,

door (A) maatwerkvoorschriften opgesteld. Daarbij wordt getoetst aan de milieukwaliteitsnormen die gebaseerd zijn op de KRW-doelen. Tot nu toe betreft dat meestal stoffen zoals PFAS of afbraakproducten van chemische grond(water)verontreinigingen en zijn nog geen strengere maatwerkvoorschriften opgesteld i.v.m. KRW-doelen. Zo'n actie zou mogelijk voor de RWZI's een welkome aanvulling zijn, de huidige lozingsvoorschriften uit het Activiteitenbesluit leiden voor het effluent van communale waterzuivering tot een verslechtering van de oppervlaktewaterkwaliteit. Het opstellen van zo'n strenger maatwerkvoorschrift is alleen bij RWZI Den Bosch(A) en Groesbeek (R) doorgevoerd.

Op het gebied van toezicht en handhaving wordt samengewerkt met omgevingsdiensten, NVWA en RVO (A). Waterthema's, zoals indirecte lozingen en noodtrayvelden, hebben niet de hoogste prioriteit bij de omgevingsdiensten. Er loopt een Brabant breed initiatief om met de omgevingsdiensten en waterschappen in Brabant te werken aan beter toezicht op indirecte lozingen. Een goed initiatief, maar men komt van ver. Er is een slecht overzicht waar lozingen plaatsvinden, vergunningen zijn niet voor alle instanties 24/7 inzichtelijk en er moet gewerkt worden aan kennisopbouw en capaciteit bij de omgevingsdiensten. Operationeel is er wel voldoende medewerking om het toezicht dat de waterschappen op indirecte lozingen houden, goed te kunnen uitvoeren.

Op het gebied van de noodtrayvelden hebben de Brabantse waterschappen de omgevingsdiensten opgeroepen voor gezamenlijk toezicht, om afwenteling te voorkomen (van lozing op water naar lozing op de bodem). Het blijkt niet eenvoudig hiervoor capaciteit te krijgen bij de omgevingsdiensten. Op het gebied van mestregelgeving wordt samengewerkt met NVWA en RVO. Er is veel afstemming met uitwisseling van informatie en risico-gerichte analyses van de sector. Controles worden gezamenlijk voorbereid. Bottleneck is de capaciteit die NVWA beschikbaar heeft voor inspecties in Zuid-Nederland. Het aantal gezamenlijke/integrale controles is hierdoor beperkt.

Op het gebied van toezicht op gewasbeschermingsmiddelen zijn er samenwerkingsafspraken over de afhandeling van overtredingen. Waterschappen zijn zelf in staat te controleren op spuitvrije zones.

U9. Het risico vanwege de spanning die bestaat tussen het op tijd voldoen aan de KRW-doelen en het gebruik van vrijwillige medewerking, het uitvoeren van gebiedsprocessen en de relatie met de grotere transitieopgaven die vorm zouden moeten krijgen binnen het NPLG/BPLG, waarvan allerminst zeker is dat deze voor 2027 kunnen worden uitgevoerd.

Alle waterschappen zijn zich bewust van dit risico, en lange termijnen die gemoeid zijn met het BPLG en bijvoorbeeld de plannen voor de brede beekdalen worden daarbij expliciet benoemd. Wat opvalt is dat iedereen wijst naar de verantwoordelijkheden van anderen en dat niet echt duidelijk is welke instrumenten (basis- of aanvullende) instrumenten men zelf in denkt te gaan zetten.

U10. Onvoldoende op de hoogte zijn van de mogelijkheden die de inwerkingtreding van de Omgevingswet biedt waardoor de waterschappen meer bestuurlijke afwegingsruimte krijgen (o.m. door de decentralisering van de regulering van lozingen) en daarmee samenhangend de eventuele noodzaak om die afwegingsruimte ook te moeten gebruiken als dat nodig is om de KRW-doelen te halen en het risico dat de waterschappen daar ook door anderen op kunnen (en zullen) worden aangesproken.

De waterschappen zijn al goed voorbereid op de Omgevingswet, maar onduidelijk is of zij zich realiseren dat zij aanvullende instrumenten ten behoeve van het waterkwaliteitsbeleid krijgen en dat dit consequenties kan hebben voor de door hen te nemen noodzakelijke maatregelen om aan de KRW-doelen te voldoen. Het is wel iets wat aandacht krijgt en de mogelijkheden voor aanvullend beleid worden een noodzakelijk aandachtspunt genoemd.

5. Analyse: ambities, dilemma's en aanbevelingen

5.1 Ambities en dilemma's

De Brabantse waterschappen hebben grote ambities op het terrein van het waterbeheer. Die ambities verschillen per waterschap in het uiteindelijke doel dat men voor ogen heeft en de manier waarop men de ambities wil verwezenlijken. Daarbij spelen politieke keuzes welke belangen men prioriteit geeft vanzelfsprekend een rol en variëren van de ambitie een watertransitie te verwezenlijken tot de keuze dat landbouwbelangen primair worden beschermd met een manier van werken die men al lang gewend is. Het op korte termijn moeten voldoen aan de verplichtingen die uit de KRW voortvloeien en die moeten worden gecombineerd met grote opgaven in het stedelijk en het landelijk gebied, zoals de woningbouwopgave, de energietransitie en met name de landbouwtransitie, zorgt voor een spanningsveld. Het leidt tot een zoektocht naar de meest effectieve maatregelen op korte termijn die voldoende draagvlak voor maatregelen op de lange termijn niet mogen frustreren.

Kenmerkend voor alle vier de waterschappen is de behoefte de ambities te verwezenlijken samen met alle belanghebbenden in het beheergebied, zodat de keuzes in het waterbeheer breed worden gedragen. Samen is dan ook een veelvuldig terugkerend begrip en ziet op samenwerking met burgers, bedrijven en Ngo's in het gebied als op samenwerking met de andere waterschappen, de provincies, het rijk en gemeenten. Deze behoefte aan samenwerking vertaalt zich enerzijds in een sterke focus op vrijwillige maatregelen, vrijwillige grondaankopen en actieve betrokkenheid in gebiedsprocessen en de DAW en anderzijds op een focus die zich primair richt op het nemen van eigen inrichtingsmaatregelen en het wijzen op verantwoordelijkheden van andere betrokken overheden. Het is immers duidelijk dat zowel het voldoen aan de KRW-verplichtingen als het bijdragen aan de grotere lange termijn opgaven een gezamenlijke inspanning van alle overheden zowel in Nederland als met buurlanden op meerdere beleidsterreinen vraagt. De afhankelijkheid van de waterschappen van andere overheden is dan ook groot.

Deze benadering heeft geleid tot positieve uitkomsten. Voorbeelden die kunnen worden genoemd zijn de investeringen in samenwerking met Vlaanderen, projecten als Schoon water voor Brabant, waarmee het bestrijdingsmiddelengebruik wordt verminderd, het sensor-gestuurd boeren, het waterketenproject Schone Maas, samenwerking met de gemeente Eindhoven en voorlichtingsprojecten en kennisuitwisseling met gemeenten en omgevingsdiensten. Er zijn succesvolle inrichtingsmaatregelen genomen en de waterkwaliteit is al verbeterd.

Tegelijkertijd zijn er lastige opgaven. Het vertrouwen van de betrokkenen in het gebied is cruciaal, en men wil een betrouwbare overheid zijn. Door de problemen met stikstof en de tijdverslindende gebiedsprocessen in het kader van het NPLG en het BPLG zijn er zorgen of deze processen het tijdig bereiken van de KRW-doelen niet in de weg staan. Daarbij speelt ook een rol dat men wil voorkomen dat men eerst met betrokkenen in gesprek moet over korte termijn KRW-maatregelen en later nog eens terug moet komen voor langere termijn NPLG-maatregelen. De verhouding tussen maatregelen in beide sporen zijn ook niet altijd helder en het verbeteren van de waterkwaliteit als integraal onderdeel van ecosysteemherstel zet de waterschappen voor grote uitdagingen. Denk aan het voornemen om brede beekdalen te realiseren en de relatie tussen bestrijding van de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast en droogte, biodiversiteitsherstel en verbeteren van de waterkwaliteit. De effectiviteit van maatregelen op ecologisch herstel is niet altijd duidelijk en kan langer duren dan verwacht. Nieuwe opkomende stoffen en nog niet genormeerde stoffen zorgen

eveneens voor waterkwaliteitsproblemen die nog niet onder het regime van de KRW vallen. Daarbij is er een weerzin te bespeuren tot het nemen van meer dwingende maatregelen, aanscherping van vergunningen, meer waterschapsregelgeving en gedwongen deelname aan inrichtingsprojecten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gedoogplichten. Ondanks dat er veel beleid is gemaakt, maatregelen zijn genomen en samenwerking met anderen is gezocht en deels gerealiseerd, blijkt dat niet alle verplichtingen tijdig zijn nagekomen of vrij laat zijn of worden opgestart.

Uit bovenstaande komt een behoefte naar voren aan handelingsperspectief. Daarvoor moet een antwoord worden gevonden op de volgende vragen: wat zijn de opgaven, wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de waterschappen, wat zijn de risico's als men onvoldoende actie onderneemt, wat zijn de afhankelijkheden van anderen en wat kunnen of moeten de waterschappen zelf doen om hun eigen verantwoordelijkheden ten volle te kunnen nemen en de risico's te reduceren?

In voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van het onderzoek naar de vraag of de opgaven voldoende duidelijk zijn, en is gebleken dat de opgaven duidelijk zijn. Ook de risico's voor het niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit het EU-recht en de KRW in het bijzonder zijn in kaart gebracht. Er is in kaart gebracht waar de afhankelijkheden van anderen uit bestaan en welke maatregelen tot dusver zijn genomen of ingepland voor de komende periode tot 2027.

In dit hoofdstuk schetsen we aan de hand van de taken en bevoegdheden van de waterschappen hoe de weg voorwaarts eruit kan zien en doen we aanbevelingen voor mogelijk aanvullende maatregelen. Daarmee worden verantwoordelijkheden genomen, risico's verkleind en hopelijk de waterkwaliteit verbeterd.

5.2 Taken en bevoegdheden waterschappen in relatie tot KRW-doelbereik

Bij het bereiken van de KRW-doelstellingen spelen de waterschappen een belangrijke rol. Die rol moet ook niet worden overschat, omdat de waterschappen vanwege begrenzing van hun taken en bevoegdheden slechts een deel van de KRW-doelstellingen voor hun rekening kunnen nemen. Van groot belang voor de waterschappen is dat zij wel doen wat binnen hun taken en bevoegdheden ligt om aan de KRW-doelstellingen te voldoen. Die taken liggen op het terrein van het onderhoud en beheer van de regionale watersystemen, waartoe naast oppervlaktewaterlichamen, waterkeringen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken ook de grondwaterlichamen behoren.

In beginsel berust het grondwaterbeheer bij de waterschappen. De zorg voor het watersysteem inclusief grondwaterlichamen wordt in beginsel aan het waterschap toebedeeld, voor zover het watersysteem of onderdelen daarvan niet beheer zijn bij het Rijk.¹⁰⁴ Wel hebben provincies te taak om de kwaliteit van het grondwater te beschermen in grondwaterbeschermingsgebieden ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Bovendien is het provinciebestuur het bevoegd gezag voor de grote grondwateronttrekkingen.¹⁰⁵ Ook gemeenten spelen een rol waar het gaat om bodembescherming dat nauw samenhangt met ruimtegebruik en milieubelastende activiteiten.

In het kader van de KRW-doelstellingen zijn daarbij vooral het beheer van regionale oppervlaktelichamen en de grondwaterlichamen van belang. De doelstellingen waarop dat beheer

¹⁰⁴ Art. 3.2 Wtw jo. art. 2 lid 2 Wsw.

¹⁰⁵ Art. 6.4 Wtw.

ter uitvoering van de KRW moet zijn gericht zijn het voorkomen en beperken van waterschaarste en de verbetering en bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.

De beheertaak van de waterschappen ten aanzien van regionale watersystemen bestaat uit een actieve beheertaak,¹⁰⁶ dat wil zeggen de handelingen die waterschappen zelf actief uitvoeren ten behoeve van hun beheertaken, zoals het aanleggen en onderhouden van waterstaatswerken of het bedienen van kunstwerken, zoals een gemaal. Daarnaast omvat de beheertaak een passieve component, dat wil zeggen dat waterschappen de handelingen van burgers en bedrijven reguleert door middel van vergunningen of algemene regels. Ter uitvoering van deze beheertaken staat het waterschap juridische instrumenten ter beschikking, zoals de bevoegdheid tot regelgeving, vergunningverlening (inclusief wijziging en intrekking van vergunningen), het stellen van maatwerkvoorschriften en toezicht en handhaving.

5.2 Actief beheer

Bij de Brabantse waterschappen zien we dat er met het oog op het bereiken van de KRW-doelen in belangrijke mate wordt ingezet op de maatregelen in het kader van actief beheer, zoals natuurvriendelijk onderhoud, het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, beek- en kreekherstel, vispassages en het vasthouden van water.

5.2.1 *Projecten en grondverwerving*

Alle waterschappen geven aan dat vrijwillige grondverwerving voor de herinrichting van oppervlaktewaterlichamen een probleem is, dat men voor gedwongen grondverwerving (onteigening) afhankelijk is van andere overheden en dat men het ook niet in alle gevallen mogelijk acht om het onteigeningsinstrument in te zetten.¹⁰⁷ Voor zover het gaat om de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, zoals natuurvriendelijke oevers en vispassages, zullen de waterschappen een projectplan moeten vaststellen, waarop de projectprocedure alleen van toepassing is als GS dat hebben bepaald. Indien het projectplan in strijd is met het bestemmingsplan, dan is daarvoor de medewerking van de gemeente (of de provincie) vereist. Voor zover de belangen van grondeigenaren geen onteigening vorderen, dan kan het waterschap hen een gedoogplicht opleggen en is bij de grondverwerving zelf geen andere overheid betrokken.

Onder de Omgevingswet kan het dagelijks bestuur van het waterschap zelf kiezen of het een projectbesluit vaststelt of dat het zichzelf een vergunning eigen dienst verleend. Wordt gekozen voor de vergunning eigen dienst, dan is de situatie grotendeels vergelijkbaar met de huidige in geval er een projectplan wordt vastgesteld waarop de projectprocedure niet van toepassing is verklaard door GS. Indien het waterschap kiest voor de vaststelling van een projectbesluit, dan wijzigt het projectbesluit het omgevingsplan, voor zover dat plan aan de uitvoering van het projectbesluit in de weg staat. In dat geval moet het projectbesluit worden goedgekeurd door GS. Het projectbesluit levert een zelfstandige titel op voor onteigening. Het waterschapsbestuur kan de onteigeningsbeschikking zelf vaststellen, maar deze moet wel worden bekrachtigd door de bestuursrechter om rechtskracht te verkrijgen. Onder de Omgevingswet kan uitsluitend worden

¹⁰⁶ De rwzi's zijn in beginsel in beheer van de waterschappen, maar behoren niet tot het watersysteem, zodat rwzi's niet in deze paragraaf worden besproken. Zie daarvoor paragraaf 5.3.

¹⁰⁷ Onteigening van gronden voor aanleg natuurvriendelijke oevers is volgens (R) niet mogelijk, omdat niet kan worden gemotiveerd er persé grond van agrariër X nodig is i.p.v. grond iets verderop van agrariër Y. In oppervlaktewaterlichamen die zijn aangewezen als kunstmatig is de aanleg van natuurvriendelijke oevers niet verplicht volgens het ministerie, zodat de noodzaak voor onteigening volgens (R) lastig is te motiveren.

onteigend als het waterschap geen gedoogplicht aan de grondeigenaar kan opleggen. Voordat het waterschap tot onteigening kan overgaan, zal dan ook eerst moeten worden onderzocht of met het opleggen van een gedoogplicht kan worden volstaan.

Voor zover het gaat om projecten die geen betrekking hebben op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, zijn de waterschappen formeel niet bevoegd tot het uitvoeren van die projecten. Daarvoor hebben zij ook geen bevoegdheden, zo kunnen zij geen projectplan vaststellen of gedoogplichten opleggen. Het opnemen van dergelijke projecten als KRW-maatregelen in het beheerprogramma achten wij dan ook niet doelmatig en strekt in onze ogen niet tot aanbeveling. De bevoegdheid tot het uitvoeren van dergelijke projecten ligt bij de gemeenten en de provincie, die daarvoor ook het benodigd juridisch instrumentarium beschikken. Indien een dergelijk project is uitgevoerd, dan kunnen de waterschappen hun waterbeheer aanpassen aan het gerealiseerde project.¹⁰⁸ In dit verband is een interessante vraag in hoeverre de waterschappen de brede beekdalen als oppervlaktewaterlichaam en/of beschermingszone kunnen aanmerken. Die begrenzing bepaalt immers ook de reikwijdte van het juridisch instrumentarium dat de waterschappen kunnen inzetten.¹⁰⁹

5.3 Passief beheer

In mindere mate wordt het instrumentarium voor passief beheer gebruikt. Dat instrumentarium wordt voornamelijk gebruikt als er watervergunningen bij het waterschap worden aangevraagd. In dat geval is het waterschapsbestuur ook juridisch verplicht om de aanvraag te toetsen aan de KRW-doelen. Een watervergunning moet immers worden geweigerd als deze onverenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet, waaronder verbetering en bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Met dat doel moeten aanvragen niet alleen getoetst worden aan water(beheer)plannen, die gericht zijn op het bereiken van de KRW-doelen, maar zoals uit de Wezer-uitspraak blijkt, ook direct aan de KRW-doelen voor het desbetreffende waterlichaam. Hiervoor dient met spoed – en bij voorkeur in samenwerking met andere waterbeheerders – een toetsingskader te worden ontwikkeld voor toetsing aan de ecologische doelstellingen.

Om de KRW-doelen te bereiken, kan het echter ook nodig zijn om verleende vergunningen aan te scherpen of zelfs in te trekken. Aanscherping of intrekking van verleende vergunningen is in ieder geval een mogelijke maatregel om de KRW-doelen te bereiken. Hetzelfde geldt voor het stellen van strengere maatwerkvoorschriften in geval een lozing wordt gereguleerd door algemene (rijks)regels.

Wat opvalt is dat deze maatregel door geen van de Brabantse waterschappen wordt overwogen, terwijl de KRW en ook Waterwet wel eisen dat ook de verleende toestemmingen tegen het licht moeten worden gehouden en zo nodig moeten worden herzien, als blijkt dat de KRW-doelen niet worden bereikt¹¹⁰ of als voor lozingen de beste beschikbare technieken niet worden toegepast.¹¹¹

De vraag is dan ook hoe lang de waterschappen dit instrument nog onbenut kunnen laten. In het natuurbeschermingsrecht zien we al dat door NGO's wordt verzocht om intrekking en/of aanscherping van vergunningen in gevallen waarin de (instandhoudings)doelstellingen van de

¹⁰⁸ Zie ook onderzoek projectbesluitbevoegdheid bij natuurontwikkeling in opdracht van de provincie.

¹⁰⁹ Ter bescherming van waterstaatswerken kunnen waterschappen wel beschermingszones in het leven roepen. Deze zones maken geen onderdeel uit van het waterstaatswerk zelf, maar binnen deze zones kunnen ter bescherming van waterstaatswerken handelingen van derden worden gereguleerd. In zoverre is dan ook geen sprake van actief, maar passief beheer.

¹¹⁰ Art. 11 lid 5 KRW en art. 6.22 lid 3 sub b Wtw

¹¹¹ Art. 6.26 lid 1 sub b Wtw jo. art. 2.22 lid 5 Wabo.

Habitatrichtlijn en de Natuurbeschermingsrecht niet worden bereikt. Het ligt voor de hand dat waterschappen ook met dergelijke verzoeken zullen worden geconfronteerd. Indien de rechter de lijn in het natuurbeschermingsrecht volgt, en dat ligt in onze ogen voor de hand, zal het waterschapsbestuur intrekking of aanscherping van een vergunning alleen kunnen weigeren als wordt aangegeven op welke manier de KRW-doelen dan wel zo snel mogelijk zullen worden bereikt. Het is dan ook verstandig om als Brabantse waterschappen na te denken over hoe met dergelijke verzoeken zal worden omgegaan. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt welke verontreinigingsbron of -bronnen worden aangepakt, binnen welke termijn en op welke wijze.

De Brabantse waterschappen zijn bezig met de actualisering van het vaak verouderde vergunningenbestand voor lozingen of hebben daar plannen voor. Ook is aandacht voor het in kaart brengen van en indien nodig met het oog op de KRW-doelen (strenger) reguleren van grondwateronttrekkingen, ook de kleinere onttrekkingen. Voor tijdig doelbereik is dat wel aan de late kant, maar het is goed dat de actualisering is ingezet.

In onze ogen is het ook noodzakelijk dat de waterschappen met het oog op de uitvoering van de KRW verleende toestemmingen voor activiteiten, inclusief algemene regels, tegen het licht houden, activiteiten die van belang (kunnen) zijn voor KRW-doelbereik in kaart brengen en deze activiteiten, indien nodig met het oog op KRW-doelbereik, strenger reguleren. Daarbij moet wel voor ogen worden gehouden dat naar het geheel van belastende activiteiten (bronnen), zoals lozingen of grondwateronttrekkingen, zal moeten worden gekeken, inclusief activiteiten die onder algemene regels vallen. Dat is nodig om onderbouwde keuzes te maken ten aanzien van de vraag welke activiteiten met het oog op het bereiken van de KRW-doelen (mogelijk) zullen (moeten) worden beperkt. Indien bijvoorbeeld ook diffuse bronnen ten aanzien waarvan de waterschappen geen bevoegdheden hebben, zoals het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, een belangrijke bijdragen leveren aan het niet bereiken van de KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen, zal over de meest doeltreffende en doelmatige aanpak in overleg moeten worden getreden met de overheden die wel de bevoegdheid hebben om deze diffuse bronnen te reguleren. Indien vooral diepe grote grondwateronttrekkingen een disbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater tot gevolg hebben, zullen de waterschappen in overleg met de provincie tot een doeltreffende en doelmatige aanpak moeten komen voor het herstellen van die balans uiterlijk in 2027, zoals de KRW vereist.

In dit kader moet ook de Omgevingswet worden genoemd, die de waterschappen de bevoegdheid geeft om directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken¹¹² zelfstandig te reguleren. De regulering van deze directe lozingen wordt immers voor een belangrijk deel gedecentraliseerd.¹¹³ Dat betekent dat waterschappen zelf in hun waterschapsverordening de regels voor lozingen kunnen vaststellen, ofwel omdat deze lozingen niet meer op rijksniveau (in het Besluit activiteiten leefomgeving) worden gereguleerd, ofwel omdat het waterschap een zeer ruime bevoegdheid krijgt om aanvullende en afwijkende maatwerkregels te stellen ten aanzien van lozingen die wel op rijksniveau (in het Bal) zijn gereguleerd. Daarmee kunnen de waterschappen ook aanvullende meldingsplichten en vergunningplichten voor lozingen in het leven roepen voor

¹¹² Het gaat om lozingen die thans op grond van art. 6.2 lid 1 Wtw, het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen worden gereguleerd. Zie voor een omschrijving van het begrip 'lozingsactiviteit' de memorie van toelichting bij de Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 620: "Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de ervaring heeft uitgewezen ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken."

¹¹³ Directe lozingen zijn niet afkomstig van diffuse bronnen, Het gaat dus uitdrukkelijk niet om de regulering van diffuse bronnen. De bevoegdheid om diffuse bronnen te reguleren blijft bij het Rijk.

lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen die op rijksniveau (in het Bal) zijn gereguleerd. Daarnaast krijgt het waterschap ten aanzien van op rijksniveau (Bal) gereguleerde lozingen een zeer ruime bevoegdheid om aanvullende en afwijkende maatwerkvoorschriften te stellen. Met deze bevoegdheden komt ook een verantwoordelijkheid, dat wil zeggen dat de waterschappen zullen moeten nadenken of en op welke wijze zij hun nieuw verkregen bevoegdheden zullen inzetten voor het bereiken van de KRW-doelen. De minister hintte daar ook al op in het kader van de vormgeving van het KRW-impulsprogramma.¹¹⁴

5.4 RWZI's

Naast het beheer van de regionale watersystemen, is ook het beheer en de exploitatie van de rioolwaterzuiveringsinstallaties een belangrijke waterschapstaak in het kader van de KRW-doelstellingen. Het effluent vanuit de zuivering wordt immers op oppervlaktewaterlichamen geloosd, zodat de concentraties verontreinigende stoffen die daarin achterblijven na de zuivering de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewateren kan beïnvloeden. Voor zover de lozing van stoffen in het effluent bijdragen aan een overschrijding van de KRW-doelen, hebben waterschappen dus een knop om aan te draaien, voor zover die stoffen door middel van zuiveringstechnieken uit het influent zijn te halen.

Nutriënten zijn belangrijke stoffen die zorgen voor overschrijding van de KRW-doelen. Door het intensiveren van de zuivering binnen de rwzi's kunnen de waterschappen dus een belangrijke bijdrage leveren aan het bereiken van de KRW-doelen, voor zover er zuiveringstechnieken beschikbaar zijn die deze stoffen uit het influent kunnen halen. Daar hangt vanzelfsprekend een prijskaartje aan. Alle Brabantse waterschappen passen hun rwzi's aan met het oog op KRW-doelen. Sommige waterschappen gaan daarin verder dan andere. Waterschap (A) heeft daarbij als doelstelling dat het geloosde effluent voldoet aan de waterkwaliteit waaraan het ontvangende oppervlaktewaterlichaam moet voldoen, zodat de rwzi's in zoverre niet bijdragen aan de overschrijding van de KRW-doelen.

Beseft moet echter worden dat de zuivering van afvalwater een *end of pipe*-maatregel is binnen de afvalwaterketen. Gelet op het beginsel van de aanpak van verontreiniging bij de bron, is het van belang dat in ieder geval ook de bron wordt aangepakt. Ook vanuit doelmatig-, doeltreffendheids-, en kostenoverwegingen kan dat raadzaam zijn. Dat begint bij de burgers en bedrijven die hun afvalwater op het gemeentelijke vuilwaterriool lozen, waarvan het (als influent) uiteindelijk op de RWZI wordt gebracht. Wat niet in het vuilwaterriool wordt gebracht, komt ook niet in de RWZI en het oppervlaktewater terecht. De gemeente is rioolbeheerder en is in die hoedanigheid bevoegd gezag voor lozingen op het vuilwaterriool. De gemeente kan met andere woorden invloed uitoefenen op de kwaliteit van influent. Ook gemeenten hebben dus een belangrijke knop om aan te draaien, indien er stoffen op het vuilwaterriool worden geloosd die een probleem zijn voor KRW-doelbereik.

Als een bedrijf een omgevingsvergunning nodig heeft voor de lozing op het vuilwaterriool, dan heeft het waterschap een adviesbevoegdheid, zodat zij invloed kunnen uitoefenen op de kwaliteit van het afvalwater dat op het vuilwaterriool wordt geloosd en uiteindelijk in de RWZI moet worden gezuiverd. Dat advies kan onder het huidige recht zelfs bindend zijn als door de lozing de KRW-doelen van het oppervlaktewater waarop de RWZI loost in gevaar komen of de doelmatige werking van de zuivering wordt beperkt. Niet alle Brabantse waterschappen maken gebruik van deze

¹¹⁴ Zie Bijlage bij Kamerbrief Vormgeving van het KRW-impulsprogramma, p. 5.

adviesbevoegdheid, omdat zij indirecte lozingen als een taak van de gemeente zien. Wij denken dat het toch verstandig is om serieus van deze adviesbevoegdheid gebruik te maken, zeker als er stoffen worden geloosd die in de RWZI niet of tegen zeer hoge kosten uit het afvalwater kunnen worden gehaald en die een gevaar vormen voor het bereiken van de KRW-doelen van het desbetreffende oppervlaktewater. Als de waterschappen alles uit de kast willen halen om aan de KRW-doelen te voldoen, dan ligt het voor de hand om de adviesbevoegdheid niet te laten liggen.

Onder de Omgevingswet zal het bindende adviesrecht voor waterschappen voor omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen komen te vervallen, waardoor de invloed van de waterschappen op de indirecte lozingen zal afnemen. Voor de waterschappen is het naar onze mening daarom verstandig om de invoering van een aansluitvergunningstelsel in de waterschapsverordening te overwegen. Daarmee kunnen lozingen op de RWZI door het waterschapsbestuur zelf in de waterschapsverordening worden gereguleerd en kunnen de waterschappen de kwaliteit van het influent (met het oog op de KRW-doelen) zelf beïnvloeden. In de uitvoering van het KRW-impulsprogramma wordt deze mogelijkheid ook door de minister geopperd.

Er is discussie of de mogelijkheid van een aansluitverordening juridisch wel mogelijk is. Dat is het geval. Op grond van art. 78 Wsw maakt het algemeen bestuur van het waterschap de verordeningen die het nodig oordeelt voor de behartiging van de taken die aan het waterschap zijn opgedragen. Ingevolge art. 2 lid 2 Wsw wordt de zorg voor zuivering van stedelijk afvalwater (art. 2.17 lid 1 sub a onder 2 Ow) aan het WS opgedragen. Ter uitoefening daarvan kan het waterschapsbestuur dus regels stellen in de verordening. Dat is anders als over dit onderwerp in hogere regelgeving regels zijn gesteld waarmee een aansluitvergunningstelsel in strijd zou zijn (art. 59 Wsw). Zo'n hogere regeling is ons niet bekend.

Wel is er een convenant gesloten in 2017 waarin is afgesproken dat er geen gebruik meer wordt gemaakt van de aansluitvergunning. Dat doet echter niet af aan het bestaan van de bevoegdheid voor het waterschap om een aansluitvergunningstelsel op te nemen in de waterschapsverordening. Hierover wordt in de parlementaire geschiedenis van de Waterwet het volgende opgemerkt:

“Ook voor het afschaffen van de aansluitvergunning is geen aanpassing van de Waterwet nodig. Het is aan de waterschappen om op basis van hun eigen autonome verordenende bevoegdheden al dan niet gebruik te maken van dit instrument.”¹¹⁵

En:

“Op grond van artikel 78 van de Waterschapswet hebben waterschappen de autonome bevoegdheid om een aansluitverordening op te stellen en aansluitvergunningen te eisen van de gemeenten. De Waterwet vormt geen beletsel voor het systeem van aansluitvergunningen, zoals dat is gebaseerd op artikel 78 van de Waterschapswet. Het is derhalve aan de waterschappen om al dan niet gebruik te maken van dit instrument.”¹¹⁶

De Omgevingswet brengt op dit punt geen wijzigingen, zodat ook onder de Omgevingswet de bevoegdheid voor de waterschappen bestaat om lozingen vanuit het openbare vuilwaterriool op de RWZI door middel van een vergunningplicht of algemene regels te reguleren in hun waterschapsverordeningen.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 6, p. 18.

¹¹⁶ Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 6, p. 30.

Via de zuiveringsheffing staat er een prijs op lozen van afvalwater op de RWZI. Door de zuiveringsheffing voor bedrijven te verhogen kan het waterschap ook sturen op het influent dat op de RWZI's wordt geloosd.

6. Samenvatting risico's en Aanbevelingen

6.1 Inleiding

In bovenstaande hoofdstukken is de systematiek van het EU-recht en de KRW uiteengezet en zijn mogelijke risico's geïnterpreteerd. Onderzocht is hoe het beleid en de uitvoering bij de Brabantse waterschappen is vormgegeven en waar mogelijk restopgaven liggen. Hierna wordt aan de hand van de bevindingen uit eerdere hoofdstukken een aantal aanbevelingen gedaan. Daarbij merken wij op dat vanwege de beleidsruimte die de waterschappen hebben dit geen juridisch-technische keuze is, maar de te nemen aanvullende maatregelen in een politiek-bestuurlijke context worden genomen. Dat neemt niet weg dat de risico's niet politiek-bestuurlijk van aard zijn en voor ieder van de waterschappen kunnen leiden tot aansprakelijkheden vanwege het niet voldoen aan de KRW.

6.2 Eigen verantwoordelijkheid

Waterschappen hebben een eigen verantwoordelijkheid bij de uitvoering van de KRW en kunnen niet volstaan met alleen het nationale recht toepassen. Zij dienen zich bewust te zijn van het risico dat de wetgever de richtlijn niet goed heeft omgezet of niet volledig en correct toepast, en dat particulieren zich daar bij het waterschap of de rechter op kunnen beroepen. Risico's bestaan uit een onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het begrip 'geen achteruitgang', niet richtlijnconform worden toegepast; het niet richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen, terwijl dit wel mogelijk was of het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen zelfstandig toe te passen in het geval deze bepalingen door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

Aanbevelingen

- Zorg voor voldoende kennis binnen de organisatie over de KRW en de consequenties van Europeesrechtelijke verplichtingen.
- Zorg dat mogelijke aansprakelijkheidsrisico's goed in beeld zijn en handel daar adequaat naar, alhoewel de invulling van wat adequaat is deels afhankelijk is van politiek-bestuurlijke keuzes.
- Verken bij mogelijk schade vanwege aansprakelijkheid van het waterschap die veroorzaakt is door andere overheden en niet aan het waterschap is te wijten de mogelijkheid van regres.

6.3 Praagmatische uitvoering

Het hanteren bij het toepassen van de Praagmatische methode die ten grondslag ligt aan de 'Handreiking KRW-doelen' (STOWA) kent een zeker risico omdat de rechter (Europees en nationaal) zich daar nog niet over heeft uitgelaten. Bij zowel de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren als bij het afleiden van de daarvoor geldende ecologische doelen heeft het provinciebestuur beoordelingsruimte ten aanzien van de vraag welke maatregelen

vanwege significante gevolgen voor het brede milieu of gebruiksfuncties of gering effect bij de vaststelling van het GEP buiten beschouwing worden gelaten. Aangezien het volgens de KRW hierbij alleen kan gaan om hydromorfologische redenen, is het waarschijnlijk dat mogelijke emissiebeperkende maatregelen niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Dat heeft bovendien tot gevolg dat maatregelen die significante gevolgen hebben voor gebruiksfuncties die geen reden waren voor aanwijzing van het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig, niet buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. De vraag is daarmee welke gebruiksfuncties kunnen worden betrokken, wanneer een aantasting 'significant' is en wanneer een maatregel 'gering' effect heeft. Landbouw en visserij worden als gebruiksfunctie bijvoorbeeld niet uitdrukkelijk in de KRW genoemd als gebruiksfuncties ten behoeve waarvan oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig kunnen worden aangemerkt. Het is dan ook niet zeker of oppervlaktewateren ten behoeve van deze gebruiksfuncties als sterk veranderend of kunstmatig mogen worden aangewezen. Aanwijzing is wel mogelijk als het treffen van de noodzakelijke hydromorfologische maatregelen om de goede ecologische toestand te bereiken significant negatieve effecten zou hebben op de waterhuishouding of de ontwatering. Er moeten dan vanwege technische haalbaarheid en onevenredige kosten geen andere – voor het milieu aanmerkelijk gunstigere - maatregelen mogelijk zijn om het doel van de waterhuishouding en ontwatering te dienen. Onder die voorwaarden kan worden betoogd dat aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderend of kunstmatig ten dienste van agrarische gebruiksfuncties mogelijk is. Dat zou betekenen dat bij het vaststellen van het GEP hydromorfologische maatregelen buiten beschouwing mogen worden gelaten, indien deze daarop een significant negatief effect zouden hebben.

Omdat de ecologische doelen en de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewateren en de daarvoor af te leiden doelen zes jaarlijks opnieuw moeten worden vastgesteld, kunnen de ecologische doelen ten opzichte van de vorige planperiode wijzigen. Nu 2027 dichterbij komt en de inschatting is dat de KRW-doelen dan niet zullen worden bereikt, bestaat het risico dat de grenzen van de provinciale beoordelingsruimte bewust of onbewust worden opgezocht. Het is dan ook goed dat provincies en waterschappen zich van de hierboven geschetste risico's bewust zijn en zich niet rijk rekenen.

Aanbeveling

- Motiveer overtuigend dat de gebruiksfunctie landbouw valt onder 'andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling', die art. 4 lid 3 sub a onder V KRW wel erkent als reden voor aanwijzing. In onze ogen ligt dat bij een agrarische gebruiksfunctie niet direct voor de hand. Dat geldt zowel voor het vaststellen van de doelen als de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen en de vast te stellen maatregelen, waarbij maatregelen die een significant effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties buiten toepassing worden gelaten. Waterhuishouding of afwatering zijn wel uitdrukkelijk in art. 4 lid 3 sub a KRW aangewezen als redenen om een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderend of kunstmatig aan te merken. Wel zal dan steeds moeten worden gemotiveerd dat het belang van de waterhuishouding of afwatering (ten dienste van de agrarische functie) vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten niet met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen kan worden bereikt. In dat kader verdient het bovendien aanbeveling om de redenen voor aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderend of kunstmatig en de toekenning van de maatschappelijke functies van het watersysteem in het provinciale waterprogramma goed op elkaar af te stemmen.

6.4 Uitzonderingen

De KRW kent een dubbele doelstelling, waarbij er zowel geen achteruitgang op mag treden, als gezorgd moet worden voor een verbetering van de watertoestand tot de goede toestand is bereikt. Op die verplichtingen zijn uitzonderingen mogelijk, maar deze moeten beperkt worden uitgelegd. Ieder gebruik van een uitzondering is aan strikte voorwaarden verbonden en toepassing van zowel de milieudoelstellingen als de uitzonderingen mag niet leiden tot het niet halen van doelen in andere delen van het stroomgebied én mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau dan onder de 'oudere' generatie richtlijnen (artikel 4 lid 8 en 9 KRW). Termijnverlenging is niet mogelijk als het gaat om het verbod op achteruitgang. Bij een beroep op 'doelverlaging' blijft het achteruitgangsverbod onverkort gelden. Het Hof is van oordeel dat de lidstaten beoordelingsvrijheid hebben bij de vaststelling van een hoger openbaar belang wanneer zij zich beroepen op de uitzondering van artikel 4 lid 7 KRW waardoor doelen later of niet gehaald worden of een goede toestand achteruitgaat.

Aanbeveling

- Wanneer men zich beroept op artikel 4 lid 7 KRW of elke andere uitzonderingsbepaling dient dit per waterlichaam goed onderbouwd en gemotiveerd te worden. Ook indien er sprake is van een tijdelijke achteruitgang, dient men zich te beroepen op artikel 4 lid 7 KRW, met de bijbehorende strenge motivering.

6.5 Gedeelde verantwoordelijkheden

De doelen van de KRW gelden voor alle wateren en de verplichtingen zien op het bereiken van de doelen. Niettemin is Rijksbeleid dat de verplichtingen zien op het nemen van de maatregelen zoals voorzien in de verschillende waterbeheerplannen en zoals afgestemd met provincie en Rijk. Ook andere overheden hebben maatregelen te nemen om aan hun deel van de KRW-verplichtingen te voldoen. Men kan daardoor betogen dat het voor de waterschappen voldoende is de voorgenomen maatregelen op tijd uit te voeren, zolang hogere overheden geen gebruik maken van de toezichts- en sturingsinstrumenten waar zij over beschikken om de waterschappen aan te zetten tot het nemen van aanvullende of andere maatregelen. Dit is gezien de hiervoor beschreven eigen verantwoordelijkheid van de waterschappen echter risicovol.

Aanbeveling

- Spreek andere overheden formeel aan op de gekozen benadering van rijk, provincies en waterschappen dat waterschappen de maatregelen uitvoeren die in de beheerplannen zijn opgenomen en dat daarbij het uitgangspunt van de waterschappen is dat de andere overheden ook de hen toebedeelde maatregelen nemen. Wijs erop dat de waterschappen niet kunnen zorgen voor doelbereik als ook andere overheden hun verantwoordelijk niet nemen. Wijs daarbij op de effectiviteit van generieke en aanvullende maatregelen bij het kunnen behalen van de doelen. Wijs ook op het risico dat KRW-doelen niet in 2027 kunnen worden bereikt als vertraging ontstaat op andere dossiers waarin maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit worden voorzien die noodzakelijk zijn voor het bereiken

van de KRW-doelen (zoals het NPLG en de stikstofproblematiek). Wijs erop dat de waterschappen alle maatregelen zullen nemen die geschikt (effectief en efficiënt) zijn en binnen hun bevoegdheden liggen (en doe dat dan ook, zie verder hierna). Hiervoor kunnen bestaande gremia als het RBOM worden gebruikt, maar zorg dat afspraken namens alle vier de waterschappen mede worden ondertekend. Blijf het Rijk aansporen om aandacht te hebben voor grensoverschrijdende samenwerking om de verontreiniging vanuit het buitenland te verminderen.

6.6 Flexibiliteit, beleidsvrijheid, eigen verantwoordelijkheid en urgente verplichtingen

De KRW biedt de lidstaten behoorlijk veel beleidsruimte ten aanzien van de wijze waarop de doelen zullen worden bereikt. Een breed maatregelenpakket is mogelijk, variërend van verplichte basismaatregelen tot een scala aan aanvullende maatregelen, variërend van inrichtingsmaatregelen, financiële instrumenten tot vrijwillige samenwerking. Die flexibiliteit en vrijheid heeft ook een keerzijde. Indien de doelen niet op tijd worden bereikt zal het waterschap aan moeten tonen waarom men verwachtte met de gekozen maatregelen op tijd de doelen te bereiken en het is ook een eigen verantwoordelijkheid als dit niet blijkt te lukken. Uit het onderzoek blijkt dat er veel wordt gekozen voor vrijwillige maatregelen, voor aanvullende maatregelen waaronder inrichtingsmaatregelen die het waterschap onder eigen beheer uitvoert, maar sterk afhankelijk is van grondposities van anderen, en investeringen in de RWZI's zijn nog onvoldoende. Er is pas recent meer aandacht voor het intensiveren van kerntaken als vergunningverlening, toezicht en handhaving. Het stellen van aanvullende eisen komt slechts sporadisch voor en er wordt nog onvoldoende gebruik gemaakt van bestaande adviesrechten. Het verplichte maatregelenpakket is duidelijk niet voldoende om de KRW-doelen te halen. Het reguliere werk wat betreft VTH moet op orde zijn, zodat voorkomen wordt dat activiteiten/lozingen de doelen frustreren. Ook de monitoring moet beter doorwerken. Er wordt wel gemeten, maar niet genoeg om adequaat te reageren op de relatie activiteiten/oorzaken-maatregelen-doelbereik. Monitoringsresultaten dienen leidend te zijn voor acties in de organisatie van het waterschap, maar ook daarbuiten. Een risico is dat bij ruimtelijke planvorming en wateradviezen onvoldoende wordt gelet op waterkwaliteitsaspecten. Ondanks dat de Kamerbrief Water en Bodem Sturend niet veel harde juridische verplichtingen kent, is het goed deze leidend te laten zijn bij beheer in de komende jaren en andere overheden op de daarin gemaakte structurende keuzes te wijzen.

Aanbevelingen

- Neem de eigen verantwoordelijkheid serieus, en wijs niet alleen naar anderen. De aansprakelijkheidsrisico's zijn reëel en veel van de risico's komen eerst op het bord van de waterschappen. Zorg dat oprecht gezegd kan worden dat alles is gedaan wat binnen de eigen mogelijkheden ligt.
- Inventariseer bestaande vergunningen, bezie of deze nog adequaat zijn en of deze aangescherpt dienen te worden in verband met het bereiken van de KRW-doelen, stel zo nodig aanvullende voorschriften.
- Inventariseer alle grondwateronttrekkingen en stel aanvullende eisen waar niet voldaan wordt aan de eisen voor de goede kwantitatieve grondwatertoestand.
- Bezie de eigen algemene regels die de vergunningplicht vervangen en kijk of deze voldoende zijn om de KRW-doelen te halen en of er gekozen moet worden voor aanvullende maatwerkvoorschriften op specifieke locaties.

- Bezie de algemene regels die het Rijk heeft gesteld en beoordeel of er gekozen moet worden voor aanvullende maatwerkvoorschriften op specifieke locaties (generiek beleid ligt meer op het terrein van het Rijk).
- Investeer in gebruikmaking van het adviesrecht dat de waterschappen hebben waar het gaat om indirecte lozingen, maak zo nodig gebruik van een bindend advies (dat onder de Omgevingswet zal komen te vervallen).
- Maak indien nodig gebruik van de mogelijkheid om een aansluitvergunning te eisen voor lozingen vanuit de openbare riolering op de rwzi's of in plaats daarvan algemene regels te vast te stellen in de keur en t.z.t. waterschapsverordening. Dit is juridisch mogelijk.
- Zorg dat bij iedere toestemming (vergunning of project-ook eigen projecten) getoetst is aan de KRW-doelen en niet alleen aan het waterbeheerprogramma. Soms zal de landelijke emissie-immissietoets volstaan, maar onderzoek of een aanvullend toetsingskader ontwikkeld moet worden voor activiteiten met invloed op de ecologische kwaliteit of voor activiteiten die de kwaliteit van de 'overige wateren' negatief beïnvloeden.
- Monitor de effectiviteit van voorgenomen inrichtingsmaatregelen en pas deze zo nodig – bij gebleken ineffectiviteit - aan.
- Besteed aandacht aan de aanvullende eisen die in de jurisprudentie van het Hof van Justitie zijn gesteld aan de bescherming van drinkwaterbronnen en pas hier ook bestaande toestemmingen op aan.
- Zorg dat de monitoring geschikt is om niet alleen toestand en trends te meten, maar ook de effectiviteit van maatregelen en bron van de problemen. Let bij (ruimtelijke) planvorming en wateradviezen voldoende op waterkwaliteitsaspecten.
- Reageer adequaat op monitoringsresultaten en pak de bron van de problemen ten aanzien van de waterkwaliteit aan, voor zover dat binnen de waterschapsbevoegdheden ligt, effectief en efficiënt is.
- Let op dat het gebruik een technische doelaanpassing (door de provincie) niet als 'geitenpaadje' voor een doelverlaging wordt gebruikt. Heb in dat kader een goed oog voor de motivering van technische doelaanpassingen door de provincie.
- Zorg dat de RWZI's op tijd aan de KRW-vereisten voldoen en aan de aanvullende eisen die vanuit de Richtlijn stedelijk afvalwater worden gesteld.
- Ga voortvarend door met de intensivering van VTH-projecten en zorg dat dit optimaal op orde is.
- Laat de Kamerbrief Water en Bodem Sturend in de komende jaren leidend te zijn bij beheer en planvorming en de beoordeling van (ruimtelijke) plannen en besluiten van andere overheden.
- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden is dit de verantwoordelijkheid van het waterschap.
- Maak een onderscheid tussen wat nodig is voor de KRW en bereikt moet zijn voor 2027 en de inspanningen die moeten worden gedaan voor het NPLG en andere dossiers. Stel prioriteiten en kies voor win-win situaties waar dit niet leidt tot grotere aansprakelijkheidsrisico's.
- Overleg met de Brabantse waterschappen of gezamenlijk beleid ontwikkeld kan worden voor het aanscherpen (of zelfs intrekken) van vergunningen, het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels en hoe men zal reageren op verzoeken van derden hieromtrent.

- Verdeel de lusten en lasten billijk over de verschillende betrokkenen binnen het waterschap, om zo de legitimiteit en het draagvlak voor het noodzakelijke strengere beleid te vergroten. Dit kan ook zorgen voor rechtszekerheid en rechtseenheid binnen het Maasstroomgebied.
- Blijf als Brabantse waterschappen ook zelf investeren in grensoverschrijdende afstemming met de buitenlandse autoriteiten. Lokale of regionale afstemming kan vanwege goede contacten op dat niveau immers effectiever zijn dan afstemming op nationaal (of gewestelijk) niveau, waar men meer op afstand staat van de lokale en regionale problematiek.

6.7 Omgevingswet

De Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking zal treden legt meer eigen verantwoordelijkheden neer bij de waterschappen, ook wat betreft het waterkwaliteitsbeheer. Er is destijds gekozen voor een beleidsarme overgang naar de Omgevingswet en de waterschapsverordening. Dat wil zeggen dat de regels van bruidsschat, die van rechtswege onderdeel zullen uitmaken van de waterschapverordening, vooralsnog niet zullen worden aangepast.

Aanbeveling

- De extra bestuurlijke afwegingsruimte die het waterschap krijgt onder het regime van de Omgevingswet kan aanleiding zijn om de eigen waterkwaliteitsregels aan te scherpen in een toekomstige versie van de Waterschapsverordening. Dat is niet een geheel vrijblijvende keuze. Indien niet aan de KRW-doelen wordt voldaan en de eigen regelgevende bevoegdheid niet maximaal wordt benut, zal gemotiveerd moeten worden waarom niet voor aanvullende regelgeving is gekozen.
- Neem aanvullende regels op in de waterschapsverordening ten aanzien van (grond)wateronttrekkingen en (directe) lozingen ter bescherming van drinkwaterbronnen.

BIJLAGE I: Vragenlijst die gehanteerd is bij de interviews en desk study NBWB

Rol van het waterschap bij de implementatie van de KRW (in te vullen aan de hand van de 10 BB methode): Hiervoor worden interviews gehouden met ter zake deskundige medewerkers van de waterschappen, zijn relevante beleidsdocumenten onderzocht en zijn eventuele aanvullende vragen gesteld aan medewerkers die niet aan het interview deelnamen.

- a. Doelstellingen en opgaven voor oppervlaktewater en grondwater:
zijn die voldoende duidelijk en concreet?
- b. Is de noodzakelijke kennis aanwezig om beleid en maatregelen uit te voeren?
- c. Wat zijn politieke beleidsuitgangspunten/prioriteiten? Zijn er leidende beginselen? Welke issues spelen? Welke problemen spelen er, zijn er succesverhalen/goede ervaringen?
- d. Wat zijn belangrijke stakeholders, hoe wordt met ze samengewerkt? Hoe is participatie vormgegeven?
- e. Hoe wordt omgegaan met conflicterende beleidsdoelen (ambitie/geld, landbouw/natuur, beperkingen/economische ontwikkelingen (haalbaar en betaalbaar)
- f. Taken en verantwoordelijkheden van het waterschap, taken en verantwoordelijkheden van andere overheden, verantwoordelijkheden private partijen (voldoende kennis en menskracht aanwezig?). Afhankelijkheden van en samenwerking met andere overheden en private partijen: wat werkt goed, wat niet?
- g. Beleid (waterbeheerplannen, andere beleidsdocumenten, hoe concreet/vaag verwoord, hoe lang staan maatregelen er al in, op welke uitzonderingen wordt een beroep gedaan en voor welke waterlichamen? Welke wettelijke instrumenten worden gebruikt (vergunningen, meldingen, maatwerkvoorschriften, aanscherping of intrekken vergunningen), welke buitenwettelijke instrumenten zoals convenanten, akkoorden etc worden gebruikt)
- h. Uitvoering: welke instrumenten worden gebruikt, welke maatregelen zijn of worden deze planperiode genomen, hoe wordt bijgehouden of gemonitord of doelen worden bereikt?
- i. Is de financiering op orde/adequaate, voldoende? Zijn er bijzondere subsidies, nadeelcompensatie die moet worden betaald, medefinanciering door andere overheden/partijen? Spelen hier problemen?
- j. Handhaving: beleid en concrete handhavingsacties. Zijn er veel illegale activiteiten? Is handhavingscapaciteit op orde? Zijn er specifieke problemen t.a.v. handhaving?
- k. Hoe worden conflicten voorkomen of opgelost?

BIJLAGE II: Geraadpleegde bronnen

Literatuur

Platjouw, Nesheim en Enge (2023)

Platjouw, F.M., Nesheim, J. en Enge, C., Policy coherence for the protection of water resources against agricultural pollution in the EU and Norway, RECIEL 2023, 2023;1–16, <https://doi.org/10.1111/reel.12509>.

Groothuijse, (2023)

Groothuijse, F.A.G. (2023). **Kamerbrief 'Water en Bodem sturend': Een papieren tijger uit de oude doos?** In: Tijdschrift voor Bouwrecht 2023/7.

Wuijts, et al. (2023)

Wuijts, S., Van Rijswijk, H. F.M.W., Driessen, P. P., & Runhaar, H. A. (2023). **Moving forward to achieve the ambitions of the European Water Framework Directive: Lessons learned from the Netherlands.** Journal of Environmental Management, 333, [117424]. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.117424>

Dai, et al. (2022)

Dai, L., Dieperink, C., Wuijts, S., & van Rijswijk, M. (2022). **Assessing the soundness of water governance: lessons learned from applying the 10 Building Blocks Approach.** Water International, 47(4), 610-631. <https://doi.org/10.1080/02508060.2022.2048487>

Holten, van (2022a)

Holten, S.E.A. van (2022a). **Het projectbegrip in het Europees milieurecht (Deel I). De rol van de projecttoets bij het behalen van Europese milieudoelstellingen.** In: Tijdschrift voor Bouwrecht 2022/41

Holten, S.E.A. van (2022b) **Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II), De invulling van het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II), De invulling van het projectbegrip,** Tijdschrift voor Bouwrecht (2022/76)

Van Kempen (2021)

J.J.H. van Kempen (2021), Actualiteiten waterrecht, MenR 2021/48, par. 2.2.

Havekes, et al. (2021)

Havekes, H., van der Molen, D., van Rijswijk, H., & Wensink, W. (Eds.) (2021). **Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, Heden en Toekomst.** Koninklijk Nederlands Waternetwerk (KNW). <https://www.uvw.nl/boek-over-waterkwaliteit-gesproken/>

van Rijswijk, Soininen, & Reese, (2021)

van Rijswijk, H., Soininen, N., & Reese, M. (Guest eds.) (2021). **"Water Law and Sustainability"**, Sustainability.

Starke & van Rijswijk, (2021)

Starke, J. & van Rijswijk, H., (2021). **Exemptions of the EU Water Framework Directive Deterioration Ban: Comparing Implementation Approaches in Lower Saxony and The Netherlands.** Sustainability, 13(2), 1-22. [930]. <https://doi.org/10.3390/su13020930>

Akerboom & van Rijswijk, (2020)

S. Akerboom en H.F.M.W. van Rijswijk, (2020). **Participeren moet je leren.** In Ch.W. Backes, E.H.P. Brans & H.K. Gilissen (Eds.), 2030: het juridische instrumentarium voor mitigatie van klimaatverandering, energietransitie en adaptatie in Nederland (pp. 317-343). Den Haag: Boom Juridisch.

Wiering, Boezeman, Crabbé (2020)

M. Wiering, D. Boezeman, A. Crabbé (2020), **The Water Framework Directive and agricultural diffuse pollution: fighting a running battle?**, Water, 12 (2020), p. 1447, 10.3390/w12051447

Witte et al (2020)

Witte, J-P. M., de Louw, P. G. B., van Ek, R., Bartholomeus, R. P., van den Eertwegh, G., Gilissen, H. K., van Rijswijk, H. F. M. W., Beugelink, G., Ruijtenberg, R., & van der Kooij, W. (2020). **Aanpak droogte vraagt transformatie waterbeheer**. *Water Governance*, 2020(3), 120-131.

Wuijts (2020)

Susanne Wuijts, **Towards more effective water quality governance, Improving the alignment of social-economic, legal and ecological perspectives to achieve water quality ambitions in practice**, diss. Universiteit Utrecht, 2020.

Boeve & Groothuijse (2019)

M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, (2019), **Burgerparticipatie onder de Omgevingswet: niet omdat het moet, maar omdat het kan?! De juridische waarborging van burgerparticipatie in de Omgevingswet**. *Recht der werkelijkheid* (2) 2019, p. 22-43

Gilissen et al (2019)

Gilissen, H. K., van Kempen, J. J. H., Groothuijse, F. A. G., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2019). **Droogte in de delta – het nieuwe normaal? Naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de landbouw**. *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2019(11), 697-708.

Groothuijse & Van Rijswijk (2019)

Groothuijse, F. A. G., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2019). **Een onlosmakelijk maar kwetsbaar verband: landbouw en water**. In *Milieuproblemen in de landbouw: falend omgevingsrecht en mogelijke oplossingen* (Vol. 2019, pp. 249-299). Boomjuridisch.

Squintani & Schoukens, (2019)

L. Squintani & H. Schoukens, (2019), **Towards equal opportunities in public participation in environmental matters in the European Union**, in: L. Squintani e.a. (red), *Managing Facts and Feelings in Environmental Governance*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2019

Carvalho et al (2019)

L. Carvalho, E. Mackay, A. Cardoso, A. Baattrup-Pedersen, S. Birk, K. Blackstock, G. Borics, A. Borja, C. Feld, M. Ferreira, L. Globevnik, B. Grizzetti, S. Hendry, D. Hering, M. Kelly, S. Langaas, K. Meissner, Y. Panagopoulos, E. Penning, A. Solheim (2019), **Protecting and restoring Europe's waters: an analysis of the future development needs of the Water Framework Directive**, *Sci. Total Environ.*, 658 (2019), pp. 1228-1238

Giakoumis & Voulvoulis (2018)

T. Giakoumis, N. Voulvoulis, (2018), **The transition of EU water policy towards the water framework directive's integrated river basin management paradigm**, *Environ. Manag.*, 62 (2018), pp. 819-831, 10.1007/s00267-018-1080-z

Reese et al (2018)

Reese, M., Bedtke, N., Gawel, E., Klauer, B., Köck, W., & Möckel, S. (2018). **Wasserrahmenrichtlinie - Wege aus der Umsetzungsphase: Rechtliche, organisatorische und fiskalische Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens**. Nomos Verlagsgesellschaft.

Reese, Squintani & Van Rijswijk (2017)

Reese, M., Squintani, L., & Van Rijswijk, M. (Guest eds.) (2017). **Editorial, special issue on the effectiveness of the EU Water Framework Directive**, *Journal for European Environmental and Planning Law*, 14(3-4), 243-244. <https://doi.org/10.1163/18760104-01403011>.

Keessen & van Rijswijk (2017)

Keessen, A. M. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2017). **The EU approach for Integrated Water Resource Management: Transposing the EU Water Framework Directive within a national context: key insights from experience**. In A. Rieu-Clarke, A. Allan, & S. Hendry (Eds.), *Routledge Handbook of Water Law and Policy* (pp. 51-64). Routledge.

- Squintani, Plambeck & van Rijswijk (2017a)
 Squintani, L., Plambeck, E. J. H., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2017). **Strengths and Weaknesses of the Dutch Implementation of the Water Framework Directive**. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 14(3-4), 269-293. <https://doi.org/10.1163/18760104-01403002>
- Squintani, Plambeck & van Rijswijk (2017b)
 Plambeck, E. J. H., Squintani, L., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2017). **Towards More Effective Protection of Water Resources in Europe by Improving the Implementation of the Water Framework Directive and the Aarhus Convention in the Netherlands**. In S. Maljean-Dubois (Ed.), *The Effectiveness of Environmental Law* (pp. 243-270). (European Environmental Law Forum Series; Vol. 3). Intersentia.
<https://doi.org/10.1017/9781780687384.013>
- Voulvoulis, Arpon, Giakoumis (2017)
 N. Voulvoulis, K. Arpon, T. Giakoumis (2017), **The EU Water Framework Directive: from great expectations to problems with implementation**, *Sci. Total Environ.*, 575 (2017), pp. 358-366, 10.1016/j.scitotenv.2016.09.228
- Boeuf & Fritsch (2016)
 B. Boeuf, O. Fritsch (2016), **Studying the implementation of the water framework directive in Europe: a meta-analysis of 89 journal articles**, *Ecol. Soc.*, 21 (2) (2016), p. 19
- Van Rijswijk (2016)
 van Rijswijk, H. F. M. W. (2016). **De Wezerzaak: hoe de effectiviteit van de Kaderrichtlijn water verzekerd blijft**. *Milieu- en energierecht*, 49-56.
- Freriks & Van Rijswijk (2015)
 Freriks, A. A. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2015). **Programmatistische aanpak stikstof en programmatistische aanpak water: van tweeën een?** *Tijdschrift voor Agrarisch Recht*, 2015(9), 399-415.
- Keessen & van Rijswijk (2016)
 Keessen, A. M. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2016). **Integrated Water Law and Climate Change: an EU perspective**. In D. A. Farber, & M. Peeters (Eds.), *Climate Change Law* (pp. 533-543). (Elgar Encyclopedia of Environmental Law; Vol. 1). Edward Elgar Publishing.
- Lindhout (2015)
 P.E. Lindhout, (2015), **Cost recovery as policy instrument to achieve sustainable and equitable water use in Europe and the Netherlands**, diss. Universiteit Utrecht, 2VM Uitgeverij, Bergambacht
- Lindhout, Carette en De Smedt, (2015),
 P.E. Lindhout, A. Carette en P. De Smedt, (2015), **Kostenterugwinning van waterdiensten in woelig water: bedenkingen bij het arrest C-525/12 van het Hof van Justitie beschouwd in Nederlands en Vlaams perspectief**, *Milieu en Recht*, 2015/1 nr. 22
- Lindhout & van Rijswijk (2015)
 Lindhout, P. E., & Van Rijswijk, H. F. M. W. (2015). **The effectiveness of the principle of recovery of the costs of water services jeopardized by the European Court of Justice** - Annotations on the judgment in C-525/12. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 12(1), 80-94. <https://doi.org/10.1163/18760104-01201006>
- Van Rijswijk & Backes (2015)
 van Rijswijk, H. F. M. W., & Backes, C. W. (2015). **Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law**. *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(3-4), 363-377. <https://doi.org/10.1163/18760104-01204008>
- Van Rijswijk & De Smedt (2015)
 van Rijswijk, M., & De Smedt, P. (2015). **Nature conservation and water management: one battle?** In C-H. Born, A. Cliquet, H. Schoukens, D. Misonne, & G. Van Hoorick (Eds.), *The Habitats Directive in its EU*

Environmental Law Context : European Nature's Best Hope? (pp. 417-433). (Routledge Research in EU Law). Routledge.

Beijen, van Rijswijk & Anker (2014)

Beijen, B. A., van Rijswijk, H. F. M. W., & Anker, H. T. (2014). **The Importance of Monitoring for the Effectiveness of Environmental Directives, A Comparison of Monitoring Obligations in European Environmental Directives**. Utrecht Law Review, 10(2), 126-135. <https://doi.org/10.18352/ulr.273>

Gawel (2014)

E. Gawel, (2014), **Cost recovery for 'water services'** / Critical review of the EU Court of Justice conclusions of Advocate General Jääskinen in case C-525/12', Europäische Wasserrahmenrichtlinie, 19 augustus 2014, 2.

Gawel et al (2014)

Gawel e.a., (2014), **Reform der Abwasserabgabe: Optionen, Szenarien und Auswirkungen einer fortzuentwickelnden Regelung**, Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Raktorsicherheit, Texte 55/2014

Van Holten & van Rijswijk (2014)

van Holten, S., & van Rijswijk, M. (2014). **The consequences of a governance approach in European Environmental directives for flexibility, effectiveness and legitimacy**. In M. Peeters, & R. Uylenburg (Eds.), EU environmental legislation: Legal perspectives on regulatory strategies (pp. 13-47). (New Horizons in Environmental and Energy Law series). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781781954775.00009>

Keessen, van Daalen, van Buuren, (2014),

A. Keessen, L. Van Daalen, A. Van Buuren, (2014), **Participatie in watermanagement : goed voorbeeld doet volgen?**, Nederlands juristenblad (89) 2014, afl. 30, p. 2117 – 2124

Van Kempen (2014)

J. van Kempen, (2014) **Obligations of the Water Framework Directive: Dealing With Problems of Interpretation**. In M. Peeters & R. Uylenburg (Eds.), EU Environmental Legislation: Legal Perspectives on Regulatory Strategies (pp. 146-172). London: Edward Elgar Publishing, 2014.

Van Rijswijk et al (2014)

van Rijswijk, M., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & Kuks, S. (2014). **Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water**. Water International, 39(5), 725-742. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.951828>

Aragao (2013)

A. Aragao, (2013), **Water Pricing and Cost Recovery in Water Services in Portugal**, JEEPL 10.4 (2013) 333-354.

Backes & van Rijswijk (2013)

Backes, C. W., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **Effective environmental protection: towards a better understanding of environmental quality standards in environmental legislation**. In L. Gipperth, & C. Zetterberg (Eds.), Miljörättsliga perspektiv och tankevärdor, Vänbok till Jan Darpö & Gabriel Michanek (pp. 19-50). Iustus Förlag AB.

Gilissen, Keessen & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013).

Gilissen, H. K., Keessen, A. M., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **De verdeling van zoet water als normatief vraagstuk**. Water Governance, 3, 21-30.

Green et al (2013)

Green, O., Garmestani, A., van Rijswijk, H. F. M. W., & Keessen, A. M. (2013). **EU Water Governance: Striking the Right Balance between Regulatory Flexibility and Enforcement?** Ecology and Society, 18(2).
<https://doi.org/10.5751/ES-05357-180210>

Lindhout (2013)

P.E. Lindhout, (2013), **Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in the Netherlands**, JEEPL, vol. 10, issue 4 (2013) 309-332;

Reese (2013)

M. Reese, (2013), **Application of the Cost Recovery Principle on Water Services in Germany**, JEEPL, (2013) 355-377;

van Rijswijk, Reese & Lindhout (2013).

van Rijswijk, M., Reese, M., & Lindhout, P. E. (2013). **Editorial Cost recovery of water services**. Journal for European Environmental & Planning Law, 10(4), 305-307. <https://doi.org/10.1163/18760104-01004009>

Backes, Keessen & van Rijswijk (2012)

Backes, C. W., Keessen, A. M., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2012). **Effectgerichte normen in het omgevingsrecht; de betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur**. Boom Juridische Uitgevers.

Dieperink et al (2012)

Dieperink, C., Raadgever, G. T., Driessen, P. P. J., Smit, A. A. H., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2012). **Ecological ambitions and complications in the regional implementation of the water framework directive in the Netherlands**. Water Policy, 14(1), 160-173. <https://doi.org/10.2166/wp.2011.223>

Van Kempen (2012)

J.J.H. van Kempen (2012), **Countering the Obscurity of Obligations in European Environmental Law, Illustrated by an Analysis of Article 4 of the European Water Framework Directive**. Journal of Environmental Law and Practice, 2012.

Lindhout (2012)

P.E. Lindhout, (2012), **A wider notion of the scope of water services in EU water law, Boosting payment for water related ecosystem services to ensure sustainable water management?**, Utrecht Law Review 2012, 86-101

Van Rijswijk (2012)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2012). **Actualiteiten waterrecht: de betekenis van de programmatische aanpak voor de landbouw**. Agrarisch Recht, 2, 32-37.

Van Rijswijk & Keessen (2012)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Keessen, A. M. (2012). **The implementation of the first generation river basin management plans in Dutch water law, lessons from the past, lessons for the future**. Romanian journal of Environmental law, 262-273.

de Gier et al (2011)

de Gier, A. A. J., van Rijswijk, H. F. M. W., Duijkersloot, A. P. W., Groothuijse, F. A. G., & Uylenburg, R. (2011). **Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht**. Milieu en Recht, 9, 576-586.

Keessen et al (2011)

Keessen, A. M., Runhaar, H. A. C., Schoumans, O. F., van Rijswijk, H. F. M. W., Driessen, P. P. J., Oenema, O., & Zwart, K. B. (2011). **The Need for Flexibility and Differentiation in the Protection of Vulnerable Areas in EU Environmental Law: The Implementation of the Nitrates Directive in the Netherlands**. Journal for European Environmental & Planning Law, 8(2), 141-164. <https://doi.org/10.1163/187601011X576205>

Raadgever et al (2011)

Raadgever, G. T., Dieperink, C., Driessen, P. P. J., Smit, A. A. H., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2011). **Uncertainty management strategies: Lessons from the regional implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands**. Environmental Science & Policy, 14(1), 64-75. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2010.11.001>

Van Rijswick (2011)

van Rijswick, H. F. M. W. (2011). **The Status of Consumers in European Water Regulation, Environmental Law and Consumer Protection**. *Revue européenne de droit de la consommation*, 1, 115-148.

Tappeiner et al (2011)

Tappeiner, I. U., Nehmelman, R., van Rijswick, H. F. M. W., & Kummeling, H. R. B. M. (2011), in: R. Nehmelman, I. U. Tappeiner, H. F. M. W. van Rijswick, H. R. B. M. Kummeling, & S. Steenman (Eds.), **De constitutionele inbedding van het waterschap**. Wolf Legal Publishers.

Van der Arend et al (2010)

A. Van der Arend, L. Santbergen, M. Wiering, & J. Behagel (Eds.), (2010), **Tien Jaar Ervaring met de Europese Kaderrichtlijn Water, Ambities en ambivalenties** (pp. 19-30). Eburon Academic Publishers.

Gilissen, van Kempen & van Rijswick (2010)

Gilissen, H. K., van Kempen, J. J. H., & van Rijswick, H. F. M. W. (2010). **The need for international and regional transboundary cooperation in European river basin management as a result of new approaches in EC water law**. *ERA Forum*, 11(1), 129-157. <https://doi.org/10.1007/s12027-009-0145-0>

Keessen, Freriks & van Rijswick (2010)

Keessen, A. M., Freriks, A. A., & van Rijswick, H. F. M. W. (2010). **The Clash of the Titans: The Relation between the European Water and Medicines Legislation**. *CMLRev*, 2010(5), 1429-1454.

Keessen et al (2010)

Keessen, A. M., van Kempen, J. J. H., van Rijswick, H. F. M. W., Robbe, J., & Backes, C. W. (2010). **European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?** *Journal of Environmental Law*, 22(2), 197-222. <https://doi.org/10.1093/jel/eqq003>

Van Rijswick & Hey (2010)

van Rijswick, H. F. M. W., & Hey, E. (2010). **Transnational watermanagement**. In J. Oswald, & B. Schöndorf-Haubold (Eds.), *The European Composite Administration* (pp. 231-253). Intersentia.

Schoumans et al (2010)

Schoumans, O. F., Keessen, A. M., Runhaar, H. A. C., van Rijswick, H. F. M. W., Driessen, P. P. J., Oenema, O., & Zwart, K. (2010). **Mogelijkheden en beperkingen van een gebiedsgerichte uitwerking van de Nitraatrichtlijn**. *H2O*, 43(24), 12-14.

Gilissen (2009)

Gilissen, H.K., (2009), **Internationale en regionaal grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer**, Den Haag, SDU, 2009

Groothuijse (2009)

F.A.G. Groothuijse, (2009), **Water weren**, Instituut voor Bouwrecht

Havekes (2009)

H.J.M. Havekes, (2009), **Functioneel decentraal waterbestuur: borging, bescherming en beweging**. De institutionele omwenteling van het waterschap in de afgelopen vijftig jaar, Den Haag, SDU, 2009

Howarth (2009)

W. Howarth (2009), *Aspirations and realities under the water framework directive: proceduralisation, participation and practicalities*, *J. Environ. Law*, 21 (3) (2009), p. 27, 10.1093/jel/eqp019

Keessen, van Kempen & van Rijswick (2009)

A.M. Keessen, J.J.H. van Kempen and H.F.M.W. van Rijswick, (2008), **Transboundary river basin management in Europe, Legal Instruments to comply with European water management obligations in case of transboundary water pollution and floods**, *Utrecht Law Review*, 2008, p. 35-56 (www.utrechtlawreview.org).

Van Rijswick (2009)

van Rijswick, H. F. M. W. (2009). **Interaction between European and Dutch Water Law**. In S. Reinhard, & H.

Folmer (Eds.), *Water Policy in the Netherlands, Integrated Management in a Densely Populated Delta, Issues in water resource policy* (pp. 204-224). RFF Press.

Y. Uitenboogaart, J. H. J. van Kempen, M. Wiering, & H. F. M. W. van Rijswijk (Eds.), (2009), **Dealing with complexity and policy discretion, the implementation of the Water Framework directive in five Member States**, SDU.

Van Rijswijk (2008)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2008). **De stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water, kwaliteitseisen als sturend instrument**. In M. N. Boeve, & L. van Middelkoop (Eds.), *Het waterrecht in perspectief. Actuele ontwikkelingen en doorwerking naar het milieurecht en het ruimtelijke-orderingsrecht* (pp. 35-52). Europa Law Publishing.

van Rijswijk et al (2008)

H. F. M. W. van Rijswijk (Ed.), **EG-recht en de praktijk van het waterbeheer** (pp. 556-609). STOWA.

Van Rijswijk & Keessen (2008)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Keessen, A. M. (2008). **Drinkwaterwinning in een Natura 2000 gebied, het juridisch regime voor beschermde gebieden**. *Milieu en Recht*, (2008), 557-566.

Van Rijswijk & Vogelesang-Stoute (2008a)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Vogelesang-Stoute, E. M. (2008a). **The influence of environmental quality standards and the river basin approach taken in the Water Framework Directive on the authorisation of plant protection products**. *European Energy and Environmental Law Review*, 2(2008), 78-89.

Van Rijswijk & Vogelesang-Stoute (2008b)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Vogelesang-Stoute, E. M. (2008). **De betekenis van de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen**. *Milieu en Recht*, 1(2008), 2-11.

Van Rijswijk & Zijp (2008)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Zijp, M. C. (2008). **Investeren in de toekomst: een nieuw Europeesrechtelijk regime voor bodemsaneringen**. In J. van Dunné (Ed.), *Kostenverhaal bodemsanering* (pp. 167-188). SDU.

AcW & CAW (2007)

AcW en CAW, **Bruggen bouwen. Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief**, Den Haag 2007 (AcW-2007/249 en CAW-2007/148).

De Gier et al (2007)

de Gier, A. A. J., Groothuijse, F. A. G., van Rijswijk, H. F. M. W., & Robbe, J. (2007). **The influence of environmental quality standards and safety standards on spatial planning**. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2007(1), 23-36. <https://doi.org/10.1163/187601007X00389>

Keessen, Dotinga & van Rijswijk (2007)

Keessen, A. M., Dotinga, H. M., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2007). **Van Helsinki via Brussel naar Roermond en terug: grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer**. In A. Blomberg, T. de Gier, M. van Rijswijk, & R. Widdershoven (Eds.), *Van Utrecht via Brussel naar Maastricht* (pp. 161-184). Kluwer.

Van Rijswijk (2007a)

H.F.M.W. van Rijswijk, (2007a), **De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen**, *Milieu en Recht* 2007, p. 394-406

Van Rijswijk (2007b)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2007). **Wie is er bang voor de Kaderrichtlijn water? De betekenis van de Kaderrichtlijn water voor de landbouw**. *Agrarisch Recht*, 2007(1), 3-13

Van Rijswijk & Hey (2007)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Hey, E. (2007). **De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal**

waterbeheer; De Kaderrichtlijn water en de verhouding tot internationale verdragen. Tijdschrift voor omgevingsrecht, 2007(1), 10-20.

Van Rijswijk (2006)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2006). **Waterrecht op orde en in goede toestand.** In T. G. Drupsteen, H. J. M. Havekes, & H. F. M. W. van Rijswijk (Eds.), *Weids Water* (pp. 463-492). SDU.

Van Rijswijk (2005)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2005). **Een doekje voor het bloeden? Handhaving van Europees recht door middel van een uitbreiding van toezichtsbevoegdheden ten aanzien van decentrale overheden, in het bijzonder op het terrein van het waterbeheer.** In C. W. Backes, P. J. J. van Buuren, G. T. J. M. Jurgens, & R. J. G. M. Widdershoven (Eds.), *Lex Dura, Sed Lex*, opstellen over de handhaving van omgevingsrecht (pp. 177-194). Kluwer.

Montfort, van Rijswijk & de Haes (2004)

Montforts, M. H. M. M., van Rijswijk, H. F. M. W., & de Haes, H. (2004). **Legal constraints in EU product labelling to mitigate the environmental risk of veterinary medicins at use.** *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, 40(3), 327-335.

Van Rijswijk & Widdershoven (2005)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Widdershoven, R. J. G. M. (2005). **Europees recht; Doorwerking van het EG-recht, in het bijzonder in het waterbeheer.** *Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht*, 2, 50-58.

Van Rijswijk (2004)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2004). **Het Nederlands mestbeleid te kakken gezet.** *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, 2004(3), 48-56.

Van Rijswijk & Widdershoven (2004a)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Widdershoven, R. J. G. M. (2004a). **Kroniek Europees Recht, Doorwerking van het EG-recht in het bijzonder in het waterbeheer.** *Tijdschrift voor Milieuschade en Aansprakelijkheidsrecht*, 1(2004), 21-26.

Widdershoven & van Rijswijk (2004b)

Widdershoven, R. J. G. M., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2004b). **Rechtstreekse werking van richtlijnen in driehoeksverhoudingen.** *Nederlands Tijdschrift voor Europees recht*, 2004(3), 42-47.

Maes, Lavrysen et al (2003)

F. Maes, & L. Lavrysen (Eds.) (2003), *Integraal waterbeleid in Vlaanderen en Nederland*. Die Keure.

Van Rijswijk (2003a)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2003a). **Op orde en in goede toestand: het waterkwantiteitsbeheer en de Europese kaderrichtlijn water.** *Milieu en Recht, Water*, 317-323.

Van Rijswijk (2003b)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2003). **Gevraagd: Europees én nationaal waterrecht,** Actuele ontwikkelingen op het gebied van het Europese en Nederlandse waterrecht. In P. C. Gilhuis, & J. M. Verschuuren (Eds.), *Is er nog verschil tussen Europees en Nederlands milieurecht?* (pp. 79-98). (Centrum voor wetgevingsvraagstukken). Boom Juridische Uitgevers.

Scott & Trubek (2002)

J. Scott, D. Trubek, (2002), **Mind the gap: law and new approaches to governance in the European Union**, *Eur. Law J.*, 8 (1) (2002), p. 18, <http://onlinelibrary.wiley.com.proxy.library.uu.nl/store/10.1111/1468-0386.00139/asset/1468-0386.00139.pdf?v=1&t=ip2kcicp&s=148e9715cc8258a9c315c08925980f025f84a715>

Van Rijswijk (2001)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2001). **De kwaliteit van water: Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater.** Diss. Universiteit Utrecht, Kluwer.

Van Rijswijk (2000)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2000). **De Europese Kaderrichtlijn water**. Milieu en Recht, 12, 282-289.

Adviezen en rapporten

Algemene Rekenkamer (2023)

Algemene Rekenkamer "EU recht in de praktijk", m.n. hoofdstuk 6;

<https://www.rekenkamer.nl/publicaties/vragen-en-antwoorden/hoe-wordt-eu-wetgeving-in-nederland-nageleefd>.

Gilissen, Groothuijse & van Rijswijk (2023)

Gilissen, H.K., Groothuijse, F.A.G., van Rijswijk, H.F.M.W. (2023), **Quick scan juridische houdbaarheid KRW-aanpak HHNK**, onderzoek in opdracht van Hoogheemraadschap Hollands-Noorderkwartier, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

Rli (2023)

Rli (2023). **Goed water goed geregeld**. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: Den Haag.

Gies et al (2023)

Gies, E., Cals, T., Groenendijk, P. Kros, H., Hermans, T., Lesschen, J.P., Renaud, L., Velthof, G. & J.-C. Voogd (2023). **Scenariostudie naar doelen en doelrealisatie in het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied : een integrale verkenning van regionale water-, klimaat- en stikstofdoelen en maatregelen in de landbouw**. Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Wuijts et al (2022)

Wuijts, S., Runhaar, H., van Rijswijk, H., & Driessen, P. (2022). **Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie**. STOWA. <https://www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/anticiperen-op-de-0>

Studiegroep Grondwater (2022)

Studiegroep Grondwater (2022). **Advies Grondwater: onzichtbaar en onmisbaar!**

Groothuijse & van Rijswijk (2022a)

Groothuijse, F., & van Rijswijk, H. (2022a). **Toetsingskader verlening, wijziging en intrekking lozingsvergunning**. UCWOSL Utrecht University.

Groothuijse, F., & van Rijswijk, H. (2022b). **Mogelijkheden voor faseren doelrealisatie KRW**. UCWOSL Utrecht University.

Deltares (2022)

Deltares (2022). **Kernpuntenverslag wetenschappelijke reviewcommissie kamerbrief Water-Bodem-Sturend. Z.pl.: eigen beheer**. Bijlage 1063213 bij brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

Groothuijse & van Rijswijk (2022c)

Groothuijse, F., & van Rijswijk, H. (2022). **Review houtskoolschets herziening beregeningsbeleid**. UCWOSL Utrecht University.

Wieringen et al (2022a)

Wieringen, D.R.G. van, Nieuwkamer, R.L.J., Handgraaf, S., A. Loesink, A., Slagter, L., Wijngaart, T. van der & E.C.M. Ruijgrok (2022a). **Gaat Nederland de KRW-doelen halen? Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties**. In opdracht van Natuurmonumenten. Deventer: Witteveen+Bos.

Wieringen et al (2022b)

Wieringen, D.R.G. van, Slagter, L., Handgraaf, S., Guillon, C.P., Zomer-Marres, C.A., Augustinus, L.C.E. & E.C.M.

Ruijgrok (2022b). **KBNL: effect niet halen KRW-doelen op vergunningverlening. Een KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening voor de bouw- en infrasector.** In opdracht van Koninklijke Bouwend Nederland. Deventer: Witteveen+Bos.

(UvW & IPO (2021)

Unie van Waterschappen & Interprovinciaal Overleg van en voor provincies (2021). **Overzicht grondwateronttrekkingen provincies en waterschappen.** Den Haag: IPO & UvW.

Wienhoven et al (2021)

Wienhoven, M., Schütte, H., Kolenberg, J., van Well, E., van Vliet, J., de Vries, S. & H. K. Gilissen (2021).

Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW). Een quickscan van kosten en baten van de KRW. In opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Rotterdam: Ecorys.

Commissie van Aartsen (2021)

Adviescommissie Vergunningverlening, **Toezicht en Handhaving** (2021). Om de leefomgeving.

Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur. Adviesrapport van de commissie-Van Aartsen in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Amersfoort: Lysias Advies.

Knoben et al (2021)

Knoben, R., Verhagen, F., Schoffelen, N. & J. Rost (2021). **Ex Ante Analyse Waterkwaliteit.** Nijmegen: Royal HaskoningDHV

Barshini et al (2021)

Barshini, T., van Rijswijk, H., van Doorn-Hoekveld, W., & Groothuijse, F. (2021). **De onteigeningsbevoegdheid van het waterschapsbestuur onder de Omgevingswet.** Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Utrecht University.

Bastmeijer, van Rijswijk & Verschuuren (2021)

Bastmeijer, K., van Rijswijk, H., & Verschuuren, J. (2021). **Verdroging in Brabant; Een Europeesrechtelijk Perspectief,** Onderzoek in opdracht van de Brabantse Milieufederatie, Het Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, uitgevoerd door Tilburg University en Universiteit Utrecht.

Freriks & van Rijswijk (2021)

Freriks, A. & van Rijswijk, H., (2021). **Doelrealisatie Kaderrichtlijn water: Het spanningsveld tussen de ambitie doelen op tijd te halen of bij voorbaat te kiezen voor doelverlaging.** UCWOSL Utrecht University.

Rli (2020)

Rli (2020). Greep op gevaarlijke stoffen. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: Den Haag.

RIVM (2020)

RIVM (2020). **Landbouwpraktijk en waterkwaliteit in Nederland; toestand (2016-2019) en trend (1992-2019). De Nitraatrapportage 2020 met de resultaten van de monitoring van de effecten van de EU Nitraatrichtlijn actieprogramma's.** Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020)

Freriks, A., Koeman, N. S. J. & van Rijswijk, H., (2020). **Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek: Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet.** Utrecht University.

Oostdijk et al (2020)

Oostdijk, A., Scholten, T., Werff, A. van der, Bijlsma, I. & R. Schreuders (2020). **De organisatie en uitvoering van de VTH-taken op het gebied van waterkwaliteit.** Verkennend onderzoek. 62424 – Openbaar. Z.pl.: Berenschot en Arcadis.

Van Gaalen, Osté & van Boekel (2020)

Gaalen, F. van, Osté, L. & E. van Boekel (2020). **Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit.** Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Muilwijk et al (2020)

Muilwijk, H., Boezeman, D., Tiktak, A., & van Rijswijk, H. F. M. W., (2020). **Kansrijk landbouw- en voedselbeleid**. PBL.

PBL (2020)

PBL, **Compendium voor de Leefomgeving (2020). Waterkwaliteit KRW**, 2019.

STOWA (2018)

STOWA-Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn water, 2018, rapportnummer 2018-49

Rijkswaterstaat (2020)

Rijkswaterstaat (2020). **Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW**. Uitgevoerd door R. Hoijtink, M. Vroege & R. Schreuders (Arcadis). Z.pl: Rijkswaterstaat / Water, Verkeer en Leefomgeving. Te raadplegen via www.helpdeskwater.nl/@211466/protocol-monitoring

Freriks & van Rijswijk (2016)

Freriks, A. A. & van Rijswijk, H. F. M. W. (2016). **De effecten van het Wezer-arrest op de bescherming van drinkwaterbronnen en de drinkwatervoorziening**. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Utrecht University.

Keessen & van Rijswijk (2016)

Keessen, A. M. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2016). **Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water: Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water**. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Utrecht University.

Korsse et al (2016)

Korsse, D., Keessen, A. M., Freriks, A. A., & Bastmeijer, C. J. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2016). **Zover het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet**. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Utrecht University. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23582.33604>.

Van den Brink et al (2014)

van den Brink, C., Groenhof, B., van Essen, J., Willem Kooiman, J., & Peters, J. & van Rijswijk, M., (2014). **Transitie grondwaterbescherming: van beschermen naar benutten**. Royal Haskoning DHV.

OESO (2014)

OESO, (2014), **Water governance in the Netherlands, Fit for the future?**, Paris, 2014.

Wuijts, S., Korsse, D., de Gier, A. A. J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **Naar een brede zorgplicht voor drinkwaterbronnen, Doorwerking Drinkwaterwet bij de bescherming van drinkwaterbronnen**, RIVM rapport.

Wienhoven et al (2014)

Wienhoven, M., Bozuwa, J., Meurs, E., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **Kostenterugwinning scheepvaart als waterdienst**. Vlaamse overheid, departement Mobiliteit en Openbare Werken, afd. haven- en waterbeleid.

Van Doorn-Hoekveld & van Rijswijk (2013a)

van Doorn - Hoekveld, W. J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **Schadevergoeding bij bergingsgebieden**. advies aan waterschap Aa en Maas.

Van Doorn-Hoekveld & van Rijswijk (2013b)

van Doorn - Hoekveld, W. J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2013). **Verantwoordelijkheidsverdeling tussen de waterschappen in Rijn-Oost en de provincie Overijssel voor het peilbeheer ten behoeve van natuurbeleid (Natura 2000 en PAS)**. advies in opdracht van waterschap Reest en Wieden en waterschap Rijn en IJssel.

Van Rijswijk & de Vries (2012)

van Rijswijk, H. F. M. W., & de Vries, S. A. (2012). **De consequenties niet-naleving EU-regelgeving**, advies in opdracht van I&M ism Ecofys over de implementatie van artikel 9 KRW. I&M.

Van Rijswijk et al (2012)

van Rijswijk, H. F. M. W., Gerbrandy, A., Nehmelman, R., Verstappen, T., & de Vries, S. (2012). **Innovatie en Duurzaamheid: valorisatie van afvalwater; De positie van waterschappen in het licht van nationaal en Europees recht**, onderzoek in opdracht van de STOWA. STOWA.

Beijen et al (2012)

Beijen, B. A., Fraters, B., Brandsma, G. J., van Rijswijk, H. F. M. W., Reijs, J. W., Buis, E., & Hoogeveen, M. W. (2012). **Optimalisatie van het basismetnet van het Landelijk Meetnet effecten. Studie naar bezuinigingsmogelijkheden**. RIVM.

Keessen, Robbe & van Rijswijk (2012)

Keessen, A. M., Robbe, J. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2012). Advies in opdracht van IPO en UvW, 2012, **De doelen voor de overige wateren (Niet KRW oppervlaktewaterlichamen)**. IPO en UvW.

Keessen, Freriks & van Rijswijk (2012)

Keessen, A. M., Freriks, A. A. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2012). **The Legal Instruments for the control of emissions of medicines for human and veterinary use**, advies in opdracht van het RIVM. RIVM.

<https://doi.org/10.13140/RG.2.1.2689.4486>

Van Rijswijk & Robbe (2011)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Robbe, J. (2011). **Juridische instrumenten voor de zoetwatervoorziening**, onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat/Waterdienst ten behoeve van het Deltaprogramma zoet water. UU. <http://www.centrumvooromgevingsrecht.nl>

Kessen, van Rijswijk & Backes (2011)

Keessen, A. M., van Rijswijk, H. F. M. W., & Backes, C. W. (2011). **Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur**, Eindrapport. UU. <http://www.centrumvooromgevingsrecht.nl>

Kessen & van Rijswijk (2011)

Keessen, A. M. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2011). **De realisatie van de ecologische doelen van de KRW bij veranderde prioriteitsstelling en financiering**. Centrum voor Omgevingsrecht.

Keessen, van Kempen & van Rijswijk (2010)

Keessen, A.M., van Kempen, J.J.H. & van Rijswijk, H.F.M.W. (2010). **Verantwoordelijkheden van en risico's voor waterschap Vallei en Eem bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, in het bijzonder met betrekking tot de aanleg van ecologische verbindingzones en de bestrijding van diffuse bronnen van verontreiniging**. Leusden: Advies in opdracht van Waterschap Vallei en Eem

Claessens et al (2010)

Claessens, J., Zijp, M. C., Verweij, W., Otte, P. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2010). **Toepassing van uitzonderingsbepalingen Grondwaterrichtlijn op verontreinigingspuimen**, Handreiking ROSA en 'Points of Compliances'. RIVM Briefrapport.

Schoumans et al (2010)

O.F. Schoumans, A.M. Keessen, J. Runhaar, H. van Rijswijk, P. Driessen, O. Oenema, K.B. Zwart (2010). **Gebiedsgerichte uitwerking Nitraatrichtlijn: Mogelijkheden en beperkingen**, Alterra-rapport 2062, 2010. Ministerie van LNV.

Gilissen, Robbe & van Rijswijk (2009)

Gilissen, H. K., Robbe, J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2009). **De positie van het waterschap in gebiedsgericht beleid: wie bepaalt betaalt? – Advies over de juridische status en onderlinge afstemming van verschillende**

omgevingsrechtelijke plannen en instrumenten die een relatie hebben met het waterbeheer. Waterschap Vallei en Eem.

Raadgever et al (2009)

Raadgever, G. T., Smit, A. A. H., Dieperink, C., Driessen, P. P. J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2009). **Omgaan met onzekerheden bij de regionale implementatie van de Kaderrichtlijn Water.** (Deeloz 2 UU project "Aquaterra Nederland" ed.) Leven met water, Aquaterra Nederland.

http://www.levenmetwater.nl/static/files/ATNL_D451_Definitief.pdf

Smit et al (2008)

Smit, A. A. H., Dieperink, C., Driessen, P. P. J., & van Rijswijk, H. F. M. W. (2008). **Een onmogelijke opgave? Een onderzoek naar de wijze waarop waterschappen invulling geven aan de regionale wateropgaven en de spanningen die zich daarbij voordoen.** (Deelonderzoek 1 Kaderrichtlijn Water en Natura 2000 ed.) Leven met water, Aquaterra Nederland.

Zijp et al (2007)

Zijp, M. C., Durand-Huiting, A. M., van der Linden, A. M. A., van Wijnen, H. J. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2007). **Methodiek voor toepassing van fasering en doelverlaging grondwater**, RIVM rapport 607300002/2007. RIVM.

Wuijts & van Rijswijk (2007)

Wuijts, S. & van Rijswijk, H. F. M. W., (2007). **Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water, Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen**, RIVM-rapport 734301028. RIVM.

Van Rijswijk & Vogelesang-Stoute (2007)

van Rijswijk, H. F. M. W., & Vogelesang-Stoute, E. M. (2007). **De Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen.** Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS.

Van Rijswijk et al (2006)

van Rijswijk, H. F. M. W., Driessen, P. P. J., Backes, C. W., Dieperink, C., de Gier, A. A. J., & Groothuise, F. A. G. (2006). **Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid. Enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening.** Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS.

Montforts et al (2006)

Montforts, M. H. M. M., Freriks, A. A., Keessen, A. M., van Rijswijk, H. F. M. W., & Wuijts, S. (2006). **De relatie tussen productregistratie en waterkwaliteitsregelgeving: geneesmiddelen, diergeneesmiddelen en veevoederadditieven.** Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Wesselink et al (2006)

L.G. Wesselink, J. Notenboom en A. Tiktak, van Rijswijk, H. F. M. W., & Beijen, B. A. (2006). **De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid**, MNP rapport 500094002 (Milieu- en Natuurplanbureau (L.G. Wesselink, J. Notenboom, A. Tiktak) in samenwerking met Alterra, Centrum voor Bodem (P. Römken en O.Oenema). MNP.

Van Rijswijk (2004)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2004). **Kansen uit de Kaderrichtlijn water** - In hoeverre is de kaderrichtlijn water een impuls voor een verbetering van de toestand van de Nederlandse watersystemen , in het bijzonder ten aanzien van de verontreiniging door diffuse bronnen? Stichting Reinwater.

Van Rijswijk (2003)

van Rijswijk, H. F. M. W. (2003). **Implementation of the good status and the environmental.** In H. van Rijswijk (Ed.), **The Water Framework Directive, Implementation into German and Dutch Law** (pp. 57-69). CELP/NILOS.

Jurisprudentie

Europees

HvJ EG, 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*), r.o. 32.

HvJ EG, 30 november 2006, C-32/05, Commissie vs Luxemburg.

HvJ EU, 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560)

HvJ EU, 11 september 2014, nr. C-525/12, AB 2015/98 m.nt. H.F.M.W van Rijswick & P.E. Lindhout.

HvJ EU, 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262 m.nt. H.F.M.W. van Rijswick (Weser).

HvJ EU, 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322). AB 2016/242 m.nt. H.F.M.W. van Rijswick

HvJ EU, 3 oktober 2019, nr. C-197/18, AB 2020/337 m.nt. H.F.M.W. van Rijswick (prejudiciële vragen Oostenrijk).

HvJ EU, 28 mei 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391).

HvJ 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503 (Nevele-arrest).

HvJ 24 Juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, Doñana protected natural area (Spain) .

HvJ EU, 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang)

Conclusie Advocaat-Generaal Medina, 2 maart 2023 in zaak HvJ EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152 (Stadt Frankfurt e.a. tegen Landesamt für Bergbau e.a.)

Nationaal

ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949 (vergunningverlening voor het RIF-project in Rotterdam, toetsingskader en uitleg geen achteruitgang-vereiste), AB 2018/256, m.nt. HvR.

ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, ECLI:NL:RVS:2020:2931 en ECLI:NL:RVS:2020:2932

ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, AB 2022/39, m.nt. Van Rijswick

ABRvS 9 december 2020 nrs. 201810032/1/R4, 201810033/1/R4 en 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (doorwerking ecologische normen voor vissterfte bij vergunning waterkrachtcentrales).

ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:187 (verzoek om handhaving en het doen van ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water);

Wetgeving

Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb EU L 327/1.

Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking), Pb EU L 435/1.

Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2008/105/EG wat betreft prioritair stoffen op het gebied van het waterbeleid, Pb EU, L 226/1.

Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb EU, L 372,

Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, Pb EU L 375

European Commission (2022). Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy. Brussels, 26.10.2022 COM(2022) 540 final 2022/0344 (COD).

Kamerstukken en beleid

EU

EEA, (2018), *European Waters; Assessment of Status and Pressures 2018*, 7/2018 Publications Office of the European Union (2018), Luxembourg

EC (2022)

Assessment of Member States' progress in Programmes of Measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive

EC (2022)

EC (2022), Assessment of Member States' Progress in Programmes of Measures during the Second Planning Cycle of the Water Framework Directive: Member State: the Netherlands, (2022),

<https://data.europa.eu/doi/10.2779/255337>

(EC 2019a)

EC (2019), Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf

EC, (2019b)

EC (2019), Fitness Check Evaluation of the Water Framework Directive and the Floods Directive; Final Evaluation Report,

https://ec.europa.eu/environment/water/fitness_check_of_the_eu_water_legislation/documents/Study%20Report%20FC%20WFD%20and%20FD_Final%20report_TRI%20TEC6327EU.pdf

Nationaal

Brief van de Minister van I&W, Beantwoording Kamervragen over het adviesrapport 'Goed water goed geregeld' van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, 30 juni 2023

Kabinetsreactie Rli advies over KRW en nadere invulling van KRW – impulsprogramma, 30 juni 2023, IENW/BSK-2023/168627.

IenW, (2023), Waterbeleid. Brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 11 april 2023. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625 nr. 625.

N&S (2022c). Hoofdlijnen van de gecombineerde aanpak van natuur, water en klimaat in het landelijk gebied, en van het bredere stikstofbeleid. Brief van de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 1 april 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 576, nr. 265.

IenW (2022a). Water en bodem sturend. Brief van de minister en staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 25 november 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 27 625, nr. 592.

IenW (2022b). Nationaal Water Programma 2022-2027. Bijlage 1022238 bij brief van de minister van Infrastructuur en Waterstaat aan de Tweede Kamer d.d. 18 maart 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 35 325, nr. 5

LNV & N&S (2022). Addendum op het 7e actieprogramma Nitraatrichtlijn. Bijlage 1020106 bij brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de minister voor Natuur en Stikstof aan de Tweede Kamer d.d. 25 februari 2022. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 037, nr. 437.

LNV (2021). 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025). Bijlage 1008882 bij brief d.d. 26 november 2021 van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 33 037, nr. 431.

Deltares (2020)

Deltares, Tweede mening KRW-doelactualisaties waterschappen Noord-Brabant, 10 december 2020.

Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327) (Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water), BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 28 808, nr. 12 (Pragmatische implementatie ambitienota KRW).

BIJLAGE III: Algemene bestuursrechtelijke kader met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG)

Mart van Esterik & Marleen van Rijswijk, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law

1. Inleiding

De Europese Unie heeft een grote invloed op de Nederlandse rechtsorde. Het door Brussel geproduceerde recht, aan te duiden als Unierecht, is van belang voor alle Nederlandse beleidsterreinen, ook voor het waterbeheer. In dit hoofdstuk worden de voor het waterbeheer relevante Unierechtelijke randvoorwaarden in kaart gebracht. Voor het begrip tussen de verhouding van het Unierecht en het nationale recht is het volgende van belang:

Ten eerste moet worden opgemerkt dat de Unierechtelijke rechtsorde een *gedeelde rechtsorde* is, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. Op het Europese niveau worden de algemene normen vastgesteld. Artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) onderscheidt vijf rechtshandelingen die de Europese instellingen kunnen uitvaardigen:

1. **‘Een verordening** heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat.
2. **Een richtlijn** is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen.
3. **Een besluit** is verbindend in al haar onderdelen. Indien de adressaten worden vermeld, is zij alleen voor hen verbindend.
4. **Aanbevelingen** en **adviezen** zijn niet verbindend.’¹¹⁷

In het waterbeheer maakt de EU vrijwel uitsluitend gebruik van richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water (2000/60/EG) en Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EC). Een uitzondering is Verordening (EU) 2020/741 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake minimumeisen voor hergebruik van water, die deel uitmaakt van de Europese Green Deal en ziet op hergebruik van effluent water uit de RWZI. De taak van de lidstaten is om ervoor te zorgen dat de Europese regels daadwerkelijk worden toegepast. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen, waarin de Europese regels zijn verwerkt, en moeten zij deze wetgeving correct toepassen en handhaven.

Binnen de gedeelde rechtsorde wordt de verhouding tussen het Unierecht en het nationale recht beheerst door twee basisbeginselen. In de eerste plaats is dat het *beginsel van absolute voorrang* van het Unierecht.¹¹⁸ Dit houdt in dat in geval van een conflict tussen het Unierecht en het nationale

¹¹⁷ Artikel 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

¹¹⁸ Zie bijvoorbeeld: HvJ 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (*Van Gend & Loos*) en HvJ 15 juli 1964 ECLI:EU:C:1964:66 (*Costa/ENEL*)

recht de lidstaten het Unierecht (direct) moeten toepassen en de strijdige nationaalrechtelijke bepaling buiten toepassing laten. Het tweede beginsel is het *beginsel van loyale samenwerking* en vindt haar grondslag in artikel 4 lid 3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit beginsel verplicht de lidstaten tot het treffen van alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Ook verplicht dit beginsel de lidstaten tot het vergemakkelijken van de vervulling van de taak van de Unie en tot het onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.¹¹⁹

2. Implementatie van richtlijnen in de nationale rechtsorde

De Europese regelgeving voor het waterbeheer is voornamelijk neergelegd in richtlijnen, zoals de Kaderrichtlijn Water. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat, maar het is aan de lidstaten om de vorm en middelen te kiezen om dat resultaat te bereiken.

In de definitie valt in de eerste plaats op dat richtlijnen per definitie *resultaatsverplichtingen* bevatten: richtlijnen zijn immers verbindend voor wat betreft het te bereiken resultaat. Uit de definitie van het begrip richtlijn blijkt verder dat een richtlijn zich richt tot de lidstaten en niet tot particulieren. Om ervoor te zorgen dat de richtlijn in de nationale rechtsorde ten opzichte van particulieren daadwerkelijk wordt toegepast, zullen de lidstaten nadere implementatiemaatregelen moeten treffen. ('vorm en middelen').

Op grond van het Unierechtelijke beginsel van *procedurele autonomie* is het in beginsel een zaak van nationaal recht om de procedureregels vast te stellen die gelden voor de toepassing van het Unierecht, alsmede de bevoegde rechter aan te wijzen en het daarbij geldende procesrecht vast te stellen. De nationale procedurele regels moeten in zaken waarin de toepassing van het Unierecht aan de orde is wel voldoen aan de beginselen van *gelijkwaardigheid*, *doeltreffendheid* en *effectieve rechtsbescherming*.

- a. **Beginsel van gelijkwaardigheid:** dit beginsel houdt in dat nationale regels die gelden voor vorderingen gebaseerd op het Unierecht niet ongunstiger mogen zijn dan die voor soortgelijke nationale vorderingen.¹²⁰
- b. **Beginsel van doeltreffendheid:** dit beginsel houdt in de uitoefening van de Unierechtelijke rechten moeten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk worden gemaakt.¹²¹
- c. **Beginsel van effectieve rechtsbescherming:** dit beginsel houdt in dat iedere lidstaat voorziet in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het recht van de Unie vallende gebieden te verzekeren.¹²²

¹¹⁹ Artikel 4 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie.

¹²⁰ HvJ 16 december 1976, ECLI:EU:C:1976:188.

¹²¹ HvJ 13 juli 2006, ECLI:EU:C:2006:461 (*Manfredi*)

¹²² Artikel 19 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie..

2.1 Omzetting van de richtlijn

Om het resultaat van een richtlijn te bereiken, moet de richtlijn door de lidstaat worden omgezet in nationaal recht. Aan deze omzetting worden door het Unierecht eisen gesteld met betrekking tot de vorm van de omzettingsmaatregel, de tijdigheid van de omzetting, de inhoud van de omzettingsregel en de gelding van de richtlijn voor het gehele grondgebied van de lidstaat.

Vorm van de omzettingsmaatregel

Hoewel de tekst van artikel 288 VWEU anders doet vermoeden ('aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen'), kent het Unierecht met betrekking tot de vorm van de omzettingsmaatregel een aantal strenge eisen. De omzetting van een richtlijn vereist niet noodzakelijk optreden van de wetgever, maar het betrokken nationale recht moet voldoen aan drie onderling samenhangende eisen. In de woorden van het Hof van Justitie (hierna: het Hof):

*'Volgens vaste rechtspraak vereist de uitvoering van een richtlijn weliswaar niet noodzakelijkerwijs een optreden van de wetgever van elke lidstaat, doch dient (1) het betrokken nationale recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren, (2) moet de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk zijn en (3) moeten de begunstigden in staat zijn, kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend te maken voor de nationale rechterlijke instanties.'*¹²³

De genoemde eisen leiden ertoe dat een duidelijke voorkeur bestaat voor de omzetting van richtlijnen met behulp van algemeen verbindende voorschriften. Dit kunnen voorschriften van de centrale wetgever zijn (formele wetten, AMvB's, ministeriële regelingen), maar ook van decentrale wetgevers (gemeente, provincie, waterschap). Van alternatieve omzettingsinstrumenten met een geringere rechtskracht moet de EG in het algemeen niet veel hebben. In de rechtspraak van het Hof worden deze veelal ge(dis)kwalificeerd als 'eenvoudige administratieve praktijken, die naar hun aard volgens goeddunken van de administratie kunnen worden gewijzigd'.¹²⁴ Omdat zij daarom geen volledige gelding van de richtlijn kunnen verzekeren en particulieren er geen beroep op kunnen doen, worden zij als omzettingsinstrument niet geaccepteerd.

Tijdigheid van de omzetting

Richtlijnen bevatten termijnen die bepalen voor welk tijdstip de omzetting een feit moet zijn. De KRW moest op 22 december 2003 zijn omgezet in Nederlands recht.¹²⁵ Zolang deze termijn nog niet is verstreken, kan de lidstaat geen verwijt worden gemaakt dat de richtlijn nog niet is vertaald in nationaal dwingend recht. Op grond van het beginsel van loyale samenwerking (artikel 4 lid 3 VEU) moeten de lidstaten in de periode tussen de inwerkingtreding van de richtlijn en het einde van de omzettingstermijn zich wel onthouden van maatregelen die 'de verwezenlijking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden kunnen brengen'.¹²⁶

Bij dergelijke maatregelen moet worden gedacht aan het vaststellen van nieuwe regelgeving die met de richtlijn in strijd is, of aan het nemen van besluiten die haaks staan op hetgeen binnenkort op grond van de richtlijn moet worden bereikt. Een richtlijn kan dus ook voor het einde van de omzettingstermijn al juridische betekenis hebben.

¹²³ Zie onder meer: HvJ 23 maart 1995, ECLI:EU:C:1995:76 en HvJ 10 mei 2001, ECLI:EU:C:2001:257.

¹²⁴ Bijv. zaak C-339/87, Jur. 1990, p. I-851.

¹²⁵ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/NIM/?uri=celex:32000L0060>

¹²⁶ HvJ 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:628 (*Inter-Environnement*)

De inhoud van de omzettingsmaatregel

De belangrijkste eisen die het Hof stelt aan de inhoud van de omzettingsmaatregelen, zijn reeds vermeld: de omzetting dient inhoudelijk nauwkeurig, duidelijk en volledig te geschieden.¹²⁷ Deze eisen vloeien voort uit de rechtszekerheid en garanderen dat het resultaat van de richtlijn ten volle wordt gehaald. Daarbij is het niet zonder belang dat het Hof het vereiste van nauwkeurigheid nog aanscherpt wanneer de richtlijn betrekking heeft op het 'gemeenschappelijk erfgoed' van de EU. Dit is bijvoorbeeld het geval met de Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn en de Kaderrichtlijn water.¹²⁸ Daarom is een nauwkeurige en duidelijke omzetting in dwingende en afdwingbare bepalingen van nationaal recht van nog groter belang.

Welke consequenties deze eisen in een concreet geval hebben, hangt uiteraard primair af van de inhoud van de betrokken richtlijn. In zijn algemeenheid zal de lidstaat er in elk geval attent op moeten zijn dat alle situaties die de richtlijn heeft willen regelen, ook daadwerkelijk onder de reikwijdte van de nationale omzettingsmaatregelen vallen.

Hoever de omzettingsverplichting van de lidstaten in concreto precies gaat, wordt geïllustreerd met de uitspraak van het Hof van 30 november 2006, inzake de omzetting van de KRW door Luxemburg.¹²⁹ In deze uitspraak stelt het Hof in de eerste plaats vast dat de Kaderrichtlijn niet per se behoeft te worden omgezet in nationale kaderwetgeving, ook al is dat 'een geschikte – ja zelfs eenvoudiger – manier om de richtlijn te implementeren'. Vervolgens gaat het Hof ten aanzien van diverse concrete bepalingen van de richtlijn na of deze moeten worden omgezet. Dat levert het volgende beeld op:

- De definities van artikel 2, in samenhang met de nauwkeurige verplichtingen van artikel 4, 5, 6 en 8 moeten door middel van dwingende nationale voorschriften worden omgezet.
- Artikel 3 lid 4 hoeft door Luxemburg niet te worden omgezet omdat dit land geen nationale stroomgebiedsdistricten kent en omdat ten aanzien van de twee wel aanwezige internationale stroomgebiedsdistricten (Rijn, Maas) twee internationale organisatie door de lidstaten al met deze coördinatie zijn belast.
- Artikel 7 lid 2 bevat duidelijke en op ondubbelzinnige wijze geformuleerde resultaatsverbintenissen, die in de interne rechtsorde van de lidstaten door middel van maatregelen met bindende kracht moeten worden omgezet.
- Artikel 14 beoogt rechten toe te kennen aan particulieren en moet derhalve worden omgezet.¹³⁰

Het voorgaande maakt duidelijk dat het Hof hoge eisen stelt aan de omzetting van richtlijnen door de lidstaten.

Gelding op het gehele grondgebied van de lidstaat

De omzetting moet ten slotte zodanig zijn dat de bepalingen van de richtlijn van kracht zijn op het gehele grondgebied van de lidstaat. Daarmee is niet gezegd dat omzetting uitsluitend kan geschieden door wettelijke maatregelen van het centrale niveau. Volgens het Hof hebben de lidstaten de vrijheid deze bevoegdheden 'intern naar eigen goeddunken te verdelen en richtlijnen

¹²⁷ HvJ 30 november 2006, ECLI:EU:C:2006:749, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk *MenR* 2007, 25.

¹²⁸ Zie onder meer: HvJ 8 juli 1987, ECLI:EU:C:1987:339; HvJ 2 augustus 1993 ECLI:EU:C:1993:331.

¹²⁹ HvJ 30 november 2006, ECLI:EU:C:2006:749, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk *MenR* 2007, 25.

¹³⁰ Zie: HvJ 30 november 2006, ECLI:EU:C:2006:749, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk *MenR* 2007, 25. Maar zie ook: HvJ 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk *AB* 2015/262 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland).

via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden ten uitvoer te leggen'.¹³¹ Wel zal het samenstel van centrale en decentrale omzettingsmaatregelen moeten gelden voor het gehele grondgebied van de lidstaat.

3. Gevolgen niet nakomen richtlijn

Een richtlijn heeft in beginsel pas na het verstrijken van de omzettingstermijn (potentieel) rechtskracht. Zoals gesteld, bindt een richtlijn in principe alleen de lidstaten die zelf de 'vorm en middelen' kiezen om te richtlijn op een juiste manier om te zetten in het geldend nationaal recht. Het kan echter in een voorkomend geval zijn dat een richtlijn onjuist is omgezet, na het verstrijken van de omzettingstermijn. In dit gedeelte wordt ingegaan op de gevolgen van incorrecte omzetting (en toepassing) van het Unierecht in de lidstaat.

De gevolgen van het niet of onjuist nakomen van een richtlijn, wordt gekenmerkt door een driestapstoets. Het Hof heeft in *Dominiquez* vastgesteld dat de nationale rechter eerst moet beoordelen of met het instrument van richtlijnconforme interpretatie het gewenste resultaat kan worden behaald.¹³² Indien dit vanwege de beperkingen van het instrument van richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk, dan zal de rechter moeten bepalen of de richtlijnbevestiging rechtstreekse werking heeft en – zo ja – of zij tegen de verweerder in het geding kan worden ingeroepen.¹³³ Indien dit resultaat niet leidt tot het door de richtlijn voorgeschreven resultaat, dan kan de betrokken particulier 'in voorkomend geval' de overheid aansprakelijk stellen.¹³⁴ In het volgende gedeelte zullen de drie stappen verder worden uitgelicht.

Richtlijnconforme interpretatie

Richtlijnconforme interpretatie houdt in dat de nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht, dit recht zoveel mogelijk uitlegt in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn. De verplichting tot richtlijnconforme interpretatie is volgens het Hof inherent aan het systeem van het VWEU, omdat het de nationale rechter in staat stelt binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht te verzekeren.

Er gelden echter ook een aantal beperkingen voor de toepassing van richtlijnconforme interpretatie. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en toepassing van de relevante bepalingen van het nationale recht te refereren aan de inhoud van de richtlijn, begrensd door de algemene rechtsbeginselen (zoals de rechtszekerheid) en kan het instrument niet worden gebruikt voor een uitlegging *contra legem* van het nationale recht.¹³⁵ Ook geldt op grond van *Kolpinghaus* dat conforme interpretatie niet bepalend kan zijn voor het vestigen of verzwaren van strafrechtelijke aansprakelijkheid.¹³⁶ Verder gelden er weinig beperkingen; zo bepaalde het Hof in een ruimtelijke orderingszaak dat een 'lidstaat in beginsel aan particulieren een richtlijnconforme uitlegging van het nationale recht' kan tegenwerpen'.¹³⁷ Hiermee lijkt het mogelijk om in omgekeerde verticale relaties gebruik te maken van het instrument van richtlijnconforme

¹³¹ Zie: HvJ 25 mei 1982, ECLI:EU:C:1982:192.

¹³² HvJ 24 januari 2012, ECLI:EU:C:2012:33, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Dominguez/Centre Ouest Atlantique*)

¹³³ HvJ 24 januari 2012, ECLI:EU:C:2012:33, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Dominguez/Centre Ouest Atlantique*)

¹³⁴ HvJ 24 januari 2012, ECLI:EU:C:2012:33, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Dominguez/Centre Ouest Atlantique*)

¹³⁵ HvJ 24 april 2009, ECLI:EU:2009:250 r.o. 199; HvJ 4 juli 2006, ECLI:EU:C2006:443, r.o. 110.

¹³⁶ HvJ 8 oktober 1987, ECLI:EU:C:1987:431 (*Kolpinghaus*), r.o. 18.

¹³⁷ HvJ 15 september 2011, ECLI:EU:C:2011:585 (*Müsch*), r.o. 34.

interpretatie. Bovendien is richtlijnconforme interpretatie mogelijk in horizontale verhoudingen tussen twee particulieren.¹³⁸

De rechter moet echter van het Hof flink haar best doen. Het beginsel van richtlijnconforme interpretatie vereist immers volgens het Hof dat:

‘(...) de nationale rechter binnen zijn bevoegdheden, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doet om de volle werking van de betrokken richtlijn te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.’¹³⁹

De voorkeursvolgorde van het Hof was echter al sinds 31 maar 2000 vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.¹⁴⁰ De belangrijkste reden hiervoor is dat richtlijnconforme interpretatie het nationale en het Unierecht met elkaar ‘verzoent’, waardoor het instrument minder ingrijpend is voor het nationale recht dan rechtstreekse werking.¹⁴¹

Rechtstreekse werking

Indien richtlijnconforme interpretatie van het nationale recht niet mogelijk is vanwege het ontbreken van een nationale rechtsregel, strijd met de algemene rechtsbeginselen of vanwege het verbod op uitlegging *contra legem*, zal de nationale rechter moeten bepalen of de Unierechtelijke regel *rechtstreekse werking* heeft.

In dit geval volgt uit de vaste rechtspraak dat in alle gevallen waarin de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien *onvoorwaardelijk* en *voldoende nauwkeurig* zijn, particulieren zich voor de nationale rechter op die bepalingen kunnen beroepen tegenover de Staat, wanneer deze heeft nagelaten de richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten, dan wel onjuist heeft omgezet.¹⁴²

Het instrument van rechtstreekse werking ken echter ook een aantal beperkingen. Zo kan volgens vaste rechtspraak een richtlijn niet uit zichzelf aan een particulier verplichtingen opleggen, en kan zij niet als zodanig tegenover hem worden ingeroepen.¹⁴³ Bovendien verzet het rechtszekerheidsbeginsel zich ertegen dat richtlijnen particulieren verplichtingen opleggen.¹⁴⁴ Ten aanzien van particulieren kunnen bepalingen van een richtlijn slechts rechten in het leven roepen.¹⁴⁵ Daarentegen zijn ‘louter negatieve gevolgen’ voor de rechten van derden geen rechtvaardiging voor de lidstaat om een particulier het recht te ontfagen zich te beroepen op de bepalingen van een richtlijn.¹⁴⁶

Decentrale overheden

Zoals gesteld in de inleiding bindt een richtlijn slechts ‘de lidstaat’. Het is dus de vraag in hoeverre (decentrale) overheden, zoals waterbeheerders, verplicht zijn om nationaal recht richtlijnconform te interpreteren, dan wel rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen toe te passen. Het aannemen van een dergelijke verplichting is tamelijk precair, een bestuursorgaan is dan immers in staat om een nationale wet opzij te zetten. Bovendien kan het leiden tot rechtsongelijkheid, verschillende

¹³⁸ HvJ 5 oktober 2004, ECLI:EU:C:2004:584 (*Pfeiffer*).

¹³⁹ HvJ 24 januari 2012, ECLI:EU:C:2012:33, r.o. 32.

¹⁴⁰ ABRvS 27 april 2000, ECLI:NL:RVS:2000:AA6571.

¹⁴¹ Noot van R.J.G.M. Widdershoven, bij HvJEU 24 januari 2012 ECLI:EU:C:2012:33

¹⁴² Zie onder meer: HvJ 19 november 1991 ECLI:EU:C:1991:428, r.o. 11 (*Francovich*); HvJ 5 oktober 2004, ECLI:EU:C:2004:584, r.o. 10.3 (*Pfeiffer*).

¹⁴³ HvJ 14 juli 1994, ECLI:EU:C:1994:292 (*Facinni Dori*).

¹⁴⁴ HvJ 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12, r.o. 56 (*Wells*).

¹⁴⁵ HvJ 26 februari 1986, ECLI:EU:C:1986:84 (*Marshall*); HvJ 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12, r.o. 56 (*Wells*).

¹⁴⁶ HvJ 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12, r.o. 57 (*Wells*).

bestuursorganen kunnen de rechtsregel immers op een andere wijze (richtlijnconform) interpreteren. In het volgende gedeelte wordt ingegaan de verplichtingen voor decentrale overheden in het licht van de reeds besproken instrumenten.

De vraag of decentrale overheden een eigen verplichting hebben om rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten, is door het Hof al in 1989 bevestigend beantwoord.¹⁴⁷ Indien de richtlijn niet tijdig is omgezet en de bepalingen rechtstreekse werking hebben, dan:

‘zijn alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde instanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden die bepaling toe te passen.’¹⁴⁸

Dat decentrale overheden in beginsel verplicht zijn om rechtstreekse werkende richtlijnbevestigingen toe te passen, dan wel richtlijnconform te interpreteren, wil niet zeggen dat deze doorwerkingsinstrumenten altijd kunnen worden ingezet. De beide instrumenten kennen namelijk hun beperkingen. Deze beperkingen worden besproken.

Beperkingen van rechtstreekse werking

De belangrijkste beperking van het instrument van rechtstreekse werking voor richtlijnen, is dat richtlijnen op zichzelf – zonder correcte omzetting in nationaal recht – geen verplichtingen kunnen scheppen voor particulieren. Dit houdt in dat een particulier zich ten opzichte van een andere particulier niet kan beroepen op een rechtstreeks werkende, niet-omgezette richtlijnbevestiging (verbod van horizontale werking) en dat de overheid uitsluitend op basis van een niet (correcte) omgezette richtlijn geen lasten aan een particulier kan opleggen. (verbod van omgekeerde verticale werking).

Het verbod van omgekeerde verticale werking is echter behoorlijk gerelativeerd. In *Wells* heeft het Hof uitgemaakt dat het verbod niet in de weg staat aan een succesvol beroep dat de ene particulier doet op een niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging die negatieve gevolgen heeft voor de rechten van een andere particulier.¹⁴⁹

In de zaak *Wells* was door mevr. Wells voor de nationale rechter daadwerkelijk beroep gedaan op de rechtstreeks werkende bepaling van de niet-correct omgezette MER-richtlijn. Bij bestuursorganen die in *potentiële* driepartijenverhoudingen – die in het waterbeheer heel gebruikelijk zijn - over de verlening van een vergunning moeten beslissen is dat doorgaans (nog) niet het geval: een milieugroep of een particulier als mevr. Wells zal immers pas beroep doen op de richtlijn als een daarmee strijdige vergunning is of dreigt te worden verleend.

Zolang een dergelijk beroep niet is gedaan, staan bestuursorganen voor de vraag of zij *ambtshalve* een rechtstreeks werkende, niet (correct) omgezette richtlijnbevestiging mogen of moeten toepassen wanneer deze toepassing negatieve consequenties heeft voor de aanvrager van de vergunning. Dit kan immers in strijd zijn met het verbod van omgekeerde verticale werking. In *Boxtel* heeft de Afdeling uitgemaakt dat bestuursorganen in potentiële driepartijenverhoudingen niet bevoegd zijn om ambtshalve een rechtstreekse werkende, niet correct omgezette richtlijnbevestigingen toe te passen, wanneer dit negatieve gevolgen heeft voor een particulier.¹⁵⁰

¹⁴⁷ HvJ 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*)

¹⁴⁸ HvJ 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (*Fratelli Costanzo*), r.o. 32.

¹⁴⁹ HvJ 7 januari 2004, ECLI:EU:C:2004:12 (*Wells*).

¹⁵⁰ ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7583 (*Boxtel*).

Voor de decentrale waterbeheerder betekent dit dat zij in potentiële driehoeksverhoudingen een vergunningaanvraag niet ambtshalve mogen toetsen aan een rechtstreeks werkende niet correct omgezette richtlijnbeplating als dat negatieve consequenties heeft voor de aanvrager van de vergunning. De waterbeheerder moet de aanvraag toetsen aan het geldende nationale recht en moet een besluit nemen dat in strijd is met het Unierecht. Wanneer een andere particulier in het vervolg van de procedure een beroep doet op de rechtstreeks werkende richtlijnbeplating, zal het besluit bij de bestuursrechter echter sneuvelen wegens strijd met het Unierecht.

Dit is extra zuur omdat het uitvoerende bestuursorgaan, wiens handen gebonden zijn, moet opdraaien voor de proceskosten en eventuele schadevergoeding, terwijl omzettingfouten vaak gemaakt worden door de formele wetgever.

4. Sancties wegens schending van het Unierecht

In het voorgaande zijn de diverse verplichtingen van de lidstaten bij de uitvoering van richtlijnen uiteengezet. Voldoen zij hier niet aan, dan kan dat leiden tot sancties. In de eerste plaats is dat de aansprakelijkheidssanctie. Op basis van het Europese en nationale recht zijn overheidslichamen ten opzichte van particulieren aansprakelijk voor schendingen van Unierecht die aan hen kunnen worden toegerekend. Ook wordt ingegaan op de inbreukprocedure die haar grondslag vindt in de artikelen 258-260 VWEU die door de Europese Commissie kan worden ingezet en leiden tot dwangsommen en boetes.¹⁵¹

Aansprakelijkheid

Het Hof stelt in *Dominiquez* wanneer de instrumenten van richtlijnconforme interpretatie en rechtstreekse werking niet leiden tot het door de richtlijn voorgeschreven resultaat, de particulier de overheid aansprakelijk kan stellen.¹⁵² Het Hof had bovendien al eerder bepaald dat de lidstaten de verplichting hebben om schade die particulieren leiden als gevolg van schendingen van het Unierecht, te vergoeden.¹⁵³ De op het Unierecht gefundeerde aansprakelijkheid heeft betrekking op alle schendingen van het Unierecht, dus ook onjuiste of niet-omzetting en onjuiste toepassing van richtlijnen. Bovendien maakt het niet uit welk orgaan binnen de lidstaat de schending heeft veroorzaakt: ook organen van decentrale organen – zoals waterbeheerders – kunnen door particulieren aansprakelijk worden gesteld.¹⁵⁴

Wie is waarvoor aansprakelijk?

Een vervolgvraag is welk bestuursorgaan waarvoor aansprakelijk is. Immers, niet alleen de centrale overheid kan aansprakelijk worden gesteld voor schendingen van het Unierecht. De verdeling van aansprakelijkheid is een kwestie van nationaal recht.¹⁵⁵ Volgens het Hof moet de lidstaat ervoor zorgen dat de schade, die aan particulieren wordt toegebracht, wordt vergoed, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden.¹⁵⁶ Zolang nationale bepalingen leiden tot een effectieve bescherming van de particulieren aan het Unierecht ontleende rechten, is er geen strijd met het Unierecht.

Naar Nederlands recht zijn de diverse overheden als rechtspersoon krachtens publiekrecht aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door het onrechtmatig handelen en de onrechtmatige besluitvorming van henzelf of hun organen. Voor het waterbeheer betekent dit dat

¹⁵¹ Artikelen 258-260 VWEU.

¹⁵² HvJ 24 januari 2012, ECLI:EU:C:2012:33, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (*Dominguez/Centre Ouest Atlantique*).

¹⁵³ HvJ 19 november 1991 ECLI:EU:C:1991:428, r.o. 11 (*Franovich*).

¹⁵⁴ HvJ 05 maart 1996, ECLI:EU:C:1996:79, r.o. 34. (*Brasserie du Pêcheur*).

¹⁵⁵ HvJ 1 juni 1999, ECLI:EU:C:1999:271 (*Konle*).

¹⁵⁶ HvJ 1 juni 1999, ECLI:EU:C:1999:271 (*Konle*), r.o. 62.

waterschappen, de Staat der Nederlanden, provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor de onrechtmatigheden die hun organen kunnen worden toegerekend.

Concreet kunnen de volgende schendingen aansprakelijkheidsclaims van particulieren opleveren:

- a. De incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen: omdat in Nederland omzetting vrijwel altijd op centraal niveau geschiedt, is dit vooral een risico voor de Staat der Nederlanden.
- b. De onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het begrip 'geen achteruitgang', niet richtlijnconform worden toegepast.
- c. Het niet richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van omzettingsproblemen, terwijl dit wel mogelijk was.
- d. Het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen zelfstandig toe te passen in het geval de richtlijn door de centrale wetgever niet correct of tijdig is omgezet.

De voornaamste aansprakelijkheidsrisico's voor decentrale waterbeheerders zijn gelegen in de categorieën onder b, c en d.

Voorwaarden voor aansprakelijkheid

De op het Unierecht gebaseerde aansprakelijkheid ontstaat wanneer aan drie voorwaarden is voldaan: 1) de geschonden Unierechtelijke norm moet ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, 2) er moet sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending en 3) er dient een direct causaal verband te bestaan tussen de schending en de schade.

1) De geschonden norm moet rechten toekennen aan particulieren.

In de eerste plaats moet de door het overheidsorgaan geschonden regel van Unierecht ertoe strekken rechten toe te kennen aan de particulier die de schadevordering instelt. In het omgevingsrecht nam het Hof snel aan dat er bij richtlijnen sprake was van toekennen van rechten aan particulieren, omdat deze richtlijnen mede als doelstelling hadden de bescherming van de gezondheid van de mens.¹⁵⁷ Wordt deze benadering ook toegepast in aansprakelijkheidszaken, dan loopt een schadevordering zelden stuk op dit vereiste.

Sinds de zaak Peter Paul uit 2004 hanteert het Hof met betrekking tot financieel toezicht een veel striktere benadering.¹⁵⁸ Het ging in de zaak om de vraag of de Unierechtelijke richtlijnen inzake financieel toezicht ertoe strekken rechten aan particulieren toe te kennen die schade hebben geleden als gevolg van het gebrekkige toezicht. De richtlijnen beoogden mede de bescherming van de desbetreffende burgers, maar deze burgers konden volgens het Hof aan de richtlijn geen rechten ontlenen, omdat:

- a. De richtlijnen daartoe geen uitdrukkelijke bepaling bevatten,
- b. Coördinatie van het nationale aansprakelijkheidsrecht niet noodzakelijk was in verband met de door de richtlijnen voorgeschreven harmonisatie en,
- c. De complexiteit van het financiële toezicht in het kader waarvan zeer verschillende belangen moeten worden beschermd.

Of het Hof deze strikte benadering ook zal toepassen ten aanzien van richtlijnen die van belang zijn voor het waterbeheer is op dit moment nog niet duidelijk.¹⁵⁹

¹⁵⁷ Zie: HvJ 30 mei 1991, ECLI:EU:C:1991:224.

¹⁵⁸ HvJ 12 oktober 2004, ECLI:EU:C:2004:606 (*Peter Paul*), zie ook: HvJ 25 maart 2021, ECLI:EU:C:2021:249.

¹⁵⁹ Zie in dit kader wel: HR 19 november 2018, ECLI:NL:HR:2018:1973.

2) Voldoende gekwalificeerde schending of risicoaansprakelijkheid

Als tweede vereiste voor aansprakelijkheid geldt dat de schending van het Unierecht door de (decentrale) overheid voldoende gekwalificeerd moet zijn. Over dit criterium kunnen we kort zijn, omdat het Nederlandse recht een risicoaansprakelijkheid kent. Uit vaste jurisprudentie volgt dat indien de bestuursrechter het besluit vernietigt, de civielrechtelijke aansprakelijkheid in principe ook een gegeven is.¹⁶⁰ Er is dus sprake van risicoaansprakelijkheid.

3) Direct causaal verband

Als derde vereiste voor aansprakelijkheid geldt dat een direct causaal verband moet bestaan tussen de schending van het Unierecht door de (decentrale) overheid en de door betrokkene geleden schade. Dit vereiste kan bij milieuriichtlijnen wel een rem betekenen voor succesvolle schadeclaims. Ten eerste omdat de richtlijn niet altijd substantiële rechten, maar soms alleen procedurele rechten toekent, zoals de MER-richtlijn. Ten tweede geldt voor particulieren de verplichting dat zij het nodige moeten doen om hun schade te beperken.¹⁶¹ Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door in beroep te gaan tegen besluiten bij de bestuursrechter. Naar Nederlands recht geldt zelfs wanneer de beroepstermijn is verlopen, het besluit onaantastbaar is en formele rechtskracht heeft. Dit laatste betekent dat een besluit in een eventuele aansprakelijkheidsprocedure zowel materieel als formeel als rechtmatig wordt beschouwd.

Samenvattend: er zijn mogelijk wat belemmeringen voor particulieren voor succesvolle schadeclaims wegens schending van het Unierecht op het terrein van het waterbeheer. Deze liggen niet in de communautaire aansprakelijkheidsvoorwaarde van een 'voldoende gekwalificeerde schending', aangezien in Nederland elke schending van het recht in beginsel tot aansprakelijkheid kan leiden. Wel kan het relativiteitsvereiste een belemmering betekenen, met name als het Hof – in het verlengde van zijn arrest inzake *Peter Paul* – zou aannemen dat richtlijnen op het terrein van het waterbeheer in de regel niet beogen aansprakelijkheidsrechten aan particulieren toe te kennen. Ten slotte kan de eis van een direct causaal verband tussen de schending en de schade een succesvolle schadeclaim belemmeren, enerzijds omdat lang niet elke schending van een richtlijn schade oplevert en anderzijds omdat het noodzakelijk is en blijft dat, voor zover dat naar nationaal recht mogelijk is, de schadeveroorzakende handeling bij de nationale rechter wordt aangevochten. Doet een particulier dat niet, dan stuit de schadeclaim af op het beginsel van formele rechtskracht.

Regres

Indien een waterbeheerder aansprakelijk wordt gesteld voor schending van het Unierecht, in het bijzonder de KRW, kan het zo zijn dat de waterbeheerder de centrale overheid daadwerkelijk wil laten betalen voor de schade. Het instrument van regres (artikel 6:10 BW) is een dergelijke situatie van belang. Dit instrument kan antwoord bieden op de vraag in hoeverre de decentrale waterbeheerder die door een particulier aansprakelijk wordt gesteld wegens handelen in strijd met het Unierecht, maar conform het nationale recht heeft gehandeld, de eventuele schadevergoeding kan verhalen op de Staat die richtlijn onjuist heeft omgezet.

Het Hof heeft uitgemaakt dat dit in beginsel een kwestie van nationaal recht is: het Unierecht 'bemoeit' zich niet met de verdeling van aansprakelijkheden en de draagplicht voor de te vergoeden schade in het geval diverse publiekrechtelijke lichamen het Unierecht hebben geschonden.¹⁶²

¹⁶⁰ HR 31 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261 (*Van Gog/Nederweert*).

¹⁶¹ HvJ 05 maart 1996, ECLI:EU:C:1996:79 (*Brasserie du Pêcheur*).

¹⁶² Noot Widdershoven bij HvJ EU 25-11-2010, ECLI:EU:C:2010:717, m.nt. R.J.G.M. Widdershoven (Günter Fuss/Stadt Halle)

Hoewel de Hoge Raad nog geen uitspraak heeft gedaan over dit onderwerp, valt uit lagere rechtspraak en de literatuur af te leiden dat decentrale overheden/waterbeheerders eventuele schadevergoeding wegens schending van verplichting tot toepassing van een richtlijn op de Staat kunnen verhalen, indien zij door de centrale wetgeving tot deze schending zijn gedwongen.¹⁶³ Voorzichtigheid blijft echter geboden, de Hoge Raad heeft immers geen uitspraak gedaan.

Inbreukprocedure

Tot de kerntaken van de Europese Commissie behoort het toezien op de toepassing van verdragen en EU-wetgeving.¹⁶⁴ De implementatie van Unierechtelijke regelgeving heeft door de jaren heen steeds meer de aandacht getrokken van de Commissie vanuit het besef dat correcte handhaving een noodzakelijke voorwaarde is voor EU-maatregelen om hun doel effectief te kunnen bereiken.¹⁶⁵ Binnen het instrumentarium dat de Commissie ten dienste staat voor het toezicht op de uitvoering van Uniewetgeving is de inbreukprocedure het kroonjuweel.¹⁶⁶ Het inleiden van een inbreukprocedure is een uiterste stap en daarom investeert de Commissie onder meer in implementatieplannen en 'guidance documents' om lidstaten te helpen bij de uitvoering van Unierechtelijke regelgeving.¹⁶⁷

Echter, de implementatieverplichting is streng. Dit houdt in dat volgens het Hof juridisch dwingende bepalingen van intern recht nodig zijn.¹⁶⁸ Dit kan op gespannen voet staan met het Nederlandse uitgangspunt van terughoudendheid met wetgeving. De Unierechtelijke regelingen moeten niet alleen naar de letter, maar ook naar de geest worden geïmplementeerd. Het Hof en de Commissie beoordelen de nationale implementatie als onvoldoende als in het licht van de doelstellingen en de brede context het 'nuttig effect' van de wetgevingshandeling (bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn water) niet is bereikt.¹⁶⁹ De Commissie heeft de taak om op de naleving van het Unierecht toe te zien, maar zij maakt eigen keuzes in de uitoefening van deze taak. De inbreuken op milieuwetgeving staan al lange tijd hoog op deze prioriteitenlijst.¹⁷⁰

De lidstaten van de Europese Unie zijn als primaire subjecten gehouden tot naleving van het Unierecht.¹⁷¹ Indien de lidstaten het Unierecht schenden, zijn er twee mogelijkheden om een dergelijke schending bij het Hof aan de orde te stellen. In de eerste plaats kan de Europese Commissie of een lidstaat op grond van de artikelen 258 t/m 260 VWEU een inbreukprocedure starten. In dit geval spreekt men ook wel van een *direct* of *rechtstreeks* beroep, waarin het Hof van Justitie als rechter optreedt om een geschil tussen lidstaten onderling of tussen een instelling (veelal de Commissie) en een lidstaat te beslechten. In de tweede plaats kan de prejudiciële procedure, die

¹⁶³ R.J.G.M. Widdershoven, Decentrale overheden, EG-recht en de aansprakelijkheidsrisico's, *Gst.* 2000/1, afl. 7119, p. 241-248, alsmede H.F.M.W. van Rijswijk (red.), *EG-recht en de praktijk van het waterbeheer*, tweede herziene druk, Stowa, Utrecht 2008, p. 78-80.

¹⁶⁴ Artikel 17 VEU.

¹⁶⁵ Mededeling van de Commissie over de verbetering van de controle op de toepassing van het Gemeenschapsrecht, COM(2002) 725; Mededeling van de Commissie — Een Europa van resultaten — toepassing van het gemeenschapsrecht, COM(2007) 502 def.; Mededeling van de Commissie — EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing, COM (2017) C 18/02.

¹⁶⁶ Zie: artikel 258 VWEU.

¹⁶⁷ Zie voor KRW: Guidance Document No. 18, Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC) Technical Report 2009 026.

¹⁶⁸ HvJ 25 mei 1982, ECLI:EU:C:1982:192; HvJ 25 mei 1982, ECLI:EU:C:1982:193.

¹⁶⁹ HvJ 10 april 1984, ECLI:EU:C:1984:153.

¹⁷⁰ Zie: Mededeling van de Commissie — EU-wetgeving: betere resultaten door betere toepassing, COM (2017) C 18/02; Mededeling van de Commissie, Tenuitvoerlegging van de milieuwetgeving van de Europese Gemeenschap, COM (2008) 773 def: artikel 4 VEU.

¹⁷¹ W.T. Eijsbouts, J.H. Jans, L.A.J. Senden en A. Prechal, *Europees Recht — Algemeen Deel*, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, p. 281.

in artikel 267 VWEU is genoemd, worden gebruikt. In dit geval wordt op *indirecte* wijze, namelijk eerst via de nationale rechter, een inbreuk op het EU-recht aan de kaak gesteld.

Indien het Hof tot de conclusie komt dat er sprake is van een schending van het Unierecht, moet de lidstaat gevolg geven aan de uitspraak van het Hof. Daar komt bij dat het Hof bovendien ook boetes en dwangsommen kan opleggen, wanneer de lidstaat onvoldoende uitvoering geeft aan het resultaat van de inbreukprocedure.¹⁷² Het blijkt uit de rechtspraak dat voor een en dezelfde inbreuk zowel een boete als een dwangsom kan worden opgelegd, daar zij verschillende doelen dienen – te weten, bestraffing (boete) en aansporen tot naleving (dwangsom).¹⁷³

Daarbij houdt het Hof van Justitie op een consequente wijze rekening met de factoren die van invloed zijn op de beoordeling voor de boetes en/of dwangsommen die worden opgelegd. Het gaat daarbij om de volgende factoren:

- of een lidstaat de verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een richtlijn niet nakomt, door geheel of slechts gedeeltelijke mededeling te verrichten of door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen;
- de duur van de inbreuk;
- de financiële draagkracht van de lidstaat;
- de ernst van de niet-nakoming en de gevolgen voor de burgers en bedrijven daarvan;
- de mate van overreding en afschrikking die het Hof nodig acht om een herhaling van soort gelijken inbreuken op het Unierecht te voorkomen.¹⁷⁴

Verder is de bescherming van het milieu (of de volksgezondheid) een belangrijke doelstelling van fundamentele aard die invloed heeft op de ernst van de inbreuk. Dat het gaat om forse bedragen blijkt uit een inventarisatie van tot dusver door het Hof opgelegde sancties bij overtreding van de Europese milieuregelgeving vanaf 2000 tot heden. Deze bedragen variëren van ca. € 5.000 tot ruim € 300.000 per dag (dwangsom) of van € 1 tot € 40 miljoen (boete).¹⁷⁵

Het is echter de vraag in hoeverre dit van belang is voor de (decentrale) waterschappen, omdat het Hof de dwangsommen en boetes enkel kan opleggen aan lidstaten, ofwel de Staat der Nederlanden. Het voornaamste aansprakelijkheidsrisico voor de waterschappen lijkt te zijn gelegen in het nationale recht. Indien besluiten worden genomen door de waterschappen, die wegens strijd met het Unierecht door de bestuursrechter worden vernietigd, kunnen particulieren op grond van het nationale recht schadevergoeding vragen bij de civiele rechter.¹⁷⁶

Risico's in procedures voor de nationale rechter

Groter is het risico dat particulieren zich op het Europese recht, bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn water, beroepen in een bestuursrechtelijk geschil. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het in beroep gaan tegen een watervergunning die wordt verleend, een verzoek om handhaving dat wordt afgewezen, het

¹⁷² Artikel 260 lid 2 VWEU.

¹⁷³ HvJ 25 februari 2021, ECLI:EU:C:2021:138, o.a. r.o. 60, 69 en 70.

¹⁷⁴ HvJ 25 februari 2021, ECLI:EU:C:2021:138, o.a. r.o. 60, 69 en 70; HvJ 12 november 2019, ECLI:EU:C:2019:995; HvJ 31 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:358; HvJ 22 februari 2018, ECLI:EU:C:2018:98.

¹⁷⁵ HvJ 22 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:636; HvJ 22 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:471; HvJ 2 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2405; HvJ 2 december 2014, ECLI:EU:C:2014:2407.

¹⁷⁶ HR 31 mei 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0261 (*Van Gog/Nederweert*).

verzoek om maatwerkvoorschriften op te leggen waar het waterschapsbestuur niet aan wenst te voldoen et cetera.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Voor voorbeelden zie: ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:187 (verzoek om handhaving en het doen van ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water); ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949 (vergunningverlening voor het RIF-project in Rotterdam, toetsingskader en uitleg geen achteruitgang-vereiste).