

M en R 2025/54

25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning?

Mr. T. Röttscheid, prof. mr. dr. F.A.G. Groothuijse, prof. mr. dr. ir. J.J.H. van Kempen & prof. mr. dr. H.F.M.W. van Rijswick, datum 06-05-2025

Datum	06-05-2025
Auteur	Mr. T. Röttscheid, prof. mr. dr. F.A.G. Groothuijse, prof. mr. dr. ir. J.J.H. van Kempen & prof. mr. dr. H.F.M.W. van Rijswick ^[1]
JCDI	JCDI:BSD10466:1
Vakgebied(en)	Natuurbeschermingsrecht / Algemeen Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning Milieurecht / Algemeen Waterrecht (V) Milieurecht (V)
Wetgang	Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen krw, krw, Richtlijn 2008/105/EG, Grondwaterrichtlijn, Grondwaterrichtlijn, art. 4.15 Bkl, art. 8.22 Bkl, art. 8.84 Bkl, Beleidsregel toetsingskader waterkwaliteit, krw, Richtlijn 2008/105/EG

1. Inleiding

Dit jaar, op 22 december 2025, bestaat de Kaderrichtlijn Water (KRW) 25 jaar.^[2] Hoewel een 25-jarig jubileum doorgaans een reden is voor een feestje, lijkt dit jubileum stilletjes aan ons voorbij te gaan. De aandacht gaat momenteel namelijk vooral uit naar een andere datum, namelijk 22 december 2027. Dat is de datum waarop lidstaten niet langer een beroep kunnen doen op het niet halen van de KRW-doelen vanwege onevenredige kostbaarheid of technische onhaalbaarheid.^[3] Hoewel wij het belang van voormelde datum niet ter discussie stellen, er ligt immers nog een flinke opgave richting doelbereik eind 2027, loont het om na 25 jaar een actueel overzicht te geven van waartoe de KRW precies verplicht, en waar nog resterende (juridische) vragen liggen.^[4] Niet in de laatste plaats omdat er in de praktijk nog steeds misverstanden en onduidelijkheden bestaan over de reikwijdte van verschillende KRW-verplichtingen.^[5] In deze bijdrage ligt de focus op de milieudoelstellingen van art. 4: het achteruitgangverbod en de verbeteringseis.^[6]

De opbouw van dit artikel volgt de cyclus van de KRW. Wij vangen aan met een korte beschrijving van het doel van de KRW (par. 2). Vervolgens behandelen wij de verplichting om stroomgebiedsbeheerplannen vorm te geven (par. 3). Aansluitend bespreken wij de reikwijdte van het achteruitgangverbod en de verbeteringseis (par. 4). Daarna gaan wij in op de maatregelen die moeten worden getroffen om voormelde doelen te halen (par. 5). Mocht uit monitoringsgegevens blijken dat de doelen (waarschijnlijk) niet worden bereikt, dan verplicht de KRW tot het treffen van vervolgstappen. Die vervolgstappen bespreken wij in par. 6. Wij merken op dat onze verwachting is dat er richting 2027 veel aandacht uit zal gaan naar (de reikwijdte van) de uitzonderingsgronden uit de KRW. Deze uitzonderingsgronden bespreken wij slechts beperkt, omdat deze het onderwerp zullen vormen van een in dit tijdschrift nog te verschijnen bijdrage. Wij sluiten af met een conclusie (par. 7).

Bij de uitleg van de KRW-verplichtingen betrekken wij de relevante arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie (het Hof). Ook bespreken wij hoe de KRW-verplichtingen in de Nederlandse wetgeving zijn geïmplementeerd. Daarbij betrekken wij de belangrijkste relevante nationale jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling).^[7] Het artikel geeft al met al een actuele stand van

zaken van de KRW-gerelateerde wetgeving en rechtspraak, en is daarmee nuttig voor wetenschap, praktijk en onderwijs.

2. De doelen en programma's van de KRW

De KRW kent een logische opbouw, maar is tegelijk complex. Niet in de laatste plaats vanwege het in hoge mate technische karakter van de richtlijn, dat ook tot uitdrukking komt in de bijlagen bij de KRW. Wie op zoek is naar één centraal doel komt bedrogen uit. Zowel uit de considerans als uit het juridisch bindende art. 1 kan geen eenduidig (hoofd)doel worden afgeleid.^[8] In het *Protect Natur*-arrest overweegt het Hof dat het centrale doel bestaat in: “(...) *het verzekeren van de bescherming van het milieu en met name in de instandhouding en de verbetering van de kwaliteit van het aquatisch milieu van de Unie*”.^[9] De milieudoelstellingen van art. 4 staan centraal in de verwezenlijking van dit doel. Met het oog op het bereiken van deze doelstellingen kent de KRW ondersteunende verplichtingen, waarbij de belangrijkste is het opstellen en uitvoeren van verschillende plannen en programma's, te weten: de stroomgebiedsbeheerplannen, maatregelenprogramma's en monitoringsprogramma's.

Voor ieder stroomgebiedsdistrict^[10] moet een stroomgebiedsbeheerplan worden vastgesteld.^[11] Die plannen moeten onder meer een analyse bevatten van de kenmerken van het stroomgebiedsdistrict, de huidige belasting (afkomstig vanuit de industrie, de landbouw, etc.) en de effecten daarvan op de watertoestand.^[12] Voor grensoverschrijdende stroomgebieden kunnen lidstaten die een stroomgebied delen een gezamenlijk stroomgebiedsbeheerplan vaststellen, of op andere wijze de nationale stroomgebiedsbeheerplannen afstemmen.^[13] Daarbij kan gebruik worden gemaakt van bestaande verdragen of samenwerkingsverbanden, zoals die bestaan voor de Rijn, de Maas, de Schelde of de Eems. Verder moeten de lidstaten in het stroomgebiedsbeheerplan de ligging en de grenzen van de KRW-oppervlaktewaterlichamen vaststellen en deze indelen in categorieën (rivieren, meren, overgangswateren of kustwateren) of aanwijzen als kunstmatig dan wel sterk veranderd.^[14] De geïdentificeerde categorieën KRW-oppervlaktewaterlichamen moeten vervolgens worden onderverdeeld in typen en daarvoor moeten de typespecifieke referentieomstandigheden worden vastgesteld. De typespecifieke referentieomstandigheden zijn nodig om uiteindelijk de ecologische doelen voor het KRW-oppervlaktewaterlichaam vast te kunnen stellen. In het *Sweetman*-arrest^[15] is geoordeeld dat de verplichtingen tot karakterisering en typering van oppervlaktewaterlichamen alleen gelden voor KRW-oppervlaktewaterlichamen. Dat zijn oppervlaktewaterlichamen 'van aanzienlijke omvang' waarbij wordt voldaan aan de drempels uit bijlage II KRW. Voor meren geldt bijvoorbeeld een minimumgrootte van 0,5 km².^[16] Het typeren van KRW-oppervlaktewaterlichamen via de drempelwaarden uit bijlage II wordt systeem A genoemd. Lidstaten kunnen ervoor kiezen om bij de typering gebruik te maken van een ander systeem (systeem B), als dat maar leidt tot een minstens even sterke mate van differentiatie.^[17] Bovendien mogen lidstaten ten behoeve van de eerste aanwijzing ook kleinere waterlichamen samennemen en als één KRW-oppervlaktewaterlichaam aanwijzen.^[18]

In het stroomgebiedsbeheerplan moeten ook de grondwaterlichamen binnen een stroomgebiedsdistrict worden gekarakteriseerd.^[19] Voor grondwaterlichamen gelden geen drempelwaarden, zodat als wordt voldaan aan de definitiebepaling van een grondwaterlichaam^[20] de verplichting om die waterlichamen te karakteriseren van toepassing is.

3. Stroomgebiedsbeheerplannen in/voor Nederland

Het stroomgebiedsbeheerplan voor de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems is in de vorm van een verplicht (rijks)programma in de nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd, en dient onder meer de hiervoor beschreven informatie te bevatten.^[21] In het regionale waterprogramma moet het provinciebestuur de regionale natuurlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen, de sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen en de grondwaterlichamen aanwijzen.^[22] Het nationale waterprogramma bevat de aanwijzing van de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het

Rijk.^[23] Voor de definitie van een KRW-oppervlaktewaterlichaam wordt aangesloten bij de definitie uit de KRW.^[24] Nederland kent in totaal 745 KRW-oppervlaktewaterlichamen, waarvan 24 de status 'natuurlijk' hebben, 286 'sterk veranderd' en 435 'kunstmatig'. Er zijn daarnaast 23 grondwaterlichamen aangewezen.^[25] Voor de aanwijzing van KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn geen criteria opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Rijk heeft de KRW-oppervlaktewaterlichamen in zijn beheer aangewezen op basis van systeem B waarbij minimaal dezelfde mate van detaillering is gehanteerd als bij systeem A.^[26] In de meest recente versies van de regionale waterprogramma's wordt niet altijd gemotiveerd op basis van welke criteria de regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn aangewezen, al lijkt in ieder geval door een aantal provincies in deze waterprogramma's eveneens te worden aangesloten bij (ten minste) de drempelwaarden uit bijlage II KRW.^[27]

Bijzondere types KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn de kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen. KRW-oppervlaktewaterlichamen mogen op grond van art. 4 lid 3 KRW als sterk veranderd of kunstmatig worden aangewezen als de noodzakelijke aanpassingen van de *hydromorfologische kenmerken*^[28] om een goede ecologische toestand te bereiken, significante negatieve effecten zouden hebben op: het milieu in brede zin; de scheepvaart of recreatie; de wateropslag ten behoeve van onder meer drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie; de waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en afwatering; of andere belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling. Daarnaast moet het doel met het oog waarop het waterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig is aangewezen vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten niet bereikt kunnen worden met andere milieuvriendelijkere middelen.

Landbouw en visserij worden niet als gebruiksfuncties genoemd ten behoeve waarvan KRW-oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig kunnen worden aangemerkt. Het is volgens ons dan ook niet zeker of KRW-oppervlaktewaterlichamen ten behoeve van deze gebruiksfuncties als sterk veranderd of kunstmatig mogen worden aangewezen. Het betreffende richtsnoer lijkt hier wel van uit te gaan.^[29] Volgens ons zal steeds beredeneerd moeten worden dat deze gebruiksfuncties vallen onder een van de genoemde gebruiksfuncties, zoals 'de waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en afwatering' of 'andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling'. In onze ogen ligt dat bij een agrarische gebruiksfunctie niet direct voor de hand. In de waterprogramma's (en KRW-factsheets) wordt vaak volstaan met de constatering dat KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd, omdat deze in het verleden door de mens zijn gegraven of aangepast, daarbij aansluitend bij de definitiebepaling van een kunstmatig en sterk veranderd waterlichaam. Ons lijkt steeds per KRW-waterlichaam een onderbouwing nodig die aan de hierboven beschreven criteria voldoet. Tegen de waterprogramma's staat evenwel geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.^[30] Deze programma's kunnen wel onderworpen worden aan exceptieve toetsing.^[31] Dat betekent dat bijvoorbeeld in het kader van een procedure tegen een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit, via exceptieve toetsing de motivering van de aanwijzing van sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen bij de bestuursrechter aan de orde kan worden gesteld. Als een KRW-oppervlaktewaterlichaam ten onrechte als kunstmatig of sterk veranderd is aangewezen, dan geldt daarvoor feitelijk een hoger ecologisch doel, namelijk een goede ecologische toestand in plaats van een goed ecologisch potentieel (zie par. 4.2.1). Overigens is in dat geval niet bekend wat dat doel dan precies inhoudt voor het betreffende waterlichaam, omdat het in casu niet door de lidstaat is bepaald (zie hieronder onder par. 4.2.1).

4. De verbeteringseis en het achteruitgangverbod

4.1 Werkingssfeer en aard verplichtingen

Voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen (en grondwaterlichamen) die in het stroomgebiedsbeheerplan zijn geïdentificeerd en waarvan de toestand is bepaald, gelden de doelstellingen van art. 4 KRW.^[32] Deze doelstellingen houden in dat er geen achteruitgang van de watertoestand mag optreden en dat uiterlijk op 22 december 2015^[33] alle KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in een 'goede toestand'

moeten verkeren. Een KRW-oppervlaktewaterlichaam verkeert in een 'goede toestand' als zowel de ecologische als de chemische toestand 'goed' zijn.^[34] Van een 'goede grondwatertoestand' is sprake als de kwantitatieve en chemische toestand ten minste 'goed' zijn.^[35]

De Afdeling heeft haar vingers niet willen branden aan de vraag of de KRW-verplichtingen voor alle waterlichamen of enkel voor KRW-oppervlaktewaterlichamen gelden.^[36] In het eerder aangehaalde *Sweetman*-arrest heeft het Hof deze discussie wel beslecht, en overwogen dat de verbeteringseis en het achteruitgangsverbod alleen betrekking hebben op KRW-oppervlaktewaterlichamen. KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn, zoals beschreven in par. 2, oppervlaktewaterlichamen van 'aanzienlijke omvang' die voldoen aan de drempelwaarden uit bijlage II KRW. Voor niet KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis alleen indirect van belang; activiteiten in deze (kleine) wateren mogen er niet toe leiden dat achteruitgang optreedt in KRW-oppervlaktewaterlichamen of dat hierdoor het bereiken van een goede toestand in KRW-oppervlaktewaterlichamen in gevaar wordt gebracht. Daarnaast heeft het Hof geoordeeld dat deze activiteiten verenigbaar moeten zijn met de maatregelen die zijn opgenomen in de hierna te bespreken maatregelenprogramma's. Dat het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis enkel betrekking hebben op KRW-oppervlaktewaterlichamen is ook logisch, omdat de verplichtingen tot karakterisering en typering ook enkel voor die waterlichamen gelden en enkel door het doorlopen van die stappen (en de monitoring) de noodzakelijke informatie verkregen kan worden waarmee feitelijk aan die doelstellingen getoetst kan worden.^[37] Uit de KRW volgt bovendien verder nog dat ook in de andere oppervlaktewaterlichamen verontreinigende stoffen uitgefaseerd moeten worden, lozingen en onttrekkingen gereguleerd moeten worden en de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.^[38] Overigens kan worden betwijfeld of met deze uitleg de doelen van de KRW, zoals neergelegd in art. 1 KRW en zoals door het Hof uitgelegd in het *Protect Natur*-arrest, kunnen worden behaald.

Hoewel het arrest betrekking heeft op een natuurlijk meer, lijkt het vanwege de algemene beschouwingen daarin breder toepasbaar, bijvoorbeeld op (natuurlijke) rivieren waarvoor de KRW een criterium kent van (ten minste) 10 km² achterliggend stroomgebied. Lidstaten mogen kleine wateren overigens wel meer bescherming bieden, aangezien de KRW geen volledige harmonisatie beoogt. Veel provincies hebben in de regionale waterprogramma's (in samenspraak met de betrokken waterschappen) de art. 4-milieudoelstellingen dan ook van overeenkomstige toepassing verklaard (vaak als inspanningsverplichting) op deze kleine wateren.^[39] Voor grondwaterlichamen bestaan er geen drempelwaarden, zodat alle grondwaterlichamen KRW-grondwaterlichamen zijn.^[40]

De Afdeling heeft geconcludeerd dat uit het *Wezer*-arrest kan worden afgeleid dat het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis resultaatsverplichtingen zijn.^[41] In de ENKA-uitspraak, die ging over het saneren van grondwater vanwege de voormalige ENKA-fabriek die kunststofvezels produceerde, overwoog de Afdeling in r.o. 22.1 meer specifiek:

"Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, het zogeheten Wezerarrest, geoordeeld dat de verplichtingen in artikel 4, eerste lid, onder a en i t/m iii, van de Kaderrichtlijn Water resultaatsverplichtingen zijn."^[42]

Hoewel de betreffende overweging betrekking heeft op KRW-oppervlaktewaterlichamen, lijkt ons dat de verbeterdoelstelling en het achteruitgangsverbod voor grondwaterlichamen ook resultaatsverplichtingen zijn, aangezien de verplichtingen voor grondwaterlichamen en KRW-oppervlaktewaterlichamen niet wezenlijk anders zijn. De regering stelde zich lang op het standpunt dat er 'slechts' een resultaatsverplichting zou gelden voor het uitvoeren van afgesproken KRW-maatregelen.^[43] Dat is alleen juist als de veronderstelling juist zou zijn dat het uitvoeren van die maatregelen voldoende is om de KRW-doelen te halen. In de praktijk blijkt evenwel dat sprake is van een 'doelgat'; zelfs in de situatie dat alle afgesproken KRW-maatregelen worden uitgevoerd, is het onwaarschijnlijk dat alle doelen tijdig worden gehaald. Ook de regering gaat inmiddels uit van een resultaatsverplichting op het bereiken van de doelen.^[44]

4.2 Verbeteringseis

4.2.1 Ecologische toestand KRW-oppervlaktewaterlichamen

De ecologische toestand van KRW-oppervlaktewaterlichamen wordt bepaald door de onderliggende biologische (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vissen), hydromorfologische (o.a. riviercontinuïteit, waterdiepte en watervolume) en fysisch-chemische kwaliteitselementen (o.a. temperatuur, zuurgraad, etc.). Onder de fysisch-chemische kwaliteitselementen vallen ook de specifieke verontreinigende stoffen. De milieukwaliteitsnormen voor deze kwaliteitselementen worden door de lidstaten zelf vastgesteld.^[45] De ecologische toestand wordt voor de biologische parameters uitgedrukt in een score, de Ecologische Kwaliteitsratio (EKR-score), een getal tussen de 0 en 1, waarbij waarden in de buurt van 1 op een zeer goede ecologische toestand wijzen en waarden in de buurt van 0 op een slechte ecologische toestand.^[46] Voor de ecologische toestand van natuurlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen geldt een indeling en presentatie in vijf toestandsklassen, te weten; slecht, ontoereikend, matig, goed en zeer goed.^[47] Voor kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen is niet een goede ecologische toestand het doel, maar een Goed Ecologisch *Potentieel* (GEP).^[48] In dat geval is er een indeling en presentatie in vier toestandsklassen, te weten ontoereikend, slecht, matig en goed en hoger.^[49]

4.2.2 Chemische toestand KRW-oppervlaktewaterlichamen

De chemische toestand van KRW-oppervlaktewaterlichamen wordt bepaald door de prioritaire stoffen waarvoor op EU-niveau normen zijn vastgesteld in de Richtlijn prioritaire stoffen. Voor de chemische toestand kent de KRW twee klassen, te weten 'goed' en 'niet goed'. Pas op het moment dat aan de milieukwaliteitsnormen voor alle stoffen wordt voldaan, verkeert het KRW-oppervlaktewaterlichaam in een goede chemische toestand ('one-out, all out'-principe).^[50] De chemische en ecologische kwaliteitselementen bij elkaar beschouwd, gaat het in Nederland in totaal om zo'n 140 doelen per KRW-oppervlaktewaterlichaam.^[51]

4.2.3 Kwantitatieve en chemische toestand grondwaterlichamen

Er is sprake van een goede *kwantitatieve* toestand van een grondwaterlichaam als er een evenwicht is tussen de hoeveelheid water die wordt onttrokken en weer wordt aangevuld.^[52] Verder moet voldaan worden aan de voorwaarden als bedoeld in bijlage V KRW, par. 2.1.2. Die criteria houden in dat het grondwaterlichaam niet dusdanig door menselijke activiteiten mag worden aangetast dat daardoor de milieudoelstellingen van art. 4 voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden gehaald, de toestand van die wateren significant achteruitgaat, of significante schade wordt toegebracht aan landecosystemen die van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn. Tijdelijke of lokale veranderingen van de stroomrichting zijn toegestaan, zolang daardoor maar geen zout water of water met andere stoffen het grondwaterlichaam binnendringt (intrusies) en de veranderingen evenmin wijzen op een *permanente* stroomrichting die dergelijke intrusies kan veroorzaken. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand kent de KRW twee toestandsklassen: 'goed' en 'ontoereikend'.^[53]

Er is sprake van een goede *chemische* toestand van een grondwaterlichaam als wordt voldaan aan de voorwaarden als bedoeld in bijlage V KRW, par. 2.3.2.^[54] Dat houdt in dat voor grondwaterlichamen moet worden voldaan aan op Europees niveau vastgestelde milieukwaliteitsnormen (o.a. voor nitraten en bestrijdingsmiddelen) en/of op nationaal niveau vastgestelde drempelwaarden.^[55] Daarnaast mogen de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen en veranderingen in geleidbaarheid mogen daar ook niet op wijzen. Tot slot mogen de concentraties verontreinigende stoffen niet zodanig zijn dat de milieukwaliteitsdoelstellingen voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt, een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die oppervlaktewateren optreedt, of significante schade wordt toegebracht aan landecosystemen die afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam. Voor de chemische grondwatertoestand kent de KRW eveneens twee klassen: 'goed' en 'ontoereikend'.^[56] Voor elk van de 23 grondwaterlichamen in Nederland gaat het om circa twaalf doelen.^[57]

4.2.4 Nederlandse implementatie van de verbeteringseis

De verbeteringseis is in het nationale recht opgenomen in de vorm van verplichte rijksomgevingswaarden.^[58] De omgevingswaarden gelden enkel voor KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen zoals aangewezen in het regionale of nationale waterprogramma.^[59] De mogelijkheid om KRW-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aan te wijzen en daarvoor (ecologische) normen af te leiden en vast te stellen (het GEP), is een uitzonderingsgrond op het bereiken van de omgevingswaarde van een goede ecologische toestand.^[60] Van Kempen heeft eerder opgemerkt dat het, gelet op de systematiek van de Omgevingswet (Ow), meer voor de hand had gelegen als het GEP (zie par. 4.2.1) ook als omgevingswaarde was vormgegeven, maar dan met een ander geografisch toepassingsbereik, namelijk voor aangewezen kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen.^[61] Reden hiervoor is dat het GEP de kenmerken heeft van een omgevingswaarde.^[62]

De ecologische doelen voor regionale sterk veranderde of kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen worden door de provincie vastgelegd in het regionale waterprogramma.^[63] Het goede ecologisch potentieel geldt voor in het regionale waterprogramma aangewezen sterk veranderde of kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen.^[64] Voor de rijkswateren worden deze doelen vastgesteld door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat in het nationale waterprogramma; deze gelden voor de in dat programma aangewezen kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen. Om het afleiden van de ecologische doelen op uniforme wijze plaats te laten vinden is de 'Handreiking KRW-doelen' (de Handreiking) vastgesteld.^[65] Volgens de Handreiking wordt bij het vaststellen van de ecologische doelen de zogenoemde *Praag-matische methode* gehanteerd.^[66] Die houdt in dat de huidige ecologische toestand als uitgangspunt wordt genomen en dat alle mogelijke maatregelen om de ecologische kwaliteit te verbeteren worden geïdentificeerd, zonder rekening te houden met de kosten. De waterkwaliteit die daarmee kan worden bereikt is het maximale ecologisch potentieel. Vervolgens worden alle maatregelen die een (a) significant negatief effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties buiten beschouwing gelaten. Ook maatregelen die slechts (b) een gering effect hebben op de ecologische waterkwaliteit blijven buiten beschouwing. Ons valt op dat deze laatste stap, het buiten beschouwing laten van maatregelen met een gering effect op het behalen van de ecologische doelen, geen directe grondslag kent in de KRW. De waterkwaliteit die met de resterende maatregelen kan worden bereikt, levert volgens de Handreiking de ecologische toestand op die voor het desbetreffende sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewater moet worden bereikt: het GEP.

Bij de vraag welke maatregelen significante negatieve effecten hebben op het brede milieu of de gebruiksfuncties, komt de provincie beoordelingsruimte toe. Onduidelijk is *welke* gebruiksfuncties precies betrokken kunnen worden bij het afleiden van het GEP. Wij menen dat maatregelen alleen buiten beschouwing mogen worden gelaten voor zover deze significante negatieve effecten hebben op de gebruiksfuncties die reden waren voor de *aanwijzing* van het betreffende KRW-oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd (zie par. 3). Als een waterlichaam bijvoorbeeld is aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd met het oog op de gebruiksfunctie scheepvaart of recreatie, maar de maatregel enkel een significant negatief effect heeft op de wateropslag vanwege drinkwaterwinning, mag deze maatregel volgens ons dan ook niet buiten beschouwing worden gelaten bij het afleiden van het GEP (waardoor er feitelijk een hoger doel geldt). Wellicht belangrijker: een KRW-oppervlaktewaterlichaam kan alleen als kunstmatig of sterk veranderd worden aangewezen om *hydromorfologische* redenen, waardoor het in onze optiek eveneens voor de hand ligt dat mogelijke emissiebeperkende maatregelen niet buiten beschouwing mogen worden gelaten bij het afleiden van het GEP.^[67]

De specifieke verontreinigende stoffen zijn opgenomen in bijlage IIIa Bkl en worden uitgedrukt in jaargemiddeldeconcentraties en een maximaal aanvaardbare concentratie. De prioritaire stoffen en bepaalde KRW-verontreinigende stoffen zijn opgenomen in bijlage III Bkl die overeenkomt met bijlage I Richtlijn prioritaire stoffen. Aan de milieukwaliteitsnormen moest in principe op 22 december 2015 zijn voldaan.^[68] Voor bepaalde prioritaire stoffen die later zijn toegevoegd,^[69] is 22 december 2027 het uiterste moment waarop aan de milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan.^[70]

De kwantitatieve grondwaterdoelen zijn opgenomen in art. 2.13 lid 1 Bkl waarbij wordt volstaan met een verwijzing naar de voorwaarden zoals genoemd in bijlage V KRW, par. 2.1.2 (zie par. 4.2.3 van deze bijdrage). De chemische grondwaterdoelen zijn opgenomen in art. 2.14 lid 1 Bkl en ook daarbij volstaat de AMvB-

wetgever met een verwijzing naar de voorwaarden uit bijlage V KRW, par. 2.3.2 en de met het oog op de Grondwaterrichtlijn (GWR) vastgestelde nationale drempelwaarden in bijlage IV Bkl, tabellen A en B. Wordt niet aan deze voorwaarden voldaan, dan verkeert een grondwaterlichaam desondanks in een goede chemische toestand als wordt voldaan aan de eisen van 'passend onderzoek' als bedoeld in art. 4 lid 2 onder c en lid 5 GWR.^[71] De grondwaterdoelen gelden voor de in het regionale waterprogramma aangewezen grondwaterlichamen.^[72]

4.3 Achteruitgangsverbod

4.3.1 KRW-oppevlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen

Naast de verbeterdoelstelling mag er geen achteruitgang plaatsvinden van de toestand van KRW-oppevlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.^[73] De KRW bevat geen definitie van 'achteruitgang'. In een aantal arresten heeft het Hof de reikwijdte van het achteruitgangsverbod verduidelijkt. Uit het *Wezer*-arrest volgt dat wat betreft de ecologische kwaliteit bij KRW-oppevlaktewaterlichamen per kwaliteitselement als bedoeld in bijlage V KRW moet worden beoordeeld of er sprake is van een achteruitgang.^[74] Van achteruitgang is (al) sprake als een van de kwaliteitselementen een klasse achteruitgaat. Het is dus niet nodig dat het KRW-oppevlaktewaterlichaam als geheel in toestandsklasse zakt. Binnen de (ecologische) toestandsklassen hoger dan 'slecht' is enige verslechtering toegestaan, zolang er maar geen klassegrens wordt overschreden. Het achteruitgangsverbod is daarmee geen absolute 'stand-still-verplichting'. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste toestandsklasse bevindt, dan is wel iedere achteruitgang in strijd met het achteruitgangsverbod.^[75] Het Hof gaat in het *Wezer*-arrest echter niet in op de vraag hoe (aan de hand van welke eenheid) 'achteruitgang' in de laagste (ecologische) klasse moet worden vastgesteld. De Afdeling heeft geconcludeerd dat hiervan sprake is zodra er een verslechtering in de EKR-score (zie hiervoor par. 4.2.1) waarneembaar is.^[76] Hoewel het *Wezer*-arrest betrekking had op een natuurlijk KRW-oppevlaktewaterlichaam, en daarmee zag op de goede ecologische toestand, is verdedigbaar dat vorenstaande uitleg van het achteruitgangsverbod ook geldt voor het ecologisch potentieel van kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppevlaktewaterlichamen. Immers, in beide gevallen wordt gewerkt met ecologische klassen (toestandsklassen vs. potentieelklassen) die de ecologische kwaliteit van het KRW-oppevlaktewaterlichaam uitdrukken.

Het Hof heeft zich evenmin uitgelaten over de vraag wanneer sprake is van een achteruitgang van de chemische oppervlaktewatertoestand, maar verdedigbaar is dat aangesloten kan worden bij de uitleg die het Hof heeft gegeven aan een achteruitgang van de chemische toestand bij grondwaterlichamen in het *Detmold*-arrest.^[77] Die uitleg houdt in dat sprake is van een achteruitgang van de chemische toestand als een chemische kwaliteitseis of drempelwaarde voor een stof eerst niet werd overschreden, en als gevolg van het project wel. Als reeds niet aan de chemische kwaliteitseis of drempelwaarde voor een prioritaire stof wordt voldaan, dan is geen enkele '*voorzienbare verhoging van de concentratie*' van de betreffende stof meer toegestaan. Daarbij moet de op elk monitoringspunt gemeten waarde apart in aanmerking worden genomen. Saldering (tussen monitoringspunten) is dus niet toegestaan.

Er is tot slot sprake van achteruitgang van de kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam als het evenwicht tussen de onttrekkingen en aanvullingen van het grondwaterlichaam verloren wordt, of als er sprake is van een toename van een reeds bestaande disbalans, zo blijkt uit het *Doñana*-arrest.^[78]

In het arrest *Association France Nature* heeft het Hof geoordeeld dat ook een tijdelijke achteruitgang niet is toegestaan.^[79] Daarbij is van belang dat de KRW verplicht tot (onder meer) toestand- en trendmonitoring. De meetfrequenties die daarvoor gelden variëren tussen een maand en zes jaar.^[80] Hierdoor kan het zijn dat een tijdelijke achteruitgang van een kwaliteitselement of stof (tussen opvolgende meetfrequenties) niet opvalt. Dergelijke meetfrequenties acht het Hof evenwel irrelevant bij de vraag of er sprake is van een achteruitgang van de (oppevlaktewater)toestand en bij de toestemmingverlening vooraf. Ook een kortdurende achteruitgang in de zin van art. 4 KRW is niet toegestaan, behoudens een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond (zie par. 4.4 en 4.5.2).

4.3.2 Nederlandse implementatie achteruitgangsverbod

Het achteruitgangsverbod is in de vorm van een 'andere doelstelling van de fysieke leefomgeving' in onze nationale wet- en regelgeving geïmplementeerd en is daarbij gekoppeld aan de uitvoering van de water(beheer)programma's.^[81] Bij de invulling van het achteruitgangsverbod is aansluiting gezocht bij het *Wezer*-arrest van het Hof.^[82] De AMvB-wetgever heeft daarbij de kans laten liggen om aan te geven wat er volgens haar onder 'achteruitgang' in de laagste klasse moet worden verstaan. De praktijk zal het derhalve moeten doen met de uitleg die hieraan is gegeven in de Europese en nationale rechtspraak (zie par. 4.3.1). Voor prioritaire stoffen die later aan de richtlijn zijn toegevoegd met Richtlijn 2013/39/EU (en waarvoor de goede chemische toestand pas (voor het eerst) bereikt moet zijn op 22 december 2027), geldt het achteruitgangsverbod vanaf 22 december 2021.^[83]

4.4 Uitzonderingsgronden

De KRW kent een aantal uitzonderingsbepalingen waarvan een deel betrekking heeft op (de toestand van) kwaliteitselementen of stoffen in KRW-waterlichamen als zodanig, en één uitzonderingsbepaling op concrete ingrepen/projecten (art. 4 lid 7 KRW). De projectspecifieke uitzonderingsgrond bespreken wij in par. 4.5.2.

Tot de algemene uitzonderingsgronden uit de KRW behoren doelfasering, doelverlaging en tijdelijke achteruitgang. *Doelfasering* was mogelijk voor twee perioden van zes jaar, dus tot 22 december 2027. Doelfasering is na 2027 enkel nog mogelijk als de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen de (verlengde) termijn kunnen worden behaald.^[84] *Doelverlaging* is mogelijk wanneer het bereiken van de oorspronkelijke doelstelling vanwege menselijke activiteiten (waarvoor geen alternatieven bestaan) of de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam niet haalbaar of onevenredig kostbaar is.^[85] Bij zowel een beroep op doelfasering als op doelverlaging mag er geen achteruitgang plaatsvinden. Alleen in het geval van een natuurlijke oorzaak of overmacht is een tijdelijke achteruitgang (onder voorwaarden) toegestaan.^[86] Bij alle KRW-uitzonderingsgronden moet worden voldaan aan de eisen die voortvloeien uit art. 4 lid 8 en 9 KRW. Dat houdt onder meer in dat toepassing van een uitzonderingsgrond niet mag leiden tot een lager beschermingsniveau dan werd verzekerd onder oude waterrichtlijnen die in de KRW zijn geïntegreerd. Deze oude waterrichtlijnen kenden geen onderscheid in soorten waterlichamen maar zagen op *alle* wateren.

De uitzonderingsgronden op het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand/goed ecologisch potentieel zijn geïmplementeerd in art. 2.17 en 2.18 Bkl. Art. 4.16 Bkl bevat de uitzonderingen op het achteruitgangsverbod. Daarbij wordt door de AMvB-wetgever voor de toepasselijke voorwaarden telkens naar de KRW verwezen, zodat wij op deze plek kunnen volstaan met de hiervoor weergegeven uitleg van de Europese begrippen.^[87] De motivering van een beroep op een (algemene) uitzonderingsgrond moet per waterlichaam en daarbinnen per kwaliteitselement of stof in de stroomgebiedsbeheerplannen worden opgenomen.^[88] Daarnaast moet de motivering op grond van het nationale recht ook plaatsvinden in het regionale waterprogramma of in het nationale waterprogramma.^[89] De bevoegdheid om gebruik te maken van een (algemene) uitzonderingsgrond ligt derhalve bij het bestuursorgaan dat het desbetreffende programma vaststelt. Een waterschap kan in het waterbeheerprogramma dus niet zelfstandig toepassing geven aan een (algemene) uitzonderingsbepaling. Het waterschapsbestuur zal voor de motivering van het maatregelenprogramma (dat er immers op gericht moet zijn om de KRW-doelen te halen) moeten verwijzen naar het regionale waterprogramma, waarin door het provinciebestuur gemotiveerd een beroep is gedaan op een KRW-uitzondering.^[90] Via exceptieve toetsing van bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit kan dan door de bestuursrechter worden getoetst of het beroep op een uitzonderingsmogelijkheid voor het betreffende waterlichaam, kwaliteitselement en/of stof in het regionale waterprogramma in overeenstemming is met de eisen die de KRW daaraan stelt.

4.5 Operationalisering toets aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

4.5.1 Wanneer toetsen aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

Hoewel de doelstellingen om achteruitgang te voorkomen en een goede toestand te bereiken zijn gekoppeld aan de uitvoering van het KRW-maatregelenpakket (en in Nederland dus aan de verschillende water(beheer)programma's), is sinds het *Wezer*-arrest duidelijk dat de milieudoelstellingen van art. 4 ook in acht moeten worden genomen bij het verlenen van goedkeuring aan projecten.^[91] Bij de vraag wanneer getoetst moet worden aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis (de KRW-toets) kan gekeken worden naar (het type) activiteit (het KRW-project) en vervolgens naar de toestemming waaraan de KRW-toets moet worden gekoppeld. Op beide aspecten gaan wij hieronder in.

Het KRW-projectbegrip is niet in de richtlijn zelf opgenomen, maar is geïntroduceerd in arresten van het Hof. Van Holten heeft een goede aanzet gedaan voor een nadere invulling van het KRW-projectbegrip.^[92] Zij hanteert daarbij als vertrekpunten de doelstelling, de nuttige werking en de systematiek van de KRW. Op basis van de relevante arresten concludeert zij dat in ieder geval als project moeten worden aangemerkt: 'het uitdiepen van een rivier, het bouwen van waterkrachtcentrales, de omleiding van een bovenloop, de bouw van stuwdammen en de aanleg van een snelweg'.^[93] Ook heeft Van Holten gekeken hoe het projectbegrip onder de Habitatrichtlijn (Hrl) en de mer-richtlijn wordt ingevuld. Onder de Hrl is het effect op de natuurwaarden van de voorgenomen activiteit leidend om te beoordelen of sprake is van een project (effectbenadering). Van Holten acht het waarschijnlijk dat het Hof bij de invulling van het KRW-projectbegrip ook zal kijken naar het effect van de voorgenomen activiteit op de KRW-milieudoelstellingen. Wij zien met Van Holten geen andere optie dan het KRW-projectbegrip ruim op te vatten en daar de effectbenadering op los te laten. Een andere uitleg verzekert immers niet dat de KRW-milieudoelstellingen worden behaald. Een KRW-project is dan "*iedere activiteit die kan leiden tot het niet behalen van de verbeteringseis en/of het voorkomen van achteruitgang in een KRW-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam*".

Als sprake is van een KRW-project, dan zal voorafgaand aan het verlenen van goedkeuring daarvoor aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis moeten worden getoetst.^[94] Een goedkeuring kan naar onze mening zowel een individuele toestemming zijn (een vergunning) als een algemene (decentrale of rijks)regel.^[95] De Afdeling heeft namelijk geoordeeld dat - voor lozingen - op grond van de KRW niet steeds een vergunningplicht is vereist, maar dat ook gewerkt mag worden met een stelsel van registratie op basis van algemene regels.^[96] De Afdeling heeft daarnaast overwogen dat het niet nodig is om bij ieder besluit voor een project te toetsen aan de KRW-doelstellingen. Voldoende is dat er steeds een bestuursorgaan is dat de toestemming voor het project kan weigeren als niet wordt voldaan aan de KRW-doelstellingen.^[97] De 'haakjes' die in het nationale recht bij verschillende typen toestemmingen zijn ingebouwd om te toetsen aan de KRW-doelen bespreken wij hieronder. Daarbij maken wij een onderscheid tussen toestemmingen binnen het waterdomein en daarbuiten.

4.5.1.1 Waterdomein: individuele toestemmingen en algemene regels

Op grond van het Bkl moet bij bepaalde omgevingsvergunningplichten worden getoetst aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. Art. 8.22 Bkl^[98] bepaalt dit voor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten met gevolgen voor watersystemen en art. 8.84 lid 2 t/m 5 Bkl voor in het Bal aangewezen omgevingsvergunningplichtige wateractiviteiten. Art. 6.2 lid 2 t/m 5 Bkl respectievelijk art. 7.12 lid 2 t/m 5 Bkl verzekeren dat ook bij vergunningplichten voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor KRW-oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen opgenomen in de Waterschapsverordening (Wsv) en de Omgevingsverordening (Ov) wordt getoetst aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis.^[99] Met vorenstaande beoordelingsregels is voor veel (mogelijke) KRW-projecten voorzien in een KRW-toets.

Een nog te beantwoorden vraag is hoe omgegaan moet worden met de KRW-toets bij activiteiten die nadelige gevolgen hebben voor de waterkwaliteit en die zijn toegestaan op grond van algemene regels (bijvoorbeeld gesteld in de Wsv of het Bal). Daarbij zijn twee denkrichtingen mogelijk.

In de eerste plaats kan de algemene regel als zodanig getoetst worden aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. De gedachte is dat als die algemene regel voldoet, alle activiteiten die conform die regel plaatsvinden, niet in strijd komen met de KRW-doelstellingen. Een dergelijke toets is lastig vorm te geven.

Eerdere pogingen om in verwante rechtsgebieden activiteiten categorisch uit te sluiten van een individuele effectbeoordeling zijn niet succesvol gebleken. Wij noemen twee voorbeelden.

1. Allereerst kan worden gewezen op de generieke, absolute drempelwaarden voor mer-beoordelingsplichtige projecten. Art. 4 lid 2 mer-richtlijn biedt de lidstaten de mogelijkheid om voor bijlage II-projecten drempelwaarden te stellen. Projecten die daar onder blijven hoeven niet aan een (milieu)beoordeling (en daarmee evenmin aan een (project-)mer) te worden onderworpen. Van deze mogelijkheid mag enkel gebruik worden gemaakt als toereikend is onderbouwd dat de uitgesloten projecten in het concrete geval geen aanzienlijke milieueffecten kunnen hebben.^[100] Een dergelijke onderbouwing is in generieke zin eigenlijk niet te geven, wat ook de reden is dat de (niet tot de projectomschrijving of de mer-richtlijn te herleiden) drempelwaarden in de Ow niet zijn teruggekeerd.^[101]
2. Ten tweede kan worden gewezen op de bouwvrijstelling van de vergunningplicht in de zin van de destijds geldende Wet natuurbescherming (thans: de omgevingsvergunningplicht voor een Natura 2000-activiteit). Deze vrijstelling hield in dat de stikstofemissie tijdens de bouwfase generiek was beoordeeld en bij de natuurvergunningverlening voor een individueel project niet opnieuw hoefde te worden doorgerekend. In de *Porthos*-uitspraak heeft de Afdeling de bouwvrijstelling onverbindend verklaard.^[102] Niet uitgesloten was dat de (bouw)activiteiten in het concrete geval toch konden leiden tot significante gevolgen op beschermde natuurgebieden.

Voor algemene regels op grond waarvan activiteiten met nadelige gevolgen voor KRW-waterlichamen in generieke zin worden toegestaan, lijkt het ons eveneens uitermate lastig om te verzekeren dat die activiteiten onder geen enkele omstandigheid leiden tot achteruitgang en/of het frustreren van de verbeterdoelstelling. Dat is mogelijk alleen anders voor zover het gaat om activiteiten met een zeer gering effect, waarvoor middels een gedegen (ecologische/chemische) onderbouwing kan worden betoogd dat deze nimmer tot achteruitgang leiden of het bereiken van de verbeterdoelstelling frustreren. Ook kan bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met cumulatieve effecten. Daarom vereist deze aanpak een worst-casebenadering, inhoudende dat er zeer strenge eisen aan activiteiten gesteld worden, om te zorgen dat ook in het meest ongunstige geval aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. Om vervolgens in gevallen waarin sprake is van gunstigere omstandigheden meer ruimte te bieden, kan gewerkt worden met versoepelende maatwerkregels of -voorschriften.

In de tweede plaats is een systeem denkbaar waarbij activiteiten met nadelige gevolgen voor KRW-waterlichamen op grond van algemene regels worden toegestaan, maar er een verplichting geldt om, als de KRW-doelstellingen dat vereisen, voor die activiteiten strengere maatwerkvoorschriften of -regels te stellen. Die beoordeling kan geschieden naar aanleiding van een voor die activiteit gedane melding. De huidige meldplichten zijn echter naar hun aard niet geschikt voor dit doel, omdat de te melden gegevens te beperkt zijn om deze toets te kunnen uitvoeren (zo hoeven bijvoorbeeld niet steeds de te lozen stoffen gemeld te worden) en uit onderzoek is bovendien gebleken dat meldplichten in de watersector in het verleden niet altijd goed werden nageleefd.^[103] Voor zover er wel wordt gemeld, vereist een dergelijk systeem dat de betreffende overheid proactief onderzoekt of het noodzakelijk is strengere eisen te stellen gelet op de waterkwaliteit. De termijn die daarvoor beschikbaar is, is vaak slechts enkele weken. Als uit monitoringsgegevens blijkt dat de KRW-doelen (dreigen) niet (te) worden bereikt, dan zal bovendien van de maatwerkvoorschrift- of -regel bevoegdheid gebruik *moeten* worden gemaakt indien dat nodig is voor KRW-doelbereik. Dat gebeurt in de praktijk nog niet of nauwelijks.^[104] Er zijn ook activiteiten die uitsluitend worden gereguleerd door een zorgplicht en waarvoor slechts een informatieplicht geldt. Ook voor die activiteiten zal moeten worden voorzien in verplichtend (verscherpend) maatwerk als blijkt dat de KRW-doelen niet worden bereikt, waarbij mogelijk niet kan worden voorkomen dat de vervuilende activiteit enige tijd wordt uitgevoerd in strijd met de KRW-doelen. Bovendien kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre de praktijk van (soepele) algemene regels in combinatie met meld- en informatieplichten verenigbaar is met de KRW, en in het bijzonder het *Wezer*-arrest en het *Detmold*-arrest. Uit de Europese jurisprudentie volgt immers dat de KRW een 'voorafgaande toets' vereist waarbij de goedkeuring moet worden geweigerd als de activiteit in strijd komt met de KRW-doelen. De werkwijze met algemene regels in combinatie met meld- en informatieplichten komt in de praktijk veelal neer op bijsturing achteraf (als er al maatwerkvoorschriften worden gesteld), in plaats van regulering vooraf en eventueel gevolgd door een weigering.^[105] Deze omzetting van de KRW in het nationale recht lijkt daarmee in

de praktijk niet *daadwerkelijk* de volledige toepassing van de richtlijn te verzekeren,^[106] wat in dit geval zou moeten neerkomen op het verwezenlijken van de milieudoelstellingen van de KRW.^[107]

4.5.1.2 Toestemmingen buiten het waterdomein

Ook 'toestemmingsbesluiten' buiten het waterdomein kunnen van invloed zijn op het behalen van de KRW-doelstellingen. Te denken valt aan de visserij, de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en aan de gebruiksnormen voor het op de bodem brengen van meststoffen. Hierbij is momenteel geen enkele koppeling gelegd met de KRW-doelstellingen.^[108] Wel kunnen provincies in grondwaterbeschermingsgebieden activiteiten met betrekking tot meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen nader reguleren, met het oog op het voldoen aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit in het grondwaterlichaam. Waterschappen kunnen de emissies van meststoffen en/of gewasbeschermingsmiddelen naar regionale oppervlaktewaterlichamen ook nader reguleren, namelijk voor zover sprake is van een lozingsactiviteit.^[109] Dit laat evenwel onverlet dat op dit moment een (voorafgaande) KRW-toets voor deze activiteiten ontbreekt.

Bij ruimtelijke besluiten is een KRW-koppeling wel te maken, maar wordt deze niet expliciet afgedwongen. Bij deze besluiten moet het proces van de 'afweging van het watersysteembelang' worden doorlopen.^[110] Dat proces is wettelijk verplicht voor omgevingsplannen,^[111] provinciale omgevingsverordeningen,^[112] projectbesluiten^[113] en omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.^[114] Op basis van al voor de Ow gemaakte bestuurlijke afspraken, geldt de verplichting voor *alle* ruimtelijke plannen, bijvoorbeeld ook omgevingsvisies.^[115] De afweging houdt in dat bij de besluitvorming 'rekening wordt gehouden' met de gevolgen voor het beheer van watersystemen, waarbij de opvatting van de waterbeheerder over die gevolgen wordt betrokken. Onder 'de gevolgen van het beheer van watersystemen' moeten ook waterkwaliteitsaspecten worden verstaan.^[116] Onder het oude recht stond deze verplichting bekend als de watertoets. Waterkwaliteitsaspecten speelden in de praktijk bij de watertoets echter nauwelijks een rol, terwijl die ook toen al meegenomen moesten worden.^[117] Het is de vraag of de waterbeheerders bij hun opvattingen (advisering) aan het bevoegd gezag voor de ruimtelijke besluiten hier voor wat betreft de weging van het waterbelang anders invulling aan gaan geven. De houdbaarheid van de motivering kan in ieder geval aan de orde worden gesteld in een eventuele procedure tegen het ruimtelijk plan.

De 'rekening houden met'-formulering impliceert bovendien dat er ruimte is voor het vaststellende bestuursorgaan om van de opvatting van de waterbeheerder (gemotiveerd) af te wijken. Dat betekent dat een ruimtelijk plan ook kan worden vastgesteld indien dit (volgens de waterbeheerder) het behalen van de KRW-doelen frustreert of tot een achteruitgang leidt. Als er voor de ruimtelijke ontwikkeling waarin het plan voorziet nog wel een toestemming nodig is in het waterdomein, dan zal daarbij aan de KRW-doelen moeten worden getoetst. Wel zal bij de planvaststelling dan aannemelijk moeten zijn dat de KRW-doelen niet aan de uitvoerbaarheid van de in het ruimtelijk plan toegelaten activiteiten in de weg staan.^[118]

4.5.1.3 Ontbreken KRW-haakje en oplossingsrichtingen

Er zijn gezien het bovenstaande naar nationaal recht diverse activiteiten die een mogelijk negatief effect hebben op het halen van de KRW-doelen, maar waarbij niet afdoende is voorzien in een 'haakje' voor een voorafgaande KRW-toetsing. Om een KRW-toets bij alle KRW-projecten te verzekeren, en daarmee een juiste en volledige implementatie van de KRW te waarborgen, zou de wetgever een dergelijke toets integraal, als beoordelingsregel bij de relevante bestaande toestemming voor die activiteit kunnen voorschrijven, of sectoraal (middels een zelfstandige vergunningplicht). Een gelijke discussie speelde bij de implementatie van de habitatprojecttoets. Oorspronkelijk was het de bedoeling om de habitatprojecttoets, voor zover voor de betreffende activiteit een bijzondere toestemming nodig was, bijvoorbeeld (destijds) een bouwvergunning, te integreren in die bestaande toestemming.^[119] Was een andere toestemming niet nodig, dan waren gedeputeerde staten de vergunningverlenende instantie. Uiteindelijk is, onder meer vanwege de vaak bij het bevoegd gezag afwezige kennis om de habitatprojecttoets te verrichten, toch gekozen voor een sectorale implementatie, waarvoor een afzonderlijke vergunningplicht in het leven is geroepen in de Natuurbeschermingswet 1998 (thans: een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit).^[120] Vanwege de bijzondere benodigde kennis van het watersysteem zouden wij voor de KRW-toets ook voor een

sectorale implementatie willen pleiten, bijvoorbeeld door de introductie van een verplichte omgevingsvergunning voor een 'KRW-activiteit', waarbij de toestemming moet worden geweigerd indien de activiteit leidt tot een achteruitgang of het niet tijdig bereiken van een goede toestand in het betreffende KRW-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam. Daarmee is immers verzekerd dat de vergunningplicht ziet op *alle* KRW-projecten en dat al die activiteiten zijn onderworpen aan een 'KRW-toets'.

4.5.2 Hoe toetsen aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

De toets aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis houdt een antwoord in op twee vragen, namelijk: (a) is aannemelijk dat het project een negatief effect heeft op een van de kwaliteitselementen of stoffen; en, zo ja, (b) is aannemelijk dat het project leidt tot een achteruitgang en/of het frustreren van de verbeteringseis? Niet ieder effect leidt immers tot een achteruitgang en/of het frustreren van de verbeteringseis. Dat is afhankelijk van de intensiteit en duur van het effect en van de toestandsklasse waarin het betreffende kwaliteitselement of stof zich bevindt voorafgaand aan de voorgenomen activiteit.

4.5.2.1 Achteruitgangsverbod

Bij de toets aan het achteruitgangsverbod moet worden aangetoond dat vanwege de voorgenomen activiteit geen achteruitgang optreedt zoals beschreven in par. 4.3. Een voorbeeld ter illustratie:

De norm voor een stof bedraagt 2,0 ug/l. Er is sprake van een situatie waarin de norm voor die stof in het ontvangende KRW-oppervlaktewaterlichaam reeds wordt overschreden (bijvoorbeeld 2,2 ug/l). Dan is een lozing, gelet op het achteruitgangsverbod, toegestaan voor zover die niet leidt tot een concentratieverhoging op de rand van de mengzone.^[121]

Wat betreft de vaststelling van achteruitgang in de laagste (ecologische) klasse, heeft de Afdeling de werkwijze geaccordeerd dat voor de ecologische kwaliteitselementen gebruik wordt gemaakt van de eerder besproken EKR-score die tot twee decimalen achter de komma wordt uitgedrukt.^[122] Die werkwijze hield in dat pas op het moment dat de EKR-score wijzigt (daalt), er sprake is van een achteruitgang.

Als een norm wordt uitgedrukt in twee decimalen achter de komma, zoals de EKR-score, dan is een afname van 0,01 dus de kleinst bepaalde verslechtering. Als een activiteit leidt tot een daling kleiner dan 0,01 dan is de activiteit gelet op de hierboven weergegeven Afdelingsuitspraak toegestaan, want het zal niet leiden tot een wijziging in de EKR-score. Dit ondanks dat de verslechtering in dit geval wel voorzienbaar (want berekenbaar) is, maar gelet op de gehanteerde normnauwkeurigheid van twee decimalen niet tot een wijziging in de EKR-score leidt.

De vraag kan worden gesteld of deze uitspraak nog houdbaar is, nu het Hof in het nadien verschenen *Detmold*-arrest uitgaat van een strengere benadering. In het *Detmold*-arrest oordeelde het Hof namelijk dat '*iedere voorzienbare concentratieverhoging*' in de laagste (chemische grondwater)toestand in strijd met het achteruitgangsverbod is, zonder daarbij een 'afkapgrens' te hanteren gebaseerd op de nauwkeurigheid van de norm.

4.5.2.2 Verbeteringseis

Voor de verbeteringseis zal het bevoegd gezag moeten aantonen dat de relevante milieukwaliteitsnormen of kwaliteitselementen in een goede toestand zijn en blijven. Als het betreffende KRW-waterlichaam voor een stof of kwaliteitselement nog niet in een goede toestand verkeert, zal inzichtelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen worden getroffen om dit alsnog (tijdig) te bewerkstelligen en dat het project op de uitkomsten daarvan geen (negatief) effect heeft. Daarbij zal te rade moeten worden gegaan bij de relevante water(beheer)programma's. Aantonen dat het project het (tijdig) halen van de verbeteringseis niet in de weg staat, is lastiger als de maatregelen in de water(beheer)programma's erg vaag zijn omschreven, nog niet zijn uitgevoerd of zijn vertraagd, of de effectiviteit van geprogrammeerde maatregelen onvoldoende vaststaat.^[123] In een dergelijke situatie kan immers niet draagkrachtig worden gemotiveerd dat het project het realiseren van

de doelen eind 2027 niet in de weg staat, of omgekeerd. Dat geldt ook als blijkt dat de maatregelenprogramma's te weinig (of de verkeerde) maatregelen bevatten om tijdig een goede toestand te bereiken.

Aan de toets aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis wordt voor omgevingsvergunningplichtige lozingen invulling gegeven middels het Handboek Immissietoets, al kan daar wel vanwege de 'rekening houden met'-formulering gemotiveerd van worden afgeweken.^[124] De Afdeling heeft de toets aan het Handboek Immissietoets toelaatbaar geacht voor de vraag of lozingen leiden tot een achteruitgang of het in gevaar brengen van de verbeteringseis.^[125] Daarbij is het 'KRW-proof' zijn van het Handboek Immissietoets als zodanig niet ter discussie gesteld. Voor andere activiteiten dan lozingen ontbreekt een wettelijk vastgelegd toetsingskader voor de beoordeling van effecten in oppervlaktewaterlichamen. Wel zijn er enkele toetsingskaders aan de orde bij het beoordelen van activiteiten. Zo hanteert het Rijk voor fysieke ingrepen in rijkswateren de Beleidsregel toetsingskader waterkwaliteit. Hierin was ook de eerder besproken regeling opgenomen dat indien de EKR-score niet wijzigt, er geen sprake is van achteruitgang.^[126] Voor regionale oppervlaktewaterlichamen is een toetsingskader in ontwikkeling, dat reeds bestaande beleidsregels van waterschappen kan vervangen.^[127] Voor de toets aan de KRW-doelstellingen voor grondwaterlichamen is er voor zover wij weten überhaupt geen toetsingskader beschikbaar.^[128]

4.5.2.3 Projects specifieke uitzonderingsgrond

Zoals in par. 4.4 aangegeven kent de KRW voor bepaalde typen projecten een uitzondering op de verplichtingen om een goede ecologische oppervlaktewatertoestand of een goede grondwatertoestand te verzekeren/bereiken, en achteruitgang van de toestand te voorkomen. Het gaat dan in de eerste plaats om wijzigingen in de fysische kenmerken van een KRW-waterlichaam of de stand van grondwaterlichamen (dus geen lozingen). In de tweede plaats mag er voor nieuwe, duurzame activiteiten een achteruitgang plaatsvinden van een zeer goede naar een goede toestand.^[129] De uitzonderingsmogelijkheid is slechts beschikbaar voor projecten van 'hoger openbaar belang' waarvoor geen alternatieven beschikbaar zijn. Uit Europese jurisprudentie volgt dat een beroep op de projectspecifieke uitzonderingsgrond ook kan in het toestemmingsbesluit voor het desbetreffende project (en waarbij het stroomgebiedsbeheerplan nadien wordt geactualiseerd).^[130] Dat betekent dat de motivering van een beroep op deze uitzonderingsgrond aan de orde kan worden gesteld in een procedure tegen het toestemmingsbesluit zelf.

5. Maatregelenprogramma's

5.1 Algemeen

Het maatregelenprogramma is het centrale instrument om te reageren op de (in de stroomgebiedsbeheerplannen) waargenomen belastingen, waardoor uiteindelijk de milieudoelstellingen van art. 4 gehaald worden. De maatregelenprogramma's moeten een aantal verplichte basismaatregelen bevatten, onder meer een voorafgaande regulering van puntlozingen en een vereiste van voorafgaande toestemming voor onttrekkingen, inclusief periodieke actualisatie en indien nodig herziening daarvan, maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met de ecologische doelen, etc.^[131] Bijlage VI KRW, deel B bevat een niet-limitatieve lijst van de aanvullende maatregelen. Uit onderzoek blijkt dat de vormgeving dan wel uitvoering van basismaatregelen nog niet altijd op orde is.^[132] Dat dit ook naar de mening van de Europese Commissie het geval is, blijkt uit een recente inbreukprocedure tegen (onder meer) Nederland.^[133] De maatregelen moeten zijn opgenomen in het waterbeheerprogramma van het waterschap,^[134] de regionale waterprogramma's van de provincies^[135] en het nationale waterprogramma.^[136] Teneinde de maatregelen in deze programma's op elkaar af te stemmen moet bij de vormgeving van het waterbeheerprogramma 'rekening worden gehouden' met het regionale waterprogramma.^[137] Daarnaast voorziet art. 2.2 Ow in een algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling.^[138] Door het overnemen van de door het waterschap voorgestelde maatregelen in hun eigen programma, kan worden aangenomen dat het

Rijk respectievelijk de provincie(s) met het door het waterschap voorgestelde maatregelenpakket instemmen, nu niet is voorzien in een expliciete goedkeuring van het waterbeheerprogramma van het waterschap door de provincie en/of het Rijk.

Uitvoering van de water(beheer)programma's moet ertoe leiden dat achteruitgang wordt voorkomen en dat de omgevingswaarden voor een goede ecologische toestand (of de uitzonderingsgrond van een goed ecologisch potentieel) en een goede chemische toestand worden behaald.^[139] Uitvoering van het regionale waterprogramma moet er daarnaast toe leiden dat voor de grondwaterlichamen aan de omgevingswaarden wordt voldaan.^[140] Deze verplichtingen rusten op de bestuursorganen die voormelde programma's vaststellen.^[141] In algemene zin is een bestuursorgaan gehouden een programma dat het heeft vastgesteld, of de maatregelen waarmee het heeft ingestemd, uit te voeren. De controle hierop ligt bij de vertegenwoordigende organen van de programmavaststellende overheden.^[142] Dat is voor waterbeheerprogramma's evenwel problematisch, omdat het waterbeheerprogramma door het algemeen bestuur wordt vastgesteld, zodat de vaststellende en controlerende taak in dat geval bij hetzelfde bestuursorgaan ligt.^[143] In die situatie zou kunnen worden gesteld dat de controlerende taak (ook) op het provinciebestuur rust op basis van de taakverwaarlozingsregelgeving (zie par. 5.2). Tegen maatregelenprogramma's zoals opgenomen in de water(beheer)programma's staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open.^[144] Dat betekent dat de inhoud daarvan enkel via exceptieve toetsing van een concreet besluit bij de bestuursrechter aan de orde kan worden gesteld of dat, onder voorwaarden, de stap naar de civiele rechter kan worden gezet.

5.2 Operationaliseringstermijn

De in een maatregelenprogramma opgenomen maatregelen moeten binnen drie jaar 'operationeel' zijn.^[145] De KRW, noch het nationale recht, geven nadere duiding van het begrip 'operationeel'. Bezien vanuit een grammaticale uitleg betekent het operationeel zijn van een maatregel dat de betreffende maatregel 'in werking moet zijn'.^[146] Ook gezien vanuit de systematiek van de KRW en de daarin opgenomen tijdlijnen, achten wij een uitleg inhoudende dat de maatregel voldoende is uitgevoerd om het beoogde effect te laten intreden het meest voor de hand liggend.^[147] De maatregelenpakketten moesten immers voor het eerst in 2009 zijn vastgesteld en moeten nadien iedere zes jaar worden getoetst en zo nodig bijgesteld. De eis van het bereiken van een goede toestand moest voor het eerst in 2015 zijn bereikt, tenzij gebruik werd gemaakt van de mogelijkheid deze termijn te verlengen. Gelet op deze tijdlijnen, zou het logisch zijn om het begrip operationeel zo op te vatten dat drie jaar na vaststelling van het maatregelenprogramma de daarin opgenomen maatregelen uitgevoerd (en dus in werking) moesten zijn. Dan resteert er immers nog drie jaar waarin de maatregelen het beoogde doel, het bereiken van een goede toestand, kunnen bereiken. Ook de Richtlijn prioritair stoffen lijkt de uitleg 'operationeel' betekent 'in werking zijn' te ondersteunen.^[148]

Uit het landelijke Dashboard KRW-maatregelen 2024 volgt dat eind 2023 nog niet alle KRW-maatregelen waren uitgevoerd en dat het risico bestaat dat een deel van die maatregelen ook eind 2027 nog niet zal zijn uitgevoerd.^[149] Omdat de laatste maatregelenprogramma's op 22 december 2021 moesten zijn vastgesteld, is de termijn voor de daarin vervatte maatregelen evenwel op 22 december 2024 verlopen. De vraag kan worden gesteld of belanghebbenden kunnen verzoeken om bestuursrechtelijke handhaving van de driejaarstermijn als maatregelen niet binnen die termijn zijn geoperationaliseerd. Het niet naleven door de watersysteembeheerder van de wettelijke operationaliseringstermijn is een overtreding van een wettelijk voorschrift, zodat sprake is van een overtreding in de zin van art. 5:1 Awb, dat zowel een doen als een nalaten kan omvatten.^[150] Aangezien er sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift waarin de operationaliseringsplicht is vervat, sluiten wij niet uit dat belanghebbenden kunnen verzoeken om bestuursrechtelijke handhaving van deze wettelijke operationaliseringsplicht en tegen het daaropvolgende handhavingsbesluit kunnen procederen.^[151] Omdat geen specifiek bestuursorgaan (de waterbeheerder) als bevoegd gezag voor handhaving van deze overtredingen is aangewezen, zou in deze situatie worden teruggevallen op de algemene regel uit art. 18.2 lid 5 Ow, op grond waarvan het college van burgemeester en wethouders (B en W) aangemerkt wordt als het tot bestuursrechtelijke handhaving bevoegd bestuursorgaan.^[152] Dat is problematisch, omdat gemeenten geen of nauwelijks inzicht hebben in de (voortgang) van de uitvoering van KRW-maatregelen.^[153]

Daarnaast levert de niet-naleving van de operationaliseringstermijn in onze opvatting taakverwaarlozing op in

de zin van de Waterschapswet (Wsw). Het waterschapsbestuur heeft dan immers de door het Bkl gevorderde beslissingen tot uitvoering van in het programma opgenomen maatregelen niet genomen. Dat betekent dat gedeputeerde staten daarin op grond van art. 60 Wsw moeten voorzien namens het waterschapsbestuur en ten laste van het waterschap, nadat het waterschapsbestuur alsnog in de gelegenheid is gesteld om de gevorderde besluiten te nemen. Ook kan naleving van de operationaliseringstermijn door de provincie (of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) middels een instructie of een instructieregel, en in het uiterste geval indeplaatsstelling, worden afgedwongen.^[154]

5.3 Wijzigen water(beheer)programma bij (dreigende) overschrijding omgevingswaarde

Als uit monitoringsgegevens blijkt dat met een programma niet langer aan een omgevingswaarde kan worden voldaan, dan moet het programma zo worden gewijzigd dat binnen 'een passende termijn' wel aan de omgevingswaarde wordt voldaan.^[155] De lengte van een 'passende termijn' hangt af van het type omgevingswaarde en de omstandigheden van het geval.^[156] In de praktijk zullen aanpassingen worden verricht bij de eerstkomende reguliere herziening van het programma, door hierin extra maatregelen op te nemen, maar het tussentijds aanpassen van het water(beheer)programma lijkt ons ook mogelijk.^[157] Sterker nog, betoogd zou kunnen worden dat het begrip 'passende termijn' in het kader van de water(beheer)programma's wordt ingeperkt door de deadline uit de KRW, zodat om die reden (niet meer) een reguliere (zes-jaarlijkse) herziening van deze programma's kan worden afgewacht. De wijzigingsplicht geldt enkel als een *omgevingswaarde* dreigt te worden of wordt overschreden. Het achteruitgangsverbod en het GEP zijn geen omgevingswaarden, zodat de wijzigingsplicht daarop strikt genomen geen betrekking heeft. Uit de redactie van art. 4.13 lid 1 onder b respectievelijk art. 4.15 lid 1 Bkl kan evenwel een impliciete verplichting worden afgeleid om, als de uitvoering van de water(beheer)programma's niet meer leidt tot het behalen van het GEP of het voorkomen van achteruitgang, die programma's aan te passen.^[158]

6. Gevolgen (dreigen) niet behalen waterkwaliteitsdoelstellingen

6.1 Verplichtingen voortvloeiend uit de KRW

Op het moment dat de KRW-doelen dreigen niet te worden behaald vloeien er drie verplichtingen uit de KRW voort.^[159] Ten eerste moeten de oorzaken van het (vermoedelijke) falen in kaart worden gebracht.^[160] Ten tweede kan het niet halen van de KRW-doelen gevolgen hebben voor bestaande activiteiten (par. 6.2).^[161] Ten derde zullen aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om uiteindelijk de KRW-doelen te halen, als geen gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond kan worden gedaan (par. 6.3).^[162] Wij beperken ons tot het tweede en derde punt. Voor het eerste punt volstaan wij met een verwijzing naar in dat verband gedane relevante onderzoeken.^[163]

6.2 Bezien en indien nodig herzien van bestaande toestemmingen en vergunningen

6.2.1 Ambtshalve bezien en indien nodig herzien

De KRW verplicht in art. 11 lid 5 KRW om op het moment dat de doelen dreigen niet te worden bereikt, bestaande toestemmingen en vergunningen te bezien en indien nodig herzien. De vraag kan worden gesteld of deze verplichting afdoende in de Nederlandse wet- en regelgeving is geïmplementeerd. Wij menen dat dit niet zo is. Daarbij maken wij weer een onderscheid tussen toestemmingen binnen en buiten het waterdomein.

6.2.1.1 Waterdomein (i) omgevingsvergunningplichten wateractiviteiten op rijksniveau

Wat betreft toestemmingen binnen het waterdomein, voorziet het stelsel van de Ow in een *wijzigingsplicht* van een omgevingsvergunning voor enkele wateractiviteiten waarvoor op rijksniveau (Bal) een vergunningplicht is geïntroduceerd, als blijkt dat vanwege ontwikkelingen in de milieukwaliteit de activiteit verder moet worden ingeperkt.^[164] Een *intrekkingsplicht* voor een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk is enkel aan de orde als door actualisatie niet kan worden bereikt dat de Beste Beschikbare Technieken worden toegepast.^[165] Er is met art. 8.97 Bkl wel een *bevoegdheid* om een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit ter bescherming en verbetering van de waterkwaliteitsdoelstellingen in te trekken.^[166] Deze implementatie van art. 11 lid 5 KRW schiet ons inziens echter tekort. Teneinde een sluitende implementatie te waarborgen zal art. 8.97 Bkl richtlijnconform moeten worden geïnterpreteerd, hetgeen betekent dat hierin een intrekkingsplicht moet worden ingelezen indien dat is vereist om de KRW-doelen te halen of achteruitgang te voorkomen. Voor zover dat geen soelaas biedt, resteert 'slechts' het instrument van rechtstreekse werking als wordt aangenomen dat art. 11 lid 5 KRW voldoende precies en nauwkeurig is geformuleerd. Voor wat betreft de in dit lid geformuleerde verplichting om bestaande toestemmingen en vergunningen te bezien en indien nodig te herzien, lijkt ons dat niet op voorhand uitgesloten. Dat zou betekenen dat particulieren, of milieuorganisaties, schending van deze bepalingen dus bij de bestuursrechter aan de orde kunnen stellen, bijvoorbeeld over de boeg van intrekkingsverzoeken (zie par. 6.2.2).

6.2.1.2 Waterdomein (ii) omgevingsvergunningplichten op decentraal niveau

Voor omgevingsvergunningplichten voor activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor KRW-oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen opgenomen in de Wsv (of de Ov) dienen de intrekkings- en wijzigingsgronden opgenomen te worden in de verordening zelf.^[167] Uit onderzoek blijkt dat niet alle waterschapsbesturen dit hebben gedaan.^[168] Voor de provinciale omgevingsverordeningen vergt dit nader onderzoek. Om een correcte implementatie te verzekeren zou hoofdstuk 6 Bkl aangevuld kunnen worden met een instructieregel die de waterschapsbesturen verplicht om in hun Wsv een plicht op te nemen om omgevingsvergunningen waarvan de vergunningplicht voortvloeit uit de Wsv te wijzigen, en als dat geen soelaas biedt, in te trekken, als dat nodig is voor KRW-doelbereik of het voorkomen van achteruitgang. Een andere, eenvoudigere, manier kan zijn om een dergelijke bepaling in de Ow of het Bkl op te nemen en deze te laten zien op *alle* omgevingsvergunningen die onder de Omgevingswet zijn verleend, ongeacht of dat op rijks- of decentraal niveau is gebeurd.

6.2.1.3 Waterdomein (iii) omgevingsvergunningvrije wateractiviteiten

Voor zover de KRW-doelen dat noodzakelijk maken, zal ook voor activiteiten die niet-omgevingsvergunningplichtig zijn maar uitsluitend door algemene rijks- of decentrale regels worden gereguleerd, moeten worden voorzien in een mogelijkheid om strengere maatwerkregels en/of -voorschriften te stellen als dat nodig is voor KRW-doelbereik het voorkomen van achteruitgang teneinde een correcte implementatie van art. 11 lid 5 KRW te waarborgen. Ook daarvoor kan een instructieregel in hoofdstuk 6 Bkl worden opgenomen (voor de regels in de Wsv en de Ov) of zal de algemene rijksregel (de Ow of het Bkl) zelf moeten worden aangepast.

6.2.1.4 Buiten het waterdomein

Art. 11 lid 5 KRW beperkt zich onzes inziens niet tot toestemmingen en vergunningen binnen het waterdomein.^[169] Als voor KRW-projecten geen toestemming binnen het waterdomein benodigd is, zal voor die activiteiten dus bij een relevante, bestaande (andere) toestemming moeten worden voorzien in de mogelijkheid (c.q. verplichting) tot aanscherping of intrekking, voor zover de KRW-doelen dat noodzakelijk maken. Een dergelijke verplichting zou ook geïntegreerd kunnen worden bij het introduceren van een sectoraal KRW-vergunningstelsel, als daartoe zou worden besloten (zie par. 4.5.1).

6.2.2 Op verzoek bezien en indien nodig herzien

De vraag kan worden gesteld of intrekken of aanscherpen van bestaande toestemmingen en vergunningen ook aan de orde is als andere maatregelen kunnen worden getroffen om de waterkwaliteit te verbeteren of achteruitgang te voorkomen. In dat geval kan een vergelijking worden gemaakt met intrekkingen en aanscherpingen in het stikstofdossier.^[170] In de *Logtsebaan*-uitspraak^[171] heeft de Afdeling uiteengezet onder welke voorwaarden een natuurvergunning^[172] moet worden ingetrokken teneinde een (dreigend) proces van verslechtering tegen te gaan. Als niet tot de intrekking of aanscherping van een natuurvergunning wordt overgegaan, dan moet draagkrachtig worden gemotiveerd welke andere (passende) maatregelen dan wel worden getroffen om binnen 'afzienbare termijn' tot de noodzakelijke stikstofdepositiedaling te komen. Daarbij mag worden verwezen naar een pakket of programma van maatregelen waarbij is voorzien in monitoring en eventueel bijsturing.^[173] Wij achten het niet uitgesloten dat de Afdeling ook de vraag of bestaande toestemmingen en vergunningen met het oog op de KRW-doelstellingen moeten worden aangescherpt of ingetrokken, beoordeelt aan de hand van een met de *Logtsebaan*-uitspraak vergelijkbaar toetsingskader. Daarvoor pleit dat, net zoals de te hoge stikstofbelasting, de slechte waterkwaliteit vaak het gevolg is van cumulatieve effecten van (veel) verschillende bronnen (landbouw, industrie, burgers, etc.), zodat het bevoegd gezag beoordelingsruimte toekomt bij de vraag welke maatregelen worden getroffen. Een complicerende factor daarbij is dat het maatregelenpakket het resultaat is van alle in de water(beheer)programma's opgenomen maatregelen die door verschillende overheden worden vastgesteld. Om te betogen dat het intrekken of aanscherpen van een vergunning niet nodig is om de KRW-doelen te halen, zal het bevoegd gezag moeten aantonen dat in de (bestaande) water(beheer)programma's afdoende is gemotiveerd met welke andere maatregelen, dan het aanscherpen of intrekken van bestaande toestemmingen en vergunningen, de KRW-doelen op tijd worden bereikt.

6.3 Verplichting tot het treffen van aanvullende maatregelen

Op het moment dat de KRW-doelen niet tijdig lijken te kunnen worden bereikt, dan verplicht de KRW tot het treffen van aanvullende maatregelen. Dat kunnen bijvoorbeeld technische maatregelen zijn (zoals het verbeteren van de rioolwaterzuiveringen) of juridische maatregelen. Beperken wij ons tot de laatste categorie, dan biedt het bestuursrecht (en daarbinnen het stelsel van de Ow) veel mogelijkheden. Wat daarbij opvalt is dat veel verschillende overheden maatregelen kunnen treffen om de waterkwaliteit te verbeteren en/of achteruitgang te voorkomen. Zo kan het Rijk de relevante rijksregels in generieke zin aanscherpen, zoals het verlagen van de mestplaatsingsruimte, het aanscherpen van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en het verruimen van de teelt- en spuitvrije zone in het Bal, maar tegelijk is voor (nagenoeg) alle activiteiten in het Bal maatwerk mogelijk, zodat ook het waterschap kan ingrijpen waar het om regionale wateren gaat. Ook maatregelen in het ruimtelijk domein door provincies en gemeenten kunnen bijdragen aan doelbereik. In deze gedeelde verantwoordelijkheid rust een gevaar; namelijk dat er naar elkaar wordt gewezen en vooralsnog niemand de pijnlijke beslissingen en noodzakelijke maatregelen neemt.^[174] Er zullen expliciet keuzes moeten worden gemaakt welke overheid wanneer welke maatregel neemt.

De keuze voor de inzet van het (omgevingsrechtelijk) instrumentarium wordt in ieder geval op drie manieren beperkt. In de eerste plaats moet het in te zetten instrument naar zijn aard *geschikt* zijn om in te zetten. Maatwerkvoorschriften zijn bijvoorbeeld niet bedoeld om grootschalige gebreken in algemene regels te herstellen; in dat geval moet de algemene regel worden aangepast. In de tweede plaats zal de inzet van bevoegdheden in het concrete geval ook *rechtmatig* moeten zijn. Dat houdt in dat bijvoorbeeld rekening zal moeten worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel, en in relatie tot de KRW, in het bijzonder het "de vervuiler betaalt"-beginsel of 'het beginsel van de aanpak bij de bron'. In sommige gevallen zal gelet op die beginselen moeten worden voorzien in overgangsrecht of nadeelcompensatie. Tot slot moet de combinatie van maatregelen voldoende *effectief* zijn om de KRW-doelen te halen. Daarbij spelen aspecten als de doorlooptijd van maatregelen, hoge administratieve lasten (bijvoorbeeld bij meldplichten) en de (geschatte) effectiviteit van maatregelen een rol.

7. Conclusie

In dit artikel hebben wij de belangrijkste KRW-verplichtingen geschetst en de (belangrijkste) rechtspraak in

kaart gebracht. Ook hebben wij enkele onduidelijkheden geconstateerd. Onduidelijkheden zijn er in ieder geval wat betreft de aanwijzing van KRW-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd (par. 3), de wijze waarop het GEP voor die wateren is afgeleid (par. 4.2.1), de reikwijdte van de KRW-projecttoets en de implementatie daarvan in de Nederlandse wet- en regelgeving (par. 4.5.1 en 4.5.2), de operationaliseringsplicht voor maatregelen en hoe deze af te dwingen (par. 5.2) en de implementatie van de verplichting om bestaande toestemmingen en vergunningen te bezien en indien nodig te herzien (par. 6.2). Daarbij hebben we suggesties gedaan hoe de lacunes en onduidelijkheden opgelost kunnen worden, waarbij we aansluiting hebben gezocht bij wetgeving en jurisprudentie van het Hof waar het gaat om de KRW en bij de benadering die is gekozen in andere delen van het omgevingsrecht.

Voetnoten

- [1] Mr. T. (Tessa) Röttscheid is promovenda bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. Prof. mr. dr. F.A.G. (Frank) Groothuijse, prof. mr. dr. ir. J.J.H. (Jasper) van Kempen en prof. mr. dr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswijk zijn allen hoogleraar (respectievelijk Europees en nationaal omgevingsrecht, Transdisciplinair waterrecht, en Europees en nationaal waterrecht) bij hetzelfde onderzoekscentrum.
- [2] Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (*PbEU* 2000, L 327, p. 1).
- [3] De milieudoelstellingen van de verbeteringseis uit art. 4 KRW moesten al op 22 december 2015 zijn behaald. Maar Nederland heeft gebruikgemaakt van de mogelijkheid die de richtlijn biedt om de termijn met twee keer zes jaar te verlengen vanwege kortgezegd technische onhaalbaarheid, onevenredige hoge kosten of natuurlijke omstandigheden. Na 22 december 2027 is verdere termijnverlenging alleen nog mogelijk vanwege natuurlijke omstandigheden.
- [4] [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696](#), bijlage I (Koepelrapport Tussenevaluatie KRW).
- [5] Onder meer: F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023; en T. Röttscheid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024.
- [6] Art. 4 lid 1 onder a sub i t/m iii en onder b sub i en ii KRW.
- [7] Uitspraken over het relativiteitsvereiste in relatie tot de KRW worden in deze bijdrage niet besproken.
- [8] Zie hierover uitgebreid: J.J.H. van Kempen, *Europees Waterbeheer: eerlijk zullen wij alles delen? Een juridische analyse van de Europese stroomgebiedbenadering in het licht van de grensoverschrijdende verontreiniging van water tussen lidstaten* (diss. Universiteit Utrecht), Deventer: Wolters Kluwer 2013.
- [9] HvJ EU 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:987, punt 33 (*Protect Natur*), *JM* 2018/17, m.nt. W.T. Douma.
- [10] Een stroomgebied is in art. 2 onder 13 KRW gedefinieerd als: “*een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopende water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt*”. Een stroomgebiedsdistrict is in art. 2 onder 15 KRW gedefinieerd als: “*het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren, dat overeenkomstig artikel 3, lid 1, als de voornaamste eenheid voor stroomgebiedsbeheer is omschreven*”.
- [11] Art. 13 lid 1 KRW.

[12] Art. 13 lid 4 KRW jo. bijlage VII KRW jo. art. 5 KRW. De beoordeling moet worden verricht overeenkomstig de technische specificaties van bijlagen II en III KRW.

[13] Art. 3 lid 3 en 4 KRW.

[14] Een oppervlaktewaterlichaam is ingevolge art. 2 onder 10 KRW: “*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*”. Een kunstmatig waterlichaam is ingevolge art. 2 onder 8 KRW: “*een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam*”. Een sterk veranderd waterlichaam is ingevolge art. 2 onder 9 KRW: “*een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage II*”. Nederland heeft de sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen ook ingedeeld in categorieën en deze getypeerd.

[15] HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (*Sweetman*), AB 2024/184, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & T. Rötscheid.

[16] Art. 2 onder 10 KRW jo. bijlage II KRW, par. 1.2.2.

[17] Zie bijlage II KRW, par. 1.1 onder i en iv. Bij systeem B worden de KRW-oppervlaktewaterlichamen onderverdeeld in typen met behulp van een beperkt aantal verplichte factoren (bijvoorbeeld breedtegraad en lengtegraad) en een aantal facultatieve factoren (bijvoorbeeld gemiddelde samenstelling van het substraat). Bij systeem B worden er in tegenstelling tot bij systeem A geen drempelwaarden/ondergrenzen voorgeschreven, maar de gehanteerde systematiek moet wel leiden tot hetzelfde niveau van differentiatie als bij systeem A.

[18] Bijlage II KRW, par. 1.1, aanhef.

[19] Art. 13 lid 4 KRW jo. bijlage VII KRW jo. art. 5 KRW jo. bijlage II KRW, par. 2.1 en 2.2.

[20] Art. 2 onder 12 KRW bepaalt dat een grondwaterlichaam is: “*een afzonderlijke grondwatermassa in één of meer watervoerende lagen*”. Grondwater is ingevolge art. 2 onder 2 KRW: “*al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat*”.

[21] Art. 3.9 lid 2 onder a Ow jo. art. 4.6 onder a Bkl.

[22] Art. 4.4 lid 2 onder a en b Bkl.

[23] Art. 4.10 lid 2 onder a Bkl.

[24] Bijlage I bij art. 1.1 Bkl, onderdeel A. Definitie: “*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*”.

[25] [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696](#), bijlage I, p. 3 (Koepelrapport Tussenevaluatie KRW).

[26] Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, *Stroomgebiedbeheerplannen Rijn, Maas, Schelde en Eems, 2022-2027*, Den Haag, maart 2022, p. 9. Hierin wordt verder opgemerkt: “*Voor poldergebieden is de benadering van stroomgebieden gehanteerd. Een poldergebied is aangemerkt als waterlichaam wanneer het een oppervlakte heeft van minimaal 10 km². Aanvullend hierop zijn in poldergebieden nog zogenoemde ‘waterrijke gebieden’ aangewezen. Dit betreft gebieden van minimaal 250 ha met een percentage open water van 20% of meer. In die gebieden bevindt zich een grote dichtheid van kleine wateren zoals sloten, vaarten en plassen. In een aantal gevallen zijn wateren als waterlichaam aangemerkt, ook als deze niet aan de groottecriteria voldoen (50 ha wateroppervlak of 10 km² stroomgebied). Dit geldt bijvoorbeeld voor duinplassen en wateren voor drinkwaterbereiding (infiltratieplassen).*”

[27] De provincie Limburg heeft bijvoorbeeld in haar recente regionale waterprogramma alle beken met een stroomgebied groter dan 10 km² en plassen met een oppervlak van meer dan 50 ha als KRW-

oppervlaktewaterlichaam aangewezen en sluit daarbij dus aan bij de drempelwaarde uit bijlage II KRW. Zie Provincie Limburg, *Provinciaal Waterprogramma 2022-2027*, Maastricht, 2021, p. 96. Het gaat het bestek van deze bijdrage te buiten om in alle (oude) versies van de regionale waterprogramma's (voorheen regionale waterplannen) op zoek te gaan naar een dergelijke motivering.

[28] Hydromorfologische kenmerken zijn kenmerken die de vorm en dynamiek van het waterlichaam bepalen. Denk daarbij aan de stroomsnelheid en -richting van het water en de structuur van de oever of bodem.

[29] Europese Commissie, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Identification and Designation of Heavily Modified and Artificial Water Bodies*, Guidance document n.º 4. Daarin worden landbouw en viskwekerijen op diverse plekken genoemd.

[30] Art. 8:5 lid 1 Awb jo. bijlage 2 Awb. Alleen voor zover het programma rechtstreeks toestemming geeft een activiteit uit te voeren kan tegen dat deel in beroep worden gekomen.

[31] Zie hierover ook: E.J.H. Plambeck & L. Squintani, 'Rechtsbescherming tegen plannen en programma's in het omgevingsrecht in het licht van het Unierecht', *SEW* 2019, afl. 1, p. 2-16.

[32] HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (*Sweetman*), *AB* 2024/184, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick & T. Röttscheid.

[33] Uitzonderingsgronden daargelaten.

[34] Art. 2 onderdeel 18 KRW.

[35] Art. 2 onderdeel 20 KRW.

[36] Zie bijvoorbeeld ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1370, r.o. 2.6.5, *M en R* 2010, 53, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick.

[37] HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (*Sweetman*), punt 53, *AB* 2024/184, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick & T. Röttscheid. Het Hof noemt ook nog de monitoringsverplichtingen uit art. 8 KRW, maar die blijven in deze bijdrage verder buiten beschouwing.

[38] Art. 10 en art. 11 KRW.

[39] Zie bijvoorbeeld voor de provincie Zuid-Holland: Provincie Zuid-Holland, *Regionaal Waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027*, maart 2022, p. 17-18. Alle rijkswateren zijn aangewezen als KRW-waterlichamen.

[40] Bij de definitiebepaling van een grondwaterlichaam is in de bijlage bij art. 1.1 Ow één-op-één aangesloten bij de definitie van een grondwaterlichaam in art. 2 onder 12 KRW.

[41] HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (*Wezer*), *AB* 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswick.

[42] ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 22.1. Overigens kan er op het oordeel van de Afdeling wel het nodige worden aangemerkt, in die zin dat het Hof in het *Wezer*-arrest niet letterlijk heeft geoordeeld dat de verbeteringseis en het achteruitgangsverbod resultaatsverplichtingen zijn. Wat hier verder ook van zij, de Afdeling heeft met deze uitspraak voor Nederland wel een langdurige discussie beslecht. Zie hierover ook de noot van Van Kempen bij deze uitspraak in *AB* 2023/53.

[43] Zie hierover, onder verwijzing naar de relevante Kamerstukken: F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswick, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023, p. 28-29.

[44] Bijvoorbeeld: [Kamerstukken II 2023/24, 27 625, nr. 672](#), p. 9.

[45] Bijlage V KRW, par. 1.2.6.

- [46] Bijlage V KRW, par. 1.4.1 onder ii.
- [47] Bijlage V KRW, par. 1.4.1 onder iii, jo. par. 1.4.2 onder i.
- [48] Art. 4 lid 1 onder a sub iii KRW.
- [49] Bijlage II KRW, par. 1.4.1 onder i, jo. bijlage V KRW, par. 1.4.2 onder ii.
- [50] Art. 2 onder 24 KRW jo. bijlage V KRW, par. 1.4.3. Dit principe geldt overigens voor alle onderdelen van de toestand van een waterlichaam, ook de ecologische.
- [51] [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696](#), p. 2 (Kamerbrief bij Koepelrapport Tussenevaluatie KRW).
- [52] Art. 2 onder 28 KRW jo. bijlage V KRW, par. 2.1.2. De grondwatertoestand moet van dien aard zijn dat de gemiddelde jaarlijkse onttrekking op lange termijn de beschikbare grondwatervoorraad niet overschrijdt.
- [53] Bijlage V KRW, par. 2.2.4.
- [54] Art. 2 onder 25 KRW. De procedure voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen is opgenomen in art. 4 GWR (Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand). Art. 4 lid 2 GWR bepaalt dat een grondwaterlichaam in een goede chemische toestand wordt geacht te verkeren als wordt voldaan aan de voorwaarden van bijlage V KRW, par. 2.3.2; of de grondwaterkwaliteitsnormen en drempelwaarden in geen enkel monitoringspunt worden overschreden; of voormelde waarden in een of meer monitoringspunten worden overschreden, maar wordt voldaan aan de in onderdeel c sub i t/iv genoemde voorwaarden van 'passend onderzoek'.
- [55] Op grond van art. 17 KRW is bijvoorbeeld de GWR vastgesteld. In art. 3 GWR zijn de criteria opgenomen die bij de beoordeling van de goede chemische toestand van grondwaterlichamen moeten worden gebruikt. Deze bestaan uit grondwaterkwaliteitsnormen die in bijlage I zijn opgenomen en uit drempelwaarden en indicatoren voor verontreinigende stoffen die de lidstaten zelf moeten vaststellen volgens de procedure die in bijlage II deel A van de richtlijn is voorgeschreven.
- [56] Bijlage V KRW, par. 2.4.5.
- [57] [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696](#) (Kamerbrief bij Koepelrapport Tussenevaluatie KRW), p. 2.
- [58] Art. 2.15 lid 1 onder b Ow jo. par. 2.2.2.1 en 2.2.2.2 Bkl.
- [59] Deze werkwijze strookt dus met het oordeel van het Hof in het *Sweetman*-arrest dat de verbeteringseis (en het achteruitgangsverbod) enkel direct toepasselijk zijn in KRW-oppervlaktewaterlichamen.
- [60] Art. 2.12 Bkl.
- [61] Zie J.J.H. van Kempen, in: *T&C Omgevingswet*, commentaar op art. 2.12 Bkl (in het kader van het achteruitgangsverbod).
- [62] Art. 2.9 lid 2 en 3 Ow.
- [63] Art. 2.12 lid 1 Bkl.
- [64] Art. 2.12 lid 2 Bkl.
- [65] Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, *Handreiking KRW-doelen 2018, rapportnummer 2018-15*, Amersfoort: STOWA 2018.
- [66] Formeel spreekt de Handreiking over twee methoden; de Praag-matische methode en de Koninklijke

weg. De meeste waterschappen leiden de doelen af via de Praag-matische methode, zodat in het kader van dit artikel volstaan wordt met een beschrijving van die methode.

[67] Dat is overigens iets anders dan dat voor bepaalde KRW-waterlichamen (en daarbinnen de relevante kwaliteitselementen en/of stoffen) mogelijk een beroep kan worden gedaan op doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW) wanneer het halen van de doelen vanwege menselijke activiteiten of de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam niet haalbaar of onevenredig kostbaar is, en wordt voldaan aan de overige in art. 4 lid 5 KRW genoemde voorwaarden én de voorwaarden van art. 4 lid 8 en 9 KRW.

[68] Art. 2.10 lid 1 Bkl. Omdat deze termijn reeds is verstreken is geen datum genoemd.

[69] Richtlijn 2013/39/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 augustus 2013 tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG en Richtlijn 2008/105/EG wat betreft prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid, *PbEU* 2013, L 226, p. 1-17.

[70] Art. 2.10 lid 3 Bkl jo. bijlage III Bkl, kolom 10 en 11.

[71] Art. 2.14 lid 1 onder b Bkl.

[72] Art. 2.13 lid 3 en art. 2.14 lid 4 Bkl. Omdat de termijn om aan een goede kwantitatieve en chemische toestand te voldoen reeds is verstreken, is geen datum genoemd.

[73] Art. 4 lid 1 onder a sub i en onder b sub i KRW.

[74] HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (*Wezer*), *AB* 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

[75] HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (*Wezer*), *AB* 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk. Uiteraard een (gerechtvaardigd) beroep op een uitzonderingsgrond daargelaten.

[76] ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949, *AB* 2018/256, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

[77] HvJ EU 28 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:391 (*Detmold*). Zie hierover ook J.J.H. van Kempen, 'Actualiteiten waterrecht 2019-2021', *M en R* 2021/48, par. 2.1 en concl. A-G Rantos 13 januari 2022, ECLI:EU:C:2022:16, punt 59.

[78] HvJ EU 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512 (*Doñana*), *AB* 2022/28, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk & C.J. Bastmeijer.

[79] HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350 (*Tijdelijke achteruitgang Frankrijk*), *AB* 2022/259, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk; *M en R* 2022/64, m.nt. P.E. Lindhout.

[80] Bijlage V KRW, par. 1.3.4.

[81] Art. 4.15 lid 1 Bkl.

[82] Art. 4.15 lid 2 Bkl. Zie hierover ook *Stb.* 2018, 292, p. 654, waarin het *Wezer*-arrest wordt aangehaald.

[83] Art. 4.15 lid 3 Bkl.

[84] Art. 4 lid 4 onder b KRW jo. art. 4 lid 4 onder a sub iii KRW.

[85] Art. 4 lid 5 KRW.

[86] Art. 4 lid 6 KRW.

[87] Bij de implementatie valt wel op dat er een wat omslachtige wetssystematiek is gehanteerd. Die systematiek komt er in de kern op neer dat alleen een uitzondering op het behalen van de KRW-verplichtingen kan worden gemaakt, "*voor zover dat is toegestaan volgens de KRW of de richtlijn prioritaire stoffen*".

Vervolgens worden de concrete gevallen weergegeven (bijvoorbeeld doelverlaging) waaraan moet worden voldaan als een beroep op de toepasselijke uitzonderingsgrond wordt gedaan. Deze bepalingen vormen daarmee een omzetting van de voorwaarden die de KRW zelf ook al stelt. Dit is, gelet op het eerste lid, wetssystematisch evenwel overbodig, voor zover deze bepalingen geen verdergaande verplichtingen stellen dan waartoe de betreffende richtlijn reeds verplicht. Dat laatste lijkt evenwel enkel het geval te zijn voor de eis dat de motivering van een uitzonderingsgrond voor regionale KRW-wateren in het regionale waterprogramma moet worden opgenomen. De KRW verplicht immers enkel om dit in het stroomgebiedsbeheerplan op te nemen. Onlogisch is bovendien dat niet *alle* voorwaarden worden genoemd voor de toepasselijke uitzonderingsgrond, maar telkens slechts een aantal. Een verklaring voor deze (warrige) wijze van wetgeving kan in de parlementaire geschiedenis niet worden gevonden.

[88] Art. 4 lid 3 onder b KRW; art. 4 lid 4 onder b KRW; art. 4 lid 5 onder d en lid 6 onder e KRW. Uit het *Ontwerp KRW-werkprogramma stroomgebiedsbeheerplannen 2028-2033* van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat blijkt dat in de voorgaande generaties stroomgebiedsbeheerplannen met name de uitzondering van doelfasering is toegepast (*Stcrt.* 2024, 41082). Na 22 december 2027 kan alleen nog een beroep op deze uitzonderingsgrond worden gedaan vanwege 'natuurlijke omstandigheden'. Die beroepen zullen moeten landen in de 4^e generatie stroomgebiedsbeheerplannen (2028-2033) die uiterlijk op 22 december 2027 worden vastgesteld. In de voorgaande stroomgebiedsbeheerplannen is voor een deel van de KRW-waterlichamen ook een beroep gedaan op de uitzonderingsgrond voor tijdelijke achteruitgang. Een enkele keer is gebruik gemaakt van de projectspecifieke uitzonderingsgrond. Meer specifiek is tot 2015 voor twee KRW-oppevlaktewaterlichamen een beroep op art. 4 lid 7 KRW gedaan en in 2021 ging het nog om één KRW-oppevlaktewaterlichaam. De motivering van de toepasselijkheid van een van de uitzonderingsgronden is nog geen onderwerp geweest van een nationale bestuursrechtelijke procedure.

[89] Zoals gezegd vereist de KRW dat in het stroomgebiedsbeheerplan een motivering wordt gegeven voor de toepasselijkheid van een uitzonderingsgrond. Op grond van art. 4.6 Bkl bevat een stroomgebiedsbeheerplan onder andere de informatie als bedoeld in bijlage VII KRW. Daaronder vallen ook de gevallen waarin een beroep is gedaan op een KRW-uitzonderingsgrond. Het volgt voorts uit art. 2.17 lid 1 Bkl; art. 2.18 lid 1 onder c en art. 4.16 lid 2 onder c en lid 3 onder c Bkl.

[90] Een wijziging van (het nationale of regionale) waterprogramma teneinde een beroep te doen op een uitzonderingsbepaling moet in beginsel worden voorbereid middels de uitgebreide procedure ex afd. 3.4 Awb. Zie art. 16.27 Ow. De zienswijzemogelijkheid die bij de voorbereiding wordt geboden kan worden gebruikt om de uitzonderingsgronden ter discussie te stellen. Zie hierover ook *Stb.* 2018, 292, p. 626.

[91] HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, punten 44-48 (*Wezer*), *AB* 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk. De vraag of ook (beleids)plannen en/of programma's aan een KRW-toets moeten worden onderworpen blijft in dit artikel verder onbesproken.

[92] S.E.A. van Holten, 'Het projectbegrip in het Europees milieurecht (Deel I). De rol van de projecttoets bij het behalen van Europese milieudoelstellingen', *TBR* 2022/41; en S.E.A. van Holten, 'Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II). De invulling van het projectbegrip', *TBR* 2022/76.

[93] S.E.A. van Holten, 'Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II). De invulling van het projectbegrip', *TBR* 2022/76, i.h.b. par. 2.1.

[94] HvJ EU 28 mei 2020, ECLI:EU:C:2020:391 (*Detmold*).

[95] Zie hierover ook S.E.A. van Holten, 'Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II). De invulling van het projectbegrip', *TBR* 2022/76, par. 6; en E.J.H. Plambeck & L. Squitani, 'De bescherming en verbetering van de waterkwaliteit in Nederland, of: een troebele implementatie van de KRW', *Men R* 2017/2, i.h.b. par. 2.2.

[96] ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522 (*ENKA*), *AB* 2023/53, m.nt. J.J.H. van Kempen.

[97] ABRvS 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2904, *AB* 2018/31, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

[98] Hierbij wordt, anders dan bij de andere in deze alinea genoemde beoordelingsregels, volstaan met een toets aan “*het beschermen en verbeteren van de ecologische en chemische waterkwaliteit*”, rekening houdend met de relevante water(beheer)programma's. Er is anders dan in bijvoorbeeld art. 8.84 lid 2 t/m 5 geen expliciete weigeringsgrond in relatie tot het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. Voor zover deze bepaling ruimte laat voor interpretatieonduidelijkheden zou deze richtlijnconform moeten worden uitgelegd.

[99] Art. 6.1 Bkl bepaalt in dit verband nog expliciet dat indien in een Wsv regels worden gesteld over een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap de eisen als bedoeld in art. 10 en art. 11 lid 3 aanhef en onder g KRW in acht moeten worden genomen.

[100] HvJ EG 24 oktober 1996, ECLI:EU:C:1996:404 en HvJ EG 15 oktober 2009, ECLI:EU:C:2008:630.

[101] Zie hierover uitgebreid: M.A.A. Soppe & T. Röttscheid, 'Implementatie Kraaijeveld-arrest: koudwatervrees voor schrappen drempelwaarden', in: *M en R* 2023/111.

[102] ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, *M en R* 2022/124, m.nt. M.M. Kaajan; *TBR* 2023/6, m.nt. R. Kegge; *AB* 2023/97, m.nt. R.H.W. Frins; *JM* 2022/150, m.nt. R. Olivier.

[103] R. Uylenburg e.a., *Algemeen geregeld is goed geregeld? Een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector. Onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat - Waterdienst*, Universiteit van Amsterdam en Universiteit Utrecht, 2010, p. 35.

[104] Zie: F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023; en T. Röttscheid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024.

[105] De Afdeling heeft een systeem van meldplichten (bij puntlozingen) eerder wel conform de eis van een 'voorafgaande regulering' als bedoeld in art. 11 lid 3 onder g KRW geoordeeld, maar heeft zich daarbij niet uitgelaten of een dergelijk systeem in overeenstemming is met het Wezer-arrest en de daarin opgenomen KRW-toets bij projecten. Zie ABRvS 20 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 23.1, *M en R* 2022/124, m.nt. M.M. Kaajan; *TBR* 2023/6, m.nt. R. Kegge; *AB* 2023/97, m.nt. R.H.W. Frins; *JM* 2022/150, m.nt. R. Olivier.

[106] Dit is een algemeen vereiste aan omzettingwetgeving. Zie bijvoorbeeld HvJ EU 10 mei 2001, ECLI:EU:C:2001:257.

[107] Art. 11 KRW geeft immers expliciet aan dat de maatregel om in wetgeving een voorafgaande regulering op te nemen, bedoeld is om de milieudoelstellingen van art. 4 KRW te verwezenlijken.

[108] Zie verder hierover: J.J.H. van Kempen, 'Naar een versterkte en verbrede reikwijdte van het waterkwaliteitsrecht', in: N. Teesing (red.), *Milieurecht in transitie. Jubileumbundel 40 jaar VMR*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 245-251.

[109] Zie hierover ook F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023, voetnoot 85, p. 40.

[110] Art. 5.37 lid 1 Bkl.

[111] Art. 5.37 lid 1 Bkl.

[112] Art. 7.1 Bkl.

[113] Art. 9.1 Bkl.

[114] Art. 8.0b lid 1 onder a Bkl; art. 8.0c lid 1 onder a en art. 8.0d lid 1 onder a Bkl.

[115] *Stb.* 2018, 292, p. 340-342.

[116] Op grond van de bijlage bij art. 1.1 Ow moet onder beheer van watersysteem worden verstaan: “*samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies*”. Ook de regering ging er bij de implementatie van de KRW in de nationale wetgeving vanuit dat in de watertoets (toen nog verankerd in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening) waterkwaliteitsaspecten een rol kunnen spelen. Zie [Kamerstukken II 2003/04, 28 808, nr. 12](#), p. 18.

[117] Stowa, *Handreiking weging van het waterbelang voor waterkwaliteit*, p. 9, https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202023/STOWA_2023-39_%20Handreiking-waterbelang.pdf (laatst geraadpleegd op 30 december 2024). Zie evenwel ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3316, r.o. 12.5 waarin in de watertoets ook aandacht was gegeven aan de gevolgen van het ruimtelijk plan op de waterkwaliteit van KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen en de Afdeling oordeelde dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt had mogen stellen dat het plan niet leidde tot een achteruitgang van te beschermen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen.

[118] Zie in het kader van de voormalige watervergunning in relatie tot de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen bijvoorbeeld: ABRvS 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1014, r.o. 5-5.2. Onder de Ow is het uitvoerbaarheidsvereiste uit art. 3.1.6 lid 1 onder f Bro geschrapt. Voldoende is voortaan dat ten tijde van de vaststelling van het omgevingsplan wordt onderzocht of een functie *kan* worden verwezenlijkt (zie. *Stb.* 2018, 290, p. 105-106). Zie in het kader van een Crisis- en herstelwet bestemmingsplan, waarvoor reeds kon worden afgeweken van art. 3.1.6 lid 1 onder f Bro, in relatie tot de uitvoerbaarheid van de daarin vervatte activiteiten in relatie tot het soortenbeschermingsrecht: ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1960, r.o. 28.3. Verdedigbaar is dat bij omgevingsplannen in relatie tot de KRW-toets bij het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit eenzelfde maatstaf wordt gehanteerd.

[119] [Kamerstukken II 2001/02, 28 171, nr. 3](#), p. 17 (het ging dan om de voormalige art. 19d en 19Natuurbeschermingswet 1998). Zie hierover ook: C.J. Bastmeijer & J.M. Verschuuren, ‘Juridische knelpunten bij de bescherming van natuurgebieden. Interdepartementaal beleidsonderzoek Vogel- en Habitatrichtlijn’, *M en R* 2004, p. 142-149.

[120] [Kamerstukken II 2003/04, 28 171, nr. 26](#).

[121] Art. 4 lid 1 Richtlijn prioritaire stoffen. Zie in navolging hiervan ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1094, r.o. 6-6.6, *M en R* 2021/85, m.nt. J.J.H. van Kempen.

[122] ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949, *AB* 2018/256, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk. Deze werkwijze is destijds door de Afdeling geaccordeerd. Voorzichtigheid is evenwel geboden, omdat de Afdeling in die uitspraak een aantal keer overweegt dat er geen contra-expertise is overgelegd. Zou dat wel zijn gedaan, dan was de uitkomst wellicht anders geweest. Bovendien was destijds, middels een register, rekening gehouden met mogelijke cumulatieve effecten.

[123] Vgl. D. Korsse e.a., *Zover het eigen instrumentarium reikt. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2016, p. 69.

[124] Art. 8.88 lid 3 Bkl. Dit houdt in dat van de *methodiek* van het Handboek Immissietoets kan worden afgeweken. Uiteraard kan op grond hiervan niet worden afgeweken van de inhoudelijke beoordelingsregel van

[125] Bijvoorbeeld ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:442, r.o. 6.5; *JM* 2020/45, m.nt. T. van der Meulen; ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2178, r.o. 7.3 *Men R* 2022/81, m.nt. J.J.H. van Kempen; ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 24-29, *AB* 2023/53, m.nt. J.J.H. van Kempen; en ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, r.o. 11.4, *Men R* 2023/41, m.nt. J.J.H. van Kempen. En als er geen rekening is gehouden met het Handboek Immissietoets: ABRvS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1067, r.o. 5.3, *Men R* 2022/54, m.nt. J.J.H. van Kempen.

[126] *Stcrt.* 2022, 6470, gewijzigd bij *Stcrt.* 2023, 31977.

[127] Er wordt op dit moment (door STOWA i.s.m. TAUW B.V.) een toetsingskader ontwikkeld om (een aantal) activiteiten in regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen te toetsen op het effect op de ecologische waterkwaliteit. Zie voor meer informatie de projectwebsite: www.stowa.nl/onderwerpen/waterkwaliteit/realiseren-van-ecologische-waterkwaliteitsdoelen-krw/ontwikkeling-toetsingskader-waterkwaliteit (laatst geraadpleegd op 12 februari 2025).

[128] Na afronding van dit artikel is er wel een raamwerk verschenen voor het verantwoord infiltreren en aanvullen van grondwater. Zie: STOWA, *Verantwoord infiltreren en aanvullen van grondwater. Een praktisch raamwerk voor infiltreren en aanvullen met zorg voor de grondwaterkwaliteit*, Amersfoort: STOWA 2025.

[129] Art. 4 lid 7 KRW.

[130] HvJ EU 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350 (*Tijdelijke achteruitgang Frankrijk*), *AB* 2022/259, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk; *Men R* 2022/64, m.nt. P.E. Lindhout.

[131] Art. 11 lid 3 KRW.

[132] F.A.G. Groothuijse & H.F.M.W. van Rijswijk, *Scherper aan de wind: Koersen op KRW-doelbereik in 2027! Omgaan met risico's en dilemma's bij de Brabantse waterschappen om tijdig te voldoen aan de Kaderrichtlijn water*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2023; T. Rötscheid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024. Zie hierover ook M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, 'Kroniek van het Omgevingsrecht', *NJB* 2024/2130, afl. 32, p. 2638-2649.

[133] Daarin wordt onder meer aangegeven dat in Nederland toestemmingen voor lozingen en grondwateronttrekkingen niet regelmatig worden getoetst en indien nodig bijgesteld. Zie ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/nl/inf_24_3228 (laatst geraadpleegd op 12 februari 2024).

[134] Art. 4.3 onder a Bkl.

[135] Art. 4.4 lid 3 onder a Bkl.

[136] Art. 4.10 lid 3 onder a Bkl. Een samenvatting van de maatregelen moet ook in het stroomgebiedsbeheerplan worden opgenomen.

[137] Art. 3.7 Ow.

[138] Bestuursorganen kunnen ook besluiten gezamenlijk programma's vast te stellen. Omdat door verschillende overheidslagen op verschillende beleidsterreinen maatregelen kunnen worden getroffen om de KRW-doelen te bereiken en daarbij afstemming en coördinatie noodzakelijk is, lijkt ons dit op het eerste oog geen onaantrekkelijke optie. Een dergelijke verplichting bestaat evenwel niet, maar zou op grond van art. 3.13 Ow wel geïntroduceerd kunnen worden.

[139] Art. 4.13 Bkl en art. 4.15 lid 1 Bkl.

[140] Art. 4.14 Bkl.

[141] Dat zijn voor de verschillende water(beheer)programma's de Minister van Infrastructuur en Waterstaat gedeputeerde staten en het algemeen bestuur van het waterschap.

[142] [Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3](#), p. 128.

[143] Art. 3.7 Ow.

[144] Art. 8:5 lid 1 Awb jo. bijlage 2 Awb.

[145] Art. 11 lid 4 KRW jo. art. 10.16 lid 3 Ob.

[146] Ook andere taalversies van de KRW ondersteunen deze lezing.

[147] T. Röttscheid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024, i.h.b. par. 3.2.4.

[148] Dit vloeit voort uit art. 3 lid 1bis sub ii Richtlijn prioritaire stoffen. Daarin staat namelijk dat voor prioritaire stoffen waarvoor voor het eerst op 22 december 2027 een 'goede toestand' moet zijn bereikt, uiterlijk op 22 december 2021 een maatregelenpakket moet zijn vastgesteld en dat programma uiterlijk op 22 december 2024 uitgevoerd en volledig operationeel moet zijn gemaakt.

[149] [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 693](#), bijlage (Landelijk Dashboard KRW 2024).

[150] In art. 5:1 lid 1 Awb wordt een overtreding gedefinieerd als: '*een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift*'. Zie hierover ook J.J. Verbeek, in: *T&C Awb*, commentaar op art. 5:1 Awb.

[151] Een dergelijk handavingsverzoek is ook voldoende concreet voor zover wordt aangegeven welke maatregelen (genoemd in het waterbeheerprogramma) niet tijdig zijn uitgevoerd en waarvan dus om handhaving wordt verzocht. Vgl. ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:187, *Gst.* 2023/51, m.nt. Y. Schönfeld.

[152] Art. 5:4 Awb jo. art. 18.1 Ow jo. art. 18.2 lid 5 Ow.

[153] Op grond van art. 11.37 Bkl verzamelen de waterbeheerders de gegevens over de voortgang van de uitvoering van de maatregelen. Er ontbreekt bovendien een verplichting om deze gegevens te verstrekken aan een ander orgaan. Die gegevens zijn wel nodig als B en W zijn handhavende taak naar behoren wenst uit te oefenen.

[154] Art. 2.33 resp. art. 2.34 Ow jo. art. 2.36 Ow. Vgl. [Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3](#), p. 129.

[155] Art. 3.11 Ow.

[156] Zie hierover ook F.A.G. Groothuijse, 'Omgevingswaarden: waardevol?' *TO* 2016/4, p. 105; en S. van 't Foort & J. Kevelam, 'Het waarborgen van duurzaamheid in de Omgevingswet', *TO* 2015/15, p. 17.

[157] Op grond van art. 10.16 lid 2 Ob moeten de waterbeheerprogramma's, regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma om de zes jaar worden geactualiseerd. Onder de Wtw (art. 4.8 lid 1 Wtw) was ook een tussentijdse (gedeeltelijke herziening) mogelijk van waterplannen. Dat blijkt nu niet uitdrukkelijk meer uit art. 10.16 lid 2 Ob, maar omdat de water(beheer)programma's moeten zijn gericht op het halen van de omgevingswaarden en het voorkomen van achteruitgang, kan hieruit wel een tussentijdse wijzigingsplicht worden afgeleid. Zie ook *Stb.* 2018, 290, p. 337.

[158] Bij een dreigende overschrijding van een omgevingswaarde ontstaat voorts een programmaplicht op grond van art. 3.10 Ow. Voor zover beide verplichtingen samenvallen, de wijzigingsplicht en de programmaplicht bij een (dreigende) overschrijding, dan kan het bestuursorgaan ervoor kiezen om het programma zo aan te passen dat dit weer gericht is op het voldoen aan de omgevingswaarde. In dat geval wordt ook voldaan aan de programmaplicht bij een (dreigende) overschrijding.

[159] Art. 11 lid 5 KRW. De verplichting om de monitoringsprogramma's te toetsen en zo nodig bij te stellen wordt hier verder buiten beschouwing gelaten.

[160] Art. 11 lid 5 eerste opsommingsteken KRW.

[161] Art. 11 lid 5 tweede opsommingsteken KRW.

[162] Art. 11 lid 5 vierde opsommingsteken KRW.

[163] Zie onder meer: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur, *Goed water goed geregeld*, Den Haag, mei 2023; S. Wuijts e.a., *Anticiperen op de KRW na 2027: Voorstudie*, Amersfoort: STOWA 2022 en [Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696](#), bijlage I (Koepelrapport Tussenevaluatie KRW).

[164] Art. 8.99 lid 1 onder b Bkl. Een schakelbepaling zoals was opgenomen in de Wtw, waaruit blijkt dat onder 'milieu' ook de ecologische en chemische kwaliteit van watersystemen moet worden verstaan, ontbreekt, maar ons lijkt dat onder 'milieu' ook water kan worden verstaan. Naar onze mening is deze bepaling evenwel niet specifiek genoeg om te voldoen aan het vereiste dat de nationale implementatie voldoende duidelijk en nauwkeurig is en de volledige toepassing van de Europese regels verzekert. Beter was geweest als hier expliciet bepaald was dat de verplichting tot wijziging aan de orde is als de vergunning in strijd is met de KRW-doelen. Naar onze mening moet de bepaling op dit punt dan ook richtlijnconform worden uitgelegd. Deze verplichting is bovendien beperkt tot stortings- en lozingsactiviteiten en omvat geen andere wateractiviteiten. Wij menen dat deze inperking te kort door de bocht is met het oog op de KRW-verplichtingen.

[165] Art. 8.100 lid 1 onder a Bkl. Art. 8.100 lid 1 onder b bevat nog een specifieke intrekingsplicht als het gaat om een stortplaats als bedoeld in art. 8.47 Wm of een afvalvoorziening als bedoeld in art. 1.1 Wm en deze op grond van art. 8.47 Wm voor gesloten is verklaard. In art. 8.101 en art. 8.102 lid 1 onder b Bkl is daarnaast een nieuwe wijzigings- en intrekingsbevoegdheid geïntroduceerd ter bescherming van de gezondheid voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten, lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. Wat daar precies onder valt is, vanwege het ontbreken van jurisprudentie op dit punt, niet duidelijk.

[166] Art. 8.97 lid 1 en 3 Bkl jo. art. 8.83 Bkl jo. art. 8.84 lid 1 onder b Bkl.

[167] Art. 5.39 onder b Ow.

[168] T. Röttscheid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024, i.h.b. hoofdstuk 4.

[169] H.F.M.W. van Rijswick & A. Freriks, *De effecten van het Wezer-arrest op de bescherming van drinkwaterbronnen en de drinkwatervoorziening*, UCWOSL Universiteit Utrecht, april 2016, p. 9.

[170] F.A.G. Groothuijse, 'Wat zijn de gevolgen als niet tijdig aan de KRW-verplichtingen wordt voldaan?', presentatie t.b.v. VMR Leergang 'De KRW-waterkwaliteitsdoelen voor 2027: het water aan de lippen?' van 2 februari 2023.

[171] ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.1-7.3 (*Logtsebaan*), *M en R* 2021/42, m.nt. Ch.W. Backes; *AB* 2021/264, m.nt. R.H.W. Frins; *JM* 2021/41, m.nt. R. Olivier & S. Pieters.

[172] Thans een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit.

[173] ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, r.o. 7.3 (*Logtsebaan*), *M en R* 2021/42, m.nt. Ch.W. Backes; *AB* 2021/264, m.nt. R.H.W. Frins; *JM* 2021/41, m.nt. R. Olivier & S. Pieters; en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 28.2 (*PAS*), *AB* 2019/309, m.nt. Ch.W. Backes; *JM* 2019/101, m.nt. J.M.I.J. Zijlmans; *M en R* 2019/68, m.nt. M.M. Kaajan.

[174] T. Rötseid e.a., *De basis op orde. Juridische Quickscan KRW-implementatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West. Onderzoek in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta*, UCWOSL Universiteit Utrecht 2024, p. 11.