

Actualiteiten waterrecht

VMR Actualiteitendag

23 juni 2022

mr. dr. ir. Jasper van Kempen
Ministerie van IenW / Universiteit Utrecht

1

Een 'watercrisis'?

- **Nog een milieucrisis? Minister waarschuwt voor gevolgen slechte waterkwaliteit** (NOS 20 april 2022):
'Nederland gaat de Europese doelen die binnen vijf jaar bereikt moeten worden waarschijnlijk niet halen, schrijft minister Harbers van Infrastructuur en Milieu aan de Kamer. Dat kan straks "potentieel ingrijpende gevolgen" hebben voor projecten en besluiten, aldus Harbers. Er dreigen niet alleen Europese boetes, maar ook kunnen projecten en ontwikkelingen in de knel komen.'
- **Slechte waterkwaliteit kan economie schaden** (AD 3 juni 2022):
'Natuurmonumenten spreekt al van een dreigende watercrisis, vergelijkbaar met de stikstofcrisis. Het niet halen van wettelijk vastgelegde milieudoelen kan grote gevolgen hebben voor de vergunningverlening voor bedrijven die water onttrekken of juist lozen.'
- **De waterkwaliteit in Nederland staat onder aan de Europese ranglijst – is het echt zó erg?** (Volkskrant 3 juni 2022):
'Vanaf 2027 moet al het water volgens Europese afspraken van goede kwaliteit zijn. Experts vrezen al voor een debacle vergelijkbaar met de stikstofcrisis, waarbij bouwprojecten stilvallen omdat niet wordt voldaan aan milieueisen. "Als Nederland niet aan de kwaliteitseisen voldoet, kan de Europese Commissie een procedure aanspannen tegen ons land", zegt Marleen van Rijswick, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht. Bovendien ontstaan er nieuwe risico's bij het indienen van bouwplannen of aanvragen van vergunningen voor bijvoorbeeld agrarische of industriële activiteiten.'

2

Wat verandert er in 2027?

Vraag 10

In hoeverre loopt Nederland het risico dat economische activiteiten worden geblokkeerd op basis van de kwaliteitsverslechtering van beschermde wateren door de vergelijking met de Europese normen?

Antwoord 10

De KRW vereist dat er geen sprake is van achteruitgang in de waterlichamen. Ook nu al worden economische activiteiten, bijvoorbeeld emissies, getoetst op de KRW. Dit verandert niet na 2027.

(Aanhangsel Handelingen II, 2021/22, 2471, p. 5)

3

Wat verandert er in 2027?

Vraag 10

In hoeverre loopt Nederland het risico dat economische activiteiten worden geblokkeerd op basis van de kwaliteitsverslechtering van beschermde wateren door de vergelijking met de Europese normen?

Antwoord 10

De KRW vereist dat er geen sprake is van achteruitgang in de waterlichamen. Ook nu al worden economische activiteiten, bijvoorbeeld emissies, getoetst op de KRW. **Dit verandert niet na 2027.**

(Aanhangsel Handelingen II, 2021/22, 2471, p. 5)

4

Het achteruitgangsverbod van de KRW

- ‘De lidstaten [leggen] de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van **achteruitgang van de toestand** van alle oppervlaktelichamen.’
(art. 4 lid 1 onder a onder i KRW)
- ‘De lidstaten [leggen] de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling (...) **de achteruitgang van de toestand** van alle grondwaterlichamen te voorkomen.’
(art. 4 lid 1 onder b onder i KRW)

5

Het Weser-arrest: ecologische oppervlaktewatertoestand

Van ‘achteruitgang van de toestand’ van een oppervlaktewaterlichaam is sprake zodra:

- Ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V een klasse achteruitgaat
- Een kwaliteitselement dat zich al in de laagste klasse bevindt, achteruitgaat

(HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13)

6

Achteruitgang in laagste klasse

- Het Wezer-arrest en de Kaderrichtlijn Water geven geen eenheid voor de feitelijke vaststelling van achteruitgang als een kwaliteitselement zich in de laagste klasse bevindt. Het is daarom aan de nationale autoriteit om dit vast te stellen.
- De EKR is de eenheid waarin de ecologische toestand van een waterlichaam wordt uitgedrukt. Volgens paragraaf 1.4, onder ii, van bijlage V van de Kaderrichtlijn Water wordt de EKR uitgedrukt in een getalswaarde tussen nul en één, waarbij waarden in de buurt van één op een zeer goede ecologische toestand wijzen en waarden in de buurt van nul op een slechte ecologische toestand.
- Het college heeft zich (...) op het standpunt kunnen stellen dat de EKR niet wijzigt en dat daarom geen sprake is van achteruitgang van de kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam.

(ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949)

7

Het Detmold-arrest: chemische grondwatertoestand

- Van achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam is sprake bij:
 - De overschrijding van ten minste één van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden in de zin van artikel 3 lid 1 GWR
 - Een voorzienbare verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof terwijl de daarvoor vastgestelde drempel reeds is overschreden
- (De op elk monitoringspunt gemeten waarden moeten ieder apart in aanmerking worden genomen)

(HvJ EU 28 mei 2020, zaak C-535/18)

- De chemische oppervlaktewatertoestand moet waarschijnlijk op dezelfde wijze worden beoordeeld

8

Het Doñana-arrest: kwantitatieve grondwatertoestand

Van achteruitgang van de kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam is sprake bij:

- Het verliezen van evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van het grondwater (van een goede kwantitatieve toestand naar een ontoereikende toestand)
- Een toename van een reeds bestaand tekort (meer overexploitatie dan voordien), als het grondwater al in een ontoereikende toestand verkeert

(HvJ EU 24 juni 2021, zaak C-559/19)

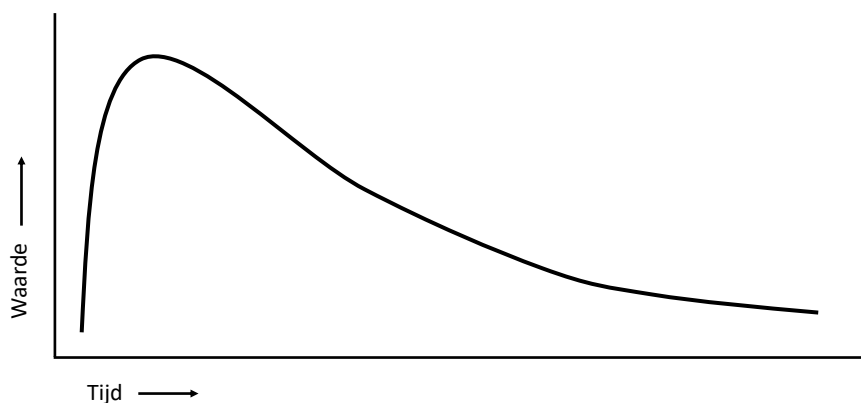
9

De relatie met projecten

- Lidstaten moeten hun goedkeuring voor een project weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4 lid 7 KRW (Weser).
- Dat geldt ook voor grondwaterlichamen (Detmold).
- Het onderzoek door de bevoegde autoriteit naar de naleving van de verplichting om achteruitgang te voorkomen van de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen moet plaatsvinden voordat dit project is goedgekeurd (Detmold).
- Leden van het door een project geraakte publiek moeten voor de bevoegde nationale rechterlijke instanties niet-nakoming kunnen aanvoeren van de verplichting om achteruitgang van waterlichamen te voorkomen, indien zij door die niet-nakoming rechtstreeks worden geraakt (Detmold).

10

Hoe omgaan met tijdelijke effecten?



Zijn dergelijke tijdelijke effecten ook 'achteruitgang van de toestand'?

11

Het arrest 'France Nature': tijdelijke effecten

- De KRW staat lidstaten niet toe om bij de beoordeling of een programma of een project verenigbaar is met de doelstelling om te voorkomen dat de waterkwaliteit achteruitgaat, tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijneffecten voor het water hebben buiten beschouwing te laten, behalve indien het duidelijk is dat dergelijke effecten naar hun aard slechts een geringe impact hebben op de toestand van de betrokken waterlichamen en niet kunnen leiden tot 'achteruitgang' daarvan in de zin van art. 4 KRW.
- Wanneer de bevoegde nationale autoriteiten tijdens de procedure tot goedkeuring van een programma of een project vaststellen dat het een dergelijke achteruitgang kan teweegbrengen, kan dat programma of dat project slechts worden goedgekeurd indien aan de voorwaarden van artikel 4 lid 7 KRW is voldaan, ook al is die achteruitgang van louter tijdelijke aard.

(HvJ EU 5 mei 2022, zaak C-525/20)

12

Wat betekent dit?

- Ook een tijdelijke verlaging in klasse van een kwaliteitselement is verboden
- Ook een tijdelijke verlaging van de EKR is verboden, als het kwaliteitselement zich al in de laagste klasse bevindt
- Ook een tijdelijke overschrijding van ten minste één van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden voor grondwater op een monitoringspunt is verboden
- Ook een tijdelijke voorzienbare verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof in grondwater is verboden op een monitoringspunt, als de daarvoor vastgestelde drempel reeds is overschreden
- Ook een tijdelijk verlies van evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater is verboden
- Ook een tijdelijke toename van een reeds bestaand grondwatertekort is verboden, als reeds sprake is van een ontoereikende toestand
- Ook een tijdelijke normoverschrijding van een prioritaire stof is verboden
- Ook een tijdelijke voorzienbare concentratieverhoging van een prioritaire stof op een monitoringspunt is verboden, als de norm voor die stof reeds is overschreden

13

Wat is 'tijdelijk'?

- De in punt 1.3.4 van bijlage V KRW opgenomen meetfrequenties m.b.t. het monitoringsprogramma 'kunnen niet worden beschouwd als een relevant criterium' in het kader van het onderzoek vooraf.
- Wat dan wel? Een week? Een dag? Een uur?
- Geen ondergrens

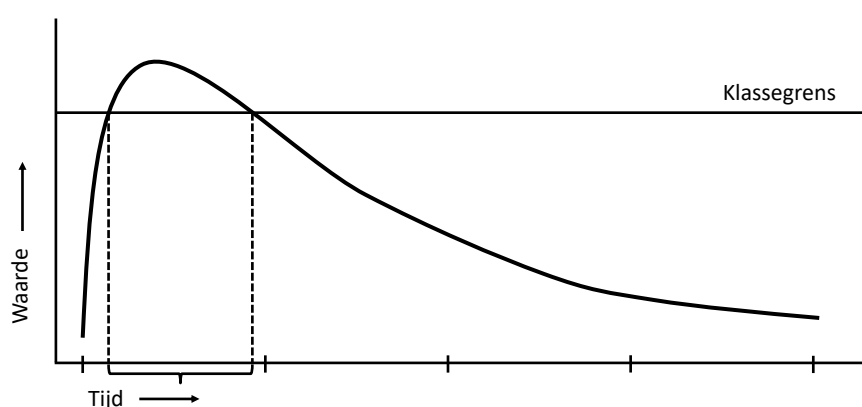
14

Wat is 'tijdelijk'?

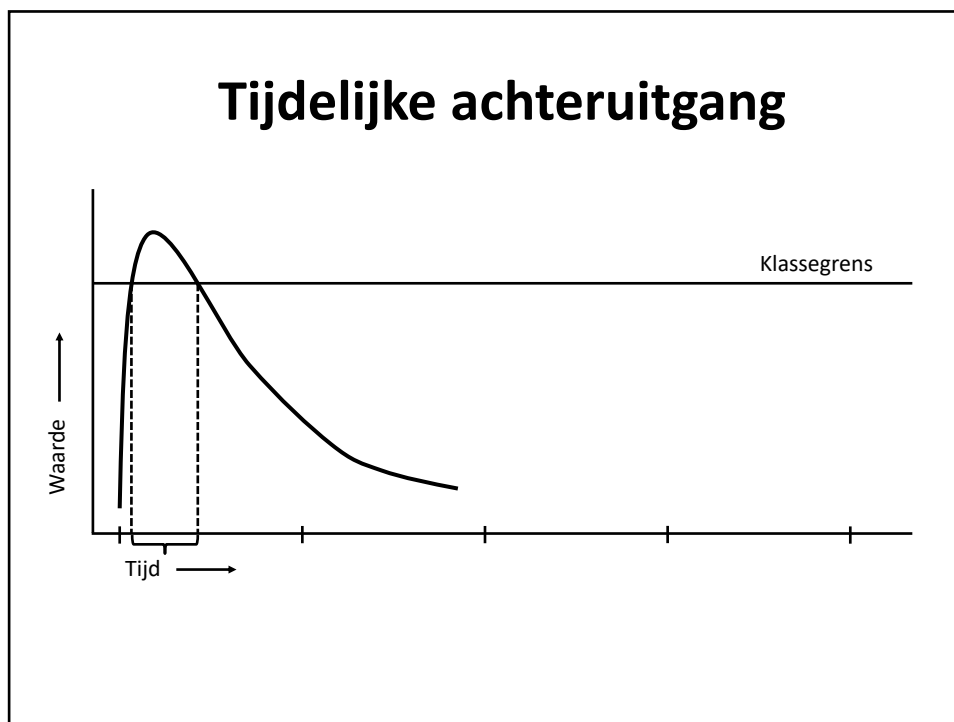
- De in punt 1.3.4 van bijlage V KRW opgenomen meetfrequenties m.b.t. het monitoringsprogramma 'kunnen niet worden beschouwd als een relevant criterium' in het kader van het onderzoek vooraf.
- Wat dan wel? Een week? Een dag? Een uur?
- Geen ondergrens (toch?)

15

Tijdelijke achteruitgang



16



17

Mogelijke gevolgen

- Projecten zijn vaker in strijd met het achteruitgangsverbod
- Projecten moeten vaker een beroep doen op art. 4 lid 7 KRW
- Dit zal verdere uitleg vergen van de vereisten van die bepaling
 - Vormt een lozing ook een 'verandering van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam'?
 - En is daarvan ook sprake bij onderhoudsprojecten?
- Dit kan ook negatief uitwerken voor het KRW-verbeterprogramma
- Er zal waarschijnlijk ook meer aandacht komen voor de *locatie* van de toets aan het achteruitgangsverbod.
 - Is daarvoor het monitoringsprogramma wél een 'relevant criterium'?
- Dit maakt een 'watercrisis' niet onwaarschijnlijker...

18