



VMR Actualiteitendag

Waterrecht



Prof. mr. dr. ir. J.J.H. (Jasper) van Kempen
j.j.h.vankempen@uu.nl

27 maart 2025

1



Overzicht

1. Toetsingskader vergunningverlening onder Waterwet en Omgevingswet
2. Normstelling onder de Waterwet
3. Lozingen
4. Reikwijdte verplichtingen Kaderrichtlijn Water

2



Toetsingskader vergunningverlening

Art. 3:4 Awb: Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Art. 6.21 jo. 2.1 Waterwet:

Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van:

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen

Art. 8.84 Bkl (en zie waterschapsverordeningen):

Een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit wordt alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met het belang van:

- het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste
- het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen

3



Duiding toetsingskader Waterwet

Weigeringsgronden:

- Vaste jurisprudentielijn: dit betreft een limitatieve opsomming van weigeringsgronden. Redenen die niet te herleiden zijn tot de doelstellingen van het waterbeheer, kunnen niet leiden tot weigering van de aanvraag (zie voor een overzicht: J.J.H. van Kempen, 'Actualiteiten waterrecht 2019-2021', *M en R* 2021/48)
- De achterliggende reden waarom een vergunning wordt aangevraagd is niet relevant voor de vraag of geweigerd moet worden. ABRvS 18 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3169, *M en R* 2019/112, *AB* 2019/521. Impliciet anders: ABRvS 21 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:634, *M en R* 2021/59

Vergunningvoorschriften:

- Ook hier is de beoordelingsruimte beperkt: 'De bij de besluitvorming te verrichten belangenafweging kan slechts betrekking hebben op de in artikel 2.1, eerste lid, van de Waterwet, vermelde belangen.' (ABRvS 18 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3169, *M en R* 2019/112, *AB* 2019/521, *TBR* 2019/172)

Rb Overijssel 8 januari 2025, ECLI:NL:ROVE:2025:38: 'Uit artikel 6.21 van de Waterwet volgt dat het college de aangevraagde vergunning alleen kan weigeren voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met die doelstellingen. Verder geldt dat aan de vergunning alleen voorschriften konden worden verbonden die dienen ter bescherming van één van de belangen waarvoor het vergunningvereiste is gesteld. Ook in dat kader gaat het om de doelstellingen die zijn genoemd in artikel 2.1 van de Waterwet.'

Maar: 'Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat het college en de vergunninghouder voldoende hebben toegelicht waarom de vergunninghouder groot belang heeft bij de mogelijkheid om – zo nodig – de volledige aangevraagde hoeveelheid grondwater te kunnen onttrekken.'

4



En deze uitspraak?

ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5404, M en R 2025/27, AB 2025/70:

- Beleidsregel waterschap: vergunning voor een brug over een watergang wordt niet verleend, tenzij deze nodig is voor perceelsootsluiting
- *'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887, kent artikel 6.21 van de Waterwet een limitatieve opsomming van weigeringsgronden.'*
- *'De rechtbank lijkt ervan uit te gaan dat het dagelijks bestuur bij de afweging van belangen in het kader van de verlening of weigering van een watervergunning geen andere belangen dan waterstaatkundige belangen mag meewegen. Dat is niet juist.'*
 - (Dat is diametraal tegengesteld aan ABRvS 18 december 2019)
- In dit geval is de brug nodig voor perceelsootsluiting, dus kon de vergunning volgens de Afdeling verleend worden.
 - Maar: hoe is dit te herleiden tot de de doelstellingen van het waterbeheer?
 - En is het achterliggende doel van de aanvraag nou wel/niet relevant?

5



Duiding toetsingskader Omgevingswet

Weigeringsgronden:

- *Stb. 2018, 292, p. 864: 'De redactie van deze beoordelingsregel laat aan het bevoegd gezag geen ruimte om de omgevingsvergunning ook wegens andere belangen te weigeren, tenzij dit uit een (...) specifieke beoordelingsregel (...) volgt. Dit bevordert de voorspelbaarheid van de belangenafweging en daarmee de rechtszekerheid voor de aanvrager.'*
- **Rb Oost-Brabant 2 september 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4125, AB 2025/71:** 'De beoordelingsregel is dwingend geformuleerd. Deze wijze van formulering lijkt geen beleidsruimte te bieden aan het bevoegd gezag. Als de activiteit verenigbaar is met het belang van voorkomen van wateroverlast, wordt de omgevingsvergunning verleend en als dat niet zo is, dan wordt de omgevingsvergunning niet verleend.'

Vergunningvoorschriften:

- Art. 5.34 lid 1 Ow: aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden die nodig zijn voor de beoordelingsregels
- *Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 503: 'Hiermee wordt de samenhang die er bestaat tussen het belangenkader voor het beslissen op de aanvraag en de te stellen voorschriften tot uitdrukking gebracht. Voorschriften mogen dat belangenkader niet te buiten gaan.'*

6



Normstelling onder de Waterwet

- Art. 2.10 Wtw: Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens H5 Wm, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in art. 4 KRW
- Beleidsregel Rijkswaterstaat (*Stcrt.* 2014, 34276): Een watervergunning voor een waterkrachtcentrale kan slechts verleend worden, als dat niet leidt tot een cumulatieve vissterfte van meer dan tien procent
- ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, ECLI:NL:RVS:2020:2931, ECLI:NL:RVS:2020:2932, *M en R* 2021/30, *AB* 2022/39: De 10%-norm is niet krachtens H5 Wm vastgesteld en kan dus niet aan aanvrager worden tegengeworpen
- **ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:454, ECLI:NL:RVS:2025:457 en ECLI:NL:RVS:2025:539:**
 - De minister heeft voor het bepalen van de vissterftepercentages niet verwezen naar de Beleidsregel of een andere norm zoals bedoeld in art. 2.10 Wtw
 - Hij heeft zich gebaseerd op inzichten in de ecologische kwaliteit van het watersysteem en in dat kader een maximaal aanvaardbaar te achten percentage vissterfte ten grondslag gelegd aan de beoordeling van de aanvraag (NB: precies diezelfde 10%)
 - De uitleg van de minister over het verschil tussen art. 2.1 en 6.21 Wtw enerzijds en art. 2.10 Wtw anderzijds is niet onjuist
- Relevantie voor de praktijk: ook inzichten die niet als milieukwaliteitseis zijn vastgelegd, kunnen (moeten?) betrokken worden bij vergunningverlening. Onhandig dat dit niet als beleidsregel kon
- Zijn we onder de Omgevingswet van het probleem af?
 - Art. 2.15 lid 1 Ow: Bij algemene maatregel van bestuur worden in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de KRW

7



Lozingen I

- ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3478, *M en R* 2020/17, *AB* 2019/532:
 - Als een stof niet expliciet is genoemd in de aanvraag of de vergunning, dan is deze niet vergund
 - NB: in de praktijk worden vaak afvalwaterstromen (in hun geheel) vergund, waarbij eisen worden gesteld aan enkele specifiek genoemde stoffen
- **Rechtbank Oost-Brabant 12 december 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:6260:**
 - Indirecte lozing
 - Aanvraag was niet beperkt tot slechts bepaalde stoffen
 - Vergunning bevat eisen aan lozing van al het bedrijfsafvalwater, zonder specifieke stoffen te noemen
 - Daarmee is de lozing van niet genoemde stoffen ook vergund

8



Lozingen II

Rechtbank Rotterdam 7 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1814

- LOD aan Chemours wegens zonder vergunning lozen van PFAS-houdend hemelwater
- Onder Wtw was lozen van afstromend hemelwater vergunningvrij (art. 1.6 jo. 3.3 Abm)
- Onder Ow is al het lozen vanuit Chemours vergunningplichtig geworden (art. 5.1 lid 2 onder c onder 1° Ow jo. art. 3.51 lid 2 Bal)
- Overgangsrecht: van rechtswege vergunning voor onbepaalde tijd (art. 4.14 Invoeringswet Ow jo. 8.1.9 Invoeringsbesluit Ow) voor wat onder Wtw vergunningvrij was, maar niet voor lozingen die vergunningplichtig waren maar niet vergund
- Vraag: was de lozing van hemelwater met daarin PFAS onder Wtw vergunningplichtig?
- Rechtbank: De vrijstellingen genoemd in het Activiteitenbesluit hebben in beginsel betrekking op schoon water. (...) Naar het oordeel van de voorzieningenrechter gaat het gelet op de constatering hier niet om slechts 'enige verontreiniging' en geldt dus de hoofdregel dat het lozen van stoffen op het oppervlaktewater verboden is zonder vergunning.
- Dat lijkt me onjuist

9



Reikwijdte KRW-verplichtingen

- De KRW bevat een verbeterdoelstelling en een achteruitgangverbod
- Vraag: waar gelden die verplichtingen precies?
- Van toepassing op 'oppervlaktewaterlichamen' in de zin van de KRW
- Art. 2 onder 10 KRW: „oppervlaktewaterlichaam”: een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang
- **HvJ EU 25 april 2024, C-301/22, ECLI:EU:C:2024:347, AB 2024/184**
 - Bijlage II KRW: lidstaten delen hun oppervlaktewaterlichamen in verschillende typen in
 - De tabel in de bijlage onderscheidt typen naar omvang. Er zijn geen typen gedefinieerd voor meren < 0,5 km² en rivieren met een stroomgebied < 10 km²
 - Die kleinere waterlichamen hoeven lidstaten dus niet aan te wijzen en te karakteriseren en daarin hoeft geen monitoring plaats te vinden
 - Daarin gelden (dus) ook niet de verbeterdoelstelling en het achteruitgangverbod
- Wel gelden daarin andere KRW-verplichtingen (bijv. uitfaseren verontreiniging) en moeten activiteiten in die waterlichamen getoetst worden op hun effecten in KRW-oppervlaktewaterlichamen
- Dit is conform de Nederlandse implementatie

10