



Utrecht Centre for Water,
Oceans and Sustainability Law

15 jaar Kaderrichtlijn water De implementatie in Nederland: over vallen en weer opstaan

UCWOSL-UGent- VMR-VVOR
Utrecht, 4 december 2015

Marleen van Rijswick

H.vanRijswick@uu.nl



De Kaderrichtlijn water: waar doen we het voor?



Water is geen gewone handelswaar, maar een **erfgoed** dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden

De beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een **duurzaam, evenwichtig en billijk** gebruik van water

Duurzaam gebruik van water wordt bevorderd, op basis van bescherming van de beschikbare waterbronnen op **lange termijn**

Aquatische ecosystemen voor

- 1) verdere achteruitgang behoeden,
- 2) beschermen en verbeteren



Toekomstige
generaties



De KRW als kans: alleen in een roman?



- Integrale waterwetgeving
- Meer aandacht voor ecologie
- Betere afstemming tussen beleidsterreinen
- Betere participatie en samenwerking

“Kan Henk de KRW gebruiken bij het realiseren van zijn droom, een drastische verbetering van de waterkwaliteit in waterschap Doezel en Hoedt?”

“Een otter in Brussel verkent de ingewikkelde relaties tussen experts en beleidsmakers, bestuurders en burgers, lokale overheden en de Europese Unie. Allemaal staan ze voor de vraag:

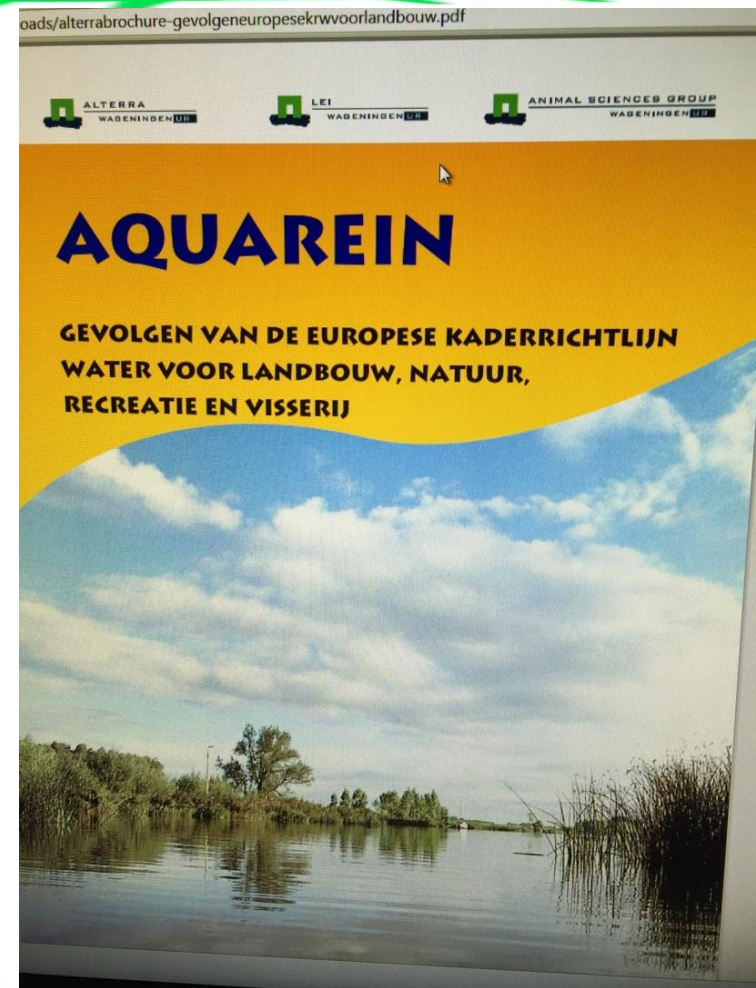
hoe krijg ik wat ik wil, als kennis en macht niet werken?”



Maatschappelijke context



- De KRW sluit in beginsel goed aan op Nederlands waterbeheer
- In 2000: goed georganiseerd en integraal waterbeleid, maar versnipperde wetgeving en beleidsinstrumentarium.
- Wel al beheer op basis van 'waterstaatkundige eenheden' door waterschappelijke indeling
- Succesvolle waterkwaliteitswetgeving (Wvo), maar onvoldoende voor de ecologische doelen van de KRW en integraal waterbeheer
- Landbouw en water sterk verbonden, zowel inhoudelijk als institutioneel (waterschappen)
- Water werkte nauwelijks door in ruimtelijke ordening en natuur- en landbouwbeleid
 - (workshop 1)
- Het trauma van de luchtkwaliteitseisen: 'Nederland op slot'
 - Workshop 3
- Economische crisis



Omzettingswetgeving



Aanvankelijk omzetting in bestaande sectorale waterwetgeving, met name de Wet op de waterhuishouding

'Integrale' Waterwet (22 - 12 - 2009)

- Beleidsinstrumentarium voor integraal waterbeheer
- **M.u.v. waterketen, waterkwaliteitsnormering (BKMO obv Wet milieubeheer), watertoets en drinkwater**
- Doelstellingen, normen en instrumenten in 1 wet?
- Géén beginselen
- Geografische indeling watersystemen
- Organisatie en planning van integraal waterbeleid (rijk en waterschappen beheerder, provincie & gemeenten medeverantwoordelijk)
- Algemene instrumenten van integraal waterbeleid
- Bijzondere verplichtingen m.b.t. stroomgebiedsdistricten (m.n. planning)

EU Verdragen: subsidiariteit			
KADERRICHTLIJN WATER			
GROND WATER	PRIORI- TAIRE STOFFEN	NITRAAT	VHR
		STEDELIJK AFVAL- WATER	RIE
WATER WET	WET MILIEU BEHEER	Wro	DRINK WATER WET
WATER BESLUIT	BKMO 2009	Bro	DRINK- WATER- BESLUIT
MER en Strategische MER			
Aarhus			
Algemene wet bestuursrecht			

Tussentijdse aanpassingen



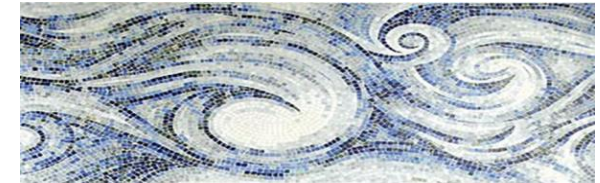
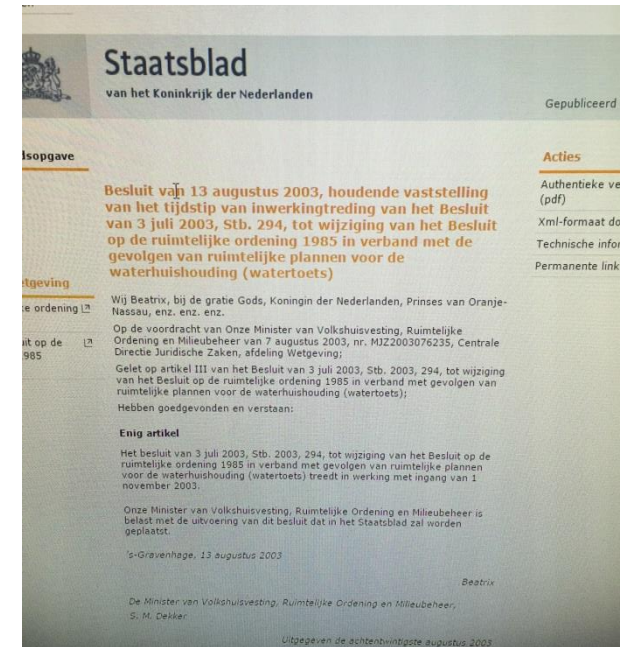
Deltaprogramma 2015

Werk aan de delta

De beslissingen om Nederland veilig en leefbaar te houden



- Watertoets (2003 Bro) (ook waterkwaliteit)
 - Workshop 1
- Implementatie van Overstromingsrichtlijn 2007/60/EG in Waterwet, Waterbesluit en Wet milieubeheer
- BKMW 2009-2011(2015)
- Deltaprogramma's (in beginsel integraal)
- Ontwikkeling naar meer algemene regels
- Beperking rechtsbescherming (Chw/Awb)
- Toenemende marginale toetsing rechter
- Op termijn: Omgevingswet

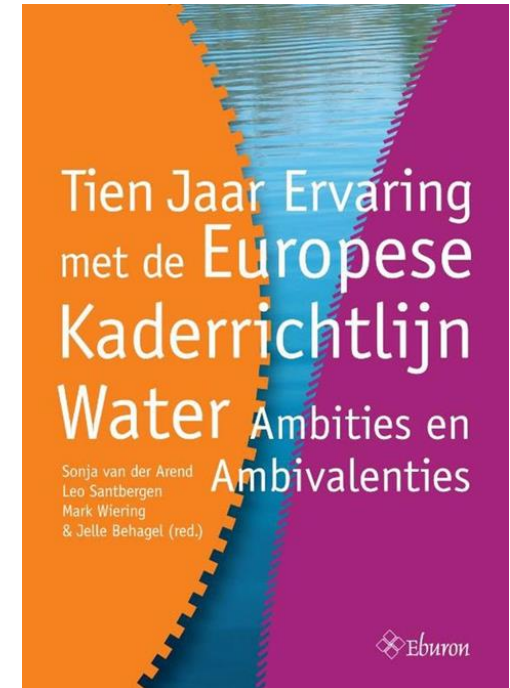


2010:

Voorzichtige & Verborgene Ambities



- Men heeft wel ambities maar wil zich niet formeel vastleggen, veel maatregelen waarvan men zeker wist dat ze genomen konden worden
- Samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheden als mantra
 - Workshop 2
- Sterkere binding met beleidsdomein ruimtelijke ordening
 - Workshop 1
- Betere integratie kwantiteit en kwaliteit (Waterwet)
 - Workshop 1
- Meer aandacht voor ecologie en relatie met natuur, maar lastige afstemming met natuurbeheerplannen
 - Workshop 1
- Drinkwaterbescherming lijkt te lijden onder focus op ecologie
- KRW “mocht de landbouw geen geld kosten” (Motie van der Vlies SGP),
Geen transparante financiering (OESO)
 - Workshop 4
- Geen **directe** koppeling tussen kwaliteitseisen en concrete besluitvorming, programmatische aanpak?
 - Workshop 3



“Pragmatisch”,
“Haalbaar en betaalbaar”,
Resultaat ziet op “te nemen
maatregelen” en niet op “het
bereiken van de doelen”



Stroomgebiedbenadering (1)



- **Stroomgebiedbenadering**
 - Bekend als de Nederlandse 'waterstaatkundige eenheden': Waterbeleid vertrekt van het fysisch systeem, eerder dan vanuit bestuurlijke en administratieve grenzen
- **Consequent** doorgetrokken op drie niveaus:
 - **Geografische indeling** watersystemen: stroomgebieden – deelstroomgebieden
 - Workshop 2
 - **Organisatie** van het waterbeleid (hoofdsysteem- regionaal systeem)
 - Workshop 2
 - **Planning:** nationaal en per (deel)stroomgebied; regionale plannen ipv provinciale plannen)
 - Workshop 3
- **Probleem**
 - Discussie over "overige wateren"; blauwe knooppunten; monitoring
 - Integratie en afstemming plannen binnen het waterdomein en met andere beleidsterreinen
 - Workshop 1 en 2
 - Gemeentelijke plannen
 - Financiering van het waterbeheer
 - Workshop 4



Stroomgebiedbenadering (2)

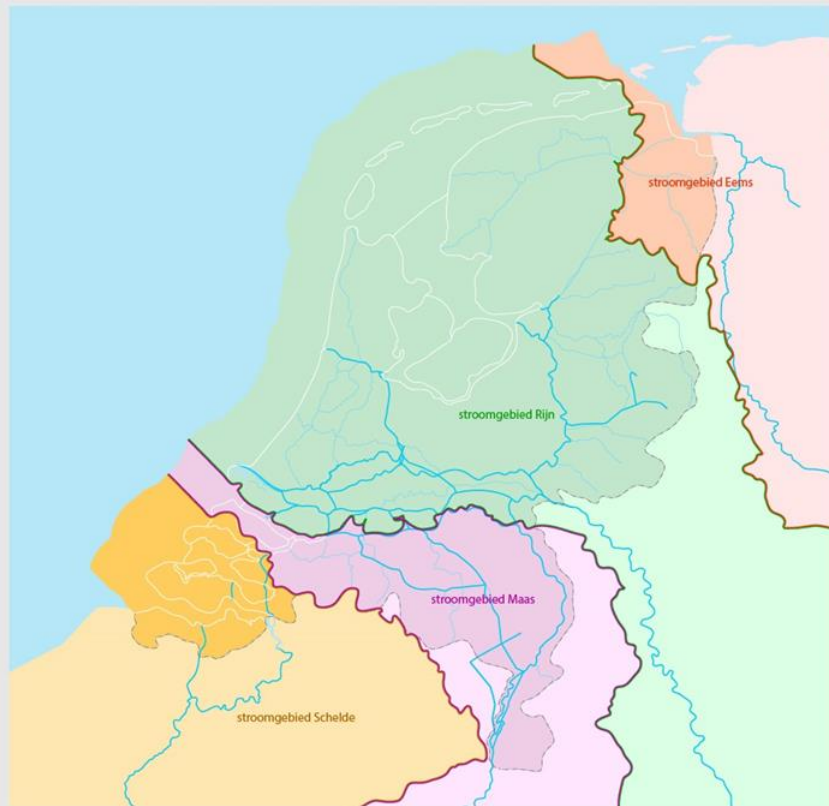


HYDROGEOGRA-FISCH NIVEAU	ORGANISATIE	PLANNING
(internationaal) Stroomgebied ➤ Plenair: Crabbé en Van Kempen	Internationale rivierencommissies Minister van Infrastructuur en Milieu Informeel en bilateraal	(Internationaal) Stroomgebiedbeheerplan (SGBP)
Deelstroomgebied ➤ Workshop 2	Informele overlegorganisatie Minister I&M/RWS voor Hoofdsysteem Waterschappen voor regionale systeem	Relevante delen van het Nationale waterplan/SGBP Regionale waterplannen afgestemd door betrokken provincies Waterbeheerplannen waterschappen
Regionale wateren per waterschap	Waterschap	waterbeheerplannen
		"Trapje op trapje af"

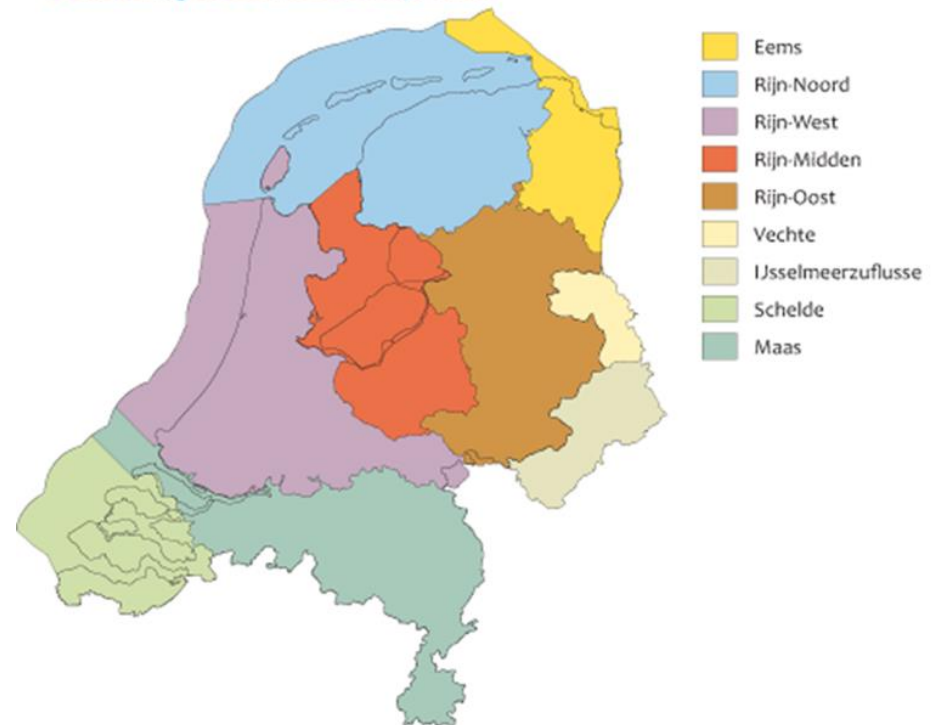
Geografische indeling: Stroomgebieden en deelstroomgebieden



Figuur 2 Indeling in stroomgebieden in Nederland



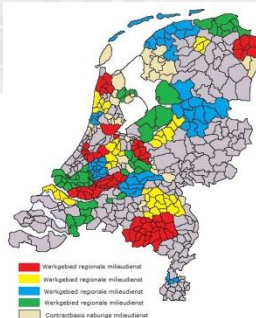
Deelstroomgebieden Kaderrichtlijn Water



Bron: RWS; Waterdienst.



Organisatie van het waterbeleid: Waterbeheerders (workshop 2)



RIJKSWATERSTAAT 10 regionale diensten

2012



eventuele fouten en wijzigingen voorbehouden. Aan deze kaart kunnen geen rechten worden ontleend.

www.imeris.nl



Waterbeleidsplanning



- **Meerlagenplanstelsel: vier niveau's**
 - Stroomgebied
 - Nationaal waterplan (strategisch) en waterbeheerplan (operationeel)
 - Stroomgebiedbeheerplannen
 - Regionale waterplannen (strategisch)
 - Waterbeheerplannen waterschappen (operationeel maar met beleid)
 - Gemeentelijk rioleringsplan
- **Zesjaarlijkse planningscyclus: eerste generatie 2009 – tweede generatie 2015**
- **Inhoud: zie voorbeeld Nationaal waterplan** 
- **Beleidsplannen: binding voor het bestuursorgaan dat ze vast stelt. Niet gericht op rechtsgevolg, geen rechtsbescherming (meer)**
- **Doorwerking van milieudoelstellingen/ kwaliteitsnormen in waterplannen**
- **Indirecte doorwerking in individuele besluitvorming: rekening houden met de plannen bij vergunningverlening op grond van de Waterwet**
- **Voortgangsrapportages**

ARTIKEL 4.1 WATERWET: Nationaal waterplan

De hoofdlijnen omvatten in ieder geval:

- a. een aanduiding, in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen, alsmede van de bijbehorende termijnen;
- b. een uiteenzetting van de maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
- c. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid;
- d. een visie op de gewenste ontwikkelingen in verband met de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen en waterschaarste, voor een periode van ten minste veertig jaren mede in verband met de verwachte klimaatveranderingen.

3. In het plan worden voorts opgenomen:

- a. de stroomgebiedbeheerplannen voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, voor zover die betrekking hebben of mede betrekking hebben op het Nederlandse grondgebied;
- b. het Noordzeebeleid;
- c. de functies van de rijkswateren.



Milieudoelstellingen (1)



Ondergrens: 'geen achteruitgang' maar discussie over de betekenis tot Wezer-zaak HvJ

Oppervlaktewater	Goede chemische toestand	Goede of zeer goede ecologische toestand	Goede kwantitatieve toestand
Grondwater	Goede chemische toestand		Goede kwantitatieve toestand
Kunstmatig en sterk veranderde oppervlakte waterlichamen	Goede chemische toestand	Goed ecologisch potentieel	Goede kwantitatieve toestand
Waterbodems			



Milieudoelstellingen (2)



Vastgesteld door middel van **milieukwaliteitsnormen**

Waterwet:

- Artikel 2.1: 1 onder b: “De toepassing van deze wet is gericht op (...) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- Artikel 2.10: Normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, **in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water.**

Wet milieubeheer Hoofdstuk 5: Artikelen 5.1, eerste en derde lid, 5.2, eerste lid, 5.2b, derde en vierde lid, en 5.3, eerste en derde lid

BKMW 2009, gewijzigd in 2011 en nu: **Besluit van 15 oktober 2015** tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit (nog niet in werking, o.a. implementatie wijzigingsrichtlijnen en vervallen oude waterrichtlijnen)

Afwijkingen: Sluiten direct aan bij de KRW:

Artikel 2 BKMW 2009: 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.



Maatregelenprogramma's en specifieke instrumenten



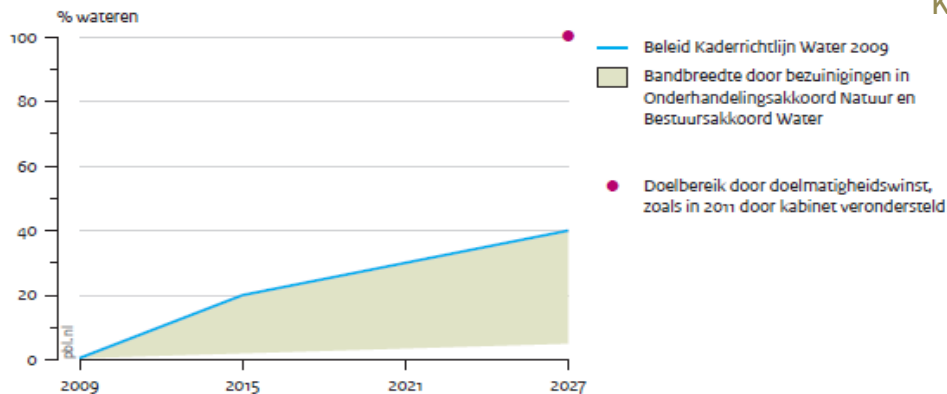
Evaluatie-instrument (effectenbeoordeling)	Niet per concreet besluit of algemene regels, Toetsing aan waterplannen
Algemeen waterbeleid	Synergie met overstromingsrisicobeheer
Natuurbeschermingsbeleid	Synergie mogelijk met waterkwaliteits-beleid, maar wie betaalt wat?
Beleid op andere terreinen vanwege oorzaak belangrijkste waterkwaliteitsproblemen	➤ Ruimtelijke ordening: watertoets? Niet veel gebruikt voor kwaliteit, zeker niet als toets ➤ Algemeen milieubeleid ➤ Natuurbeschermingsbeleid ➤ Landbouw (mest en bestrijdingsmiddelen) ➤ Stoffen en producten ➤ Verkeer en vervoer
Inrichtingsinstrument	Met name op het terrein van het waterbeheer: natuurvriendelijke oevers, beekherstel, vistrappen, Kierbesluit Vaak in combinatie met overstromingsrisicobeheer en natuurdoelstellingen
Grondverwervingsinstrumenten	- Onteigening: nauwelijks - Recht van voorkoop: niet
Vergoedings-en financieringsinstrumenten	- Nadeelcompensatie - Blauwe diensten veelal in combinatie met vergroten waterberging - Blauw-groene aanpak: combinatie met natuurbeleid - EU financiering regionale en plattelandsontwikkeling
Informatie en participatie	Innovaties in participatie en samenwerking Keessen, Van Daalen, & Van Buuren, (12-09-2014). Participatie in watermanagement - goed voorbeeld doet volgen? Nederlands Juristenblad, 89 (30), (pp. 2117-2124)



Stand van zaken

Figuur 1

Doelbereik van kwaliteit van oppervlaktewater volgens Kaderrichtlijn Water



Bron: Planbureau voor de leefomgeving,
Kwaliteit voor later 2, Den Haag, 2012, p. 11

nasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2014/waterkwaliteit



Waterkwaliteit	Balans 2012	Balans 2014	Toelichting
Kwaliteit oppervlaktewater 2027			Het aantal oppervlaktewateren dat in 2027 aan alle KRW-doelen voldoet ligt tussen de 5 en 40%.
Zwemwaterkwaliteit			Doel 2015 'alle locaties hebben aanvaardbaar kwaliteitsniveau' dicht genaderd, maar geen duidelijke verbetering meer in de laatste jaren.

<http://themasites.pbl.nl/balansvandeleeftomgeving/2014/waterkwaliteit>



Interpretatie en implementatieperikelen



Resultaatsverbintenis of inspanningsverbintenis? (houd daar nu eens over op)

- HvJ 30 november 2006, C-32/05; zie ook HvJ 1 juli 2015, C-463/13
- BKMW formuleert/formuleerde waterkwaliteitsnormen als richtwaarden (strengere inspanningsverplichtingen) waarmee bij het vaststellen van waterplannen 'rekening moet worden gehouden'
- Afhankelijk van systematiek Wet milieubeheer
- Besluit van 15 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit (nog niet in werking)

«richtwaarden» vervangen door «Europese milieukwaliteitseisen voor water»
Conform advies van de CAW?

Interpretatie en implementatieperikelen: Doorwerking



HvJ 1 juli 2015, C-461/13

- In Nederland een “herontdekking” koppelingsinstrumenten?”
- Aanvankelijk: dringende wens om GEEN directe koppeling te hebben tussen kwaliteitsnormen en vergunningverlening (op meerdere beleidsterreinen)
- Indirecte koppeling door het rekening houden met kwaliteitseisen bij het vaststellen van waterplannen
- Bij de vergunning moet rekening gehouden met de waterplannen
- Verder relevant (brief minister 25 november 2015):
 - Artikel 6.21 Een vergunning wordt geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen in artikel 2.1 (...)
 - Artikel 2.1: 1 onder b: “De toepassing van deze wet is gericht op (...) bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen

Maar:

- Alleen een koppeling bij waterplannen
- Alleen doorwerking naar watervergunningen
- Niet bij algemene regels?
- Niet bij besluiten op andere beleidsterreinen?
- ‘Rekening houden met’
- Niet voor alle wateren?
- Betekenis inhoud plannen
- Rechtsbescherming?
- Betekenis programmatische aanpak
 - Zie werkgroep 3



Herontdekking?

Wijziging BKMW 2009 & Relatie Wezerzaak nr. C-461/13



Artikel 16:

2. Er is niet aan artikel 5.2b, vierde lid, van de wet voldaan indien voor een stof of kwaliteitselement waarvoor ingevolge dit besluit een richtwaarde geldt:

a. de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandklasse terecht is gekomen,

Er is volgens de Afdeling bestuursrechtspraak sprake

"van een achteruitgang in waterkwaliteit, indien de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandklasse is gekomen."

(Borgharen: ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, met een verwijzing naar het huidige art. 16 BKMW 2009 en de Memorie van Toelichting).

Wijziging BKMW 2009:

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt in de dit verband te wijzen op een recent arrest van het Hof van Justitie van de EU (hierna: Europese Hof), waarin een uitleg wordt gegeven aan het vereiste van geen achteruitgang in artikel 4, eerste lid, van de Krw. Om dit vereiste voor de toepassing in Nederland te operationaliseren en een eenduidige uitleg door alle waterbeheerders te verzekeren, is daaraan in artikel 16 van het Bkmw 2009 een nadere invulling gegeven. Uit het arrest blijkt dat het Europese Hof tot dezelfde uitleg komt als in artikel 16 (over monitoring) is gegeven, met name dat het vereiste van geen achteruitgang betrekking heeft op een verslechtering van de toestandklasse voor een kwaliteitselement van de watertoestand, dat naar de afzonderlijke kwaliteitselementen moet worden gekeken en dat in de slechtste toestandklasse geen verdere verslechtering mag optreden.

Is dit ook een herontdekking, zoals in Vlaanderen?



2010 - 2015: “Werk in uitvoering” of “Stilte voor de storm”?



- **Weinig nieuw juridisch onderzoek KRW**
 - Kostenterugwinning waterdiensten (Lindhout)
 - Doelen ‘overige wateren’
 - OESO rapport
- **Jurisprudentie nodigde niet uit tot nader onderzoek.**
Wachten op Hofuitspraken
- **KRW wel inspiratiebron** voor landen buiten Europa!
- **OESO: te weinig ambitie waterkwaliteit!**
- **Met name aandacht voor klimaat en waterveiligheid:**
Deltaprogramma, Bestuursakkoorden en Energy deals.
- **Meer aandacht voor drinkwater** door nieuwe probleemstoffen. Drinkwaterwet met een zorgplicht voor alle overheden om bronnen te beschermen
- **(Sport)visserij en natuurbeheerders redelijk positief**
- **Nieuwe generatie waterplannen en maatregelenprogramma’s** in de maak
- **Samenwerking komt steeds beter van de grond**



Beekherstel Hunze, deelgebied Bonnerklap



“We voeren het project uit in samenwerking met Het Drentse Landschap en de provincie Drenthe. De provincie Drenthe, het Rijk en waterschap Hunze en Aa’s betalen mee aan de uitvoering.” De realisatie van het uitvoeringsprogramma wordt mede mogelijk gemaakt door een bijdrage van het Europees landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling.

2015-2021-2027: De “uitdagingen”



“Pragmatisch”, “Haalbaar en betaalbaar”,

Gaan we het hiermee redden?

- Financiering: problematisch, ook volgens de OESO (mn landbouw): onderzoek naar herziening financiering van start
- Koppeling kwaliteitseisen? Saldering mogelijk? Programmatische aanpak?
- Betere formele afstemming tussen beleidsterreinen? Welke kansen biedt de Omgevingswet?

**Tussen droom en daad staan niet zozeer wetten in de weg,
maar praktische bezwaren**

Vrij naar Willem Elsschot (1882-1960); “Het huwelijk”



WIE IS AAN ZET?



- DE WETGEVER: NEE (volgens de minister/25 november brief)
- DE WATERBEHEERDERS: JA: Huidige vraagstukken worden doorgeschoven naar de praktijk
- OVERIGE OVERHEDEN: JA, Problemen vragen actie op andere beleidsterreinen
- DE RECHTER: JA, consequenties arrest van het HvJ en de nieuwe uitleg die de minister aan het BKMW geeft
 - Afhankelijk van acties praktijk, drinkwaterbedrijven, milieuorganisaties en burgers
 - VEREIST MEER INHOUDELIJKE TOETSING
- DE WETENSCHAP: JA: Graag weer gezamenlijk met de praktijk aan de slag

**VANDAAG IS HOPELIJK EEN
GOED BEGIN!**





**Ik wens ons
een inspirerende en
leerzame dag!**

