

# De KRW-milieudoelstellingen

*mr. dr. ir. J.J.H. van Kempen*

1. Milieudoelstellingen
2. Komende veranderingen
3. Jurisprudentie
4. KRW-instrumenten
5. Koppeling met projecten
6. Doorwerking in NL



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

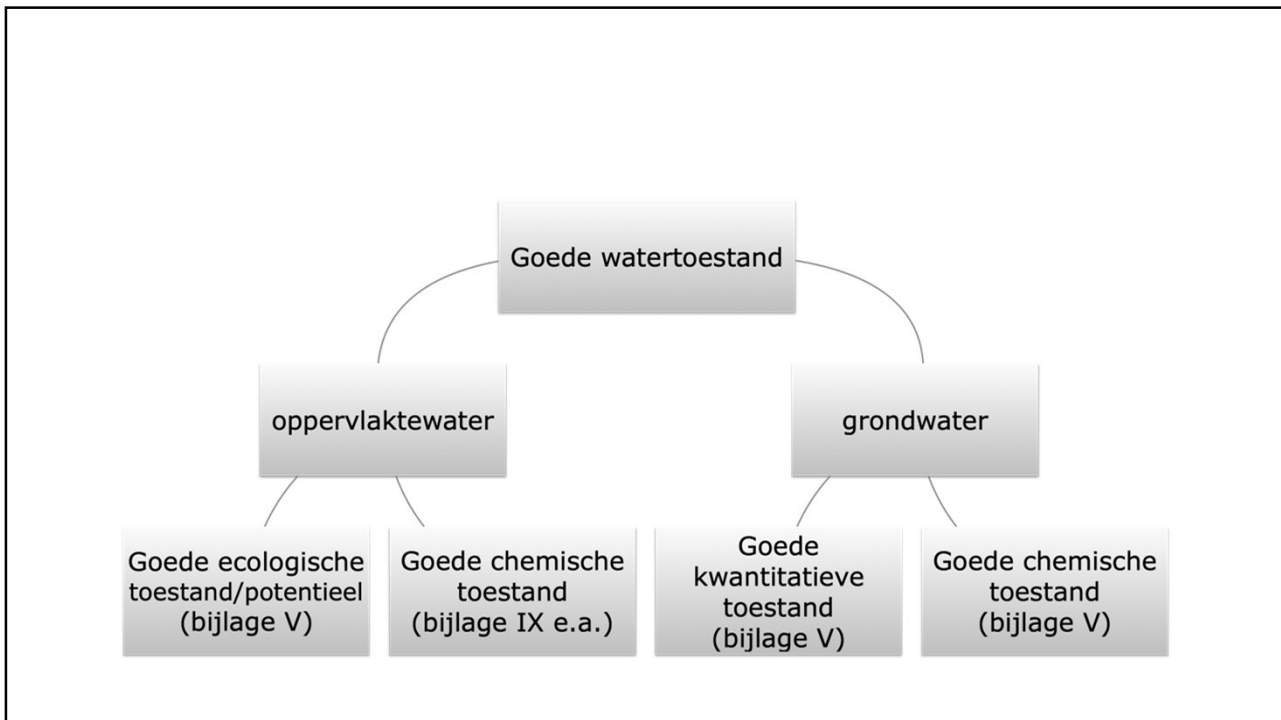


1

## Milieudoelstellingen (art. 4 lid 1 KRW)

- Bereiken goede oppervlaktewatertoestand (in 2015)
  - met aparte eisen voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen
- Bereiken goede grondwatertoestand (in 2015)
- Voorkomen achteruitgang oppervlaktewatertoestand
- Voorkomen achteruitgang grondwatertoestand
- Geleidelijk verminderen van verontreiniging door prioritaire stoffen
- Inbreng van verontreinigende stoffen in grondwater voorkomen
- Ombuigen van elke significante en aanhoudende stijgende tendens van de concentratie van een verontreinigende stof in grondwater ten gevolge van menselijke activiteiten

2



3

## Chemische en ecologische toestand

- Goede chemische toestand als voldaan aan de milieukwaliteitsnormen (maximale concentraties) genoemd in bijlage 1 bij de Richtlijn Prioritaire Stoffen en de Grondwaterrichtlijn
- Goede ecologische toestand:
  - Wordt door lidstaten zelf bepaald
  - Zij bepalen voor verschillende typen waterlichamen (rivieren, meren, kustwateren etc.) welke de kwaliteit daarvan is in 'onverstoorde staat', uitgedrukt in parameters genoemd in bijlage V KRW (zoals aanwezigheid van plankton, vissen, de continuïteit van een rivier, etc.)
  - De mate van afwijking van deze onverstoorde staat bepaalt de toestand (slechts lichte afwijking is 'goede toestand', matige afwijking is 'matige toestand', sterke afwijking is 'ontoereikende toestand', zeer sterke afwijking is 'slechte toestand')
  - Lidstaten bepalen ook weer zelf hoe sterk de afwijking precies kan zijn voor overgang naar andere toestandsklasse (met gebruikmaking van 'intercalibratie')
  - **Goed ecologisch potentieel:** voor *kunstmatige* en *sterk veranderde* waterlichamen: ten hoogste een lichte verandering van de kwaliteitselementen ten opzichte van het meest vergelijkbare natuurlijke waterlichaamtype in onverstoorde staat

4

## Ecologische parameters

- Biologische kwaliteitselementen
  - Waterflora
  - Bentische ongewervelde fauna
  - Visfauna
- Hydromorfologische kwaliteitselementen
  - Hydrologisch regime
  - Riviercontinuïteit
  - Morfologie
- Fysisch-chemische kwaliteitselementen
  - Algemeen (temperatuur, pH, ..., **nutriënten**)
  - Specifieke verontreinigende **stoffen**

5

## Voorbeeld

KLASSENGREZEN VAN DE DEELMAATLATTEN VOOR VIS

	Slecht	Ontoereikend	Matig	GET	ZGET
aanwezigheid vis (0/1)	0	nvt	nvt	nvt	1
totale biomassa (kg/ha)	200-500	100-200	75-100	50-75	0-50
aandeel exoten (%)	50-100	10-50	1-10	0-1	0
totaalbeoordeling (laagste waarde)	0-0,2	0,2-0,4	0,4-0,6	0,6-0,8	0,8-1

TABEL 3.6A MAATLAT VOOR DE ALGEMENE FYSISCH-CHEMISCHE KWALITEITSELEMENTEN VAN TYPE M12

Kwaliteitselement	Indicator	Eenheid	Zeer goed	Goed	Matig	Ontoereikend	Slecht
Thermische omstandigheden	dagwaarde	°C	≤ 23	≤ 27	27 – 28	28 – 30	> 30
Zuurstofhuishouding	verzadiging	%	70 – 110	60 – 120	50 – 60 120 – 130	40 – 50 130 – 140	< 40 > 140
Zoutgehalte	chloriniteit	mg Cl/l	≤ 20*	≤ 40	40 – 75	75 – 100	> 100
Zuurgraad	pH	-	4,5 – 6,5	4,0 – 7,5	7,5 – 8,0 < 4,0	8,0 – 8,5	> 8,5
Nutriënten	totaal-P	mgP/l	≤ 0,03*	≤ 0,04 – 0,1	0,1 – 0,2	0,2 – 0,4	> 0,4
	totaal-N	mgN/l	≤ 0,7*	≤ 0,8 – 2,0	2,0 – 2,6	2,6 – 3,8	> 3,8
Doorzicht	SD	m	Bodem	≥ 0,9 (of bodem)	0,6 – 0,9	0,45 – 0,6	< 0,45

6

## Geografische reikwijdte

- „oppervlaktewater” : binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voorzover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren (art. 2 onder 1 KRW)
- „oppervlaktewaterlichaam” : 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 (art. 2 onder 10 KRW)
- Zaak C-301/22

7

## Instrumentarium

- Lidstaten maken stroomgebiedsbeheersplannen (SGBP's, art. 13 KRW), waarin staat
  - wat de significante belastingen van de waterkwaliteit zijn
  - welke de beschermde gebieden zijn
  - de ecologische milieudoelen en het gebruik van uitzonderingen op de doelen
- Bij de SGBP's horen maatregelenprogramma's (art. 11 KRW), waarin lidstaten aangeven
  - met welke maatregelen ze de doelen gaan bereiken
  - waarbij een heel aantal 'basismaatregelen' verplicht is (o.a. 'voorafgaande regulering')
  - de maatregelenprogramma's moeten **uiterlijk in 2024** operationeel zijn (art. 11 lid 7 KRW)
- Dit doen ze voor 'stroomgebieden': gebied waarin alle neerslag via één punt in zee stroomt (bijvoorbeeld: Rijn, Maas, Schelde, Eems)
- Verder monitoren de lidstaten de waterkwaliteit en sturen ze zo nodig hun maatregelenpakket bij
- De SGBP's en maatregelenprogramma's worden sowieso elke 6 jaren bijgesteld (cyclische aanpak)

8

## Komende veranderingen

- 26 oktober 2022: 'Proposal for a Directive amending the Water Framework Directive, the Groundwater Directive and the Environmental Quality Standards Directive'
- Verwacht werd met name: meer en strenger genormeerde stoffen (PFAS)
- Maar: 16 van de 26 artikelen van de KRW wijzigen of vervallen
- Meest structurele verandering: specifieke verontreinigende stoffen worden onderdeel van de *chemische* toestand
- Blijft het hierbij, of leiden de onderhandelingen tot ingrijpender wijzigingen?

9

## Het achteruitgangsverbod van de KRW

- 'De lidstaten [leggen] de nodige maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van **achteruitgang van de toestand** van alle oppervlaktelichamen.'  
(art. 4 lid 1 onder a onder i KRW)
- 'De lidstaten [leggen] de nodige maatregelen ten uitvoer met de bedoeling (...) **de achteruitgang van de toestand** van alle grondwaterlichamen te voorkomen.'  
(art. 4 lid 1 onder b onder i KRW)

10

## Het Weser-arrest

Van 'achteruitgang van de toestand' van een oppervlaktewaterlichaam is sprake zodra:

- Ten minste een van de kwaliteitselementen als bedoeld in bijlage V een klasse achteruitgaat
- Een kwaliteitselement dat zich al in de laagste klasse bevindt, achteruitgaat

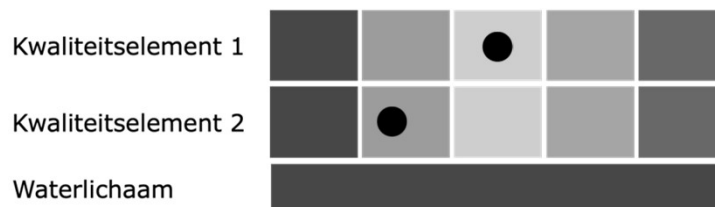
(HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13)

Betreft *ecologische* toestand oppervlaktewaterlichamen

Aanname: gelijk voor ecologisch potentieel oppervlaktewaterlichamen

11

## Voorbeeld



12

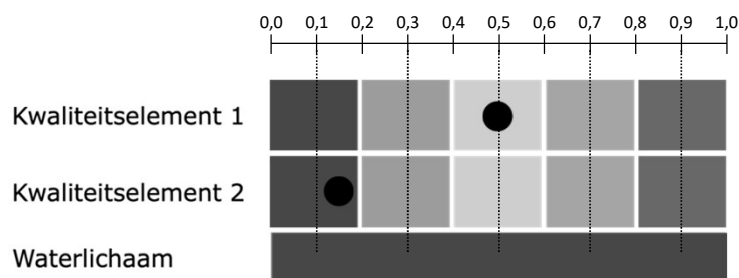
## Achteruitgang in laagste klasse

- Het Wezer-arrest en de Kaderrichtlijn Water geven geen eenheid voor de feitelijke vaststelling van achteruitgang als een kwaliteitselement zich in de laagste klasse bevindt. Het is daarom aan de nationale autoriteit om dit vast te stellen.
- De EKR is de eenheid waarin de ecologische toestand van een waterlichaam wordt uitgedrukt. Volgens paragraaf 1.4, onder ii, van bijlage V van de Kaderrichtlijn Water wordt de EKR uitgedrukt in een getalswaarde tussen nul en één, waarbij waarden in de buurt van één op een zeer goede ecologische toestand wijzen en waarden in de buurt van nul op een slechte ecologische toestand.
- Het college heeft zich (...) op het standpunt kunnen stellen dat de EKR niet wijzigt en dat daarom geen sprake is van achteruitgang van de kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam.

(ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949)

13

## Voorbeeld



14

## Het Detmold-arrest

Van achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam is sprake bij:

- De overschrijding van ten minste één van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden in de zin van artikel 3 lid 1 GWR
- Een voorzienbare verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof terwijl de daarvoor vastgestelde drempel reeds is overschreden
- (De op elk monitoringspunt gemeten waarden moeten ieder apart in aanmerking worden genomen)

(HvJ EU 28 mei 2020, zaak C-535/18)

Betreft chemische toestand grondwaterlichamen

Aanname: gelijk voor chemische toestand  
*oppervlaktewaterlichamen*

15

## Het Doñana-arrest

Van achteruitgang van de kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam is sprake bij:

- Het verliezen van evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van het grondwater (van een goede kwantitatieve toestand naar een ontoereikende toestand)
- Een toename van een reeds bestaand tekort (meer overexploitatie dan voordien), als het grondwater al in een ontoereikende toestand verkeert

(HvJ EU 24 juni 2021, zaak C-559/19)

16

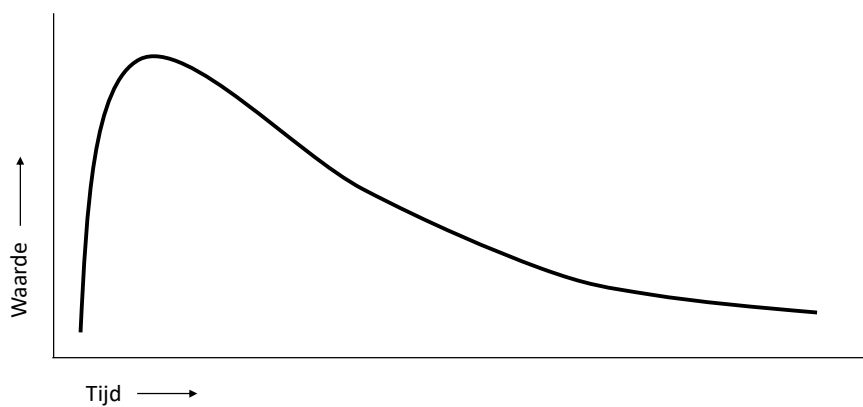


## De relatie met projecten

- Lidstaten moeten hun goedkeuring voor een project weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4 lid 7 KRW (Weser)
- Het onderzoek door de bevoegde autoriteit naar de naleving van de verplichting om achteruitgang te voorkomen van de toestand van oppervlakte- en grondwaterlichamen moet plaatsvinden voordat dit project is goedgekeurd (Detmold)
- Leden van het door een project geraakte publiek moeten voor de bevoegde nationale rechterlijke instanties niet-nakoming kunnen aanvoeren van de verplichting om achteruitgang van waterlichamen te voorkomen, indien zij door die niet-nakoming rechtstreeks worden geraakt (Detmold)

17

## Hoe omgaan met *tijdelijke* effecten?



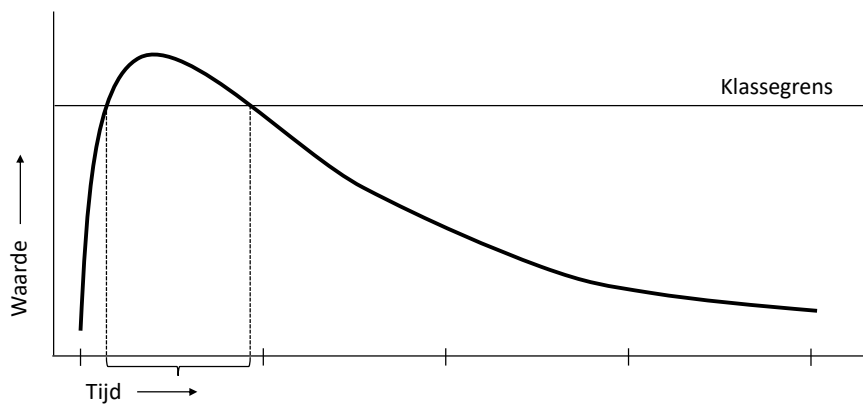
18

## HvJ EU 5 mei 2022, zaak C-525/20

- De KRW staat lidstaten niet toe om bij de beoordeling of een programma of een project verenigbaar is met de doelstelling om te voorkomen dat de waterkwaliteit achteruitgaat, tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijngevolgen voor het water hebben buiten beschouwing te laten, behalve indien het duidelijk is dat dergelijke effecten naar hun aard slechts een geringe impact hebben op de toestand van de betrokken waterlichamen en niet kunnen leiden tot 'achteruitgang' daarvan in de zin van art. 4 KRW.
- Wanneer de bevoegde nationale autoriteiten tijdens de procedure tot goedkeuring van een programma of een project vaststellen dat het een dergelijke achteruitgang kan teweegbrengen, kan dat programma of dat project slechts worden goedgekeurd indien aan de voorwaarden van artikel 4 lid 7 KRW is voldaan, ook al is die achteruitgang van louter tijdelijke aard.

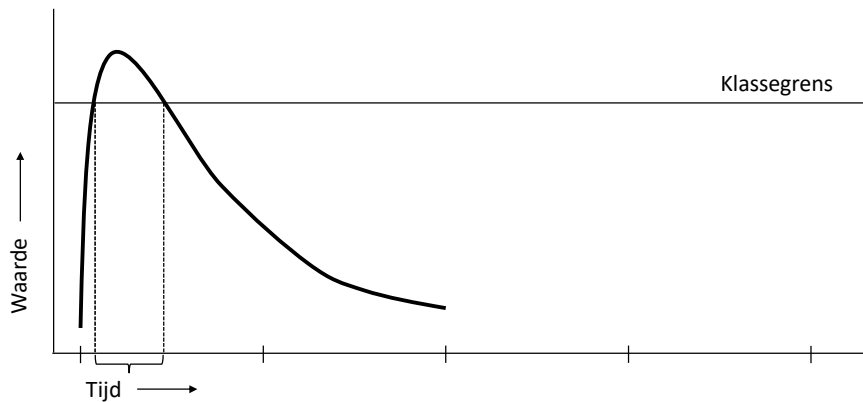
19

## Wat is 'tijdelijk'?



20

## Wat is 'tijdelijk'?



21

## Doorwerking in Nederland

- Milieudoelstellingen 1-op-1 omgezet in Bkwm 2009 / Bkl
- Beoordeling van projecten:
  - Vallen alle 'projecten' binnen de reikwijdte van de Waterwet?
  - Vergunningen: 6.21 Wtw jo. 2.1 Wtw
  - Algemene regels: 6.6 Wtw -> Abm, Blbi, Blah, Sab, Bbk
- ENKA-uitspraak (ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522)
  - Milieudoelstellingen art. 4 KRW zijn resultaatsverplichtingen
  - KRW vereist geen vergunningplicht
  - Niet altijd een maatwerkmoogelijkheid
  - Nationaal recht buiten toepassing?
  - Wat is er speciaal aan 2027?

22