



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
N. JÄÄSKINEN
van 23 oktober 2014¹

Zaak C-461/13

**Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
tegen
Bundesrepublik Deutschland**

[verzoek van het Bundesverwaltungsgericht (Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieu — Artikel 4 van richtlijn 2000/60/EG — Waterbeleid van de Europese Unie — Milieudoelstellingen betreffende oppervlaktewater — Achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam — Voorgenomen aanleg van een vaargeul — Eventuele verplichting van de lidstaten tot het verbieden van alle projecten die een negatieve invloed hebben of kunnen hebben op de toestand van oppervlaktewaterlichamen”

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, onder 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

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 327, blz. 1. Richtlijn zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB L 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 (PB L 372, blz. 19).

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 op⁴. Het is wat dit betreft symptomatisch dat het waterbeheerstelsel van de KRW aanleiding heeft gegeven tot een indrukwekkende hoeveelheid toelichtingen⁵, het opzetten van gespecialiseerde databanken⁶ en onderzoeken inzake water in de context van het zevende kaderprogramma voor onderzoek van de Europese Unie⁷.

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 Unie⁸. 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

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 œuvre”, 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.

II – Toepasselijke bepalingen

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 vallen¹⁰ 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

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 prioritare stoffen (bijlage X KRW).

13. Artikel 4, lid 1, onder a), KRW, getiteld „Milieudoelstellingen”, bepaalt:

„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 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 *stroomgebiedsbeheersplannen*, die volgens bijlage VII KRW worden opgesteld. Uit dit artikel blijkt met name dat een dergelijk beheersplan 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 beheersplan 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 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. Subsidiair 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.

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.”

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, onder 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 beheersplanning?
- 2) Moet het begrip ‚achteruitgang van de toestand’ in artikel 4, lid 1, onder 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, onder a), i), [KRW]?
- 4) Moet artikel 4, lid 1, onder a), ii) en 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 beheersplanning?”

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, onder 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 vraag¹⁵, betreft de uitlegging van het begrip „achteruitgang van de toestand” van artikel 4, onder 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, onder a), i) tot en met 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 beheersplanning. 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, onder a), i) tot en met iii), KRW zien op beheersplannen 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, onder 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.

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).

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, onder 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, onder 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, onder a), ii) en iii), alle waterlichamen, zodat uiterlijk eind 2015 een goede toestand wordt bereikt. Volgens artikel 4, lid 1, onder 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 beheersplan 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.

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.

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 zijn²⁰, 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.

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 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-%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.

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, onder a), KRW vastgestelde maatregelen²⁸, evenals de maatregelen bedoeld in artikel 11, onder 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 controles namelijk 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, onder a), i), KRW. Zoals blijkt uit artikel 11, lid 3, onder 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 vaststellen²⁹ 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 beheersplannen* in de zin van artikel 13 KRW. De beheersplannen bevatten de in bijlage VII bepaalde elementen. De KRW schrijft een regelmatige herbeoordeling en bijstelling voor van de maatregelenprogramma's en de beheersplannen.³⁰ Het beheersplan 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

25 — Zie het verslag van de Commissie over de tenuitvoerlegging van de KRW, COM (2012) 670 final, 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 beheersplannen (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.

wordt aangegeven dat een beheersplan 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 beheersplan 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, onder 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 beheersplannen, 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 analyseren³⁴, de enige uitleg die in overeenstemming is met zowel de tekst als het doel van dit artikel, 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 beheersplan 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.

31 – Zie het beheersplan 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 – Voorgescreven 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”.

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 voorkoming van verdere achteruitgang in artikel 4, lid 1, onder a), KRW

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

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 ontwerp tekst 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.

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 voorstel⁴⁰ („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 beheersplannen omschreven *maatregelenprogramma's ten uitvoer worden gelegd* [...]”)⁴² en de uiteindelijk vastgestelde tekst („Bij de tenuitvoerlegging van het in het stroomgebiedsbeheersplan 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, onder a), i), KRW, beschouwd in samenhang met artikel 1, onder a), KRW, opgevat moet worden als een algemeen toepasselijke regel. Zoals het Hof heeft aangegeven⁴⁴, is de toepasbaarheid ervan afhankelijk van het vaststellen van een beheersplan voor een bepaald waterlichaam.

66. Ten eerste is de teneur van de hierboven beschreven ontstaansgeschiedenis, dat het verbod van achteruitgang als autonoom is geconcipieerd, 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, onder 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.

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, onder 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 ontwerp tekst 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 Aitolokarnanias* e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 57 en 58).

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, onder a), i), KRW, eerst de tenuitvoerlegging van de nodige maatregelen ter voorkoming van achteruitgang, voordat het onder 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, onder 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 beheersplannen 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 omzettingperiode 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

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).

en grondwater”). Het Hof heeft eveneens vastgesteld dat „artikel 2 van de richtlijn, gelezen in samenhang met – bijvoorbeeld – artikel 4 ervan, 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, onder 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 doelen⁴⁸, namelijk verslechtering van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen te voorkomen en uiterlijk eind 2015 een goede staat van deze wateren te bereiken⁴⁹.

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 fysieke 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.

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 *Commission/Luxemburg* (C-32/05, EU:C:2006:334).

49 — Zie punt 59 van de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak *Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e.a.* (EU:C:2011:651).

50 — Met uitzondering van de beschermde gebieden in de zin van artikel 1, lid 1, onder 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.

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 beheersplannen, 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 beheersplannen 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 beheersplan 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, onder 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.

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.

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 uitzonderingen⁵⁵, 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, onder 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, onder 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, onder 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, onder 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, onder 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.

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.”

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, onder 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 van de ecologische toestand volgens de criteria in bijlage V KRW.

2. Het systeem van classificatie van de ecologische toestand van waterlichamen⁵⁷ 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, onder 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 waterlichaam⁶⁰ maar niet in de KRW 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.

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.

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 kwaliteitcoëfficiënten* (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.

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., onder ii), van bijlage V, KRW.

64 — Krachtens punt 1.2 van bijlage V, KRW.

65 — Voorgescreven 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 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 (PB L 266, blz. 1).

67 — Zie bijlage IV, punt 1.4.1, onder iii), KRW.

68 — Zie het Commissiebesluit van 20 september 2013 (zie boven, voetnoot 66).

69 — In punt 1.4.2. onder i), bijlage V, KRW.

3. Gevolgen voor de uitleg van het begrip „achteruitgang” in de zin van artikel 4, lid 1, onder 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, onder 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.

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.

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 Commissie⁷³, 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, onder 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 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.

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/JRC36757/6757%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).

V – Conclusie

110. Ik geef het Hof in overweging om de gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 4, lid 1, onder 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, onder 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.”