

Tessa Rötscheid

Promovenda Universiteit Utrecht (Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law)

Juridische dimensie van de Kaderrichtlijn Water



Inhoudsopgave

- Algemene introductie KRW.
- De milieudoelstellingen van artikel 4 KRW (verbeteringseis en achteruitgangsverbod).
- Actualiteit (bescherming KRW-waterlichamen en niet KRW-waterlichamen).
- Juridische consequenties niet voldoen aan KRW-milieudoelstellingen.
- Verantwoordelijkheidsverdeling.
- Inzet eigen (juridisch) instrumentarium.
- Afsluitende opmerkingen.

Vooraf...

Hoe zit het met jullie KRW-kennis?

Waar of niet waar?

- Het waterschap stelt de ecologische doelen vast voor kunstmatige en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen.
 - **Niet waar** → provincie.
- Als de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen volgens de Handreiking KRW-doelen van de STOWA zijn afgeleid en vervolgens vastgesteld, dan is dat juridisch dus in orde (“KRW-proof”).
 - **Niet waar** → pas zeker als (Europese) rechter zich hierover heeft uitgelaten.

Algemene introductie

Algemene introductie (I)

- 27 Lidstaten werken samen op o.a. het terrein van waterbeheer.
- Op het terrein van het waterbeheer wordt gebruik gemaakt van **richtlijnen**. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het resultaat.
- **Europa** schrijft niet voor hoe de doelstellingen moeten worden gehaald (**keuzevrijheid instrumentarium**), maar lidstaten moeten ervoor zorgen dat de **doelen** worden gehaald.
- Iedere lidstaat én lagere overheden moet EU-regelgeving **loyaal** implementeren.
- **Bij strijdigheid tussen EU en nationaal recht gaat het EU-recht vóór het nationale recht.**
- Op decentrale overheden, zoals waterschappen, rust een eigen verantwoordelijkheid Europese regels correct toe te passen (en te handhaven).
- Jurisprudentie van het HvJ EU over zaken in andere landen geldt óók voor NLD.

Algemene introductie (II)

- De Kaderrichtlijn Water ('**KRW**') geldt sinds 2000 en kent een **achteruitgangsverbod** en een **verbeteringseis**.
- Het is een **complexe richtlijn** (o.a. vanwege ecosysteembenadering; adaptief waterbeheer en open normen/begrippen).
- **Doel** = chemisch schoon, voldoende en ecologisch gezond oppervlakte- en grondwater.
- Hoe? KRW voorziet in een programmatische aanpak waarbij de **doelen** zijn omgezet in **normen** die middels **maatregelen** moeten worden behaald, waarbij voortdurend **monitoring** en **bijsturing** plaats dient te vinden (in cycli van 6 jaar).
- Monitoring via het '**one-out all-out**'-principe.
- Veel discussie (zie o.a. recent ingediende non-papers).

Beoordeling chemische kwaliteit, Kaderrichtlijn Water, 2021



Beoordeling

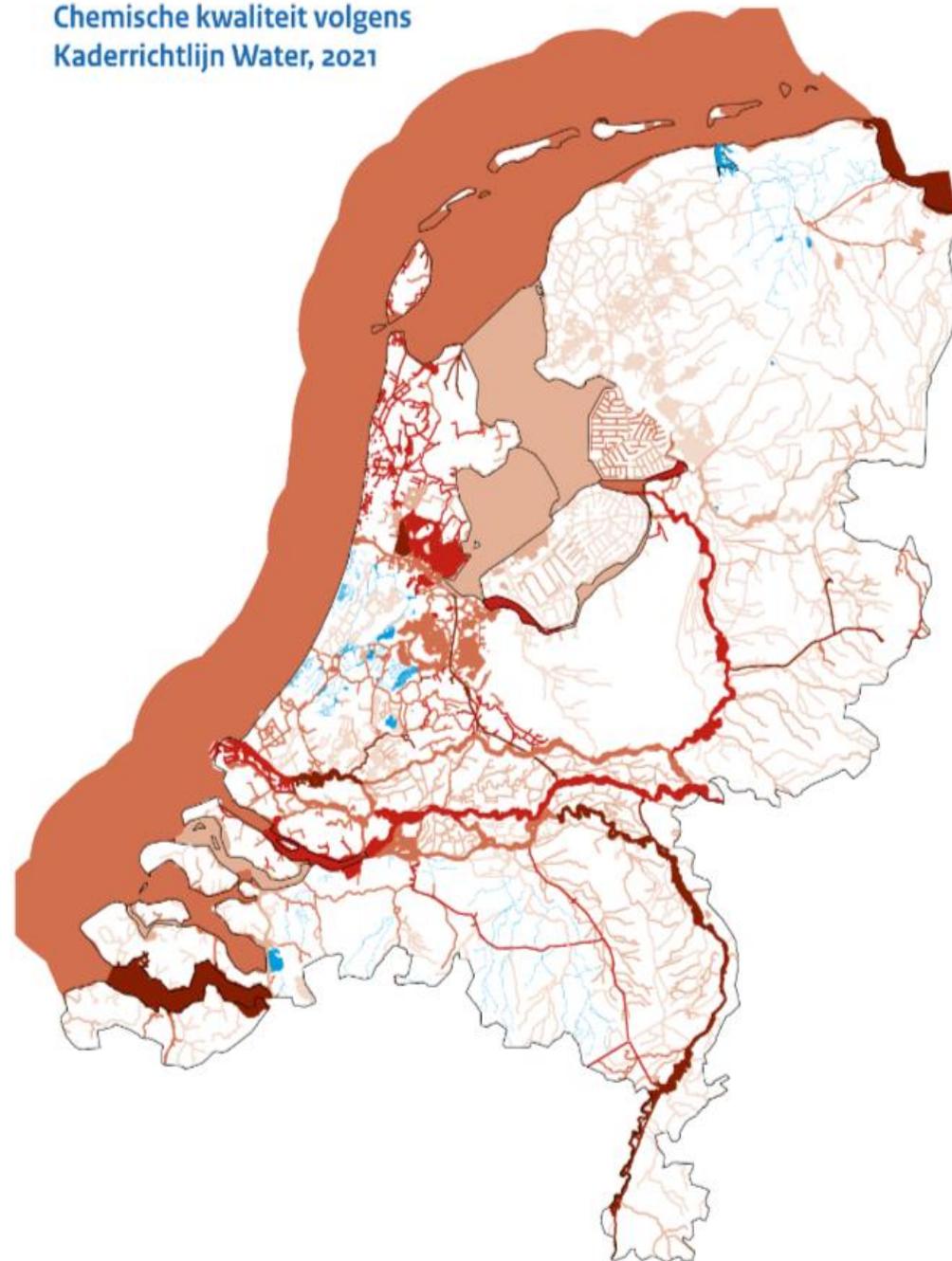
- voldoet niet
- voldoet
- Niet bekend

PBL/jun22

www.clo.nl/nh156605

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

Chemische kwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water, 2021



Aantal stoffen dat niet voldoet

- Alle stoffen voldoen
- 1
- 2
- 3-4
- 5-6
- 7 of meer

PBL/jun22

www.clo.nl/nh156605

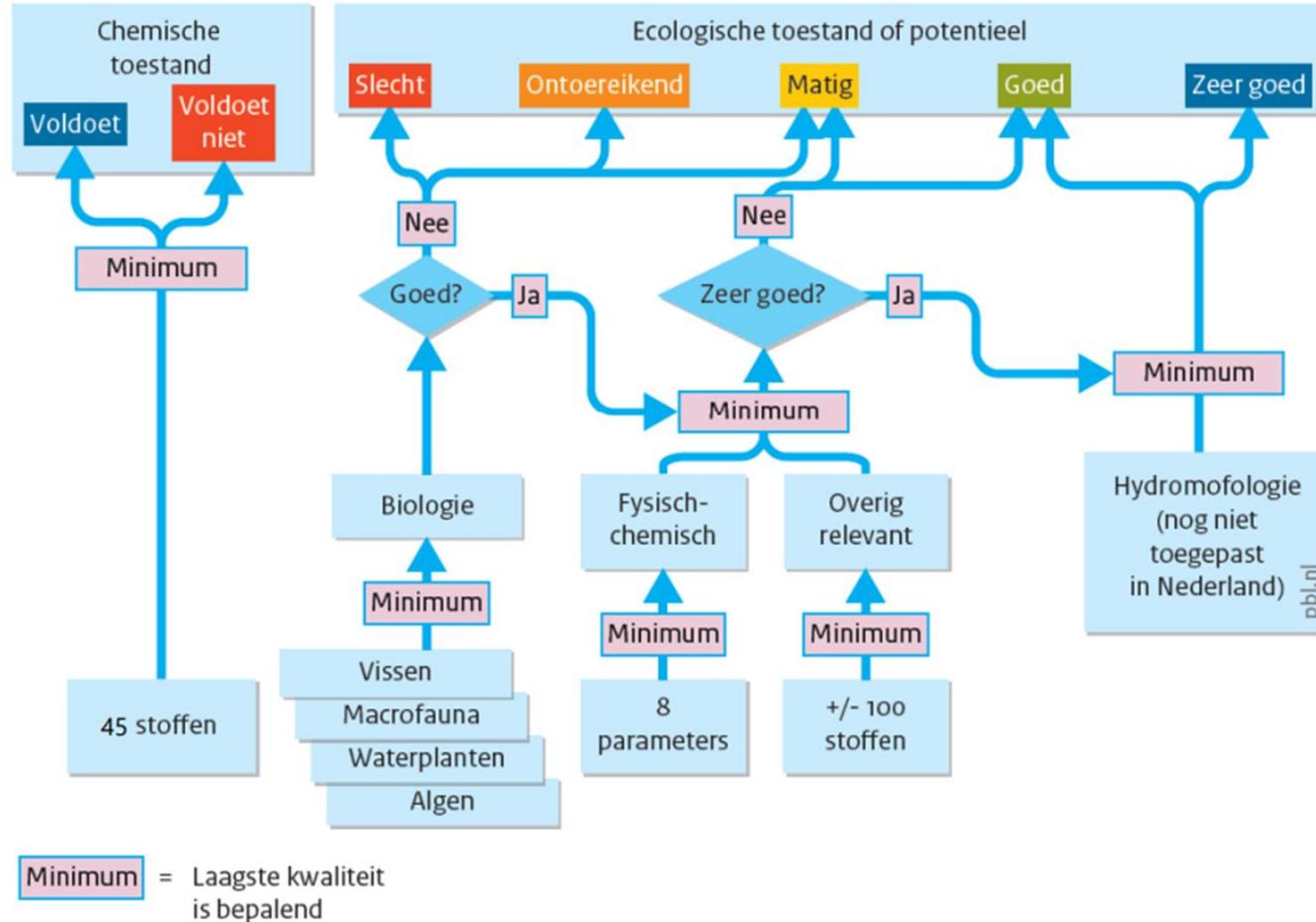
Bron: IHW (waterschappen, RWS); bewerkt door PBL

**De milieudoelstellingen van artikel 4 KRW
(verbeteringseis en achteruitgangsverbod)**

De milieudoelstellingen van artikel 4 KRW

- **Verbeteringseis:** in het jaar 2027 (oorspronkelijk 2015) moeten alle KRW-waterlichamen een goede toestand bereiken.
- **Achteruitgangsverbod:** als een KRW-waterlichaam eenmaal een bepaalde toestand heeft bereikt, dan moet (vanaf 2009) **achteruitgang van die toestand** vervolgens **worden voorkomen**.
- Ook een **tijdelijke achteruitgang** is een achteruitgang en derhalve in beginsel **niet toegestaan**.
- **Toetsing** aan de dubbele doelstelling dient volgens het HvJ EU **per project** plaats te vinden. De goedkeuring voor een project moet worden **geweigerd** wanneer het project in strijd met de dubbele doelstelling wordt uitgevoerd.

Goede toestand oppervlaktewater



Visualisatie achteruitgang

Slecht

Ontoereikend

Matig

Goed

Zeer goed

Achteruitgang tussen
klassengrenzen van een
kwaliteitselement



Achteruitgang als
kwaliteitselement
in laagste klasse zit



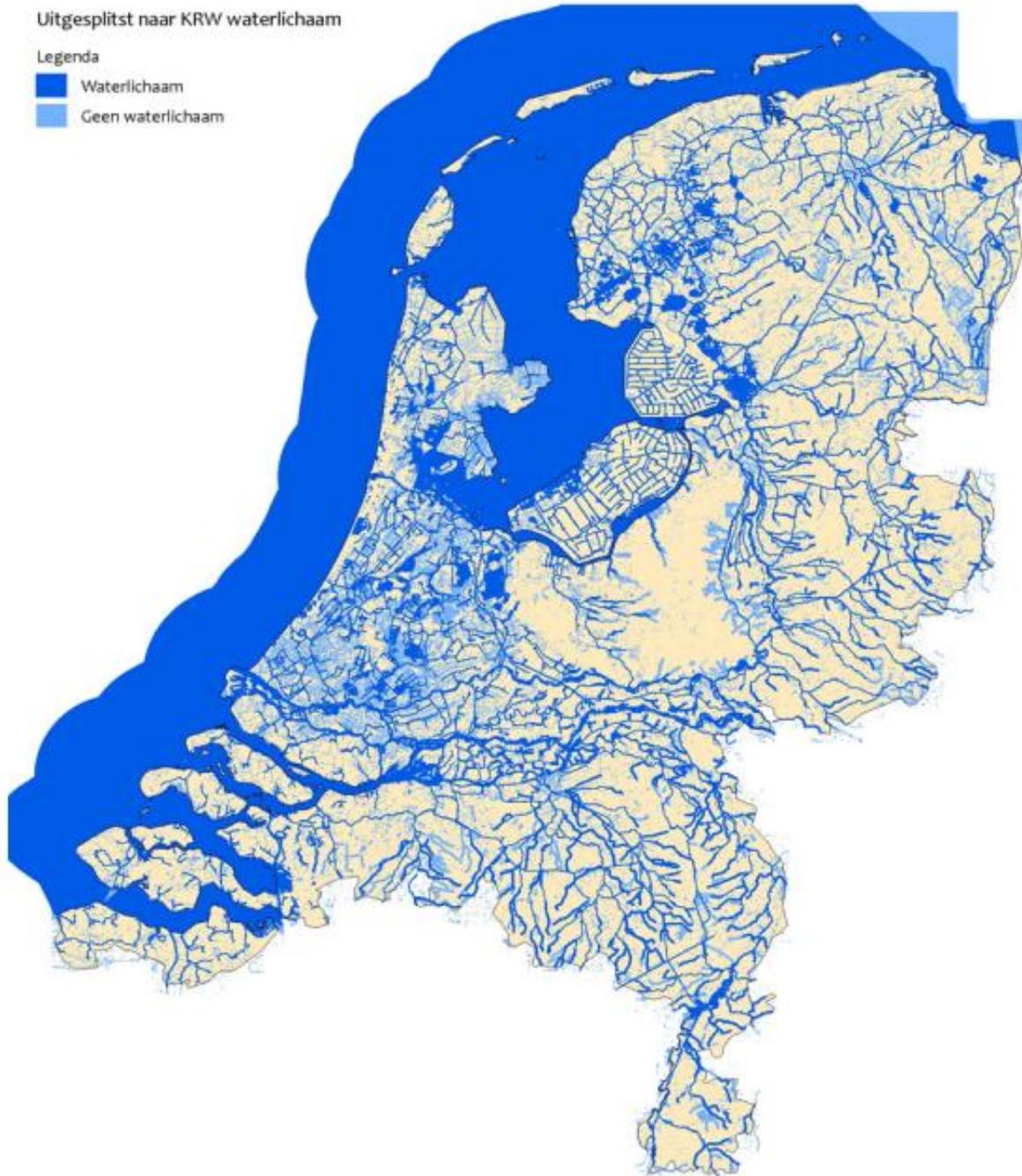
Actualiteit

KRW-waterlichamen en niet KRW-waterlichamen

Uitgesplitst naar KRW waterlichaam

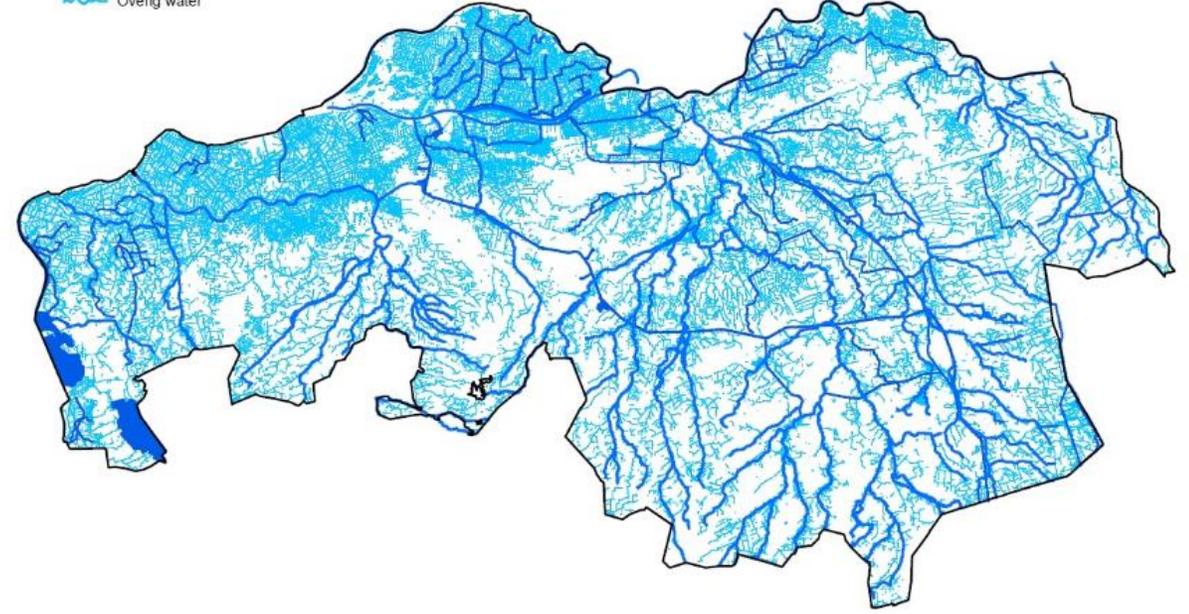
Legenda

- Waterlichaam
- Geen waterlichaam



Legenda

- Provinciegrens
- KRW-waterlichamen
- Overig water



HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347

Casus en rechtsvraag

- Onttrekking van zoet water aan een **binnenmeer** van 0,083 km². Het onttrokken water wordt gebruikt door een Ierse vennootschap om elders zalmen te wassen ter bestrijding van o.a. visluis.
- Het meer is **niet gekarakteriseerd en ingedeeld** conform de methodiek uit de KRW. **Evenmin** heeft een **beoordeling van de effecten van de activiteit** plaatsgevonden op het achteruitgangverbod en het behalen van de verbeteringseis.
- *Rechtsvraag: Verplicht de KRW er toe om alle oppervlaktewaterlichamen (i.h.b. meren kleiner dan 0,5 km²), te karakteriseren, te monitoren en dienovereenkomstig projecten in deze wateren te toetsen aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis?*

Geldt de KRW voor alle wateren? Ja en nee...

- Het HvJ EU past verschillende **interpretatiemethodes** toe (grammaticale, teleologische, wetssystematische en wetshistorische methode) om de reikwijdte van verschillende KRW-verplichtingen te bepalen.
- De verplichtingen tot karakterisering (artikel 5) en monitoring (artikel 8) gelden **alleen voor KRW-waterlichamen**.
- De informatie vergaart middels karakterisering en monitoring is nodig om **maatregelenprogramma's** vorm te geven waarmee de doelen van richtlijn kunnen worden bereikt.
- Omdat (samengevat) deze procedures alleen gelden voor KRW-waterlichamen, gelden **het achteruitgangverbod** en **de verbeteringseis** ook alleen in die wateren.
- Hoewel het arrest enkel betrekking heeft op een (natuurlijk) meer, lijken de **overwegingen breder toepasbaar** (bijv. een rivier van >10 km² *achterliggend stroomgebied*).

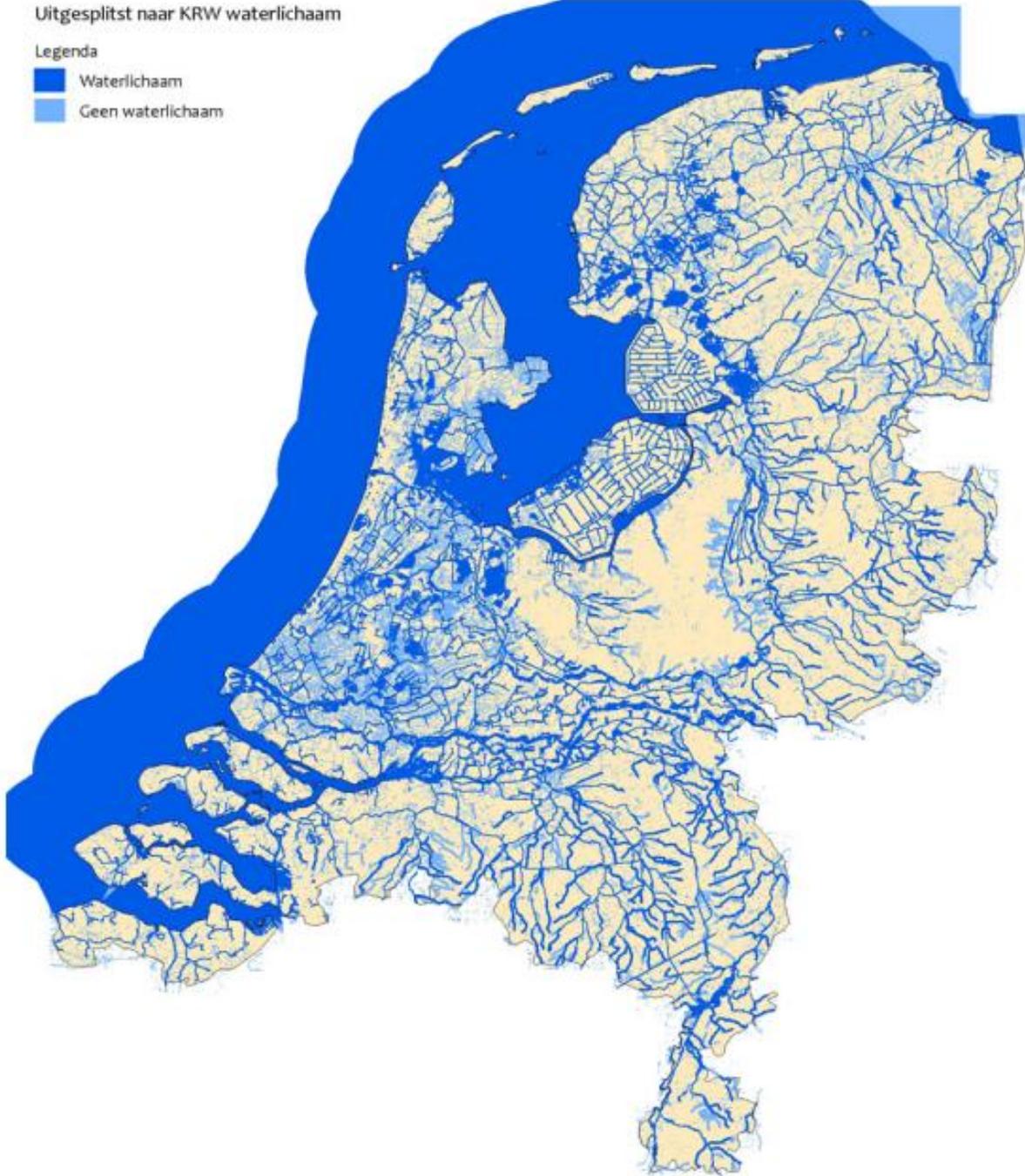
Bescherming niet KRW-waterlichamen

- De **algemene doelstelling** in artikel 1 KRW.
- Een **indirecte toets**, namelijk voor zover activiteiten hierin leiden tot een (verboden) achteruitgang of het in gevaar brengen van het bereiken van een goede toestand in KRW-waterlichamen.
- Het **maatregelenpakket van artikel 11 KRW** dat voor *heel* het stroomgebied moet worden opgesteld en waarin ook maatregelen in niet KRW-waterlichamen kunnen worden opgenomen.
- Andere **communautaire wetgeving**, zoals de Habitatrichtlijn, waarbij de Richtlijn milieuaansprakelijkheid als ultiem vangnet kan dienen.
- De **gecombineerde aanpak** van artikel 10 KRW (die geldt voor alle lozingen).
- De eis dat het beschermingsregime niet minder mag zijn dan onder **de voormalige richtlijnen** die in de KRW zijn geïntegreerd (artikel 4 lid 9 KRW).
- Lidstaten/decentrale overheden **mogen bovendien wél meer bescherming bieden.**

Uitgesplitst naar KRW waterlichaam

Legenda

- Waterlichaam
- Geen waterlichaam



Natura 2000-gebieden en waterlichamen Kaderrichtlijn Water

- Natura 2000 en waterlichaam Kaderrichtlijn Water
- Alleen waterlichaam Kaderrichtlijn Water
- Alleen Natura 2000



Duiding arrest (I)

Zie ook nog te verschijnen noot in AB Van Rijswick en Röttscheid

- Vanuit **praktische overwegingen** is het arrest te begrijpen. Lidstaten worden zo niet opgezadeld met **hoge administratieve lasten**.
- Onduidelijkheid over **reikwijdte andere bepalingen** uit de KRW. Zijn deze ook beperkt tot KRW-waterlichamen? (bijvoorbeeld artikel 4 lid 1 onder a sub iv KRW).
- Mogelijk gevolg van het arrest is dat het zwaartepunt verschuift naar de vraag of lidstaten **voldoende wateren** als KRW-waterlichamen **hebben aangewezen** en/of op basis van de juiste criteria cf. de KRW.
- Voor niet KRW-waterlichamen wordt evenwel vaak hetzelfde toetsingskader/systematiek gehanteerd.
 - Maar dit kan na het arrest dus wel weer **ter discussie** komen te staan. En dan is het overgelaten aan de ambitie(s) van de nationale/decentrale overheden om deze waterlichamen te beschermen.

Duiding arrest (II)

Zie ook nog te verschijnen noot in AB Van Rijswick en Röttscheid

- Uit o.a. eerdere arresten, de (niet bindende) overwegingen bij de richtlijn en de doelstelling(en) in artikel 1 KRW volgt dat de KRW een **ruimere reikwijdte** heeft dan enkel de bescherming van enkel krw-waterlichamen.
 - *“(19) Met deze richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren. Deze doelstelling betreft in de eerste plaats de kwaliteit van de betrokken wateren (...)”*
 - *“(25) (...) Milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de gehele Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt bereikt en dat op Gemeenschapsniveau verslechtering van de watertoestand wordt voorkomen.”*
 - *“(33) Het streven naar een goede watertoestand geldt voor elk stroomgebied, (...)”*
 - *Artikel 1: “Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee: a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;*
 - *“De uiteindelijke doelstelling (...) is dus om door een gecoördineerd optreden tegen 2015 een goede toestand van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken” (HvJ EU 1 juli 2015, ELCI:EU:C:2015:433, punt 37).*

Duiding arrest (III)

Zie ook nog te verschijnen noot in AB Van Rijswick en Rötscheid

- Een meer **teleologische interpretatie** van de verplichtingen die uit de artikelen 4 lid 1 sub a i en ii, 5 en 8 voortvloeien was dus wellicht net zo begrijpelijk en verdedigbaar geweest en ook beter in lijn met eerdere arresten van het Hof (o.a. Wezer).
- Nb. het Hof lijkt soms te “shoppen” in interpretatiemethode(s) en of zij wel/niet aansluit bij **guidance documents**.
 - Zie bijvoorbeeld HvJ 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350 punt 31 (tijdelijke achteruitgang) waarin zij juist afwijkt van de interpretatie die aan het begrip tijdelijke achteruitgang in een guidance document is gegeven.
 - Maar vaste lijn; guidance documents zijn **niet bindend**.

**Juridische consequenties
niet voldoen KRW-milieudoelstellingen**

Wat als 2027 onhaalbaar blijkt?

- Verplichtingen met strakke deadlines en normen gebaseerd op ecologische criteria.
- KRW-milieudoelstellingen zijn een **'resultaatsverplichting' (ja, echt!)**. Indien het er naar uitziet dat de normen niet worden gehaald (=nu) dwingt dit tot extra maatregelen.
- Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het (zeer) onwaarschijnlijk is dat alle KRW-waterlichamen in december 2027 in een goede toestand verkeren.
- Er zijn veel **uitzonderingen** waar lidstaten zich op kunnen beroepen (o.a. termijnverlenging, **doelverlaging**, projecten van **hoger openbaar belang**, onvoorziene/uitzonderlijke natuurlijke oorzaak/overmacht/ongevallen, etc.), maar onder **strengere voorwaarden** en moet per waterlichaam worden gemotiveerd.
- Aantal uitzonderingen geldt niet bij het achteruitgangsverbod.

Uitzonderingen in de KRW

- Verdere **termijnverlenging** alleen mogelijk wanneer (o.a.) effecten van maatregelen vanwege natuurlijke omstandigheden later intreden.
- **Doelverlaging** als tijdig doelbereik (feitelijk) onhaalbaar of onevenredig kostbaar is (en aan een aantal strikte voorwaarden wordt voldaan).
- **Tijdelijke achteruitgang** (natuurlijke oorzaak, overmacht of ongeval voor zover uitzonderlijk of redelijkerwijs niet te voorzien).
- Specifieke projecten van **hogere openbaar belang**.
- KRW-impulsprogramma voorziet in vormgeven **handreikingen** om hierop een beroep te kunnen doen.

Juridische procedures nu al mogelijk, niet pas na 2027...

- Let op! **Geen achteruitgangsverbod geldt nu al**: nationale procedures kunnen zich nu al aankondigen, bijvoorbeeld n.a.v. een vergunningaanvraag, of verzoek om handhaving (bijvoorbeeld van de MOB). Daarnaast mogelijkheid tot stellen van prejudiciële vragen door (lagere) rechters. **Eerste stappen zijn al gezet.**
- Na 2027; geen achteruitgang en doelen moeten zijn gehaald. Dan wordt het makkelijk(er) om aan te tonen dat Nederland zijn verplichtingen niet nakomt.

Juridische gevolgen op Europees en nationaal niveau

- Gevolgen op **EU-niveau**. Lidstaat NL is aansprakelijk. Europese Commissie kan **inbreukprocedure** starten resulterend in een veroordeling, boete en/of dwangsom.
- Gevolgen op **nationaal niveau**. Bij overschrijding KRW-doelen mogelijk **lastiger** om voor **nieuwe activiteiten vergunningen** te verlenen.
- NL gaat naar verwachting niet in zijn geheel 'op slot', maar afhankelijk van specifieke waterlichamen/gebieden (en de toestand daarvan) evenals de (type) activiteiten die daarin worden verricht.
- Het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen kan leiden tot het **intrekken of wijzigen van bestaande rechten/vergunningen** (zie artikel 11 lid 5 KRW). Denk daarbij ook aan aanscherpen van algemene regels.
- **Civielrechtelijke aansprakelijkheid** ex artikel 6:162 BW?

Verantwoordelijkheidsverdeling

Gedeelde verantwoordelijkheid

- Voldoen aan KRW-milieudoelstellingen is een **gedeelde verantwoordelijkheid**.
- Elke betrokken overheid heeft **specifieke taken, bevoegdheden en instrumenten**.
- Afgelopen periode vooral focus op inrichtingsmaatregelen (o.a. aanleggen natuurvriendelijke oevers, vistrappen, etc.) en onderzoek.
- Uitgangspunt is dat het uitvoeren van de maatregelen zoals opgenomen in de water(beheer)programma's leidt tot het behalen van de KRW-milieudoelstellingen. Op het uitvoeren van die maatregelen kan men worden aangesproken.
- In de praktijk is sprake van een **doelgat**.
- Het dichten van dit doelgat is een **gezamenlijke verantwoordelijkheid**.
- Initiatief om dit op te lossen/het gesprek aan te gaan over het treffen van aanvullende maatregelen ligt bij alle betrokken overheden afzonderlijk. Dat is de andere kant van de gedeelde verantwoordelijkheid.

Hoe kan een waterschap hieraan invulling geven?

- Kom de eigen afspraken na! (ook VTH op orde).
- Daar waar uit monitoringsgegevens blijkt dat kwaliteit nog onvoldoende is, probeer (voor zover nog niet gedaan) de oorzaak daarvan te achterhalen en onderzoek wat hieraan nog kan worden gedaan.
- Gebruik (bestaande) overlegstructuren om andere overheden aan te spreken op het uitvoeren van afgesproken maatregelen. Neem daarnaast het initiatief om de invulling van het doelgat aan te kaarten. Wees doortastend daar waar noodzakelijk!
- Opstellen (gezamenlijk) beleid op intrekken/aanscherpen van vergunningen.
- Pas op dat technische doelaanpassing niet gebruikt wordt als geitenpaatje!

Inzet eigen juridisch instrumentarium

Juridisch instrumentarium sturen op waterkwaliteit

Enkele voorbeelden

- Investeer in adviesrecht voor **indirecte lozingen**. Eis desnoods een aansluitvergunning of stel in plaats daarvan algemene regels in de waterschapsverordening.
- Let bij (ruimtelijke) planvorming (**weging van waterbelang**) op waterkwaliteitsaspecten.
- **Inventariseer bestaande vergunningen**, onderzoek of ze aangescherpt dienen te worden, 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**.

Afsluitende opmerkingen

Boodschap aan waterschappen

- Alle instrumenten en bevoegdheden daadwerkelijk gebruiken. Enerzijds aanleg en beheer van waterstaatswerken (*actief*) en anderzijds handelingen in watersystemen (*passief*).
- Samenwerken en daarbij anderen aanspreken op hun verantwoordelijkheden, maar focus op voldoen aan eigen verplichtingen.
- **Niks doen is geen optie**. Ook na 2027 blijft de KRW bestaan...



**Universiteit
Utrecht**

Sharing science,
shaping tomorrow

E-mail: t.rotscheid@uu.nl

T.: 06-13109090