

Vergaderjaar 2008–2009

31 752

Besluit kwaliteitseisen en monitoring water

Nr. 6

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTE- LIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2009

Op 10 februari jl heb ik tijdens een algemeen overleg met uw vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat gesproken over het ontwerp-Besluit Kwaliteitseisen en Monitoring Water (ontwerp-BKMW) (31 710, nr. 4). Tijdens dit overleg heb ik u toegezegd:

1. U binnen een maand een brief toe te zenden waarin ik u meer inzicht bied in de manier waarop de Europese lidstaten om Nederland heen de Kaderrichtlijn Water implementeren en hoe het kabinet daarmee om wil gaan;
2. U binnen een maand een brief toe te zenden waarin ik inga op de manier waarop het kabinet wil omgaan met de verwerking van de term «significant» in de nationale regelgeving ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water;
3. U, alvorens het besluit in te voeren, de oplossingsrichtingen voor te leggen waaraan ik denk indien het advies van de Raad van State over het ontwerp-BKMW leidt tot significante aanpassingen in het besluit;
4. U een e-mail te doen toekomen van de Europese Commissie over het opnemen van parameters in nationale regelgeving ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water;
5. U in een brief de salderingsmogelijkheid die de Kaderrichtlijn Water biedt nader toe te lichten en daarbij nader in te gaan op de relatie tussen deze mogelijkheid en de vergunningverlening.

Middels deze brief geef ik, mede namens de staatssecretaris van V&W en de minister van LNV, invulling aan de toezeggingen als gedaan onder 1, 2 en 5. De onder 4 genoemde e-mail heb ik u inmiddels bij brief van 5 maart 2009 toegezonden. Het onder 3 genoemde is in verband met het advies van de Raad van State vermoedelijk eerst na het zomerreces aan de orde.

Ad 1

Hoe gaan de Europese lidstaten om Nederland heen met de implementatie van de Kaderrichtlijn Water (KRW) om, en hoe wil het kabinet daarmee omgaan?

Voorop staat dat alle lidstaten stroomgebiedbeheerplannen (sgbp's) opstellen waarin zij aangeven welke maatregelen genomen worden om de KRW-doelen te realiseren. Voor een goede afstemming tussen de lidstaten zijn internationale stroomgebiedscommissies ingesteld die gezamenlijk bepalen welke chemische stoffen relevant zijn voor het stroomgebied en het beheerplan vaststellen voor een heel stroomgebied. In deze stroomgebiedscommissies wordt dus vastgesteld welke inspanningen de lidstaten gaan leveren om de KRW-doelen te realiseren. Het zijn ook deze stroomgebiedscommissies waar de lidstaten elkaar aan kunnen spreken op de uitvoering van de maatregelen. Nederland zal met de betrokken lidstaten overleggen welke mogelijkheden er zijn om bijvoorbeeld het terugdringen van warmtelozingen op het oppervlaktewater terug te dringen.

In dit verband is nog relevant op te merken dat onlangs een uitgebreid onderzoek naar de implementatie van de KRW in de Europese lidstaten is gepubliceerd¹. Uit deze publicatie blijkt dat Nederland in vergelijking met de andere landen op alle fronten een pragmatische koers volgt.

Bij de voorbereiding van het BKMW zijn met enkele andere lidstaten (Vlaanderen, Frankrijk en Duitsland) ambtelijke gesprekken gevoerd over de wijze waarop de waterkwaliteitsnormen van de KRW in deze lidstaten worden geïmplementeerd. Vlaanderen kent dezelfde systematiek als Nederland en legt normen voor globaal dezelfde stoffen vast. Duitsland en Frankrijk leggen minder aspecten in regelgeving vast. Er worden bijvoorbeeld in beide landen vooralsnog geen ecologische normen in regelgeving vastgelegd. Frankrijk maakt relatief vaak gebruik van beleidsmatige circulaires. Duitsland neemt ook in de sgbp's voor bepaalde parameters geen doelstelling op. Dit betreft in elk geval de temperatuur voor het oppervlaktewater. Interessant is voorts nog dat Zweden in elk geval de ecologische parameters in wettelijke normen vastlegt. De grootste verschillen tussen Nederland en Frankrijk en Duitsland lijken derhalve vooral te zitten in de mate waarin diverse parameters voor de goede watertoestand als normen worden vastgelegd in regelgeving. Nederland legt de normen wel in regelgeving vast omdat dit een Europese vereiste is. Wanneer niet aan dit vereiste wordt voldaan heeft dit direct gevolgen voor Nederland. Dan wordt de kans groot dat vergunningen en andere overheidsbesluiten worden vernietigd. Dit is mede het gevolg van een relatief grote toegankelijkheid tot de rechter, zo blijkt uit de rapportage «Brussels lof» van de VROM-raad.

«Brussels lof»

De wijze waarop Nederland met deze verschillen in de Europese context om wil gaan is beschreven naar aanleiding van de rapportage «Brussels lof» van de VROM-raad. Dit rapport werd opgesteld naar aanleiding van de problemen die Nederland ondervond bij het luchtkwaliteitdossier. Andere lidstaten kennen dergelijke problemen veel minder. Uit het onderzoek blijkt dat het grote verschil tussen Nederland en de overige lidstaten onder meer gelegen is in de grote toegankelijkheid tot de rechter in Nederland, en het feit dat de rechter snel tot een uitspraak komt. Ook worden in Nederland relatief veel gerechtelijke procedures aangespannen. Ter illustratie: in de onderzochte periode van vijf jaar zijn in Nederland circa drieduizend rechterlijke procedures rond Europese milieuwetgeving aangespannen. Voor Duitsland waren dat in dezelfde periode honderdelf procedures, voor Vlaanderen honderd. De grote toegankelijkheid tot de rechter is niet het gevolg van de milieuwetgeving maar van de algemene bestuurswetgeving in Nederland. De Nederlandse rechter toetst bovendien indringender aan het Europese recht dan rechters in de meeste andere lidstaten en stelt hoge eisen aan voorbereiding en motivering van besluiten.

¹ Dealing with complexity and policy discretion; cross country comparison of the implementation process of the EU-Water Framework Directive in five river basins', Universiteit Utrecht, Radbouduniversiteit Nijmegen, Universiteit Maastricht.

Doordat in andere landen weinig zaken voor de rechter komen, worden in het buitenland relatief weinig vergunningen vernietigd. Ook komt het weinig voor dat in andere lidstaten aan de rechter wordt voorgelegd of een richtlijn wel juist is geïmplementeerd. In die zin deert het deze lidstaten pas dat er niet goed is geïmplementeerd wanneer de Europese Commissie met een ingebrekestelling komt. In Nederland kan een incorrecte implementatie veel verstrekkender gevolgen hebben. Doordat in Nederland de toegankelijkheid tot de rechter groot is en hier ook veel gebruik van wordt gemaakt, is de kans relatief groot dat de rechter nationale regelgeving buiten toepassing verklaart en direct aan de Europese richtlijn toetst. Omdat een dergelijke buiten toepassing verklaring plaatsvindt in het kader van een vergunningprocedure of een ruimtelijke procedure is de kans aanwezig dat de betreffende vergunning of het ruimtelijk besluit wordt vernietigd.

De VROM-raad beveelt onder andere aan om op Europees niveau discussie te voeren over de verschillen in nationale mogelijkheden van rechtsbescherming en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen.

Kabinetsreactie

In mijn brief van 14 juli 2008 (Kamerstukken II 2007/08, 21 109, nr. 186) heb ik u de kabinetsreactie op «Brussels lof» gegeven. Uit mijn brief blijkt duidelijk dat het kabinet van mening is dat een goede rechtsbescherming van belang is voor alle lidstaten in verband met een «level-playing field». Het kabinet kan en wil echter niet in de mogelijkheden treden die afzonderlijke lidstaten hebben om hun eigen rechtspraak in te richten. Het is aan de lidstaten zelf om hun nationale rechtssysteem in te richten en aan de Europese Commissie om te toetsen of lidstaten de verplichtingen die voortvloeien uit Europese wetgeving materieel voldoende hebben geïmplementeerd.

Wat betreft de aanbeveling van de VROM-raad om een discussie op Europees niveau te voeren over de verschillen in nationale mogelijkheden van rechtsbescherming en de gevolgen daarvan voor de toepassing en naleving van Europeesrechtelijke normen, is het kabinet verheugd over het initiatief van de Europese Commissie voor een eerste gedachtewisseling met lidstaten en NGO's over de wijze waarop de verplichtingen uit het Aarhus Verdrag ten aanzien van toegang tot de rechter in de nationale rechtssystemen van de lidstaten zijn omgezet. De Commissie beraadt zich op vervolgstappen in relatie tot het in 2003 uitgebrachte richtlijnvoorstel inzake de toegang tot de rechter dat door een grote meerderheid van de lidstaten als niet opportuun wordt beschouwd.

Uit onderzoek dat de Commissie in de tweede helft van 2007 heeft laten uitvoeren blijkt overigens dat Nederland op het gebied van toegang tot de rechter in de middenmoot is geëindigd. Volgens dit onderzoek is de toegang tot de rechter in Nederland op een aantal punten minder ruim dan in bijvoorbeeld Denemarken, Frankrijk, Estland of Portugal.

Het kabinet is – met de VROM-raad – wel van mening dat ondanks de «gemiddelde ranking», in Nederland waarschijnlijk andere – praktische – factoren een betere toegang tot de rechter waarborgen dan in een aantal andere lidstaten. Zo blijken in sommige lidstaten de kosten van de toegang een belangrijke belemmerende rol te spelen. Overigens is het kabinet van mening dat het huidige niveau van toegang tot de rechter voor burgers en NGO's in Nederland voorzover zij rechtstreeks in de bescherming van hun belangen worden geraakt, in beginsel moet worden gehandhaafd. Nederland is immers gehouden aan de verplichtingen die uit het Aarhus Verdrag voortvloeien.

Ad 2

Hoe wil het kabinet omgaan met de verwerking van de term «significant» in de nationale regelgeving ter implementatie van de Kaderrichtlijn Water?

In het artikel over «geen achteruitgang» is sprake van een «*significante* verbetering». U heeft mij gevraagd nader in te gaan op de betekenis van het begrip significant en daarbij is door sommige leden van uw Kamer de wens uitgesproken om het begrip te kwantificeren. Deze wensen kwamen voort uit de zorg dat het hanteren van dit begrip tot veel juridische discussies zal leiden. Ik begrijp deze zorg, maar wil daarbij enkele nuancerende kanttekeningen maken. De mogelijkheid die de KRW biedt om saldering toe te passen is vooral in het ontwerp-BKMW opgenomen om expliciet te regelen dat saldering mogelijk is in de gevallen dat dit een goede bijdrage kan leveren aan het bereiken van de KRW-doelstellingen. Ik acht de kans dat rond het begrip «significant» veel juridische discussie op zal treden op voorhand niet groot. Saldering zal plaatsvinden in het kader van de stroomgebiedbeheerplannen. Het zijn deze plannen waarop het BKMW zich richt, en in deze plannen moet worden bepaald op welke wijze saldering wordt gebruikt om de KRW-doelstellingen te realiseren. Indien er dus discussie optreedt, dan zal dit voornamelijk in het kader van deze plannen plaatsvinden. Tegen deze plannen kan geen bezwaar en beroep worden ingesteld. Eerst wanneer beroep wordt aangetekend tegen bijvoorbeeld een lozingsvergunning kan aan de rechter een oordeel worden gevraagd. De rechter zal dan marginaal toetsen in hoeverre het stroomgebiedbeheerplan voldoende onderbouwing biedt voor het verlenen van de betreffende vergunning.

Mede op grond van deze overwegingen is er geen aanleiding om van rijkswege een generieke uitleg te geven van wat significant betekent. Een gevalsgewijze beoordeling is meer op zijn plaats. Het zou niet raadzaam zijn bij wijze van concretisering nadere criteria voor de invulling van het begrip te geven, omdat deze al snel een keurslijf zullen vormen bij het zoeken naar oplossingen in concrete situaties. Zulks is eveneens door uw Kamer tijdens het algemeen overleg van 10 februari al opgemerkt. Een concrete invulling van rijkswege zal eerder als hinderpaal dan als hulpmiddel uitpakken.

Tot slot speelt mogelijke strijdigheid met de KRW een rol in de keuze om significant niet van rijkswege te concretiseren. Er is namelijk sprake van een bijzondere situatie waarin achteruitgang van een waterlichaam wordt toegestaan teneinde op het niveau van het stroomgebiedsdistrict vooruitgang te boeken. Dit vraagt om maatwerk waarbij de bijzondere situatie in de desbetreffende waterlichamen en het stroomgebiedsdistrict leidend is. Het maatwerk moet immers voor de waterlichamen en het stroomgebiedsdistrict een goed resultaat opleveren met het oog op de realisatie van de milieudoelstellingen waarop de KRW zich richt.

Ik heb, om misverstanden over de betekenis van het woord «significant» te voorkomen, wel in de nota van toelichting bij het ontwerp-BKMW aangeduid dat de term «significant» als een «betekenisvolle stap voorwaarts in de richting van de realisatie van de milieudoelstellingen» moet worden geïnterpreteerd.

Ad 5

Nadere toelichting op de salderingsmogelijkheid die de Kaderrichtlijn Water biedt, en de relatie tussen deze mogelijkheid en de vergunningverlening.

De KRW bepaalt dat de toestand van het water niet achteruit mag gaan. Dit wordt in principe op het niveau van een waterlichaam en per stof beoordeeld. Salderingsmogelijkheden zijn te beschouwen als een bijzondere invulling van dit beginsel van «geen achteruitgang». In bijzondere

omstandigheden kan een achteruitgang voor een waterlichaam of voor een stof namelijk wél worden toegestaan met het oog op het bereiken van de KRW-doelstellingen.

Dit is bijvoorbeeld aan de orde indien de achteruitgang van de kwaliteit van een waterlichaam door menselijk ingrijpen bij één of meer andere waterlichamen binnen het betreffende stroomgebieddistrict leidt tot een significante verbetering van de waterkwaliteit. Zo maakt het BKMW het expliciet mogelijk om een lozingspunt te verplaatsen van het ene waterlichaam naar een ander waterlichaam binnen hetzelfde stroomgebieddistrict, indien de daardoor te verwachten verbetering van de kwaliteit van het eerste waterlichaam opweegt tegen de te verwachten verslechtering van de kwaliteit van het laatste waterlichaam.

Een ander voorbeeld betreft het verlenen van een nieuwe lozingsvergunning voor een lozing in het ene waterlichaam, die één of meer bestaande lozingen op andere waterlichamen vervangt. Die nieuwe lozing moet dan in vergelijking met de bestaande lozingen tot een significante verbetering van de waterkwaliteit in die andere waterlichamen leiden. Ook in dit geval moet zowel de nieuwe als de bestaande lozing zich binnen hetzelfde stroomgebieddistrict bevinden. U kunt daarbij denken aan de Rijn of de Maas binnen de grenzen van het Nederlandse grondgebied. Het is niet mogelijk te salderen tussen de Rijn en de Maas, want deze rivieren behoren niet tot hetzelfde stroomgebied, en dan staat de KRW saldering niet toe.

Tenslotte noem ik als voorbeeld de vervanging van gewasbeschermingsmiddelen die nadelig zijn voor biologische parameters in het water, door een stof die beter afbreekbaar is, maar waarvan de toestand door de vervanging mogelijk wel achteruit kan gaan.

Al deze binnen de regels van het BKMW mogelijk gemaakte voorbeelden geven ruimte aan zowel economische ontwikkelingen als aan de gewenste realisatie van de KRW-doelstellingen.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer