

AB 2015/262: Prejudiciële verwijzing, weigering goedkeuring project verplicht indien er sprake is van achteruitgang toestand oppervlaktewaterlichaam.

Instantie:	Hof van Justitie van de Europese Unie	Datum:	1 juli 2015
Magistraten:	V. Skouris, K. Lenaerts, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger, C.G. Fernlund, J.L. da Cruz Vilaça, F. Biltgen	Zaaknr:	C-461/13
Conclusie:	A-G N. Jääskinen		
Noot:	H.F.M.W. van Rijswijk	Roepnaam:	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Brondocumenten:	ECLI:EU:C:2015:433, Uitspraak, Hof van Justitie van de Europese Unie, 01-07-2015; ECLI:EU:C:2014:2324, Conclusie, Hof van Justitie van de Europese Unie (Advocaat-Generaal), 23-10-2014 Download gedrukte versie (PDF)		
Wetgeving:	Art. 267 VWEU; art. 4, 11, 13, 14 Richtlijn 2000/60/EG (Kaderrichtlijn water)		
Brondocument:	HvJ EU, 01-07-2015, nr. C-461/13		

Essentie

Lidstaten zijn verplicht om goedkeuring voor een project te weigeren indien het project kan leiden tot een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam.

Samenvatting

Prejudiciële beslissing over artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii) van de Kaderrichtlijn water in het

kader van een geding tussen de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Duitse milieu- en natuurbeschermingsbond) en de Bundesrepublik Deutschland over een project voor de uitdieping van verschillende gedeelten van de rivier de Wezer. De vraag is of artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt. Bij de vaststelling van de draagwijdte van die bepalingen moet volgens vaste rechtspraak van het Hof rekening worden gehouden met zowel de bewoordingen als de context ervan alsook met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken (...) en, in casu, de ontstaansgeschiedenis van die regeling.

(...) De milieudoelstellingen die de lidstaten moeten bereiken, worden gepreciseerd in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/60. In die bepaling worden twee afzonderlijke doelstellingen voorgeschreven, die evenwel nauw met elkaar verbonden zijn. Ten eerste is er een beschermingsverplichting, de 'verplichting om achteruitgang te voorkomen' en ten tweede is er een 'verbeteringsverplichting'. (...)

Zowel de verbeteringsverplichting als de verplichting om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen strekken tot verwezenlijking van de door de Uniewetgever nagestreefde kwaliteitsdoelstellingen, namelijk behoud of herstel van een goede toestand, een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van de oppervlaktewateren.

(...) Deze elementen (bepalingen uit de KRW) bevestigen de uitlegging dat artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 2000/60 niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, rechtsgevolgen sorteert in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven.

Artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60 (dient) aldus (te) (...) worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

(...) Met zijn tweede en derde vraag (...) wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i) (...) aldus moet worden uitgelegd dat het enkel ziet op nadelige veranderingen die leiden tot een indeling van dat waterlichaam in een lagere klasse overeenkomstig bijlage V bij die richtlijn (theorie van de toestandsklassen).

(...) de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 (lenen) zich niet tot een uitlegging volgens welke enkel 'ernstige aantastingen' een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam vormen, en die in wezen is gebaseerd op een afweging tussen de negatieve effecten op de wateren en de economische belangen op het gebied van water. (...) Het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 (dient) aldus (te) worden uitgelegd dat sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in

een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i).

Partij(en)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV,
tegen

Bundesrepublik Deutschland, in tegenwoordigheid van: Freie Hansestadt Bremen.

Conclusie

Conclusie A-G N. Jääskinen:

I Inleiding

1. De onderhavige prejudiciële vragen van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) zijn gerezen in een geding betreffende het beheer van de rivier de Wezer, een van de grote rivieren in Duitsland. Het geding voor de verwijzende rechter wordt gevoerd tussen de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (Duitse milieu- en natuurbeschermingsbond; hierna: 'BUND'), een vereniging zonder winstoogmerk, en de Bondsrepubliek Duitsland als verantwoordelijke voor de ontwikkeling van een project voor de uitdieping van de Wezer met het oog op de toegang van grotere containerschepen tot de havens van Bremerhaven, Brake en Bremen (alle in Duitsland gelegen). In dit geding zijn vraagstukken aan de orde betreffende de omvangrijke fysische aanpassingen en de negatieve hydrologische en morfologische gevolgen voor het ecosysteem van de Wezer, die door genoemd project worden veroorzaakt.
2. In deze context wordt het Hof verzocht om de betekenis vast te stellen van de begrippen 'milieudoelstelling' en 'achteruitgang' van de toestand van waterlichamen zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (hierna: 'KRW').^[2]
3. De uitlegging van deze begrippen stelt het Hof voor meerdere uitdagingen, met name de volgende:
4. Ten eerste: Ofschoon de KRW een wezenlijke gemeenschappelijke basis wilde leggen voor de coördinatie van het mozaïek van vigerende communautaire en nationale wetgeving, is de KRW nog steeds een complexe en zeer uitgebreide regeling die ongewoon moeilijk te doorgronden is.^[3] Met name de wetgevingstechniek, met tal van verwijzingen van de ene naar de andere bepaling en naar andere regelgeving, en daarbij verschillende uitzonderingen waarvan de reikwijdte niet helder is vast te stellen, werpt vele moeilijkheden op.^[4] Het is wat dit

betreft symptomatisch dat het waterbeheerstelsel van de KRW aanleiding heeft gegeven tot een indrukwekkende hoeveelheid toelichtingen,^[6.] het opzetten van gespecialiseerde databanken^[6.] en onderzoeken inzake water in de context van het zevende kaderprogramma voor onderzoek van de Europese Unie.^[7.]

5. In de tweede plaats, en in het verlengde van de bovengenoemde moeilijkheden, brengt de onderhavige zaak een confrontatie aan het licht tussen twee volledig tegenstrijdige visies op de KRW. De eerste benadering kan als minimalistisch worden aangemerkt, in de zin dat de KRW daarin wordt gereduceerd tot een instrument voor de planning van het waterbeheer op macroniveau. Een tweede benadering, eveneens de mijne, gaat ervan uit dat de KRW een nieuwe methode voor waterbeheer vormt, die niet slechts het planniveau regelt maar eveneens de uitvoering van de bindende milieudoelstellingen, die zich vertaalt in het vaststellen van concrete maatregelen, gericht op waarborging van een goede toestand van de wateren en voorkoming van een verslechtering daarvan. Voor een antwoord op de gestelde vragen is zodoende een diepgaande analyse nodig van de puur technische of wetenschappelijke begrippen, methoden en parameters die de basis van het systeem voor de bepaling van de toestand van de wateren vormen.
6. Tot slot moet in herinnering worden gebracht dat de KRW het beginsel van duurzame ontwikkeling volgt, op grond waarvan aan de behoeften van de huidige generatie moet worden voldaan zonder dat het vermogen van toekomstige generaties om aan hun behoeften te voldoen, in gevaar wordt gebracht. Het gaat om een fundamentele doelstelling van de Europese Unie, vastgelegd in het Verdrag en van toepassing op alle activiteiten en alle beleid van de Unie.^[8.] Uitlegging van de KRW in overeenstemming met het grondrecht op milieubescherming zoals dat is neergelegd in artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie vereist zodoende onderzoek op meerdere niveaus, rekening houdend met het uiteindelijke doel van bescherming van de wateren als gemeenschappelijk goed, hetgeen zich vertaalt naar het onderhoud, de verbetering en het verbod van achteruitgang van het aquatisch milieu van de Unie.^[9.]

II Rechtskader

7. Gezien de complexiteit van het door de KRW ingestelde systeem is het van belang om de kernbegrippen ervan toe te lichten.
8. Artikel 1 KRW bepaalt:

“Het doel van de richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

 - a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd; [...]
9. Alle wateren die onder het toepassingsgebied van de KRW vallen^[10.] behoren zodoende tot een van de in de KRW vastgestelde onderdelen: *stroomgebieden*, *stroomgebiedsdistricten* en *waterlichamen*. Het begrip *stroomgebied* wordt in artikel 2, punt 13 gedefinieerd als een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water in zee stroomt. Het begrip *stroomgebiedsdistrict* in artikel 2, punt 15, staat voor een gebied dat één of meer

- stroomgebieden omvat en de voornaamste eenheid voor stroomgebiedsbeheer vormt.
10. Daarentegen dient het begrip waterlichaam ertoe alle kenmerken van de wateren te bepalen en de huidige toestand van de wateren vast te stellen. In de zin van artikel 2, punt 10, KRW is een *oppervlaktewaterlichaam*^[11.] een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater. De KRW gebruikt eveneens het begrip *sterk veranderd waterlichaam*, dat volgens artikel 2, punt 9 betrekking heeft op een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard.
 11. De oppervlaktewaterlichamen binnen een stroomgebiedsdistrict moeten dus ten eerste in een van de *categorieën* passen (rivier, meer, overgangswateren, kustwateren en grondwater).^[12.] Ten tweede worden voor iedere categorie oppervlaktewater de waterlichamen binnen een district ingedeeld naar typen die worden bepaald gebruikmakend van ofwel systeem A ofwel systeem B als omschreven in punt 1.2 van bijlage II, KRW. Systeem A is een vast systeem, dat gebaseerd is op 'ecoregio's' en voorgeschreven parameters. Systeem B is flexibel, met verschillende optionele parameters.
 12. Het begrip *oppervlaktewatertoestand* wordt gedefinieerd in artikel 2, punt 17, KRW als de toestand van een waterlichaam bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden. In artikel 2, punt 18, KRW wordt de *goede toestand* van een oppervlaktewaterlichaam gedefinieerd als de toestand die zowel ecologisch als chemisch goed is. De begrippen *ecologische toestand*, *goede ecologische toestand* en *goede chemische toestand* worden gedefinieerd in artikel 2, respectievelijk punt 21, 22 en 24, KRW.^[13.]
 13. Artikel 4, lid 1, sub a, KRW, getiteld 'Milieudoelstellingen', bepaalt:
 - "1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma:
 - a) voor oppervlaktewateren
 - i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
 - ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
 - iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

[...]"

14. Artikel 4 KRW bepaalt in de leden 4 tot en met 7 een aantal uitzonderingen op de gedefinieerde doelstellingen. Artikel 4, lid 7, KRW bepaalt in het bijzonder dat er een uitzondering geldt in het geval van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling
15. Artikel 11, lid 1, KRW ziet op het opstellen van *maatregelenprogramma's*, die een basisplaninstrument vormen voor ieder stroomgebiedsdistrict of voor het deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict dat zich op het grondgebied van een lidstaat bevindt. In de programma's moet rekening worden gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken.
16. Artikel 13 KRW ziet op *stroomgebiedsbeheerplannen*, die volgens bijlage VII KRW worden opgesteld. Uit dit artikel blijkt met name dat een dergelijk beheerplan een lijst met milieudoelstellingen bevat, die zijn vastgesteld op grond van artikel 4, en een opsomming van de gevallen waarin artikel 4, leden 4 tot en met 7, zijn toegepast. Het beheerplan bevat een samenvatting van het (de) maatregelenprogramma('s) dat (die) op grond van artikel 11 KRW is (zijn) vastgesteld, met name informatie over de wijze waarop de krachtens artikel 4 bepaalde doelen moeten worden bereikt.

III Feiten van het hoofdgeding, prejudiciële vragen en procesverloop voor het

— Hof

17. Bij besluit van 15 juli 2011 (hierna: 'goedkeuringsbesluit') heeft de Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (water- en scheepvaartdirectie noordwest), een federale overheidsinstantie, drie projecten goedgekeurd betreffende de inrichting van de rivier de Wezer, een federale waterweg.
18. Het eerste project betreft tot doel de inrichting van de Buiten-Wezer, van de open zee tot aan Bremerhaven. In dit project moet de vaargeul worden uitgediept met maximaal 1,16 meter, zodat de haven van Bremerhaven getijdeonafhankelijk bereikbaar wordt voor grote containerschepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 13,5 meter.
19. Het tweede project heeft betrekking op de inrichting van de Beneden-Wezer van Bremerhaven stroomopwaarts tot aan Brake, met uitdieping van de vaargeul met maximaal een meter, zodat schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 12,8 meter de haven aldaar, afhankelijk van het getij, kunnen binnenvaren.
20. Het derde project betreft het inrichten van de Beneden-Wezer van Brake stroomopwaarts tot Bremen. De vaargeul moet in dit deel van de rivier worden uitgediept, zodat de haven van Bremen, afhankelijk van het getij, bereikbaar wordt voor schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 11,1 meter. Momenteel is de haven van Bremen, afhankelijk van het getij, bereikbaar voor schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 10,7 meter.
21. Voor de uitvoering van het project moet de rivierbedding in de vaargeul worden uitgebaggerd. Na de eerste uitdieping zijn regelmatig onderhoudsbaggerwerkzaamheden noodzakelijk. De van de uitdieping en het onderhoud afkomstige baggerspecie zal vooral op reeds eerder daarvoor gebruikte plaatsen in de Buiten-Wezer en in de Beneden-Wezer worden gestort.
22. Behalve de rechtstreekse gevolgen van het baggeren en het storten hebben de projecten volgens de verwijzende rechter ook andere hydrologische en morfologische gevolgen voor de betrokken delen van de rivier. Zo zullen met name de stroomsnelheden bij zowel eb als vloed

- toenemen, de hoogwaterstanden stijgen, de laagwaterstanden dalen, het zoutgehalte in delen van de Beneden-Wezer toenemen en de grens tussen zoet en brak water in de Beneden-Wezer stroomopwaarts opschuiven, en zal de slibafzetting buiten de vaargeul toenemen.
23. Van de betrokken waterlichamen zijn de waterlichamen ‘overgangswater van de Wezer’ en ‘getijdegebied ten noorden van Brake’ aangemerkt als ‘sterk veranderd’ in de zin van artikel 2, punt 9, KRW. Het gebied van de Buiten-Wezer, voor zover dit tot de kustwateren kan worden gerekend, is als natuurlijk waterlichaam aangemerkt. Voorts gaat het om een aantal waterlichamen in het gebied van de zijrivieren, die deels als natuurlijk en deels ‘als sterk veranderd’ worden beschouwd.
24. Bij de beoordeling van deze projecten kwam de bevoegde overheidsinstantie tot de slotsom dat, wat de kustwateren betreft, er geen achteruitgang in de zin van de KRW hoeft te worden verwacht. Zij meent daarentegen dat de huidige toestand van de waterlichamen ‘Wezer/getijdegebied ten noorden van Brake type 22.3’ en ‘overgangswater type T1’ ten gevolge van de uitdiepingsprojecten waarschijnlijk zal achteruitgaan, zonder dat de toestandsklasse volgens bijlage V van de KRW zal wijzigen. Een dergelijke achteruitgang binnen een toestandsklasse kan volgens de bevoegde overheidsinstantie niet worden aangemerkt als een achteruitgang van het ecologische potentieel of de ecologische toestand. Subsidiar is de bevoegde overheidsinstantie van mening dat is voldaan aan de voorwaarden voor een afwijking van het verslechteringsverbod in de zin van artikel 31, lid 2, van de federale waterbeheerswet (Wasserhaushaltsgesetz; hierna: ‘WHG’)^[14] en artikel 4, lid 7, KRW.
25. De BUND heeft bezwaar gemaakt tegen het goedkeuringsbesluit, waarbij hij zich beroept op een groot aantal overtredingen van de wetgeving inzake de goedkeuring van inrichtingsplannen, de beoordeling van milieueffecten en natuurbescherming, en op het niet-naleven van de waterbeschermingsbepalingen die hun oorsprong in de KRW hebben.
26. Naar aanleiding hiervan heeft het Bundesverwaltungsgericht het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:
- “1. Moet artikel 4, lid 1, sub a-i, [KRW] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheerplanning?
 2. Moet het begrip ‘achteruitgang van de toestand’ in artikel 4, lid 1, sub a-i, [KRW] aldus worden uitgelegd dat het enkel ziet op nadelige veranderingen die leiden tot een indeling in een lagere klasse overeenkomstig bijlage V bij de [KRW]?
 3. Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord: onder welke voorwaarden is sprake van een ‘achteruitgang van de toestand’ in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, [KRW]?
 4. Moet artikel 4, lid 1, sub a-ii en a-iii, [KRW] aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van een oppervlaktewater op het volgens de [KRW] relevante tijdstip in gevaar brengt, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheerplanning?”

27. De prejudiciële verwijzing is door de griffie van het Hof geregistreerd op 22 augustus 2013. Er zijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de BUND, de Bondsrepubliek Duitsland, het Koninkrijk der Nederlanden, de Republiek Polen, het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en de Europese Commissie. De BUND, de Bondsrepubliek Duitsland, de Freie Hansestadt Bremen, de Tsjechische Republiek, de Franse Republiek en de Commissie zijn gehoord ter terechtzitting van 8 juli 2014.

IV Analyse

A Behandeling van de prejudiciële vragen

28. Hoewel de verwijzende rechter het Hof vier prejudiciële vragen heeft voorgelegd, lijkt het mij duidelijk dat deze alle gerelateerd zijn aan twee hoofdthema's in verband met de uitleg van artikel 4, lid 1, sub a, KRW.
29. Bij het eerste thema, dat het onderwerp vormt van de eerste en de vierde prejudiciële vraag, gaat het erom of artikel 4 KRW louter een algemene doelstelling beschrijft op het gebied van waterbeheer, of dat deze bepaling uitgelegd moet worden als een verbod van iedere verslechtering van de toestand van waterlichamen in verband met de uitvoering van verschillende projecten, afgezien van situaties waarin een door de KRW voorziene uitzondering van toepassing kan zijn. Dit thema omvat eveneens de problematiek van de reikwijdte van de verbeteringsverplichting krachtens de KRW.
30. Het tweede door de verwijzende rechter opgeworpen thema, in de tweede en de derde prejudiciële vraag,^[15] betreft de uitlegging van het begrip 'achteruitgang van de toestand' van artikel 4, sub a-i, KRW.
31. Zodoende stel ik voor om de gestelde vragen te hergroeperen rond de aldus geformuleerde thema's.

B De KRW-doelstelling van voorkoming van iedere verdere achteruitgang — (eerste en vierde prejudiciële vraag)

1. Opmerkingen van partijen

32. De verwijzende rechter stelt in essentie de vraag of de KRW als beginsel een verbod instelt op achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, behoudens de uit de KRW voortvloeiende uitzonderingen.
33. De partijen in de procedure nemen hierbij diametraal tegenovergestelde standpunten in. De BUND, de Poolse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie delen de analyse van de verwijzende rechter, op grond waarvan artikel 4, lid 1, sub a, i-iii, KRW aldus uitgelegd moet worden dat de lidstaten, behoudens toegestane uitzondering, gehouden zijn om de goedkeuring van een project te weigeren indien het een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan veroorzaken of indien het de goede toestand van oppervlaktewateren of een goed ecologisch potentieel en een goede chemische staat van de oppervlaktewateren in gevaar brengt. Zowel de tekst als de structuur en de

doelstelling van de KRW zouden pleiten voor de uitleg dat het verbod van achteruitgang voor de lidstaten een autonome verplichting schept bij het goedkeuren van projecten, die losstaat van de beheerplanning. De Franse regering heeft ter terechtzitting in dezelfde zin dat artikel 4 KRW naar haar mening niet slechts een doelstelling bevat, maar dat het om een verplichting gaat om concrete maatregelen vast te stellen.

34. De Duitse en de Nederlandse regering zijn daarentegen van mening dat de milieudoelstellingen van artikel 4, lid 1, sub a, i-iii, KRW zien op beheerplannen voor stroomgebiedsdistricten en maatregelenprogramma's van de lidstaten voor de oppervlaktewateren. Het gaat volgens deze regeringen dus niet om criteria voor het goedkeuren van individuele projecten. De Nederlandse regering is daarnaast van mening dat het KRW een 'programmatische' aanpak voorschrijft, in die zin dat de lidstaten bij de uitvoering een grote bewegingsvrijheid hebben.^[16]
35. De Duitse regering is verder van mening dat de tekst van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW achteruitgang niet verbiedt, maar gebiedt om maatregelen vast te stellen ter voorkoming van achteruitgang. De tekst van de genoemde bepaling zou niet als verbod zijn opgesteld maar als gebod tot het nemen van positieve maatregelen. Hieruit volgt, volgens de Duitse regering, dat een verplichting tot voorkoming van achteruitgang uitsluitend betrekking heeft op positieve planmaatregelen.

2. Aard van de KRW en plaats van artikel 4 in het systeem van de KRW

36. Gezien de complexiteit van de voorliggende problematiek stel ik voor om stapsgewijs te werk te gaan en allereerst de kernbegrippen van de KRW te analyseren. Vervolgens kunnen de fasen van het bepalen van de milieudoelstellingen in de zin van artikel 4 KRW worden besproken, waarbij tegelijkertijd de kenmerken van de richtlijn zullen worden benadrukt. Deze analyse leidt tot een conclusie betreffende het karakter van het verbod van achteruitgang, dat vervolgens met argumenten moet worden onderbouwd.

a) Opbouw van de kernbegrippen van de KRW

37. Bij wijze van inleiding breng ik in herinnering dat de KRW een kaderrichtlijn is, vastgesteld krachtens artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192 VWEU). Deze richtlijn stelt gemeenschappelijke beginselen en een globaal actiekader voor de waterbescherming vast en regelt de coördinatie, integratie en ontwikkeling op langere termijn van de algemene beginselen en structuren voor de bescherming en een ecologisch levensvatbaar gebruik van water in de Europese Unie. De in deze richtlijn vastgestelde gemeenschappelijke beginselen en het globale actiekader moeten later verder worden ontwikkeld door de lidstaten, die een aantal bijzondere maatregelen dienen te nemen binnen de in de richtlijn gestelde termijnen. De richtlijn ziet echter niet op een volledige harmonisatie van de wetgeving van de lidstaten op watergebied.^[17]
38. Volgens artikel 1, sub a, KRW is het *doel* van de richtlijn de vaststelling van een kader voor de bescherming van de wateren, waarmee de toestand van aquatische ecosystemen voor verdere achteruitgang wordt behoed en wordt beschermd en verbeterd. De wetgever bepaalt het hoofddoel van de KRW zodoende vanuit het

gezichtspunt van een dergelijk gecoördineerd optreden, gericht op landoppervlaktewateren, overgangswater, kustwateren en grondwater.

39. Het staat namelijk vast dat het *uiteindelijke doel* van de KRW is de vervulling van het criterium van een 'goede toestand' van alle oppervlaktewateren en grondwater van de Unie tot 2015.^[18]
40. Wat dit betreft blijkt uit punt 25 van de considerans van de KRW het volgende: “*Milieudoelstellingen* dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de gehele Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt bereikt en dat op gemeenschapsniveau verslechtering van de watertoestand wordt voorkomen.”
41. Artikel 4, lid 1, KRW vormt de fundamentele bepaling waarin de *milieudoelstellingen* die de lidstaten moeten bereiken, worden bepaald. Hiertoe worden twee afzonderlijke doelstellingen opgelegd, die echter nauw met elkaar verbonden zijn. Enerzijds moeten de lidstaten krachtens artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle waterlichamen. Anderzijds beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten volgens artikel 4, lid 1, sub a-ii en -iii, alle waterlichamen, zodat uiterlijk eind 2015 een goede toestand wordt bereikt. Volgens artikel 4, lid 1, sub a, KRW stellen de lidstaten de nodige maatregelen vast voor het bereiken van de doelen van voorkoming van achteruitgang, bescherming en verbetering van de toestand van de waterlichamen bij de tenuitvoerlegging van de in het beheerplan omschreven maatregelenprogramma's. Tegelijkertijd ziet artikel 4 de door de wetgever beoogde resultaten, zoals de goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam, een goed ecologisch potentieel of een goede chemische toestand van de oppervlaktewateren, als milieudoelen.
42. De aan het KRW-systeem inherente conceptuele moeilijkheid is er zodoende in gelegen dat de wetgever het statische begrip (zoals de goede staat van oppervlaktewateren in 2015) en het dynamische begrip (zoals het streven naar het bereiken van milieudoelen in de zin van artikel 4 KRW, hetgeen een continu proces betekent) met elkaar verbindt.

b) De stappen die leiden tot bepaling van de milieudoelen van artikel 4 KRW

43. Om de milieudoelen te kunnen bereiken, moeten de lidstaten beschikken over een totaaloverzicht van de kenmerken van de betrokken waterlichamen.
44. De lidstaten bepalen zodoende de stroomgebieden, wijzen die aan districten toe, en wijzen de bevoegde autoriteiten aan, aldus artikel 3 KRW.
45. Vervolgens worden de waterlichamen beschreven volgens artikel 5 KRW juncto bijlage II bij de KRW. Hiervoor wordt van ieder stroomgebiedsdistrict een analyse van de kenmerken gemaakt, met een beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten.^[19] Een vanuit het oogpunt van de toekomstige vaststelling van de milieudoelen belangrijke stap is het vaststellen van de antropogene belastingen waaraan de waterlichamen onderhevig kunnen zijn,^[20] en de beoordeling van de kans dat deze waterlichamen niet in overeenstemming zijn

- met de milieukwaliteitsdoelen die in artikel 4 KRW zijn vastgesteld.^[21.]
46. De lidstaten zijn daarnaast ingevolge artikel 8 KRW gehouden om een monitoringprogramma op te stellen.^[22.] Deze doorlopende verplichting vormt het belangrijkste instrument voor het bepalen van de toestand van ieder waterlichaam.^[23.] Het genoemde programma moet zodanig worden vormgegeven dat er een samenhangend totaalbeeld ontstaat van de ecologische en chemische toestand van ieder district.^[24.] Op dit punt deel ik zodoende de analyse van de Duitse regering, die onderstreept dat de verplichting om trends te analyseren en om te buigen van toepassing is voordat het verbod van achteruitgang aan de orde is.
 47. De ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam blijkt uit de waardering van de structuur en de werking van de aquatische ecosystemen van het betreffende waterlichaam. Deze toestand wordt vastgesteld met behulp van een wetenschappelijk mechanisme, dat is gebaseerd op kwalitatieve elementen: biologische elementen (planten- en diersoorten), hydromorfologische en fysisch-chemische elementen. Deze elementen worden beoordeeld aan de hand van indicatoren (bijvoorbeeld de aanwezigheid van ongewervelden of vissen in een waterloop). Voor ieder type waterlichaam wordt de ecologische toestand weergegeven volgens het klassensysteem van bijlage V KRW, waarop ik nader zal terugkomen bij de analyse van de tweede en de derde vraag.
 48. Na de vaststelling van de klassen volgens bijlage V KRW dienen de lidstaten vast te stellen hoe een goede toestand of ten minste een goed ecologisch potentieel kan worden bereikt, en hoe een achteruitgang van de betreffende waterlichamen kan worden voorkomen in overeenstemming met artikel 4 KRW.
 49. De lidstaten stellen met dit doel en in overeenstemming met artikel 11 KRW *maatregelenprogramma's* op voor ieder stroomgebiedsdistrict of gedeelte daarvan. Dit programma dient als instrument om te reageren op de waargenomen belastingen, waardoor een goede toestand van de stroomgebieden of waterlichamen kan worden bereikt.^[25.] Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die op grond van nationale wetgeving zijn genomen en het gehele grondgebied van een lidstaat bestrijken.^[26.] De programma's omvatten 'basismaatregelen', in de zin van minimumvereisten, en waar nodig 'aanvullende maatregelen'.^[27.] Onder de basismaatregelen vallen met name de op grond van bijzondere richtlijnen in de zin van artikel 11, lid 3, sub a, KRW vastgestelde maatregelen,^[28.] evenals de maatregelen bedoeld in artikel 11, sub i, in geval van significante negatieve effecten op de watertoestand. Deze maatregelen moeten ervoor zorgen dat de hydromorfologische omstandigheden van het waterlichaam zodanig zijn dat de vereiste ecologische toestand kan worden bereikt.
 50. Voor ieder negatief effect kunnen de namelijk inderdaad de vorm aannemen *van een vereiste van voorafgaande goedkeuring of registratie*, hetgeen mij van groot belang lijkt vanuit het oogpunt van de reikwijdte van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW. Zoals blijkt uit artikel 11, lid 3, sub c, behoren tot de basismaatregelen maatregelen ter bevordering van een zodanig watergebruik dat het verwezenlijken

van de doelen van artikel 4 niet in gevaar komt. Tot de aanvullende maatregelen behoren eveneens maatregelen die worden ontworpen om de milieudoelen te bereiken, zoals aangegeven in artikel 11, lid 4, KRW.

51. Het opstellen van de maatregelenprogramma's door de lidstaten vindt in meerdere fasen plaats. Zo moeten de lidstaten de belastingen en de effecten vaststellen^[29.] aan de hand waarvan de voornaamste problemen in het betreffende stroomgebiedsdistrict kunnen worden bepaald. Krachtens artikel 11, lid 5, KRW moeten de lidstaten eveneens uitdrukkelijk vaststellen in welke gevallen de milieukwaliteitsdoelen vermoedelijk niet worden bereikt. In dit kader houden de lidstaten eveneens rekening met de sterk veranderde waterlichamen en de noodzaak van of de kans op toepassing van uitzonderingen in de zin van artikel 4 KRW. De eerste versie van een maatregelenprogramma wordt onderworpen aan een economische analyse volgens de in bijlage III KRW gestelde voorwaarden, op grond waarvan de lidstaten de kosten en de termijn voor de uitvoering van de maatregelen vaststellen. De vanuit economisch oogpunt aangepaste maatregelenprogramma's dienen vervolgens krachtens artikel 14 KRW te worden gepubliceerd en voor opmerkingen ter beschikking te worden gesteld van het publiek.
52. Vervolgens worden de maatregelenprogramma's opgenomen *in de beheerplannen* in de zin van artikel 13 KRW. De beheerplannen bevatten de in bijlage VII bepaalde elementen. De KRW schrijft een regelmatige herbeoordeling en bijstelling voor van de maatregelenprogramma's en de beheerplannen.^[30.] Het beheerplan is zowel *een beschrijvend document* van de toestand van het stroomgebiedsdistrict als *een actieplan*, aangezien het ziet op nieuwe maatregelen voor het bereiken van de doelen van de KRW. Op grond van de schatting van alle bestaande effecten en de ontwikkelingsperspectieven bepaalt een lidstaat de *nodige maatregelen voor het bereiken van de milieudoelstellingen* van artikel 4 KRW. Dit blijkt duidelijk uit bijlage VII, punten 5 en 7, KRW waarin wordt aangegeven dat een beheerplan een lijst met milieudoelstellingen bevat alsook een samenvatting van de maatregelenprogramma's, met inbegrip van informatie over de wijze waarop de genoemde doelstellingen moeten worden bereikt. Aan het einde van dit bewerkelijke proces dienen de lidstaten de vastgestelde maatregelen uit te voeren.
53. In casu blijkt uit het dossier dat er een beheerplan met een maatregelenprogramma bestaat voor het stroomgebiedsdistrict van de Wezer.^[31.] Het Hof hoeft zodoende niet de effecten van artikel 4, lid 1, KRW te bepalen met betrekking tot een waterlichaam waarvoor de op grond van artikel 4 KRW vereiste beoordelings- en planningsmaatregelen niet zouden zijn vastgesteld.

3. Conclusie inzake het dwingende karakter van het verbod van achteruitgang in artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW

54. Gezien het voorgaande moet worden vastgesteld dat de KRW weliswaar geen volledige harmonisatie bewerkstelligt, maar evenmin beperkt blijft tot een uitsluitend 'programmatische benadering', die aan de lidstaten een grote discretionaire

bevoegdheid zou overlaten wat beleidskeuzes en beoogde of vast te stellen maatregelen betreft.^[32.]

55. De lidstaten stellen zelf de nodige maatregelen voor het bereiken van de milieudoelstellingen vast op basis van de bijzonderheden en de kenmerken van de waterlichamen op hun grondgebied. Echter, iedere fase van het waterbeheer is gedetailleerd geregeld, tot aan het vaststellen van de wetenschappelijke criteria toe, aan de hand van de zogenoemde *interkalibratie*.^[33.]
56. Dit sluit mijns inziens uit dat de reikwijdte van een zo complexe en ambitieuze richtlijn gereduceerd kan worden tot een eenvoudig beroep op beginselen zonder dwingend karakter. In feite blijkt duidelijk uit de tekst van artikel 4 KRW dat deze wil bereiken dat de milieudoelstellingen hun effecten ontplooiën bij de tenuitvoerlegging van de beheerplannen, die voor alle waterlichamen moeten worden opgesteld. Bovendien is de toepassing van een goedkeuringsprocedure overeenkomstig de algemene wetgeving in mijn ogen een voorbeeld van de tenuitvoerlegging van een maatregelenprogramma krachtens artikel 11, lid 1, KRW.
57. Daarbij komt dat, zoals ik eerder al heb aangegeven, de bepaling van de milieudoelstellingen in de zin van artikel 4 KRW in werkelijkheid plaatsvindt in een zeer vergevorderde fase van het proces van vaststelling van de toestand van waterlichamen, dat de lidstaten dienen uit te voeren. Hun dwingende effecten blijven echter niet tot deze fase beperkt. Milieudoelstellingen kunnen in feite uitsluitend worden nagestreefd met betrekking tot een vastgestelde toestand van waterlichamen. Dit sluit de hypothese uit, dat artikel 4 KRW slechts een vrijblijvend doel zou bevatten. Zodoende moet het vaststellen van milieudoelstellingen *dienen* om een goede watertoestand te waarborgen en iedere achteruitgang te voorkomen.
58. Als gevolg daarvan is, hoewel door de structuur van artikel 4 KRW de bepalingen ervan niet eenvoudig zijn te analyseren,^[34.] de enige uitleg die in overeenstemming is met zowel de tekst als het doel van dit artikel, die volgens welke het de lidstaten de verplichting oplegt om alle maatregelen te nemen ter voorkoming van verdere achteruitgang van de waterlichamen waarvoor — zoals in het geval van de Wezer — een beheerplan met maatregelenprogramma is opgesteld, en ernaar streven alle middelen in te zetten om de waterlichamen te beschermen, herstellen en verbeteren teneinde deze uiteindelijk in een goede toestand te brengen.
59. Het verbod van achteruitgang vormt in feite zowel een verbod als een stimulerende norm, gericht op het bereiken van de in de KRW in haar geheel voorgeschreven resultaten. De lidstaten zijn zodoende niet slechts gehouden om iedere achteruitgang te verbieden, maar ook om dit verbod op doeltreffende wijze te handhaven. De doeltreffende tenuitvoerlegging van de doelstelling om alle achteruitgang te voorkomen, hetgeen de concrete vertaling vormt van de algemene beschermingsverplichting in artikel 1 KRW, is uitsluitend mogelijk door middel van concrete maatregelen die gericht zijn op het voorkomen van achteruitgang en van verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de mogelijkheid de in de richtlijn vastgestelde doelstellingen te bereiken.^[35.]

4. Onderbouwing van het dwingend karakter van de doelstelling van

a) Te trekken lessen uit de ontstaansgeschiedenis van de KRW

60. De voorgestelde uitleg wordt ondersteund door de ontstaansgeschiedenis van de KRW, die in de woorden van de toelichting bij het eerste ontwerp als doel heeft “verdere achteruitgang van aquatische, evenals van terrestrische ecosystemen wat de waterbehoeften ervan betreft, [verhinderen] en de kwalitatieve en kwantitatieve toestand ervan [te beschermen en te verbeteren]”. De KRW bevestigt en formaliseert verder “de zogenoemde ‘gecombineerde benadering’, waarbij terugdringing van vervuiling bij de bron gekoppeld wordt aan het vaststellen van milieudoelstellingen”.^[36.] Het belang van de vaststelling van de milieudoelstellingen wordt bevestigd door het aantal en de reikwijdte van de wijzigingen die artikel 4 KRW in ieder stadium van het wetgevingsproces substantieel hebben verrijkt.^[37.]
61. Uit de voorbereidende werkzaamheden blijkt met name dat de KRW de lidstaten in de oorspronkelijke versie niet verplichtte om de gestelde doelen betreffende de toestand van de wateren ook daadwerkelijk te bereiken. Er werd onderstreept dat de verplichtingen van de lidstaten er voornamelijk in bestonden ervoor te zorgen dat plannen werden uitgewerkt waarmee de gestelde doelen konden worden bereikt. De lidstaten hadden zodoende eerder de taak om actieplannen op te stellen dan om resultaten te bereiken. Het Europese Parlement heeft eveneens amendementen ingediend met als doel “voor een hecht doortimmerd planningsproces te zorgen en mogelijkheden te scheppen om de voor het beheer van de stroomgebiedsdistricten bevoegde autoriteiten ter verantwoording te roepen als zij niet met adequate plannen komen”.^[38.]
62. Wat in het bijzonder de verplichting tot voorkoming van achteruitgang van de oppervlaktewateren betreft blijkt uit de ontstaansgeschiedenis dat de bewuste bepalingen in de eerste versie konden betekenen dat, na de vaststelling van de KRW, de in een hogere categorie dan de categorie ‘goede toestand’ ingedeelde waterlichamen achteruit mochten gaan tot de categorie ‘goede toestand’. Het Parlement heeft daarop een amendement ingediend op basis waarvan een verschil kon worden aangebracht tussen de verplichting om een ‘goede toestand’ te bereiken en die om achteruitgang te voorkomen, door in artikel 4, lid 1, KRW een nieuw gedachtestreepje toe te voegen waarin deze laatste verplichting uitdrukkelijk werd opgenomen.^[39.]
63. De wens om de milieudoelstellingen te concretiseren in de vorm van door de lidstaten vast te stellen maatregelen blijkt met name uit een vergelijking van de opeenvolgende versies van de bepalingen van artikel 4 KRW: aanvankelijk voorstel^[40.] (“De lidstaten dragen zorg voor het *opstellen en tenuitvoerleggen* [...] van de [...] programma's van maatregelen om [...] achteruitgang [...] te verhinderen [...]”), het gemeenschappelijk standpunt (“De lidstaten *streven ernaar* de volgende doelstellingen te bereiken [...]”),^[41.] het daaropvolgende advies van de Commissie (“De lidstaten zorgen ervoor dat de in de stroomgebied beheerplannen omschreven *maatregelenprogramma's ten uitvoer worden gelegd*

[...]”^[42.] en de uiteindelijk vastgestelde tekst (“Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheerplan omschreven maatregelenprogramma [...]”).

64. Het is ten slotte interessant dat het Parlement zich in het stadium van goedkeuring van het gemeenschappelijke ontwerp tevreden toonde met de versterking van de tekst van het gemeenschappelijke standpunt, waardoor de milieudoelstellingen werden verhelderd en een meer dwingend karakter kregen.^[43.]

b) Horizontaal en operationeel karakter van het verbod van achteruitgang, in het bijzonder in verhouding tot de reikwijdte van de verbeteringsverplichting

65. Ik deel de zienswijze van de verwijzende rechter en de BUND dat het verbod van achteruitgang in artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW, beschouwd in samenhang met artikel 1 sub a, KRW, opgevat moet worden als een algemeen toepasselijke regel. Zoals het Hof heeft aangegeven,^[44.] is de toepasbaarheid ervan afhankelijk van het vaststellen van een beheerplan voor een bepaald waterlichaam.
66. Ten eerste is de teneur van de hierboven beschreven ontstaansgeschiedenis, dat het verbod van achteruitgang als autonoom is geconcipteerd, teneinde de toestand van de waterlichamen te behouden waar deze ten minste ‘goed’ is.
67. Ten tweede blijkt het horizontale karakter van het verbod van achteruitgang uit vergelijking met de verplichting tot verbetering in artikel 4, lid 1, sub a-ii, KRW. Ik breng in herinnering dat de KRW, in de woorden van punt 19 van de considerans, ziet op instandhouding en verbetering van het aquatisch milieu van de Unie. Mijns inziens is aan de verplichting tot verbetering niettemin door de wetgever een bijzondere status verleend en blijft deze, in tegenstelling tot wat de Commissie aangeeft, niet beperkt tot een ondergeschikte rol waarin het verbod van achteruitgang een instrument zou zijn van de verplichting tot verbetering.
68. Vanaf het eerste artikel van de KRW, waarin het doel wordt aangegeven, wordt de verbetering ondergeschikt gemaakt aan de fundamentele verantwoordelijkheid van de lidstaten om achteruitgang te voorkomen. Ook noemt artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW, eerst de tenuitvoerlegging van de nodige maatregelen ter voorkoming van achteruitgang, voordat het sub ii de bescherming en de verbetering van oppervlaktewaterlichamen noemt. De verplichting tot verbetering is in artikel 4, leden 5 en 6, KRW bovendien gekoppeld aan zowel een tijdschema voor de uitvoering als mogelijkheden tot uitstel. De verplichting op grond van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW is echter niet aan enige termijn onderhevig. Hieruit kan worden afgeleid dat het vaststellen van maatregelen tegen achteruitgang onmiddellijke en algemene werking heeft.
69. Gezien het algemene doel van de KRW, namelijk het bereiken van een goede staat van de wateren in 2015, moet de reikwijdte van de verplichting tot verbetering worden uitgelegd in relatie tot een afzonderlijk waterlichaam en langs de weg van de vast te stellen maatregelen. De huidige toestand van het betrokken waterlichaam moet daarom het uitgangspunt vormen. Indien een bepaald project of bepaalde planologische maatregelen ‘neutraal’ zijn, in de zin dat deze niet leiden tot verbetering noch tot verslechtering van de toestand van een

waterlichaam, lijkt een dergelijke benadering mijns inziens door de wetgever slechts toegestaan indien de huidige toestand van het betreffende waterlichaam ten minste 'goed' is. Indien daarentegen de huidige toestand van een bepaald waterlichaam minder dan 'goed' is, geldt de verplichting tot verbetering in volle omvang.

70. Het verbod van achteruitgang behoudt echter zijn dwingende karakter in ieder stadium van tenuitvoerlegging van de KRW en geldt voor ieder type en iedere toestand van een waterlichaam.
71. De uitdrukking 'bij de tenuitvoerlegging' van de maatregelenprogramma's in artikel 4, lid 1, KRW geeft daarnaast duidelijk aan dat de wetgever zich niet beperkt heeft tot het instellen van een verplichting om grootschalige plannen vast te stellen, maar dat hij een verplichting heeft willen vaststellen om een verband te leggen tussen de toestand van afzonderlijke waterlichamen behorend tot een stroomgebied en een stroomgebiedsdistrict enerzijds, en de verwezenlijking van de in artikel 4 KRW gestelde doelen anderzijds, waarbij het in artikel 1 aangegeven doel van de KRW in acht moet worden genomen.
72. Het hierboven genoemde arrest *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560) lijkt mij wat dit betreft zeer verhelderend. Het ging in die zaak om de beoordeling van een project waarbij water van een stroomgebied of stroomgebiedsdistrict naar een ander werd afgeleid, hoewel er nog geen beheerplannen waren uitgewerkt. Het Hof heeft in de gegeven situatie de toepassing van artikel 4 KRW duidelijk uitgesloten, evenals van een uitzondering op grond van artikel 4, lid 7.^[45] Het Hof heeft verwezen naar de verplichting tot onthouding, die geldt voor alle maatregelen waardoor het bereiken van de door de KRW voorgeschreven resultaten in gevaar kan worden gebracht, en zowel tijdens de omzettingsperiode als tijdens een overgangperiode van toepassing is.^[46] Dit bewijst naar mijn mening dat het Hof groot belang hecht aan het bereiken van de doelstellingen van artikel 4 KRW en het behoud van hun dwingende karakter. Het is evenwel moeilijk voorstelbaar dat er vóór het verstrijken van de omzettingstermijn zwaardere eisen zouden gelden dan daarna.
73. Zonder zich direct uit te spreken over de aard van artikel 4 KRW heeft het Hof tot slot "aangegeven dat de KRW verschillende soorten bepalingen bevat waarbij *verplichtingen* worden opgelegd aan de lidstaten (zie bijvoorbeeld artikel 4, dat de lidstaten *verplicht* om de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren en grondwater)". Het Hof heeft eveneens vastgesteld dat "artikel 2 van de richtlijn, gelezen in samenhang met — bijvoorbeeld — artikel 4 van de richtlijn, de lidstaten nauwkeurig bepaalde *verplichtingen* [oplegt] die binnen de gestelde termijnen moeten worden nagekomen, ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren en grondwater".^[47]
74. Artikel 4, lid 1, sub a, KRW is zodoende uitgelegd als een bepaling die de lidstaten verplicht om de nodige maatregelen te nemen voor het bereiken van de daarin gestelde doelen,^[48] namelijk verslechtering van de toestand van alle

oppervlaktewaterlichamen te voorkomen en uiterlijk eind 2015 een goede staat van deze wateren te bereiken.^[49.]

75. Al deze elementen weerleggen duidelijk de stelling van de Duitse regering, volgens welke verworpen volgens welke voorkoming van achteruitgang niet besloten zou liggen in het verbod van achteruitgang en een dergelijke voorkoming slechts een verwijderd en vrijblijvende doel van de KRW zou zijn.

c) Belang van de uitzondering in artikel 4, lid 7, KRW

76. Punt 32 van de considerans van de KRW stelt dat “er redenen [kunnen] zijn om uitzonderingen toe te staan op de *eis om een verdere achteruitgang van de watertoestand te verhinderen*”. De in artikel 4 bepaalde uitzonderingen omvatten meerdere categorieën.^[50.] In het bijzonder wordt het niet verhinderen van achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam volgens artikel 4, lid 7, KRW niet beschouwd als inbreuk op de KRW indien een dergelijke achteruitgang het gevolg is van *nieuwe veranderingen* van de fysische kenmerken van het betreffende waterlichaam.^[51.] Deze uitzondering is echter slechts van toepassing indien alle haalbare maatregelen zijn genomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan en indien de maatregelenprogramma's en beheersprogramma's dienovereenkomstig zijn aangepast. Hoe dan ook moet worden opgemerkt dat de tenuitvoerlegging van de KRW het volgens punt 51 van de considerans mogelijk moet maken om een beschermingsniveau van het water te bereiken dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat wordt gegarandeerd door bepaalde eerdere besluiten in het Unierecht.
77. Artikel 4, lid 7, KRW is van groot belang voor de uitleg van de reikwijdte van de *milieudoelstellingen*, in de zin van lid 1, met name om de volgende twee redenen. Enerzijds bevestigt deze uitzondering de toepasbaarheid van de eis tot voorkoming van achteruitgang op vergunningen voor afzonderlijke projecten die een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam teweeg kunnen brengen. Anderzijds bevestigt de tekst ontwijfelbaar de dwingende aard van het doel om achteruitgang te voorkomen. De lidstaten zijn zodoende gehouden om goedkeuring van een project te weigeren indien dat project het bereiken van een goede staat van de oppervlaktewateren in gevaar brengt, tenzij er een uitzondering op van toepassing is.
78. Zoals ook advocaat-generaal Kokott heeft betoogd in haar conclusie in de zaak *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2011:651), bevat artikel 4 KRW niet slechts beginselverplichtingen maar heeft het eveneens betrekking op concrete projecten, ten minste indien deze de toestand van een waterlichaam significant verslechteren.^[52.] Artikel 4, lid 7, accepteert namelijk dat de watertoestand achteruitgaat door nieuwe veranderingen. Dit kan voortkomen uit individuele projecten. Het is in feite onmogelijk om een project te scheiden van de tenuitvoerlegging van beheerplannen, net zoals iedere bouwvergunning in een gebied waarvoor een ruimtelijkeordeningsplan bestaat, aan de eisen van dat plan moet voldoen.
79. Hieruit volgt dat, tenzij het gaat om projecten die vrijwel geen effect hebben op de

toestand van waterlichamen en daarmee op het beheer van een stroomgebiedsdistrict, op die projecten het algemene verbod van achteruitgang van waterlichamen van toepassing is, hoewel toestemming in voorkomend geval mogelijk is met toepassing van het in artikel 4 bepaalde systeem van uitzonderingen.

80. De door de Duitse regering voorgestelde uitleg zou de KRW daarentegen van ieder rechtsgevolg ontdoen, aangezien het dan mogelijk zou zijn om puur theoretische beheerplannen vast te stellen zonder enig verband met of effect op individuele maatregelen.
81. Zoals uit het dossier blijkt, wordt de ecologische toestand van de Wezer nu al als kritiek beschouwd. De BUND heeft, zonder op dit punt te zijn weersproken, aangegeven dat de Wezer sinds jaren onderwerp is van meerdere ontwikkelingsprojecten. Gezien de ernst en het aantal van de problemen in verband met de salinisatie door kalium en antropische toevoer van voedingsstoffen, is het onwaarschijnlijk dat de Wezer in de nabije toekomst weer een goede ecologische staat of een goed ecologisch potentieel verkrijgt.^[53] Dit is eveneens de heldere gevolgtrekking van het huidige beheerplan voor de Wezer uit 2009, dat aangeeft dat de KRW-doelen niet voor 2015 kunnen worden bereikt. Dit leidt tot een beroep op uitzonderingen en uitstel.^[54] De Duitse regering geeft in haar schriftelijke opmerkingen zelf toe dat het bewuste ontwikkelingsproject in het maatregelenprogramma planologisch in aanmerking is genomen, hetgeen het project in mijn ogen doet vallen onder de verplichtingen van de lidstaten krachtens de KRW.
82. Zodoende zou het onderwerpen van een project als de ontwikkeling van de Wezer aan het verbod van achteruitgang van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW niet alleen een eenvoudige toepassing van de KRW betekenen, maar eveneens de meest passende maatregel zijn met het oog op behoud van de nuttige werking van de KRW zoals geformuleerd in artikel 1 van deze richtlijn.
83. Bij een dergelijke uitleg van de KRW moet weliswaar worden vastgesteld dat de meerderheid van de voor goedkeuring ingediende projecten die kunnen leiden tot achteruitgang, profiteren van een uitzondering krachtens artikel 4, lid 7, KRW, zelfs al zijn deze in beginsel onderworpen aan het verbod van achteruitgang. Een dergelijke benadering lijkt mij niettemin passend, aangezien hiermee projecten op grond van andere eisen (met name economische) kunnen worden uitgevoerd met inachtneming van het voorwerp en de hoofddoelstellingen van de KRW, doordat passende voorwaarden en beperkingen aan de goedkeuring kunnen worden verbonden.

5. Voorstel tot beantwoording van de eerste en de vierde prejudiciële vraag

84. Het voorgaande overziend ben ik van mening dat het verbod van achteruitgang en de verplichting tot verbetering in artikel 4 KRW van toepassing zijn op de goedkeuringsprocedure voor individuele projecten. Daaruit volgt dat de lidstaten in dat stadium, behoudens krachtens het relevante Unierecht toegekende uitzonderingen,^[55]

gehouden zijn om goedkeuring te onthouden aan individuele projecten die strijdig kunnen zijn met het doel van de genoemde richtlijn.

C Het begrip 'achteruitgang' in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW — (tweede en derde vraag)

1. Opmerkingen van de partijen

85. De verwijzende rechter wil met de tweede en derde vraag in hoofdzaak vernemen in welke omstandigheden er sprake is van een achteruitgang van de toestand van waterlichamen in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW. Terzijde merk ik op dat de volgorde waarin de verwijzende rechter de vragen heeft gesteld mij onjuist lijkt, aangezien het niet mogelijk is om de vraag betreffende de indeling te beantwoorden zonder eerst het begrip 'achteruitgang' als zodanig te hebben geanalyseerd.
86. De verwijzende rechter baseert zich op de overwegingen van de autoriteit die het goedkeuringsbesluit heeft genomen. Hieruit volgt dat, in weerwil van een constatering dat de ontwikkeling van de Wezer zou leiden tot negatieve veranderingen in de huidige toestand van de waterlichamen, de autoriteit van mening is dat een dergelijke achteruitgang binnen een klasse niet beschouwd moet worden als achteruitgang van het ecologisch potentieel of van de ecologische toestand van een waterlichaam. Genoemde autoriteit heeft zodoende vastgesteld dat er geen sprake is van 'achteruitgang' in de zin van § 27 WHG, dat de omzetting vormt van artikel 4, lid 1, KRW.^[56.] De verwijzende rechter daarentegen is — zich met name baserend op de tekst van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW — van mening dat het begrip 'achteruitgang' niet beschouwd kan worden als uitsluitend betrekking te hebben op wijzigingen die zich vertalen in een indeling in een lagere klasse in de zin van bijlage V KRW.
87. Wat betreft de tweede vraag: De BUND en de Commissie geven aan dat de 'achteruitgang' in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW niet uitsluitend van een wijziging in klasse afhankelijk is, aangezien de KRW *iedere relevante achteruitgang* binnen dezelfde klasse verbiedt. Zij brengen in dit verband naar voren dat deze bepaling de achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen in algemene zin verbiedt (zie punt i) en slechts wat betreft de verplichting tot verbetering (zie de punten ii en iii) verwijst naar bijlage V van de richtlijn en naar de daarin bepaalde classificatie.
88. Wat de derde vraag betreft, voert de BUND aan dat de achteruitgang in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW overeenkomt met iedere invloed die een negatief effect heeft op de toestand van de wateren of die zich boven een bepaalde vanuit het oogpunt van evenredigheid gekozen de minimis-drempel bevindt, en in beginsel ook plaatselijke en kortdurende negatieve effecten omvat. De Commissie is van mening dat er sprake is van 'achteruitgang' zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen aan de hand waarvan de ecologische toestand van de oppervlaktewateren wordt beoordeeld in de zin van bijlage V, een klasse daalt.
89. De Duitse, de Nederlandse en de Poolse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk zijn daarentegen van mening dat 'achteruitgang' uitsluitend slaat op

veranderingen die leiden tot indeling in een lagere klasse in de zin van bijlage V KRW. De Duitse regering, en in belangrijke mate eveneens de Poolse regering en de regering van het verenigd Koninkrijk zijn van mening dat, ondanks het feit dat artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW niet verwijst naar bijlage V KRW, de daarin opgenomen indeling indirect van toepassing is. De Nederlandse regering stelt, ondanks haar voorstel tot beantwoording van de derde prejudiciële vraag, voor om 'achteruitgang' te interpreteren op basis van de verschillende kwaliteitselementen of stoffen in plaats van op basis van het niveau van de algehele ecologische toestand. De Franse regering, tot slot, heeft ter terechtzitting verdedigd dat het begrip achteruitgang uitsluitend slaat op een globale verlaging van de klassering voor ecologische toestand volgens de criteria in bijlage V KRW.

2. Het systeem van classificatie van de ecologische toestand van waterlichamen^[57.] van de KRW

90. Bij wijze van inleiding wil ik opmerken dat zowel de twijfels van de verwijzende rechter als de uiteenlopende meningen van de partijen hun oorsprong vinden in het doctrinaire debat tussen de aanhangers van de theorie dat het begrip 'achteruitgang' overeenkomt met een lagere klassering in de zin van bijlage V KRW (*de zogenoemde 'klassentheorie'*) enerzijds, en anderzijds de aanhangers van de theorie dat het begrip 'achteruitgang' overeenkomt met iedere wijziging van de toestand van de waterlichamen (*de zogenoemde 'status-quotheorie'*). Deze theorieën vormen de twee tegenovergestelde uitersten in de uitleg van het begrip 'achteruitgang' in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW. Voor de behandeling van dit begrip lijkt het mij echter noodzakelijk om dit kader aan te vullen met een diepgaandere analyse van de technische aspecten van de KRW.^[58.]
91. Zoals ik ook eerder heb aangegeven, berust de beoordeling van de toestand van de oppervlaktewateren op een analyse van de ecologische toestand, die vijf klassen omvat.^[59.]
92. Het moet echter worden benadrukt dat iedere klasse, ook die voor een zeer goede ecologische toestand, bepaald wordt aan de hand van *de afwijking* van de *referentieomstandigheden* in de zin van punt 1.2 van bijlage V KRW, te weten de waarden die normaal gesproken behoren bij een type waterlichaam in niet-verstoorde omstandigheden. Het gaat zodoende om de natuurlijke toestand van oppervlaktewateren, die specifiek zijn voor ieder type waterlichaam^[60.] maar niet in de KRW te zijn omschreven.
93. Als een goede ecologische toestand in de zin van bijlage V KRW wordt dus beschouwd een toestand waarin sprake is van een geringe verandering door menselijke activiteit in vergelijking met de normale toestand van het bewuste type oppervlaktewaterlichaam in niet-verstoorde toestand. Met andere woorden: Hoe groter de afwijking van de ongerepte of historische toestand van de waterlichamen, hoe meer de ecologische toestand van een waterlichaam als verslechterd wordt beschouwd.
94. Voor de beoordeling van de ecologische toestand moeten de lidstaten gebruik maken van *biologische kwaliteitselementen*, die het fundament vormen, aangevuld met *fysisch-chemische elementen* en *hydromorfologische elementen*.^[61.] Elk van deze

kwaliteitselementen omvat een lange lijst van parameters.^[62.] Voor rivieren, meren, overgangs- en kustwater zijn afzonderlijke lijsten opgesteld.

95. Om vervolgens het verschil tussen de *normale omstandigheden* en de werkelijke toestand van een waterlichaam te kwantificeren, dienen de lidstaten *ecologische kwaliteitscoëfficiënten* (hierna: 'EKC') op te stellen. De EKC geeft de verhouding weer tussen de waarden van de voor een gegeven oppervlaktewaterlichaam waargenomen biologische parameters en de waarden van die parameters in de referentieomstandigheden die op het betreffende waterlichaam van toepassing zijn.^[63.] De coëfficiënt wordt uitgedrukt in de vorm van een getalswaarde tussen nul en één. Een zeer goede ecologische toestand wordt uitgedrukt met een waarde nabij één en een slechte ecologische toestand met een waarde nabij nul.
96. De lidstaten gaan zodoende pas in dit gevorderde stadium over tot verdeling van de EKC van iedere categorie oppervlaktewater in vijf klassen, aan de hand van een grenswaarde *van de biologische kwaliteitselementen* die de grens tussen deze klassen bepaalt (zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht).^[64.] De grenswaarden moeten worden vastgesteld aan de hand van *interkalibratie*.^[65.] Dit is een vergelijking van de classificatieresultaten van de verschillende nationale controlesystemen voor ieder biologisch element en voor elk van de gemeenschappelijke typen oppervlaktewaterlichaam in de lidstaten die deel uitmaken van hetzelfde geografische interkalibratienet, waarbij de conformiteit wordt beoordeeld van de resultaten met de normatieve definities in bijlage V, punt 1.2, KRW.^[66.] Interkalibratie dient echter uitsluitend om de klassen 'zeer goed', 'goed', en 'matig' van elkaar te onderscheiden.^[67.] De grenswaarden van de lidstaten worden opgenomen in het door de Commissie vastgestelde 'interkalibratiebesluit'.^[68.]
97. De fundamentele regel waarop de Commissie zich ten slotte beroept, wordt weergegeven door de formule '*one out all out*'.^[69.] Volgens dit beginsel wordt een waterlichaam ingedeeld in de direct onderliggende klasse wanneer het coëfficiënt van een van de kwaliteitselementen daalt onder het bij de huidige klasse behorende niveau. Deze methode houdt verband met de definitie van de 'toestand van een oppervlaktewaterlichaam' in artikel 2, punt 17, KRW, die bepaald wordt door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden.

3. Gevolgen voor de uitleg van het begrip 'achteruitgang' in de zin van artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW

98. Gezien de voorgaande analyse is het duidelijk dat het classificatiesysteem een horizontaal instrument is, waarop het door de KRW ingevoerde beheerssysteem is gebaseerd. Dit wordt bevestigd door artikel 2, punt 21, KRW, dat verwijst naar de klasse-indeling volgens bijlage V. Deze bijlage kwalificeert deze indelingen van de ecologische toestand als zogenoemde 'normatieve definities'.
99. Het is niettemin eveneens onbetwistbaar dat de bepaling van de grenswaarden tussen de klassen zich vertaalt in het vaststellen van zeer grote marges. De klassen vormen zodoende slechts een instrument ter begrenzing of inperking van de zeer gedetailleerde bepaling door de lidstaten van de kwaliteitselementen die de

- werkelijke toestand van een bepaald waterlichaam weergeven. Artikel 4, lid 1, sub a-i, KRW verwijst in mijn ogen met name om deze reden niet naar bijlage V, aangezien het begrip achteruitgang, een klassiek concept binnen het waterrecht, een algemeen begrip is op dit gebied en het technische vlak van de KRW overstijgt.
100. In de vergelijking tussen de twee hierboven genoemde tegengestelde theorieën ben ik daarom van mening dat de meest evenwichtige en samenhangende uitleg met betrekking tot de uit de artikelen 1 en 4 KRW voortkomende doelstellingen erin bestaat, dat het begrip 'achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam' beoordeeld moet worden voor alle stoffen of kwaliteitselementen die deel uitmaken van de beoordeling van de ecologische toestand in de zin van de KRW, zonder dat dit altijd resulteert in een verandering van klasse.
101. Hier moet in herinnering worden gebracht dat de wetgever met de vaststelling van de KRW het belang van een ecologische benadering in het waterbeheer heeft willen onderstrepen. Dit is eveneens de benadering die de basis vormt voor de klasse-indeling van de oppervlaktewateren, waarvoor verschillende eisen dienen te worden gehanteerd voor de ecologische en chemische toestand. Deze benadering wordt bevestigd door de toepassing van het beginsel 'one out all out', dat een bijzondere uitdrukking vormt van het voorzorgsbeginsel.^[70] De toepassing van dit beginsel maakt de klasse-indeling echter weinig nuttig als mogelijk operationeel instrument voor de besluitvorming, aangezien zij niet kan worden gebruikt als (wiskundig) gemiddelde van de indicatoren voor de toestand van een bepaald waterlichaam.
102. Toepassing van de regel 'one out all out' in combinatie met de klassentheorie leidt mijns inziens tot contraproductieve resultaten. Zodoende deel ik de zienswijze van de Commissie dat het gebruik van de klassentheorie het risico doet ontstaan dat wateren van de laagste klasse worden uitgesloten van het toepassingsgebied van het verbod van achteruitgang, en een verzwakking betekent van de bescherming van de wateren in hogere klassen. Echter, gezien de doelstelling van de KRW verdient dit type waterlichamen juist bijzondere aandacht binnen het waterbeheer. Het is waar dat volgens het beginsel 'one out all out' de achteruitgang van een enkele parameter leidt tot een lagere klassering van het gehele waterlichaam. Na een dergelijke deklassering zouden alle andere parameters echter achteruit kunnen gaan zonder dat dit zou leiden tot een achteruitgang volgens de klassentheorie.^[71]
103. Indien het begrip 'achteruitgang' door het prisma van de klassen wordt beoordeeld, verdwijnt een groot aantal veranderingen in de toestand van de kwaliteitselementen uit het toepassingsgebied van de KRW, hetgeen de verwezenlijking van de doelen van deze richtlijn in gevaar brengt.
104. Bovendien wijs ik, zonder te willen deelnemen aan een wetenschappelijke discussie over de KRW, op het bestaan van verschillende kritische opmerkingen met betrekking tot het klassenmodel.^[72] Dit systeem lijkt in werkelijkheid voornamelijk te leiden tot ruwe of onbevredigende resultaten, in de zin dat deze geen afspiegeling vormen van de actuele toestand van het ecosysteem.

105. Indien het begrip ‘achteruitgang’ daarentegen wordt uitgelegd onder verwijzing naar een enkel kwaliteitselement of een enkele stof, behoudt het verbod van achteruitgang zijn nuttige werking volledig, aangezien hier iedere verandering onder valt die de verwezenlijking van het voornaamste doel van de KRW zou kunnen bedreigen.
106. Tot slot: Meerdere partijen verwijzen naar hetzelfde richtsnoer van de Commissie, [\[73.\]](#) maar trekken daar tegenstrijdige conclusies uit. Dit document geeft aan dat “de doelstellingen ter voorkoming van achteruitgang van de ecologische toestand in artikel 4, lid 7, verwijzen naar veranderingen in klasse in plaats van veranderingen binnen een klasse. Het is dus niet nodig dat de lidstaten een beroep doen op artikel 4, lid 7, voor veranderingen binnen een klasse”.
107. Wat dit betreft merk ik op dat er een zekere verwarring bestaat tussen enerzijds het begrip achteruitgang en anderzijds strijdigheid met de bepalingen van de KRW als zodanig. In mijn ogen bevestigt dit document de opvatting dat een lidstaat gehouden is om alle maatregelen te nemen waarmee een goede toestand van de waterlichamen bereikt kan worden, met name door de in artikel 4 KRW geformuleerde milieudoelstellingen ten uitvoer te leggen. De lidstaat wordt echter niet gesanctioneerd indien deze toestand ondanks alle inspanningen niet wordt bereikt. Zoals ook de Duitse regering aangeeft, heeft dit document, hoe nuttig ook, in ieder geval geen bindende kracht. Het gaat bovendien niet om een mededeling van de Commissie in de zin van de rechtspraak op het gebied van het mededingingsrecht of financiële sancties. [\[74.\]](#)
108. Hoe dan ook wil ik onderstrepen dat noch de tekst, noch het doel van de KRW, het bestaan kan bevestigen van een de minimis-drempel ten behoeve van een theorie van ernstige achteruitgang, zoals deze door de verwijzende rechter is gepresenteerd. De enige ondergrens van de verplichtingen tot bescherming van de watertoestand is namelijk die welke blijkt uit de vigerende Uniewetgeving, overeenkomstig punt 51 van de considerans junctis de artikelen 4, leden 8 en 9, en 11, lid 3, sub a, KRW.
109. Gezien het bovenstaande stel ik voor om op de tweede en de derde prejudiciële vraag te antwoorden dat het begrip achteruitgang uitgelegd moet worden onder verwijzing naar de stof of het kwaliteitselement aan de hand waarvan de ecologische toestand wordt beoordeeld in de zin van bijlage V KRW, zonder dat deze nadelige verandering noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot vertaalt in een verandering van klasse. Een dergelijke verandering van klasse kan niettemin het gevolg daarvan zijn, indien de waarde van een stof of een kwaliteitselement onder het niveau van de actuele klasse daalt.

V Conclusie

110. Ik geef het Hof in overweging om de gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:
- 1) Artikel 4, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees

Parlement en de Raad van 23 april 2009, moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens een krachtens de van toepassing zijnde bepalingen van het Unierecht toegestane uitzondering, gehouden zijn om goedkeuring te onthouden aan een project indien het hetzij een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan veroorzaken, hetzij het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen of een goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen op de in genoemde richtlijn bepaalde datum in gevaar kan brengen.

- 2) Het begrip 'achteruitgang van de toestand' in artikel 4, lid 1, sub a-i, van richtlijn 2000/60 moet aldus worden uitgelegd dat het ziet op nadelige veranderingen met betrekking tot een stof of kwaliteitselement aan de hand waarvan de ecologische toestand wordt beoordeeld in de zin van bijlage V bij de genoemde richtlijn, zonder dat deze nadelige verandering noodzakelijkerwijs hoeft te leiden tot een verandering van klasse in de zin van de genoemde bijlage. Een dergelijke verandering van klasse kan niettemin het gevolg daarvan zijn, indien de waarde van de stof of het kwaliteitselement onder het niveau van de actuele klasse daalt.

Uitspraak

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (*PB* L 327, blz. 1).
- 2 Dat verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV (Duitse milieu- en natuurbeschermingsbond) en de Bundesrepublik Deutschland over een project voor de uitdieping van verschillende gedeelten van de rivier de Wezer in Noord-Duitsland met het oog op de toegang van grotere containerschepen tot de in Duitsland gelegen havens van Bremerhaven, Brake en Bremen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 De overwegingen 16, 25 en 32 van richtlijn 2000/60 bepalen:
“(16)Er is behoefte aan een verdere integratie van de bescherming en het duurzame beheer van water op andere communautaire beleidsterreinen, zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionale en het toeristische beleid. [...]
[...]
(25) Gemeenschappelijke definities van de toestand van het water in kwalitatief opzicht en — wanneer dit voor de bescherming van het milieu dienstig is — in kwantitatief opzicht dienen te worden vastgesteld. Milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de gehele Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt

bereikt en dat op Gemeenschapsniveau verslechtering van de watertoestand wordt voorkomen.

[...]

(32) Er kunnen redenen zijn om uitzonderingen toe te staan op de eis om een verdere achteruitgang te verhinderen of een goede watertoestand onder bijzondere voorwaarden te bereiken, indien dat onvermogen het resultaat is van onvoorziene of uitzonderlijke omstandigheden, met name overstromingen of droogtes, respectievelijk, op grond van dwingende redenen van openbaar belang, van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, op voorwaarde dat alle haalbare maatregelen worden genomen om de negatieve gevolgen voor de toestand van het waterlichaam te beperken.”

4 Artikel 1 van richtlijn 2000/60, met als opschrift ‘Doel’, bepaalt:

“Het doel van deze richtlijn is de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee:

a) aquatische ecosystemen en, wat de waterbehoeften ervan betreft, terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd;

[...]”

5 Artikel 2 van die richtlijn, met als opschrift ‘Definities’, bepaalt in de punten 9, 17 en 21 tot en met 23:

“Voor de doeleinden van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

9) ‘sterk veranderd waterlichaam’: een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage II;

[...]

17) ‘oppervlaktewatertoestand’: de algemene aanduiding van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden;

[...]

21) ‘ecologische toestand’: een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V;

22) ‘goede ecologische toestand’: de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewaterlichaam;

23) ‘goed ecologisch potentieel’: de toestand van een sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam, aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V;

[...]”

6 Artikel 3 van dezelfde richtlijn, met als opschrift ‘Coördinatie van administratieve regelingen binnen de stroomgebiedsdistricten’, bepaalt in lid 1:

“De lidstaten bepalen de afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied en wijzen die voor de doeleinden van deze richtlijn aan afzonderlijke stroomgebiedsdistricten toe. Kleine

stroomgebieden mogen worden samengevoegd met grotere of met aangrenzende kleine stroomgebieden om, waar zulks dienstig is, één stroomgebiedsdistrict te vormen. Grondwater dat niet volledig een bepaald stroomgebied volgt, wordt bepaald en toegewezen aan het dichtstbijgelegen of het meest geschikte stroomgebiedsdistrict. Kustwateren worden bepaald en aan het dichtstbijgelegen of het (de) meest geschikte stroomgebiedsdistrict(en) toegewezen.”

- 7 Artikel 4 van richtlijn 2000/60, met als opschrift ‘Milieudoelstellingen’, bepaalt in de leden 1, onder a), 2 en 6:

“1. Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheersplan omschreven maatregelenprogramma:

a) voor oppervlaktewateren

- i) leggen de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte[water]lichamen, onder voorbehoud van de toepassing van de leden 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- ii) beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren, onder voorbehoud van punt iii) voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goede toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;
- iii) beschermen en verbeteren de lidstaten alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, met de bedoeling uiterlijk 15 jaar na de datum van inwerkingtreding van deze richtlijn een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van het oppervlaktewater overeenkomstig bijlage V te bereiken, onder voorbehoud van verlengingen in overeenstemming met lid 4 en toepassing van de leden 5, 6 en 7 en onverminderd lid 8;

[...]

2. Wanneer meer dan een van de doelstellingen van lid 1 betrekking heeft op een bepaald waterlichaam, is de strengste van toepassing.

[...]

6. Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is niet strijdig met de voorschriften van deze richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen, op voorwaarde dat aan alle navolgende voorwaarden is voldaan:

- a) alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen niet in het gedrang te brengen;
- b) de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedsbeheersplan vermeld;

- c) de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan;
- d) de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en onder voorbehoud van de redenen zoals uiteengezet in lid 4, onder a), worden alle haalbare maatregelen genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden, en
- e) in de volgende bijwerking van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die overeenkomstig de punten a) en d) zijn of zullen worden genomen.”

8 Artikel 4, lid 7, van die richtlijn luidt:

“De lidstaten maken geen inbreuk op de richtlijn, wanneer:

- het niet bereiken van een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand, of in voorkomend geval een goed ecologisch potentieel, of het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of wanneer
- het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling,

en aan alle volgende voorwaarden is voldaan:

- a) alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan;
- b) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen worden specifiek vermeld en toegelicht in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan en de doelstellingen worden om de zes jaar getoetst;
- c) de redenen voor die veranderingen of wijzigingen zijn van hoger openbaar belang en/of het nut van het bereiken van de in lid 1 vermelde doelstellingen voor milieu en samenleving wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling, en
- d) het nuttige doel dat met die veranderingen of wijzigingen van het waterlichaam wordt gediend, kan vanwege technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen.”

9 Artikel 11 van dezelfde richtlijn, met als opschrift ‘Maatregelenprogramma’, bepaalt in lid 1:

“Elke lidstaat draagt er zorg voor dat voor elk stroomgebiedsdistrict of voor het op zijn grondgebied gelegen deel van een internationaal stroomgebiedsdistrict, een maatregelenprogramma wordt opgesteld waarin rekening is gehouden met de resultaten van de krachtens artikel 5 voorgeschreven analyses, teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Deze maatregelenprogramma's kunnen verwijzen naar maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Een lidstaat kan zo nodig maatregelen nemen die op alle

stroomgebiedsdistricten en/of de op zijn grondgebied gelegen delen van internationale stroomgebiedsdistricten van toepassing zijn.”

- 10 Artikel 13 van richtlijn 2000/60, met als opschrift ‘Stroomgebiedsbeheersplannen’, bepaalt in lid 1:

“De lidstaten zorgen ervoor dat voor elk volledig op hun grondgebied liggend stroomgebiedsdistrict een stroomgebiedsbeheersplan wordt opgesteld.”

- 11 Artikel 14 van richtlijn 2000/60, met als opschrift ‘Voorlichting en raadpleging van het publiek’, bepaalt in lid 1:

“De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheersplannen. [...]”

Duits recht

- 12 § 27 van het Wasserhaushaltsgesetz (federale wet betreffende de waterhuishouding) van 31 juli 2009 (BGBl. 2009 I, blz. 2585), zoals van toepassing ten tijde van de feiten van het hoofdgeding (hierna: ‘WHG’), met als opschrift ‘Beheersdoelstellingen inzake oppervlaktewateren’, luidt:

- “1) Voor zover zij niet krachtens § 28 worden aangemerkt als kunstmatig of sterk veranderd, worden oppervlaktewateren zodanig beheerd dat
1. achteruitgang van hun ecologische en chemische toestand wordt voorkomen en
 2. een goede ecologische en chemische toestand wordt behouden of verkregen.
- 2) Oppervlaktewateren die krachtens § 28 worden aangemerkt als kunstmatig of sterk veranderd, worden zodanig beheerd dat
1. achteruitgang van hun ecologische potentieel en chemische toestand wordt voorkomen en
 2. een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand wordt behouden of verkregen.”

- 13 § 31, lid 2, eerste volzin, WHG luidt:

“Indien oppervlaktewateren niet in een goede ecologische toestand kunnen worden gebracht of indien hun toestand achteruitgaat, is dat niet strijdig met de in de §§ 27 en 30 genoemde beheersdoelstellingen wanneer

1. dat het gevolg is van een nieuwe verandering van de fysische kenmerken van de waterlichamen of van het piëzometrische niveau van de grondwaterlichamen,
2. de redenen voor die verandering van hoger openbaar belang zijn of het nut van de nieuwe verandering voor de gezondheid of veiligheid van personen of voor duurzame ontwikkeling groter is dan het nut van het bereiken van de beheersdoelstellingen voor milieu en samenleving,
3. de doelstellingen die met de verandering van de waterlichamen worden nagestreefd, niet kunnen worden bereikt met andere passende maatregelen die aanzienlijk minder negatieve milieueffecten hebben, technisch haalbaar zijn en geen onevenredige kosten met zich meebrengen, en
4. alle haalbare maatregelen worden genomen om de negatieve effecten op de toestand van de waterlichamen te verminderen.

[...]

- 14 § 12, lid 7, derde volzin, van het Bundeswasserstraßengesetz (federale wet betreffende de waterwegen) van 2 april 1968 (BGBl. 1968 II, blz. 173) luidt in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie:

“De ontwikkelingsmaatregelen houden rekening met de krachtens de §§ 27 tot en met 31 [WHG] toepasselijke beheersdoelstellingen.”

- 15 § 14, lid 1, tweede volzin, van die wet bepaalt:

“Bij de vaststelling van het plan dient rekening te worden gehouden met alle door het project geraakte openbare en particuliere belangen, met inbegrip van de gevolgen van dat project voor het milieu.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 Bij besluit van 15 juli 2011 (hierna: ‘goedkeuringsbesluit’) heeft de Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nordwest (hierna: ‘water- en scheepvaartdirectie noordwest’), een federaal bestuursorgaan, goedkeuring verleend voor drie projecten betreffende de ontwikkeling van de rivier de Wezer, een federale waterweg. Opdrachtgever van al die projecten, die onafhankelijk van elkaar kunnen worden verwezenlijkt, is de Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (federale water- en scheepvaartdienst).
- 17 Het eerste project betreft de ontwikkeling van de Buiten-Wezer, van de open zee tot Bremerhaven. In dat verband is het uitdiepen van de vaargeul van de Buiten-Wezer met maximaal 1,16 meter (m) gepland, zodat de haven van Bremerhaven getijdeonafhankelijk bereikbaar wordt voor grote containerschepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 13,5 meter. Het project hangt samen met het uitdiepen van de zwaikom van de haven van Bremerhaven, waarvoor de Freie Hansestadt Bremen, die interveniënte is in het hoofdgeding, opdrachtgever is.
- 18 Het tweede project heeft betrekking op de ontwikkeling van de Beneden-Wezer van Bremerhaven stroomopwaarts tot Brake, waarbij het de bedoeling is de vaargeul met maximaal één meter uit te diepen, zodat die haven, afhankelijk van het getij, bereikbaar wordt voor schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 12,8 meter.
- 19 Het derde project heeft tot doel de Beneden-Wezer te ontwikkelen van Brake stroomopwaarts tot Bremen. In dat deel van de rivier is het uitdiepen van de vaargeul gepland, opdat de haven van Bremen, afhankelijk van het getij, bereikbaar wordt voor schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 11,1 meter. Momenteel is de haven van Bremen, afhankelijk van het getij, bereikbaar voor schepen met een diepgang bij volle lading van maximaal 10,7 meter.
- 20 Voor de uitvoering van de betrokken projecten moet de bedding van de betreffende rivier in de vaargeul worden uitgebaggerd. Na de eerste uitdieping tot de beoogde diepte zijn regelmatige onderhoudsbaggerwerkzaamheden noodzakelijk. De van de uitdieping en het onderhoud van deze rivier afkomstige baggerspecie zal vooral worden gestort op reeds eerder daarvoor gebruikte plaatsen in de Buiten-Wezer en de Beneden-Wezer.
- 21 Behalve de rechtstreekse gevolgen van het baggeren en het storten van de baggerspecie hebben de betrokken projecten volgens de verwijzende rechter andere hydrologische en morfologische consequenties voor de betrokken delen van de rivier. Zo zal met name de stroomsnelheid bij zowel eb als vloed toenemen, zullen de hoogwaterstanden stijgen en de laagwaterstanden dalen, zal het zoutgehalte in sommige delen van de Beneden-Wezer toenemen, zal de grens tussen zoet en brak

water in de Beneden-Wezer stroomopwaarts opschuiven, en zal de verslibbing van de rivierbedding buiten de vaargeul toenemen.

- 22 Van de betrokken waterlichamen worden het overgangswater van de Wezer en het getijdegebied ten noorden van Brake aangemerkt als 'sterk veranderd' in de zin van artikel 2, punt 9, van richtlijn 2000/60. Het gebied van de Buiten-Wezer wordt, voor zover het tot de kustwateren kan worden gerekend, als natuurlijk waterlichaam aangemerkt. Voorts gaat het om een aantal waterlichamen in het gebied van zijrivieren, waarvan sommige als natuurlijk en andere als sterk veranderd worden omschreven.
- 23 Op basis daarvan heeft de water- en scheepvaartdirectie noordwest in het goedkeuringsbesluit onderzocht of de betrokken projecten verenigbaar zijn met de in richtlijn 2000/60 neergelegde doelstelling om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen. Dat bestuursorgaan is tot de slotsom gekomen dat er, wat de kustwateren betreft, geen redenen zijn om achteruitgang als bedoeld in die richtlijn te verwachten.
- 24 De water- en scheepvaartdirectie noordwest was daarentegen van mening dat de huidige toestand van bepaalde waterlichamen van de Wezer ten gevolge van de betrokken uitdiepingsprojecten de neiging zal hebben achteruit te gaan, zonder dat dit zal leiden tot een wijziging van de toestandsklasse als bedoeld in bijlage V bij richtlijn 2000/60. Volgens haar kan een dergelijke achteruitgang binnen een toestandsklasse niet worden aangemerkt als een achteruitgang van het ecologische potentieel of de toestand van het betrokken waterlichaam.
- 25 Subsidiair heeft dat bestuursorgaan onderzocht of was voldaan aan de in § 31, lid 2, WHG en artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 neergelegde voorwaarden voor een afwijking van het verbod op achteruitgang van de toestand van waterlichamen, en het is tot de slotsom gekomen dat dit het geval was.
- 26 De Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV komt op tegen het goedkeuringsbesluit en beroept zich in dat verband, behalve op schendingen van de planologische wetgeving, het Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (wet betreffende de beoordeling van milieueffecten) en de wetgeving inzake milieubescherming (in het bijzonder de wetgeving betreffende de fauna en flora, de habitat en de vogelbescherming), met name op niet-naleving van bepalingen inzake waterbescherming die hun oorsprong vinden in richtlijn 2000/60.
- 27 Volgens de verwijzende rechter hangt de uitkomst van het hoofdgeding af van de uitlegging van verschillende bepalingen van die richtlijn.
- 28 Daarom heeft het Bundesverwaltungsgericht (hoogste federale bestuursrechter) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - “1) Moet artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheersplanning?
 - 2) Moet het begrip 'achteruitgang van de toestand' in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat het enkel ziet op nadelige veranderingen die leiden tot een indeling in een lagere klasse overeenkomstig bijlage V bij die richtlijn?
 - 3) Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord: onder welke voorwaarden is sprake van een 'achteruitgang van de toestand' in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60?

- 4) Moet artikel 4, lid 1, onder a), ii) en iii), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van een oppervlaktewater op het volgens de richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheersplanning?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste en vierde vraag

- 29 Met zijn eerste en vierde vraag, die gezamenlijk dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.
- 30 Bij de vaststelling van de draagwijdte van die bepalingen moet volgens vaste rechtspraak van het Hof rekening worden gehouden met zowel de bewoordingen als de context ervan alsook met de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaken (zie met name arresten *Lundberg*, C-317/12, EU:C:2013:631, punt 19; *SFIR e.a.*, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punt 24, en *Bouman*, C-114/13, EU:C:2015:81, punt 31) en, in casu, de ontstaansgeschiedenis van die regeling.
- 31 De bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60, anders dan de Bondsrepubliek Duitsland en de Nederlandse regering hebben gesteld, pleiten ervoor dat deze bepaling een dwingend voorschrift behelst, ertoe strekkende dat ‘de lidstaten de nodige maatregelen ten uitvoer [leggen] ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlakte[water]lichamen’. De woorden ‘ten uitvoer leggen’ houden voor de lidstaten de verplichting in om aldus te handelen.
- 32 In navolging van de verwijzende rechter moet de goedkeuring voor een specifiek project worden opgevat als een dergelijke tenuitvoerlegging.
- 33 Bovendien is het volgens artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 2000/60 ‘[b]ij de tenuitvoerlegging van het in het [beheersplan] omschreven maatregelenprogramma’ dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen ter verwezenlijking van de doelstellingen van voorkoming van achteruitgang, behoud en verbetering van de toestand van oppervlaktewaterlichamen. Het gebruik van de woorden ‘bij de tenuitvoerlegging’ bevestigt dat die bepaling aldus dient te worden uitgelegd dat zij verplichtingen behelst die de bevoegde autoriteiten moeten nakomen bij de goedkeuring van specifieke projecten in het kader van de juridische regeling inzake waterbescherming.
- 34 Voorts is richtlijn 2000/60 een kaderrichtlijn met als rechtsgrondslag artikel 175, lid 1, EG (thans artikel 192, lid 1, VWEU). De richtlijn stelt gemeenschappelijke beginselen en een algemeen actiekader voor waterbescherming vast en zorgt voor de coördinatie, de integratie en — op langere termijn — de ontwikkeling van de algemene beginselen en structuren voor de

bescherming en het duurzame gebruik van water in de Europese Unie. De gemeenschappelijke beginselen en het globale actiekader die in de richtlijn worden vastgesteld, moeten daarna verder worden ontwikkeld door de lidstaten door middel van specifieke maatregelen die worden genomen binnen de in die richtlijn gestelde termijnen. De richtlijn beoogt evenwel geen volledige harmonisatie van de regelingen van de lidstaten inzake water (arresten *Commissie/Luxemburg*, C-32/05, EU:C:2006:749, punt 41, en *Commissie/Duitsland*, C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 50).

- 35 Overweging 25 van die richtlijn bevestigt dat milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om een goede toestand van het oppervlakte- en grondwater in de gehele Unie te waarborgen en achteruitgang van de watertoestand op het niveau van de Unie te voorkomen.
- 36 Richtlijn 2000/60 heeft volgens artikel 1, onder a), ervan tot doel een kader vast te stellen voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang worden behoed en worden beschermd en verbeterd.
- 37 De uiteindelijke doelstelling van richtlijn 2000/60 is dus om door een gecoördineerd optreden tegen 2015 een 'goede toestand' van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken.
- 38 De milieudoelstellingen die de lidstaten moeten bereiken, worden gepreciseerd in artikel 4, lid 1, van richtlijn 2000/60.
- 39 In die bepaling worden twee afzonderlijke doelstellingen voorgeschreven, die evenwel nauw met elkaar verbonden zijn. Ten eerste leggen de lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen (verplichting om achteruitgang te voorkomen). Ten tweede beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten op grond van artikel 4, lid 1, onder a), ii) en iii), alle oppervlaktewaterlichamen teneinde uiterlijk eind 2015 een goede toestand te bereiken (verbeteringsverplichting).
- 40 De oorsprong van die twee doelstellingen blijkt uit de voorstukken van richtlijn 2000/60. Wat betreft met name de verplichting om achteruitgang van de toestand van oppervlaktewateren te voorkomen, konden de betreffende bepalingen in de eerste versie ervan betekenen dat na de vaststelling van richtlijn 2000/60 de in een hogere categorie dan de categorie 'goede toestand' ingedeelde waterlichamen mochten achteruitgaan tot laatstgenoemde categorie. Om die reden heeft het Europees Parlement een amendement ingediend op basis waarvan een verschil kon worden gemaakt tussen de verplichting om een 'goede toestand' te bereiken en die om achteruitgang te voorkomen, door aan artikel 4, lid 1, van die richtlijn een nieuw gedachtestreepje toe te voegen waarin laatstgenoemde verplichting uitdrukkelijk werd opgenomen.
- 41 Zowel de verbeteringsverplichting als de verplichting om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen strekken tot verwezenlijking van de door de Uniewetgever nagestreefde kwaliteitsdoelstellingen, namelijk behoud of herstel van een goede toestand, een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van de oppervlaktewateren.
- 42 Om te waarborgen dat de lidstaten de bovengenoemde milieudoelstellingen verwezenlijken, bevat richtlijn 2000/60 een reeks bepalingen — met name de artikelen 3, 5, 8, 11 en 13 van die richtlijn alsook de bepalingen van bijlage V ervan —, waarbij, zoals de advocaat-generaal in de punten 43 tot en met 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een ingewikkelde procedure is

- ingevoerd die bestaat uit meerdere in detail geregelde fasen, teneinde de lidstaten in staat te stellen de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen op basis van de bijzonderheden en kenmerken van de waterlichamen op hun grondgebied.
- 43** Deze elementen bevestigen de uitlegging dat artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 2000/60 niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, rechtsgevolgen sorteert in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven.
- 44** Het stelsel van afwijkingen van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60, waarvan de toepassingsvoorwaarden door verweerster in het hoofdgeding zijn onderzocht maar niet het voorwerp vormen van de vragen van de verwijzende rechter, bevestigt eveneens de uitlegging dat de voorkoming van achteruitgang van de toestand van waterlichamen een dwingend karakter heeft.
- 45** In dat verband zij opgemerkt dat dit stelsel meerdere categorieën omvat. Met name bepaalt artikel 4, lid 7, dat '[d]e lidstaten [...] geen inbreuk [maken] op de richtlijn wanneer het niet [...] voorkomen van achteruitgang van de toestand van een oppervlakte- of grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen'.
- 46** Deze afwijking is echter slechts van toepassing indien alle praktische maatregelen zijn genomen om de negatieve effecten op de toestand van het betreffende waterlichaam tegen te gaan en de maatregelenprogramma's en beheersprogramma's dienovereenkomstig zijn aangepast.
- 47** In dat verband zij beklemtoond dat op basis van de structuur van de afwijkingscategorieën van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 kan worden geoordeeld dat artikel 4 van die richtlijn niet slechts beginselverplichtingen bevat, maar eveneens betrekking heeft op specifieke projecten. Zoals de advocaat-generaal in punt 78 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zijn de afwijkingsgronden immers met name van toepassing wanneer in strijd met de doelstellingen wordt gehandeld na nieuwe veranderingen van de fysische eigenschappen van het oppervlaktewaterlichaam en zulks negatieve effecten teweegbrengt. Dat kan zich voordoen ten gevolge van nieuwe goedkeuringen voor projecten. Het is namelijk onmogelijk een project los te zien van de tenuitvoerlegging van beheersplannen.
- 48** Bijgevolg vallen deze projecten onder de in artikel 4 van richtlijn 2000/60 neergelegde verplichting om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen. Niettemin kan voor die projecten goedkeuring worden verleend krachtens het stelsel van afwijkingen van datzelfde artikel 4.
- 49** De Europese Commissie stelt in haar schriftelijke opmerkingen dat het verbod op achteruitgang van de toestand van waterlichamen behoort tot de doelstellingen van de verplichting om die toestand te verbeteren. In dat verband dient te worden vastgesteld dat de Uniewetgever een autonome status heeft toegekend aan de verplichting om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen en dat die verplichting meer is dan een instrument ten behoeve van de verplichting om de toestand van waterlichamen te verbeteren.
- 50** Daaruit volgt dat, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen, ongeacht de planning op langere termijn volgens de beheersplannen en maatregelenprogramma's. De verplichting om

achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen te voorkomen blijft dwingend in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2000/60 en is van toepassing op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheersplan is vastgesteld of had moeten worden vastgesteld. De betrokken lidstaat moet bijgevolg zijn goedkeuring voor een project weigeren wanneer 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 afwijking geldt krachtens artikel 4, lid 7, van die richtlijn.

- 51 Gelet op een en ander dient op de eerste en vierde vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

Tweede en derde vraag

- 52 Met zijn tweede en derde vraag, die gezamenlijk dienen te worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat het enkel ziet op nadelige veranderingen die leiden tot een indeling van dat waterlichaam in een lagere klasse overeenkomstig bijlage V bij die richtlijn (theorie van de toestandsklassen). Indien het antwoord ontkennend luidt, dat wil zeggen als dat begrip ziet op elke verandering van het betreffende waterlichaam (status-quotheorie), wenst de verwijzende rechter te vernemen op basis van welke criteria kan worden besloten tot een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam.
- 53 Vastgesteld dient te worden dat het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam niet wordt gedefinieerd in richtlijn 2000/60.
- 54 In dat verband zij eraan herinnerd dat, bij gebreke van een dergelijke definitie in het Unierecht, bij de bepaling van de betekenis en de draagwijdte van dat begrip volgens vaste rechtspraak van het Hof rekening moet worden gehouden zowel met de bewoordingen van de betrokken bepaling van Unierecht als met de context van die bepaling (zie met name arresten *Lundberg*, C-317/12, EU:C:2013:631, punt 19; *SFIR e.a.*, C-187/12–C-189/12, EU:C:2013:737, punt 24, en *Bouman*, C-114/13, EU:C:2015:81, punt 31).
- 55 De bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 bevestigen de uitlegging dat het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam eveneens ziet op verslechtingen die niet leiden tot een indeling van dat waterlichaam in een lagere klasse. Uit die bepaling blijkt uitdrukkelijk dat achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen dient te worden voorkomen. Volgens de definitie van artikel 2, punt 17, van deze richtlijn is de oppervlaktewatertoestand de algemene aanduiding van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, bepaald door de ecologische of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden. Artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 legt dus in het algemeen de verplichting op om achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen te voorkomen, zonder melding te maken van een eventuele verandering van klasse, terwijl enkel artikel 4, lid 1, onder a), ii) en iii), van die richtlijn verwijst naar bijlage V ervan wat betreft de verplichting om de toestand van waterlichamen te

verbeteren.

- 56** Alvorens na te gaan of deze letterlijke uitlegging wordt bevestigd door de context waarvan het begrip ‘achteruitgang van de toestand’ van een oppervlaktewaterlichaam deel uitmaakt en door de doelstellingen van richtlijn 2000/60, zij eraan herinnerd dat de beoordeling van de toestand van oppervlaktewateren berust op een analyse van de ecologische toestand, die vijf klassen omvat, zoals de advocaat-generaal in de punten 91 tot en met 97 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 57** Het is bij de uitwerking van de ecologische kwaliteitscoëfficiënten dat de lidstaten de schaal van die coëfficiënten voor elke oppervlaktewatercategorie verdelen in vijf verschillende klassen, namelijk zeer goed, goed, matig, ontoereikend en slecht, aan de hand van een grenswaarde van de biologische kwaliteitselementen die de grens tussen die klassen bepaalt. De grenswaarden moeten worden vastgesteld na interkalibratie, die bestaat in een vergelijking van de classificatieresultaten van de nationale controlesystemen voor ieder biologisch element en voor elk van de gemeenschappelijke typen oppervlaktewaterlichamen in de lidstaten die deel uitmaken van dezelfde geografische interkalibratiegroep, en in een beoordeling van de conformiteit van de resultaten met de normatieve definities in punt 1.2 van bijlage V bij richtlijn 2000/60.
- 58** Zoals blijkt uit punt 1.4.1, onder iii), van bijlage V bij richtlijn 2000/60, dient de interkalibratie evenwel uitsluitend om de toestandsklassen ‘zeer goed’, ‘goed’ en ‘matig’ af te bakenen. De grenswaarden van de lidstaten komen voor in besluit 2013/480/EU van de Commissie van 20 september 2013 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringsystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de interkalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van beschikking 2008/915/EG (*PBL* 266, blz. 1).
- 59** Ten slotte wordt, wat de oppervlaktewatercategorieën betreft, een waterlichaam overeenkomstig punt 1.4.2, onder i), van bijlage V bij richtlijn 2000/60 ingedeeld in de direct onderliggende klasse zodra de coëfficiënt van een van de kwaliteitselementen daalt onder het bij de huidige klasse horende niveau. Deze zogenaamde ‘one out all out’-regel houdt verband met de definitie van de ‘oppervlaktewatertoestand’ in artikel 2, punt 17, van die richtlijn, volgens welke die toestand wordt bepaald door de ecologische of chemische toestand van het oppervlaktewater, en wel door de slechtste van beide toestanden.
- 60** Ingevolge artikel 2, punt 21, van richtlijn 2000/60 is de ecologische toestand een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V bij die richtlijn, die deze ecologische toestandsklassen aanmerkt als ‘normatieve definities’.
- 61** Zoals de advocaat-generaal in punt 99 van zijn conclusie heeft opgemerkt, vertaalt de bepaling van de grenswaarden tussen de klassen zich evenwel in het vaststellen van grote marges. De klassen vormen zodoende slechts een instrument ter beperking van de beoordelingsruimte van de lidstaten bij de vaststelling van de kwaliteitselementen die de werkelijke toestand van een bepaald waterlichaam weergeven. Met name om die reden verwijst artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 niet naar bijlage V bij die richtlijn, daar het begrip ‘achteruitgang van de toestand’ van een oppervlaktewaterlichaam nu eenmaal een algemeen begrip is.
- 62** Een andere uitlegging van dat begrip zou daarentegen de lidstaten ontmoedigen om achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam binnen een toestandsklasse

- te voorkomen. Aangezien de indeling van een oppervlaktewaterlichaam afhangt van de slechtste waarde van de toepasselijke parameters, zouden alle andere waarden immers mogen afnemen zonder dat dit juridische gevolgen heeft.
- 63** De toepassing van de 'one out all out'-regel in verband met de theorie van de toestandsklassen zou tevens met zich meebrengen dat de wateren van de laagste klasse niet vallen binnen de werkingssfeer van de verplichting om achteruitgang van de toestand van die wateren te voorkomen. Nadat een waterlichaam in die toestandsklasse is ingedeeld, zou een verdere achteruitgang van de toestand van dat waterlichaam juridisch immers niet meer mogelijk zijn. Gelet op het doel van richtlijn 2000/60 verdient dat type waterlichamen evenwel juist bijzondere aandacht binnen het waterbeheer.
- 64** Deze uitlegging wordt bevestigd door artikel 4, lid 5, onder c), van richtlijn 2000/60, dat uitdrukkelijk een verbod stelt op verdere achteruitgang van sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen waarvoor de lidstaten ernaar mogen streven minder strenge milieudoelstellingen te verwezenlijken.
- 65** Bovendien zou toepassing van de theorie van de toestandsklassen leiden tot een afname van de bescherming van wateren die behoren tot de hoogste klassen. Aangezien de indeling van wateren wordt bepaald door de slechtste waarde van de toepasselijke parameters, zou duidelijke achteruitgang van andere elementen niets veranderen aan de indeling van het betreffende waterlichaam zolang die achteruitgang geen indeling in een lagere klasse tot gevolg zou hebben.
- 66** Zoals de advocaat-generaal in punt 105 van zijn conclusie heeft opgemerkt, behoudt de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen daarentegen haar nuttige werking volledig wanneer het begrip 'achteruitgang' wordt uitgelegd onder verwijzing naar een enkel kwaliteitselement of een enkele stof, aangezien die verplichting dan iedere verandering omvat waardoor de verwezenlijking van het voornaamste doel van richtlijn 2000/60 in gevaar kan worden gebracht.
- 67** Met betrekking tot de criteria op basis waarvan kan worden besloten tot een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam, zij eraan herinnerd dat uit de opzet van artikel 4 van richtlijn 2000/60 en met name uit de leden 6 en 7 van dat artikel blijkt dat verslechtingen, ook al zijn ze tijdelijk, slechts onder strenge voorwaarden zijn toegestaan. De drempel waarboven sprake is van niet-nakoming van de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen, moet bijgevolg laag zijn.
- 68** Anders dan de Bundesrepublik Deutschland aanvoert, lenen de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 zich niet tot een uitlegging volgens welke enkel 'ernstige aantastingen' een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam vormen, en die in wezen is gebaseerd op een afweging tussen de negatieve effecten op de wateren en de economische belangen op het gebied van water. Daarenboven dient te worden vastgesteld dat een dergelijke uitlegging, zoals verzoekster in het hoofdgeding opmerkt, geen rekening houdt met het in die richtlijn gemaakte onderscheid tussen de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen en de afwijkingsgronden van artikel 4, lid 7, van die richtlijn, aangezien alleen die afwijkingsgronden elementen van belangenafweging bevatten.
- 69** In navolging van de Commissie dient daarom te worden aangenomen dat sprake is van 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 zodra de toestand van ten minste een van de

kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i).

- 70 Gelet op een en ander dient op de tweede en derde vraag te worden geantwoord dat het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus moet worden uitgelegd dat sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i).

Kosten

- 71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) Artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii), van richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.
- 2) Het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 moet aldus worden uitgelegd dat sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V bij die richtlijn een klasse achteruitgaat, zelfs als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Indien het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich reeds in de laagste klasse bevindt, vormt iedere achteruitgang van dat element evenwel een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van dat artikel 4, lid 1, onder a), i).

Noot

Auteur: H.F.M.W. van Rijswick

1. Met dit arrest van het Hof wordt bijna 15 jaar na inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water (KRW, 22 december 2000) duidelijkheid gegeven over de juridische betekenis van enkele belangrijke bepalingen uit de richtlijn. Het gaat in het bijzonder om de uitleg van artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii) KRW. Daarmee heeft de prejudiciële procedure betrekking op het regime voor oppervlaktewaterkwaliteit, overigens het meest complexe deel van de milieudoelstellingen. Dat werd ook tijd, want vele publicaties over de KRW wezen al op de enorme complexiteit van de richtlijn. Hetzelfde gebeurde eveneens door de A-G in twee arresten over de richtlijn (onderhavig arrest en HvJ 11 september 2014, C-525/12, AB 2015/98, m.nt. Van Rijswijk en Lindhout). In de afgelopen jaren is er veel onderzoek verricht naar de betekenis van de verplichtingen die uit de KRW voortvloeien, zowel nationaal als rechtsvergelijkend. Ik wijs hier op een langjarig multidisciplinair onderzoek van de Universiteit Utrecht met kennisinstellingen als de STOWA, het RIVM, het PBL en vertegenwoordigers van de toenmalige ministeries van VenW en VROM, Rijkswaterstaat, provincies, gemeenten alsmede koepelorganisaties als de VEWIN en de Unie van Waterschappen. Het onderzoek resulteerde onder meer in het boek *Effectgerichte normen; de betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water en natuur* (BJU 2012) van de hand van C. Backes, A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswijk en het proefschrift van Jasper van Kempen *Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen?* (BJU 2012) alsmede vele artikelen en annotaties, waarbij ik de publicatie 'European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?', *Journal of Environmental Law*, Volume 22, Issue 2, 2010, p. 197-222 van de hand van A.M. Keessen, J.J.H. van Kempen, H.F.M.W. van Rijswijk, J. Robbe en Ch.W. Backes in het bijzonder wil noemen omdat dit het verslag van een rechtsvergelijkende studie betreft waarin duidelijk wordt dat vele lidstaten worstelen met een juiste uitleg van de KRW over exact die elementen die in het onderhavige arrest ter discussie staan. Het artikel van E.C.M. Schippers en J.H. Geerdink, 'Alles over water. In een notendop (I)', *De Gemeentestem* 2008, nr. 7296, p. 261-272, gaf een waardevol, beknopt en verhelderend overzicht.
2. Kort door de bocht samengevat was de wetenschap redelijk unaniem in zijn oordeel over de betekenis van de KRW (die grosso modo overeenstemt met het oordeel van het Hof in het onderhavige arrest), maar moesten de wetgevingsjuristen bij de implementatie van de milieudoelstellingen in de Nederlandse wetgeving rekening houden met de uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer om de richtlijn 'pragmatisch' te implementeren, een en ander moest 'haalbaar en betaalbaar' blijven én — het luchtkwaliteitsdossier destijds nog vers in het geheugen — 'Nederland mocht onder geen voorwaarde op slot gaan' (zie H.E. Woldendorp, 'De normstelling volgens de Kaderrichtlijn water: Nederland opnieuw op slot? (1) en (2)', *BR* 2008, afl. 1, p. 35-43 en *BR* 2008, afl. 3, p. 178-190 en H.F.M.W. van Rijswijk, 'De betekenis en vormgeving van waterkwaliteitseisen', *M en R* 2007, afl. 7, p. 395-407). Deze eisen brachten een bewonderingswaardige creativiteit bij de wetgevingsjuristen naar boven, die door hen ook in de literatuur als de juiste uitleg en implementatie van de KRW moest worden verdedigd (zie bijvoorbeeld H.E. Woldendorp en M. Thijssen, 'Waterkwaliteitseisen: waterdicht geregeld?', *M en R* 2009, p. 568-578; H.E. Woldendorp, 'Regulering van de waterkwaliteit: sluitstuk van de implementatie van de Kaderrichtlijn water (I en II)', *BR* 2010, p. 293-315 en 382-394), alhoewel de kritiek op de wetgevingsproducten zoveel mogelijk werd meegenomen (zie H.E. Woldendorp, 'Wie een wet kaatst...', *M en R* 2013/118, p. 571). Binnen de Nederlandse constitutionele en politieke verhoudingen was de gekozen implementatie het beste resultaat dat men had kunnen bereiken. Mij heeft het echter altijd verbaasd

dat ondanks de grote onzekerheid in praktijk en wetenschap over de betekenis van verschillende verplichtingen uit de KRW er in de Nederlandse rechtspraak nooit enige onduidelijkheid heeft bestaan, althans niet in zoverre dat dit zou moeten leiden tot het stellen van prejudiciële vragen. Voor de Afdeling bestuursrechtspraak waren de bepalingen van de KRW kennelijk allemaal een 'acte clair': 'in dat geval is de juiste toepassing van het EG-recht zo evident dat redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan over het antwoord op de gestelde vraag' (Jans et al, *Inleiding tot het Europees bestuursrecht*, AA Libri, 2002, p. 324). Wat daar verder ook van zij, het Hof heeft anders beslist dan wat praktijk en rechtspraak als de juiste uitleg van de KRW zagen.

3. Wat zijn nu belangrijke discussiepunten in de afgelopen jaren geweest? Het betreft:
- het juridisch karakter van de milieudoelstellingen uit artikel 4 KRW (resultaats- of inspanningsverplichting);
 - de vraag of de doelstellingen alleen betrekking hebben op aangewezen waterlichamen of op alle wateren;
 - de vraag of er een 'koppeling' dient te zijn tussen enerzijds milieudoelstellingen en de daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen en anderzijds concrete besluiten en maatregelen, of dat een koppeling aan een plan voldoende is;
 - de ruimte die er is om economische overwegingen een rol te laten spelen en wanneer dat precies mogelijk is;
 - de vraag naar de betekenis van de verplichting zorg te dragen dat er 'geen achteruitgang' van de toestand van een waterlichaam plaatsvindt, meer in het bijzonder of de methode van de 'toestandsklassen' gehanteerd mocht worden;
 - de betekenis van de verbeteringsdoelstelling (alhoewel die ambitie in Nederland nauwelijks aanwezig is, zie ABRvS 13 april 2011, *M en R* 2011/165, m.nt. HvR);
 - de vraag naar de betekenis van het beginsel van de kosten terugwinning van waterdiensten (deze vraag is uitvoerig aan de orde gekomen in de annotatie onder HvJ 11 september 2014, *AB* 2015/98 m.nt. Van Rijswijk en Lindhout, waar ik hier korthedshalve naar verwijs);
- Het Hof gaat in haar arrest in op praktisch bijna alle onduidelijkheden die er in praktijk en wetenschap bestaan. Het is jammer dat duidelijkheid over de betekenis van de KRW zo ontzettend lang op zich heeft laten wachten: de waterkwaliteit zou ongetwijfeld meer verbeterd zijn als de verplichtingen van meet af aan inderdaad 'clair' waren geweest. De uitkomst zal velen verrassen, verblijden of tot wanhoop drijven. Het arrest zal in ieder geval enorme consequenties dienen te hebben voor de praktijk van het Nederlandse en het Europese waterbeheer en de rechtspraak zal haar huidige lijn in de jurisprudentie op een aantal wezenlijke punten bij dienen te stellen. Zowel de huidige wetgeving als de in voorbereiding zijnde Omgevingswet zal aangepast dienen te worden aan de uitleg die het Hof geeft aan de KRW, tenzij de wetgever er voor zou kiezen te wachten tot er in een procedure een beroep op de KRW wordt gedaan. Daarmee wordt het probleem echter gelegd op het bordje van de bestuursorganen die de komende jaren besluiten en maatregelen moeten nemen op het terrein van het waterbeheer. Dat is niet erg chique. Ik zal in de navolgende bespreking aangeven waar de Nederlandse jurisprudentie niet in overeenstemming is met de uitleg die het Hof geeft aan artikel 4 van de KRW. Aan het slot van deze annotatie zal ik kort ingaan op de betekenis van het arrest voor de Omgevingswet.
4. De zaak waar het in casu om ging betrof 3 goedkeuringen voor projecten om de rivier de Wezer uit te diepen om deze zo voor meer scheepvaart geschikt te maken en havens beter bereikbaar te maken voor grotere schepen. Het gaat daarbij deels om natuurlijke waterlichamen (de kustwateren)

en deels om sterk-veranderde waterlichamen (de rivier zelf). De consequenties voor de waterkwaliteit hebben betrekking op het baggeren zelf, het storten van baggerspecie in het rivierbed (zoals in Nederland ook gebeurd bij de Maaswerken en de Ruimte voor de Rivierprojecten), de stroomsnelheid, de waterstanden (zowel hoog als laag), het zoutgehalte, de verschuiving van de zoet- en brakwatergrens en een toename van verslibbing (r.o. 21). Voor de kustwateren werd geen achteruitgang verwacht, voor andere delen van de Wezer werd wel een achteruitgang van de watertoestand verwacht, maar niet in die mate dat de waterlichamen in een lagere toestandsklasse zouden komen. De Duitse water- en scheepvaartdirectie gaat er in dat geval van uit dat er geen sprake is van een achteruitgang van het ecologisch potentieel of de toestand van het waterlichaam in de zin van de KRW. Deze redenering stemt overeen met die van de Nederlandse waterbeheerders en wordt in de jurisprudentie gesanctioneerd (wellicht op basis van een richtlijnconforme interpretatie van artikel 16 lid 2, aanhef en onder a BKMW 2009). In Nederland wordt in dat geval toestemming voor het project verleend. De Duitse waterbeheerder voegt daar echter een expliciete toets aan de uitzonderingsbepaling van artikel 4 lid 7 aan toe, waarbij wordt onderzocht of aan de vereisten voor de toepassing van de uitzonderingsbepaling wordt voldaan, hetgeen in casu volgens haar het geval was. Opmerkelijk is dat de Duitse wetgeving eigenlijk redelijk duidelijk is in zijn bewoordingen en die lijken ook in overeenstemming met de richtlijn. Zo is er geen verwijzing naar begrippen als 'significante of aanzienlijke effecten' of een verwijzing naar een toestandsklassebenadering of iets dergelijks (r.o. 22). Dat zou echter — net als in Nederland — kunnen staan in parlementaire stukken of beleidsdocumenten. Het Bundeswasserstraßengesetz voorziet in een koppeling van de milieudoelstellingen aan het plan dat wordt vastgesteld in het kader van het vaarwegbeheer. Dat is dezelfde werkwijze als Nederland hanteert: met de milieudoelstellingen — geconcretiseerd in waterkwaliteitseisen — hoeft alleen rekening te worden gehouden bij de vaststelling van waterplannen op grond van de Waterwet. Er is geen directe koppeling tussen waterkwaliteitseisen en toestemmingen voor concrete projecten, activiteiten of maatregelen.

5. De Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland betoogt echter dat dit geen correcte uitleg van artikel 4 van de KRW is, waarna het Bundesverwaltungsgericht de volgende prejudiciële vragen stelt:

- 1) Moet artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheersplanning?
- 2) Moet het begrip, 'achteruitgang van de toestand' in artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat het enkel ziet op nadelige veranderingen die leiden tot een indeling in een lagere klasse overeenkomstig bijlage V bij die richtlijn?
- 3) Indien de tweede vraag ontkennend moet worden beantwoord: onder welke voorwaarden is sprake van een 'achteruitgang van de toestand' in de zin van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60?
- 4) Moet artikel 4, lid 1, onder a), ii) en iii), van richtlijn 2000/60 aldus worden uitgelegd dat de lidstaten — behoudens indien een afwijking wordt toegestaan — de goedkeuring van een project moeten weigeren wanneer dit project het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede

chemische toestand van een oppervlaktewater op het volgens de richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt, of gaat het bij deze regeling om een louter doel bij de beheersplanning?"

6. De eerste vraag omvat verschillende elementen, maar betreft in essentie het juridische karakter van de verplichting die artikel 4 lid 1 onder a, i) inhoudt, toegespitst op de doelstelling dat er geen achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam mag zijn. De Duitse rechter onderscheidt enerzijds een redelijke strenge verplichting (het woord resultaatsverplichting wordt niet gebruikt) die er toe leidt dat indien er sprake is van 'achteruitgang' de toestemming moet worden geweigerd én waaruit bijna als vanzelfsprekend volgt dat er een directe koppeling tussen milieudoelstelling en de toestemming voor een concreet besluit c.q. project bestaat. Daarvan wordt onderscheiden een redelijk 'zwakke' verplichting, die inhoudt dat deze milieudoelstelling slechts een doel is bij beheersplanning.

In de Nederlandse discussie wordt een iets andere benadering gekozen. Enerzijds is er lang gediscussieerd over de vraag of artikel 4 nu een resultaats- of inspanningsverplichting betreft (zie hiervoor de zeer scherpe en gedetailleerde analyse van Van Kempen in zijn proefschrift). In de praktijk en in de wetgeving is een wat vage uitkomst gekozen die er op neerkomt dat het gaat om een soort strenge inspanningsverplichting waarvan alleen mag worden afgeweken indien een terecht beroep op de uitzonderingen (die de bewoordingen van de KRW volgen) wordt gedaan. Daarna volgt in Nederland pas de keuze waar en op welke wijze die verplichting ten aanzien van de milieudoelstellingen dan betrekking heeft. In de Nederlandse wetgeving is ervoor gekozen om slechts 'rekening te houden' met de verplichting bij het vaststellen van de waterplannen. Daarbij binden de waterplannen alleen het bestuursorgaan dat ze vast stelt en er staat tegen de vaststelling van een waterplan geen rechtsbescherming open. Het Nederlandse 'rekening houden met' kan enigszins worden vergeleken met de Duitse terminologie 'een louter doel bij de beheersplanning', maar is iets strenger en dus niet helemaal hetzelfde. Dat is nogal magertjes gezien:

- 1) de reikwijdte van de KRW die nadrukkelijk de relatie legt met andere beleidsterreinen zoals het energie-, het vervoer-, het landbouw-, het visserij-, het regionale en het toeristische beleid (zie r.o. 3) en
- 2) het feit dat overweging 24 bij de richtlijn bepaalt dat milieudoelstellingen dienen te worden bepaald om te garanderen dat in de gehele Gemeenschap een goede oppervlakte- en grondwatertoestand wordt bereikt en dat op Gemeenschapsniveau verslechtering van de watertoestand wordt voorkomen (r.o. 4).

In ieder geval accordeerde de ABRvS de Nederlandse pragmatische benadering, met wellicht één uitzondering, die zich voordeed in de zaak van de waterkrachtcentrale in Borgharen (ABRvS 8 februari 2012, *M en R* 2012/56, m.nt. HvR; *AB* 2012/57, m.nt. Van Hall) waar misschien (maar zeker niet expliciet) een koppeling werd gelegd tussen milieudoelstellingen en een concreet besluit. In andere situaties deed de Afdeling dat echter weer niet. Zeker waar individuele toestemmingen zijn vervangen door een systeem van algemene regels wordt de koppeling tussen milieudoelstelling en toestemming lastig (zie A.P.W. Duijkersloot, A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswick en R. Uylenburg, 'Algemeen geregeld, goed geregeld?', *M en R* 2011/167, p. 576-585; ABRvS 13 april 2011, *M en R* 2011/165, m.nt. HvR en ABRvS 2 september 2009, *M en R* 2010/7, m.nt. BA, HvJ EG 6 november 2008, *M en R* 2009/63, m.nt. HvR en ABRvS 14 februari 2007, *LJN* AZ9499).

7. Direct gerelateerd aan de eerste vraag en van groot belang voor de praktijk is de tweede vraag die een discussie raakt die in de Nederlandse praktijk én jurisprudentie al snel een uitgemaakte zaak

was. Namelijk de vraag of 'geen achteruitgang' betekent dat er 'geen achteruitgang' mag zijn, of dat het betekent dat er 'wel achteruitgang' mag zijn, mits een oppervlaktewaterlichaam maar niet in een lagere toestandsklasse komt. Het laat zich raden dat de wetgever en de praktijk van mening waren dat de verplichting zo moest worden uitgelegd dat er alleen sprake was van achteruitgang als een oppervlaktewaterlichaam in een lagere toestandsklasse komt. Dat is namelijk pragmatisch, haalbaar en betaalbaar. Meer verbazing wekte het dat ook in de jurisprudentie deze lijn zonder enige discussie werd overgenomen (ABRvS 13 april 2011, *M en R* 2011/165, m.nt. HvR). Daar waar de Duitse rechter nog had gekeken naar de tekst van de richtlijn en zich afvroeg of de 'toestandsklassebenadering' wel strookte met de bewoordingen en bedoelingen van de richtlijn, was het voor de Nederlandse rechters helemaal helder en duidelijk: vanzelfsprekend betekent 'geen achteruitgang' hetzelfde als 'wel achteruitgang' — waarbij achteruitgang ook alleen nog in ogenschouw wordt genomen als het gaat om 'aanzienlijke' of significante' achteruitgang. De ABRvS zag dus geen aanleiding hier een prejudiciële vraag over te stellen. Het BKMW 2009 — en dan in het bijzonder artikel 16 lid 2, aanhef en onder a en b kan zo worden uitgelegd dat de indeling in toestandsklassen wordt gebruikt om *per kwaliteitselement* te onderzoeken of er sprake is van achteruitgang. Dat laat echter onverlet dat de toestand van een oppervlaktewaterlichaam dat zich tegen de bovengrens van een klasse bevindt nog steeds voor alle kwaliteitselementen in kwaliteit kan achteruitgaan, zolang er maar geen van de kwaliteitselementen onder de grens van de betreffende klasse komt. Volgens mij wil het Hof dat juist voorkomen, ook gezien de relatie met de tweede doelstelling: de verbeteringsdoelstelling.

8. De vierde vraag lijkt erg op de eerste vraag, maar ziet expliciet op de doelstelling dat het toestaan van het project in casu het bereiken van de uiteindelijke doelstellingen niet in gevaar mag brengen.

Op dit aspect ben ik in de Nederlandse jurisprudentie niet vaak gestuit, met uitzondering van het zonder meer verworpen beroep op de verbeterdoelstelling in de *NUON-Nieuwe Meer*-zaak (ABRvS 13 april 2011, *M en R* 2011/165, m.nt. HvR). Dit komt vermoedelijk omdat de verplichting een maatregelenprogramma vast te stellen in Nederland wordt uitgelegd als zijnde een programmatische aanpak die vergelijkbaar is met die van het NSL: zolang de termijn voor de uitvoering van het plan niet is verstreken is er geen reden om zich zorgen te maken of individuele projecten of toestemmingen het bereiken van de doelstellingen in de weg staan. Zie hierover W.M. Janse en H.F.M.W. van Rijswijk, 'De programmatische aanpak in het waterbeheer: een les voor de Omgevingswet', *M en R* 2012/48, p. 242-253. Vergelijk in dit verband ook HvJ 19 november 2014, nr. C-404/13, m.nt. Backes over de aard van grenswaarden voor luchtkwaliteit die aangemerkt worden als resultaatsverplichting en welke kwalificatie los staat van de vraag of belanghebbenden dan een recht hebben om naleving van deze normen te vragen of dat zij de rechter slechts kunnen verzoeken te oordelen dat het bestuur een plan moet vaststellen. Sevenster wees er echter enkele jaren geleden al op dat deze vorm van een programmatische aanpak met de daarin voorziene saldering waarschijnlijk niet zomaar toegepast kon worden in het waterbeheer (H. Sevenster, 'Kansarm in Europa?', in: M.N. Boeve en R. Uylenburg, *Kansen in het omgevingsrecht*, Groningen: Europa Law Publishing 2010, p. 263-269).

9. Een waarschuwing is hier op zijn plaats. De programmatische aanpak in het waterbeheer en in het bijzonder op grond van de KRW is gebaseerd op artikel 11 van de KRW (r.o. 9) en behelst de vaststelling van een programma met daarin niet alleen maatregelen specifiek voor het waterbeheer maar ook maatregelen die voortvloeien uit de nationale wetgeving en op geheel het grondgebied van een lidstaat betrekking hebben. Hierbij kan worden gedacht aan algemene regels (niet alleen

op het terrein van het waterbeheer, maar ook mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid, verkeer- en vervoersbeleid, de PAS, het luchtkwaliteitsbeleid etc.). Doel van het programma is het verwezenlijken van de doelstellingen uit artikel 4. Dit betekent dat het regime voor de programmatische aanpak in het waterbeheer zoals dat voortvloeit uit de KRW op meer beleidsterreinen betrekking dient te hebben dan alleen de huidige waterwetgeving.

10. Hoe beantwoordt het Hof nu de voorliggende vragen?

Het is zeer te prijzen dat het Hof bij de beantwoording van de prejudiciële vragen — in navolging van de Advocaat-Generaal — niet alleen kijkt naar de bewoordingen en de context van de richtlijn (r.o. 30 en 31), maar ook kijkt naar de overkoepelende doelstellingen (blijkend uit de overwegingen in de preambule en artikel 1), het hele systeem van de KRW alsook naar de ontstaansgeschiedenis (r.o. 30 en 40) en de grondslag (r.o. 34) van de regeling. Vergelijk in dit verband ook het proefschrift van Lindhout, dat bij de uitleg van artikel 9 van de KRW ook uitvoerig aandacht besteedt aan deze elementen (P.E. Lindhout, *Cost recovery as a policy instrument to achieve sustainable and equitable water use in Europe and the Netherlands* (diss. Universiteit Utrecht)). Daarbij concludeert het Hof niet dat het 'maar' een Kaderrichtlijn is die slechts beginselen voor het waterbeheer bevat (dat risico bestond na de uitspraak inzake de betekenis van artikel 9 KRW, HvJ 11 september 2014, AB 2015/98, m.nt. Van Rijswick en Lindhout), maar kiest voor een gestructureerde en systematische uitleg van de richtlijn. Ik ben daar zeer verheugd over, want dat is mijns inziens de enige manier om de KRW te doorgronden en de enige manier om de waterwetgeving effectief te laten zijn. Het Hof wijst op de samenhang tussen de algemene doelstelling uit artikel 1, de milieudoelstellingen uit artikel 4, de vaststelling van een concretisering van deze milieudoelstelling op nationaal niveau (rekening houdend met de analyse van art. 5), de maatregelenprogramma's en het stroomgebiedbeheerplannen en de totstandkoming daarvan met publieke participatie. Het Hof leidt uit artikel 4, lid 1, onder a), i) tot en met iii) twee verplichtingen af: een *verplichting om achteruitgang te voorkomen* en een *verbeteringsverplichting* (r.o. 39). In de zaak inzake de Nieuwe Meer (ABRvS 13 april 2011, *M en R* 2011/165, m.nt. HvR) beriep een van de appellanten zich op deze verbeterverplichting, maar vergat daarbij expliciet te verwijzen naar de KRW. Ondanks de dynamische verwijzing in artikel 2.10 van de Waterwet slaagde dit beroep niet. Onterecht blijkt nu. Het Hof merkt in r.o. 42 op dat "Om te waarborgen dat de lidstaten de bovengenoemde milieudoelstellingen verwezenlijken, bevat richtlijn 2000/60 een reeks bepalingen — met name de artikelen 3, 5, 8, 11 en 13 van die richtlijn alsook de bepalingen van bijlage V ervan —, waarbij, zoals de advocaat-generaal in de punten 43 tot en met 52 van zijn conclusie heeft opgemerkt, een ingewikkelde procedure is ingevoerd die bestaat uit meerdere in detail geregelde fasen, teneinde de lidstaten in staat te stellen de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen op basis van de bijzonderheden en kenmerken van de waterlichamen op hun grondgebied". Het is deze combinatie van bepalingen, procedures en verplichtingen die ervoor zorg draagt dat het Hof in r.o. 43 concludeert: "Deze elementen bevestigen de uitlegging dat artikel 4, lid 1, onder a), van richtlijn 2000/60 niet slechts in programmatische bewoordingen eenvoudige doelstellingen van beheersplanning formuleert, maar, zodra de ecologische toestand van het betrokken waterlichaam is bepaald, rechtsgevolgen sorteert in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven". Daarna komen — logisch — pas mogelijke uitzonderingen op dit regime aan de orde. Zoals Van Kempen ook in zijn dissertatie betoogt stelt het Hof in r.o. 44 dat de aard en vormgeving van de uitzonderingen mede het juridisch karakter van de hoofdverplichtingen bepaalt: "Het stelsel van

afwijkingen van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60, waarvan de toepassingsvoorwaarden door verweerster in het hoofdgeding zijn onderzocht maar niet het voorwerp vormen van de vragen van de verwijzende rechter, bevestigt eveneens de uitlegging dat de voorkoming van achteruitgang van de toestand van waterlichamen een dwingend karakter heeft.”

Wat betekent nu een ‘dwingend karakter’? Eerder had het Hof zich hier al over uitgelaten in zaak HvJ 30 november 2006, C-32/05 *Cie vs Luxemburg* (M en R 2007/25, m.nt. HvR), waaruit duidelijk werd dat in ieder geval de definitie van een milieukwaliteitsnorm in relatie tot artikel 7 KRW wees op een resultaatsverplichting. Nu dat niet expliciet over de milieudoelstellingen in artikel 4 KRW ging (artikel 4 kent wat verwarrende woorden in de verschillende taalversies die een opening gaven te betogen dat de soep niet zo heet werd gegeten als hij werd opgediend) werd nog krampachtig vastgehouden aan de wens de richtlijn zo uit te leggen dat de pragmatische implementatie die Nederland had gekozen best door de beugel kon. In r.o. 31 geeft het Hof nu echter klip en klaar duidelijkheid over de aard van de verplichting, zonder zich overigens uit te laten of het hier om een resultaats- of inspanningsverplichting gaat. Alle discussies, publicaties en betogen in de Nederlandse literatuur en beleidsdocumenten voor een zwakkere verplichting ten spijt: het Hof stelt dat de lidstaten gewoon moeten doen wat er staat: ze moeten handelen conform de doelstellingen en verplichtingen die voortvloeien uit artikel 4. Het begrip ‘*ten uitvoer legging*’ is daarbij blijkbaar cruciaal, en niet woorden als ‘met het doel om’ of iets dergelijks. Bij de tenuitvoerlegging hoort niet alleen de planning (planmatige of programmatische aanpak) maar zonder enig voorbehoud ook de toestemming voor een individueel, concreet project (r.o. 32). Of zoals het Hof het zegt: “*Artikel 4 (sorteert) rechtsgevolgen (...) in iedere fase van de procedure die door die richtlijn wordt voorgeschreven* (r.o. 43).” Het gebruik van de woorden ‘bij de tenuitvoerlegging’ bevestigt dat die bepaling aldus dient te worden uitgelegd dat zij verplichtingen behelst die de bevoegde autoriteiten moeten nakomen bij de goedkeuring van specifieke projecten in het kader van de juridische regeling inzake waterbescherming. (Hoe dit zich verhoudt tot de kostenterugwinningzaak na de uitspraak van het Hof hierover in 2014 is nog niet helemaal duidelijk.) Ondanks dat in het waterbeheer van oudsher een planmatige en/of programmatische aanpak wordt gehanteerd, betekent dit niet dat de milieudoelstellingen alleen betrekking hebben of van invloed zijn op de vaststelling van een plan of programma en al helemaal niet alleen op een waterplan, zoals Nederland doet. Ook alle maatregelen in dat programma moeten ten uitvoer worden gelegd en daarbij dient er een directe koppeling tussen milieudoelstelling en individuele maatregel (handeling, project of besluit) te zijn, in de zin dat een toestemming moet worden geweigerd als dat zou leiden tot strijd met de doelstelling van geen achteruitgang of het niet bereiken van de verbeteringsdoelstelling. Zie hiervoor r.o. 41: “*Zowel de verbeteringsverplichting als de verplichting om achteruitgang van de toestand van waterlichamen te voorkomen strekken tot verwezenlijking van de door de Uniewetgever nagestreefde kwaliteitsdoelstellingen, namelijk behoud of herstel van een goede toestand, een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van de oppervlaktewateren.*”

11. Een ander pijnpuntje in Nederland is de vraag of de doelstellingen en verplichtingen alleen betrekking hebben op aangewezen waterlichamen of op alle wateren. Dit heeft namelijk consequenties voor maatregelen die moeten worden genomen (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2009, M en R 2010/53, m.nt. HvR; H.F.M.W. van Rijswick en E.M. Vogelesang-Stoute, ‘De betekenis van de stroomgebiedbenadering uit de Kaderrichtlijn water voor de toelating van

gewasbeschermingsmiddelen', *M en R* 2008, p. 2-11; A.M. Keessen, J.J.H. van Kempen en H.F.M.W. van Rijswijk, *De Kaderrichtlijn water in de praktijk verantwoordelijkheden, mogelijkheden & risico's voor waterschap Vallei & Eem*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2010, beschikbaar op www.ucwosl.rebo.uu.nl; A.M. Keessen, A.A. Freriks en H.F.M.W. van Rijswijk, *The Legal Instruments for the control of emissions of medicines for human and veterinary use*, advies in opdracht van het RIVM, Universiteit Utrecht, 2012, beschikbaar op www.ucwosl.rebo.uu.nl). Het spreekt bijna voor zich dat in verband met de pragmatische implementatie Nederland van oordeel is dat het alleen gaat om de aangewezen waterlichamen. Bij de implementatie is er dan ook veel energie gestoken in het zo beperkt mogelijk aanwijzen van waterlichamen (zie S. van den Arend, L. Santbergen, M. Wiering en J. Behagel (red.), *Tien jaar ervaring met de Europese Kaderrichtlijn water, Ambities en Ambivalenties*, Eburon, 2010). Maar ook hier is het Hof duidelijk: onder verwijzing naar de definities stelt het Hof in r.o. 55 "De bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 bevestigen de uitlegging dat het begrip 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam eveneens ziet op verslechtingen die niet leiden tot een indeling van dat waterlichaam in een lagere klasse. Uit die bepaling blijkt uitdrukkelijk dat achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen dient te worden voorkomen."

12. Het Hof heeft veel overwegingen nodig om gemotiveerd en overtuigend tot zijn oordeel te komen. Dat is niet vreemd gezien de complexiteit van de richtlijn maar ook noodzakelijk omdat van dit arrest de effectiviteit (nuttige werking) van het gehele Europese waterrecht afhangt. Omdat de Commissie door het complexe, samenhangende stelsel, de planmatige aanpak met lange looptijden, de vele uitzonderingsmogelijkheden en de flexibiliteit die het stelsel ondanks alles biedt, niet snel zal kunnen bewijzen dat een lidstaat haar verplichtingen niet nakomt (zie het arrest over de kostenterugwinning) is zij afhankelijk van nationale rechters die prejudiciële vragen stellen. En dat doen de nationale rechters niet zo graag, want het vertraagt een groot aantal lopende zaken en de uitkomst kan het nationale beleid frustreren. Bij een dergelijke mate van flexibiliteit staat of valt de effectiviteit met de aard van de hoofdverplichtingen, in casu de algemene doelstellingen en de milieudoelstellingen uit artikel 4 KRW. Het is van tweeën een. Wil men een effectief waterbeleid realiseren dan kiest men óf een grote mate van flexibiliteit met daarbij behorende handhaafbare, strikt verbindende doelstellingen gecombineerd met beperkte uitzonderingsmogelijkheden die aan strenge voorwaarden zijn verbonden (gemakshalve toch maar als resultaatsverplichting aan te duiden) óf handhaafbare deelverplichtingen uit de rest van de KRW in combinatie met fluïde milieudoelstellingen (inspanningsverplichtingen met daarbovenop nog uitzonderingsbepalingen). Mijn voorkeur gaat uit naar de eerste optie, omdat die het bereiken van de doelstellingen voorop stelt en voor het overige alle ruimte laat voor innovatieve, duurzame of anderszins werkbare oplossingen (zie voor een pleidooi voor duidelijke en verplichtende doelstellingen gecombineerd met flexibiliteit in de uitvoering: M. van Rijswijk en W. Salet, 'Enabling the contextualization of legal rules in responsive strategies to climate change', *Ecology and Society*, 2012, 17(2): 18). Het is dus ook niet vreemd dat het Hof naar zoveel aspecten verwijst om zijn oordeel te onderbouwen: nadat de verplichtingen in iedere fase van het proces als dwingend zijn bestempeld, er een koppeling is aangebracht tussen individuele besluiten en de milieudoelstellingen vervolgt het Hof door te onderzoeken of de verplichting 'achteruitgang te voorkomen' inderdaad betekent dat iedere achteruitgang moet worden voorkomen. Het Hof concludeert eerst dat de klassenbenadering niet is gebaseerd op de bewoordingen van de richtlijn: "Zoals blijkt uit punt 1.4.1, onder iii), van bijlage V bij richtlijn 2000/60, dient de

interkalibratie evenwel uitsluitend om de toestandsklassen ‘zeer goed’, ‘goed’ en ‘matig’ af te bakenen”, om vervolgens in r.o. 56 “*na te gaan of deze letterlijke uitlegging wordt bevestigd door de context waarvan het begrip ‘achteruitgang van de toestand’ van een oppervlaktewaterlichaam deel uitmaakt*”. En dat is zo: “*De klassen vormen zodoende slechts een instrument ter beperking van de beoordelingsruimte van de lidstaten bij de vaststelling van de kwaliteitselementen die de werkelijke toestand van een bepaald waterlichaam weergeven.*” Uit r.o. 60-63 blijkt dat deze uitleg gekozen is vanwege de noodzakelijke effectiviteit van de richtlijn. De toestandsklassebenadering zou leiden tot enerzijds het wegvallen van bescherming van wateren in de laagste klasse, terwijl die “*evenwel juist bijzondere aandacht behoeven*” (r.o. 63) en zou anderzijds leiden tot een afname van de bescherming van wateren die behoren tot de hoogste klassen (r.o. 65).

Door te kiezen voor een strikte uitleg van de verplichting zorg te dragen voor ‘geen achteruitgang’ (one out-all out in plaats van de toestandsklassenbenadering) “*behoudt de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen daarentegen haar nuttige werking volledig wanneer het begrip ‘achteruitgang’ wordt uitgelegd onder verwijzing naar een enkel kwaliteitselement of een enkele stof, aangezien die verplichting dan iedere verandering omvat waardoor de verwezenlijking van het voornaamste doel van richtlijn 2000/60 in gevaar kan worden gebracht.*” (r.o. 66)

13. Is er dan helemaal geen ruimte voor een belangenafweging of voor het meenemen van economische overwegingen? In Nederland bijvoorbeeld is het ambitieniveau voor de uitvoering van de KRW behoorlijk teruggeschroefd na het intreden van de economische crisis. Ja, die ruimte is er zeker. De KRW kent in artikel 4 meer leden met uitzonderingen dan harde verplichtingen en die laten voldoende ruimte voor een belangenafweging. De lidstaten dienen de belangenafweging echter in de juiste fase toe te passen. Dat is niet wanneer de milieudoelstellingen worden geïmplementeerd, maar kan alleen indien een rechtmatig beroep wordt gedaan op de uitzonderingsbepalingen. Het Hof stelt het in r.o. 68 als volgt: “*Anders dan de Bundesrepublik Deutschland aanvoert, lenen de bewoordingen van artikel 4, lid 1, onder a), i), van richtlijn 2000/60 zich niet tot een uitlegging volgens welke enkel ‘ernstige aantastingen’ een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam vormen, en die in wezen is gebaseerd op een afweging tussen de negatieve effecten op de wateren en de economische belangen op het gebied van water. Daarenboven dient te worden vastgesteld dat een dergelijke uitlegging, (...) geen rekening houdt met het in die richtlijn gemaakte onderscheid tussen de verplichting om achteruitgang van de toestand van een waterlichaam te voorkomen en de afwijkingsgronden van artikel 4, lid 7, van die richtlijn, aangezien alleen die afwijkingsgronden elementen van belangenafweging bevatten.*” Indien een lidstaat zich beroept op een van de uitzonderingen dient overigens aan alle — cumulatieve — eisen van de uitzonderingsbepaling te worden voldaan.
14. Geeft het Hof nu antwoord op de belangrijke vragen die ik aan het begin van deze annotatie formuleerde? Ja, en wel op de volgende wijze:
- Het juridisch karakter van de milieudoelstellingen uit artikel 4 KRW (resultaats- of inspanningsverplichting) is aanzienlijk verduidelijkt. Het betreft (zeer) dwingende bepalingen die in iedere fase van de KRW dezelfde rol spelen.
 - Er kan alleen van de milieudoelstelling of verplichting worden afgeweken door een beroep te doen op een van de uitzonderingen waarin de richtlijn voorziet.

- De doelstelling ziet niet slechts op aangewezen waterlichamen maar op alle oppervlaktewateren.
 - Het is niet voldoende de doelstellingen te koppelen aan de vaststelling van plannen en programma's: er dient een 'koppeling' te zijn tussen milieudoelstellingen en de daaruit voortvloeiende kwaliteitseisen en plannen en programma's én tussen milieudoelstelling en concrete besluiten en maatregelen. De ten uitvoerleggingsverplichting ziet op iedere fase van de cyclische en adaptieve benadering die de KRW introduceert.
 - Er is alleen ruimte voor economische overwegingen en een belangenafweging op het moment dat een beroep op een uitzonderingsbepaling wordt gedaan.
 - Het begrip 'geen achteruitgang' van de toestand van een waterlichaam betekent dat er geen achteruitgang mag plaats vinden. Het is niet toegestaan alleen een significante of aanzienlijke achteruitgang als zodanig aan te merken en ook de toestandsklassenbenadering is niet zonder meer toegestaan. Het is 'one out- all out'.
 - De betekenis van de verbeteringsdoelstelling heeft hetzelfde dwingende karakter als de verplichting er voor zorg te dragen dat er geen achteruitgang plaatsvindt.
- 15.** De consequenties van het arrest voor de huidige Nederlandse praktijk en jurisprudentie zijn groot, heel groot. Alle hierboven besproken kwesties worden in het Nederlandse (water)recht anders uitgelegd, dus dat vraagt aanpassing van praktijk (beleid en uitvoering), wetgeving en jurisprudentie. Wat betreft de aanpassing van de wetgeving gaat het niet alleen om de waterwetgeving. Ook de Wet milieubeheer zal aangepast dienen te worden, evenals de lagere wetgeving zoals de AMvB's die de vergunningplicht voor projecten of activiteiten vervangen. In 2009 werd al duidelijk dat de KRW niet alleen impact zou hebben op het waterbeleid, maar ook op de aanpalende beleidsterreinen als landbouw, milieu, natuur, luchtkwaliteit, verkeer en vervoer etc. Dat was destijds de reden dat het Aquareinrapport zo'n grote impact had en uiteindelijk leidde tot de 'pragmatische' implementatie. Nederland heeft een correcte en loyale implementatie 15 jaar uit weten te stellen. Het is nu tijd om onze vroegere ambities weer op te pakken.
- 16.** Een laatste vraag is of de in voorbereiding zijnde Omgevingswet — die als uitgangspunt de integratie van het gehele omgevingsrecht heeft — het juiste juridische kader blijft voor de implementatie van Europese waterwetgeving. Zeer wel kan worden betoogd dat dit goed mogelijk is en dat water uitstekend kan worden geïntegreerd in de Omgevingswet. Dat heeft echter met name zin als er inderdaad gekozen wordt voor integratie. Dan wordt het omgevingsrecht daadwerkelijk beter en eenvoudiger. Na het arrest van het Hof betekent dit echter dat bij alle activiteiten die een impact op de waterkwaliteit hebben de systematiek van het Europese waterrecht gevolgd dient te worden. Dus strikte verplichtingen, een koppeling van milieudoelen aan plannen én concrete besluiten en maatregelen en dus een andere invulling van de programmatische aanpak dan de wetgever voor de andere delen van het omgevingsrecht voor ogen heeft. De vraag is of dit politiek een haalbare kaart is, nu de KRW-benadering niet bepaald overeenstemt met wat de wetgever voor ogen heeft met de introductie van een programmatische aanpak voor het hele omgevingsrecht. Alternatief is water wel te integreren in de Omgevingswet, maar dan telkens een ander regime voor water dan voor de rest van het omgevingsrecht vast te stellen. Dat is nu al voor een groot deel het geval (zoals bij plannen, monitoring, inspraak), maar wordt dan uitgebreid naar de milieukwaliteitsnormering en het verlenen van toestemmingen (vergunningen, algemene regels, projectbesluiten). De vraag is wat dan nog de meerwaarde van integratie is. Het wordt er in ieder geval niet eenvoudiger op.

17. Een laatste opmerking moet mij van het hart. Het Nederlandse waterrecht zal na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer bestaan als zelfstandig rechtsgebied. Dat heeft als gevolg dat ook voor het waterbeheer wordt gekozen voor een juridisch stelsel met betrekkelijk open normen waar het bestuur een grote mate van vrijheid krijgt bij de daadwerkelijke invulling van het waterbeleid. De rol van de wetgever op de concretisering van de normstelling wordt daarmee flink teruggebracht. Voor de rechter blijft er niet veel over dan een marginale toetsing van besluiten die met veel beleidsvrijheid tot stand zijn gebracht. De rechtsbescherming wordt zo sterk uitgehold. Een en ander leidt tot een verschuiving van de invloed van de wetgever naar bestuur en eveneens van de rechter naar het bestuur. Dat is bovenal een politieke keuze — de Tweede Kamer ging juichend akkoord met het wetsvoorstel Omgevingswet —, maar het is ook een keuze die er toe leidt dat er voor een jurist niet veel meer te doen valt en waardoor de rol van het recht bij de verwezenlijking van het omgevingsbeleid gemarginaliseerd wordt. Als ook het Europese waterrecht gereduceerd zou worden tot een beleidsterrein waar het recht nauwelijks meer kan bijdragen aan de effectiviteit ervan, zou dat een enorme stap achteruit zijn. Vrijheid en flexibiliteit hebben een 'stok achter de deur' nodig om optimaal benut te kunnen worden. Bedacht moet worden dat goed waterbeheer wezenlijk is voor een duurzame samenleving, het recht kan daar mijns inziens een waardevolle bijdrage aan leveren. Met dit arrest is de effectiviteit van het waterrecht gered door het Europese recht. Hulde aan het Hof.

Voetnoten

- [2.] PBL 327, blz. 1. Richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PBL 140, blz. 114). Deze richtlijn is aangevuld door richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PBL 372, blz. 19).
- [3.] Zie voor een gedetailleerde bespreking: Josefsson H., Baaner, L., The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?, *Journal of Environmental Law*, deel 23 (2011), nr. 3, blz. 463; Irvine, K., Classifying ecological status under the European Water Framework Directive: the need for monitoring to account for natural variability, *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, deel 14, nr. 2 (2004), blz. 107; Thieffry, P., Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau, *Europe*, nr. 2 (2001), blz. 4; en Leprince, S., *La directive cadre 2000/60/CE 'eau': exposé général et premières considérations relatives à sa mise en oeuvre*, in Neuray, J.F., (uitg.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruylant, 2005.
- [4.] Artikel 2 KRW bevat bijvoorbeeld 41 verschillende definities, zowel van geografische begrippen als technische watertoestandsbegrippen. De doelstelling van de KRW wordt omschreven door een half dozijn kenmerken, opgesomd in het eerste artikel. Bovendien is voor de bepaling van de milieudoelstellingen in artikel 4 gekozen voor een regeling met uitzonderingen op meerdere niveaus.
- [5.] Zie de richtsnoeren van de Commissie op het volgende internetadres: <http://www.waterframeworkdirective.wdd.moa.gov.cy/guidance.html>
- [6.] Bijvoorbeeld Water information system for Europe (WISE), Infrastructure for spatial information in the European Community (Inspire), Shared environmental information system (SEIS), Programme européen de surveillance de la Terre (GMES).
- [7.] Zie de mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees economisch en sociaal comité en het Comité van de regio's: Een blauwdruk voor het behoud van de Europese wateren, COM(2012) 673 final, blz. 18.
- [8.] Document van de Raad 10917/06 van 26 juni 2006, 'Herziening van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling (EU-SDO) — Vernieuwde strategie'.
- [9.] Zie punt 19 van de considerans van de KRW.
- [10.] Blijkens artikel 1 is de KRW van toepassing op alle wateren: landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater.
- [11.] Voor grondwaterlichamen geldt een afzonderlijke definitie.
- [12.] Zie bijlage II, punt 1.1, KRW.

- [13.] Artikel 2, punt 21, betreffende de ecologische toestand, verwijst naar bijlage V KRW, waarmee de toestand van waterlichamen kan worden ingedeeld. Zo kan worden vastgesteld welke resultaten moeten worden bereikt wat betreft de waterkwaliteit. Artikel 2, punt 24, KRW, betreffende de goede chemische toestand, verwijst naar bijlage IX KRW. De chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam wordt bepaald met behulp van grenswaarden die de mate aangeven waarin aan de milieukwaliteitsnormen is voldaan. Er zijn twee klassen vastgesteld: goed (er is aan de normen voldaan) en niet goed (er is niet aan de normen voldaan). Er wordt gecontroleerd op 41 stoffen: 8 stoffen die als gevaarlijk worden aangemerkt (bijlage IX KRW) en 33 prioritair stoffen (bijlage X KRW).
- [14.] § 31, lid 2, WHG bepaalt: "Indien de oppervlaktewateren niet in een ecologisch goede staat kunnen worden gebracht of indien deze staat verslechtert, is dat niet strijdig met de in de §§ 27 en 30 genoemde beheersbeginselen, indien 1. dit veroorzaakt wordt door een nieuwe verandering in de fysieke kenmerken van het waterlichaam of van het piëzometrisch niveau van het grondwater, 2. deze verandering een groot algemeen belang dient of de voordelen van de nieuwe verandering groter zijn voor de gezondheid of de veiligheid van de mens of voor de duurzame ontwikkeling dan de voordelen die het bereiken van de beheersdoelen voor het milieu en de samenleving heeft, 3. de doelen die worden nagestreefd met de verandering van het waterlichaam, niet kunnen worden bereikt door andere passende maatregelen die significant minder negatieve milieueffecten hebben, technisch realiseerbaar zijn en waarvan de kosten niet onevenredig hoog zijn, en 4. alle haalbare maatregelen worden genomen voor het terugdringen van de negatieve invloed op de toestand van het waterlichaam."
- [15.] Zie voor een analyse van het verband tussen beide vragen punt 85 van deze conclusie.
- [16.] Arrest *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (C-165/09-C-167/09, EU:C:2011:348, punt 75).
- [17.] Arresten *Commissie/Luxemburg*, (C-32/05, EU:C:2006:749, punt 41) en *Commissie/Duitsland*, (C-525/12, EU:C:2014:2202, punt 50).
- [18.] In het geval van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen zou ten minste gestreefd moeten worden naar een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand.
- [19.] Aan de hand van de specificaties in bijlage II KRW is een eerste kwalificatie mogelijk van alle betrokken waterlichamen, alsmede een indeling in categorieën (rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren, kunstmatige of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen) en vervolgens in typen (A/B). Op grond van bijlage III KRW is overigens eveneens een economische analyse vereist.
- [20.] Zie bijlage II KRW.
- [21.] Voor deze typen waterlichamen schrijft de KRW een meer gedetailleerde analyse voor, om het opstellen ontwerp van de in artikel 8 KRW voorgeschreven monitoringsprogramma's en de in artikel 11 KRW voorgeschreven maatregelenprogramma's te optimaliseren. Zie bijlage II, punt 1.5, slot, KRW.
- [22.] Zie artikel 8 junctis de punten 1.3 en 1.4 van bijlage V, KRW.
- [23.] Zie voor een gedetailleerde beschrijving van de typen monitoring, WISE Guidance Document, aantekening 6, <http://ec.europa.eu/environment/water/participation/pdf/waternotes/WATER%20INFO%20NOTES%20-%20FR.pdf>
- [24.] Het resultaat van de monitoring dient blijkens punt 1.3.1 van bijlage V KRW met name voor het vaststellen van de behoefte aan monitoringsprogramma's in de lopende en de latere stroomgebiedsbeheersplannen.
- [25.] Zie het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de KRW, COM (2012) 670 def., blz. 4.
- [26.] In de rechtsleer is erop gewezen dat, hoewel de maatregelenprogramma's moeten worden vastgesteld voor een bepaald stroomgebiedsdistrict, de inhoud ervan gewoonlijk wordt uitgevoerd aan de hand van wettelijke maatregelen die van toepassing zijn op het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat, en niet aan de hand van besluiten die uitsluitend voor het bewuste stroomgebiedsdistrict worden genomen. Zie Hollo, E., Vertaileva Vesioikeus, blz. 119, [vergelijkend waterrecht], Suomen Ympäristöoikeustieteen Seura ry, Helsinki 2003.
- [27.] Aangegeven in bijlage VI, deel B, KRW.
- [28.] Zie de lijst in bijlage VI, deel A, KRW.
- [29.] In de zin van bijlage II, punten 1.4. en 1.5, KRW.
- [30.] De beheerplannen (artikel 13, leden 6 en 7) en de maatregelenprogramma's (artikel 11, lid 7) volgen hetzelfde tijdpad: zij moeten uiterlijk op 22 december 2009 zijn vastgesteld en worden vóór 22 december 2015 en vervolgens iedere zes jaar opnieuw beoordeeld. De maatregelen zelf moeten per 22 december 2012 in uitvoering zijn.
- [31.] Zie het beheerplan voor 2009, te raadplegen op het volgende adres: <http://www.fgg-weser.de/Download>
Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf
- [32.] Zie a contrario het arrest *Stichting Natuur en Milieu e.a.* (EU:C:2011:348) betreffende richtlijn 2001/81/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake nationale emissieplafonds voor bepaalde luchtverontreinigende stoffen (PB L 309, blz. 22).
- [33.] Voorgeschreven in punt 1.4.1, iv-ix, bijlage V, KRW. Zie voor de analyse van dit begrip punt 96 van de onderhavige conclusie.
- [34.] Zie verklarend document van de Commissie 'Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive', Guidance

Document nr. 20, 'Exemptions to the Environmental Objectives'.

- [35.] Het verdient overigens vermelding dat artikel 4 KRW een gradatie in de te bereiken doelstellingen introduceert, aangezien het volgens de wetgever mogelijk is dat voor hetzelfde waterlichaam verschillende doelstellingen en daarmee verschillende maatregelen gelden. Uit artikel 4, lid 2, KRW volgt namelijk dat, indien er op een gegeven waterlichaam meerdere KRW-doelstellingen van toepassing zijn, de meest strenge doelstelling geldt.
- [36.] Voorstel voor een richtlijn van de Raad, COM(97) 49 def, punt 1.
- [37.] Zie bijvoorbeeld het oorspronkelijke voorstel van de Commissie, COM(97) 49 def; gewijzigd voorstel, COM(1999) 271 def, blz. 16-22; gemeenschappelijk standpunt van de Raad nr. 41/1999, bovengenoemd, evenals de gemeenschappelijke ontwerptekst zoals goedgekeurd door het Bemiddelingscomité als bedoeld in artikel 251, lid 4, van het EG-Verdrag, PE-CONS 3639/00, ENV 221, CODEC 513.
- [38.] Zie amendement nr. 42 en punt 3.1 van het Verslag van het Europees Parlement van 8 juli 1998 over het voorstel en de gewijzigde voorstellen voor een richtlijn van de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (COM(97)0049 – C4-0192/97, COM(97)0614 – C4-0120/98 en COM(98)0076 – C4-0121/98 – 97/0067(SYN)), document A4-0261/98.
- [39.] Zie punt 3.2.1 van het Europees Parlement, aangehaald in de vorige voetnoot.
- [40.] COM(97) 49 def.
- [41.] Artikel 4 in de versie voortvloeiend uit het gemeenschappelijke standpunt (EG) nr. 41/1999 van 22 oktober 1999, vastgesteld door de Raad, volgens de procedure van artikel 251 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (PB C 343, blz. 1).
- [42.] Artikel 4 KRW in de versie van het advies van de Commissie overeenkomstig artikel 251, lid 2, sub c, van het EG-Verdrag over de amendementen van het Europees Parlement op het gemeenschappelijk standpunt van de Raad inzake het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid [COM(97) 49 def, COM(97) 614 def, COM(98) 76 def, en COM(99) 271 def]], houdende wijziging van het voorstel van de Commissie overeenkomstig artikel 250, lid 2, van het EG-Verdrag [COM/2000/0219 def — COD 97/0067].
- [43.] Verslag over de door het bemiddelingscomité goedgekeurde gemeenschappelijke ontwerptekst van de richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid [C5-0347/2000 – 1997/0067(COD)], documentnr. A5-0214/2000: "Met betrekking tot de doelstellingen en hun bindende aard werd een compromis bereikt waarbij bijna in zijn geheel het uitgangspunt wordt gevolgd van de amendementen van het Parlement in tweede lezing. De formulering voor de diverse verplichtingen is nu: 'de lidstaten...' (+werkwoord). Pogingen van de Raad om de verplichtingen weer af te zwakken door toevoeging van de woorden 'waar haalbaar' aan de verschillende punten, werden door de EP-delegatie met succes weerstaan."
- [44.] Uit het arrest *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, punt 45) blijkt echter dat het verbod van achteruitgang zelfs geldt tijdens de omzettingperiode, voorafgaand aan de vaststelling van beheersplannen. Zie arrest *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 57 en 58).
- [45.] Het Hof heeft niettemin het verband benadrukt tussen de op behoud gerichte maatregelen die de lidstaten *dienen vast te stellen* krachtens artikel 4, lid 1, KRW en het daaraan voorafgaand opstellen van een beheersplan voor het betreffende district. Zie in dit verband arrest *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560, punten 49–62).
- [46.] Arrest *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2012:560, punten 57 en 58).
- [47.] Arrest *Commissie/Luxemburg* (EU:C:2006:749, punten 42 en 63).
- [48.] Zie punt 53 van de conclusie van advocaat-generaal Sharpston in de zaak *Commissie/Luxemburg* (C-32/05, EU:C:2006:334).
- [49.] Zie punt 59 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2011:651).
- [50.] Met uitzondering van de beschermde gebieden in de zin van artikel 1, lid 1, sub c, KRW, kunnen de lidstaten voor bepaalde waterlichamen minder strenge doelen vaststellen, zoals bepaald in artikel 4, lid 5, KRW, indien de betreffende waterlichamen in zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is, dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Artikel 4, lid 6, KRW bepaalt dat een tijdelijke achteruitgang van waterlichamen niet beschouwd wordt als strijdig met de KRW indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen. Tot slot: Behalve waar het beschermde wateren betreft is volgens artikel 4, lid 4, KRW uitstel toegestaan, hoewel de goede toestand van de wateren in beginsel in 2015 moet zijn bereikt.
- [51.] Deze uitzondering is eveneens van toepassing in geval van een verandering in het peil van grondwaterlichamen.
- [52.] Zie punt 62 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a.* (EU:C:2011:651).
- [53.] De BUND verwijst naar het beheersplan voor de Wezer (http://www.fgg-weser.de/Download_Dateien/bwp2009_weser_091222.pdf), waaruit blijkt dat in de betrokken sectoren van de Beneden-Wezer

de bewuste oppervlaktewaterlichamen voor het merendeel slechts een matig ecologisch potentieel bezitten, terwijl een aantal zijrivieren van de Wezer, die eveneens vallen onder het ontwikkelingsproject, zelfs een slecht ecologisch potentieel bezitten.

- [54.] Zie het genoemde beheersplan, hoofdstuk 5, blz. 6 en volgende. De BUND geeft overigens aan dat de Commissie een inbreukprocedure ter zake heeft ingeleid tegen de Bondsrepubliek Duitsland, onder nummer 2012/4081 (de ingebrekestelling van de Commissie is gedateerd op 21 juni 2012), omdat het beheersplan op dit punt onvoldoende zou zijn.
- [55.] Wat dit betreft ben ik van mening dat er niet alleen rekening gehouden moet worden met de in artikel 4 KRW bepaalde uitzonderingen, maar eveneens met het geheel van de waterwetgeving, die de werking van de kaderrichtlijn kan verstoren. Voor een overzicht van de relevante richtlijnen op dit gebied, zie punt 43 van mijn conclusie in zaak C-525/12, *Commissie/Duitsland* (C-525/12, EU:C:2014:449)..
- [56.] § 27 WHG, getiteld: 'Beheersdoelstellingen oppervlaktewateren' bepaalt het volgende: "1) Voor zover zij niet als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangemerkt krachtens § 28, worden oppervlaktewateren zodanig beheerd, dat 1.) achteruitgang van de ecologische en chemische toestand wordt voorkomen en 2.) een goede ecologische en chemische toestand wordt behouden of verkregen. 2) Oppervlaktewateren die krachtens § 28 als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangemerkt, worden zodanig beheerd, dat 1.) achteruitgang van het ecologische potentieel en de chemische toestand wordt voorkomen en 2.) een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand wordt behouden of verkregen."
- [57.] De onderhavige analyse is niet van toepassing op grondwater en sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen.
- [58.] Voor een gedetailleerd overzicht van de classificatie, zie de Common Implementation Strategy, Guidance Document nr. 13, getiteld: 'Overall approach to the classification of ecological status and ecological potential'.
- [59.] Voor de chemische toestand stelt de KRW twee klassen vast.
- [60.] Zie de bijlagen II en V KRW voor een overzicht van de typen A en B en de categorieën waterlichamen.
- [61.] Voor ieder type waterlichaam controleren de lidstaten zodoende de hydromorfologische en fysisch-chemische omstandigheden, die de waarden vormen van de kwaliteitselementen in punt 1.1 van bijlage V, KRW. De lidstaten dienen eveneens biologische referentieomstandigheden vast te stellen in de vorm van waarden van de kwaliteitselementen in punt 1.2 van bijlage V, KRW.
- [62.] Zie punt 1.2.1 van bijlage V, KRW. Biologische kwaliteitselementen zijn met name de schatting van het fytoplankton, macrofyten en fyto benthos, de benthische ongewervelde fauna en de ichthyofauna. Wat betreft de hydromorfologische elementen gaat het om de schatting van de hoeveelheid en de dynamiek van het debiet, de verbinding met het grondwater, de continuïteit van de rivier, de typen vaargeulen, de variatie in breedte en diepte en de structuur en toestand van de oevers. Voor de fysisch-chemische kwaliteitselementen wordt een schatting gemaakt van de saliniteit, de zuurstofgraad, de thermische omstandigheden, de pH-waarde en van specifieke verontreinigende stoffen.
- [63.] In de formulering van punt 1.4. 1., sub ii, van bijlage V, KRW.
- [64.] Krachtens punt 1.2 van bijlage V, KRW.
- [65.] Voorgeschreven in punt 1.4.1, iv-ix, bijlage V, KRW.
- [66.] Zie punt 5 van de considerans van het besluit van de Commissie van 20 september 2013 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringssystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de interkalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van beschikking 2008/915/EG (*PBL* 266, blz. 1).
- [67.] Zie bijlage IV, punt 1.4.1, sub iii, KRW.
- [68.] Zie het Commissiebesluit van 20 september 2013 (zie boven, voetnoot 66).
- [69.] In punt 1.4.2. sub i, bijlage V, KRW.
- [70.] Uit de rechtsleer blijkt dat dit beginsel meestal leidt tot een nadere onderverdeling, zie Josefsson, H., Baaner, L., *The Water Framework Directive: A Directive for the Twenty-First Century?*, *Journal of Environmental Law*, deel. 23 (2011), nr. 3, blz. 471.
- [71.] In dit verband kan worden volstaan met vermelding van het geval dat de toestand van een waterlichaam als geheel als slecht moet worden aangemerkt vanwege een enkele parameter. In een dergelijk geval zal iedere achteruitgang van de overige parameters zijn toegestaan, hoewel verdere achteruitgang formeel gesproken niet mogelijk is.
- [72.] Zo wordt in het bijzonder aangegeven dat een zeer goede toestand redelijkerwijs als referentietoestand moet worden beschouwd. Bovendien is reeds onderstreept dat, om de grenzen tussen de klassen te kunnen vaststellen, men zich zou moeten baseren op een puur wetenschappelijke analyse, waarvan de methodologie nog niet is vastgesteld. Zie de studie van Van de Bund, W., en Solimini, A., *Ecological Quality Assessment in Inland and Marine Waters, Ratios for Ecological Quality*, Rebecca Deliverable 10, Joint Research Centre, Institute for Environment and Sustainability 2007, blz. 10. http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/111111111/10875/2/6757_%20-%20Deliverable_10_1_%20recc.pdf. Zie eveneens Moss, B., *The determination of ecological status in shallow lakes -a tested system (Ecoframe) for implementation of the European Water Framework Directive*, KOPS 2003.
- [73.] Zie Guidance Document nr. 20, 'Exemptions to the Environmental Objectives', reeds aangehaald.
- [74.] Zie arresten *Dansk Rørindustri e.a./Commissie* (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P en C-213/02 P, EU:C:2005:408, punten 211-213) en *Commissie/Portugal* (C-70/06, EU:C:2008:3, punt 34).