

Kaderrichtlijn water: implementatie KRW en het KRW-projectbegrip

Blogreeks Kaderrichtlijn Water - deel 3

Omgevingsrecht

Bestuursrecht

Omgevingswet



Door: Shanna Derksen en Simon de Graaff

In de vorige blogs hebben wij uitgelegd dat de Kaderrichtlijn water ("KRW") vergaande gevolgen heeft voor Nederlandse bevoegde gezagen en bedrijven. Kortweg: bevoegde gezagen zijn op grond van de KRW verplicht om de waterkwaliteit te verbeteren tot een bepaald (nog niet gehaald) niveau (verbeteringsverplichting) én mogen de waterkwaliteit niet achteruit laten gaan (achteruitgangsverbod) ([blog_1](#)) ("KRW-verplichtingen").

In [blog_2](#) legden wij uit dat het bevoegd gezag om de verbeterings-verplichting en het achteruitgangsverbod te halen omgevingswaarden en programma's (beleid) kan vaststellen, op grond waarvan zij concrete maatregelen nemen. In dat blog noemden wij al een aantal van die maatregelen en legden wij uit hoe zij bedrijven kunnen beperken in hun activiteiten.

In dit blog gaan wij uitgebreider in op hoe Nederland de KRW heeft geïmplementeerd in nationaal recht. Dat is interessant, omdat Nederland tot 22 december 2027 de tijd heeft om de kwaliteitsdoeleinden van de KRW te halen.[1] Zodra die deadline

voorbij is (en als de waterkwaliteitsdoeleinden niet gehaald zijn), verwachten wij dat de vraag beantwoord moet worden of Nederland de KRW wel voldoende heeft geïmplementeerd.

Implementatie algemeen

De huidige implementatie van de KRW in Nederlandse wet- en regelgeving is te vinden in het stelsel van de Omgevingswet. Daarin (en in het bijzonder in het Besluit kwaliteit leefomgeving ("Bkl")) heeft de wetgever de doelstellingen en verplichtingen uit de KRW terug laten komen.[2] Wij vragen ons echter af of deze implementatie volledig is. De Omgevingswet reguleert namelijk bepaalde activiteiten, waarvan de Omgevingswet een beperkt aantal onderscheidt, zoals de 'milieubelastende activiteit',[3] de 'wateractiviteit'[4] of de 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' ("BOPA").[5] De implementatie van de KRW in de Omgevingswet is ook opgehangen aan die activiteiten. Zo zijn er beoordelingsregels opgenomen in het Bkl die ervoor moeten zorgen dat omgevingsvergunningen voor bepaalde activiteiten niet worden verleend als dit

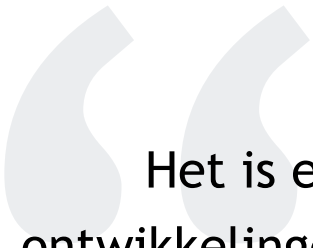
(vrij vertaald) afdoet aan het halen van de verplichtingen uit de KRW.[6]

De KRW is echter niet beperkt tot bepaalde activiteiten. De KRW gaat uit van het bereiken van bepaalde kwaliteitsdoelen en de KRW-verplichtingen gelden alleen voor 'projecten' en voor bepaalde wateren (hierna: 'KRW-wateren'), zoals gedefinieerd in de KRW.[7] Nederland mag geen 'individuele toestemmingen' verlenen of 'algemene regels' vaststellen die zulke 'projecten' mogelijk maken als zij een negatief gevolg hebben voor KRW-wateren. Door dat verschil in reikwijdte (activiteiten versus 'projecten' met invloed op de kwaliteit van 'KRW-wateren'), sluiten wij niet uit dat het Nederlandse omgevingsrecht onvoldoende reguleert om aan de KRW-verplichtingen te voldoen.

Die kans wordt alleen maar vergroot, omdat de rechtspraak inmiddels heeft uitgemaakt dat 'project' als bedoeld in de KRW erg ruim moet worden opgevat. In haar arrest van 1 juli 2015 ("Wezer-arrest") overweegt het Europees Hof van Justitie ("Hof") de KRW lidstaten te verplichten om goedkeuring voor een 'project' te weigeren als dat project de toestand van het betreffende waterlichaam kan verslechteren of het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen in gevaar kan brengen, tenzij voor dat project een uitzondering geldt.[8] De Afdeling heeft dit ook bevestigd.[9] Wat onder een 'project' moet worden verstaan is niet in de definities van de KRW opgenomen. Ook het Hof heeft geen concrete definitie of uitputtende lijst criteria geformuleerd om

vast te stellen wat een 'project' onder de KRW inhoudt. In de jurisprudentie van het Hof worden wel verschillende activiteiten met betrekking tot water als project waarop de KRW van toepassing is gekwalificeerd. Het gaat onder meer om het uitdiepen en baggeren van een vaargeur,[10] het bouwen van waterkrachtcentrales,[11] het verleggen van een rivier voor irrigatie en energie-opwekking,[12] de aanleg van een snelweg[13] en de bouw van een boothuis.[14] Uit deze uitspraken wordt in de literatuur een ruim projectbegrip afgeleid. Voor de beoordeling of sprake is van een project wordt steeds voornamelijk gekeken naar de gevolgen die het project kan hebben voor de toestand van KRW-wateren.[15] Wij verwachten dan ook dat er nog veel te doen zal zijn over de vraag of Nederland de KRW wel voldoende implementeert. Dit zorgt voor extra onzekerheid voor het bedrijfsleven, omdat het niet vaststaat dat de Nederlandse regelgeving voldoende is en in de toekomst aangepast zou kunnen worden. Op dit moment zal men het echter moeten doen met de huidige implementatie van de KRW in de Omgevingswet. Hieronder leggen wij die huidige implementatie verder uit, voor zover het gaat om concrete bepalingen die bedrijven rechtstreeks kunnen treffen. [16] Wij bespreken hieronder de volgende soorten concrete implementaties van de KRW:

- 1.instructieregels;
- 2.beoordelingsregels omgevingsvergunningen, en;
- 3.verplichte voorschriften.



Het is essentieel voor ondernemers om de ontwikkelingen rondom de KRW en de Omgevingswet nauwlettend te volgen.

1. Instructieregels

Een instructieregel is een regel van een hoger bestuursorgaan gericht tot een lager bestuursorgaan. Het lagere bestuursorgaan moet de instructieregel naleven. Er zijn drie soorten instructieregels: (1) instructieregels waarvan het lagere bestuursorgaan niet mag afwijken, (2) instructieregels waarvan het lagere bestuursorgaan alleen goed gemotiveerd mag afwijken en (3) instructieregels die het lagere bestuursorgaan moet betrekken bij haar besluitvorming, maar waarvan zij met weinig motivering mag afwijken. Lees voor meer over dit onderscheid in een [eerdere blog uit onze blogreeks over de BOPA](#).

In het Bkl is een instructieregel opgenomen voor de gemeenteraad op grond waarvan hij bij het vaststellen van een omgevingsplan rekening moet houden met de gevolgen van dat plan voor het beheer van watersystemen.[17] Dit is een type 2-instructieregel zoals hierboven beschreven (waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken) en deze regel betekent dat het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen moet worden meegewogen bij de vaststelling van een omgevingsplan.[18] Aangezien het omgevingsplan de regels bevat over welke activiteiten op welke locatie zijn toegestaan vanwege de gevolgen voor de fysieke leefomgeving, is deze instructieregel van groot belang voor de bescherming van de waterkwaliteit. In de aanloop naar 22 december 2027 is het te verwachten dat gemeenteraden door heel Nederland hun

eerste grote wijzigingen van hun omgevingsplannen gaan doorvoeren. Door deze instructieregel is het waarschijnlijk dat bepaalde activiteiten niet (of slechts onder voorwaarden) toegestaan worden in het omgevingsplan, omdat zij de waterkwaliteit nadelig kunnen beïnvloeden. Het is dus van belang om wijzigingen van het omgevingsplan te monitoren en de gevolgen daarvan voor bedrijven in kaart te brengen.

2. Beoordelingsregels

De Omgevingswet bepaalt niet alleen wanneer een omgevingsvergunning nodig is, maar ook hoe het bevoegd gezag moet beoordelen of een omgevingsvergunning verleend mag worden. Dit staat in 'beoordelingsregels', die met name staan in het Bkl. Die beoordelingsregels zijn wederom gekoppeld aan een concrete activiteit, zoals gedefinieerd in de Omgevingswet. Voor de volgende activiteiten zijn beoordelingsregels opgenomen op grond waarvan de waterkwaliteit onderdeel is van de afweging of een omgevingsvergunning verleend kan worden. Soms wordt hierbij duidelijk aangesloten bij de formulering van de KRW-verplichtingen. Hoewel dit geen formeel onderscheid is in het Bkl, hebben wij in het overzicht van beoordelingsregels hieronder een indeling gemaakt van de beoordelingsregels die in meer of mindere mate betrekking hebben op het voorkomen van achteruitgang en het gebieden van verbetering.

Activiteit	Verbod achteruitgang	Gebieden verbetering
Wateractiviteit[19]	8.84, leden 5 en 6	8.84, leden 1, 3 en 4
Wateronttrekkingsactiviteit		8.89, lid 2
Aangewezen activiteiten[20]	6.2, leden 4 en 5, en 7.12, leden 4 en 5	6.2, leden 2 en 3, 7.12, leden 2 en 3
Milieubelastende activiteit[21]		8.22, lid 1
BOPA[22]	8.0b, lid 1, 8.0c, lid 1, en 8.0d, lid 1, in combinatie met 5.37, lid 1	8.0b, lid 1, 8.0c, lid 1, en 8.0d, lid 1, in combinatie met 5.37, lid 1

Als een activiteit niet kwalificeert als één van de hierboven genoemde activiteiten (waardoor de genoemde beoordelingsregels niet van toepassing zijn) en er ook geen andere beperkingen aan die activiteit zijn gesteld in een algemene regel[23], dan stelt het nationale recht geen specifieke beperkingen aan die activiteit. Het kan zijn dat in dat geval nog een algemene of specifieke zorgplicht van toepassing is (daar gaan wij verder op in, in onze vierde blog in deze KRW-reeks), maar ook aan toepassing van die algemene en specifieke zorgplichten zijn grenzen gesteld. Het is niet uit te sluiten dat er activiteiten zijn die hierdoor niet gereguleerd worden, maar die wel kwalificeren als 'KRW-project', zodat die activiteiten volgens de KRW wel beperkt zouden moeten worden.

3. Verplichte voorschriften

Ook als voor een activiteit die gevolgen voor de waterkwaliteit kan hebben al een omgevingsvergunning is verleend, heeft de wetgever voorzien in mogelijkheden om controle te houden over de vergunde activiteit, namelijk via vergunningvoorschriften. Om te beginnen worden aan een omgevingsvergunning de vergunningvoorschriften verbonden die nodig zijn, gelet op het belang van de beoordelingsregels die gelden voor die omgevingsvergunning.[24] Met die vergunningvoorschriften kan het bevoegd gezag de potentiële negatieve gevolgen van de activiteit ondervangen, bijvoorbeeld door bepaalde preventieve of beperkende maatregelen voor te schrijven, zoals waterfilters of verplichte monitoring.

De wet schrijft in specifieke gevallen ook voor dat er vergunningvoorschriften moeten worden opgenomen in de omgevingsvergunning. Dit is ook het geval voor de bescherming van de waterkwaliteit, waarbij soms zelfs expliciet wordt verwezen naar de KRW. Ook op deze manier wordt de KRW dus geïmplementeerd in het Nederlands recht. Een eerste voorbeeld is artikel 8.85 Bkl. Daarin is voor de omgevingsvergunning voor de wateractiviteit bepaald dat voorschriften kunnen worden gesteld die ertoe strekken dat de veroorzaakte nadelige gevolgen voor het watersysteem moeten worden weggenomen, gecompenseerd of beperkt.

Hoewel hier niet direct naar de KRW wordt verwezen, is het goed denkbaar dat dit artikel wordt ingezet om de KRW-verplichtingen na te streven. Een tweede voorbeeld is artikel 8.69 Bkl. In dit artikel wordt wel rechtstreeks verwezen naar de KRW. Op grond van dit artikel worden (dit is dwingend geformuleerd) aan de omgevingsvergunning voor bepaalde milieubelastende activiteiten de vergunningvoorschriften verbonden die inhouden dat het achteruitgangsverbod uit de KRW wordt nageleefd.

Tot slot schrijft artikel 8.99 Bkl voor dat de voorschriften bij een omgevingsvergunning voor onder meer de milieubelastende activiteit en verschillende lozingsactiviteiten (kortweg) actueel moeten worden gehouden. Dit betekent dat bedrijven die vergunningplichtige activiteiten uitvoeren, opereren in een doorlopend proces van exploitatie van het bedrijf, controle door het bevoegd gezag en actualisatie van de vergunningvoorschriften. In onze vierde blog uit onze KRW-reeks gaan wij dieper in op deze 'actualisatieplicht'.

Conclusie

De KRW is gericht tot de lidstaten, niet tot de partijen die de waterkwaliteit met hun (bedrijfs)activiteiten beïnvloeden. Nederland heeft de KRW daarom omgezet in onder meer instructieregels die doorwerken in voor bedrijven bindende regels, beoordelingsregels voor nieuwe omgevingsvergunningen en regels over vergunningvoorschriften.

Wij vragen ons af of deze omzetting wel voldoende is geweest; wij zien een risico dat bepaalde activiteiten buiten beeld blijven, terwijl deze volgens de KRW wél gereguleerd zouden moeten worden. Dit zorgt voor onzekerheid bij bedrijven, zeker nu de deadline van 2027 nadert en de kans bestaat dat de regelgeving verder wordt aangescherpt.

Voor ondernemers is het daarom essentieel om de ontwikkelingen rondom de KRW en de Omgevingswet nauwlettend te volgen.

In de volgende blog uit deze reeks gaan wij dieper in op de algemene en specifieke zorgplichten en de actualisatieplicht van vergunningvoorschriften. Heeft u vragen over de gevolgen van de KRW voor uw bedrijfsvoering, of wilt u weten of uw activiteiten onder de huidige of toekomstige regels vallen? Neem gerust contact op voor een vrijblijvend gesprek.

- [1] Recent is aangekondigd dat de KRW naar verwachting aangepast gaat worden. Onder meer worden er nieuwe stoffen (waaronder PFAS) toegevoegd aan de kwaliteitsnormen van de KRW. Voor deze nieuwe stoffen geldt een andere termijn dan voor de stoffen die nu in de KRW staan. Voor de nieuwe stoffen geldt een deadline in 2033. Zie deze [link](#).
- [2] Zie memorie van toelichting Omgevingswet, Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, bladzijdes 331 t/m 334.
- [3] De 'milieubelastende activiteit' is (bijlage I bij de Omgevingswet) een 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'. Dit kunnen allerlei activiteiten zijn, maar zijn meestal grootschalige bedrijfsactiviteiten.
- [4] De 'wateractiviteit' is (bijlage I bij de Omgevingswet) een 'beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk, beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk, lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk, stortingsactiviteit op zee, wateronttrekkingsactiviteit of, voor zover het gaat om een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarover die verordening regels bevat'.
- [5] De 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit' is een activiteit die in strijd is met de regels uit het omgevingsplan.
- [6] Zie bijvoorbeeld artikelen 8.84 en 8.22 Bkl.
- [7] De KRW beschermt 'oppervlaktewateren' zoals gedefinieerd in artikel 4, onder 1, KRW en 'grondwater' zoals gedefinieerd in artikel 4, onder 2, KRW.
- [8] Zie HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, overweging 51.
- [9] Zie ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.
- [10] Zie HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (Wezer).
- [11] Zie HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322 (Waterkrachtcentrale Schwarze Sulm)

- [12] Zie HvJ EU 11 september 2012, ECLI:EU:C:2011:651 (Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.)
- [13] Zie HvJ EU 28 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:391 (Detmold).
- [14] Zie HvJ EU 21-03-2024, ECLI:EU:C:2024:256 (Bezirkshauptmannschaft Spittal an der Drau)
- [15] Zie ook 'Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II)' door S.E.A. van Holten, in TBR 2022/76, en '25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning?' door T. Röttscheid e.a., in M en R 2025/54.
- [16] De KRW is namelijk ook geïmplementeerd via verschillende beleidscyclus, waarbij beleidsdocumenten verplicht moeten worden opgesteld en geëvalueerd. Denk hierbij aan het stroomgebiedbeheerplan, waterprogramma's en monitoringsprogramma's. Deze documenten kunnen indirect een effect hebben op het bedrijfsleven (omdat het bevoegd gezag op basis van de uitkomst van deze documenten haar bevoegdheden op een bepaalde manier inzet), maar zijn niet rechtstreeks gericht tot het bedrijfsleven.
- [17] Zie artikel 5.37, lid 1, Bkl.
- [18] Zie de nota van toelichting bij artikel 5.37 Bkl, Staatsblad 2018, 292, bladzijde 339.
- [19] Deze beoordelingsregels zijn niet van toepassing op alle wateractiviteiten. In artikel 8.83 Bkl is het toepassingsbereik van deze beoordelingsregels opgenomen. Kortweg gaat het om bepaalde, in het Besluit activiteiten leefomgeving aangewezen wateractiviteiten.
- [20] Dit gaat om activiteiten waarvoor in de waterschapsverordening of de omgevingsverordening is bepaald dat het verboden is deze te verrichten zonder omgevingsvergunning, omdat zij gevolgen kunnen hebben voor een KRW-oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam.
- [21] Het gaat hier niet om alle milieubelastende activiteiten. Artikel 8.22 Bkl is beperkt tot milieubelastende activiteiten met gevolgen voor watersystemen.
- [22] Bij het beoordelen of een BOPA verleend kan worden, moeten ook instructieregels die gelden voor het vaststellen van een omgevingsplan worden betrokken. Op die manier is het al eerder besproken artikel 5.37, lid 1, Bkl ook relevant voor de BOPA.
- [23] Zoals het omgevingsplan, de omgevingsverordening, de waterschapsverordening of een rijksregel, zoals het Besluit activiteiten leefomgeving.
- [24] Zie artikel 5.34, lid 1, Omgevingswet.



Meer weten over Omgevingsrecht?
Kijk op wijnenstael.nl/omgevingsrecht