

's-Gravenhage, 26 november 2009

BJZ2009063271

Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Nader rapport inzake het ontwerp van een besluit houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2009, no. 09.000897, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State z'n advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van rijksbestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 2009, no. W08.09.0109/W, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging over het ontwerp-besluit geen besluit te nemen dan nadat met z'n opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In de inleiding schetst de Raad van de ambities van de Kaderrichtlijn water (Krw). Deze uiteenzetting wordt onderschreven.  
De Raad stelt in z'n advies terecht de waterkwaliteit als zodanig centraal bij de toepassing van de Krw. Indien de waterkwaliteit nu nog niet in de goede toestand verkeert, heeft dit uiteraard consequenties voor de praktijk.  
Bij de opstelling van het besluit is niet alleen het voldoen aan de vereisten van de Krw uitgangspunt geweest, maar ook dat een herhaling van het luchtkwaliteitsdossier moet worden voorkomen. De luchtkwaliteitseisen zetten Nederland destijds op slot. In gebieden die niet aan de luchtkwaliteitseisen voldeden, mochten namelijk geen nieuwe initiatieven meer worden toegestaan, die zouden kunnen leiden tot verdere luchtverontreiniging, hoe gering ook. De (maatschappelijke) kosten van toestemmingweigerings stonden echter in geen verhouding tot de zeer beperkte winst voor de luchtkwaliteit, die hiermee werd geboekt. In de overkoepelende waterplannen zal met nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen rekening worden gehouden. Dit betekent dat in de waterplannen tegenover toestemmingverlening voor nieuwe initiatieven een ambitieus maatregelenpakket wordt geplaatst, dat tot verbetering van de waterkwaliteit moet leiden. Overigens geldt dit alleen voor een beperkt aantal probleemstoffen en voor fysieke ingrepen die nadelig zijn voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Voor de meeste aspecten is de waterkwaliteit in Nederland namelijk voldoende. Bij de keuze van de maatregelen in de waterplannen is ook gelet op het rendement van de maatregelen.

De meest kosteneffectieve maatregelen moeten worden genomen en de kosten van een maatregel moeten in een redelijke verhouding staan tot de winst voor de waterkwaliteit. Deze benadering dat op planniveau afwegingen worden gemaakt en dat niet elk nieuw initiatief afzonderlijk worden beoordeeld, lijkt op de aanpak die nu ook in het luchtdossier wordt gevolgd.

Voorts worden de volgende kanttekeningen gemaakt.

In de eerste plaats is de waterkwaliteit niet op alle fronten onvoldoende. Uit recente monitoringsresultaten blijkt dat de waterkwaliteit feitelijk beter is dan waarvan in de opstartfase van het monitoringsprogramma na 2006 werd uitgegaan. Wat betreft verontreinigende stoffen geldt slechts voor een beperkt aantal stoffen dat de waterkwaliteit onvoldoende is, vooral als gevolg van diffuse lozingen in het water. Veel van deze lozingen vinden in de landbouw plaats (bemesting, toepassing van gewasbeschermingsmiddelen), een aantal via het verkeer (Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen-PAK's). Het gaat daarbij voor een groot deel ook om uitspoeling als gevolg van activiteiten in het verleden. Indien een waterlichaam voor een van de stoffen onvoldoende scoort, is de consequentie dat het waterlichaam als geheel in een onvoldoende watertoestand verkeert ('one out, all out'). Hierdoor ontstaat een vertekend beeld als zouden de waterlichamen over de hele linie in een onvoldoende toestand verkeren.

In de tweede plaats zijn puntlozingen de afgelopen jaren al vergaand aangepakt en doorgaans niet meer de reden van een slechte watertoestand. Ook bedrijven hebben hier fors in geïnvesteerd. Hier valt niet meer zoveel winst te boeken. In het buitenland zijn op dit vlak eveneens al veel maatregelen getroffen. De waterverontreiniging is hierdoor in onze grote rivieren de afgelopen decennia voor de meeste stoffen al (zeer) sterk afgenomen. Diffuse verontreiniging is het belangrijkste resterende probleem dat nog verder moet worden aangepakt.

In de derde plaats is het vooral de ecologische waterkwaliteit die tekortschiet. In de waterplannen worden dan ook veel maatregelen opgenomen die tot verbetering van de ecologische toestand moeten leiden. Dit beleid heeft echter zijn beperkingen. De goede ecologische watertoestand van natuurlijke watertypen zal in de meeste wateren niet kunnen worden gerealiseerd. Vrijwel alle wateren in Nederland zijn namelijk als kunstmatig of sterk veranderd aangemerkt in verband met fysieke ingrepen in deze wateren ter bescherming van vitale maatschappelijke belangen. Om deze ingrepen te kunnen handhaven, zal voor al deze wateren een beroep moeten worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid die de Krw hiertoe biedt. Dit gebeurt in de waterplannen. Hiervoor is geen voorafgaande toestemming van de Europese Commissie nodig, zoals bij de derogatiemogelijkheid in de nitraatrichtlijn. Voor deze wateren moet, gegeven de te handhaven ingrepen, volgens de Krw een goed ecologisch potentieel worden gerealiseerd. Mocht dat niet (meteen) haalbaar of betaalbaar zijn, dan kan vervolgens nog een beroep worden gedaan op de uitzonderingen van artikel 4 Krw, zoals fasering en doelverlaging. Hoewel voor de meeste wateren de goede ecologische toestand van een natuurlijk water dus niet zal kunnen worden gerealiseerd, hoeft dit bij de toepassing van de Krw in de waterplannen, mits hierin goed gemotiveerd, op zichzelf geen onoverkomelijk probleem te zijn.

Desalniettemin wordt de conclusie van de Raad dat Nederland zich voor een grote opgave gesteld ziet om de waterkwaliteit te verbeteren, gedeeld.

2. Praktische problemen mogen volgens de Raad geen excuus zijn om de Krw onvolledig of onjuist te implementeren. De richtlijn moet te allen tijde juist en volledig worden geïmplementeerd. Dit uitgangspunt wordt vanzelfsprekend onderschreven. Uitgangspunt van de Nederlandse aanpak is echter ook ruimte te zoeken en te benutten waar de richtlijn deze biedt. Onevenredige consequenties voor burgers, bedrijven en uitvoerende overheden moeten zo

veel mogelijk worden voorkomen, met name dat Nederland op slot gaat. Het kabinet volgt hierin de adviezen van de VROM Raad (*Brussels Lof*) en de Commissie Elverding (*Sneller en beter*). Dit betekent in de eerste plaats dat de interpretatieruimte die de tekst van de richtlijn biedt, maximaal wordt benut. In de tweede plaats zal beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt.

De Raad beschrijft een implementatiestrategie. Wij onderschrijven dat moet worden geleerd van de aanpak in andere lidstaten. In hoofdstuk 13 van de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit is verslag gedaan van bezoeken aan andere lidstaten in dezelfde stroomgebieden waarin Nederland ligt. Voor zover beschikbaar is de wetgeving van die lidstaten bestudeerd. De aanpak in Vlaanderen leek een goed voorbeeld voor Nederland en is daarom in grote lijnen nagevolgd. Deze aanpak is aangevuld met inzichten uit andere lidstaten. Er vallen tussen de lidstaten overigens geen grote verschillen in de algehele aanpak te constateren. Sindsdien verschenen literatuur, waaronder een uitgebreide rechtsvergelijkende studie door de universiteiten van Nijmegen, Maastricht en Utrecht, heeft dit beeld bevestigd. Overigens is de situatie in andere lidstaten niet zonder meer één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie. In het rapport *Brussels Lof* van de VROM-Raad wordt hiervoor een aantal redenen gegeven. Met name de vrees dat via de rechter een koppeling van milieukwaliteitseisen aan individuele besluiten over projecten en andere handelingen en ruimtelijke plannen tot stand komt, blijkt in andere lidstaten niet in dezelfde mate te spelen. De vrees voor de herhaling van het luchtdossier is daarom vooral een Nederlands probleem. Bij de vergelijking van de situatie in Nederland en in andere lidstaten is dan ook zeer voorzichtig geopereerd en zijn buitenlandse voorbeelden niet zonder meer gevolgd. Uit bedoelde studie blijkt bijvoorbeeld dat sommige andere lidstaten wel met grenswaarden werken en deze naar concrete besluiten laten doorwerken. Indien deze aanpak in de afwijkende Nederlandse context (zie rapport *Brussels Lof*) gevolgd zou worden, zouden de risico's van een tweede luchtkwaliteitsdossier aanzienlijk toenemen.

Deze laatste constatering geven aanleiding om de werking van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in de toekomst toch nog eens goed te bestuderen. In het advies van de Raad komen namelijk vooral punten naar voren, die, afgezien van de consequenties van een onvoldoende waterkwaliteit als zodanig, een gevolg lijken te zijn van de implementatie van de milieukwaliteitsnormen van de Krw via dit hoofdstuk.

Uit vorenbedoelde rechtsvergelijkende studie blijkt ook dat de ambities van de lidstaten en de inspanningen die zij zich daadwerkelijk getroosten om de waterkwaliteit te verbeteren, momenteel nog niet goed kunnen worden vergeleken. De politieke besluitvorming hierover is in de meeste lidstaten nog niet afgerond. Hetzelfde geldt voor de concretisering van de ambities in maatregelen. Ook moet nog blijken dat de ambities in de praktijk worden waargemaakt. In de meeste lidstaten staan regelgeving, beleid en monitoring nog in de steigers. Bovendien is er nog geen jurisprudentie. Alle lidstaten lijken omzichtig om te springen met de agrarische sector, die ook in Nederland een belangrijke bron van nog resterende diffuse verontreiniging is. Wel verschilt Nederland van de meeste landen, in de overzichten van de feitelijke stand van zaken die de Europese Commissie heeft gepubliceerd, door het hoge aandeel kunstmatige wateren als gevolg van de vele sloten en kanalen in ons land.

Ook in andere opzichten worden de ontwikkelingen en inzichten in andere lidstaten op de voet gevolgd. De ecologische normstelling heeft via een internationale aanpak (intercalibratie) plaatsgevonden. De lidstaten hebben conform de verplichting volgend uit de Krw voor vergelijkbare natuurlijke watertypen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis

gezamenlijk invulling gegeven aan de algemene omschrijving van de goede ecologische toestand in paragraaf 1.2 van bijlage V Krw.

Hiernaast neemt Nederland deel aan werkgroepen waarin de lidstaten samen met de Europese Commissie de interpretatie en toepassing van onderdelen van de Krw bespreken. De bedoeling van deze werkgroepen is tot een min of meer geharmoniseerde interpretatie en toepassing van de Krw in alle lidstaten te komen. Dit heeft geleid tot de aanvaarding van een groot aantal guidance documents (richtsnoeren). Het proces van opstelling en vaststelling van de richtsnoeren is voor Nederland geen vrijblijvende aangelegenheid aangezien de lidstaten hierbij intensief worden betrokken. De internationale geloofwaardigheid van Nederland als gesprekspartner komt op het spel te staan indien afstand wordt genomen van richtsnoeren waarmee is ingestemd. De Raad wijst er echter terecht op dat de richtsnoeren niet de status van formele wetgeving hebben en dat Nederland zich bij de implementatie van de richtsnoeren niet onnodig aan banden moet leggen. In de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit worden de richtsnoeren echter alleen aangehaald teneinde de ruimte die de tekst van de Krw biedt, maximaal te kunnen benutten. De richtsnoeren geven soms argumenten waarom bij de interpretatie en toepassing van de Krw voor praktische oplossingen kan worden gekozen. De richtsnoeren werken dus niet beperkend maar eerder verruimend, als het gaat om een flexibele uitvoering van de richtlijn. Zo mag blijkens een richtsnoer het vereiste van geen achteruitgang worden geïnterpreteerd als de overgang van de watertoestand naar een slechtere toestandklasse, zoals de Raad bevestigt. Ook mogen blijkens de richtsnoeren de uitzonderingsgronden van artikel 4 Krw op beschermde gebieden worden toegepast.

Het advies van de Raad om de gedetailleerde invulling van de goede ecologische toestand van natuurlijke wateren te heroverwegen is opgevolgd. In het ontwerp-besluit waarover de Raad heeft geadviseerd, waren voor de zogenaamde 'overige relevante stoffen' in bijlage II bij het ontwerp-besluit afzonderlijke milieukwaliteitseisen opgenomen. Voor de milieukwaliteitseisen voor de andere kwaliteitselementen werd in die bijlage verwezen naar de waarden die in het zogenaamde STOWA-rapport zijn opgenomen.<sup>1</sup> Volgens deze regeling zouden de milieukwaliteitseisen van toepassing zijn op meer gedetailleerde parameters dan de kwaliteitselementen van de ecologische toestand, die worden genoemd in paragraaf 1.1 van bijlage V Krw.

Overeenkomstig de door de Raad geadviseerde implementatiestrategie is in het ontwerp-besluit aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen buiten Nederland, met name de intercalibratiebeschikking van de Europese Commissie<sup>2</sup> en de aanpak die in Vlaanderen is gevolgd. Dit sluit ook beter aan bij de in het STOWA-rapport beoogde aanpak. De in dit rapport opgenomen waarden bleken niet allemaal te zijn bedoeld als zelfstandige milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, waaraan de waterplannen moeten voldoen.

Voor het ontwerp-besluit betekent dit dat nu alleen nog ecologische milieukwaliteitseisen worden gesteld, die betrekking hebben op de kwaliteitselementen die in paragraaf 1.1 van bijlage V Krw zijn genoemd,

---

<sup>1</sup> Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de kaderrichtlijn water, rapport STOWA 2007-32 en RWS-WD 2007 018 van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (vindplaats: <http://www.stowa.nl/>).

<sup>2</sup> Beschikking van de Europese Commissie van 30 oktober 2008 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringssystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de intercalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.

waaronder het kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen'. In enkele andere lidstaten wordt eveneens hiermee volstaan. De omschrijvingen van de goede ecologische toestand zijn voor de onderscheiden typen natuurlijke wateren per kwaliteitselement opgenomen in de tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4 van paragraaf 1.2 van bijlage V Krw. Via een intercalibratieproces hebben de lidstaten die in dezelfde internationale stroomgebieden liggen, de omschrijvingen voor de biologische kwaliteitselementen nader uitgewerkt (zie punt 2 van dit nader rapport). Dit heeft geleid tot afspraken op welke wijze via de monitoring wordt vastgesteld of aan de omschrijvingen van de goede ecologische toestand is voldaan. Hiertoe zijn (monitorings)indicatoren vastgesteld. Indien de resultaten van de monitoring met deze indicatoren in overeenstemming zijn, verkeert het desbetreffende waterlichaam in een goede ecologische toestand overeenkomstig de toepasselijke omschrijving van bijlage V Krw. In deze nieuwe aanpak worden de waarden die voor de afzonderlijke specifieke verontreinigende stoffen in bijlage II bij het ontwerp-besluit waren opgenomen en de waarden die voor de invulling van de overige kwaliteitselementen in het STOWA-rapport zijn opgenomen, derhalve niet langer als milieukwaliteitseisen aangemerkt. Als gevolg hiervan is bijlage II komen te vervallen. Net als de andere - meer gedetailleerde - regels over monitoring zullen de monitoringsindicatoren worden uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van het besluit en in het monitoringsprogramma. Regeling is nodig omdat de Europese Commissie op ambtelijk niveau heeft laten weten dat de resultaten van het intercalibratieproces door de lidstaten wettelijk moeten worden verankerd. In de regeling en in het monitoringsprogramma wordt ten behoeve van de toepassing van het vereiste van geen achteruitgang ook de onderverdeling in toestandsklassen uitgewerkt, overeenkomstig de beschrijvingen van de onderscheiden toestandsklassen die zijn opgenomen in bijlage V Krw.

Een en ander leidt voor de praktijk niet tot grote verschillen in uitkomst, omdat al volgens de hier beschreven en ook al eerder zo beoogde systematiek werd gewerkt. Daarom hoeven de in voorbereiding zijnde waterplannen evenmin te worden aangepast. Wel nemen, zoals de Raad beoogt, de juridische risico's af dat de waterplannen aan een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde milieukwaliteitseisen moeten voldoen en dat besluiten aan de waterplannen moeten worden getoetst. Met name in de sfeer van de motivering van besluiten betekent dit een verlichting.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de beoogde werking van de normstelling, de klassenindeling en de monitoring van de ecologische toestand in het ontwerp-besluit en in de nota van toelichting opnieuw uitgeschreven volgens de in het voorgaande weergegeven systematiek.

3. In de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit was al toegelicht dat de daarin opgenomen richtwaarden geen extra afwijkingmogelijkheden bieden naast de mogelijkheden die in artikel 4 Krw worden geboden. De afwijkingmogelijkheden zijn derhalve uitdrukkelijk beperkt tot de mogelijkheden die zijn aangegeven in artikel 4 Krw. Dergelijke milieukwaliteitseisen kunnen worden aangemerkt als 'zware' richtwaarden dan wel 'lichte' grenswaarden. Dit is niet relevant, omdat de terminologie in de praktijk niet tot andere resultaten kan leiden. Naar aanleiding van het advies van de Raad is nu ook in de tekst van het besluit zelf uitdrukkelijk aangegeven dat van een richtwaarde uitsluitend kan worden afgeweken voor zover artikel 4 Krw hiervoor ruimte biedt. Dit staat in het nieuwe artikel 2, eerste lid, luidende: "Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan uitsluitend worden afgeweken in de gevallen waarin en volgens de voorwaarden waaronder dit is toegestaan volgens de bepalingen van de kaderrichtlijn water, waarnaar in dit besluit wordt verwezen." Doordat naar de tekst van die afwijkingbepalingen van de Krw wordt verwezen, kan er geen misverstand

over bestaan dat geen andere afwijkingen zijn toegestaan en dat ook aan alle voorwaarden en beperkingen moet worden voldaan die in die bepalingen zijn aangegeven. De nota van toelichting is eveneens in deze zin verduidelijkt.

Wij hebben een uitgesproken voorkeur voor het begrip richtwaarde. De wetgever beoogde destijds met de introductie van de begrippen grenswaarde en richtwaarde duidelijkheid te scheppen in de destijds bestaande chaos van begrippen in de regelgeving en in beleidsdocumenten, waarmee een beoogde kwaliteit van het milieu werd aangegeven, vooral over de mate van juridische verbindendheid van deze 'normen'. Voortaan was in de systematiek van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer sprake van slechts twee soorten milieukwaliteitseisen: grenswaarden waarvan niet mag worden afgeweken en richtwaarden waarvan om gewichtige redenen mag worden afgeweken, of, volgens de invoering van de Implementatiewet Krw, om de redenen die in artikel 4 Krw zijn vermeld. Voor streefwaarden die inspanningsverplichtingen tot uitdrukking brengen was in regelgeving geen plaats, omdat deze niet juridisch verbindend zijn. Omdat afwijking in artikel 4 Krw uitdrukkelijk mogelijk is gemaakt, moet in systematiek van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer van richtwaarden worden gesproken. Met dit begrip wordt ten opzichte van artikel 4 Krw geen enkele verdergaande afwijkmogelijkheid toegestaan. Het zou verwarrend zijn in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer een nieuw begrip grenswaarden te introduceren, waarvan wel mag worden afgeweken. Daarom wordt het advies van de Raad om van grenswaarden te spreken, niet opgevolgd. Wij merken hierbij nadrukkelijk op dat het gebruik van het begrip grenswaarden in het ontwerp-besluit ook volgens de Raad het gebruik van de afwijkmogelijkheden van artikel 4 Krw niet uitsluit. Deze mogelijkheid wordt immers in artikel 5.2b, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer uitdrukkelijk genoemd. Voorts wordt ter voorkoming van misverstanden nog opgemerkt dat richtwaarden juridisch verbindende normen zijn die een resultaatsverplichting behelzen de beoogde waterkwaliteit daadwerkelijk te realiseren (behoudens in de gevallen waarin de Krw in een afwijkmogelijkheid voorziet en het nodig is hiervan gebruik te maken), en dus niet slechts op een inspanningsverplichting neerkomen, zoals streefwaarden.

De Raad wijst er terecht op dat de milieudoelstellingen van artikel 4 Krw een resultaatsverplichting behelzen. Daarom zijn de milieukwaliteitseisen in het Bkmw 2009 gekoppeld aan de uitoefening van de bevoegdheid tot vaststelling van een waterplan op grond van de Wet op de waterhuishouding (vanaf 1 januari 2010 de Waterwet). In de plannen moeten bijgevolg alle maatregelen worden opgenomen, die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 4 Krw te realiseren. De Wet op de waterhuishouding en het op de Waterwet gebaseerde Waterbesluit bevatten een verplichting de in een plan opgenomen maatregelen binnen 3 jaar na de vaststelling van het plan uit te voeren. Daarmee is op juridisch verbindende wijze verzekerd dat alle maatregelen worden getroffen om de doelstellingen van artikel 4 Krw te realiseren. Aldus is ook volgens het nationale recht sprake van een resultaatsverplichting. Zo nodig kunnen in de looptijd van het plan extra maatregelen worden genomen of maatregelen afvallen. Ook de Krw voorziet in die mogelijkheid, blijkens bijlage VII, onder B, Krw. Ook op dit punt is de nota van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad verduidelijkt.

- 4.1 De verplichting van de Krw om de nodige maatregelen te nemen om de goede watertoestand of afwijkende milieudoelstelling te realiseren, is momenteel als volgt geregeld. Door de koppeling aan de milieukwaliteitseisen voor de goede watertoestand aan de waterplannen moeten in die plannen alle daartoe noodzakelijke maatregelen worden opgenomen. Deze maatregelen moeten volgens de Wet op de waterhuishouding (na 22 december 2009 het Waterbesluit) binnen 3 jaar worden uitgevoerd. Deze regeling stemt overeen

met het advies van de Raad. Omdat dit al zo geregeld was, hoefde noch de tekst, noch de toelichting te worden aangepast.

- 4.2 De Raad van State adviseert voorts rechtsbescherming tegen de waterplannen op grond van de Waterwet open te stellen. Dit advies heeft geen betrekking op de waterplannen die op 22 december 2009 op grond van de Wet op de waterhuishouding moeten worden vastgesteld. De Waterwet treedt pas op 1 januari 2010 in werking en de eerstvolgende generatie waterplannen zal op grond van die wet pas op 22 december 2015 worden vastgesteld.

Er bestaat nu al een wettelijke verplichting om waterplannen vast te stellen, waarmee de beoogde watertoestand wordt gerealiseerd. Een belanghebbende die het niet eens is met een waterplan op grond van de Wet op de waterhuishouding, kan daartegen niet rechtstreeks bij de rechter beroep aantekenen. Wel kan hij zijn bezwaren tegen het plan naar voren brengen in een beroep tegen een besluit, waarin ter motivering van het besluit aan het plan wordt gerefereerd. Bovendien is in het Waterbesluit, net als in de eerdere waterwetgeving het geval was, uitdrukkelijk geregeld dat bij verlening van een watervergunning rekening met de waterplannen moet worden gehouden, zodat de doorwerking van die plannen naar besluiten is verzekerd en ook door de rechter kan worden getoetst (zie verder punt 4.3). De rechter kan dan het achterliggende plan toetsen op conformiteit met de Krw. Dit moet van geval tot geval worden bekeken. Er wordt dus vooralsnog voldoende rechtsbescherming tegen de waterplannen geboden, zij het indirect. Of ook een direct beroep tegen de waterplannen mogelijk moet worden gemaakt, zal nader worden bestudeerd. Bij een bevestigende beantwoording van deze vraag zal de Waterwet met het oog op de eerstvolgende ronde van waterplannen tijdig worden aangepast. Vooralsnog zal de burger inderdaad, zoals de Raad aangeeft, een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter moeten instellen indien hij, los van een concreet uitvoeringsbesluit waardoor hij als belanghebbende wordt geraakt, van mening is dat een waterplan tekortschiet of ten onrechte niet is opgesteld. Het betreft hier overigens niet een onderwerp dat in het ontwerp-besluit aan de orde komt. De Raad heeft kennelijk van de gelegenheid gebruik willen maken om alsnog op te wijzen op een punt dat hij in het kader van de advisering over de Waterwet en het Waterbesluit niet aan de orde heeft gesteld, maar dat zijns inziens toch nadere aandacht behoeft. In het kader van het onderhavige besluit kan niet worden voorzien in een regeling zoals de Raad voorstelt, omdat hiervoor een wetswijziging nodig zou zijn.

- 4.3 Om een herhaling van het luchtkwaliteitsdossier te voorkomen, zijn de milieukwaliteitseisen in het ontwerp-besluit alleen gekoppeld aan besluiten tot vaststelling van een waterplan en niet aan individuele lozingsvergunningen. Een ruimere koppeling wordt in de Krw niet voorgeschreven.

Het betoog van de Raad dat de waterkwaliteit relevant kan zijn voor lozingsvergunningen, wordt onderschreven. In de meeste gevallen zal vergunningverlening echter niet relevant zijn voor de watertoestand op het niveau van een waterlichaam. In het brongerichte beleid worden namelijk de best beschikbare technieken voorgeschreven. Bovendien wordt voorts bij het verlenen van lozingsvergunningen de emissie/immissietoets gehanteerd ter bescherming van de lokale waterkwaliteit. Hierdoor is vanuit puntlozingen waarvoor de vergunningplicht geldt in de meeste gevallen geen noemenswaardige verontreiniging meer mogelijk, zeker niet op het niveau van het waterlichaam waarop de milieukwaliteitseisen zich richten. In het effectgerichte beleid zal doorwerking van de milieukwaliteitseisen naar de vergunningverlening via de waterplannen daarom doorgaans niet nodig zijn. Indien uit de monitoringsresultaten echter blijkt dat bijvoorbeeld door cumulatie ook in de sfeer van het vergunningenbeleid maatregelen nodig zijn, worden deze in de waterplannen opgenomen. Het is niet meer dan logisch dat

het bevoegd gezag daar dan ook rekening mee houdt bij de vergunningverlening. In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding is momenteel nog uitdrukkelijk geregeld dat bij de verlening van een vergunning op grond van die wetten met de waterplannen rekening moet worden gehouden. Vanwege de vanzelfsprekendheid dat het bevoegd gezag voor de vergunningverlening zich aan zijn eigen plannen houdt, was een dergelijke bepaling niet meer opgenomen in de Waterwet. Dit volgt ook al uit de Algemene wet bestuursrecht. Overeenkomstig het advies van de Raad zal de bepaling alsnog weer worden opgenomen in het Waterbesluit. De huidige regeling en praktijk zullen dus worden voortgezet. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit in bovenstaande zin uitgebreider ingegaan op de rol van de waterplannen als toetsingskader voor lozingsvergunningen. Het betoog van de Raad dat de doorwerking van de waterplannen naar de vergunningverlening niet moet worden gezien als een rechtstreekse koppeling van de milieukwaliteitseisen voor de goede watertoestand aan de vergunningbesluiten, wordt uiteraard van harte onderschreven.

- 4.4 De doorwerking van milieukwaliteitseisen en daarvan in de waterplannen afgeleide milieudoelstellingen naar de ruimtelijke ordening is vergelijkbaar. De waterplannen zijn voor de ruimtelijke aspecten structuurvisies in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het spreekt vanzelf dat het bevoegd gezag daar bij de vaststelling van een bestemmingsplan naar kijkt. Daarnaast is er een verplichte watertoets van bestemmingsplannen door de waterbeheerder. Gedurende de eerste planperiode zal worden nagegaan of een versterking van de doorwerking van de waterplannen bij de vaststelling van bestemmingsplannen nodig is voor de realisatie van de beoogde waterkwaliteit.
5. Zoals de Raad terecht opmerkt moet een afwijking van de vereiste goede watertoestand volgens de Krw voor elk waterlichaam afzonderlijk worden gemotiveerd. Deze motivering kan ook voor verschillende waterlichamen tegelijk worden gegeven. De motivering moet dan ook voor de afzonderlijke waterlichamen toereikend zijn om het gebruik van de door de Krw geboden afwijkingsmogelijkheid te rechtvaardigen. De motivering van het gebruik van een afwijkingsmogelijkheid wordt overeenkomstig de artikelen 11 en 13 Krw opgenomen in de waterplannen op rijksniveau (rijkswateren) en provinciaal niveau (regionale wateren). Het resultaat van een afwijking van de milieukwaliteitseis is zelf niet opnieuw een milieukwaliteitseis. Door de toepassing van de milieukwaliteitseis bij de uitoefening van de bevoegdheid om een waterplan vast te stellen, is de eis 'uitgewerkt'. Zij is pas weer relevant wanneer de waterplannen na 6 jaar opnieuw moeten worden vastgesteld. Dan moeten de waterplannen weer een maatregelenpakket omvatten, dat toereikend is om de vereiste waterkwaliteit te realiseren. Gedurende de planperiode vindt monitoring plaats. Aan het eind van de planperiode wordt gecontroleerd of de maatregelen die zijn genomen, het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Mocht gedurende de planperiode blijken dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn, dan moeten zo mogelijk extra maatregelen worden genomen om de vereiste waterkwaliteit te realiseren. Volgens het ontwerp-besluit is sprake van een richtwaarde die uitsluitend aan de vaststelling van een waterplan is gekoppeld. Na de vaststelling van het plan overeenkomstig de richtwaarde, al dan niet met gebruikmaking van de door de Krw geboden afwijkingsmogelijkheden, is deze milieukwaliteitseis 'uitgewerkt'. Uit artikel 5.4 van de Wet milieubeheer volgt dat de redenen voor afwijking van een richtwaarde worden vermeld in het besluit waaraan de eis is gekoppeld. De toepassing van de richtwaarde leidt dus niet tot het ontstaan van een nieuwe milieukwaliteitseis die zelf ingevolge hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer ook weer aan een bevoegdheid moet



worden gekoppeld. Omdat geen sprake is van milieukwaliteitseisen is het ook niet nodig de milieudoelstellingen die in afwijking van de richtwaarden in het waterplan zijn opgenomen, bij algemene maatregel van bestuur (rijkswateren) of bij provinciale verordening (regionale wateren) te stellen, zoals de Raad adviseert.

Het staat de provinciale wetgever overigens vrij om op grond van artikel 5.5 van de Wet milieubeheer zo nodig bij provinciale verordening milieukwaliteitseisen vast te stellen of milieukwaliteitseisen aan andere bevoegdheden dan de vaststelling van een waterplan te koppelen. Voor de implementatie van de Krw is dit echter niet noodzakelijk.

Artikel 11, vijfde lid, Krw wordt geïmplementeerd via het monitoringsprogramma. Indien er aanleiding is om strengere milieukwaliteitseisen vast te stellen, zal het onderhavige besluit gewijzigd moeten worden, dan wel de desbetreffende waterplannen aangevuld. Dit laatste hoeft niet te worden geregeld, omdat het waterplan door de koppeling aan de milieukwaliteitseisen alle maatregelen moet bevatten, die nodig zijn voor de realisatie van de goede watertoestand dan wel de afwijkende milieudoelstelling die in het waterplan zelf is opgenomen. Daarnaast is artikel 5.1, vijfde lid, Wm van belang, waarin is bepaald dat milieukwaliteitseisen regelmatig moeten worden geëvalueerd en geactualiseerd. Volgens artikel 17 moet dit in elk geval om de zes jaar gebeuren. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de nota van toelichting in deze zin aangevuld.

6. De mogelijkheid van saldering tussen waterlichamen of tussen stoffen, die in het ontwerp-besluit was opgenomen, is naar aanleiding van het advies van de Raad geschrapt. De Raad onderkent weliswaar dat de beoogde vormen van saldering tot verbetering van de watertoestand in een stroomgebiedsdistrict kunnen leiden, maar ziet hiervoor in de tekst van de Krw geen aanknopingspunten. Het vereiste van geen achteruitgang moet namelijk per stof of kwaliteitselement en per waterlichaam worden toegepast.

Met de mogelijkheid van saldering was beoogd de algehele watertoestand van waterlichamen in een stroomgebiedsdistrict te verbeteren. Een voorbeeld van saldering tussen waterlichamen is de verplaatsing van een rioolwaterzuiveringsinstallatie of bedrijf naar een nieuwe locatie, zodat door toepassing van betere technieken de verontreiniging kan worden verminderd. Een voorbeeld van saldering tussen stoffen is de vervanging van een of meer bestrijdingsmiddelen door een nieuw bestrijdingsmiddel dat voor de waterkwaliteit minder schadelijk is.

Ik ben nog steeds van mening dat dergelijke vormen van saldering in de geest van de Krw zijn en niet bij voorbaat uitgesloten moeten worden. Op dit moment wordt in de waterplannen echter nog geen gebruik van saldering gemaakt. De reden hiervan is dat het tot nu toe mogelijk is gebleken in de waterplannen via maatwerk te voorkomen dat achteruitgang van de watertoestand optreedt.

De Raad is voorts van mening dat de waterkwaliteit voor een stof of kwaliteitselement waarvoor een waterlichaam in de slechtste toestandsklasse verkeert, niet verder mag verslechteren. In het ontwerp-besluit was daarentegen bepaald dat dit nog wel beperkt mogelijk is, voor zover de doelstellingen voor het waterlichaam hierdoor niet in gevaar worden gebracht. Hiervoor kan de Raad in de Krw geen aanknopingspunten vinden. Deze mogelijkheid is daarom geschrapt. In de laagste toestandsklasse mag de kwaliteit van het waterlichaam niet verslechteren. Dit wil echter niet zeggen dat elke minieme verandering van de waterkwaliteit, zoals een nauwelijks

meetbare stijging van het gehalte van een stof in het oppervlaktewater, als een verslechtering moet worden aangemerkt. Wanneer een extra verontreiniging van het water of negatieve verandering van een ecologisch kwaliteitselement daadwerkelijk als een verslechtering van de kwaliteit van het waterlichaam moet worden aangemerkt zal in het monitoringsprogramma nader worden uitgewerkt.

Mocht er in de toekomst alsnog behoefte ontstaan om nadere uitwerkingen van het principe van geen achteruitgang in Nederlandse wetgeving op te nemen, dan zal daarover contact worden opgenomen met de Commissie. Vooralsnog ga ik er van uit dat eventuele knelpunten in de praktijk via maatwerk kunnen worden opgelost.

7. Het advies van de Raad om nauwkeuriger te verwijzen naar de richtlijnbevestigingen inzake monitoring is niet opgevolgd. In het ontwerp-besluit is sprake van een monitoringsprogramma, dat in artikel 5.3, derde lid, van de Wet milieubeheer is omschreven als een monitoringsprogramma in de zin van artikel 8 Krw. Het programma moet voldoen aan alle eisen die daaraan in de Krw zijn gesteld, geen enkele uitgezonderd. Dit is nodig om de nakoming van de richtlijnverplichtingen in het nationale recht te verzekeren. Er is een dermate groot aantal bepalingen in de richtlijnen opgenomen, die op enigerlei betrekking hebben op monitoring, dat een verwijzing naar de afzonderlijke bepalingen weinig duidelijkheid zou bieden. Bovendien zijn er ook bepalingen waaruit indirect eisen aan de monitoring volgen, ook al wordt monitoring daarin niet uitdrukkelijk genoemd. Een voorbeeld hiervan is de gedetailleerde uitwerking van de goede ecologische toestand, zoals deze in het intercalibratieproces tussen de betrokken lidstaten tot stand is gekomen. Om bij de opstelling en de uitvoering van het monitoringsprogramma de nodige flexibiliteit te behouden en telkens aan alle op Europees niveau nog te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot monitoring hoofd te kunnen bieden, heeft een algemene verwijzing in het ontwerp-besluit naar de toepasselijke richtlijnbevestigingen de voorkeur. Zo worden nog wijzigingen verwacht van het intercalibratiebesluit van de Europese Commissie<sup>3</sup>. De grondslag voor de regeling van de monitoring in deze amvb ligt in de Wet milieubeheer en is niet afhankelijk van de richtlijnbevestigingen, omdat niet buiten de bevoegdheid tot regeling krachtens de Wet milieubeheer getreden kan worden. Evenmin krijgen richtlijnbevestigingen door de algemene verwijzing naar de toepasselijke richtlijnbevestigingen enige juridische betekenis in Nederland. Voor overheden en burgers gelden uitsluitend het onderhavige besluit, de daarop gebaseerde ministeriele regeling en het monitoringsprogramma. Het is de taak van de verantwoordelijke ministers om ervoor te zorgen dat het monitoringsprogramma in overeenstemming is en blijft met de eisen die daaraan bij of krachtens de richtlijnen zijn gesteld.
8. Het advies van de Raad om in de nota van toelichting een geactualiseerde alomvattende transponeringstabel op te nemen, is niet opgevolgd. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving heeft de nota van toelichting alleen op het besluit betrekking. Hoewel het praktische nut van een dergelijke transponeringstabel op zichzelf wordt onderschreven, is de nota van toelichting hiervoor dan ook niet de aangewezen plaats. De transponeringstabel die in de nota van toelichting is opgenomen, heeft uitsluitend betrekking op artikelen en onderdelen daarvan, waarvan de implementatie in het onderhavige besluit plaatsvindt. In het Waterbesluit zal wel een integrale transponeringstabel worden opgenomen.

---

<sup>3</sup> Beschikking van de Europese Commissie van 30 oktober 2008 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringssystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de intercalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.

9. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het ontwerp-besluit rekening gehouden met de komende Waterwet. Dit leidt niet tot inhoudelijke wijzigingen van het onderhavige besluit. In de Waterwet is voorzien dat de milieukwaliteitsnormen van de Krw via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer worden geïmplementeerd.
10. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele aanvullingen in het ontwerp-besluit op te nemen naar aanleiding van de ingebrekestelling die de Europese Commissie heeft uitgebracht over de implementatie van de Kaderrichtlijn water door Nederland.

De Europese Commissie verwijt Nederland onder meer dat niet alle definities die in artikel 2 van de richtlijn zijn opgenomen, zijn overgenomen in het nationale recht. Voor zover de definities betrekking hebben op begrippen die voorkomen in bepalingen van de richtlijn over het onderwerp dat in het ontwerp-besluit wordt geregeld, zijn de definities alsnog opgenomen. Het gaat om alle definities die betrekking hebben op aspecten van het effectgerichte beleid, dat is gericht op de beoogde toestand van waterlichamen. De begrippen zelf zijn nu ook gebruikt in de bepalingen van het ontwerp-besluit die dienen ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van de kaderrichtlijn water. Dit is gebeurd in artikel 13, eerste lid, onder c, en de opschriften boven de bijlagen bij het ontwerp-besluit en de daarin opgenomen tabellen. De wijzigingen die verband houden met begrippen die worden gebruikt in het kader van de regeling in de kaderrichtlijn water van de ecologische toestand en het goede ecologische potentieel van oppervlaktewaterlichamen, zijn meegenomen in de aanpassing van de regeling van dit onderwerp in het ontwerp-besluit, die naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heeft plaatsgevonden.

Van de volgende begrippen is, merendeels door verwijzing naar de richtlijn, een begripsomschrijving opgenomen: beschikbare grondwatervoorraad, binnenwateren, deelstroomgebied, gevaarlijke stoffen, kustwateren, meer, milieudoelstelling, milieukwaliteitsnorm, overgangswater, rivier, stroomgebied en verontreinigende stof. In verband hiermee is de definitie van milieukwaliteitseis en van stroomgebieddistrict aangepast.

De andere bezwaren van de Europese Commissie die betrekking hebben op het effectgerichte beleid, werden al met het ontwerp-besluit ondervangen. Het gaat met name om de implementatie van de artikelen 4 en 7 Krw.

Als gevolg van deze aanvullingen is inhoudelijk geen wijziging van het ontwerp-besluit opgetreden. Zij waren zuiver redactioneel van aard.

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Minster van Volkshuisvesting,  
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,