



Advies Raad van State inzake Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

Nader Rapport

21 februari 2023

IENW/BSK-2022/304492

Hoofddirectie bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 februari 2022, no. 2022000312, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 mei 2022, no. W17.22.0020/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Aanleiding voor het wetsvoorstel was de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 9 december 2020 in een aantal uitspraken heeft gegeven aan artikel 2.10 van de Waterwet.¹ Deze uitleg heeft het onmogelijk gemaakt om bepaalde waterkwaliteitsnormen te betrekken bij de beoordeling van een aanvraag om een watervergunning. Dit acht de regering onwenselijk. Het aan de Afdeling advisering gezonden wetsvoorstel wijzigde daarom artikel 2.10 van de Waterwet zodat de bestaande praktijk kan worden voortgezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde wijziging ongelukkig is geformuleerd en door gebruik van het woord 'mede' in het geherformuleerde artikel 2.10 van de Waterwet te onbepaald is. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk, aldus de Afdeling advisering. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel aangepast. Artikel 2.10 van de Waterwet is niet meer geherformuleerd maar geheel geschrapt, zodat het niet langer tot misverstanden aanleiding kan geven. Ter toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt.

In artikel 2.1 van de Waterwet worden de doelstellingen weergegeven waarop de toepassing van de wet is gericht. Daarin is bepaald dat de toepassing van deze wet is gericht op, onder meer (onderdeel b), de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De doorwerking van deze doelstelling naar de toepassing van de wet wordt verder verzekerd doordat in verschillende bepalingen van de wet naar artikel 2.1 wordt verwezen. Zo is in artikel 6.21 bepaald dat een watervergunning wordt geweigerd voor zover de verlening niet verenigbaar is met (onder meer) de doelstellingen genoemd in artikel 2.1. Dit betekent dat de aanvraag om een watervergunning moet worden getoetst op de gevolgen van de verlening daarvan voor de beoogde waterkwaliteit.

De doelstellingen van artikel 2.1 worden nader ingevuld door in de rest van hoofdstuk 2 van de Waterwet te verwijzen naar diverse normen die worden vastgesteld. Het huidige artikel 2.10 van de Waterwet beoogde naar de mening van de regering in dit licht zichtbaar te maken dat, ook al is in de Waterwet in beginsel een integrale regeling van alle aspecten van het waterbeheer opgenomen, toch een belangrijk aspect daarvan niet in deze wet, maar in de Wet milieubeheer is geregeld. Tijdens de totstandkoming van de Waterwet heeft de wetgever namelijk – bij de keuze tussen het integratiekader 'waterbeheer' in de Waterwet enerzijds en het integratiekader 'milieukwaliteitseisen' in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer – besloten om de wettelijke eisen waaraan de kwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen in Nederland moet voldoen, krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer te laten stellen en niet in de Waterwet. Een belangrijke overweging hierbij was dat de Wet milieubeheer reeds een uitgewerkt kader voor het stellen van milieukwaliteitseisen omvatte en dat een dergelijk kader dan dus niet ook nog in de Waterwet hoefde te worden uitgewerkt. Juist omdat de Waterwet

¹ ABRvS 9 december 2020, nr. 201810032/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2888), nr. 201810033/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2932) en nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931).

voor het overige een integrale wet is voor alle aspecten van het waterbeheer, beoogde artikel 2.10 van de Waterwet alleen maar te signaleren dat dit belangrijke aspect van het waterbeheer niet in de Waterwet zelf geregeld is, maar binnen dat andere integratiekader van milieukwaliteitseisen.

Opgemerkt moet worden dat deze milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer niet de enige eisen zijn die van belang zijn voor de waterkwaliteit. Zo wordt bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor lozingen op grond van de Waterwet rekening gehouden met beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van vele chemische stoffen in oppervlaktewater.² Bovendien zijn er naast deze doelen voor de kwaliteit van watersystemen ook vele kwaliteitseisen gesteld aan bronnen die de waterkwaliteit (potentieel) bedreigen. Deze eisen volgen, op grond van artikel 6.6 van de Waterwet, onder meer uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast worden er bij vergunningverlening in het kader van de Waterwet ook beleidsregels gehanteerd in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die invulling geven aan het gebruik van toegekende wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is de Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (de voorganger van die beleidsregel stond centraal in de uitspraken van 9 december 2020). Hierin is een brongerichte eis opgenomen voor de maximaal aanvaardbare vissterfte door waterkrachtcentrales.

Uit de uitspraken van 9 december 2020 blijkt echter dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een heel andere uitleg geeft aan artikel 2.10 van de Waterwet, waarmee deze bepaling veel meer betekenis krijgt dan de wetgever volgens de regering ooit heeft bedoeld. In de lezing van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen op grond van artikel 2.10 immers enkel krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde eisen voor de waterkwaliteit betrokken worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van de Waterwet. Dit is naar de mening van de regering een onbedoelde en onwenselijke uitleg van de Waterwet, die het gebruik van beleidsmatig vastgestelde en door het RIVM gepubliceerde waterkwaliteitsnormen en zelfs brongerichte eisen zoals de maximaal aanvaardbare vissterfte door waterkrachtcentrales, onmogelijk maakt en aldus afbreuk doet aan de effectieve bescherming van de waterkwaliteit die door het huidige, in het voorgaande weergegeven, gedifferentieerde stelsel van normstelling als geheel wordt geboden. De regering wenst dat huidige normenstelsel met betrekking tot de waterkwaliteit dan ook voort te zetten.

Daarom heeft de regering gemeend met het wetsvoorstel de in het voorgaande weergegeven bedoeling van artikel 2.10 en het stelsel van normstelling als geheel te moeten verduidelijken. Uit het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel blijkt echter dat deze bedoeling van artikel 2.10 nog steeds niet duidelijk is overgekomen. De Afdeling advisering leest daarin namelijk bedoelingen die al dan niet goed zouden zijn geformuleerd, waarin de regering zich niet herkent.

Het gewijzigde wetsvoorstel gaat daarom uit van een geheel andere aanpak. Het bevat geen herformulering meer om artikel 2.10 van de Waterwet te verduidelijken maar schrapt het artikel nu helemaal. De hierboven genoemde beoogde signaleringsfunctie van de bepaling is niet meer nodig omdat de Nederlandse waterbeheerders zich inmiddels zeer bewust zijn van het feit dat het integrale waterbeheer nadrukkelijk ook het waterkwaliteitsbeheer omvat en dat de doelstelling, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Waterwet in ieder geval de verwezenlijking van de milieukwaliteitseisen voor water omvat, die ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld krachtens de Wet milieubeheer. Artikel 2.10 van de Waterwet had verder geen noodzakelijke juridische betekenis, nu daarnaar in geen enkele andere bepaling van de Waterwet wordt verwezen, zodat het geen gevolgen heeft wanneer het artikel wordt geschrapt.

De milieukwaliteitseisen die op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009), geven uitdrukking aan de noodzakelijk te bereiken en in stand te houden kwaliteit van watersystemen. Hetzelfde geldt voor de in dat besluit vastgelegde invulling van het achteruitgangverbod van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer, voor de op grond van het Bkmw 2009 in de waterplannen opgenomen doelstelling van een goed ecologisch potentieel en voor de uitzonderingsmogelijkheden die het Bkmw 2009 overeenkomstig de kaderrichtlijn water biedt. Daarmee is duidelijk waarop de doelstelling van

² Het bevoegd gezag moet bij vergunningverlening op grond van artikel 6.2 van de Waterwet rekening houden met het Handboek Immissietoets, zulks op grond van artikel 6.26, eerste lid, onder a, van de Waterwet, in samenhang met artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht en de bijlage bij die regeling. In het Handboek Immissietoets wordt vervolgens verwezen niet alleen naar de op grond van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen voor water, maar ook naar beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van chemische stoffen in oppervlaktewater. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1067), overweging 5.3.



artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Waterwet in ieder geval gericht is en daarmee werkt dit door naar de verdere toepassing van de Waterwet, waaronder de op grond van artikel 6.21 van die wet verplichte toets van aanvragen om een watervergunning (zie ook *Stb.* 2018, 292, p. 472). Dit is – gezien het arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2015 (ECLI:EU:C:2015:433) – ook nodig om aan de kaderrichtlijn water te voldoen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

*De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers.*



Advies Raad van State

No. W17.22.0020/IV
's-Gravenhage, 4 mei 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 18 februari 2022, no.2022000312, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit), met memorie van toelichting.

De uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken heeft gegeven aan artikel 2.10 van de Waterwet, heeft het onmogelijk gemaakt om bepaalde waterkwaliteitsnormen te betrekken bij de beoordeling van een aanvraag om een watervergunning. Dit acht de regering onwenselijk. Het wetsvoorstel wijzigt daarom artikel 2.10 van de Waterwet zodat de bestaande praktijk kan worden voortgezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de wijziging ongelukkig is geformuleerd en door gebruik van het woord 'mede' onbepaald is. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om artikel 2.10 van de Waterwet opnieuw vast te stellen en daarin tot uitdrukking te brengen dat een van de doelstellingen van de Waterwet – de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen¹ – 'mede' gericht is op het voldoen aan de milieukwaliteitseisen die op grond van de Wet milieubeheer ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld.²

Met de wijziging wordt hoofdzakelijk beoogd de gevolgen van een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak te 'repareren'.³ Als gevolg van die uitspraken kunnen aanvragen om watervergunning thans niet langer worden getoetst aan andere waterkwaliteitsnormen dan normen die krachtens de Wet milieubeheer als milieukwaliteitseisen zijn vastgesteld.

Artikel 2.10 Waterwet wordt gewijzigd omdat het onwenselijk is dat dit artikel een opdracht aan de wetgever tot normstelling behelst, om de inhoud en reikwijdte van het toetsingskader bij de beoordeling van vergunningaanvragen te verduidelijken en om te verduidelijken dat het kwaliteitsaspect van het nationale waterbeheer meeromvattend is dan alleen de krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen.⁴

Overigens doet het probleem zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer voor, aldus de toelichting.⁵ Dit wetsvoorstel voorziet daarmee in een oplossing voor een tijdelijk probleem.

2. Onduidelijk toetsingskader voor vergunningaanvragen

Allereerst merkt de Afdeling op dat de bepaling ongelukkig is geformuleerd. In de voorgestelde bepaling staat dat een doelstelling van de Waterwet – om de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen te beschermen en verbeteren – gericht is op het voldoen aan de krachtens de Wet milieubeheer te stellen milieukwaliteitseisen. Bedoeld wordt het omgekeerde: dat milieukwaliteitseisen, voor zover zij betrekking hebben op de waterkwaliteit, ook gericht zijn op het voldoen aan die doelstelling van de Waterwet.

Daarnaast is de voorgestelde bepaling onvoldoende afgebakend. Bepaald wordt dat de doelstelling van de Waterwet om de waterkwaliteit te beschermen 'mede' is gericht op krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen. De term 'mede' moet tot uitdrukking brengen dat ook andere normen relevant zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit en invulling kunnen geven aan die doelstelling. Welke andere waterkwaliteitsnormen dat zijn, wordt echter niet nader benoemd in het wetsvoorstel.

¹ Artikel 2.1, eerste lid, onder b, Waterwet.

² Artikel I.

³ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2932; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2931.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.



Bedoeld is buiten twijfel te stellen dat naast milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer ook nog andere waterkwaliteitsnormen deel kunnen uitmaken van het toetsingskader voor aanvragen om een watervergunning, dat primair wordt gevormd door de doelstellingen van de Waterwet. In de Waterwet is bepaald dat een aanvraag dient te worden geweigerd voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.⁶ In de praktijk worden deze weigeringsgronden zo toegepast dat onverenigbaarheid met waterkwaliteitsnormen in een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel leidt tot onverenigbaarheid met een van de doelstellingen van de Waterwet, en daarmee tot weigering van de vergunning.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijziging in het midden laat welke andere normen dan de milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer relevant zijn voor de invulling van de waterkwaliteitsdoelstelling. Het artikel is daarmee, voor zover het gaat om de waterkwaliteit, onbepaald. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. Een nadere bepaling van de reikwijdte is daarom gewenst.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel te verduidelijken en de bepaling toereikend af te bakenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*

⁶ Artikel 6.21 Waterwet.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wet houdende wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben dat het wenselijk is dat in de Waterwet de relatie met de milieukwaliteitseisen voor waterlichamen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer wordt verduidelijkt;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Artikel 2.10 van de Waterwet komt te luiden:

De doelstelling, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, is mede gericht op het voldoen aan de milieukwaliteitseisen die op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld.

ARTIKEL II

Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en doel van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt een onduidelijkheid in de Waterwet weg te nemen. Aanleiding hiervoor zijn uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak).¹ In haar uitspraken oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat uit artikel 2.10 van de Waterwet (hierna afgekort als: Wtw) volgt dat normen over de te verwezenlijken waterkwaliteit moeten worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur (hierna: amvb) in het kader hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (hierna afgekort als: Wm).

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft aldus een andere uitleg aan artikel 2.10 Wtw dan de uitleg die tot nu toe in de praktijk werd gehanteerd en waarvan werd verondersteld dat deze in lijn was met de bedoeling van de wetgever van destijds.

Dit wetsvoorstel beoogt artikel 2.10 Waterwet zodanig te herformuleren dat de huidige praktijk van het vaststellen van waterkwaliteitsnormen kan worden voortgezet. Als gevolg van de uitspraken zouden mogelijk allerlei normen die aan de waterkwaliteit zijn gerelateerd en die op enigerlei wijze bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water van de Europese Unie² (hierna: waterkwaliteitsnormen), bij amvb in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm moeten worden vastgesteld. Dit zou consequenties kunnen hebben voor de bescherming van de waterkwaliteit die door de huidige waterkwaliteitsnormen wordt geboden, en ten opzichte van de tot dusver gevolgde interpretatie van artikel 2.10 Wtw leiden tot een verhoging van bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor bedrijven, die onwenselijk wordt geacht.

2. Strekking van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak

Het ging in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak om het maximaal toelaatbare percentage vissterfte door het in bedrijf hebben van een waterkrachtcentrale. Dit percentage was opgenomen in een beleidsregel³, die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor waterkrachtcentrales werd gehanteerd bij de verlening van een watervergunning op grond van de Waterwet. De Afdeling bestuursrechtspraak concludeerde dat dit vissterftepercentage een norm is voor de ecologische kwaliteit van watersystemen als bedoeld in artikel 2.10 Wtw die had moeten worden vastgesteld bij amvb in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm.⁴ Omdat deze norm volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet op de juiste grondslag was vastgesteld, moest zij bij de vergunningverlening voor de waterkrachtcentrales buiten beschouwing worden gelaten. Er kon bij de motivering van de vergunning daarom niet worden volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels. De verleende watervergunningen werden daarom vernietigd.

3. Uitleg van artikel 2.10 Wtw

De wetsgeschiedenis van artikel 2.10 Wtw is beperkt en mede daardoor blijkt de interpretatie van de bepaling nu vragen op te roepen.

In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt in artikel 2.10 Wtw een opdracht tot normstelling gelezen, waarvoor gebruik moet worden gemaakt van het exclusieve instrumentarium van hoofdstuk 5 van de Wm.

Tot deze uitspraken werd artikel 2.10 Wtw vooral uitgelegd in het licht van de functie die paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 2 van de Wtw vervullen binnen het systeem van die wet. In deze paragrafen is een 'catalogus' van de verschillende aspecten van het waterbeheer opgenomen, ter uitwerking van de algemene doelstellingen van de Waterwet, die zijn verwoord in artikel 2.1 Wtw.⁵ Artikel 2.10 Wtw beoogde in deze uitleg alleen erop te attenderen dat een deel van de waterkwaliteitsnormen niet in de Waterwet zelf is geregeld, maar in hoofdstuk 5 van de Wm. Dit is het geval voor waterkwaliteitsnormen die betrekking hebben op de te verwezenlijken kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water.⁶

¹ ABRvS 9 december 2020, nr. 201810032/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2888); ABRvS 9 december 2020, nr. 201810033/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2932); ABRvS 9 december 2020, nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931).

² Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

³ Onder beleidsregel wordt volgens artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht verstaan: 'een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.'

⁴ ABRvS 9 december 2020, nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931), overweging 6.3.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 13.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 94.

Dergelijke zogenaamde milieukwaliteitseisen zijn ter uitvoering van de kaderrichtlijn water vastgesteld bij amvb op grond van artikel 5.1 Wm, te weten in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (hierna: Bkmw 2009). De wetgever heeft er destijds namelijk voor gekozen om voor het stellen van milieukwaliteitseisen een uniform kader op te nemen in de Wet milieubeheer en niet een apart kader voor waterkwaliteitseisen in de Waterwet uit te werken. De wens van een uniforme regeling voor het vaststellen van eisen met betrekking tot de te verwezenlijken kwaliteit van het milieu (milieukwaliteitseisen) was destijds de belangrijkste reden om hiervoor in de Wet milieubeheer een speciaal hoofdstuk op te nemen. Daarmee moest een eind worden gemaakt aan de wirwar van milieukwaliteitseisen met uiteenlopende benamingen en doelstellingen en een verschillende juridische doorwerking bij de toepassing van wettelijke instrumenten waarvan tot dan toe sprake was.

Omdat in artikel 2.10 Wtw geen opdracht tot normstelling werd gelezen, is het Bkmw 2009 uitsluitend gebaseerd op de Wet milieubeheer. Artikel 2.10 Wtw is in de aanhef dan ook niet als wettelijke grondslag vermeld en evenmin is daarvan melding gemaakt in de nota van toelichting. Met het Bkmw 2009 zijn de milieudoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn water geïmplementeerd, die inhouden dat een bepaalde kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen moet worden verwezenlijkt. Omdat deze doelstellingen betrekking hebben op de te verwezenlijken waterkwaliteit is in zoverre sprake van milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wm. Hiervoor biedt artikel 5.1 Wm een toereikende wettelijke grondslag.

4. Mogelijke gevolgen van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak

De gevolgen van de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak aan artikel 2.10 Wtw heeft gegeven, worden onwenselijk geacht. In die uitleg zouden immers alle normen die ook maar enigszins relevant zijn voor de kwaliteit van watersystemen, maar die niet als milieukwaliteitseisen krachtens hoofdstuk 5 van de Wm zijn vastgesteld (en waarvan het evenmin wenselijk is om tot die vaststelling over te gaan), niet langer kunnen worden gebruikt bij de beoordeling van aanvragen om een watervergunning, terwijl ook allerlei andere normen dan alleen milieukwaliteitseisen wel een zeer belangrijke functie in de toetsing van een vergunningaanvraag vervullen. Het gaat daarbij niet zozeer om normen gericht tot de beheerder van watersystemen, maar om normen die dienen als toetsmaatstaf bij de beoordeling van handelingen in watersystemen door derden, die ongunstige effecten voor de waterkwaliteit kunnen veroorzaken. Dit betreft zeer veel normen, waaronder die voor verschillende zeer zorgwekkende stoffen die niet vallen onder de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water.

Bovendien ziet artikel 2.10 Wtw in de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak ook op waterkwaliteitsnormen die zich richten op bronnen van waterverontreiniging, zoals de vissterftenorm die op waterkrachtcentrales is gericht. Ook die normen zouden dan bij amvb in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm moeten worden vastgesteld. In het kader van dat hoofdstuk worden nu echter alleen milieukwaliteitseisen vastgesteld, die zich richten op de te verwezenlijken waterkwaliteit. De waterkwaliteitsnormen die tot nu toe in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm zijn gereguleerd, geven derhalve de uiteindelijk te verwezenlijken doelstelling van het waterkwaliteitsbeleid weer, terwijl de normen die tot op heden niet in dat kader zijn vastgesteld, worden gezien als hulpmiddelen die worden ingezet om die doelstelling te bereiken.

Als bovengenoemde waterkwaliteitsnormen en brongerichte normen in hun huidige vorm bij de beoordeling van aanvragen om een watervergunning voor verontreinigingsbronnen niet langer kunnen worden gebruikt, zou dat grote gevolgen kunnen hebben voor een doeltreffende bescherming van de waterkwaliteit tegen verontreinigingsbronnen. Er zou dan bij de voorbereiding van elk besluit inzake een watervergunning een omstandige onderbouwing moeten worden gegeven van de daarbij gehanteerde concrete beoordelingscriteria. Bovendien komt de uniformiteit van het toetsingskader in het geding als verschillende waterbeheerders daaraan mogelijk een andere invulling gaan geven. Dit leidt tot vertraging bij de besluitvorming inzake vergunningaanvragen, tot onduidelijkheid en onzekerheid in de praktijk hoe vergunningaanvragen zullen worden beoordeeld en tot een toename van bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor bedrijven.

Het is dan ook van belang om artikel 2.10 Wtw verder te verduidelijken en daarmee de ongewenst geachte gevolgen van de in de jurisprudentie ingezette lijn te voorkomen.

5. Redenen voor herformulering van artikel 2.10 Wtw

Het is wenselijk om artikel 2.10 in zijn huidige vorm te herformuleren. Er bestaan hiervoor drie redenen.

Een eerste reden voor herformulering, die in het voorgaande al is toegelicht, is dat het onwenselijk wordt geacht om in artikel 2.10 Wtw een opdracht tot normstelling te lezen. Om dat te voorkomen is een andere redactie van de huidige bepaling noodzakelijk.

Een tweede reden voor herformulering is dat artikel 2.10 Wtw mede dient ter invulling van het toetsingskader dat bij de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van artikel 6.21 Wtw wordt gehanteerd. Het toetsingskader wordt gevormd door de doelstellingen voor het waterbeheer die zijn weergegeven in artikel 2.1 Wtw. In het eerste lid, onderdeel b, van artikel 2.1 Wtw is aangegeven dat de toepassing van de Waterwet onder meer is gericht op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De uitwerking van die doelstelling omvat, zoals in de nieuwe redactie van artikel 2.10 Wtw is verduidelijkt, mede de milieukwaliteitseisen die op grond van hoofdstuk 5 van de Wm zijn vastgesteld. Door in de nieuwe formulering van artikel 2.10 Wtw expliciet te verwijzen naar artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wtw, wordt uitdrukkelijk aangegeven dat de milieukwaliteitseisen moeten doorwerken naar de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van artikel 6.21 Wtw. Deze doorwerking van milieukwaliteitseisen is niet geregeld in het Bkwm 2009. De daarin opgenomen milieukwaliteitseisen werken volgens dat besluit namelijk alleen door naar de vaststelling van de waterplannen en de beheerplannen op grond van de Waterwet. Deze plannen geven onder meer aan welke maatregelen zullen worden genomen om de milieukwaliteitseisen op het niveau van waterlichamen te verwezenlijken. Het toetsingskader voor individuele vergunningverlening is daarentegen opgenomen in de Waterwet. Zoals in de nieuwe redactie van artikel 2.10 Wtw is verduidelijkt, omvat dit ook de milieukwaliteitseisen, die niet in het kader van de Waterwet zijn vastgesteld.

Een derde reden voor herformulering is dat artikel 2.10 Wtw in de huidige formulering als onderdeel van de 'catalogus' ter uitwerking van de algemene doelstellingen van artikel 2.1 Wtw, bij nader inzien minder geslaagd is te noemen. In artikel 2.10 Wtw wordt nu namelijk voor de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen uitsluitend verwezen naar de milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 van de Wm. Hiermee wordt gesuggereerd dat deze hoofddoelstelling van het waterbeheer zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wtw uitsluitend milieudoelstellingen omvat die in artikel 4 van de kaderrichtlijn water op het niveau van waterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld. Het kwaliteitsaspect van het nationale waterbeheer is echter meeromvattend. Het omvat ook nationale doelstellingen en heeft bovendien niet alleen op waterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water betrekking, maar op alle waterlichamen. Daarnaast hebben de nationale waterkwaliteitsdoelstellingen niet alleen betrekking op een beperkt deel van de stoffen en ecologische kwaliteitselementen die in brede zin relevant zijn voor de waterkwaliteit, maar ook op lokale probleemstoffen en andere specifieke kwaliteitselementen. Tot slot zijn de milieukwaliteitseisen in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm alleen gekoppeld aan de vaststelling van een waterplan en een beheerplan op grond van de Waterwet. Dit sluit aan bij de beperkte doelstelling van de milieukwaliteitseisen die primair de aansturing van het waterkwaliteitsbeleid voor de hoofdeenheden van het waterbeheer op het hogere abstractieniveau van de plannen beogen. De milieukwaliteitseisen die in het Bkwm 2009 zijn vastgesteld, hebben op grond van het Bkwm 2009 geen gevolgen voor de toepassing van andere instrumenten van de Waterwet ter regulering van handelingen die de waterkwaliteit ongunstig kunnen beïnvloeden, zoals algemene regels en watervergunningen.

De gevolgen van waterkrachtcentrales voor langszwemmende vissen worden beoordeeld in het kader van de beslissing op een vergunningaanvraag. Hierbij wordt de vissterftenorm gehanteerd. Zie in die zin ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 8 februari 2012.⁷ Omdat het gaat om de nadelige gevolgen van bronnen voor het verwezenlijken van de beoogde waterkwaliteit, zijn de gehanteerde beoordelingscriteria bij de beslissing op vergunningaanvragen niet in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm vastgesteld. Dit zijn immers geen milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wm die gericht zijn op het verwezenlijken van een bepaalde kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. Omdat het geen milieukwaliteitseisen betreft, kan artikel 5.1 Wm hiervoor bovendien geen wettelijke grondslag bieden. Het toetsingskader voor de toetsing van vergunningaanvragen voor handelingen met mogelijke nadelige gevolgen voor de doelstellingen van de Waterwet, is blijkens artikel 6.21 Wtw te vinden in artikel 2.1 Wtw. Beleidsregels kunnen worden opgesteld om daarbij gedetailleerder inzicht te geven in de gehanteerde toetsingscriteria.

6. Inhoud van dit wetsvoorstel

De verduidelijking van artikel 2.10 Wtw waarin dit wetsvoorstel voorziet, houdt in dat de huidige tekst wordt vervangen door een tekst die duidelijker de beoogde signaleringsfunctie van deze bepaling weergeeft en die tevens verduidelijkt dat milieukwaliteitseisen niet de enige nadere uitwerking zijn van de hoofddoelstelling van artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wtw. Hierin wordt nu aangegeven dat het waterkwaliteitsaspect zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wtw, mede wordt ingevuld buiten het kader van de Waterwet om, te weten in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm. Daarmee wordt tevens duidelijk gemaakt dat de op grond van hoofdstuk 5 van de Wm vastgestelde milieukwali-

⁷ ECLI:NL:RVS:2012:BV3249, zie rechtsoverwegingen 2.14 en 2.22.

teitseisen voor water relevant zijn voor de toepassing van instrumenten die in de Waterwet zijn opgenomen ter regulering van handelingen die de waterkwaliteit ongunstig kunnen beïnvloeden, zoals algemene regels en watervergunningen.

7. Situatie onder de Omgevingswet

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) zal artikel 2.10 van de Waterwet komen te vervallen. Nagegaan is of de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over artikel 2.10 Wtw ook gevolgen moeten hebben voor de Omgevingswet, omdat daarin ook een bepaling is opgenomen die opdraagt tot het bij amvb vaststellen van omgevingswaarden voor de waterkwaliteit. In artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow is bepaald dat bij amvb in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Met deze bepaling wordt inkleuring gegeven aan artikel 2.14 Ow. Die bepaling bevat de wettelijke grondslag om bij amvb omgevingswaarden vast te stellen.

In artikel 2.9, eerste lid, Ow is bepaald dat omgevingswaarden worden vastgesteld op grond van afdeling 2.3 van die wet. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat een omgevingswaarde een maatstaf is voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.⁸ Het derde lid van dat artikel bepaalt dat een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. De keuze om een aldus bepaalbare beleidsdoelstelling al dan niet wettelijk te verankeren in de vorm van een omgevingswaarde wordt in het systeem van de Omgevingswet opengelaten.⁹ Er zijn tal van beleidsdoelstellingen die wel kwantitatief van aard zijn, en zich in theorie als omgevingswaarde zouden laten vaststellen, maar waarbij geen noodzaak is gezien om die wettelijk te verankeren. Bovendien staat artikel 2.3, tweede en derde lid, Ow eraan in de weg dat het Rijk en de provincie hun beleidsdoelstellingen codificeren als omgevingswaarde als het belang achter die waarde doelmatig en doeltreffend door (meer) decentrale bestuursorganen kan worden behartigd.

Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow omvat de opdracht om ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen bij amvb omgevingswaarden vast te stellen over de gewenste staat of kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, in de zin van artikel 2.9, onder a, Ow. Dat betekent dus dat er omgevingswaarden vastgesteld zullen worden ter implementatie van de drie genoemde richtlijnen, omdat onderdelen van die richtlijnen zich lenen voor implementatie via dit instrument.¹⁰ Als de Omgevingswet vermeldt dat 'ter uitvoering van' concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld, wordt daarmee het belang van een goede uitvoering van die Europese of internationale verplichtingen wettelijk benadrukt en zicht gegeven op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.¹¹ Het betekent echter niet dat alle nationale, regionale en lokale beleidsdoelstellingen die zich zouden kunnen lenen om vast te stellen als omgevingswaarde en die nodig zijn om de daarin genoemde richtlijnen uit te voeren, bij amvb moeten worden vastgesteld. Verder omvat artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow geen andere omgevingswaarden met betrekking tot de waterkwaliteit, als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, onder b en c, Ow. Het betekent ook niet dat die richtlijnen uitsluitend via omgevingswaarden zullen worden geïmplementeerd, wat ook blijkt uit de artikelen 2.26, 2.27 en 4.20 Ow die bepalen dat andere grondslagen benut zullen worden voor de implementatie van normerende onderdelen van genoemde richtlijnen.

Veel beleidsdoelstellingen worden bijvoorbeeld opgenomen in omgevingsvisies of programma's zonder dat ze wettelijk worden verankerd. Andere normen en doelstellingen werken direct door naar concrete taken en bevoegdheden en worden vastgesteld als instructieregel op grond van artikel 2.24 Ow of, als het omgevingsvergunningen betreft, als beoordelingsregel op grond van artikel 5.18 van die wet of als regel over vergunningvoorschriften op grond van artikel 5.34, tweede lid, van die wet. Soms wordt in dergelijke regels over bevoegdheden weer terugverwezen naar de omgevingswaarden, bijvoorbeeld artikel 8.84, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat bepaalt dat het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit er in ieder geval niet toe mag leiden dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit. Daarnaast kan bijvoorbeeld de algemene bevoegdheid benut worden om een beleidsregel vast te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze een wettelijke bevoegdheid zal worden uitgeoefend, bijvoorbeeld een beleidsregel waarin wordt aangegeven op welke wijze vissterfte als gevolg van het in werking zijn van een

⁸ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 23.

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 100–101.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 410.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 292.

waterkrachtcentrale in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning voor de centrale op aanvaardbaarheid wordt beoordeeld.

Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow bedoelt dus geenszins aan te geven dat alle normen en doelstellingen die als omgevingswaarde zouden kunnen worden vastgesteld, ook op grond van artikel 2.14 bij amvb moeten worden vastgesteld, als enige, exclusieve, wettelijke grondslag om dergelijke normen en doelstellingen wettelijk vast te leggen. Dit wordt expliciet tot uitdrukking gebracht in artikel 2.14 door het gebruik van het woord 'kunnen' en in artikel 2.15 door de zinsneden 'in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor' en 'ter uitvoering van'. Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow doet dus geen afbreuk aan welke andere wettelijke grondslag of bevoegdheid dan ook om normen of doelstellingen vast te stellen met het oog op de te verwezenlijken waterkwaliteit of de aanvaardbaarheid van gevolgen voor de waterkwaliteit die door activiteiten worden veroorzaakt.

Gelet op de uitleg en de achtergronden van artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow bestaat er geen aanleiding om deze bepaling aan te passen omdat daarin anders zou kunnen worden gelezen dat alle omgevingswaarden die nodig zijn voor of bijdragen aan het implementeren van de in die bepaling genoemde Europese richtlijnen, uitsluitend kunnen, en ook moeten, worden gesteld op grond van artikel 2.14 Ow.

8. Uit het wetsvoorstel voortvloeiende lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de lasten van burgers, bedrijven en bestuursorganen, omdat het alleen een verduidelijking van de Waterwet behelst, zonder inhoudelijke gevolgen ten opzichte van de huidige praktijk en de tot nu toe gehanteerde uitleg van artikel 2.10 Wtw.

9. Totstandkoming van het wetsvoorstel

Omdat het wetsvoorstel alleen op verduidelijking van de Waterwet is gericht en hiermee spoed is gemoeid om ongewenste gevolgen van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak voor de waterkwaliteitsaspecten van het waterbeheer te voorkomen, heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Wel zijn Interprovinciaal overleg (IPO), Unie van Waterschappen en Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geraadpleegd. De Unie van Waterschappen heeft bij brief aangegeven met het wetsvoorstel in te stemmen en geeft de wens te kennen dat de wetswijziging zo spoedig mogelijk in werking treedt.

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies, omdat het naar verwachting geen (omvangrijke) gevolgen voor de regeldruk heeft.

10. Inwerkingtreding

De wet treedt de dag na de bekendmaking in het Staatsblad in werking. Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn die in aanwijzing voor de regelgeving 4.17 zijn aangegeven. Het betreft namelijk reparatiewetgeving, gericht op de verduidelijking van een wettelijke bepaling zonder dat ten opzichte van de tot nu toe gehanteerde uitleg en de huidige toepassing in de praktijk enige verandering wordt beoogd. De reden hiervoor is dat de voortzetting van die uitleg als gevolg van een rechterlijke uitspraak in het geding is gekomen. Deze reden valt onder de uitzonderingsgrond die in onderdeel c van het vijfde lid van aanwijzing 5.17 is aangegeven. Daarnaast is het wenselijk het tot dusver gehanteerde algemene toetsingskader zoals dat in de toepasselijke beleidsregel was neergelegd, zo spoedig mogelijk te herstellen. Deze reden valt volgens onderdeel b van het vijfde lid van aanwijzing 5.17 eveneens onder de uitzonderingsgronden. Voorkomen moet worden dat in lopende vergunningprocedures onduidelijkheid ontstaat hoe wordt omgegaan met de cumulatie van de gevolgen voor de visstand van waterkrachtcentrales en waarborgen wegvallen dat alle waterkrachtcentrales daarbij op dezelfde wijze behandeld worden.

Ook is het wenselijk om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te bieden ten aanzien van andere normen voor de waterkwaliteit, die niet zijn vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wm, maar waarvoor toch een functie is beoogd bij de toetsing van vergunningaanvragen, met name voor lozingen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,