



**JURIDISCH
KADER
DOELFASERING,
DOELVERLAGING
EN AFWENTELING**

**KRW -
VERKEN-
NINGSFASE**



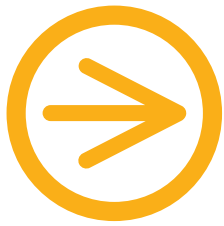
Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

stowa

Interprovinciaal Overleg



 UNIE VAN WATERSCHAPPEN



**JURIDISCH
KADER
DOELFASERING,
DOELVERLAGING
EN AFWENTELING**

**KRW -
VERKEN-
NINGSFASE**

Amersfoort, april 2018

Uitgave

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
Postbus 2180
3800 CD Amersfoort

Auteurs De handreiking is opgesteld door Twynstra Gudde, Witteveen+Bos, RoyalHaskoningDHV en Colibrice Advies.

Begeleiding

De opstelling van deze handleiding werd begeleid door de landelijke werkgroep Doelstellingen, cluster MRE: Jappe Beekman (Waterschap Aa en Maas), Harry Bouwhuis (Waterschap Zuiderzeeland), Harry van Buggenum (Waterschap Limburg), Pui Mee Chan (STOWA), Ruben van Kessel (Waterschap Vallei en Veluwe), Martin van der Lee (Provincie Utrecht), Marie-Louise Meijer (Waterschap Hunze en Aa's), Bert Meijers (Provincie Gelderland), Ute Menke (Rijkswaterstaat/WVL, secretaris), Marieke Ohm (Rijkswater-staat/WVL), Leo Santbergen (Waterschap Brabantse Delta), Petra Schep (Waterschap Drents Overijsselse Delta), André van de Straat (Provincie Zeeland), Marcel Tonkes (Provincie Overijssel, voorzitter), Wim Twisk (Hoogheemraadschap Schieland en Krim-penerwaard), Bas van der Wal (STOWA) en Peter Wondergem (Rijkswaterstaat/CSN).

Vormgeving Shapeshifter.nl | Utrecht

STOWA 2018-15

ISBN 978.90.5773.787.9

Copyright

De informatie uit dit rapport mag worden overgenomen, mits met bronvermelding.

Disclaimer

Dit rapport is gebaseerd op de meest recente inzichten in het vakgebied. Desalniettemin moeten bij toepassing ervan de resultaten te allen tijde kritisch worden be-schouwd. De auteurs en STOWA kunnen niet aansprakelijk worden gesteld voor even-tuele schade die ontstaat door toepassing van het gedachtegoed uit dit rapport.

INHOUDSOPGAVE

1	TOELICHTING OP OPDRACHT EN PROCES VERKENNINGSFASE	4
1.1	De opdracht van de verkenningfase en eindproduct vervolgfase	5
1.2	Doorlopen proces	5
1.3	Leeswijzer	5
2	INTRODUCTIE KADERRICHTLIJN WATER	6
3	NEDERLANDSE IMPLEMENTATIE VAN DE KRW	10
3.1	Planstelsel	11
3.2	Vastleggen van de KRW-doelen voor de waterlichamen	11
3.3	KRW-monitoring en rapportage naar Brussel	11
3.4	Overzicht organisaties betrokken bij KRW	13
3.5	Consequenties van de Omgevingswet op de KRW-implementatie	14
4	JURIDISCH KADER DOELFASERING	16
4.1	Criteria voor doelfasering	17
4.2	Ervaringen in andere lidstaten	23
5	JURIDISCH KADER MINDER STRENGE DOELEN	24
5.1	Criteria voor minder strenge doelen	25
5.2	Ervaringen in andere lidstaten	27
6	JURIDISCH KADER AFWENTELING	28
6.1	Beschrijving afwenteling tussen waterlichamen	29
6.2	Samenwerking en afstemming	30
7	OVERIGE VRAGEN	32
	BIJLAGEN	36
	Bijlage I Begrippenlijst	37
	Bijlage II Literatuurlijst	38
	Bijlage III Overzicht beantwoorde en onbeantwoorde vragen	39

 H1

TOELICHTING
OP OPDRACHT
EN PROCES
VERKEN-
NINGSFASE

H1 

1.1 DE OPDRACHT VAN DE VERKENNINGSFASE EN EINDPRODUCT VERVOLGFASE

De nationale regiekolom is verantwoordelijk voor de actualisatie van de Handreiking KRW-doelen (voorheen de Handreiking MEP/GEP) eind 2017. Om hiervoor goed gesteld te staan zijn drie sporen ingezet, die worden begeleid door werkgroepen:

- ⇒ Technische afleiding
- ⇒ Juridisch kader
- ⇒ Communicatie.

Dit rapport gaat in op het juridisch kader. De doelgroep voor dit rapport is primair de (sub-)werkgroep Doelstellingen en juridische specialisten die de inhoud nogmaals willen toetsen of de nog te maken vertaling willen herleiden. Het rapport is daarom doordrenkt met juridische taal en verwijst naar artikelen uit de KRW. Functionaliteit gaat in dit rapport boven leesbaarheid.

De eerste versie van dit rapport is in november 2016 opgeleverd. In die versie was een deel van de antwoorden op vragen over fasering van doelen en het vaststellen van minder strenge doelen opgenomen. In 2017 is dit rapport uitgebreid met antwoorden op de nog resterende vragen. Het eindresultaat hiervan is:

- ⇒ Een juridisch advies over welke wettelijke ruimte er is om over te gaan op minder strenge doelen en doelfasering, gebaseerd op welke artikelen en onder welke voorwaarden.
- ⇒ De ervaringen die in andere lidstaten zijn opgedaan met doelfasering en minder strenge doelen. De voorwaarden waaronder afwenteling kan worden meegenomen bij een beroep op minder strenge doelen en/of fasering.
- ⇒ Toepasbare QenA's over een aantal juridische kwesties, die eenvoudig kunnen worden opgenomen in de Handreiking KRW-doelen.

1.2 DOORLOPEN PROCES

Dit rapport is opgesteld door Miriam Aerts (Sterk Consulting), Simon Handgraaf (Colibri Advies), Wytze Dassen (Twynstra Gudde) en Evelien van der Kuil (Twynstra Gudde). Er zijn in de verkenningfase interviews afgenomen bij Jaap Kelderman (Secretaris-Directeur waterschap Amstel, Gooi en Vecht en voorzitter cluster MRE) en Diederik van der Molen (DGRW, lid EU Strategic Coordination Group KRW). In de tweede fase zijn eveneens interviews afgenomen, nogmaals met Diederik van der Molen (in verband met het overleg van de waterdirecteuren op Malta in mei 2017) en met Marleen van Rijswijk, professor aan de Universiteit Utrecht. De interviewverslagen zijn niet opgenomen als bijlage en zijn vertrouwelijk. De gebruikte literatuur is wel opgenomen in de bijlage. Het eindconcept is besproken in de werkgroep van 10 oktober 2017. De leden van de werkgroep hebben daarna nog schriftelijk commentaar gegeven. Dit commentaar is verwerkt in de definitieve versie van het rapport.

1.3 LEESWIJZER

Hoofdstuk 2 gaat in op de KRW vanuit een juridisch perspectief. Het is als het ware het juridisch kader op Europees niveau. Relevante delen van de richtlijn zijn overgenomen met duiding van governance, doelstelling, doelen, doorwerking en instrumenten. Hoe Nederland de KRW implementeert is beschreven in hoofdstuk 3. Het gaat in op de planprocedurele kant, vastlegging van doelen, monitoring en rapportage naar Brussel, de betrokken organisaties en de consequenties van de voorgenomen verandering van het planstelsel door de introductie van de Omgevingswet. De hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan op gelijke wijze in op drie verschillende onderdelen die betrekking hebben op doelstellingen: doelfasering, minder strenge doelen en afwenteling. Het gaat in op de juridische criteria, op toelichtende teksten en jurisprudentie (voor zover van toepassing). Tevens beschrijft het de ervaring in andere lidstaten.

 H2

INTRODUCTIE

KADER-

RICHTLIJN

WATER

WATER

RICHTLIJN

KADER-

INTRODUCTIE

H2 

De keuze in de Kaderrichtlijn water (KRW) voor de stroomgebiedbenadering heeft gezorgd voor meer samenhang in het waterbeleid. Lidstaten delen hun grondgebied in stroomgebiedsdistricten (die bestaan uit stroomgebieden) in. Voor elk stroomgebied treffen lidstaten passende administratieve regelingen en wijzen een passende bevoegde autoriteit aan (art. 3 KRW).

De doelstelling van de KRW is het bereiken en beschermen van een goede toestand (daaronder vallen zowel een goede ecologische als een goede chemische toestand) van landoppervlaktewater, overgangswateren, kustwateren en een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater (art. 1 KRW). De KRW heeft dus als doel een goede toestand voor het hele stroomgebied, dus niet alleen voor een waterlichaam.

AANWIJZING WATERLICHAMEN

Op basis van artikel 5 KRW zijn in 2004 analyses gemaakt van waterlichamen (begrenzing, watertype en status). De rapportages hiervan richtten zich op de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, de beoordeling van de milieueffecten van menselijke activiteiten en de economische analyse van het watergebruik. In 2013 zijn deze rapportages getoetst en bijgewerkt, deze toetsing en bijwerking gebeurt iedere zes jaar. De KRW onderscheidt drie categorieën oppervlaktewaterlichamen: natuurlijk, kunstmatig¹ of sterk veranderd. Een oppervlaktewaterlichaam kan als kunstmatig of sterk veranderd worden aangewezen vanwege ingrepen in de hydromorfologie (zie art. 4 lid 3 KRW).

DOELEN

De KRW heeft voor de oppervlaktewaterlichamen² als doel dat een goede toestand (zowel ecologisch als chemisch) moet worden gehaald (art. 4 KRW). Voor de als kunstmatig of sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen moet een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand worden bereikt. Het afleiden van een goed ecologisch potentieel (MEP/GEP) wordt ook wel technische doelaanpassing genoemd. De KRW bevat uitzonderingsmogelijkheden (fasering, minder strenge doelen, tijdelijke achteruitgang bij overmacht en nieuwe duurzame activiteiten). Wanneer aan alle genoemde voorwaarden is voldaan mag hierop een beroep worden gedaan.

STROOMGEBIEDBEHEERPLAN

De KRW schrijft voor dat er stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) moeten worden opgesteld (art. 13), waarvan de looptijd zes jaar bedraagt. De eerste SGBP's zijn 22 december 2009 vastgesteld. De KRW bepaalt wat in het SGBP moet zijn opgenomen (bijlage VII KRW). Dit is naast de beschrijving van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict (op basis van de art. 5 rapportage) de ligging, begrenzing en typering van waterlichamen (voor sterk veranderd en kunstmatig inclusief motivering), de huidige toestand, de doelen, beroep op uitzonderingsmogelijkheden inclusief motivering, een samenvatting van de te nemen maatregelen om de doelen te bereiken, monitoring, etc.

MAATREGELLEN

Er moet een maatregelenprogramma worden opgesteld per stroomgebied. In de KRW is aangegeven wat minimaal in het programma moet worden opgenomen (basismaatregelen). Wanneer deze basismaatregelen niet voldoende zijn om de doelen te bereiken worden deze aangevuld met aanvullende maatregelen. In art. 11 KRW is opgenomen welke maatregelen onder basismaatregelen en aanvullende maatregelen vallen. Ter bescherming van de waterkwaliteit zijn strategieën ontwikkeld, zie art. 16 en 17 KRW. Het maatregelenprogramma wordt ook elke zes jaar geactualiseerd.

¹ Een waterlichaam is 'kunstmatig' wanneer het door mensenhanden is ontstaan op een plek waar voorheen geen water aanwezig was.

² De doelen voor grondwaterlichamen blijven in dit rapport buiten beschouwing.

MONITORING

De lidstaten moesten een monitoringsprogramma van de watertoestand opstellen dat in 2006 operationeel was. Doel is een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebiedsdistrict. In het bijzonder om inzicht in de ecologische en chemische toestand en het ecologisch potentieel krijgen (art. 8 en bijlage V KRW). Monitoring is niet enkel van belang om inzicht in de huidige toestand te krijgen, maar ook voor de verplichting dat er geen achteruitgang mag worden veroorzaakt.



STAPPENPLAN HANDREIKING KRW-DOELEN

TECHNISCHE DOELAFLEIDING

MAATSCHAPPELIJKE BESLUITVORMING

➤ START

H5.2

Een gezamenlijke start van de doelafleiding van SGBP3. Hierbij is aandacht voor de opdracht aan het ambtelijk apparaat en de wijze van bestuurlijke betrokkenheid bij het besluitvormingsproces

➤ STAP 1

H2

Uitvoeren systeemanalyse

➤ STAP 2

H3

Begrenzen van het waterlichaam op basis van hydrologisch systeeminzicht

➤ STAP 3

Typeren van het waterlichaam op basis van het meest gelijkende watertype op grond van de oorspronkelijke hydromorfologie

➤ STAP 4

Toekenning van de status (kunstmatig, sterk veranderd of natuurlijk) op basis van menselijke creatie of substantiële fysieke veranderingen

H5.3

Actualisatie van waterlichaam: begrenzing, typering en status op basis van voortschrijdend inzicht, systeemanalyse en door ervaringen bij het opstellen en naleven van voorgaande stroomgebied-beheerplannen

➤ STAP 5

H4

Identificeren van mitigerende maatregelen zonder significante negatieve effecten op gebruiksfuncties en het milieu

- A Afleiden van mitigerende maatregelen op grond van systeemanalyse
- B Toetsen effecten van maatregelen op gebruiksfuncties
- C Toetsen effecten van maatregelen op milieu

➤ STAP 6

Afleiden van het doel (GEP) op basis van geselecteerde mitigerende maatregelen

- A Afleiden verwachte ecologische toestand na uitvoering mitigerende maatregelen met een substantieel effect (GEP biologie)
- B Afleiden verwachte fysisch-chemische toestand na uitvoering mitigerende maatregelen met een substantieel effect (GEP chemie)
- C Vergelijking van GEP met doelen beschermde gebieden

H5.4

Actualisatie en doorvertaling in doel (GEP) van de mitigerende maatregelen in relatie tot de impact van maatregelen op gebruiksfuncties en milieueffecten. Maatregelen met een significante negatieve impact op een functie of het milieu hoeven niet meegenomen te worden. Deze keuze zal bestuurlijk goed gemotiveerd moeten worden

➤ STAP 7

H4

Bepalen uitzonderingsmogelijkheden (doelfasering of minder strenge doelen) voor het niet behalen van GEP

H5.4

Beroepen op uitzonderingsmaatregelen: disproportioneel kostbare maatregelen kunnen onderbouwd later (gefaseerd) of niet (minder strenge doelen) worden uitgevoerd

Bepalen GEP en uitzonderingsmogelijkheden

H5.4

 H3

**NEDERLANDSE
IMPLE-
MENTATIE
VAN DE KRW**

MENTATIE

IMPLE-

NEDERLANDSE

H3 

3.1 PLANSTELSEL

Bij de omzetting van de KRW-verplichtingen in nationale (Nederlandse) regelgeving is de bestaande planstructuur gebruikt. Op strategisch niveau is er het Nationaal Waterplan (inclusief de stroomgebiedbeheerplannen) en de regionale waterplannen. Het Nationaal Waterplan is opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. De regionale waterplannen, die soms deel uit maken van een omgevingsplan, zijn opgesteld door de provincies. Op operationeel niveau zijn er de waterbeheerplannen. Deze zijn opgesteld voor de rijkswateren door de Minister van Infrastructuur en Milieu, voor de regionale wateren door de waterschappen. Gemeenten kunnen ook maatregelen uitvoeren om de doelen van de KRW te bereiken, ze hebben echter geen verplicht plan. De KRW-planperiode is overgenomen, zo zijn de eerste waterplannen op 22 december 2009 gepubliceerd. Inmiddels is de tweede planperiode (22 december 2015 - 22 december 2021) bezig.

Inhoud waterplan

In de waterplannen zijn oppervlaktewaterlichamen aangewezen. Per waterlichaam is het type en de status bepaald.³ Vervolgens zijn de doelen geformuleerd (zie paragraaf 3.2). Indien van toepassing is per waterlichaam ook een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden in het waterplan opgenomen.

Per waterlichaam is de huidige toestand bepaald, zo weet men immers in hoeverre de huidige toestand afwijkt van het te halen doel. Vaak zijn al deze gegevens opgenomen in een factsheet per waterlichaam. Om de doelen te bereiken zijn maatregelenpakketten opgenomen in de plannen. Ook is er informatie opgenomen over het monitoringsprogramma (zie paragraaf 3.3).

3.2 VASTLEGGEN VAN DE KRW-DOELEN VOOR DE WATERLICHAMEN

Uit het Bkwm 2009 (en de KRW) blijkt dat voor de waterlichamen een goede toestand (zowel ecologisch als chemisch) moet worden gehaald in 2015. De goede chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen is vastgelegd in bijlage I van het Bkwm 2009.⁴ De goede ecologische toestand voor natuurlijke wateren is voor de verschillende watertypen opgenomen in bijlage V, paragraaf 1.2, de tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, bij de KRW. Hier wordt in het Bkwm 2009 naar verwezen. Voor de kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen hoeft niet de goede ecologisch toestand maar een goed ecologisch potentieel te worden gehaald. Deze doelen zijn vervolgens vastgelegd voor rijkswateren in het beheerplan voor rijkswateren (BPRW, vastgesteld door de Minister), voor regionale wateren in de regionale waterplannen (provincie). Vanwege de kennis over watersystemen levert het waterschap meestal het GEP aan, als beheerder van het regionaal oppervlaktewaterlichaam. Maar formeel stelt de provincie het GEP vast in het regionaal waterplan. Beide kunnen hierbij de Handreiking doelen KRW volgen: het waterschap om het doel af te leiden, de provincie om te controleren of het GEP op de goede wijze tot stand is gekomen. Iedere zes jaar wordt de aanwijzing van waterlichamen als sterk veranderd en kunstmatig opnieuw getoetst. Dit geldt ook voor het afleiden van het GEP. Door gewijzigde inzichten kan het zijn dat dit leidt tot aanpassing van het GEP voor een waterlichaam, dit wordt ook wel technische doelaanpassing genoemd.

3.3 KRW-MONITORING EN RAPPORTAGE NAAR BRUSSEL

Het monitoringsprogramma is vastgesteld in het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water. Hierin is vermeld uit welke documenten het monitoringsprogramma bestaat. Voor oppervlakte-

³ De oppervlaktewaterlichamen in Nederland zijn ingedeeld aan de hand van watertypen en status. De verschillende watertypen zijn beschreven in de Definitiestudie Kaderrichtlijn Water. De methode om de status te bepalen volgt uit het in Europees verband vastgestelde Guidance document (nr. 4, Identification and designation of heavily modified and artificial water bodies) en is nader toegelicht in de Handreiking MEP-GEP (Handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren, Projectgroep Implementatie Handrei-king, november 2005).

⁴ De milieukwaliteitseisen uit de Richtlijn Prioritaire Stoffen (dochterrichtlijn KRW) die zien op de goede chemische toestand zijn omgezet in nationale wetgeving in hoofdstuk 5 Wet milieubeheer en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

waterlichamen geldt de Richtlijn KRW Monitoring Oppervlaktewater en Protocol Toetsen en Beoordelen. Hierin zijn de voorschriften voor waterbeheerders opgenomen voor het monitoren van de toestand van het oppervlaktewater voor ecologie en chemie.

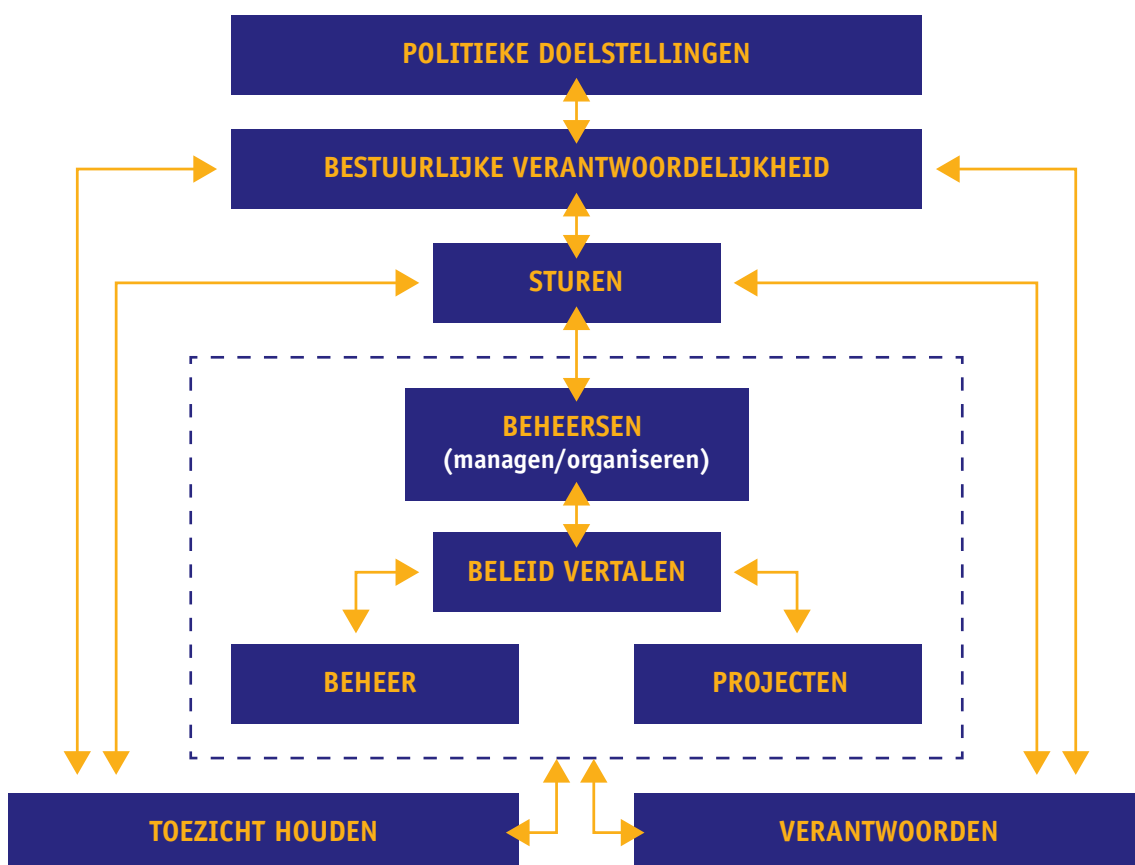
Voor de uitvoering van het monitoringsprogramma zijn verantwoordelijk:

- ⇒ Rijkswaterstaat (namens de Minister van IenM) voor de oppervlaktewaterlichamen die rijkswateren zijn,
- ⇒ de waterschappen voor de oppervlaktewaterlichamen die onder regionale wateren vallen,
- ⇒ de provincies voor grondwaterlichamen.

De monitoring is onder te verdelen in toestand- en trendmonitoring⁵, operationele monitoring⁶ en monitoring nader onderzoek. De monitoring is ook van belang om te kunnen vaststellen of er sprake is van geen achteruitgang. Dit gebeurt in principe tussen planperiodes. Door middel van de toetsingskaders (Handboek immissietoets en bijvoorbeeld toetsingskader in BPRW) is gewaarborgd dat bij nieuwe activiteiten in de planperiode geen achteruitgang plaatsvindt.

Rapportage aan Brussel vindt elektronisch plaats. Het Informatiehuis Water draagt hier zorg voor.

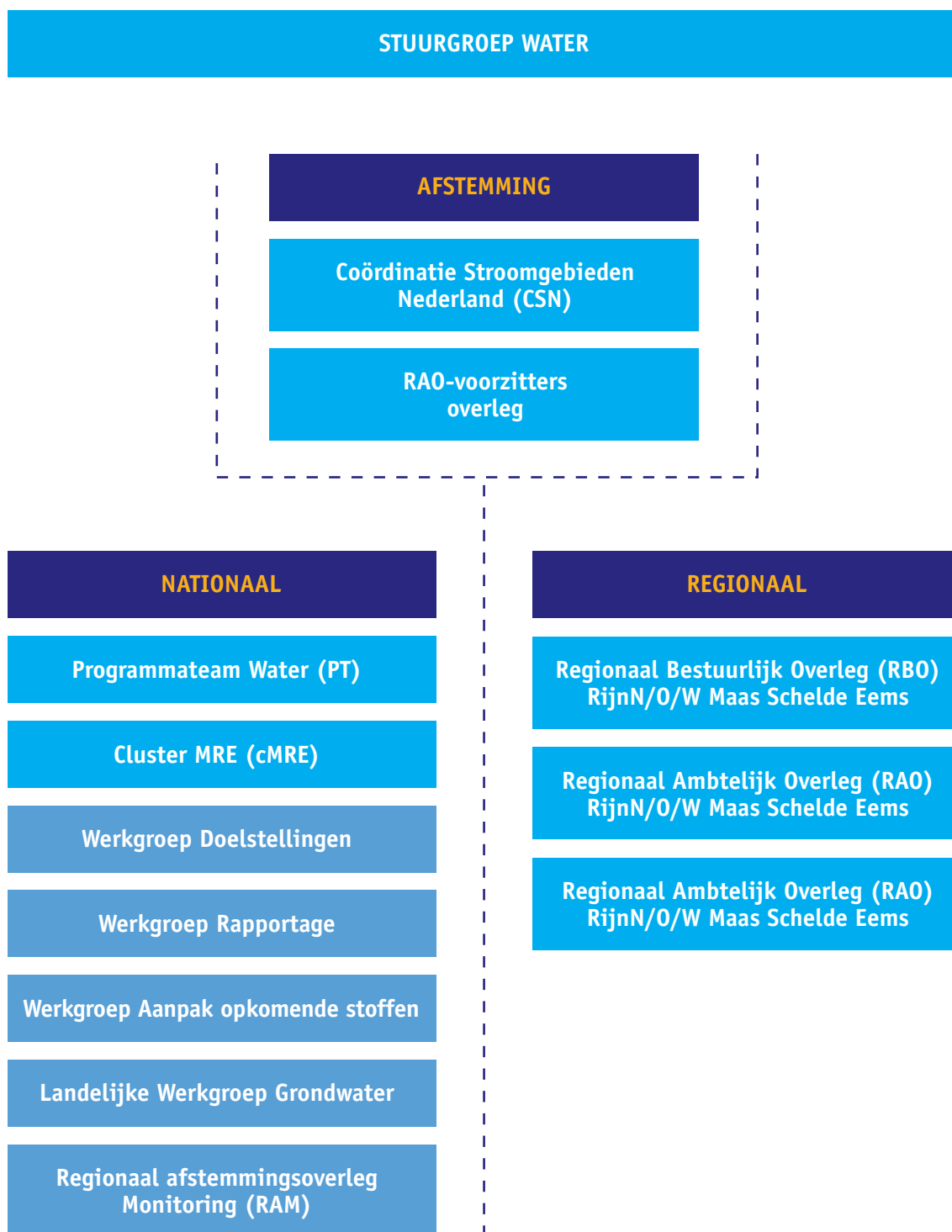
MODEL VERSCHILLENDE PARTIJEN



⁵ Beoordelen en vaststellen lange termijn trends.

⁶ Voor waterlichamen waarbij dreigt dat de doelen niet gehaald worden en/of om de invloed van het maatregelenpakket op de toestand te kunnen beoordelen.

FIGUUR NEDERLANDSE OVERLEGSTRUCTUUR



3.4 OVERZICHT ORGANISATIES BETROKKEN BIJ KRW

De KRW raakt vele overheidsorganisaties (zie par 3.1); er is sprake van multigovernance. Elementen te onderscheiden in een governance model zijn: sturen (politieke verantwoordelijkheid nemen), beheersen (het beheeren en uitvoeren), verantwoorden (politieke en financiële verantwoording) en toezicht houden (monitoren).

Aan de hand van bovenstaand model worden de verschillende partijen geduid.

- ⇒ Sturen: EU, Ministerie van IenM, provincies, waterschappen en RWS.
- ⇒ Beheersen: RWS, provincies en waterschappen.
- ⇒ Verantwoorden: RWS, provincies en waterschappen, via het Informatiehuis Waterrechtstreeks naar Europa.
- ⇒ Toezicht houden: provincies en Ministerie van IenM (Inspectie Leefomgeving en Transport, ILT).

De Nederlandse overlegstructuur bevat een nationale en een regionale kolom, zie onderstaand figuur. De nationale kolom focust op inhoud en de regionale kolom focust op integrale maatregelen en resultaten in de regio. Het politiek-bestuurlijke traject bevindt zich in de regio en op nationaal niveau, hierbij dient ook rekening te worden gehouden met belangenorganisaties en semipublieke partijen als drinkwaterleiding-maatschappijen.

3.5 CONSEQUENTIES VAN DE OMGEVINGSWET OP DE KRW-IMPLEMENTATIE

Waarschijnlijk treedt in 2021 de Omgevingswet in werking. In deze wet is een nieuw planstelsel opgenomen (zie hoofdstuk 3 van de Omgevingswet). De integrale langetermijnvisie wordt opgenomen in een omgevingsvisie. Deze kan worden opgesteld door het Rijk of de provincie. Om deze omgevingsvisies te operationaliseren worden programma's opgesteld waarin maatregelen zijn opgenomen. Zo zal er een nationaal waterprogramma worden opgesteld waarin een deel van het huidige Nationaal Waterplan en het BPRW zal worden opgenomen. De provincie moet een regionaal waterprogramma opstellen en de waterschappen stellen een waterbeheerprogramma op. Voor waterschappen lijkt het programma sterk op het waterbeheerplan dat zij op grond van de Waterwet moesten opstellen. Voor provincies is het waterprogramma een nieuw element. Op grond van de Waterwet maakten de provincies één regionaal waterplan, waar zowel het regionale waterbeleid als de KRW-vereisten in stonden. Het waterbeleid wordt in het nieuwe stelsel onderdeel van de omgevingsvisie, de KRW-vereisten landen in een apart waterprogramma.

Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 wordt in zijn geheel opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁷ Hiermee wordt de huidige lijn van de KRW-implementatie gecontinueerd.

De Omgevingswet en de daarbij behorende uitvoeringsregelgeving brengt de nodige veranderingen aan in de regulering van activiteiten van burgers en bedrijven. In het nieuwe stelsel wordt de verantwoordelijkheid voor die regulering deels aan de decentrale overheden overgelaten. Dit betreft onder meer ook de regulering van bepaalde lozingen op oppervlaktewater. Het beschikbare juridische instrumentarium om de waterkwaliteit te verbeteren verandert dus, en dat heeft gevolgen voor de mogelijke maatregelen die decentrale overheden kunnen nemen om de KRW-doelen te halen. De decentrale overheden zullen daar rekening mee moeten houden bij het vaststellen van hun programma's.

⁷ Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving, nota van toelichting, 1 juli 2016, p. 16.

 H4

**JURIDISCH
KADER DOEL-
FASERING**

FASERING

KADER DOEL-

JURIDISCH

H4 

4.1 CRITERIA VOOR DOELFASERING

4.1.1 Criteria uit artikel 4 lid 4 KRW en toelichting Bkmw 2009

De tekst van de KRW is vanzelfsprekend de eerste bron voor de uitleg van de verlenging van termijnen (doelfasering). Om beroep te kunnen doen op doelfasering, moet volgens de KRW worden voldaan aan de volgende criteria (aan alle criteria moet worden voldaan):

- ⇒ De toestand van het aangetaste waterlichaam mag niet verder verslechteren. In het Bkmw 2009 is deze verplichting vertaald in: de toestand van het waterlichaam mag niet achteruitgaan overeenkomstig artikel 16 Bkmw 2009. Het vereiste van geen achteruitgang heeft betrekking op een verslechtering van de toestandsklasse voor een kwaliteitselement van de watertoestand. Er moet naar de afzonderlijke kwaliteitselementen worden gekeken en in de slechtste toestandsklasse mag geen verdere verslechtering van een kwaliteitselement optreden.⁸
- a Vaststellen dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:
 - . de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;
 - . de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;
 - . de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam.
- b De verlenging van de termijn en de redenen daarvoor worden in het stroomgebiedbeheerplan specifiek vermeld en toegelicht. Dit houdt in dat voor elk waterlichaam uit het waterplan waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, duidelijk volgt om welke redenen niet aan een bepaalde milieukwaliteitseis kan worden voldaan. De motivering hoeft echter niet voor elk waterlichaam afzonderlijk in het desbetreffende waterplan te worden uitgeschreven, denk bijvoorbeeld aan een uitzonderingsmogelijkheid die in het hele land gelijk wordt toegepast. In dat geval kan in het plan hiernaar worden verwezen. In Nederland (Bkmw 2009) wordt het gebruik van de verlenging vermeld en globaal toegelicht in het stroomgebiedbeheerplan en nader toegelicht in de onderliggende waterplannen (voor rijkswateren in het beheerplan voor de rijkswateren, voor regionale wateren en grondwater in het regionale waterplan).
- c Verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt. Volgens de NvT⁹ bij de wijziging van het Bkmw 2009 is deze voorwaarde niet gekoppeld aan de datum 22 december 2015, maar kan deze voor de stoffen waarvoor via wijziging van de KRW nieuwe milieukwaliteitsnormen zijn gesteld ook worden toegepast op de latere data 22 december 2021 (tot uiterlijk 22 december 2033) en 22 december 2027 (tot uiterlijk 22 december 2039).
- d In het stroomgebiedbeheerplan wordt een overzicht gegeven van de vereiste maatregelen (art. 11 KRW) die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen en het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheerplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen en een overzicht van eventuele extra maatregelen.

De KRW (art. 4 lid 8 KRW) en het Bkmw 2009 (art. 2 lid 3 en 4) verwijzen niet alleen naar de voorwaarden van artikel 4 lid 4 en 5 KRW waaraan moet worden voldaan. Ook moet ervoor worden gezorgd dat bij toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid verlenging of minder strenge doelen het bereiken van de doelstellingen

⁸ Stb. 2015, 394, p. 17.

⁹ Stb. 2015, 394, p. 25.

van de KRW in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht. Bovendien moet het ook verenigbaar zijn met de andere Europese voorschriften op milieugebied. In de Nota van Toelichting bij het Bkmw 2009 is aangegeven dat afwenteling van problemen op andere waterlichamen moet worden voorkomen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat doelen voor stoffen benedenstrooms niet gehaald worden door het faseren of uitblijven van maatregelen bovenstrooms. Doelen voor trekvissen kunnen bovenstrooms niet gehaald worden als de migratieknelpunten benedenstrooms niet worden opgelost. In de gebiedsprocessen dient daarom afstemming plaats te vinden voordat de uitzonderingen van artikel 4 KRW worden toegepast. Hier is in hoofdstuk 6 van dit rapport (afwenteling) nader op ingegaan. Ook geldt dat ten minste hetzelfde beschermingsniveau moet worden gewaarborgd als de bestaande Europese wetgeving (art. 4 lid 9 KRW).

4.1.2 Doelfasering: toelichting Bkmw 2009

De Nota van Toelichting bij het Bkmw 2009 (Stb. 2010, 15) bevat een weergave van de interpretatie van doelfasering door de regering. In de NvT staat dat voor het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheden (zowel doelfasering als minder strenge doelen) een goede motivering nodig is. Verder moet bij de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden voor het waterlichaam waarop de uitzondering betrekking heeft, rekening worden gehouden met de effecten van alle maatregelen die op de verschillende bestuursniveaus kunnen worden getroffen om de kwaliteit van dat waterlichaam te verbeteren, en niet alleen met de maatregelen die het bestuursorgaan dat het waterplan vaststelt, zelf kan nemen. Een waterplan verplicht alleen het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld, tot het nemen van maatregelen, maar dat wil niet zeggen dat de maatregelen van andere organen buiten beschouwing moeten worden gelaten.¹⁰

Uit hoofdstuk 7 van de Nota van Toelichting:

- ☞ Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen moeten de uitzonderingsmogelijkheden in de goede volgorde worden toegepast. Eerst GEP afleiden, pas daarna doelfasering of minder strenge doelen. De reden hiervan is dat, gegeven de te handhaven menselijke ingrepen in het waterlichaam, eerst op objectieve gronden, zonder maatschappelijke afwegingen inzake haalbaarheid en betaalbaarheid, moet worden bepaald welke ecologische kwaliteit van het waterlichaam dan nog gerealiseerd kan worden (art. 2, lid 6, Bkmw 2009).
- ☞ Op basis van nieuwe kennis die wordt opgedaan tijdens een planperiode, is het mogelijk om een nieuw beroep te doen op artikel 4, vierde of vijfde lid, KRW (doelfasering en minder strenge doelen) in de volgende planperiode van het stroomgebiedbeheerplan. Wanneer bijvoorbeeld doelen niet gehaald worden doordat maatregelen minder effectief blijken dan verwacht, en aanvullende maatregelen niet haalbaar of betaalbaar zijn, dan is een nieuw beroep op artikel 4, vierde of vijfde lid, KRW mogelijk.

Specifiek voor doelfasering is in de NvT vermeld:

- ☞ Bij de toepassing van artikel 4, vierde lid, KRW (doelfasering) hoeft de afwijking van de milieukwaliteitseis niet als ‘tussendoel’ in het desbetreffende waterplan, waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, te worden vastgelegd.
- ☞ De tijd benodigd voor de procedures om grond te verwerven en beperkingen aan de capaciteit voor de uitvoering van maatregelen worden beschouwd als geldige redenen voor fasering.

4.1.3 Doelfasering: European guidance document

In het “Guidance document on exemptions to the environmental objectives” wordt uitleg gegeven over de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW. Dit document heeft formeel geen juridische status, maar doordat het een weergave is van een gemeenschappelijke interpretatie door de lidstaten is het document

¹⁰ Nota van toelichting Bkmw 2009, Stb. 2010, 15, p. 31

toch belangrijk voor de praktijk. Hierna wordt eerst ingegaan op informatie die voor zowel doelfasering als minder strenge doelen van belang is. Daarna volgt de specifieke uitleg voor doelfasering.

Algemeen:

- ⇒ Uitzonderingsmogelijkheden zijn van toepassing op alle KRW-doelen. Let wel: hetzelfde beschermingsniveau moet worden gewaarborgd als de bestaande Gemeenschapswetgeving (van voor de KRW).
- ⇒ Publieke participatie en transparantie is belangrijk bij het invoeren van een uitzonderingsmogelijkheid.
- ⇒ Op basis van nieuwe kennis die wordt opgedaan tijdens een planperiode, is het mogelijk een nieuw beroep te doen op artikel 4, vierde of vijfde lid, KRW in de volgende planperiode van het stroomgebied-beheerplan.¹¹
- ⇒ Op grond van artikel 4 lid 8 KRW dragen de lidstaten er zorg voor dat het toepassen van een uitzondering het bereiken van de doelstellingen van de KRW in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en dat dit verenigbaar is met de andere Gemeenschapsvoorschriften. Dat betekent dat een beoordeling van het ene waterlichaam niet automatisch een onderbouwing vormt voor het toepassen van een uitzondering in een nabijgelegen waterlichaam. Maar de redenen om een uitzondering te onderbouwen hoeven ook niet beperkt te blijven tot factoren die binnen het betreffende waterlichaam zijn gelegen.
- ⇒ Het guidance document bevat een uitgebreide toelichting over omgaan met onzekerheden.¹²
- ⇒ De invulling van 'onevenredig kostbaar' is een politiek besluit op basis van economische informatie, zoals een kostenbatenanalyse van maatregelen.¹³
- ⇒ Wanneer de oorzaak van het niet halen van doelen buiten de macht van een lidstaat ligt, dan biedt art. 12 KRW (Europese Commissie) een oplossing. Alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen om wel aan de verplichtingen te voldoen moeten zijn genomen.

Fasering:

- ⇒ De goede toestand (of GEP) moet worden bereikt in 2021 of uiterlijk in 2027 of zo snel als de natuurlijke omstandigheden het toestaan.
- ⇒ Tussen fasering en minder strenge doelen is geen hiërarchie. Duidelijk is in ieder geval dat een beroep op minder strenge doelen meer informatie en onderbouwing behoeft (waarbij alternatieven in beschouwing zijn genomen) dan fasering. In het guidance document is een stappenschema opgenomen dat gevolgd kan worden bij het beoordelen op welke uitzonderingsmogelijkheid een beroep kan worden gedaan (zie paragraaf 3.3.1).
- ⇒ In paragraaf 3.3.2 is een schema opgenomen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een beroep op fasering gerechtvaardigd is.
- ⇒ Technische haalbaarheid (bij 'fasering'): hierbij dienen geen kostenelementen te worden betrokken. Technische onhaalbaarheid is gerechtvaardigd indien:
 - . Er geen technische oplossing is;
 - . Er meer tijd nodig is dan er is om het probleem op te lossen;
 - . Er geen informatie over de oorzaak van het probleem is, dus een oplossing kan niet worden gevonden.
- ⇒ Wanneer de voordelen van het vinden van een oplossing groot zijn, dan is het logisch dat er meer inspanning wordt gepleegd om de oplossing te vinden. Verder kan worden aangesloten bij het begrip BBT (beste beschikbare technieken) uit de IPPC-richtlijn (BAT/Best Available Techniques). Al dient hierbij te worden opgemerkt dat wanneer er maatregelen mogelijk zijn die technisch haalbaar zijn, deze mogelijkheden dienen te worden onderzocht (ook al gaan ze verder dan BBT).

¹¹ *Guidance Document No. 20, Guidance Document on exemptions to the environmental objectives, p. 16 bevat een lijst met informatie dat in SGBP's moet worden opgenomen.*

¹² *Guidance document, p. 11 e.v.*

¹³ *Guidance document, p. 13 e.v.*

- ⇒ Het institutionele kader in een lidstaat kan een reden zijn voor doelfasering. Bijvoorbeeld het opzetten van nieuwe financieringsconstructies of het aanpakken van administratieve of wettelijke belemmeringen. Aanpassingen van dergelijke institutionele kaders binnen één planperiode kunnen immers leiden tot onevenredig hoge kosten. In dergelijke gevallen moet in het stroomgebiedbeheerplan een beschrijving van de belemmeringen worden opgenomen en een toelichting hoe deze belemmeringen in de toekomst worden aangepakt.
- ⇒ Onder 'natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering' wordt verstaan: omstandigheden die de snelheid van natuurlijk herstel bepalen. Met deze term wordt erkend dat het een tijd kan duren voordat de omstandigheden/condities in een waterlichaam weer een goede ecologische toestand kunnen dragen en voordat planten en dieren een waterlichaam hebben geherkoloniseerd en zich hebben gevestigd. Er wordt ook erkend dat grondwaterlichamen tijd nodig hebben om weer een goede chemische toestand te bereiken door variatie van natuurlijke hydro-geologische omstandigheden. Natuurlijke omstandigheden kunnen bovendien worden beïnvloed door klimaatverandering.

4.1.4 Jurisprudentie Hof van Justitie

Er zijn verschillende arresten van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (HvJEG) geweest over de KRW, zoals de Achelooszaak (C-43/10) o.a. over art. 4.7 KRW (nieuwe veranderingen in waterlichamen) en zaak C-525/12 van 11 september 2014 over kostenterugwinning waterdiensten. Recent zijn daaraan toegevoegd:

- ⇒ HvJEG, 1 juli 2015, zaak C-461/13 Commissie tegen Duitsland (Wezer);
- ⇒ HvJEG, 4 mei 2016, zaak C-346/14 Commissie tegen Oostenrijk (Schwarze Sulm).

Een belangrijke conclusie is: "Uit de jurisprudentie over de KRW kan worden afgeleid dat de lidstaten over discretionaire ruimte beschikken ten aanzien van de keuze al dan niet een beroep te doen op een uitzonderingsgrond, maar dat zij hun keuze wel goed moeten onderbouwen."¹⁴

HvJEG, 1 juli 2015, zaak C-461/13 (Wezer)

In deze zaak ging het om drie toestemmingen 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 Hof geeft aan dat de afwijking (art. 4 lid 7 KRW) slechts van toepassing is 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 beheerprogramma's dienovereenkomstig zijn aangepast. Het Hof oordeelt verder dat iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen, ongeacht de planning op langere termijn volgens de beheersplannen en maatregelenprogramma's (tenzij een uitzondering voor tijdelijke achteruitgang wordt toegestaan, art. 4 lid 6 KRW).

Deze verplichting is dwingend in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van de KRW en is van toepassing op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheerplan is vastgesteld of had moeten worden vastgesteld. Daarnaast geeft het Hof aan dat er sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen (opgenomen in bijlage V KRW) 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 een 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam.

¹⁴ Van Rijswijk, H.F.M.W. & Keessen, A.M. (2016). *Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water - Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water. (16 p.). Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Utrecht University, p.13.*

HvJEG C-346/14 Commissie tegen Oostenrijk (Schwarze Sulm)

Het gaat in deze zaak om het verlenen van een vergunning voor een waterkrachtcentrale in de Oostenrijkse rivier de Schwarze Sulm (gekwalificeerd als zeer goede toestand). Het Hof oordeelt dat de verplichting om achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen te voorkomen dwingend is in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van de KRW en van toepassing is op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheerplan is vastgesteld. Daarom moet goedkeuring voor een project worden geweigerd 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 op grond van art. 4 lid 7 KRW. Het beroep op de uitzondering moet worden onderbouwd met een gedetailleerde en concrete wetenschappelijke analyse van het project.

Ook al zien beide uitspraken niet op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering of minder strenge doelen, met deze uitspraken wordt toch inzicht gegeven in het stelsel van artikel 4 KRW en de uitzonderingsbepalingen. Om een beroep te kunnen doen op een uitzonderingsmogelijkheid moet voldaan zijn aan alle criteria genoemd in het betreffende artikel. Dit beroep moet goed onderbouwd zijn, in het geval van Schwarze Sulm betekende dit een gedetailleerde en concrete wetenschappelijke analyse van het project. Ook is duidelijk dat iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen. In samenhang met de uitleg die is gegeven aan geen achteruitgang houdt dit bijvoorbeeld in dat een beroep op minder strenge doelen voor een waterlichaam per kwaliteitselement moet worden aangegeven.

4.1.5 Waterdirecteurenoverleg Malta (juni 2017) en Tallinn (december 2017)

Tijdens het EU-directeurenoverleg in Malta is onder meer een document vastgesteld dat de toepassing van artikel 4 lid 4 (fasering) in de derde planperiode en daarna verduidelijkt. Belangrijkste conclusies van dit document zijn:¹⁵

- ⊕ Ook na 2027 moeten de SGBP's iedere zes jaren worden geactualiseerd.
- ⊕ Lidstaten willen zich inzetten om het ambitieniveau in de derde planperiode (2021) en daarna te behouden. Zij willen voorkomen dat doelen worden verlaagd of dat veelvuldig gebruik wordt gemaakt van artikel 4 lid 5 (minder strenge doelen).
- ⊕ Ook in de derde planperiode (2021-2027) is het toegestaan art. 4 lid 4 onder a en b KRW (technisch niet haalbaar en onevenredig kostbaar) toe te passen. De maatregelen moeten echter wel in uiterlijk in die planperiode worden genomen. Na 2027 is het alleen nog mogelijk te faseren vanwege natuurlijke omstandigheden (artikel 4 lid 4 onder c KRW).
- ⊕ Een uitzondering is noodzakelijk voor ieder waterlichaam en kwaliteitselement dat volgens de monitoringsresultaten niet voldoet. En niet, zoals Nederland en diverse andere lidstaten eerst deden, voor waterlichamen en kwaliteitselementen die naar verwachting met de maatregelen van de komende planperiode nog niet aan de doelen zullen voldoen.
- ⊕ Er moet een 'gap-analysis' in de plannen worden opgenomen: een analyse van het verschil tussen de gemeten toestand en de goede toestand / het GEP. Duidelijk moet zijn welke maatregelen genomen moeten worden om de goede toestand / het GEP te halen. Deze 'gap-analysis' moet in 2027 worden geactualiseerd en de toepassing van uitzonderingsmogelijkheden moet dan opnieuw worden bekeken.
- ⊕ De resultaten van de evaluatie van de KRW worden in 2019 bekend. Dit kan leiden tot aanpassing van de KRW.

Een ander document dat ook voorlag tijdens het overleg gaat in op 'natuurlijke omstandigheden' in artikel 4 lid 4 (fasering) en artikel 4 lid 5 (minder strenge doelen) KRW. Aan de hand van verschillende voorbeeldsituaties (zowel realistisch als hypothetisch) is geprobeerd aan te geven of er gebruik moet worden gemaakt

¹⁵ WD2017-1/9, Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline, p.7.

van doelfasering (4 lid 4 onder c KRW: natuurlijke omstandigheden) of minder strenge doelstellingen (artikel 4 lid 5 KRW). Daarbij ligt de focus vooral op toepassing van artikel 4 lid 4 KRW, mede omdat minder strenge doelen slechts sporadisch mogen worden toegepast. Het document geeft enkele aanwijzingen waarmee rekening gehouden moet worden bij het toepassen van fasering (artikel 4 lid 4 KRW).¹⁶

- ⇒ Er moet een overzicht zijn van alle maatregelen die genomen zijn om de doelen te bereiken, zodat zichtbaar is of er potentiële maatregelen zijn die niet genomen zijn. Alleen moet voor ‘alle mogelijke maatregelen’ (all possible measures) nog een redelijke, door alle partijen gedragen interpretatie worden gevonden.
- ⇒ De lengte (duur) van de doelfasering moet worden aangegeven: wanneer kan de goede toestand of het goede potentieel wel worden bereikt, inclusief motivering hoe men dit berekend heeft. Duidelijk moet worden welke tijdsduur nog acceptabel is voor het toepassen van artikel 4 lid 4 onder c KRW en wanneer minder strenge doelen (artikel 4 lid 5 KRW) toegepast moet worden. Bijvoorbeeld wanneer het langer duurt dan 100 jaar en er is onzekerheid in deze berekening, moet dan worden gefaseerd of moet er een minder streng doel worden vastgesteld?
- ⇒ Het bewijs dat wordt gebruikt ter onderbouwing van de uitzonderingsmogelijkheden moet worden gerapporteerd. Daarbij moet ook worden aangegeven hoe betrouwbaar dit is. Hoeveel vertrouwen is er in de voorspelde termijn die nodig is voordat de goede toestand (of potentieel) is bereikt? Er moet nog overeenstemming worden bereikt over wat voldoende bewijs is. Vaak is ‘expert judgement’ gebruikt voor een inschatting van de termijn, hoewel dan het aantal jaren vaak niet gekwantificeerd is (behalve bij grondwaterstudies). De voorbeelden van nitraat in grondwater zijn goede voorbeelden van nader onderzoek (modellen, monsters, verblijftijdanalyses).

Tijdens het directeurenoverleg van 4 en 5 december jl. in Tallinn (Estland) is het document “Natural Conditions in relation to WFD Exemptions” vastgesteld. Dit document geeft een interpretatie van de term “natuurlijke omstandigheden” in art. 4 lid 4 KRW.

- ⇒ De term natuurlijke omstandigheden in art. 4 lid 4 KRW en natuurlijke gesteldheid in lid 5 slaat op de omstandigheden die de snelheid van, of mogelijkheid tot, herstel van een waterlichaam bepalen. Dit omvat ook de vertraging in het herstel van waterlichamen door resterende effecten van voormalige menselijke activiteiten, waaronder door de mens gemaakte stoffen.
- ⇒ Art. 4 lid 4 KRW vereist dat de maatregelen die nodig zijn om de goede toestand te bereiken in ieder geval genomen zijn voor 2027. Er kan een beroep op natuurlijke omstandigheden worden gedaan als de eigenschappen van het stroomgebied of het waterlichaam ervoor zorgen dat herstel van het waterlichaam langer duurt. Hiermee wordt erkend dat, na soms tientallen jaren van niet duurzaam gebruik, het waterlichaam of stroomgebied meer tijd nodig heeft voor herstel ook al zijn alle nodige verbetermaatregelen genomen.
- ⇒ Een verschil in de term natuurlijke omstandigheden in lid 4 en natuurlijke gesteldheid in lid 5 is dat natuurlijke gesteldheid alleen gaat over omstandigheden die ervoor zorgen dat het bereiken van de goede toestand van een waterlichaam niet haalbaar of onevenredig kostbaar is. Onder natuurlijke omstandigheden in lid 4 vallen ook omstandigheden die zich voordoen nadat de vereiste maatregelen zijn genomen.
- ⇒ Een beroep op natuurlijke omstandigheden als bedoeld in art. 4 lid 4 KRW vereist niet dat de belasting van waterlichamen volledig wordt weggenomen. Er moeten maatregelen worden genomen om de goede toestand of het GEP te bereiken, maar door natuurlijke omstandigheden neemt dat meer tijd in beslag. Als bijvoorbeeld maatregelen zijn genomen om overbemesting te beëindigen, dan kan de verlaagde bemesting van landbouwgewassen - die op termijn zal zorgen voor het bereiken van de goede toestand of het GEP - ervoor zorgen dat de tijdspanne waarbinnen die goede toestand of het GEP wordt bereikt

¹⁶ WD2017-2/2, *Natural conditions in relation to WFD Exemptions*.

na 2027 ligt. Ook voor kwik kan het voorkomen dat een langere tijd nodig is om de goede toestand te bereiken, omdat - ondanks de maatregelen die op EU-niveau en internationaal zijn genomen - de atmosferische depositie over lange afstand niet volledig zal stoppen.

- ☞ Voor grondwaterlichamen zijn met name de geohydrologische eigenschappen van watervoerende lagen van invloed op de snelheid van verbetering van de toestand. Een voorbeeld is de tijd die gemoeid is met de verplaatsing van verontreinigingen door de onverzadigde zone naar de verzadigde zone. Dit speelt onder andere bij nutriënten.

De documenten die door de Europese directeuren worden vastgesteld, hebben geen formele juridische status. Maar omdat ze wel een weergave zijn van de gedeelde visie van de lidstaten, zijn ze voor de praktijk toch van belang.

4.2 ERVARINGEN IN ANDERE LIDSTATEN

De Europese Commissie houdt de implementatie van de KRW bij in 'implementation reports'. In het derde implementatierapport van november 2012 zijn voor de eerste SGBP's voor alle lidstaten een overzicht en aanbevelingen gegeven. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat de meeste sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen zijn aangewezen in Nederland, België en Groot-Brittannië.¹⁷ Bij de aanwijzing moeten volgens de Commissie goed de voorwaarden van artikel 4 lid 3 KRW worden gevolgd en dit moet helder worden beschreven in de SGBP's. Dit was tijdens de eerste planperiode nog niet in alle SGBP's goed opgenomen. Uit de Belgische SGBP's (Vlaanderen) bleek ook niet duidelijk hoe doelaflleiding had plaatsgevonden.¹⁸

Zowel in Nederland, België als Groot-Brittannië worden op grote schaal de uitzonderingen toegepast. Voor Nederland gaat het om 86% van alle waterlichamen¹⁹, in België zelfs 96%.²⁰ Nederland en België hebben alleen fasering toegepast.²¹ De Europese Commissie geeft aan zorgen te hebben over het veelvuldig toepassen van de uitzonderingen. Ook moet het beroep op de uitzondering in het SGBP beter worden beschreven en onderbouwd. België heeft daarom voor de tweede planperiode een document opgesteld: 'Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de Kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid'. Hierin is nader uitgelegd hoe een beroep op een uitzondering kan worden onderbouwd. Bijvoorbeeld met een model of 'expert judgement'. Er is geen methodiek ontwikkeld voor de uitzondering minder strenge doelstellingen.

In Groot-Brittannië zijn, vooral in Engeland en Wales, in een groot deel van de waterlichamen uitzonderingen toegepast. Naast fasering is in ongeveer 25 % van de waterlichamen ook artikel 4 lid 5 (minder strenge doelen) toegepast.

17 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/index_en.htm

18 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol3_BE.pdf, p. 4

19 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol3_NL.pdf, p. 43.

20 http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol4_BE_nl.pdf, p. 49.

21 België heeft aangegeven in SGBP's 2016-2021 dat minder strenge doelstellingen nog niet wordt toegepast, omdat de modellen ter onderbouwing van deze uitzondering nog niet voldoende zijn.

 H5

JURIDISCH

KADER

MINDER

STRENGE

DOELEN

H5 

5.1 CRITERIA VOOR MINDER STRENGE DOELEN

5.1.1 Criteria uit artikel 4 lid 5 KRW en toelichting Bkmw 2009

Om beroep te kunnen doen op minder strenge doelen, moet volgens de KRW worden voldaan aan de volgende criteria (aan alle criteria moet worden voldaan):

- ☞ De waterlichamen zijn in een zodanige mate door menselijke activiteiten aangetast (zoals bepaald overeenkomstig artikel 5, lid 1 KRW), of hun natuurlijke gesteldheid is van dien aard dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn.
 - a Aan de ecologische en sociaaleconomische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen;
 - b De lidstaten dragen er zorg voor dat:
 - . voor oppervlaktewaterlichamen de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging; deze toestand moet in het waterplan worden opgenomen;
 - . voor grondwaterlichamen zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;
 - c Er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam; zie toelichting onder paragraaf 4.1 onder a (doelfasering), eerste punt, van dit rapport.
 - d De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het SGBP specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst. Dit houdt in dat voor elk waterlichaam uit het waterplan waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, duidelijk volgt om welke redenen niet aan een bepaalde milieukwaliteitseis kan worden voldaan. In Nederland wordt - volgens het Bkmw 2009 - het gebruik van de minder strenge doelen vermeld en globaal toegelicht in het stroomgebiedbeheerplan en nader toegelicht in de onderliggende waterplannen (voor rijkswateren in het Beheerplan voor de rijkswateren, voor regionale wateren en grondwater in het regionale waterplan).

Naast de criteria genoemd in artikel 4 lid 5 KRW moet ook voldaan worden aan lid 8 en 9 van artikel 4 van de KRW. Zie onder paragraaf 4.1 onder a van dit rapport voor de toelichting hierop.

5.1.2 Minder strenge doelen: Nota van Toelichting Bkmw 2009

De uitleg die in de Nota van Toelichting bij het Bkmw 2009 is gegeven is opgenomen in paragraaf 4.1 onder b van dit rapport. Dit is ook van toepassing op de uitzonderingsmogelijkheid van minder strenge doelen. Specifiek voor minder strenge doelen is in de NvT vermeld:

- ☞ Bij de toepassing van artikel 4, vijfde lid, KRW dient de afwijking van de milieukwaliteitseis (het verlaagde doel) per waterlichaam en kwaliteitselement in het desbetreffende waterplan, waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, te worden vastgelegd.
- ☞ De tijd benodigd voor de procedures om grond te verwerven en beperkingen aan de capaciteit voor de uitvoering van maatregelen worden niet beschouwd als geldige redenen voor minder strenge doelen. Hiervoor kan natuurlijk wel doelfasering worden toegepast.

Voor alle stoffen (prioritair en prioritair gevaarlijk) is het toegestaan de uitzonderingen van artikel 4 KRW toe te passen. De aanduiding 'gevaarlijk' is alleen van belang in het brongerichte spoor (niet in het effectgerichte), in verband met de verplichting om in de waterplannen lozingen van prioritair gevaarlijke prioritair stoffen geleidelijk te beëindigen.²²

²² Stb. 2015, 394 Nota van toelichting bij Besluit van 15 oktober 2015 tot wijziging van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en het Waterbesluit, p. 27.

5.1.3 Minder strenge doelen: European guidance document

De uitleg die in het guidance document is opgenomen staat in paragraaf 4.1 onder c algemeen van dit rapport. Dit is ook van toepassing op de uitzonderingsmogelijkheid minder strenge doelen. Daarnaast geldt voor minder strenge doelen:

- ⇒ Tussen fasering en minder strenge doelen is geen hiërarchie. Duidelijk is in ieder geval dat een beroep op minder strenge doelen meer informatie en onderbouwing behoeft (waarbij alternatieven in beschouwing zijn genomen) dan fasering. In het guidance document Exemptions is een stappenschema opgenomen dat gevolgd kan worden bij het beoordelen op welke uitzonderingsmogelijkheid een beroep kan worden gedaan (zie paragraaf 3.3.1 van de guidance).
- ⇒ In paragraaf 3.3.3 van het guidance document is een stappenschema opgenomen wanneer een beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid minder strenge doelen.
- ⇒ De term niet haalbaar (minder strenge doelen) is ruimer dan technisch niet haalbaar (fasering). Dit begrip verwijst ook naar situaties waarbij de oplossing van het probleem of de oorzaak van het probleem niet binnen de macht van de lidstaat ligt.
- ⇒ Wanneer 'voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen' bestaan, dan is geen beroep mogelijk op minder strenge doelen, tenzij deze middelen onevenredig hoge kosten met zich meebrengen.
- ⇒ Onder 'voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen' wordt in art. 4 lid 5 KRW het volgende verstaan: alternatieven om de ecologische en sociaaleconomische behoeften te bedienen die met menselijke activiteiten worden gediend, die voor het milieu significant gunstiger zijn en die geen onevenredig hoge kosten veroorzaken. Deze alternatieven kunnen alternatieve locaties zijn, aanpassing van de schaal of het ontwerp van de activiteit of alternatieve processen. Alternatieven moeten vroeg in het proces worden beoordeeld en op het juiste niveau (EU, nationaal of stroomgebied), op basis van een duidelijk beeld van de voordelen van het alternatief. Bij het beoordelen van alternatieven kan gebruik worden gemaakt van eisen van de MER-richtlijn.
- ⇒ Onder 'natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering' wordt verstaan: omstandigheden die de snelheid van natuurlijk herstel bepalen. Met deze term wordt erkend dat het een tijd kan duren voordat de omstandigheden/condities in een waterlichaam weer een goede ecologische toestand kunnen dragen en voordat planten en dieren een waterlichaam hebben geherkoloniseerd en zich hebben gevestigd. Er wordt ook erkend dat grondwaterlichamen tijd nodig hebben om weer een goede chemische toestand te bereiken door variatie van natuurlijke hydrogeologische omstandigheden. Natuurlijke omstandigheden kunnen bovendien worden beïnvloed door klimaatverandering.
- ⇒ Een minder streng doel moet in principe de verwachte kwaliteit aangeven wanneer alle mogelijke maatregelen die niet onevenredig kostbaar zijn, zijn genomen. Dit betekent dat het minder strenge doel voor de meeste kwaliteitselementen gelijk is aan de waarde voor de goede toestand / het GEP, ook al is de toestand van het waterlichaam in het algemeen lager vanwege andere kwaliteitselementen. Het toepassen van een minder streng doel betekent dus niet dat andere kwaliteitselementen achteruit mogen gaan tot de toestand van het laagst scorende kwaliteitselement. En de mogelijkheden voor verbetering van andere kwaliteitselementen mogen ook niet worden genegeerd.

5.1.4 Jurisprudentie Hof van Justitie

Er is geen jurisprudentie over het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid minder strenge doelen. Wel zijn in verschillende zaken andere bepalingen van de KRW aan de orde gekomen die uitleg geven aan de KRW-systematiek. Zie onder paragraaf 4.1, onder d voor jurisprudentie van het Hof van Justitie (EG).

5.1.5 Waterdirecteurenoverleg Malta (juni 2017) en Tallinn (december 2017)

Tijdens het EU-directeurenoverleg in Malta is nogmaals herhaald dat het niet de bedoeling is artikel 4 lid 5 KRW (minder strenge doelstellingen) veelvuldig toe te passen. Eerst moeten alle andere mogelijkheden benut zijn voordat tot minder strenge doelstellingen mag worden overgegaan. De uitleg van natuurlijke omstandigheden is vastgesteld in het directeurenoverleg in Tallinn, waarbij de focus voornamelijk ligt op

de betekenis daarvan onder artikel 4 lid 4 onder c KRW. Zie paragraaf 4.1.5 Waterdirecteurenoverleg Malta (juni 2017) en Tallinn (december 2017).

5.2 ERVARINGEN IN ANDERE LIDSTATEN

Zowel in Nederland, België als Groot-Brittannië worden op grote schaal de uitzonderingen toegepast. Nederland en België hebben de uitzondering minder strenge doelstellingen (nog) niet toegepast. Zie ook paragraaf 4.2. In Groot-Brittannië (in Engeland en Wales) is in ongeveer 25 % van de waterlichamen ook artikel 4 lid 5 (minder strenge doelen) toegepast. Bijvoorbeeld in het Anglian river basin management plan (RBMP) is aangegeven dat minder strenge doelstellingen zijn vastgesteld in die gevallen waarin door natuurlijke omstandigheden, technische haalbaarheid of onevenredig hoge kosten verbetering niet mogelijk is. Een samenvattend overzicht is opgenomen in deel 1 van het RBMP.

In deel 2 is de nadere onderbouwing opgenomen;

☺ “Justifications for alternative objectives are determined for individual elements and then applied to the overall water body objective. Unless an alternative objective is justified for an element in a water body it retains the default objective for the second cycle river basin management plans of aiming to achieve good or better by 2021, irrespective of the overall water body objective.”²³

De minder strenge doelstellingen worden per element toegepast. Voor één of meer elementen is de uitzondering van toepassing. Voor de andere elementen blijft het halen van een goede toestand of potentieel gelden. Er is geen afgeleid of lager doel in de RBMP opgenomen.

De Europese Commissie heeft herhaaldelijk aangegeven dat het gebruik van artikel 4 lid 5 KRW alleen in bijzondere gevallen mag (sporadisch). De vraag is dan ook of de mate waarin Groot-Brittannië het toepast gaat leiden tot een inbreukprocedure. Een andere vraag is of de wijze waarop deze uitzondering wordt toegepast kan rekenen op goedkeuring.

²³ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500573/Part_2_River_basin_management_planning_process_overview_and_additional_information.pdf, p. 87.

 H6

JURIDISCH

KADER

AFWENTELING

AFWENTELING

KADER

JURIDISCH

H6 

6.1 BESCHRIJVING AFWENTELING TUSSEN WATERLICHAMEN

KRW

In de KRW is over afwenteling het volgende opgenomen:

- ⇒ Art. 4 lid 8 KRW: Bij toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid verlenging of minder strenge doelen moet ervoor worden gezorgd dat het bereiken van de doelstellingen van de KRW in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht. Bovendien moet het ook verenigbaar zijn met de andere Gemeenschapsvoorschriften op milieugebied.
- ⇒ Art. 3. lid 4 KRW: De lidstaten zorgen ervoor dat de voorschriften van deze richtlijn voor het bereiken van de krachtens artikel 4 vastgestelde milieudoelstellingen, en in het bijzonder alle maatregelenprogramma's, worden gecoördineerd voor het gehele stroomgebiedsdistrict. Voor internationale stroomgebiedsdistricten dragen de betrokken lidstaten samen zorg voor deze coördinatie en zij kunnen daartoe gebruikmaken van bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn. Op verzoek van de betrokken lidstaten treedt de Commissie op om het opstellen van de maatregelenprogramma's te vergemakkelijken.
- ⇒ Art. 12 lid 1 KRW: Indien een lidstaat een probleem constateert dat voor zijn waterbeheer gevolgen heeft, maar niet door die lidstaat kan worden opgelost, kan hij dat probleem voorleggen aan de Commissie en eventuele andere betrokken lidstaten en daarbij aanbevelingen doen voor de oplossing ervan.

Het "Guidance document on exemptions to the environmental objectives" zegt hierover:

- ⇒ (p. 10) Een beoordeling van het ene waterlichaam vormt niet automatisch een onderbouwing voor het toepassen van een uitzondering in een nabijgelegen waterlichaam. Maar de redenen om een uitzondering te onderbouwen hoeven ook niet beperkt te blijven tot factoren die binnen het betreffende waterlichaam zijn gelegen.
- ⇒ (p. 15) In gevallen waarin de redenen om de goede status niet te bereiken, niet kunnen worden opgelost door de lidstaat omdat deze buiten zijn rechtsmacht liggen, geeft art. 12 KRW de inzet van de Europese Commissie als oplossing. Voor zowel een beroep op een uitzondering als een beroep op de betrokkenheid van de Europese Commissie geldt dat de lidstaat moet aantonen dat alle mogelijke maatregelen zijn genomen om aan zijn verplichtingen te voldoen.

Richtlijn Prioritaire Stoffen

De Richtlijn Prioritaire Stoffen regelt afwenteling in artikel 6:

- 1 Een lidstaat maakt geen inbreuk op zijn verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn in geval van een overschrijding van een MKN indien hij kan aantonen dat:
 - a de overschrijding te wijten is aan een buiten zijn nationale rechtsmacht gelegen verontreinigingsbron, en
 - b hij ten gevolge van die grensoverschrijdende verontreiniging niet in staat was effectieve maatregelen te nemen om de betrokken MKN na te leven, en
 - c hij de in artikel 3 KRW bepaalde coördinatiemechanismen heeft toegepast en in voorkomend geval de bepalingen van artikel 4, leden 4, 5 en 6, van die richtlijn heeft gebruikt voor de door de grensoverschrijdende verontreiniging getroffen waterlichamen.
- 2 De lidstaten gebruiken het in artikel 12 KRW bepaalde mechanisme om de Commissie in de in lid 1 van dit artikel bedoelde omstandigheden de nodige informatie te verstrekken en een overzicht te geven van de maatregelen die in verband met de grensoverschrijdende verontreiniging in het betrokken stroomgebiedsbeheersplan zijn genomen, in overeenstemming met de rapporteringsverplichtingen uit hoofde van artikel 15 lid 1 KRW.

Afwenteling is geregeld in artikel 2 lid 7 Bkmw 2009. De Nota van Toelichting zegt hierover:

Deze bepaling bevat een uitzonderingsmogelijkheid voor de situatie waarin het niet realiseren van een milieukwaliteitseis zijn oorzaak buiten Nederland vindt. Deze mogelijkheid is geboden in artikel 6 RPS.

Dit artikel bevat een aantal vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat op de uitzonderingsmogelijkheid beroep kan worden gedaan. Het beroep geschiedt overigens achteraf. Volgens de guidance is deze uitzonderingsmogelijkheid niet beperkt tot prioritare stoffen. Daarom is zij in dit besluit algemeen geformuleerd. De mogelijkheid kan voor alle milieukwaliteitseisen worden ingeroepen, maar heeft geen betrekking op het vereiste van geen achteruitgang.

Concluderend: Afwenteling moet vooraf in beeld worden gebracht als aanspraak wordt gemaakt op een uitzondering (doelfasering of doelverlaging). In het SGBP moet dan gemotiveerd worden dat de uitzondering er niet toe leidt dat het bereiken van de doelstellingen van de KRW in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict blijvend wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht. Dit geldt voor zowel oppervlaktewaterlichamen binnen als buiten de lidstaat, die tot hetzelfde stroomgebiedsdistrict behoren. Achteraf kan afwenteling worden aangevoerd als reden waarom een waterlichaam nog niet de goede toestand of het GEP heeft bereikt. Dit geldt echter alleen voor de gevolgen van afwenteling vanuit een waterlichaam van een andere lidstaat, dus niet tussen waterlichamen in Nederland.

Het ligt voor de hand dat voor de motivering dat er sprake is van afwenteling gebruik wordt gemaakt van de monitoringsresultaten van het betreffende waterlichaam van de andere lidstaat.

6.2 SAMENWERKING EN AFSTEMMING

Internationaal

De KRW kent de stroomgebiedbenadering. Verschillende lidstaten delen een stroomgebied. Dit betekent dat ze aan de ene kant verplicht moeten samenwerken. Aan de andere kant is iedere lidstaat individueel verantwoordelijk voor het voldoen aan de KRW-verplichtingen.

De samenwerking en afstemming binnen een stroomgebied vindt onder andere plaats in de internationale commissie ter bescherming van de Rijn, de internationale Scheldecommissie, de internationale Maascommissie en het samenwerkingsverband voor de Eems. Hier kunnen ook grensoverschrijdende problemen, zoals afwenteling, aan de orde worden gesteld. Een andere mogelijkheid is de Europese Commissie inschakelen via art. 12 KRW.²⁴

Nationaal

Het halen van de KRW-doelen is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuursorganen die op de watertoestand binnen een stroomgebiedsdistrict invloed kunnen uitoefenen. Samenwerking en afstemming zijn dus belangrijk om de KRW-doelen te halen. Dit geldt zeker ook ten aanzien van het voorkomen van afwenteling. Samenwerking en afstemming vindt plaats in RAO en RBO-verband, zie paragraaf 3.4 “Overzicht organisaties betrokken bij KRW”. Ook tussen de verschillende overheden vindt samenwerking en afstemming plaats, bijvoorbeeld bij het opstellen van de plannen.

²⁴ H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer 2014, p. 97.

 H7

OVERIGE VRAGEN

VRAGEN

OVERIGE

H7 

Een aantal vragen past niet goed in de structuur van de voorgaande hoofdstukken. Deze vragen en de beantwoording daarvan zijn opgenomen in dit hoofdstuk.

⇒ **In hoeverre biedt de KRW de mogelijkheid om doelen af te leiden die beschrijvend of verbeelden van aard zijn? En is het verplicht om een numerieke EKR als GEP-doel af te leiden?**

In onderdeel 1.4 van bijlage V van de KRW is aangegeven hoe voldaan moet worden aan de indeling en presentatie van de (ecologische) toestand van oppervlaktewaterlichamen. Dit geldt ook voor de sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen. Vanwege onderlinge vergelijking van resultaten tussen de lidstaten is van belang dat er een ecologische kwaliteitscoëfficiënt (EKR) is. Deze moet volgens bijlage V KRW in een getal tussen 0 en 1 worden uitgedrukt. De EKR geeft de verhouding aan tussen de waarden van de voor een bepaald oppervlaktewaterlichaam vastgestelde biologische parameters en de waarden van die parameters onder de voor dat lichaam geldende referentieomstandigheden. De getalswaarde voor de klassegrenzen worden vastgesteld volgens de intercalibratieprocedure. De Commissie faciliteert deze intercalibratie om ervoor te zorgen dat deze klassegrenzen worden vastgesteld overeenkomstig de normatieve bepalingen van punt 1.2 van bijlage V KRW en zij tussen de lidstaten vergelijkbaar zijn. Een numerieke EKR is dus verplicht. Het lijkt wel mogelijk om beschrijvende of verbeeldende doelen vast te stellen, mits die worden vertaald in numerieke EKR en er een methode is om de mate van doelbereik te monitoren.

⇒ **In hoeverre kan/mag menselijk gebruik het halen van doelen nog meer beïnvloeden dan wat nu al mogelijk is? En hoe moet dat dan meegenomen worden in de doelen? En is het relevant om onderscheid te maken tussen de chemische en biologische KRW-doelen?**

De artikel 5-rapportages, die een analyse van kenmerken, de beoordeling van effecten van menselijke activiteiten op de toestand van oppervlakte- en grondwater en een economische analyse van het watergebruik bevatten, moeten om de zes jaren worden getoetst en zo nodig bijgewerkt.²⁵ Ook de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen moet om de zes jaren worden herzien.

Wanneer er nieuwe feiten, omstandigheden of informatie zijn dan zal dat moeten worden meegenomen bij de herziening. Dit kan ertoe leiden dat - binnen de kaders van de KRW (artikel 4 lid 3 KRW waarin aangegeven is wanneer een waterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig mag worden aangemerkt en vervolgens de afleiding van MEP/GEP) - de uitkomst anders zal zijn dan de bij de vorige planperiode gemaakte afweging. Daarbij wordt hetzelfde stappenplan doorlopen voor de aanwijzing van de waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig. NB hier is dus geen sprake van doelverlaging, maar van een verbeterde vaststelling van MEP/GEP.

Voor sterk veranderd en kunstmatige waterlichamen worden ecologische doelen afgeleid (MEP/GEP). Dit is niet het geval voor de chemische doelen, die liggen vast.

⇒ **In hoeverre kan bij doelaflading rekening worden gehouden met het feit dat EU-beleid of nationaal/generiek beleid tot onvoldoende reductie van bepaalde belastingen/emissie leidt? Als dit niet het geval is, wie is hier dan verantwoordelijk voor? Rijk, de waterbeheerder of de betreffende sector?**

Als blijkt dat bepaald generiek beleid (= een maatregel) leidt tot onvoldoende reductie, dan moet het overheidsorgaan dat verantwoordelijk is voor dat beleid bekijken of er andere aanvullende maatregelen genomen kunnen worden om alsnog de beoogde reductie te halen. De KRW richt zich in de eerste plaats tot

²⁵ Art. 5 rapportages opgesteld uiterlijk 13 jaar na de datum van inwerkingtreding van de KRW en vervolgens om de zes jaren getoetst en zo nodig bijgewerkt.

lidstaten. Zij moeten de richtlijn op de juiste wijze omzetten in nationale regelgeving en uitvoeren. De verantwoordelijkheid voor het halen van de KRW-doelen is een gedeelde verantwoordelijkheid van alle bestuursorganen die hierop invloed kunnen uitoefenen. Het gaat hierbij om zowel handelen als nalaten. Alle overheidsinstanties moeten het Europese recht juist toepassen en uitvoeren.²⁶

In de plannen geeft iedere overheidsinstantie aan op welke wijze ze bijdragen aan het KRW-doel. Dit kan door het nemen van maatregelen, maar ook door het inzetten van wettelijke bevoegdheden. Ook afspraken met bestuursorganen die verantwoordelijk zijn voor andere beleidsterreinen dan het waterbeheer kunnen worden opgenomen in de waterplannen. Dit houdt ook in dat alle overheidsinstanties moeten beoordelen of aanvullende maatregelen mogelijk zijn, als EU-beleid of nationaal/generiek beleid niet tot het gewenste resultaat leidt. Een bestuursorgaan kan alleen worden aangesproken op de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen, waarvoor het zelf verantwoordelijk is en die het ook wettelijk verplicht is uit te voeren.²⁷ Als maatregelen moeten worden genomen door derden (zoals agrariërs) dan kan een bestuursorgaan alleen worden aangesproken als het beschikt over de juridische middelen om die derden te dwingen die maatregelen te nemen.

➤ **Welke verantwoordelijkheden hebben de waterbeheerders als zij geen instrumentarium hebben om op de restopgave te sturen?**

Waterbeheerders zijn alleen verantwoordelijk voor maatregelen die zij zelf kunnen nemen. De waterbeheerders hebben nu al een ruim instrumentarium en onder de Omgevingswet nemen de mogelijkheden voor waterbeheerders om maatregelen te nemen nog verder toe (decentrale afwegingsruimte, generieke maatwerkbevoegdheid), dus er zal niet snel sprake van zijn dat er geen mogelijkheden meer zijn om op de restopgave te sturen.

➤ **Kan er tegelijk sprake zijn van het halen van het KRW-doel terwijl de norm niet wordt gehaald?**

Deze vraag heeft betrekking op de situatie dat de biologische kwaliteitselementen voldoen aan GEP, terwijl de normen voor de fysisch-chemische parameters niet worden gehaald. De Richtlijn KRW zegt hierover (p. 90): “De normen en doelen voor de algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen zijn tot stand gekomen met inachtneming van de randvoorwaarde dat de biologische kwaliteitselementen aan de milieukwaliteitseisen voor een goede toestand of de doelen (GEP-waarden) kunnen blijven voldoen. Als de in dat licht opgestelde normen en doelen voor de algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen niet gehaald worden, kan de ecologische toestand respectievelijk goed ecologisch potentieel niet goed scoren, ook al scoren alle biologische kwaliteitselementen goed. Wanneer uit de monitoring blijkt dat in meerdere vergelijkbare waterlichamen voor de biologie steeds de goede toestand of een goed potentieel wordt bereikt, terwijl voor een algemene fysisch-chemisch kwaliteitselement de norm of het doel wordt overschreden, kan dit aanleiding zijn om te onderzoeken of de norm of de doelstelling voor de algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen moet worden aangepast.” Deze passage is in lijn met de tekst van Guidance document 13 Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential. In principe kan het dus niet voorkomen dat een kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam voldoet aan GEP, terwijl de algemeen fysisch-chemische kwaliteitselementen niet voldoen aan de normen. Als dit echter bij meerdere waterlichamen speelt, kan dit aanleiding zijn om de normen voor die kwaliteitselementen aan te passen. Als dat is gebeurd, kan het waterlichaam alsnog aan GEP voldoen.

²⁶ H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer 2014, p. 211 e.v.

²⁷ H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Nederlands waterrecht in Europese context*, Deventer 2014, p. 212.

- ⇒ **In de huidige Handreiking MEP/GEP wordt de “koninklijke weg” beschreven van het afleiden van MEP en GEP. Die staat ook in de Guidance on Heavily Modified and Artificial Waterbodies. Daarnaast is de Praagse methode ontwikkeld. Is de Praagse methode ergens vastgelegd?**

Het gebruik van de Praagse methode is op 30 november 2006 tijdens waterdirecteurenoverleg in Helsinki bekrachtigd met de vaststelling van de Guidance WFD and Hydromorphology pressures Technical Report (Good Practice Paper). Annex II beschrijft deze alternatieve methode. De keuze is aan de waterbeheerder welke methode gebruikt wordt. De verwachting was dat men op ongeveer hetzelfde GEP zou uitkomen.

- ⇒ **Stappen in de huidige Handreiking MEP/GEP zijn onder andere: stel de grenzen van een waterlichaam vast, stel het watertype vast, bepaal of deze kunstmatig of sterk veranderd is. In hoeverre verplicht de KRW om deze stappen iedere planperiode te herhalen? Is het juridisch mogelijk om bijvoorbeeld waterlichamen in de volgende planperiode samen te voegen, te splitsen, of anderszins de begrenzing aan te passen? Mag het watertype veranderd worden (bijvoorbeeld van rivier naar kanaal)?**

Uit de KRW blijkt dat het aanmerken van oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd om de zes jaar moet worden herzien. Ook de art. 5-rapportages (analyse kenmerken, beoordeling effecten menselijke activiteiten op toestand oppervlakte- en grondwater, economische analyse watergebruik) moeten om de zes jaar worden getoetst en zo nodig bijgewerkt.

Uit Guidances blijkt:

- ⇒ guidance document no. 2 (identification water bodies): identificatie van waterlichamen is onderdeel van de art. 5 rapportage, is een ‘ongoing proces’ en moet iedere 6 jaar plaatsvinden.
- ⇒ guidance no. 4 sterk veranderd/kunstmatig: p. 69: “In future planning cycles existing HMWB and AWB may be “de-designated” and new HMWB and AWB being designated.”

Kortom: bij nieuwe inzichten, terugkijkend op de planperiode, kijkend naar nieuwe gegevens etc. kun je tot de conclusie komen dat je wijzigingen wilt/moet aanbrengen in de begrenzing en typering van waterlichamen. Dat hoort bij het cyclische KRW-proces. De KRW en de guidances beschrijven wel vrij gedetailleerd hoe dit in zijn werk gaat, dus aanpassingen op grote schaal zijn niet te verwachten.

Volgens de huidige Handreiking MEP/GEP moet een beleidsdoel worden vastgesteld (stap 13). Het beleidsdoel is wat je gaat bereiken na toepassing van fasering/doelverlaging. Verplicht de KRW of een guidance om een beleidsdoel vast te leggen?

De KRW verplicht strikt genomen niet tot het vastleggen van een beleidsdoel. Impliciet volgt het beleidsdoel wel uit de “gap analysis” en de onderbouwing van doelfasering of doelverlaging. Je moet immers alle maatregelen in beeld hebben om de goede toestand of het GEP te halen. Dan moet je ook weten wat iedere maatregel bijdraagt aan het doelbereik en daaruit kun je dus afleiden wat de mate van doelbereik zal worden aan het eind van de planperiode. Maar er is geen noodzaak om het beleidsdoel expliciet te benoemen.



BIJLAGEN

BIJLAGEN





BIJLAGE I BEGRIPPENLIJST

IN DIT RAPPORT ZIJN DE VOLGENDE AFKORTINGEN GEBRUIKT:

- ⊕ **BKMW 2009**
Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009
- ⊕ **GEP**
Goed ecologisch potentieel
- ⊕ **HVJEG**
Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
- ⊕ **KRW**
Kaderrichtlijn water
- ⊕ **MEP**
Maximaal ecologisch potentieel
- ⊕ **MKN**
Milieukwaliteitsnorm
- ⊕ **OW**
Omgevingswet
- ⊕ **RBMP**
River basin management plan
- ⊕ **RPS**
Richtlijn prioritaire stoffen
- ⊕ **SGBP**
Stroomgebiedbeheerplan
- ⊕ **WM**
Wet milieubeheer
- ⊕ **WTW**
Waterwet



BIJLAGE II LITERATUURLIJST

H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, Nederlands waterrecht in Europese context, Deventer: Kluwer, 2014.

H.F.M.W. van Rijswijk, A.M. Keessen, Evaluatie Meststoffenwet: de relatie tussen Nitraatrichtlijn en Kaderrichtlijn water - Een juridische evaluatie van de Nederlandse implementatie en interpretatie van de Nitraatrichtlijn in relatie tot de Kaderrichtlijn Water. Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht, 2016.

Guidance documents, vindbaar op

http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/guidance_docs_en.htm

- ⇒ Guidance document nr. 4, Identification and designation of heavily modified and artificial water bodies.
- ⇒ Guidance Document nr. 20, Guidance Document on exemptions to the environmental objectives. Documenten EU-directeurenoverleg Malta
- ⇒ WD2017-1/9, Clarification on the application of WFD Article 4(4) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline.
- ⇒ WD2017-1/10, Natural conditions in relation to WFD Exemptions.

Geraadpleegde websites:

- ⇒ Europese Commissie:
- ⇒ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/facts_figures/index_en.htm
- ⇒ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol3_BE.pdf (implementatierapport België)
- ⇒ http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/pdf/3rd_report/CWD-2012-379_EN-Vol3_NL.pdf (implementatierapport Nederland)
- ⇒ Stroomgebiedbeheerplannen Groot-Brittannië:
- ⇒ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/500573/Part_2_River_basin_management_planning_process_overview_and_additional_information.pdf



BIJLAGE III OVERZICHT BEANTWOORDE EN ONBEANTWOORDE VRAGEN

THEMA	VRAAG ZOALS OPGENOMEN IN UITVRAAG	BEANTWOORD	WAAR STAAT HET ANTWOORD?
Doelbepaling	In hoeverre biedt de KRW de mogelijkheid om doelen af te leiden die beschrijvend of verbeelden van aard zijn? En Is het verplicht om een numerieke EKR als GEP-doel af te leiden?	ja	7
	In hoeverre kan/mag menselijk gebruik het halen van doelen nog meer beïnvloeden dan wat nu al mogelijk is? En hoe moet dat dan meegenomen worden in de doelen? En is het relevant om onderscheid te maken tussen de chemische en biologische KRW-doelen?	ja	2, 3.2, 7
	In hoeverre kan bij doelafleiding rekening worden gehouden met het feit, dat EU of nationaal/generiek beleid tot onvoldoende reductie van bepaalde belastingen/emissie leidt? Als dit niet het geval is, wie is hier dan verantwoordelijk voor? Rijk, de waterbeheerder of de betreffende sector?	ja	3.2, 7
Doelfasering	Welke ruimte biedt de Europese en nationale wet- en regelgeving om over te gaan op fasering? Wat moet, wat mag, hoe kan/moet omgegaan worden met onzekerheden?	ja	4.1
	Wanneer kan sprake zijn van doelfasering vanwege 'natuurlijke' oorzaak?	ja	4.1.3, 4.1.5
Minder strenge doelen	Welke ruimte biedt de Europese en nationale wet- en regelgeving om over te gaan op minder strenge doelen? Wat moet, wat mag, hoe kan/moet omgegaan worden met onzekerheden?	ja	5.1
	Onder welke voorwaarden en in welke gebieden/gebruik vindt Nederland een minder strenge doelen acceptabel? Dit ook afstemmen met mestbeleid en bestrijdingsmiddelen, EU pilot nutriënten en tussen regio's en partijen.	IenM/Diederik: 3e planperiode nog geen minder strenge doelen vaststellen.	Zie document EU-directeurenoverleg Malta waarin voorbeelden zijn opgenomen.
	Welke verantwoordelijkheden hebben de waterbeheerders als zij geen instrumentarium hebben om op de restopgave te sturen?	ja	7
	Kan artikel 4.5 toegepast worden op alle stoffen, inclusief prioritair gevaarlijke?	ja	5.1 onder b
	Zijn er juridische aanwijzingen in de KRW of rechtspraak/jurisprudentie over hoe omgegaan wordt met het beoordelen van de toestand na toepassing van artikel 4.5?	ja	5.1 / 4.1 onder d
	Kan er tegelijk sprake zijn van het halen van het KRW-doel terwijl de norm niet wordt gehaald?	ja	7
	Hoe kan afwenteling in beeld gebracht worden?		6.1
	Hoe kan samengewerkt worden met andere lidstaten of waterbeheerders om tot een oplossing te komen?	ja	a6.2
Hoe hebben andere landen de KRW-procedures, doelafleiding en -formulering en besluitvorming hierover georganiseerd?	nee		

