



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

Tessa Rötseid, Herman Kasper Gilissen, Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk
Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law

30 december 2024



Afkortingenlijst

ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
AGV	Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
BB	Building Blocks
BBT	Best Beschikbare Technieken
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken
BW	Burgerlijk Wetboek
Ctgb	College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
DAW	Deltaplan Agrarisch Waterbeheer
Delfland	Hoogheemraadschap van Delfland
EKR	Ecologische Kwaliteitsratio
EU	Europese Unie
GEP	Goed ecologisch potentieel
GET	Goede ecologische toestand
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
GWR	Grondwaterrichtlijn
HDSR	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
HHSK	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
Hvj EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
Hof van Justitie	Hof van Justitie van de Europese Unie
IPO	Interprovinciaal Overleg
I&W	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
KRW	Kaderrichtlijn Water
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland
LVN	Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur
mba	milieubelastende activiteit
mer	milieueffectrapportage
NEPROM	Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen
NBWB	Noord-Brabantse WaterschapsBond
NPLG	Nationaal Programma Landelijk Gebied
NVWA	Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit
NVO	natuurvriendelijke oever
NNN	Natuur Netwerk Nederland
Ow	Omgevingswet
Ob	Omgevingsbesluit
PPLG	Provinciaal Programma Landelijk Gebied
RBO	Regionaal Bestuurlijk Overleg
Rijnland	Hoogheemraadschap van Rijnland
RSA	Richtlijn Stedelijk Afvalwater
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie

SGBP	Stroomgebiedbeheerplan
Stcrt.	Staatscourant
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
UvW	Unie van Waterschappen
Vewin	Vereniging van waterbedrijven in Nederland
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VTH	Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving
Wet NERpe	Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten
WBP	Waterbeheerprogramma
HD	Waterschap Hollandse Delta
Wsv	Waterschapsverordening
Wtw	Waterwet
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Algemeen

1. Inleiding
- 1.1. Algemene inleiding
- 1.2. De Kaderrichtlijn Water
2. Leeswijzer
3. Methode en verantwoording

Hoofdstuk 2 Algemene Europeesrechtelijke randvoorwaarden in relatie tot de KRW

Hoofdstuk 3 De Kaderrichtlijn water

- 3.1. Inleiding
- 3.2. De cyclische benadering van de KRW
 - 3.2.1. Doel
 - 3.2.2. Stroomgebiedbeheerplannen
 - 3.2.3. Maatregelenprogramma's
 - 3.2.3.1. Basismaatregelen
 - 3.2.3.2. Aanvullende maatregelen
 - 3.2.4. Operationeel zijn van maatregelen
 - 3.2.5. Monitoring en handhaving
- 3.3. De definitie van water
- 3.4. De milieudoelstellingen van artikel 4 lid 1 KRW
 - 3.4.1. De verbeteringseis en het achteruitgangsverbod KRW-oppervlaktewaterlichamen
 - 3.4.2. De verbeteringseis en het achteruitgangsverbod grondwaterlichamen
 - 3.4.3. Toetsen aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis
 - 3.4.4. Aard van het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis
 - 3.4.5. De uitzonderingsgronden op de verbeteringseis en het achteruitgangsverbod
- 3.5. Voorgestelde aanpassingen van de KRW
- 3.6. Gedeelde verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit in regionale KRW-wateren
 - 3.6.1. Gedeelde verantwoordelijkheid
 - 3.6.2. Taken en bevoegdheden
 - 3.6.3. Uitvoeren maatregelen in water(beheer)programma's
 - 3.6.4. Maatregelen op basis van vrijwilligheid
 - 3.6.5. Onderlinge afhankelijkheid
 - 3.6.6. Eigen verantwoordelijkheid
 - 3.6.7. Restopgave
 - 3.6.8. Andere overheden aanspreken door het waterschap
- 3.7. Overige aspecten
 - 3.7.1. Participatie
 - 3.7.2. Rechtsbescherming
 - 3.7.3. Financiële aspecten
- 3.8. Tussenconclusie(s)

Hoofdstuk 4 Situatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West

4.1 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

- 4.1.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.1.2. Kennisniveau
- 4.1.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.1.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 4.1.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.1.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.1.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.1.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.1.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.1.10. Nakoming en handhaving
- 4.1.11. Conflictpreventie en -beslechting

4.2 Hoogheemraadschap van Rijnland

- 4.2.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.2.2. Kennisniveau
- 4.2.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.2.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 4.2.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.2.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.2.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.2.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.2.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.2.10. Nakoming en handhaving
- 4.2.11. Conflictpreventie en -beslechting

4.3 Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

- 4.3.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.3.2. Kennisniveau
- 4.3.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.3.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 4.3.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.3.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.3.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.3.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.3.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.3.10. Nakoming en handhaving
- 4.3.11. Conflictpreventie en -beslechting

4.4 Hoogheemraadschap van Delfland

- 4.4.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.4.2. Kennisniveau
- 4.4.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.4.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

- 4.4.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.4.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.4.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.4.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.4.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.4.10. Nakoming en handhaving
- 4.4.11. Conflictpreventie en -beslechting
- 4.5. *Waterschap Amstel, Gooi en Vecht*
- 4.5.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.5.2. Kennisniveau
- 4.5.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.5.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 4.5.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.5.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.5.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.5.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.5.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.5.10. Nakoming en handhaving
- 4.5.11. Conflictpreventie en -beslechting
- 4.6. *Waterschap Hollandse Delta*
- 4.6.1. Opgaven, problemen en maatregelen
- 4.6.2. Kennisniveau
- 4.6.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 4.6.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 4.6.5. Omgaan met conflicterende belagen
- 4.6.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 4.6.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 4.6.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 4.6.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen
- 4.6.10. Nakoming en handhaving
- 4.6.11. Conflictpreventie en -beslechting

Hoofstuk 5 Overkoepelende analyse

- 5.1. Opgave, problemen en maatregelen
- 5.2. Kennisniveau
- 5.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten
- 5.4. Stakeholders, participatie en samenwerking
- 5.5. Omgaan met conflicterende belangen
- 5.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
- 5.7. Beleid, regelgeving en uitvoering
- 5.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies
- 5.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen

- 5.10. Nakoming en handhaving
- 5.11. Conflictpreventie en -beslechting

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Literatuurlijst

Bijlagen

Hoofdstuk 1 Inleiding

1 Algemeen

1.1 Algemene inleiding

Ons land staat de komende tijd voor een groot aantal uitdagingen. Emissies van schadelijke stoffen moeten (sterk) worden gereduceerd, de landbouw moet een transitie realiseren om op termijn duurzaam(er) te worden en tegelijkertijd moeten er grote aantallen woningen worden gebouwd. Daarnaast zullen ook oplossingen moeten worden gevonden voor ingewikkelde (deels door de mens veroorzaakte of versterkte) processen zoals droogte, klimaatverandering en het verlies van biodiversiteit. Tegelijkertijd moet het land bewoonbaar blijven en het leefmilieu worden beschermd en verbeterd (zie artikel 21 Grondwet). Deze opgaven moeten worden geplaatst tegen de achtergrond van de wens om zo efficiënt mogelijk van de leefomgeving gebruik te maken en haar te benutten om economische activiteiten te verrichten. Met het oog op de bescherming van ons leefmilieu zijn er Europese milieudoelstellingen. Meer concreet vereist het Europees recht voor diverse aspecten van onze fysieke leefomgeving dat een bepaalde kwaliteit, kwantiteit of toestand wordt bereikt en nadien in stand wordt gehouden. Dat geldt nadrukkelijk ook voor water.

1.2 De Kaderrichtlijn Water

In 2000 is de Kaderrichtlijn Water (**'KRW'**) in werking getreden, die op 22 december 2003 moest zijn omgezet in het Nederlands recht. Het doel van de richtlijn, althans volgens de aanhef in artikel 1, is *'de vaststelling van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater.'* Hierbij aansluitend heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (**'Hof van Justitie'**) in het Wezer-arrest geoordeeld dat het streven van de richtlijn is om *"(...) door een gecoördineerd optreden tegen 2015 een goede toestand van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken"*.¹ Om dit centrale doel te bereiken kent artikel 4 lid 1 KRW enkele milieudoelstellingen. Die milieudoelstellingen komen er in de kern op neer dat KRW-oppervlaktewaterlichamen chemisch schoon en ecologisch gezond worden en dat grondwaterlichamen eveneens chemisch schoon worden en dat er voldoende grondwater is (zie ook uitgebreid hierover par. 3.4 van dit essay).² En dat uiterlijk in (in beginsel) december 2027.³ Naast de verbeterdoelstelling kent artikel 4 lid 1 KRW ook het achteruitgangsverbod, dat kort

¹ HvJ EU 1 juli 2015, ELCI:EU:C:2015:433, punt 37.

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, Pb EU L 327/1. Zie voor de geconsolideerde versie: [EUR-Lex - 02000L0060-20141120 - EN - EUR-Lex](#).

³ Dat was oorspronkelijk 22 december 2015 maar die termijn kon (gemotiveerd) twee keer met zes jaar worden verlengd, dus tot uiterlijk 22 december 2027 (uitzonderingen daargelaten).

gezegd inhoudt dat een eenmaal verworven toestand van KRW-oppevlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen niet meer achteruit mag gaan.

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het zeer onwaarschijnlijk is dat in december 2027 alle KRW-waterlichamen in Nederland in een goede toestand zullen verkeren.⁴ Verschillende (maatschappelijke) partijen hebben inmiddels de noodklok geluid. Zo publiceerde in 2023 de Raad voor de Leefomgeving het rapport *'Goed water goed geregeld'* waarin zij haar zorgen uitlegt over de huidige aanpak van het waterkwaliteitsdossier.⁵ In het rapport worden ook enkele concrete aanbevelingen gedaan om de waterkwaliteit (op termijn) te (laten) verbeteren. Ook de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport publiceerde een signaalrapportage waarin zij pleit voor een betere bescherming van de waterkwaliteit.⁶ Ook in het werkveld houdt de KRW de gemoederen bezig, waarbij men vreest voor een 'stikstofcrisis 2.0' en daaraan gerelateerd de gevolgen voor de bouwsector.⁷ KRW-gerelateerde rechtszaken (i.h.b. met betrekking tot het al dan niet voldoen aan de verbeteringseis) lijken ook langzaam op gang te komen.⁸ Bovendien wordt in een Kamerbrief van 27 juni 2024 opgemerkt dat ook de (voormalige) minister van I&W meent dat het halen van de KRW-doelen erg spannend wordt en afhankelijk is van de inzet van het nieuwe kabinet:

*"De waterkwaliteit gaat vooruit, maar het tempo ligt nu nog te laag. Het vorig voorjaar gestarte interbestuurlijke KRW-impulsprogramma heeft op onderdelen al geresulteerd in versnelling en intensivering van maatregelen. Dit programma krijgt inmiddels ook positieve navolging in de vorm van KRW-impulsprogramma's van decentrale overheden. Ondanks deze ontwikkelingen is er echter nog een substantieel gat tot volledig KRW-doelbereik; de afname in normoverschrijdingen van gewasbeschermingsmiddelen is bijvoorbeeld gestagneerd, de kwaliteit van het grondwater verbetert niet, en veel maatregelen lopen vertraging op. Het is erg spannend of de huidige aanpak voldoende is om in 2027 aan de KRW te kunnen voldoen. Daarvoor is het nodig dat voor die tijd alle afgesproken maatregelen zijn uitgevoerd en de transitie in het landelijk gebied is doorgezet. Dit is mede afhankelijk van de inzet van het nieuwe kabinet, met name op het vlak van de aanpak van nutriënten en stoffen."*⁹

Dat het halen van de KRW-doelen spannend wordt, heeft ook de huidige minister van I&W in een Kamerbrief bevestigd.¹⁰ In het verlengde hiervan heeft een aantal

⁴ Bijvoorbeeld: Wieringen et al (2022a); Wuijts et al (2022); Van Gaalen, Osté & van Boekel (2020) en Knoben et al (2021).

⁵ Rli (2023).

⁶ Ilt (2024).

⁷ Wieringen et al (2022b).

⁸ De eerste stappen daartoe zijn al gezet. Zie onder meer het interview met de voorzitter van de Coöperatie Mobilisation for the Environment, dhr. Vollenbroek in het tijdschrift H2O, B. Westenbrink, 'Johan Vollenbroek (MOB): 'We starten met de Kaderrichtlijn Water, H2O | NR 6 JUNI 2023, p. 28-29.

⁹ Kamerbrief d.d. 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719, p. 2 (Kamerstukken II, 2023/24, 27 625, nr. 672).

¹⁰ Kamerbrief d.d. 23 september 2024, Kamerstukken II, 2024/25, AH 13, 2024Z12350.

maatschappelijke organisaties en bedrijven, waaronder Natuurmonumenten, VEWIN en NEPROM, verenigd in een Maatschappelijke Watercoalitie, aan de minister een Manifest aangeboden waarin zij pleiten voor schoon en voldoende water.¹¹ Dat het slecht gaat (of in ieder geval nog niet goed genoeg) met de waterkwaliteit geldt overigens niet alleen voor Nederland. In 2022 was er geen enkel Europees land dat aan alle KRW-verplichtingen voortvloeiend uit artikel 4 lid 1 KRW voldeed.¹² Uit een rapport van het Europees Milieuagentschap uit 2024 volgt bovendien dat in 2021 slechts 37% van al het KRW-oppervlaktewater in een (ten minste) goede toestand verkeerde. De chemische toestand scoorde met 29% zelfs nog iets slechter. Grondwaterlichamen doen het in de EU daarentegen wat beter, waarbij in 2021 ongeveer 91% in een goede kwantitatieve toestand verkeerde en 77% bevond zich in een goede chemische toestand.¹³ In de fitness check van de EU wordt evenwel geconcludeerd dat de KRW grotendeels een geschikte regeling ("fit for purpose") is voor het doel dat de richtlijn beoogt te bereiken. Alle aandacht moet derhalve uitgaan naar de daadwerkelijke uitvoering.¹⁴

Richting de deadline van 2027 vragen verschillende waterschappen zich af waar zij op dit moment staan. Doen zij genoeg? Doen zij het juiste? Waar liggen de grootste opgaven en welke oplossingen zijn daarvoor voorhanden? Het zijn niet alleen de waterschappen die zich dit afvragen. Ook het Rijk onderzoekt met het KRW-impulsprogramma welke extra stappen gezet kunnen worden richting 2027. In voormeld (interbestuurlijk) programma werken het Rijk, provincies (IPO), gemeenten (VNG), waterschappen en stakeholders (o.a. UvW) samen om in 2027 aan de doelen te kunnen voldoen. Dit gremium wordt eveneens gebruikt om in beeld te krijgen waar extra maatregelen genomen kunnen worden. Eind 2024 is een tussenevaluatie (koepelrapport) uitgebracht, waarbij is ingeschat of het huidige pakket aan maatregelen uiteindelijk zal leiden tot doelbereik in 2027, of dat er extra maatregelen nodig zijn.¹⁵ Hetzelfde geldt voor een aantal provincies, onder meer de provincie Utrecht, die onderzoekt welk handelingsperspectief er resteert richting de deadline van

¹¹ Te raadplegen via de volgende website: [Manifest: schoon en voldoende water | Natuur & Milieu \(natuurenmilieu.nl\)](#). Zie ook voor de reactie op het manifest van de minister van Infrastructuur en Waterstaat weer de Kamerbrief d.d. 23 september 2024, *Kamerstukken II*, 2024/25, AH 13, 2024Z12350.

¹² EC (2022).

¹³ EEA (2024).

¹⁴ EC (2019).

¹⁵ De rapportage is op 20 december 2024 verschenen en is te raadplegen als bijlage bij de Kamerbrief d.d. 20 december 2024, I E NW/BSK-2024/335880 (*Kamerstukken II* 2024/25, 27 625, nr. 696). Met de inzichten van dit rapport is geen of slechts zeer beperkt nog rekening gehouden.

2027 en op welke manier zij kan sturen op de waterkwaliteit (en kwantiteit).¹⁶ Ook verschillende waterschappen voeren eigen tussenevaluaties uit.

Complicerende factor bij het behalen van de doelen is dat het voldoen aan de verplichtingen uit de KRW niet alleen een verantwoordelijkheid is van de waterschappen, maar rust op meerdere overheden in zowel binnen- als buitenland. Of met andere woorden: de waterkwaliteitsopgave is een *gedeelde* verantwoordelijkheid (zie ook par. 3.6 van dit essay). In die gedeelde verantwoordelijkheid rust direct ook een groot risico, namelijk dat naar elkaar wordt gewezen op het moment dat de met die verantwoordelijkheid samenhangende verplichtingen niet worden (of dreigen niet te worden) nagekomen en de KRW-doelen niet (of dreigen niet te) worden behaald. Wie dient in de situatie dat de KRW-doelen uit beeld raken de regie op te pakken? En tot waar reikt de verantwoordelijkheid van andere overheden, zoals die van de waterschappen, als ingrijpen op nationaal niveau veel efficiënter is om bepaalde waterkwaliteitsproblemen aan te pakken? Welke (juridische) instrumenten kunnen, of wellicht zelfs *moeten*, worden ingezet om andere overheden op hun (mede) verantwoordelijkheid te wijzen? Dit zijn zomaar een aantal vragen die verband houden met de gedeelde verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit en waarmee waterschappen in de praktijk worstelen.

In opdracht van de zes waterschappen in de regio Rijn-West hebben Herman Kasper Gilissen, Frank Groothuijse, Marleen van Rijswick en Tessa Rötscheid (allen onderzoeker(s) bij het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law), onderzoek gedaan naar bovenstaande vragen. Daarbij is voortgebouwd op eerdere onderzoeken die naar de implementatie en uitvoering van de KRW zijn gedaan, zowel door voormelde onderzoeker(s), als door anderen. Bijzondere vermelding verdient het onderzoek dat door (een deel van) de onderzoekers eerder is gedaan in opdracht van de Noord-Brabantse WaterschapsBond (**'NBWB'**), getiteld *"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"* van september 2023.¹⁷ Onderhavig onderzoeksrapport is op eenzelfde wijze, en aan de hand van een soortgelijke methodologie (deskstudy en interviews), tot stand gekomen als het onderzoek voor de NBWB. Enerzijds omdat de systematiek die daar is gehanteerd, naar haar aard geschikt is om een antwoord te geven op de gestelde vragen. Anderzijds biedt het de

¹⁶ Zie o.a. de in maart 2024 verschenen 'Notitie Handelingsperspectief Kaderrichtlijn Water provincie Utrecht', te raadplegen via: [Notitie Handelingsperspectief Kaderrichtlijn Water provincie Utrecht \(provincie-utrecht.nl\)](https://www.provincie-utrecht.nl/notitie-handelingsperspectief-kaderrichtlijn-water-provincie-utrecht)

¹⁷ Groothuijse & Van Rijswick (2023). Het rapport is te raadplegen via: [rebo-ESSAY KRW NBWB 22 september 2023 FINAL.pdf \(uu.nl\)](https://www.rebo-essay.nl/rebo-ESSAY_KRW_NBWB_22_september_2023_FINAL.pdf)

mogelijkheid om de resultaten van het onderzoek voor de NBWB (in nader onderzoek) te vergelijken met de resultaten van het onderhavige onderzoek.

2 Leeswijzer

Dit essay vangt aan met een korte systematische uiteenzetting van de werking van het Europees recht en het belang daarvan voor decentrale overheden, zoals waterschappen (hoofdstuk 2). Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 ingezoomd op de KRW en de verplichtingen en verantwoordelijkheden die daaruit voortvloeien. Daarbij wordt waar relevant eveneens inzichtelijk gemaakt hoe deze verplichtingen in de nationale wetgeving, in het bijzonder de Omgevingswet ('**Ow**') en daaronder hangende lagere wet- en regelgeving, zijn geïmplementeerd. Waar noodzakelijk wordt gebruik gemaakt van ter zake relevante jurisprudentie en literatuur. Om het onderzoek ook voor de praktijk, en in het bijzonder de waterschappen, zo bruikbaar mogelijk te maken is de bestaande kennis over de KRW (en de werking van het Europees recht in het algemeen) zo veel mogelijk in vuistregels vevat en zijn zo concreet mogelijke aanbevelingen voor de waterschappen geformuleerd. Na de meer algemene en theoretische uiteenzetting van het Europees recht en de KRW in hoofdstuk 2 en 3, gaan we in hoofdstuk 4 in op de werkwijze die de waterschappen hebben gehanteerd bij de uitvoering van de KRW. Op basis van deze informatie hebben wij de grotere verbanden geschetst die onder meer te zien zijn in de resterende opgaven en vragen waarmee de waterschappen in de regio Rijn-West te maken hebben (hoofdstuk 5). Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in een afsluitend hoofdstuk (hoofdstuk 6) met concrete aanbevelingen voor de omgang met de KRW-verplichtingen die voor alle waterschappen in meer of mindere mate van belang zijn.

3 Methode en verantwoording

De hoofdstukken 2 en 3 bouwen voort op het hierboven aangehaalde eerdere onderzoek voor de NBWB. Wel zijn deze hoofdstukken op punten geactualiseerd met nadien verschenen nieuwe informatie (denk aan Kamerstukken, jurisprudentie, arresten van het Hof van Justitie of andere ter zake relevante ontwikkelingen). Waar nodig zijn verder delen aangescherpt, ingekort en/of verduidelijkt. Ook is de opmaak gewijzigd. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de situatie bij de waterschappen, gebaseerd op een deskstudy en interviews. Daarbij is gebruik gemaakt van (beleids)documenten die ons door de waterschappen zijn aangeleverd, op punten aangevuld met eigen bronnenonderzoek. Het gaat daarbij onder meer om waterbeheerprogramma's, regelgeving zoals de waterschapsverordeningen, beleidsdocumenten en documenten over vergunningverlening, toezicht en handhaving ('**VTH**'). De documenten zijn geanalyseerd in de vorm van een *QuickScan*. Daarbij is onderzocht of de plannen, regelgeving, maatregelen en het beleid voldoende *concreet en toetsbaar* zijn om te kunnen beoordelen of de waterschappen voldoende

beleid hebben geformuleerd en in uitvoering hebben genomen om de KRW-doelen te behalen en wat er eventueel aan aanvullende (juridische) maatregelen of acties nodig is. Een *QuickScan* betekent ook dat het onderzoek **niet uitputtend** is verricht, noch dat dit de bedoeling geweest, maar dat de vragen (slechts) *op hoofdlijnen* (!) zijn beantwoord. Dat betekent concreet dat mogelijke risico's zijn gesignaleerd op basis van de (soms beperkte) ons ter beschikking gestelde documenten en interviewresultaten (zie hieronder) en eerste oplossingsrichtingen zijn verkend. Het is aan de waterschappen (en/of andere partijen) om hierop voort te bouwen.

In **bijlage I** bevindt zich een lijst met de door ons ontvangen documenten waarop onze bevindingen zijn gebaseerd. Naast de deskstudy zijn er interviews verricht met deskundigen van de zes waterschappen. We hanteerde daarbij een methode die een handvat biedt voor een gestructureerd gesprek en ervoor heeft gezorgd dat we bij alle waterschappen in de kern dezelfde vragen aan de orde hebben gesteld.¹⁸ Dat biedt de mogelijkheid benaderingen te vergelijken, lacunes te ontdekken en van elkaar te leren. **Bijlage II** bevat een lijst met onderwerpen die op hoofdlijnen in de interviews aan de orde zijn gekomen. **Bijlage III** bevat een lijst met personen die per waterschap zijn geïnterviewd. Een puntsgewijze samenvatting van de interviews en de documentenreview is aan de betrokkenen voorgelegd om deze op onjuistheden te controleren en eventueel aan te vullen. De documenten zijn ons in de eerste helft van 2024 aangeleverd en een conceptversie van het rapport is in oktober 2024 aan de waterschappen toegestuurd. Met nadien verschenen documenten, wijzigingen in de (decentrale) regelgeving, nieuwe rapporten etc. is derhalve slechts zeer beperkt rekening gehouden.

Goed om te vermelden is tot slot dat de methode (en dit onderzoek in het algemeen) niet is bedoeld om te kijken wie wat goed of fout doet. Het is al bijzonder dat zoveel partijen spreken over de KRW, want in beginsel zou bij een goede omzetting van Europese verplichtingen gewoon de nationale regelgeving (zoals vervat in rijksregels en decentrale regels) kunnen worden gevolgd. De precieze betekenis van het Europese recht en de KRW is echter niet altijd duidelijk en de KRW is een complexe richtlijn ten aanzien waarvan veel vragen nog onbeantwoord zijn. Los daarvan is de juridische werkelijkheid soms een andere dan de werkelijkheid in het veld, zo hebben we ook tijdens de interviews ervaren.

¹⁸ Dai et al (2022); Van Rijswick et al (2014).

Hoofdstuk 2 Algemene Europeesrechtelijke randvoorwaarden in relatie tot de KRW

De KRW is een Europese richtlijn. Voor een goed begrip daarvan is het van belang om eerst in te gaan op de vraag hoe het Europese recht doorwerkt in de nationale rechtsorde. Dat doen wij aan de hand van een tiental uitgangspunten/vuistregels die hieronder de revue passeren. Deze uitgangspunten zijn grotendeels ook besproken in het essay voor de NBWB (zie hoofdstuk 2 van dat essay) en zijn waar nodig aangescherpt (en op onderdelen ingekort).¹⁹

1. *De Unierechtelijke rechtsorde is een gedeelde rechtsorde*

Op veel beleidsterreinen wordt op Europees niveau samengewerkt, zo ook op het terrein van het waterbeheer. De Unierechtelijke rechtsorde is een *gedeelde rechtsorde*, die bestaat uit een communautaire en een nationale component. Op het niveau van de Europese Unie worden de algemene normen vastgesteld. Dat kan bijvoorbeeld in de vorm van richtlijnen of verordeningen (zie hieronder). In het waterbeheer maakt de EU vrijwel uitsluitend gebruik van richtlijnen, zoals de KRW. Ter illustratie kan naast de KRW op het gebied van waterbeheer worden gewezen op de Grondwaterlichtlijn (2006/118/EEG), de Richtlijn Prioritaire Stoffen (2013/39/EU, wijziging van Richtlijn 2008/105/EG inzake milieukwaliteitsnormen), de Richtlijn overstromingsrisico's (2007/60/EC) en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater (1991/271/EEG) ('**RSA**').²⁰

De RSA heeft tot doel het milieu te beschermen tegen de nadelige gevolgen van lozingen van stedelijk afvalwater en afvalwater uit bepaalde bedrijfstakken. De RSA bevat minimumeisen voor het opvangen, behandelen en het lozen van stedelijk afvalwater. Stedelijk afvalwater is op grond van artikel 2 lid 1 RSA huishoudelijk afvalwater, of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater. Het gezuiverde water moet ten minste voldoen aan de eisen zoals opgenomen in bijlage I.B en Tabel 1 RSA. Voor kwetsbare gebieden gelden bovendien andere minimumeisen.²¹ Op grond van artikel 11 lid 3 KRW jo. Bijlage VI deel A onder vii KRW zijn de maatregelen die getroffen moeten worden op basis van de RSA, (verplichte)

¹⁹ Bijlage III van het essay in opdracht van de NBWB bevat een nadere uitwerking van deze paragraaf. Deze bijlage kan via de volgende link worden geraadpleegd (vanaf p. 88): [rebo-ESSAY KRW NBWB 22 september 2023 FINAL.pdf \(uu.nl\)](#).

²⁰ Richtlijn 1991/271/EEG van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG 1991, L 135/40-52). Naast de RSA is er ook de Verordening (EU) 2020/741 inzake minimumeisen voor hergebruik van stedelijk afvalwater. Zie over de relatie tussen deze verordening en de RSA ook A. Outhuijse et al. (2022).

²¹ Artikel 5 RSA.

basismaatregelen op grond van de KRW. Zie daarover ook par. 3.2.3.1 en **bijlage VI** van dit essay.²²

De taak van de lidstaten is om ervoor te zorgen dat de Europese regels correct worden omgezet in nationaal recht en daadwerkelijk worden toegepast. Daartoe moeten zij (doorgaans) wetgeving vaststellen, waarin de Europese regels zijn verwerkt, en moeten zij deze wetgeving correct toepassen en handhaven. Daar ligt een belangrijke taak voor alle overheden die bij de uitvoering van de KRW zijn betrokken, dus ook voor de waterschappen.

2. Een richtlijn, zoals de KRW, is verbindend in resultaat. De lidstaten mogen 'vorm en middelen' kiezen om het voorgeschreven resultaat te behalen

Zoals aangegeven, kunnen Europese algemene normen de vorm hebben van onder meer een richtlijn of een verordening. Een verordening is van algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks in de lidstaten toepasselijk. Een voorbeeld hiervan is de Verordening voor hergebruik van afvalwater.²³ Dat betekent dat de normen dus niet eerst in de nationale wetgeving omgezet hoeven te worden. Een richtlijn is daarentegen bindend voor wat betreft het te bereiken resultaat. Richtlijnen bevatten per definitie resultaatsverplichtingen, maar het hangt van de bewoordingen in de betreffende richtlijn af waar het resultaat precies op ziet. De lidstaten kunnen de vorm en middelen kiezen om het resultaat te bereiken. Maar die vrijheid is niet onbegrensd.²⁴ Deze vrijheid om zelf de vorm en middelen te kiezen teneinde het resultaat van de richtlijn te bereiken biedt een zekere mate van flexibiliteit om de richtlijn zo goed mogelijk in het nationale recht in te passen. Belangrijk is ook dat een richtlijn zich richt tot de lidstaten en niet tot particulieren. Om ervoor te zorgen dat de richtlijn ook ten opzichte van particulieren wordt toegepast, zullen de lidstaten implementatiemaatregelen moeten treffen. Met het oog daarop kunnen lidstaten verplichtingen en instrumenten aan (decentrale) overheden toekennen. Het Europese recht bemoeit zich niet met deze interne taak- en bevoegdheidsverdeling. De lidstaat is voor de EU het aanspreekpunt. Ook is het op grond van het beginsel van procedurele autonomie in beginsel een zaak van nationaal recht om de procedureregels vast te stellen die gelden voor de toepassing van het Unierecht. De nationale procedurele

²² Overigens wordt de RSA herzien, waarbij er onder meer (aanvullende) eisen aan de RWZI's worden gesteld. Omdat artikel 11 lid 3 KRW maatregelen op grond van de RSA als verplichte basismaatregelen aanmerkt, betekent dit dat het 'upgraden' van de RWZI's ook onder de KRW een verplicht te treffen maatregel wordt.

²³ Verordening 2020/741 met minimum vereisten voor waterhergebruik (PbEU 2020, L 177/32-55).

²⁴ Zo moet het nationale recht (i) daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekeren; (ii) moet de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk zijn en (iii) moeten begunstigden in staat zijn kennis te nemen van al hun rechten en moeten zij deze zo nodig geldend kunnen maken voor de nationale rechter. Zo wordt rechtszekerheid geboden en beoogd dat het resultaat van de richtlijn wordt gehaald.

regels moeten in zaken waarin de toepassing van het Unierecht aan de orde is wel voldoen aan de beginselen van *gelijkwaardigheid, doeltreffendheid en effectieve rechtsbescherming*. Toegepast op de KRW betekent dit dat lidstaten dus zelf de middelen mogen kiezen hoe aan de daarin opgenomen verplichtingen wordt voldaan en dat het aan Nederland is om te bepalen welke (decentrale of centrale) overheid of overheden is of zijn belast met het bereiken van de doelstellingen van de KRW.

3. Als er sprake is van conflict tussen het Unierecht en het nationale recht gaat het Unierecht voor

Zoals onder punt 1 aangegeven is het Unierecht een gedeelde rechtsorde. Die gedeelde rechtsorde wordt ingekleurd middels een aantal beginselen. Een van die beginselen is het beginsel van *absolute voorrang*. Dit beginsel houdt in dat in de situatie dat er een conflict is tussen het Unierecht en het nationale recht, de lidstaten het Unierecht (direct) moeten toepassen en de strijdige nationaalrechtelijke bepalingen buiten toepassing laten.²⁵ Het beginsel verzekert een daadwerkelijke doorwerking van het Unierecht in de nationale rechtsorde en slechts in zeer uitzonderlijke omstandigheden kunnen de gevolgen van een schending van het Unierecht (tijdelijk) worden gehandhaafd.²⁶ Daarnaast is er het beginsel van *loyale samenwerking*, zoals vervat in artikel 4 lid 3 Verdrag betreffende de Europese Unie. Dit beginsel verplicht de lidstaten tot het treffen van alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van Europeesrechtelijke verplichtingen te verzekeren. Lidstaten dienen zich te onthouden van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.

4. Het niet of onjuist omzetten van een richtlijn, zoals de KRW, kan gevolgen hebben voor Nederland, ook voor waterschappen

Als een richtlijn niet of niet goed is omgezet kan dat gevolgen hebben in Nederland, ook voor waterschappen. Als een zaak bij de rechter komt (bijvoorbeeld een vergunning, een projectbesluit, of een verzoek om handhaving of het opleggen van een maatwerkvoorschrift) en blijkt dat een bepaalde richtlijnverplichting niet correct is omgezet, dan moet de nationale rechter eerst beoordelen of met het instrument van 'richtlijnconforme interpretatie' het gewenste resultaat kan worden behaald. Richtlijnconforme interpretatie houdt in dat de nationale rechter bij de toepassing van

²⁵ Zie bijvoorbeeld: HvJ 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos) en HvJ 15 juli 1964 ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL). Ter illustratie kan bijvoorbeeld worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake de bouwrijfstelling (ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159). In de betreffende uitspraak laat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de bouwrijfstelling wegens strijd met artikel 6 Habitatrichtlijn (een Europese richtlijn) buiten toepassing.

²⁶ Slechts in uitzonderlijke situaties kan hiervan worden afgeweken. Zie hierover: Van der Hulle (2016).

het nationale recht, dit recht zoveel mogelijk uitlegt in het licht van de bewoordingen en het doel van de richtlijn. Indien dit vanwege de beperkingen van het instrument van richtlijnconforme interpretatie niet mogelijk is, dan zal de rechter moeten bepalen of de richtlijnbevestiging rechtstreekse werking heeft en – zo ja – of zij in het geding kan worden ingeroepen. Bepalingen van een richtlijn hebben rechtstreekse werking als ze inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Particulieren kunnen zich voor de nationale rechter rechtstreeks op die bepalingen beroepen tegenover overheden, wanneer de nationale wetgever heeft nagelaten de richtlijn tijdig en juist in het nationaal recht om te zetten. Dit gebeurde bijvoorbeeld in het Nevele-arrest.²⁷ Indien implementatie van een richtlijn niet leidt tot het door de richtlijn voorgeschreven resultaat, dan kan de betrokken particulier ‘in voorkomend geval’ de overheid aansprakelijk stellen voor de schade die deze daardoor heeft geleden. Deze voorkeursvolgorde van het Hof van Justitie is sinds 31 maart 2000 vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

5. Op decentrale overheden, zoals waterschappen, rust een eigen verantwoordelijkheid Europese regels correct toe te passen en te handhaven

Een richtlijn bindt slechts ‘de lidstaat’ en dat roept de vraag op in hoeverre (decentrale) overheden, zoals waterbeheerders, verplicht zijn om nationaal recht richtlijnconform te interpreteren, dan wel rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen toe te passen. Het Hof van Justitie heeft al in 1989 bepaald dat ook decentrale overheden een eigen verplichting hebben om rechtstreeks werkende bepalingen van een richtlijn toe te passen en strijdig nationaal recht buiten toepassing te laten. Indien de richtlijn niet tijdig (of niet correct) is omgezet en de bepalingen rechtstreekse werking hebben, dan ‘zijn alle overheidsinstanties, de gedecentraliseerde instanties zoals de gemeenten daaronder begrepen, gehouden die bepaling toe te passen.’²⁸ Deze jurisprudentie is belangrijk voor waterbeheerders, omdat het duidelijk maakt dat ze een eigen verantwoordelijkheid hebben bij de uitvoering van de KRW en niet alleen het nationale recht moeten toepassen, maar zich ook bewust moeten zijn van het risico dat de wetgever de richtlijn niet goed heeft omgezet, en dat particulieren zich daar bij het waterschap of de rechter op kunnen beroepen. Er zijn wel beperkingen aan de richtlijnconforme toepassing of de rechtstreekse werking van richtlijnbevestigingen. Hier is van belang dat het waterschapsbestuur een vergunningaanvraag niet ambtshalve (uit zichzelf) mag toetsen aan een rechtstreeks werkende niet correct omgezette richtlijnbevestiging als dat negatieve consequenties heeft voor de aanvrager van de

²⁷ HvJ 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503, C-24/19 (Nevele-arrest) en voor het effect in Nederland: ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395 (bestemmingsplan ‘Windpark Delfzijl Uitbreiding 2020) dat betrekking had op de windturbinebepalingen uit het (voormalig) Activiteitenbesluit milieubeheer en de Activiteitenregeling milieubeheer.

²⁸ HvJ 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (Fratelli Costanzo), punt 32.

vergunning. Het waterschapsbestuur moet de aanvraag toetsen aan het geldende nationale recht en moet een besluit nemen dat in strijd is met het Unierecht. Wanneer een andere particulier in het vervolg van de procedure (bijvoorbeeld bij bezwaar of beroep tegen de vergunning) een beroep doet op de rechtstreeks werkende richtlijnbeplanning, zal het besluit bij de bestuursrechter echter sneuvelen wegens strijd met het Unierecht. Het waterschapsbestuur, wiens handen gebonden zijn, moet in dat geval opdraaien voor de proceskosten en eventuele schadevergoeding, ook als de omzettingfouten niet gemaakt zijn door het waterschap, maar door de formele wetgever.²⁹ Het waterschap zal die kosten kunnen proberen te verhalen op de overheid die verantwoordelijk is voor de incorrecte omzetting.

6. Lidstaten, en decentrale overheden, kunnen aansprakelijk worden gesteld voor schending van het Unierecht

Lidstaten hebben de verplichting om schade die particulieren leiden als gevolg van schendingen van het Unierecht, bijvoorbeeld vanwege onjuiste toepassing van richtlijnen, te vergoeden. Het maakt daarbij niet uit welk (bestuurs)orgaan de schending heeft veroorzaakt: ook decentrale overheden – zoals waterschappen – kunnen door particulieren aansprakelijk worden gesteld. Welk overheidslichaam de schade moet vergoeden is aan de lidstaat om te bepalen, zolang er maar een effectieve bescherming van de particulieren verzekerd is. Naar Nederlands recht zijn de diverse overheden als rechtspersoon krachtens publiekrecht aansprakelijk voor de schade die is veroorzaakt door het onrechtmatig handelen en de onrechtmatige besluitvorming van henzelf of hun organen. Voor het waterbeheer betekent dit dat waterschappen, de Staat der Nederlanden, provincies en gemeenten verantwoordelijk zijn voor onrechtmatig handelingen die aan hun organen kunnen worden toegerekend. Concreet kunnen de volgende schendingen van EU-recht aansprakelijkheidsclaims van particulieren opleveren:

- a) De incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen: omdat in Nederland omzetting vrijwel altijd op centraal niveau geschiedt, is dit vooral een risico voor de Staat der Nederlanden.
- b) De onjuiste toepassing van correct omgezette richtlijnen, bijvoorbeeld doordat termen en begrippen, denk aan het begrip 'geen achteruitgang', niet richtlijnconform worden toegepast.

²⁹ Een voorbeeld ter illustratie. Bij de beoordeling van een omgevingsvergunningaanvraag voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk moet rekening worden gehouden met bepaalde informatiedocumenten. Daarbij wordt onder andere bedoeld op de Algemene BeoordelingsMethodiek en het Handboek Immissietoets. Als naderhand blijkt dat er een fout in het een van deze methoden zit, dan kan dat in potentie dus doorwerken bij de vergunningverlening, zij dat het bevoegd gezag hier gemotiveerd van de informatiedocumenten kan afwijken vanwege de 'rekening houden met'-formulering.

- c) Het niet richtlijnconform interpreteren van nationaal recht ter herstel van incorrecte of niet tijdige omzetting van richtlijnen, terwijl dit wel mogelijk was.
- d) Het niet nakomen van de verplichting om rechtstreeks werkende richtlijnbevestigingen zelfstandig toe te passen in het geval deze bepalingen door de centrale wetgever niet correct of tijdig zijn omgezet.

De voornaamste aansprakelijkheidsrisico's voor de waterschappen zijn gelegen in de categorieën onder b, c en d. Het mag duidelijk zijn dat dit van de waterschappen vraagt dat ze niet alleen goed op de hoogte zijn van het Nederlandse recht, maar ook van het Europese recht, in dit geval in het bijzonder de KRW en aanverwante richtlijnen. De op het Unierecht gebaseerde aansprakelijkheid ontstaat wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan.³⁰ Indien een waterschap met succes aansprakelijk wordt gesteld voor schending van het Unierecht, in het bijzonder de KRW, kan het waterschap de uitgekeerde schadevergoeding op de centrale overheid verhalen. Het instrument van regres (artikel 6:10 BW) biedt deze mogelijkheid. Hoewel de Hoge Raad nog geen uitspraak heeft gedaan over dit onderwerp en voorzichtigheid dus nog geboden is, valt uit lagere rechtspraak en de literatuur wel reeds af te leiden dat decentrale overheden eventuele schadevergoedingen die zij wegens schending van EU-recht hebben moeten betalen kunnen verhalen op de Staat (regres), indien zij door de nationale wetgeving tot deze schending zijn gedwongen.

7. Bij schendingen van het Unierecht kan een onderscheid worden gemaakt in gevolgen/sancties van die schending op Europees niveau (inbreukprocedure; veroordeling; dwangsom en/of boete en prejudiciële vragen) en op nationaal niveau (aansprakelijkheidsstelling en aanvechten nationale besluiten)

Op Europees niveau kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten. In haar rapport wijst de Algemene Rekenkamer op *informele* EU-pilotprocedures en *formele inbreukprocedures*.³¹ De belangrijkste procedure is de inbreukprocedure. Het inleiden van een inbreukprocedure is een uiterste stap en daarom investeert de Europese Commissie onder meer in implementatieplannen en '*guidance documents*' om lidstaten te helpen bij de uitvoering van de KRW (zie hieronder). De Europese Commissie heeft als waakhond van het Europese recht de taak om op de naleving van het Unierecht toe te zien, maar zij maakt eigen keuzes bij de uitoefening van deze taak. De inbreuken op milieuwetgeving staan al lange tijd hoog op de prioriteitenlijst van de Europese Commissie. Bij de KRW is te zien dat de procedures aansluiten bij de tijdlijn van de verplichtingen zoals die uit de KRW voortvloeien. Zo gingen de eerste zaken over

³⁰ 1) de geschonden Unierechtelijke norm moet ertoe strekken rechten toe te kennen aan particulieren, 2) er moet sprake zijn van een voldoende gekwalificeerde schending en 3) er dient een direct causaal verband te bestaan tussen de schending en de schade. Zie uitgebreid bijlage III van het essay van de NBWB.

³¹ Algemene Rekenkamer (2023), m.n. hoofdstuk 6.

de vraag of de KRW goed was omgezet in het nationale recht, vervolgens of de verplichte plannen goed waren vastgesteld, of goed wordt omgegaan met de regulering van tijdelijke achteruitgang, of er sprake is van achteruitgang, of er een juist toetsingskader wordt gehanteerd bij het vergunnen van projecten, en of er op de juiste manier een beroep op de uitzonderingen wordt gedaan. Naar verwachting komen er pas na 2027 zaken over het niet voldoen aan de verplichting om de goede toestand (of het goed ecologisch potentieel) te hebben bereikt.

Het is overigens niet aannemelijk dat de Nederlandse Staat in gebreke wordt gesteld enkel vanwege het feit dat in een specifiek geval of waterlichaam de KRW-verplichtingen niet worden bereikt. Het ligt meer voor de hand dat de Europese Commissie een inbreukprocedure start vanwege het *stelselmatig en grootschalig* niet voldoen aan de KRW-verplichtingen door de Nederlandse Staat. In dat kader merken wij op dat door de Europese Commissie een inbreukprocedure is ingesteld tegen onder andere Nederland wegens niet-naleving van de KRW.³² In het persbericht van de aanmaningsbrief wordt het volgende aangegeven: *“In Nederland kunnen vergunningen voor onttrekking van water of lozingen in water voor onbepaalde tijd worden verleend en is periodieke herziening niet vereist. Bovendien vindt er ook geen periodieke toetsing plaats wanneer vergunningen worden verleend op grond van algemene regels”*.³³ De Europese Commissie acht vorenstaande niet in lijn met de vereisten uit de KRW. Uit een kamerbrief van 23 september 2024 blijkt dat Nederland op 25 september 2024 richting de Europese Commissie op de aanmaningsbrief zou hebben gereageerd.³⁴ Omdat zowel de aanmaningsbrief als de reactie daarop strikt vertrouwelijk zijn, is nadere informatie hierover ons niet bekend. Wij sluiten evenwel niet uit dat de Europese Commissie richting 2027 (en daarna) meer van zulke (formele en informele) procedures zal opstarten.

Indien het Hof van Justitie tot de conclusie komt dat er inderdaad sprake is van een schending van het Unierecht (veroordeling), moet de lidstaat gevolg geven aan de uitspraak van het Hof van Justitie. Indien een lidstaat dat onvoldoende doet, dan kan het Hof van Justitie boetes en dwangsommen opleggen. Voor een en dezelfde inbreuk kan zowel een boete als een dwangsom worden opgelegd, omdat deze sancties verschillende doelen dienen, te weten, bestraffing (boete) en aansporen tot naleving (dwangsom). Bij het bepalen van de hoogte van de boete of dwangsom houdt het Hof

³² [Inbreukenpakket voor juli: voornaamste beslissingen \(europa.eu\)](#), laatst geraadpleegd op 4 augustus 2024.

³³ De KRW vereist niet dat lozingsvergunningen (of onttrekkingsvergunningen) enkel voor *bepaalde* tijd kunnen worden verleend. De KRW staat er onzes inziens niet aan in de weg om lozingsvergunningen (of onttrekkingsvergunningen) voor onbepaalde tijd te verlenen, maar dan moeten die vergunningen wel periodiek worden gezien en, voor zover de waterkwaliteit dat noodzakelijk maakt, aangescherpt en in het uiterste geval ingetrokken kunnen worden. Hetzelfde geldt voor lozingen (of onttrekkingen) die worden gereguleerd middels algemene regels. Ook die algemene regels zullen regelmatig gezien en indien nodig herzien moeten worden als de waterkwaliteit dat noodzakelijk maakt.

³⁴ *Kamerstukken II 2024/2025*, 27 625, nr. 675.

van Justitie rekening met verschillende factoren.³⁵ Voor de KRW is in het bijzonder van belang dat daarmee beoogd wordt het milieu en de volksgezondheid te beschermen, hetgeen een doelstelling van fundamentele aard is. Inbreuken op dergelijke richtlijnen kunnen potentieel ernstige gevolgen hebben. Daar houdt het Hof van Justitie rekening mee bij de sanctieoplegging. Dat het gaat om forse bedragen blijkt uit een inventarisatie van tot dusver door het Hof van Justitie opgelegde sancties bij overtreding van de Europese milieuregelgeving vanaf 2000 tot 2021. Deze bedragen variëren van ca. € 5.000 tot ruim € 300.000 per dag (dwangsom) of van € 1 tot € 40 miljoen (boete).³⁶

Moeten waterschappen zich nu zorgen maken om deze veroordelingen en eventuele boetes of dwangsommen? Dat ligt genuanceerd. Het Hof van Justitie kan de dwangsommen en boetes enkel opleggen aan de Staat der Nederlanden. Als echter duidelijk is dat de veroordeling van de Staat is veroorzaakt door nalatigheid van het waterschap, dan kan de Staat via de Wet NERpe, de schade op onder meer het waterschap verhalen. In eerdere onderzoeken hebben we echter betoogd, dat dit niet zo'n vaart zal lopen, omdat het voldoen aan de verplichtingen van de KRW *een gezamenlijke* verantwoordelijkheid van meerdere overheden is en ook het Rijk en de provincies hier belangrijke sturende en toezichthoudende instrumenten hebben en deze ook ingezet moeten hebben om aan hun eigen KRW-verplichtingen te voldoen (zie ook par. 3.6 van dit essay).³⁷ Eventuele boetes of dwangsommen kunnen in theorie evenwel dus (deels) op een of meer waterschappen worden verhaald, voor zover die boetes of dwangsommen het gevolg zijn van tekortschieten van de desbetreffende waterschappen (bijvoorbeeld als bepaalde maatregelen in waterbeheerprogramma alsmaar niet worden uitgevoerd, of dat de door hen verleende toestemmingen met het oog op (een dreigende) overschrijding van de waterkwaliteitseisen niet tegen het licht worden gehouden overeenkomstig artikel 11 lid 5 KRW).

Ook kunnen nationale rechters in procedures door middel van prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie, uitleg vragen van het EU-recht dat hij moet toepassen als dat onvoldoende duidelijk is. Ook over die boeg kan een mogelijke inbreuk op het EU-recht aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.

³⁵ Onder meer of (i) een lidstaat de verplichting tot mededeling van maatregelen ter omzetting van een richtlijn niet nakomt, door geheel of slechts gedeeltelijke mededeling te verrichten of door onvoldoende duidelijke en nauwkeurige inlichtingen te verschaffen; (ii) de duur van de inbreuk; (iii) de financiële draagkracht van de lidstaat; (iv) de ernst van de niet-nakoming en de gevolgen voor de burgers en bedrijven daarvan; (v) de mate van overreding en afschrikking die het Hof van Justitie nodig acht om een herhaling van soortgelijke inbreuken op het Unierecht te voorkomen.

³⁶ Ecorys (2021).

³⁷ Freriks, Koeman & van Rijswijk (2020); Gilissen, Groothuijse & van Rijswijk (2023).

Het voornaamste aansprakelijkheidsrisico voor de waterschappen lijkt evenwel te zijn gelegen in het *nationale recht*. Indien besluiten worden genomen door de waterschappen, die wegens strijd met het Unierecht door de bestuursrechter worden vernietigd, kunnen particulieren op grond van het nationale recht schadevergoeding vragen bij de civiele rechter. Groter dan aansprakelijk gesteld te worden, is het risico dat particulieren zich op het Europese recht, bijvoorbeeld de KRW, beroepen in bestuursrechtelijk geschillen. Dat kan bijvoorbeeld gaan om het in beroep gaan tegen een watervergunning (onder de Omgevingswet een 'omgevingsvergunning voor een wateractiviteit') die is of wordt verleend, of de wijziging daarvan, een verzoek om handhaving dat wordt afgewezen, het verzoek om maatwerkvoorschriften op te leggen waar het waterschapsbestuur niet aan wenst te voldoen, de afwijzing van een verzoek om intrekking of aanscherping van bestaande vergunningen, etc.

8. Bij de uitleg van Europese verplichtingen, zoals in de KRW, past het Hof van Justitie vaak verschillende interpretatiemethodes toe

Bij de uitleg van Unierecht, waaronder de KRW, past het Hof van Justitie verschillende interpretatiemethoden toe. In de eerste plaats kijkt het Hof van Justitie naar de letterlijke tekst van de bepaling (de grammaticale methode). Als er sprake is van ondubbelzinnige en precieze bewoordingen dan kan het Hof van Justitie met die methode meestal volstaan. Is daarvan evenwel geen sprake, dan houdt het Hof van Justitie ook rekening met de context van de bepaling en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (de wetsystematische methode). Soms houdt het Hof van Justitie ook rekening met het uiteindelijke doel van de richtlijn, te weten het door een gecoördineerd optreden tegen 2015 bereiken van een goede toestand van alle oppervlaktewateren en grondwater van de Europese Unie (de teleologische methode). In (enkele KRW-gerelateerde) arresten kijkt het Hof van Justitie tot slot ook naar de totstandkomingsgeschiedenis van de betreffende bepaling (de wetshistorische methode).³⁸

9. Uitzonderingsbepalingen in Europese milieurichtlijnen, waaronder de KRW, worden door het Hof van Justitie doorgaans strikt geïnterpreteerd

Toegepast op de KRW zijn er nog weinig arresten van het Hof van Justitie voorhanden waarin door lidstaten een beroep is gedaan op een van de uitzonderingsgronden uit de KRW. Dat is tot op een zekere hoogte ook logisch, omdat de termijn die is gekoppeld aan het bereiken van een goede oppervlaktewatertoestand en grondwatertoestand pas in december 2027 afloopt, zodat een deel van de uitzonderingsgronden pas op dat moment (en net daarvoor) echt relevant worden. De wijze waarop de lidstaten in 2015 en 2021 een veelvuldig beroep hebben gedaan op termijnverlenging (tot uiterlijk 2027),

³⁸ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 en HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347.

en de eisen die aan een in dit verband gegeven motivering moeten worden gesteld, is bovendien nog geen onderwerp geweest van een zaak bij het Hof van Justitie. Over de uitzonderingsgronden in relatie tot het achteruitgangverbod is wel wat Europese jurisprudentie aanwezig, maar ook die is schaars. Wel kan worden gewezen op het arrest inzake *Schwarze Sulm* dat ging over de uitzonderingsgrond van artikel 4 lid 7 KRW teneinde een achteruitgang van de (ecologische) toestandsklasse van “zeer goed” naar “goed” toch toelaatbaar te achten. Hoewel de lidstaten beoordelingsruimte toekomt bij een beroep op een uitzonderingsgrond (zie par. 3.4.5 van dit essay), zal zij een en ander wel draagkrachtig moeten motiveren. Zo achtte het Hof van Justitie het in voormeld arrest niet voldoende om in abstracto aan te geven dat het betreffende project een hoger openbaar belang diende (een van de voorwaarden om een geslaagd beroep te doen op artikel 4 lid 7 KRW), maar moest aan de hand van concrete en gedetailleerde onderzoeken onderbouwd worden dat het project *in concreto* een dergelijk belang diende. De strikte uitleg van het Hof van Justitie van uitzonderingsgronden in Europese milieuriichtlijnen moet worden gezien in het licht van de noodzakelijkheid om een uniforme toepassing van het Unierecht in de gehele Unie te verzekeren en het belang van een afdoende bescherming van het milieu (en het voorkomen van schade daarvan).

10. Het Hof van Justitie slaat bij de uitleg van Europese verplichtingen vaak acht op beleidsdocumenten, guidance documents, maar is niet gebonden aan de uitleg die in deze documenten wordt gegeven.

Guidance documents zijn handleidingen die door de Europese Commissie in afstemming met (een deel van) de lidstaten zijn opgesteld en waarin duiding wordt gegeven aan de verplichtingen die in de richtlijn zijn opgenomen. Dergelijke documenten worden opgesteld om de lidstaten een handleiding te verschaffen om te garanderen dat Europese richtlijnen zo consistent mogelijk worden geïmplementeerd en toegepast. Als voorbeeld kan worden genoemd *guidance documents* nr. 20 en 36, die betrekking hebben op de reikwijdte van de uitzonderingsgronden uit de KRW.³⁹ Er is ook een *guidance document* verschenen waarin wordt ingegaan op de relatie tussen de KRW en klimaatverandering.⁴⁰ Het Hof van Justitie is evenwel nadrukkelijk niet gebonden aan de uitleg die in dergelijke *guidance documents* wordt gegeven. Hoewel *guidance documents* dus niet juridisch bindend zijn, slaat het Hof van Justitie hierop wel vaak acht bij de uitleg van Europese verplichtingen.⁴¹ Ook onze eigen Afdeling

³⁹ Te raadplegen via: [Contact support \(europa.eu\)](https://europa.eu).

⁴⁰ Te raadplegen via de volgende link: [river basin management in a changing climate-KH0924604ENN.pdf](#).

⁴¹ Zie bijvoorbeeld HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (lers meer).

bestuursrechtspaar van de Raad van State (**'Afdeling'**) gaat bij de uitleg van Europese richtlijnen meer dan eens te rade bij deze documenten.⁴²

Dat *guidance documents* niet zaligmakend zijn en altijd geplaatst moeten worden tegen de achtergrond van de structuur en doelstelling van de richtlijn volgt ook uit HvJ 5 mei 2022, ECLI:EU:C:2022:350, punt 31 (tijdelijke achteruitgang), waarin het Hof van Justitie expliciet afwijkt van de uitleg die in een *guidance document* wordt gegeven. Wat men moet onthouden is dat dat *guidance documents* bij de uitleg van KRW-verplichtingen dus zeker nuttig zijn maar dat voorzichtigheid over de daarin opgenomen uitleg is geboden, zeker totdat het Hof van Justitie zich over de juistheid van die uitleg expliciet heeft uitgelaten. Of anders gezegd; als bij de implementatie van KRW-verplichtingen of de uitleg daarvan sterk is geleund op benadering uit een *guidance document*, dan is dat nog geen zekerheid dat de implementatie of uitleg dus KRW-proof is.

⁴² Bijvoorbeeld ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:245, r.o. 8.3 over de uitleg van een begrip uit de Europese mer-richtlijn.

10 vuistregels Europeesrechtelijke randvoorwaarden in relatie tot de KRW

- 1. De Unierechtelijke rechtsorde is een gedeelde rechtsorde.**
- 2. Een richtlijn, zoals de KRW, is verbindend in resultaat. De lidstaten mogen 'vorm en middelen' kiezen om het resultaat te behalen.**
- 3. Als er sprake is van conflict tussen het Unierecht en het nationale recht gaat het Unierecht voor.**
- 4. Het niet of onjuist omzetten van een richtlijn kan gevolgen hebben voor Nederland, ook voor waterschappen.**
- 5. Op decentrale overheden, zoals waterschappen, rust een eigen verantwoordelijkheid Europese regels correct toe te passen en te handhaven.**
- 6. Lidstaten, en decentrale overheden, kunnen aansprakelijk worden gesteld voor schendingen van het Unierecht.**
- 7. Bij schendingen van het Unierecht kan een onderscheid worden gemaakt in gevolgen/sancties van die schending op Europees niveau en op nationaal niveau. Beide gevolgen/sancties kunnen zich voordoen als niet aan de KRW-verplichtingen wordt voldaan.**
- 8. Bij de uitleg van Europese verplichtingen, zoals in de KRW, past het Hof van Justitie vaak verschillende interpretatiemethodes toe.**
- 9. Uitzonderingsbepalingen in Europese milieurechtrichtlijnen, zoals de KRW, worden door het Hof van Justitie doorgaans strikt geïnterpreteerd.**
- 10. Het Hof van Justitie slaat bij de uitleg van Europese verplichtingen vaak acht op beleidsdocumenten, zoals *guidance documents*, maar is niet gebonden aan de uitleg die in deze documenten wordt gegeven.**

Hoofdstuk 3 De Kaderrichtlijn Water

3.1 Inleiding

De KRW is in 2000 in werking getreden. De KRW wordt als een complexe richtlijn beschouwd. Die complexiteit hangt onder meer samen met het hoge technische karakter van de richtlijn, die onder meer tot uitdrukking komt bij het aanwijzen van KRW-oppervlaktewaterlichamen en het vaststellen en afleiden van de ecologische doelstellingen. De complexiteit hangt voorts samen met de ecosysteembenadering die de KRW hanteert en die vraagt om een adaptieve aanpak,⁴³ die in het Europese milieurecht betrekkelijk nieuw is. De complexiteit heeft ook tot gevolg dat, hoewel de KRW al bijna een kwart eeuw bestaat, er nog veel onduidelijk is. Die onduidelijkheid ziet enerzijds op de uitleg van in de KRW opgenomen begrippen en verplichtingen, en anderzijds op de vertaalslag van de verplichtingen naar de praktijk (bijvoorbeeld de wijze waarop achteruitgang feitelijk moet worden vastgesteld, daarover regelt de KRW niks). Deze onduidelijkheid wordt soms weggenomen door arresten van het Hof van Justitie, waarin het bepaalt hoe bepaalde begrippen en verplichtingen uit de KRW moeten worden uitgelegd. Die arresten zijn ook voor Nederland relevant en daarop moet door (decentrale) overheden bij het uitvoeren van hun taken en bevoegdheden dan ook acht worden geslagen.

3.2 De cyclische benadering van de KRW

3.2.1 Doel

Hoewel complex, kent de KRW ook een logische structuur en opbouw die een bepaalde cyclus volgt. Zoals in de inleiding van dit essay vermeld, vangt de KRW in artikel 1 aan met de doelen die worden nagestreefd. Het centrale doel van de richtlijn, althans volgens de aanhef in artikel 1, is *'het vormgeven van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater.'* Vervolgens wordt een aantal subdoelen genoemd waarvan de onderlinge relatie en hiërarchie niet altijd even duidelijk is.⁴⁴ In onder meer het Wezer-arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat het centrale doel van de richtlijn is om:

"(...) door een gecoördineerd optreden tegen 2015 een goede toestand van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken".⁴⁵

In HvJ EU 20 december 2017, ECLI:EU:C:2017:987, punt 33 overweegt het Hof van Justitie verder dat het centrale doel bestaat in:

⁴³ Met adaptief wordt bedoeld dat de KRW uitgaat van een cyclische benadering waarbij voortdurend bijsturing plaats vindt in de vorm van het treffen van (aanvullende) maatregelen, het aanpassen van doelen, etc.

⁴⁴ Zie over doelen uitgebreid Van Kempen (2012), p. 119-123.

⁴⁵ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, punt 37.

“(...) 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”.

Na een lange lijst met definities in artikel 2 (zie par. 3.3 van dit essay), schrijft artikel 3 KRW voor dat de lidstaten de op hun grondgebied gelegen stroomgebieden moeten toewijzen aan stroomgebiedsdistricten, en daarvoor een administratieve regeling moeten opstellen en de bevoegde autoriteiten moeten aanwijzen. Voor zover een stroomgebied het grondgebied van meer dan één lidstaat bestrijkt, moet het worden toegewezen aan een internationaal stroomgebiedsdistrict. Voor die stroomgebiedsdistricten moeten de lidstaten vervolgens stroomgebiedbeheerplannen (artikel 13 KRW) vaststellen.

Artikel 4 KRW bevat vervolgens een aantal milieudoelstellingen. De milieudoelstellingen worden uitgebreid besproken in par. 3.4 van dit essay.

3.2.2 Stroomgebiedbeheerplannen

De stroomgebiedbeheerplannen moeten in ieder geval de elementen bevatten die in bijlage VII van de KRW zijn omschreven. Het gaat onder meer om een algemene beschrijving zoals voorgeschreven in artikel 5 en bijlage II KRW.⁴⁶ Dat houdt onder meer in dat in de stroomgebiedbeheerplannen een beoordeling moet worden opgenomen van de belasting van wateren. Het betreft dan met name een schatting en identificatie van significante verontreiniging uit puntbronnen en diffuse bronnen. De stroomgebiedbeheerplannen moesten uiterlijk in 2009 vastgesteld zijn. De KRW schrijft voor dat iedere zes jaar stroomgebiedbeheerplannen dienen te worden gemaakt, liefst voor ieder (internationale) stroomgebied, maar als dat niet mogelijk blijkt dan in ieder geval voor de delen van het stroomgebied op het territorium van een lidstaat. De stroomgebiedbeheerplannen worden door de minister van IenW (in overeenstemming met de ministers die het aangaan), in de vorm van een verplicht programma onder de Ow vastgesteld.⁴⁷

Inmiddels is Nederland toe aan de derde generatie stroomgebiedbeheerplannen die tot 2027 loopt. Met deze stroomgebiedbeheerplannen zouden de doelen uiterlijk in 2027 moeten zijn behaald. Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven ziet het er evenwel (vooralsnog) niet naar uit dat dit overal gaat lukken. In de volgende lichting stroomgebiedbeheerplannen (2028-2033) dient dan ook inzichtelijk te worden gemaakt of de doelen zijn gehaald, en zo niet, dan zal per KRW-waterlichaam en per kwaliteitselement of stof moeten worden aangegeven of een beroep wordt gedaan op verdere termijnverlenging (enkel vanwege natuurlijke omstandigheden), of een beroep

⁴⁶ Zie ook artikel 4.6 Besluit kwaliteit leefomgeving ('Bkl').

⁴⁷ Artikel 3.9 lid 2 onder a Ow.

op een andere uitzonderingsbepaling (bijvoorbeeld doelverlaging, zie ook par. 3.4.5. van dit essay) en de redenen daartoe. Bovendien moet een overzicht worden gegeven van eventuele extra maatregelen (en de ingeschatte effecten daarvan) die worden getroffen om de doelen zo snel mogelijk alsnog te bereiken.⁴⁸ Het is dus niet zo dat na 2027 de KRW en de daarin opgenomen verplichtingen ophouden te bestaan; de doelen blijven gewoon gelden, evenals de verplichting om maatregelen te treffen om die doelen (blijvend) te bereiken.

3.2.3 *Maatregelenprogramma's*

Naast het opstellen van stroomgebiedbeheerplannen zijn lidstaten ook verplicht op grond van artikel 11 KRW om voor elk stroomgebied maatregelenprogramma's op te stellen die erop gericht zijn de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW te verwezenlijken. De gedachte is dat de maatregelen die zijn opgenomen in het maatregelenprogramma geschikt zijn om de milieudoelstellingen op tijd te halen. Mocht dat op basis van tussentijdse monitoringsresultaten niet worden verwacht, dan moeten op grond van artikel 11 lid 5 KRW extra maatregelen worden getroffen.

De in het maatregelenprogramma opgenomen maatregelen kunnen zowel betrekking hebben op KRW-waterlichamen als op niet-KRW-waterlichamen, maar moet in ieder geval voldoende zijn om de doelstellingen van artikel 4 KRW te verwezenlijken. In het Wezer-arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de milieudoelstellingen, naast dat deze door het treffen van maatregelen (zoals opgenomen in de maatregelenprogramma's) moeten worden bereikt, ook doorwerken bij het verlenen van goedkeuring aan projecten (bijvoorbeeld lozingen).⁴⁹ Concreet betekent dit dat er in een maatregelenprogramma dus zowel maatregelen moeten worden getroffen om achteruitgang van KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen te voorkomen, als met het oog op het behalen van de verbeteringseis in deze wateren, en tevens dat beide doelstellingen doorwerken bij het verlenen van goedkeuring voor activiteiten met een mogelijk negatief effect op KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.

3.2.3.1 *Basismaatregelen*

Op grond van artikel 11 KRW bevat een maatregelenprogramma in ieder geval de in artikel 11 lid 3 KRW genoemde basismaatregelen (ook wel verplichte maatregelen

⁴⁸ Bijwerkingen van de SGBP's dienen meer specifiek op grond van bijlage VII onderdeel B onder meer een samenvatting te bevatten van alle veranderingen of actualisering t.o.v. de vorige versie van het SGBP, inclusief een samenvatting van de herzieningen die overeenkomstig artikel 4 leden 4 t/m 7 KRW dienen te gebeuren, een verklaring voor de milieudoelstellingen die niet zijn bereikt, een samenvatting en verklaring van eventuele maatregelen die waren opgenomen in de eerdere versie van het SGBP en die niet zijn uitgevoerd, evenals een samenvatting van alle aanvullende tussentijdse maatregelen die overeenkomstig artikel 11 lid 5 KRW zijn vastgesteld.

⁴⁹ HvJ EU 1 juli 2015, nr. C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433.

genoemd) en kan het daarnaast nog aanvullende maatregelen bevatten. Maatregelen die op grond van andere communautaire wetgeving voor de waterbescherming genomen moeten worden, zoals de RSA, zijn basismaatregelen onder de KRW.⁵⁰ Speciale aandacht verdienen voorts de maatregelen die verplicht zijn om drinkwaterbronnen te beschermen, waarbij de kwaliteit van de drinkwaterbronnen zodanig goed moet zijn dat het niveau van zuivering omlaag kan worden gebracht. Dat kan betekenen dat het drinkwaterbelang ertoe kan leiden dat bepaalde ontwikkelingen, die het belang van de openbare drinkwatervoorziening te zeer schaden, geen doorgang kunnen vinden.⁵¹ Deze verplichting ziet niet alleen op maatregelen in het waterspoor. Verder moet bij verplichte maatregelen worden gedacht aan maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de in artikel 4 KRW genoemde doelstellingen niet worden bereikt.

Voor lozingen door *puntbronnen* die verontreiniging kunnen veroorzaken vereist de KRW bovendien een vereiste inzake 'voorafgaande regulering' als basismaatregel.⁵² Bijvoorbeeld in de vorm van een verbod op het in het water brengen van verontreinigde stoffen, een voorafgaande toestemming, of een registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van die genoemd in artikel 10 en 16 KRW. De beheersingsmaatregelen moeten bovendien geregeld getoetst en bijgesteld worden. Gelet op het hiervoor aangehaalde Wezer-arrest moet worden verzekerd dat goedkeuring wordt geweigerd op het moment dat de puntlozing een achteruitgang van de toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam kan teweegbrengen, of het behalen van de verbeteringseis in die wateren in gevaar brengt.⁵³

Voor *diffuse bronnen* die verontreiniging kunnen veroorzaken moeten eveneens maatregelen worden genomen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Die beheersingsmaatregelen mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water

⁵⁰ Artikel 11 lid 3 onder a KRW jo. deel A van bijlage VI KRW.

⁵¹ Advocaat-Generaal Medina in zijn conclusie van 2 maart 2023 in zaak HvJ EU C-723/21, ECLI:EU:C:2023:152, punt 56 (Stadt Frankfurt e.a. tegen Landesamt für Bergbau e.a.). Helaas weten we niet hoe het Hof van Justitie EU hierover denkt, nu de verwijzende rechter zijn prejudiciële vragen heeft ingetrokken (HvJ EU 16 maart 2023, ECLI:EU:C:2023:264).

⁵² Artikel 11 lid 3 onder g KRW. Van Kempen en Larmuseau merken op dat het de vraag is of lozingen van meststoffen afdoende 'voorafgaand gereguleerd' zijn. Immers, het brengen van een bepaalde hoeveelheid mest op landbouwgronden is niet als lozing gereguleerd in Nederland, maar is uitputtend geregeld in de Meststoffenwet, waarbij er geen of nauwelijks een beoordeling heeft plaatsgevonden op de gevolgen hiervan op het omliggende watersysteem. Zie Van Kempen en Larmuseau in Suykens et al (red.) (2024), p. 207.

⁵³ Zie Van Kempen en Larmuseau in Suykens et al (red.) (2024), p. 201.

brenge van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, voor zover het Europees recht niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet.⁵⁴ Ook deze beheersingsmaatregelen moeten geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld worden.

Daarnaast moeten er bijvoorbeeld beheersingsmaatregelen worden getroffen voor *de onttrekking* van (zoet) oppervlaktewater en grondwater en de opstuwing van (zoet) oppervlaktewater, met inbegrip van een register(s) van wateronttrekkingen en het vereiste van een voorafgaande toestemming voor wateronttrekkingen en opstuwing. Deze maatregelen moeten geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld worden. Wel mogen de lidstaten onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen.⁵⁵

Ook moeten er beheersingsmaatregelen worden getroffen voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van *grondwaterlichamen*. Daaronder valt ook weer een verplichte voorafgaande toestemming. Bovendien schrijft de KRW voor dat het gebruikte water afkomstig mag zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstelling voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Ook deze beheersingsmaatregelen moeten geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld worden.⁵⁶

In het verlengde hiervan bepaalt artikel 11 lid 3 onder j KRW dat als verplichtende maatregel heeft te gelden (het opstellen/invoeren van) een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigde stoffen in het grondwater, behoudens enkele uitzonderingen, bijvoorbeeld voor civieltechnische, bouw en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Daarvoor is dan wel vereist dat deze werkzaamheden worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die door de lidstaat voor zulke werkzaamheden zijn vastgelegd. Daarnaast moet vaststaan dat de lozingen niet verhinderen dat voor het betreffende grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt.

Verder bevat artikel 11 lid 3 sub i KRW een soort restbepaling. Dit artikellid bepaalt dat voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die in de SGBP zijn gesignaleerd, maatregelen getroffen moeten worden, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen

⁵⁴ Zo vereist de mer-richtlijn voor de daaronder vallende mer-(beoordelings)plichtige projecten reeds een vergunningplicht.

⁵⁵ Artikel 11 lid 3 sub e KRW. Dat de onttrekkingen en opstuwingen geen significant negatief effecten op de watertoestand hebben zal dan wel draagkrachtig moeten worden gemotiveerd.

⁵⁶ Artikel 11 lid 3 sub f KRW.

verenigbaar is met het bereiken van een goede ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel. Ook hier kunnen de beheersingsmaatregelen weer de vorm aannemen van een vereiste inzake een voorafgaande toestemming of een registratie op basis van algemeen bindende regels, indien het Europees recht niet reeds in een dergelijke verplichting voorziet. De beheersingsmaatregelen moeten weer geregeld worden getoetst en zo nodig worden bijgesteld.

Het is zaak dat (ook door de waterschappen voor zover zij daartoe bevoegdheden hebben) op voormelde basismaatregelen voldoende acht wordt geslagen, nu die maatregelen *verplichtend* door de KRW worden voorgeschreven. Deze maatregelen zouden ook als zodanig opgevoerd moeten worden in de waterbeheerprogramma's van de waterschappen en dienovereenkomstig in de regionale programma's van de provincies en uiteindelijk in de SGBP'en.

Aanvullende maatregelen komen pas aan de orde indien de verplicht te treffen basismaatregelen onvoldoende zijn om invulling te geven aan de doelstellingen van artikel 4 KRW. Zie voor een overzicht van *alle* basis- (en aanvullende) maatregelen **bijlage IV** bij dit essay.

3.2.3.2 Aanvullende maatregelen

In bijlage VI deel B KRW is een niet-limitatieve lijst van *aanvullende* maatregelen opgenomen. Aanvullende maatregelen kunnen eveneens nodig zijn om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen. Het kan dan gaan om wetgevingsinstrumenten, maar ook om administratieve instrumenten (bijvoorbeeld bestuursovereenkomsten), economische of fiscale instrumenten (denk aan subsidies), in onderhandeling tot stand gekomen milieuovereenkomsten, emissiebeheersingsmaatregelen, gedragscodes, etc. Ook het scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden en maatregelen om wateronttrekkingen te beperken kunnen als aanvullende maatregelen worden getroffen, evenals vraag-regulerende maatregelen, waaronder bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in gebieden die gevoelig zijn voor verdroging. Ten slotte worden nog genoemd efficiency- en hergebruikmaatregelen, waaronder de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken, constructieprojecten, ontziltingsinstallaties, rehabilitatieprojecten, kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen, educatieve projecten en projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie.

3.2.4 Operationeel zijn van maatregelen

De in een programma opgenomen basis- en aanvullende maatregelen moeten binnen drie jaar na vaststelling operationeel zijn.⁵⁷ Het is niet helemaal duidelijk wat

⁵⁷ Zie artikel 11 lid 7 en 8 KRW.

'operationeel zijn' precies betekent. Het Hof van Justitie heeft zich daar nog niet over uitgelaten. Mogelijke opties zijn dat maatregelen geprogrammeerd zijn in het waterbeheerprogramma (en het regionale waterprogramma), inclusief geregelde financiering via Programmabegroting WS, maar het kan evenzeer zo zijn dat het EU-recht vereist dat maatregelen in voorbereiding of zelfs in uitvoering zijn. Bezien vanuit de systematiek vanuit de KRW achten wij de laatstgenoemde uitleg ('operationeel betekent 'in werking') het meest voor de hand liggend, maar met nogmaals het nadrukkelijke voorbehoud dat het Hof van Justitie (of de nationale rechter) zich hierover nog niet heeft uitgelaten, zodat hierover op dit moment geen volledige juridische zekerheid kan worden gegeven.

De KRW vereist in artikel 11 lid 1 KRW dat er een maatregelenprogramma wordt opgesteld teneinde de doelstellingen van artikel 4 te verwezenlijken. Dat betekent dat het maatregelenprogramma er enerzijds op moet zijn gericht achteruitgang te voorkomen, en anderzijds om uiteindelijk een goede toestand van de KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen mogelijk te maken. Het maatregelprogramma bevat zoals gesteld (verplichte) basismaatregelen en, indien nodig, aanvullende maatregelen (artikel 11 lid 2 KRW). De basismaatregelen houden onder meer in dat voor puntlozingen wordt voorzien in een voorafgaande regulering (zie artikel 11 lid 3 onder g KRW). Wanneer blijkt dat de opgenomen (basis- en aanvullende) maatregelen onvoldoende zijn om de doelen te halen, moeten op grond van artikel 11 lid 5 KRW onder meer bestaande vergunningen en toestemming worden onderzocht en indien nodig worden herzien (hetgeen bijvoorbeeld neerkomt op het al dan niet aanscherpen van de gekozen vorm van regulering voor puntlozingen ingevolge artikel 11 lid 3 onder g KRW), en moeten indien nodig aanvullende maatregelen worden getroffen. De maatregelenpakketten moesten voor het eerst in 2009 zijn vastgesteld en nadien iedere zes jaar worden getoetst en zo nodig bijgesteld. De in deze eerste lichting opgenomen maatregelen moesten voor het eerst in 2012 operationeel zijn, en vervolgens iedere 3 jaar na vaststelling van het herziene programma. De eis van het bereik van een goede toestand moest voor het eerst in 2015 zijn bereikt. Gelet op deze tijdlijnen, zou het logisch zijn om het begrip operationeel zo op te vatten dat 3 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. Op het moment dat het langer dan drie jaar duurt om een maatregel te operationaliseren (c.q. in werking te hebben) dan bood/biedt artikel 4 lid 4 KRW waarschijnlijk soelaas nu daarin onder omstandigheden een beroep kan worden gedaan op termijnverlenging waarbij aangegeven moest worden wat de redenen waren voor de significante vertraging bij het operationaliseren van de maatregelen, alsmede het vermoedelijk tijdschema voor de uitvoering ervan (artikel 4 lid 4 onder d KRW). Die mogelijkheid wordt na 2027 wel lastig, omdat dan bij termijnverlenging enkel nog een beroep op natuurlijke omstandigheden kan worden gedaan. Vorenstaande betekent ook dat op het moment dat het niet zeker is of een bepaalde maatregel binnen drie jaar kan worden geoperationaliseerd (en de goede toestand dus daarmee binnen de

gestelde (verlengde) termijn kan worden bereikt), die maatregelen (nog) niet in het maatregelenpakket moeten worden opgenomen. Dat is ook logisch, omdat daarmee onvoldoende zou zijn verzekerd dat de doelstellingen van artikel 4 KRW tijdig worden verwezenlijk, hetgeen een resultaatsverplichting is.

3.2.5 Monitoring en handhaving

Naast maatregelenprogramma's verplicht artikel 8 KRW tot slot ook tot het opstellen van een ander type programma, namelijk monitoringsprogramma's. Handhaving is veelal hetzelfde geregeld in de meeste Europese milieurichtlijnen en laat veel vrijheid aan de lidstaten. Zo stelt artikel 23 KRW: De lidstaten stellen sancties op overtredingen van de overeenkomstig deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen vast. De aldus vastgestelde sancties dienen *doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend* te zijn.

1. De KRW voorziet in een cyclus waarbinnen verschillende plannen en programma's moeten worden opgesteld, zoals stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenprogramma's en monitoringsprogramma's. Lidstaten moeten voor elk stroomgebied maatregelenprogramma's opstellen die erop gericht zijn de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW te verwezenlijken. Maatregelenprogramma's moeten de basismaatregelen bevatten en kunnen daarnaast aanvullende maatregelen bevatten, voor zover noodzakelijk om de artikel 4 KRW doelstellingen te behalen. Het is zaak dat op deze basismaatregelen voldoende acht wordt geslagen, nu die maatregelen verplichtend door de KRW worden voorgeschreven en voor regionale wateren in de waterbeheerprogramma's en regionale waterprogramma's moeten worden opgevoerd. Als op basis van monitoringsresultaten blijkt dat doelen niet op tijd worden gehaald, dan moeten de maatregelenprogramma's worden aangepast, c.q. moeten daarin extra maatregelen worden opgenomen of bestaande maatregelen worden aangescherpt, opdat die doelen wel (tijdig) worden bereikt.

3.3 De definitie van water

De KRW definieert water in de preambule als:

"geen gewoon handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden."

Hoewel de preambule bij de richtlijn niet bindend is (en daaruit dus geen harde juridische verplichtingen kunnen worden afgeleid) is het wel een indicatie hoe de richtlijn moet worden uitgelegd. Bij de uitleg van artikelen uit de KRW slaat het Hof van Justitie ook vaak acht op de richtlijn als geheel, inclusief de preambule (teleologische

methode). Kijkend naar de tekst van de KRW valt op dat daarin wordt gesproken over “oppervlaktewater”; “oppervlaktewaterlichamen”; “oppervlaktewatertoestand”; “een goede oppervlaktewatertoestand” en afhankelijk van welke term wordt gebruikt kan de reikwijdte van de in dat artikel vervatte verplichtingen verschillen. Eenzelfde geldt voor de begrippen die samenhangen met het gebruik van grondwater, zoals “grondwater”; “grondwaterlichaam”; “grondwatertoestand”; “goede grondwatertoestand”; “kwantitatieve toestand” en “goede kwantitatieve toestand”. Omdat de verplichtingen in de KRW kunnen verschillen naargelang welke term wordt gebruikt zijn hieronder de belangrijkste definities uit de KRW opgenomen en daarbij systematisch geordend.

A) Oppervlaktewater

oppervlaktewater: (1) binnenwateren, met uitzondering van (2) grondwater; (3) overgangswater en (4) kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren;

(1) *binnenwateren*: al het stilstaande of stromende water op het landoppervlak en al het grondwater aan de landzijde van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten;

(2) *grondwater*: al het water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat;

(3) *overgangswater*: een oppervlaktewaterlichaam in de nabijheid van een riviermonding dat gedeeltelijk zout is door de nabijheid van kustwateren, maar dat in belangrijke mate door zoetwaterstromen beïnvloed wordt;

(4) *kustwateren*: de oppervlaktewateren, gelegen aan de landzijde van een lijn waarvan elk punt zich op een afstand bevindt van één zeemijl zeewaarts van het dichtstbijzijnde punt van de basislijn vanwaar de breedte van de territoriale wateren wordt gemeten, zo nodig uitgebreid tot de buitengrens van een overgangswater;

Oppervlaktewaterlichaam: een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een (5) meer, een waterbekken, een stroom, (6) een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater;

(5) *meer*: een massa stilstaand landoppervlaktewater;

(6) *rivier*: een binnenwaterlichaam dat grotendeels bovengronds stroomt, maar dat voor een deel van zijn traject ondergronds kan stromen;

kunstmatic waterlichaam: een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam;

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

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

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

goede oppervlaktewatertoestand: de toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarvan zowel de (7) ecologische als de (8) chemische toestand ten minste goed zijn;

(7) *goede ecologische toestand*: de toestand van een overeenkomstig bijlage V als zodanig ingedeeld oppervlaktewaterlichaam;

(8) *goede chemische toestand van oppervlaktewater*: de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a), d.w.z. de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16, lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd;

goed ecologisch potentieel: de toestand van een sterk veranderd of kunstmatic waterlichaam, aldus ingedeeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V;

B) Grondwater

grondwaterlichaam: een afzonderlijke grondwatermassa in één of meer (9) watervoerende lagen;

(9) *watervoerende laag*: één of meer ondergrondse rotslagen of andere geologische lagen die voldoende poreus en doorlatend zijn voor een belangrijke grondwaterstroming of de onttrekking van aanzienlijke hoeveelheden grondwater;

grondwatertoestand: de algemene aanduiding van de toestand van een grondwaterlichaam, bepaald door de (10) kwantitatieve of de chemische toestand ervan, en wel door de slechtste van beide toestanden;

(10) *kwantitatieve toestand*: een aanduiding van de mate waarin een grondwaterlichaam door directe en indirecte wateronttrekking wordt beïnvloed;

goede grondwatertoestand: de toestand van een grondwaterlichaam waarvan zowel de kwantitatieve als de (11) chemische toestand ten minste goed zijn;

(11) *goede chemische toestand van grondwater*: de chemische toestand van een grondwaterlichaam dat aan alle in de tabel in punt 2.3.2 van bijlage V genoemde voorwaarden voldoet;

C) Overig

Milieudoelstellingen: de in artikel 4 vervatte doelstellingen;

Milieukwaliteitsnorm: de concentratie van een bepaalde verontreinigende stof of groep van verontreinigende stoffen in water, in sediment of in biota die ter bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu *niet mag worden overschreden*;

3.4 De milieudoelstellingen van artikel 4 lid 1 KRW; het achteruitgangverbod en de verbeteringseis

*Algemeen*⁵⁸

Bij de uitleg van het achteruitgangverbod en de verbeteringseis is het van belang om een onderscheid te maken tussen oppervlaktewaterlichamen (par. 3.4.1) en grondwaterlichamen (par. 3.4.2) nu de inhoud van de verplichtingen in het geval van het type waterlichaam (enigszins) verschillen. Voorts moet een onderscheid worden gemaakt tussen KRW-oppervlaktewaterlichamen en niet KRW-oppervlaktewaterlichamen. Voor grondwaterlichamen is dit onderscheid niet relevant. Tot slot is het onderscheid natuurlijke en kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen nog relevant. In deze paragraaf wordt op bovenvermelde verschillen ingegaan en wordt vervolgens uiteengezet wat de reikwijdte is van het achteruitgangverbod en de verbeteringseis in het betreffende water(lichaam).

3.4.1. De verbeteringseis en het achteruitgangverbod bij KRW-oppervlaktewaterlichamen

KRW-wateren vs. overig water

Voor de normering is in de eerste plaats het onderscheid tussen zogenoemde 'KRW-oppervlaktewaterlichamen' en 'overige wateren' of 'niet KRW-oppervlaktewaterlichamen' van belang. Voor de *KRW-oppervlaktewaterlichamen* gelden de verbeteringseis en het achteruitgangverbod uit artikel 4 lid 1 onder a sub i en ii KRW rechtstreeks, terwijl deze voor overige wateren slechts indirect van belang zijn.⁵⁹ Veel provincies hebben evenwel in de regionale waterbeheerprogramma's in samenspraak met de betrokken waterschappen ook voor de overige wateren ecologische doelen vastgesteld (vaak als inspanningsverplichtingen).⁶⁰ Voor de chemische doelen (de normen voor de prioritare stoffen) geldt dat deze ook van toepassing zijn op overige wateren.

***Reikwijdte achteruitgangverbod en verbeteringseis; HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347*⁶¹**

Tot voor kort was niet helemaal duidelijk of het achteruitgangverbod en de eis van het bereiken van een goede toestand voor *al* het (oppervlakte)water gold. Althans, in het Wezer-arrest overwoog het Hof van Justitie in punt 37 nog dat "*De uiteindelijke*

⁵⁸ Deze paragraaf is deels ontleend aan Gilissen, Groothuijse & Van Rijswijk (2023).

⁵⁹ De omgevingswaarden voor de chemische en ecologische kwaliteit in het Bkl zijn ook alleen gekoppeld aan KRW-oppervlaktewaterlichamen.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld voor de provincie Zuid-Holland p. 17-18 van het Regionale Waterprogramma Zuid-Holland 2022-2027.

⁶¹ Zie uitgebreid over dit arrest ook de annotatie van Van Rijswijk en Röttscheid in AB 2024/184. Daarin geven wij onder meer aan dat het verdedigbaar is dat voor niet KRW-oppervlaktewaterlichamen bepaalde andere verplichtingen uit de KRW nog wél gelden, zodat ook die wateren (enige) bescherming genieten.

*doelstelling van richtlijn 2000/60 is dus om door een gecoördineerd optreden tegen 2015 een „goede toestand” van alle oppervlaktewateren in de Unie te bereiken [eigen onderstreping].”⁶² In een arrest van 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (Iers meer) heeft het Hof van Justitie evenwel overwogen dat de verbeteringseis en het achteruitgangverbod alleen betrekking hebben op KRW-oppervlaktewaterlichamen. KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn waterlichamen van “aanzienlijke omvang” die voldoen aan de drempelwaarden uit bijlagen II KRW. Voor niet KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn het achteruitgangverbod en de verbeteringseis alleen indirect van belang; activiteiten in deze wateren mogen er namelijk niet toe leiden dat een (verboden) achteruitgang optreedt in KRW-oppervlaktewaterlichamen of het bereiken van een goede toestand van KRW-oppervlaktewaterlichamen in gevaar wordt gebracht. Daarnaast moeten activiteiten in KRW-oppervlaktewaterlichamen verenigbaar zijn met de maatregelen die zijn opgenomen in de maatregelenpakketten op grond van artikel 11 KRW. Daarin kunnen ook maatregelen in niet KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn voorzien. Hoewel het arrest enkel betrekking heeft op een natuurlijk meer, lijkt zij vanwege de algemene beschouwingen daarin breder toepasbaar, bijvoorbeeld op (natuurlijke) rivieren (waarvoor in bijlage II KRW een criterium van 10 km² achterliggend stroomgebied wordt gehanteerd (bij systeem A)). Verder heeft de uitspraak weliswaar betrekking op een natuurlijk water, maar lijkt ons dat de strekking van de uitspraak niet is beperkt tot natuurlijke wateren, maar ook toepasselijk is op kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen (waarvoor de verbeteringseis is opgenomen in artikel 4 lid 1 onder a *sub iii* KRW).⁶³*

Zeker voor lidstaten met veel kleine oppervlaktewaterlichamen, kan de bescherming van kleine wateren en de wijze waarop activiteiten die hierin plaatsvinden worden getoetst, bepalend zijn voor het al dan niet voldoen aan de bredere doelstelling van artikel 1 KRW (zie par. 3.2 van dit essay). Het is dan de vraag of het Hof van Justitie de lidstaten óók zal afrekenen op het al dan niet behalen van de overkoepelende ruime(re) doelstelling van artikel 1 KRW, of enkel op de uitvoering van de individuele verplichtingen zoals o.a. opgenomen in artikel 4, 5, 8, en 11 KRW, die met het oog op het bereiken van die algemene doelstelling uit artikel 1 in de KRW zijn opgenomen. Ons lijkt het laatste meer voor de hand liggend. Dan kan het wel (althans in theorie) zo zijn dat het (verplichtende) instrumentarium uit de KRW in sommige gevallen onvoldoende zal zijn om de overkoepelende doelstelling van de KRW te bereiken. Dat is namelijk zo in de situatie dat een lidstaat veel geïsoleerde niet-KRW-oppervlaktewaterlichamen heeft, die waterlichamen geen bescherming genieten vanuit andere Europese milieuriichtlijnen (bijvoorbeeld omdat het is gelegen in een Natura-2000 gebied), de lidstaten aan deze geïsoleerde niet-KRW-oppervlaktewaterlichamen uit eigener beweging geen extra

⁶² HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, punt 37.

⁶³ Op grond van par. 1.1 sub v bijlage II KRW moeten kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen immers worden gedifferentieerd met behulp van de descriptorren voor de oppervlaktewatercategorie (rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren) die het meest lijkt op het betrokken kunstmatige of sterk veranderde waterlichaam. In zoverre verschilt de systematiek inhoudelijk niet van die bij natuurlijke wateren.

bescherming bieden, en ook de brongerichte milieudoelstellingen van artikel 4 onvoldoende zijn om een goede kwaliteit van deze wateren te verzekeren. Die situatie zal zich naar onze inschatting evenwel niet zo snel voor doen. Zo verklaren veel provincies (i.s.m.) de waterschappen de (ecologische) doelstellingen ook van toepassing op overig water (als inspanningsverplichting). Die ruimte biedt de KRW de lidstaten ook (en ook onder de Ow hebben decentrale overheden meer mogelijkheden om deze wateren (meer) te beschermen). Bovendien worden de overige wateren ook nog eens beschermd door de Nitraatrichtlijn voor wat betref meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen en andere stoffenregulering op EU-niveau.

De verbeteringseis bij KRW-oppervlaktewaterlichamen

Voor KRW-oppervlaktewaterlichamen houdt de verbeteringseis in dat uiterlijk in december 2027 het water een goede toestand moet hebben bereikt, tenzij een terecht beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan. Deze goede toestand wordt onderverdeeld in een goede ecologische en een goede chemische toestand. Om in een goede toestand te verkeren moet zowel sprake zijn van een goede chemische toestand als van een (ten minste) goede ecologische toestand.⁶⁴

2. Het achteruitgangverbod en de verbeteringseis zijn enkel direct van toepassing in KRW-oppervlaktewaterlichamen. Wel moet getoetst worden of activiteiten in niet-KRW-oppervlaktewaterlichamen niet leiden tot een (verboden) achteruitgang of het niet bereiken van een goede toestand in KRW-oppervlaktewaterlichamen en/of op de verenigbaarheid van deze activiteiten met de maatregelen zoals opgenomen in de maatregelenpakketten op grond van artikel 11 KRW.

Chemische toestand

Voor de chemische toestand kent de KRW twee klassen, te weten “goed” en “niet goed”. De chemische toestand voor KRW-oppervlaktewaterlichamen wordt bepaald door de zogenoemde ‘prioritaire stoffen’. De milieukwaliteitsnormen voor deze 45 stoffen zijn vastgesteld op EU-niveau.⁶⁵ De milieukwaliteitsnormen nemen daarbij de vorm aan van

⁶⁴ Artikel 2(18) KRW.

⁶⁵ Zie Bijlage I en II van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, Richtlijn 2013/39/EU, geïmplementeerd in art. 2.10 Bkl jo. bijlage III Bkl. Meer specifiek dienen op grond van artikel 2.15 lid 1 aanhef en onder b Ow voor onder meer de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen omgevingswaarden te worden vastgesteld. Dat is gebeurd in het Bkl (par. 2.2.2.1). De omgevingswaarden gelden enkel voor KRW-oppervlaktewaterlichamen aangewezen in een regionaal waterprogramma of het nationale waterprogramma. Voor de definitie van een KRW-oppervlaktewaterlichaam wordt in art. 1.1 jo. onderdeel A van bijlage I bij het Bkl verwezen naar de definitie van het begrip oppervlaktewaterlichaam in art. 2(10) KRW. De KRW definieert de term ‘oppervlaktewaterlichaam’ als “een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier,

jaargemiddelde concentraties en maximaal aanvaardbare concentraties. Er is met betrekking tot deze stoffen geen bevoegdheid voor (de)centrale overheden om de bijbehorende doelstellingen eenzijdig te wijzigen of om voor bepaalde gebieden (afwijkende, minder strenge) doelen te bepalen.⁶⁶ Pas op het moment dat aan de milieukwaliteitsnormen voor alle 45 stoffen wordt voldaan, verkeert het betreffende oppervlaktewaterlichaam in een goede *chemische* toestand ('one-out, all out'-principe).⁶⁷ Zodra een van de milieukwaliteitsnormen wordt overschreden is de chemische toestand van het oppervlaktewater "niet goed."⁶⁸ Door onder meer Nederland is voorgesteld om naast de formele bepaling van de (chemische) toestand via het 'one-out, all out'-principe, een aanvullende rapportageverplichting toe te voegen waarin is te zien welke vooruitgang wordt geboekt (zie par. 3.5 van dit essay).⁶⁹

Ecologische toestand

Voor de ecologische toestand kent de KRW een indeling in vijf toestandsklassen voor natuurlijke oppervlaktewaterlichamen, te weten; slecht, ontoereikend, matig, goed en zeer goed, en een indeling in vier toestandsklassen voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen, te weten ontoereikend, slecht, matig en goed en hoger.⁷⁰ De ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam wordt bepaald door de onderliggende kwaliteitselementen. Dat betreffen in de eerste plaats de biologische kwaliteitselementen (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vissen). Voorts gaat het om een aantal ondersteunende fysisch-chemische kwaliteitselementen (o.a. concentraties fosfor, stikstof, zuurstof en chloride in het water, temperatuur, zuurtegraad en troebelheid van het water). Voor het biologische en fysisch chemische element worden voor de afzonderlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen doelen afgeleid

een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater". Voor KRW-oppervlaktewaterlichamen die tevens zijn aangewezen als waterwinlocaties gelden afwijkende omgevingswaarden (zie art. 2.15 Bkl).

⁶⁶ Uiteraard behoudens de aan strenge voorwaarden verbonden bevoegdheid tot doelverlaging op grond van art. 4 lid 5 KRW (zie ook art. 2.17 lid 2 Bkl).

⁶⁷ Artikel 2(24) KRW.

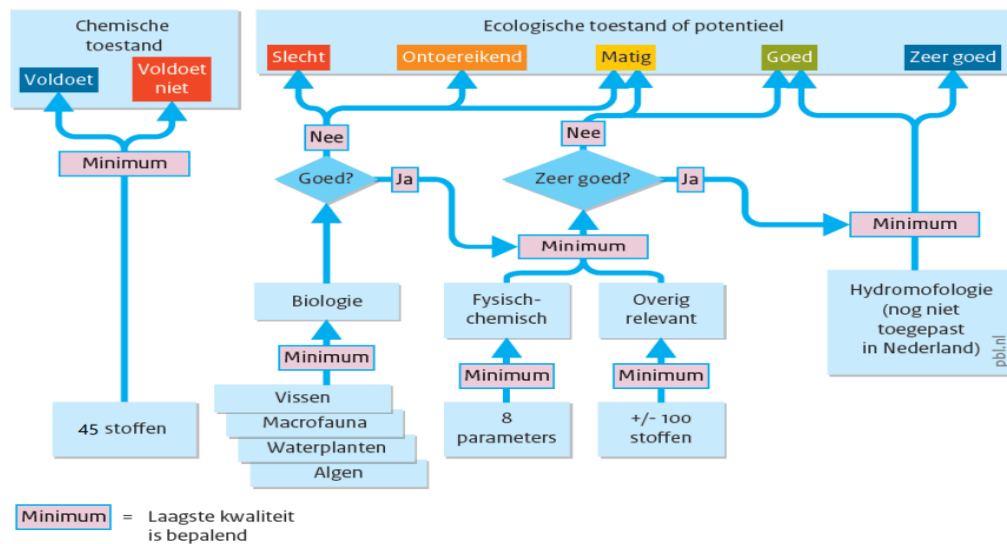
⁶⁸ Bijlage V punt 1.4.3 KRW. Zie hierover ook Van Kempen en Larmuseau in Suykens et al (red.) (2024), p. 199. Van Kempen en Larmuseau merken daarbij op dat ingevolge artikel 4 lid 1 RPS overall in een oppervlaktewaterlichaam aan de milieukwaliteitsnormen moet worden voldaan, behalve in de mengzones. Dat zijn zones waarin geloosde stoffen opmengen met het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Op de rand van mengzone, zo leggen zij uit, moet aan de milieukwaliteitsnorm worden voldaan.

De lijst met prioritaire stoffen wordt bovendien regelmatig herzien. Zo wordt getracht de KRW 'up to date' te houden. Tot nu toe is dat echter een langdurig proces gebleken. Voor het merendeel van de stoffen geldt dat uiterlijk in 2027 aan de norm moet worden voldaan. Voor stoffen die later zijn toegevoegd of gewijzigd geldt dat, afhankelijk van de stof, uiterlijk in 2033 of 2039 aan de milieukwaliteitsnorm moet worden voldaan.

⁶⁹ *Kamerstukken II 2023/24, 27625, 664.*

⁷⁰ Punt 1.4.2 onder ii bijlage V KRW.

en vastgesteld op regionaal (d.w.z. provinciaal) niveau. Het gaat daarnaast om de “overige stoffen”, ook wel specifiek verontreinigde stoffen genoemd, zoals zink, barium, kobalt en ammonium. Daarvoor zijn normen op rijksniveau vastgesteld.⁷¹ Geen van deze stoffen mag voorkomen in een hogere concentratie dan die voor de stof is voorgeschreven. Het laatste element is de hydromorfologie (riviercontinuïteit, waterdiepte, watervolume, etc.), en is in de beoordeling relevant voor de overgang van een KRW-oppervlaktewaterlichaam van de toestandsklasse goed naar zeer goed, of goed ecologisch potentieel naar maximaal ecologisch potentieel.⁷² Vorenstaande is in de afbeelding op de volgende pagina samengevat voor wat betreft de (chemische en) ecologische toestand van een natuurlijk KRW-oppervlaktewaterlichaam:



Bron: PBL

3. De ecologische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam kan worden ingedeeld in verschillende toestandsklassen en wordt bepaald door de onderliggende kwaliteitselementen. De normen worden door de lidstaten zelf vastgesteld.

⁷¹ Artikel 2.11 lid 1 sub b jo. Bijlage IIIa Bkl (voor natuurlijke wateren) en art. 2.12 Bkl voor kunstmatige en sterk veranderde wateren.

⁷² Dat is overigens iets anders dan dat waterschappen niet in dergelijke maatregelen (inrichtingsmaatregelen) kunnen investeren. Immers, de hydromorfologische kenmerken van rivier hebben wel invloed op in welke mate aan de overige kwaliteitselementen wordt voldaan. Inrichtingsmaatregelen hebben te gelden als aanvullende maatregelen in het maatregelenprogramma.

Natuurlijk vs. kunstmatig en sterk veranderde wateren

Voorts is het onderscheid tussen 'natuurlijke wateren' en 'sterk veranderde' of 'kunstmatige' wateren van belang.⁷³ Voor natuurlijke wateren – in Nederland zeer gering in aantal – zijn de ecologische doelen (Goede Ecologische Toestand: GET) vastgesteld op rijksniveau, ook wanneer het regionale wateren betreft.⁷⁴ Voor sterk veranderde of kunstmatige wateren – verreweg de meeste waterlichamen in Nederland – worden de ecologische doelen (Goed Ecologisch Potentieel: GEP) regionaal afgeleid en vastgesteld in het regionale waterprogramma, tenzij het rijkswateren betreft. Voor rijkswateren ligt de verantwoordelijkheid voor het afleiden en vaststellen van ecologische doelen bij kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen op rijksniveau.⁷⁵ Het GEP geldt voor alle kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen zoals *aangewezen* in een regionaal of nationaal waterprogramma (zie hieronder).⁷⁶ De ecologische doelen moeten zes jaarlijks opnieuw worden vastgesteld.

4. Voor natuurlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen geldt dat een goede ecologische toestand moet worden behaald. Voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen is het goed ecologisch potentieel het doel.

Aanwijzen oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig

KRW-oppervlaktewaterlichamen kunnen op grond van artikel 4 lid 3 KRW als sterk veranderd of kunstmatig worden aangewezen, indien de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de *hydromorfologische kenmerken* van het waterlichaam significante negatieve effecten zouden hebben op: het milieu in brede zin; de scheepvaart of recreatie; de wateropslag ten behoeve van o.m. drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie; de waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en afwatering; of *andere belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling*.⁷⁷ Daarnaast is vereist dat het doel of de doelen met het oog waarop een waterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig is

⁷³ Een 'kunstmatig waterlichaam' is "een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam" (art. 2(8) KRW). Een 'sterk veranderd' waterlichaam is "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" (art. 2(8) KRW). De definitiebepaling in bijlage I van het Bkl sluit hier (grotendeels) bij aan.

⁷⁴ STOWA (2018b). Zie ook de verwijzing hierna in art. 2.11 lid 1 onder a Bkl.

⁷⁵ Artikel 2.12 lid 1 Bkl.

⁷⁶ Artikel 2.12 lid 2 Bkl.

⁷⁷ Het is daarbij de vraag of aanwijzing ook aan de orde is op het moment dat dit alleen lokaal significante effecten heeft op een van de genoemde gebruiksfuncties. Puharinen et al (2024) menen dat dit niet het geval is.

aangewezen vanwege technische haalbaarheid of onevenredige kosten redelijkerwijs niet bereikt kan worden met ‘andere voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen’.⁷⁸

Bij de aanwijzing van een KRW-oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd in het nationale onderscheidenlijk de regionale waterprogramma’s hebben het Rijk onderscheidenlijk de provinciebesturen *beoordelingsruimte*. Het gaat dan met name om de uitleg van ‘andere belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling’ en om de beoordeling of de doelen met het oog waarop de hydromorfologische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam zijn gewijzigd inderdaad vanwege ‘technische of financiële haalbaarheid redelijkerwijs niet kunnen worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen’. Voor regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen dient het provinciebestuur de aanwijzing van regionale kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen draagkrachtig te motiveren in het regionale waterprogramma.⁷⁹ Uiteindelijk dient dit ook te gebeuren in het stroomgebiedbeheerplan en dient de aanwijzing om de zes jaar te worden herzien.⁸⁰

*Het aanwijzen van kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen geschiedt dus in drie stappen: (stap 1) Voor het bereiken van een goede ecologische toestand zijn wijzigingen van de **hydromorfologische** kenmerken noodzakelijk. Deze noodzakelijke hydromorfologische wijzigingen hebben (stap 2) een **significant** effect op het **milieu in brede zin; de scheepvaart, met inbegrip van havenfaciliteiten of recreatie; activiteiten waarvoor water wordt opgeslagen, zoals drinkwatervoorzieningen, energieopwekking of irrigatie; waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen, afwatering; of andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling**. De bescherming van de gebruiksfunctie (genoemd in stap 2) kan vanwege (stap 3) **technische onhaalbaarheid of onevenredige kosten** niet met ander, voor het milieu **aanmerkelijk gunstiger middelen** worden bereikt.*

Landbouw en visserij worden als gebruiksfunctie niet uitdrukkelijk genoemd als gebruiksfuncties ten behoeve waarvan oppervlaktewateren als sterk veranderd of kunstmatig kunnen worden aangemerkt (zie de opsomming hierboven bij stap 2). Het is dan ook niet zeker of KRW-oppervlaktewaterlichamen ten behoeve van deze gebruiksfuncties als sterk veranderd of kunstmatig mogen worden aangewezen. Beredeneerd zal moeten worden dat deze gebruiksfuncties vallen onder ‘andere even belangrijke duurzame activiteiten voor menselijke ontwikkeling’, die artikel 4 lid 3 sub a onder v KRW wel erkent als redenen voor aanwijzing. In onze ogen ligt dat bij een

⁷⁸ Artikel 4 lid 3 sub b KRW.

⁷⁹ Art. 4.4 lid 2 sub a Bkl (regionale kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen) en art. 4.10 lid 2 sub a Bkl (nationale kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen).

⁸⁰ Artikel 4 lid 3 sub b KRW.

agrarische gebruiksfunctie niet direct voor de hand. Ook zouden landbouw en visserij kunnen vallen onder 'waterhuishouding' als bedoeld in artikel 4 lid 3 sub a onder iv KRW, al is ook dat onzeker, omdat de KRW, jurisprudentie en *guidance documents* daarover geen duidelijkheid bieden.

In (regionale) waterprogramma's valt soms te lezen dat bepaalde regionale 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 veranderend waterlichaam zoals gegeven in artikel 2 (8) en 2 (9) KRW (en geïmplementeerd in bijlage I Bkl). Dat is evenwel onvoldoende. Wat moet gebeuren is dat de stappen van artikel 4 lid 3 KRW worden afgelopen. Een dergelijke (inhoudelijke) onderbouwing ontbreekt vaak in de (meest recente versies van de) regionale waterprogramma's. Dat geldt in ieder geval voor de meest recente regionale waterprogramma's van de provincie Zuid-Holland en Utrecht, waarin een inhoudelijke onderbouwing voor de aanwijzing van KRW-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd afwezig is.⁸¹ Ook de motivering van de aanwijzing van kunstmatig en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionaal waterprogramma Noord-Holland 2022-2027 voldoet naar ons oordeel niet aan de eisen die KRW en de Ow daaraan stellen. In het regionaal waterprogramma wordt slechts gesteld dat een aantal KRW-oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd is aangewezen, omdat herstel in de natuurlijke toestand niet meer mogelijk is doordat in het verleden ingrepen zijn gepleegd waarvan het onwenselijk of onmogelijk is dat ze ongedaan worden gemaakt.⁸² Daarmee wordt echter niet duidelijk waarom het bereiken van de GET significante negatieve effecten zou hebben voor de in de KRW genoemde limitatieve doelen. De aanwijzing van KRW-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig wordt slechts onderbouwd met het feit dat deze waterlichamen door de mens gegraven zijn. Voor de aanwijzing van kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen gelden echter de eisen van artikel 4 lid 3 KRW. Wellicht dat de motivering per waterlichaam is gegeven in het SGBP (en de bijbehorende KRW-factsheets), of in eerdere versies van het regionale waterprogramma (voorheen: regionale waterplannen)

⁸¹ Regionaal waterprogramma provincie Zuid-Holland 2022-2027 en Bodem- en waterprogramma provincie Utrecht 2022-2027.

⁸² Regionaal waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, p. 8.

maar dit is ons niet bekend, en dient nadrukkelijk op grond van nationale wetgeving (Bkl) ook te geschieden in het regionale waterprogramma.

5. Bezie, samen met de provincie(s), of de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in de regionale waterprogramma's juist is gebeurd (dat wil zeggen aan de hand van de criteria zoals opgenomen in artikel 4 lid 3 KRW). In onze optiek is de motivering die wordt gegeven in de regionale waterprogramma's hiertoe niet in alle gevallen toereikend. Het verdient daarom aanbeveling de aanwijzingen uitgebreider te motiveren in het regionale waterprogramma, dan wel duidelijke verwijzingen op te nemen naar de relevante documenten waarin die motivering is terug te vinden.

Vaststellen en afleiden goed ecologisch potentieel (GEP)

Ervanuit gaande dat de aanwijzing op een juridisch correcte wijze is gebeurd, dan moeten voor regionale sterk veranderde of kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen ecologische doelen worden afgeleid. Zowel het *afleiden* als het *vaststellen* van deze doelen is primair een provinciale verantwoordelijkheid. Op de waterschappen rust dus géén juridische verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de ecologische KRW-doelen. Ondanks dat het afleiden van de doelen formeel een provinciale verantwoordelijkheid is, leveren de waterschappen – vanwege hun kennis van het gebied en het watersysteem – als beheerders van de regionale oppervlaktewaterlichamen binnen de provincie daarvoor belangrijke input. Dit betekent niet dat de juridische verantwoordelijkheid voor het afleiden (of vaststellen) van de doelen daarmee dus bij de betreffende beheerder is komen te liggen. De juridische verantwoordelijkheid ligt formeel bij het provinciebestuur.

Om het afleiden van de ecologische doelen landelijk op uniforme wijze te laten plaatsvinden is de 'Handreiking KRW-doelen' vastgesteld.⁸³ Hoewel die Handreiking is opgesteld in afstemming/samenspraak met het Rijk, betekent dat niet dat het gebruik daarvan dus "KRW-proof is". Of anders gezegd; er is (nog) geen zekerheid dat als de ecologische doelen middels deze methode zijn afgeleid en vervolgens vastgesteld dat dit in overeenstemming is gebeurd met de KRW. Volledige juridische zekerheid kan pas worden verkregen op het moment dat het Hof van Justitie (of in ieder geval de Nederlandse rechter) hierover te oordelen krijgt en deze werkwijze akkoord bevindt. Als bij een geconstateerde schending van de KRW volgens de Handreiking is gehandeld,

⁸³ STOWA (2018a).

draagt het Rijk hier ook medeverantwoordelijkheid voor, aangezien de Handreiking ook onder zijn verantwoordelijkheid is vastgesteld.

Volgens de Handreiking wordt bij het vaststellen van de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde wateren de *Praagmatische methode* gehanteerd.⁸⁴ Dat houdt in dat de huidige ecologische toestand als uitgangspunt wordt gehanteerd (blauwe vlak op de afbeelding op de volgende pagina) en dat *alle* mogelijke maatregelen die kunnen worden genomen om de ecologische kwaliteit te verbeteren worden geïdentificeerd zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de kosten van de maatregelen. De waterkwaliteit die daarmee kan worden bereikt is het maximale ecologisch potentieel.⁸⁵ Vervolgens worden alle maatregelen die een (a) *significant* effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties, zoals scheepvaart, waterhuishouding, hoogwaterbescherming, afwatering, recreatie of wateropslag zoals voor de drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie, buiten beschouwing gelaten. Ook maatregelen die slechts (b) *een gering effect* hebben op de ecologische waterkwaliteit mogen volgens de Handreiking buiten beschouwing blijven bij de vaststelling van het ecologische doel. De waterkwaliteit die met de resterende maatregelen kan worden bereikt, levert de ecologische toestand op die voor het desbetreffende sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewater moet worden bereikt: het goed ecologisch potentieel (GEP) (groene vlak in de afbeelding hieronder).

Bij het vaststellen van het GEP mag volgens de Handreiking bovendien rekening worden gehouden met de *natuurlijke* locatiespecifieke achtergrondbelasting, zoals atmosferische depositie, kwel⁸⁶, uitspoeling van eerder geïnfiltreerd oppervlaktewater, natuurlijke nalevering (mineralisatie, uitloging) vanuit de bodem en uit- en afspoeling vanuit natuurgebieden. De Handreiking schrijft voor het verdisconteren van de natuurlijke achtergrondbelasting in het GEP een stappenplan voor. Antropogene achtergrondbelasting, zoals emissies vanuit RWZI's, riooloverstorten, huishoudelijke niet gerioleerde lozingen, industriële lozingen, emissies vanuit de landbouw, actuele en historische bemesting, verkeer en vervoer, mogen niet zonder meer in het GEP

⁸⁴ Formeel spreekt de Handreiking over twee methoden; de Praagmatische methode (vastgesteld in het Tsjechische Praag) en de Koninklijke weg. Bij de Koninklijke weg wordt geredeneerd vanuit een referentietoestand en wordt bepaald in hoeverre deze ecologische toestand wel of niet haalbaar is, gezien hydromorfologische veranderingen aan het waterlichaam en significante schade aan bestaande gebruiksfuncties e.d. Vervolgens wordt een maatregelenpakket opgesteld waarmee deze ecologische doelstellingen gehaald kunnen worden. De meeste waterschappen leiden de doelen evenwel af via de Praagmatische methode (STOWA (2018a), p. 17).

⁸⁵ In de praktijk worden maatregelen met gering effect niet in de doelafleiding betrokken en wordt veelal direct een GEP afgeleid. Zie STOWA (2018a), p. 27. Daarom is in de afbeelding ook enkel het GEP (en niet het MEP, maximaal ecologisch potentieel) opgenomen.

⁸⁶ Direct naar openwater en indirect via uit- en afspoeling.

worden verdisconteerd.⁸⁷ Ook historische belastingen mogen niet in het GEP worden verdisconteerd. Wel kunnen historische belastingen gelden als een natuurlijke omstandigheid, zodat dit aanleiding kan zijn om een beroep te doen op de KRW-uitzondering 'doelfasering' om het GEP voor een KRW-waterlichaam later dan in 2027 te bereiken. Alleen in het geval een (gerechtvaardigd) beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond, kan een minder streng doel (dan het GEP) hebben te gelden (gele vlak in de afbeelding hieronder).⁸⁸

AFBEELDING IV.2

Doelafleiding door Praag-matische methode.



Bij de vraag welke maatregelen *significante* gevolgen hebben voor het brede milieu of gebruiksfuncties of *gering* effect bij de vaststelling van het GEP buiten beschouwing mogen worden gelaten, komt de provincie beoordelingsruimte toe. De vraag is bovendien *welke* gebruiksfuncties kunnen worden betrokken, wanneer een aantasting precies 'significant' is en wanneer een maatregel een 'gering' effect heeft. Ten aanzien van het eerste punt, de vraag welke gebruiksfuncties kunnen worden betrokken bij het afleiden van het GEP, menen wij dat maatregelen alleen buiten beschouwing mogen worden gelaten voor zover deze significante gevolgen hebben voor gebruiksfunctie(s) die reden waren voor de aanwijzing van het betreffende KRW-oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd. 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 effect heeft op de landbouw⁸⁹ mag deze maatregel volgens ons dan ook niet buiten

⁸⁷ STOWA (2018a), p. 41-42.

⁸⁸ STOWA (2018a), p. 80.

⁸⁹ Hoewel landbouw niet uitdrukkelijk als gebruiksfunctie wordt genoemd, wordt er in het betreffende guidance document en de Handreiking wel degelijk van uitgegaan dat dit bij de vaststelling van het GEP ook een gebruiksfunctie is waarvoor verbetermaatregelen buiten beschouwing mogen worden gelaten, indien deze daar aantoonbaar significante negatieve gevolgen voor hebben. Voor zover de waterhuishouding of afwatering ten dienste staat van

beschouwing worden gelaten bij het afleiden van het GEP (waardoor er feitelijk dus een hoger doel geldt). En misschien belangrijker, een KRW-oppervlaktewaterlichaam kan alleen als kunstmatig of sterk veranderd worden aangewezen om *hydromorfologische* redenen (stap 1 van de aanwijzing) waardoor het voor de hand ligt dat mogelijke emissiebeperkende maatregelen niet buiten beschouwing mogen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Deze onzekerheden zijn gevat in de afbeelding hieronder.



Hoewel de Handreiking geen wet- en regelgeving is en dus niet uitgesloten is dat de toepassing van de Handreiking naar het oordeel van de rechter (of Europese Commissie) kan leiden tot strijd met de KRW, zijn de juridische risico's voor de waterschappen beperkt, omdat zij het GEP niet vaststellen en daar in juridische zin dan ook niet verantwoordelijk voor zijn.

6. Toepassing van de Pragmatische methode is risicovol. Dat risico ligt in eerste instantie bij de provincie, nu zij het GEP vaststelt in het regionale waterprogramma. Het risico is erin gelegen dat nog geen rechter zich heeft uitgelaten over de juistheid van het gebruik van deze methode. Wel volgt naar onze mening uit de systematiek van de KRW dat bij de afleiding van het GEP alleen hydromorfologische maatregelen buiten beschouwing kunnen worden gelaten als deze significant nadelige gevolgen hebben voor gebruiksfuncties ten behoeve waarvan een KRW-oppervlaktewaterlichaam uitdrukkelijk als sterk veranderd of kunstmatig is aangewezen.

agrarische gebruiksfuncties is dit verdedigbaar, omdat waterhuishouding en afwatering wel uitdrukkelijk in art. 4 lid 3 sub a onder iv KRW als redenen worden genoemd voor de aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig.

Technische doelaanpassing

Zoals gesteld moeten de ecologische doelen in een regionaal waterprogramma om de zes jaar opnieuw worden vastgesteld.⁹⁰ Dat betekent dat de ecologische doelen ten opzichte van de vorige planperiode kunnen wijzigen. Indien de wetenschappelijke inzichten over de effectiviteit van maatregelen, de KRW-maatlatten wijzigen of de beoordeling van de significante effecten van mogelijke verbetermaatregelen op gebruiksfuncties wijzigt, kan dit voor een sterk veranderd of kunstmatig KRW-oppervlaktewaterlichaam bijvoorbeeld tot een ander GEP leiden dan in de planperiode ervoor. Men spreekt in dit verband van een *technische doelaanpassing*. Een technische doelaanpassing is iets anders dan doelverlaging (zie par. 3.4.5). Met een technische doelaanpassing wordt het doel niet verlaagd, maar aangepast (omdat de effectiviteit van bepaalde maatregelen bijvoorbeeld achteraf gezien verkeerd is ingeschat). In theorie zal het doel dus ook strenger kunnen worden. Nu 2027 dichterbij komt en de inschatting is dat de KRW-doelen dan niet zullen worden bereikt, bestaat het risico dat de grenzen van de beoordelingsruimte bewust of onbewust worden opgezocht. Het is dan ook goed dat provincies en waterschappen zich van de hierboven geschetste risico's bewust zijn.

- 7. De ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen moeten om de zes jaar worden geactualiseerd. Dat kan leiden tot een *technische* aanpassing van het GEP.**
- 8. Pas op dat een technische doelaanpassing van het GEP door de provincie niet wordt gebruikt als geitenpaadje richting doelbereik in 2027. Iedere technische doelaanpassing van het GEP voor regionale wateren moet goed worden gemotiveerd in de regionale waterprogramma's.**

Het achteruitgangverbod bij KRW-oppervlaktewaterlichamen

Op grond van het Wezer-arrest moet per kwaliteitselement of stof als bedoeld in bijlage V KRW worden beoordeeld of de toestemming voor een project leidt tot een achteruitgang in toestandklasse van een KRW-oppervlaktewaterlichaam.⁹¹ Als een van de kwaliteitselementen als gevolg van de voorgenomen activiteit in klasse achteruitgaat (bijvoorbeeld van goed naar matig) dan is sprake van een (verboden) achteruitgang. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste toestandklasse bevindt (slecht) dan is iedere verslechtering van dat element een verboden achteruitgang.⁹² Onduidelijk is evenwel hoe, op basis van welke eenheid, kan worden

⁹⁰ Artikel 10.16 lid 2 Ob. In art. 4.8 lid 1 Wtw was ook expliciet een tussentijdse (gedeeltelijke) herziening mogelijk.

⁹¹ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433.

⁹² Uiteraard een (gerechtvaardigd) beroep op een uitzonderingsgrond daargelaten. Zie artikel 4.15 Bkl.

bepaald of in de laagste toestandsklasse sprake is van een verslechtering. In Nederland wordt hiervoor gebruik gemaakt van de EKR-score.⁹³ Hoewel het Wezer-arrest betrekking had op een natuurlijk oppervlaktewater (en dus de ecologische toestand) is verdedigbaar dat dit ook geldt voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen waarvoor het doel niet een goede ecologische toestand is, maar een goed ecologisch *potentieel*.

9. Van achteruitgang in de ecologische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam is sprake als een van de kwaliteitselementen in klasse achteruitgaat of een stofconcentratie niet langer voldoet. Als het betreffend kwaliteitselement of stof zich reeds in de laagste klasse bevindt, is iedere verslechtering verboden.

Bovendien heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat ook een tijdelijke achteruitgang een achteruitgang is in de zin van de KRW en in beginsel dus niet is toegestaan, tenzij een beroep kan worden gedaan op een van de toepasselijke uitzonderingsgronden (zie par. 3.4.5. van dit essay).⁹⁴ Overigens zou hier in de toekomst mogelijk verandering in kunnen komen, in die zin dat een tijdelijke achteruitgang onder voorwaarden wel is toegestaan (zie par. 3.5 van dit essay).

10. Ook een tijdelijke achteruitgang is een achteruitgang in de zin van de KRW en derhalve in beginsel niet toegestaan. Mogelijk komt hier in de toekomst verandering in vanwege een voorziene wijziging van de KRW waarin – onder voorwaarden – extra uitzonderingsgronden op het achteruitgangsverbod aan de KRW worden toegevoegd.

⁹³ ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949. 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.

⁹⁴ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang).

Voor de chemische kwaliteit bestaan zoals aangegeven maar twee toestandsklassen: "goed" of "niet goed". Als een chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof eerst niet werd overschreden en als gevolg van het project wel, dan is aannemelijk dat sprake is van een achteruitgang. Maar strikt genomen is er nog geen uitsluitel van wat het Hof van Justitie als een achteruitgang kwalificeert van de chemische oppervlaktewatertoestand. Voorzichtigheid blijft dus geboden. Als een oppervlaktewaterlichaam niet aan de chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof voldoet, dan is aannemelijk dat geen enkele voorzienbare verhoging van de concentratie van de betreffende stof meer is toegestaan. Dit volgt uit het Detmold-arrest.⁹⁵ Hoewel de betreffende overwegingen betrekking hebben op (de chemische toestand van) een grondwaterlichaam, lijkt ons dat de systematiek niet anders is bij het bepalen van achteruitgang van de chemische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam. Maar men moet hier zoals gezegd wel voorzichtig mee zijn, omdat het Hof van Justitie zich hier nog niet expliciet over heeft uitgelaten.

11. Van achteruitgang van de chemische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam is aannemelijk dat daarvan sprake is als een chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof eerst niet werd overschreden en daarna wel. Als een waterlichaam reeds niet aan de chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof voldoet, dan is verdedigbaar dat geen enkele voorzienbare concentratieverhoging is toegestaan. Volledige juridische zekerheid kan hierover evenwel - vanwege een gebrek aan jurisprudentie hieromtrent - nog niet worden gegeven.

Er is evenmin volledige juridische zekerheid ten aanzien van de vraag *vanaf welk moment het achteruitgangsverbod geldt*. Verschillende denkrichtingen zijn mogelijk en uit onderzoek blijkt ook dat landen er verschillende jaartallen op na houden. De volgende jaartallen zijn in ieder geval een mogelijkheid;

- 2000: het moment van inwerkingtreding van de KRW;
- 2004: analyse van de kenmerken van het stroomgebieddistrict, de beoordeling van de effecten van menselijke activiteiten op de toestand en de economische analyse van het watergebruik ex artikel 5 KRW moeten gereed zijn;
- 2006: monitoringsprogramma's van artikel 8 KRW moeten operationeel zijn;

⁹⁵ HvJ EU 28 mei 2020, ELCI:EU :C :2020 :391 (de op elk monitoringspunt gemeten waarden moeten ieder apart in aanmerking worden genomen).

- 2009: Vanaf dit moment moesten de maatregelenprogramma's van artikel 11 en de stroomgebiedbeheerplannen van artikel 13 afgerond en gepubliceerd zijn
- 2012: operationeel zijn van de maatregelenprogramma's.⁹⁶

Verdedigbaar is dat het achteruitgangverbod Europeesrechtelijk bezien in ieder geval sinds 2009 geldt. Vanaf dat moment moesten de stroomgebiedbeheerplannen (inclusief karakterisering, typering en indeling van de daarin gelegen KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen) en de maatregelenprogramma's immers gereed zijn, zodat vanaf dat moment kon worden beoordeeld of er al dan niet achteruitgang optreedt in de toestand van het water. De Advocaat-Generaal bij het Hof van Justitie houdt ook 2009 aan (in haar conclusie bij het Doñana-arrest).⁹⁷ De Advocaat-Generaal verwijst ter onderbouwing naar een tweetal arresten van het Hof van Justitie.⁹⁸ In die arresten overweegt het Hof dat de verplichtingen uit artikel 4 lid 1 KRW pas rechtstreeks gelden vanaf 22 december 2009. Dat neemt niet weg dat voor die datum, lidstaten zich op grond van het beginsel van gemeenschapstrouw dienden te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van artikel 4 ernstig in gevaar konden brengen.⁹⁹

Overigens is de vraag vanaf welk moment het achteruitgangverbod geldt (waarschijnlijk in ieder geval vanaf 22 december 2009) een andere vraag dan de vraag ten opzichte waarvan geen achteruitgang mag optreden (de beoordeling). Ook daarover bestaat in de praktijk onduidelijkheid. In de Beleidsregel Toetsingskader waterkwaliteit van Rijkswaterstaat wordt (voor rijkswateren) over het beoordelingsmoment het volgende opgemerkt:

“De beoordeling of sprake is geweest van achteruitgang, gebeurt in principe tijdens de KRW-planvorming, en dus niet op ieder moment of tussen jaren. Hierbij worden de Richtlijn KRW Monitoring Oppervlaktewater en Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW (www.helpdeskwater.nl/onderwerpen/monitoring/toetsen-beoordelen) gehanteerd. De toestand over een planperiode wordt beoordeeld als voortschrijdend gemiddelde over drie jaar op basisgegevens van het formele monitoringsprogramma. Toepassing van dit toetsingskader op nieuwe initiatieven verzekert evenwel dat deze initiatieven ook gedurende planperiodes geen achteruitgang kunnen veroorzaken.”

⁹⁶ Van Kempen 2012, p. 137.

⁹⁷ Conclusie A-G Kokott 3 december 2020, ECLI:EU:C:2020:987, punt 112.

⁹⁸ HvJ EU 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a. (C-43/10, EU:C:2012:560, punten 53 en 56), en 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 49).

⁹⁹ HvJ EU 11 september 2012, Nomarchiaki Aftodioikisi Aitoloakarnanias e.a., C-43/10, EU:C:2012:560, punt 60.

Wij menen dat verdedigbaar is dat ten opzichte van de *feitelijk bestaande* waterkwaliteit moet worden beoordeeld of er sprake is van een achteruitgang. Zoals aangegeven heeft het Hof van Justitie eerder geoordeeld dat *“iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen, ook al gaat het slechts om een tijdelijke achteruitgang van korte duur, gelet op de schadelijke gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien voor het milieu of de gezondheid van de mens.”*¹⁰⁰ Het Hof van Justitie erkent in voormeld arrest ook dat in de praktijk, vanwege de meetfrequenties voor de toestand- en trendmonitoring die (afhankelijk van de stof/kwaliteits-element) verschillen tussen een maand en zes jaar, en tijdelijke achteruitgang niet wordt opgemerkt. Dergelijke frequenties van de metingen, die worden verricht met het oog op de analyse, monitoring en eventuele opsporing, zijn volgens het Hof van Justitie evenwel niet relevant om in het kader van een onderzoek *vooraf* te beoordelen of er sprake is van de achteruitgang van een toestand.¹⁰¹ Een andere uitleg zou volgens het Hof bovendien niet verenigbaar zijn met de systematiek van de richtlijn en de doelstellingen die de richtlijn beoogt te bereiken.

Steun voor de opvatting dat achteruitgang gezien moet worden ten opzichte van de feitelijk bestaande waterkwaliteit kan ook worden gevonden in een aantal uitspraken van de Vlaamse rechter, de Raad van Vergunningenbetwistingen. In een uitspraak van 22 augustus 2024 (RvVB-A-2324-0984) overweegt zij namelijk in het kader van het (her)vergunnen van een lozing en de in dat verband relevante vraag of er al dan niet achteruitgang optreedt, dat rekening moet worden gehouden met de werkelijke chemische en feitelijke toestand van het oppervlaktewaterlichaam. Voor de feitelijk bestaande toestand sluit de Vlaamse rechter aan bij de vandaag de dag gemeten jaargemiddelde concentratie (maximaal gemeten over zes jaar) van de betreffende stof:

“Artikel 1.7.2.1.1, §4 Waterwetboek neemt uitdrukkelijk de bestaande toestand van het oppervlaktewaterlichaam als referentiepunt om te bepalen of de aanvraag voor een achteruitgang van het oppervlaktewaterlichaam zorgt, en niet eventuele bestaande vergunde lozingsnormen. Er moet dus concreet gekeken worden naar welke concentraties kobalt er op vandaag in de Grote Nete I worden gemeten stroomopwaarts en stroomafwaarts van de exploitatie van de tussenkomende partij. In die zin worden bestaande exploitaties wel meegenomen in de bestaande toestand, maar los van de vergunde omvang van bestaande lozingen. Ook het arrest nr. 7 C 25.15 van het Duitse Bundesverwaltungsgericht, waarnaar de tussenkomende partij verwijst om haar standpunt te ondersteunen, wijst erop dat rekening

¹⁰⁰ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350), punt 39.

¹⁰¹ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350), punt 41.

moet worden gehouden de werkelijke chemische en feitelijke toestand van het oppervlaktewaterlichaam in termen van waterkwaliteit."

Zie in vergelijkbare zin en volledigheidshalve nog een uitspraak van de Vlaamse rechter van 5 september 2024 (RVVb-A-2425-006) waarin het volgende wordt overwogen [Eigen onderstrepingen]:

"Er moet worden vastgesteld dat noch de bemalingsstudie, noch het advies van de VMM dat door de bestreden beslissing wordt bijgetreden, noch de bestreden beslissing zelf, aandacht besteden aan de vraag of de lozing van PFOS tot 100 ng/l, die het gevolg kan zijn van het vergunde project, een achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewater kan veroorzaken. Zo wordt geen onderzoek gedaan naar, en is er geen kennis van, de chemische toestand van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Of voor dit ontvangende oppervlaktewaterlichaam de milieukwaliteitsnorm is overschreden, is evenmin geweten. Er is ook niet geweten in welke klasse het kwaliteitselement "fysisch-chemische elementen" van het oppervlaktelichaam zich bevindt, noch wordt de vergunde concentratie aan PFOS tegen dit alles afgezet.

Op basis van artikel 1.7.2.1.1, §4 Waterwetboek en de geciteerde rechtspraak van het Hof van Justitie moet de vergunningverlenende overheid nochtans nagaan of er geen achteruitgang in de toestand wordt veroorzaakt als hij moet oordelen over een project waarbij een stof wordt geloosd waarvan in het ontvangende oppervlaktewaterlichaam de milieukwaliteitsnorm is overschreden. Dit veronderstelt dus dat de verwerende partij in de eerste plaats nagaat of de milieukwaliteitsnorm is overschreden in het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. In dergelijk geval bevindt het oppervlaktewaterlichaam zich in een ontoereikende chemische toestand waardoor iedere achteruitgang van dat kwaliteitselement een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam betekent. Eenzelfde onderzoeksplicht vloeit ook voort uit artikel 1.3.1.1, §1, eerste lid Waterwetboek, op grond waarvan de verwerende partij moet nagaan of er door het project 'schadelijke effecten' kunnen optreden, waaronder een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam."

Hoewel vorenstaande citaten (deels) betrekking hebben op de Vlaamse wet- en regelgeving, vormt die wetgeving wel een implementatie van de verplichtingen uit de KRW en laat daarbij zien hoe de Vlaamse regering (en in het verlengde daarvan de Vlaamse rechter) meent dat het achteruitgangsverbod moet worden uitgelegd. Kortom, vorenstaande betekent dat als een voorgenomen project ten opzichte van de bestaande feitelijke waterkwaliteit leidt tot een achteruitgang in de zin van de KRW (dan wel het behalen van de verbeteringseis in gevaar brengt), aannemelijk is dat de goedkeuring voor dat project moet worden geweigerd.

12. Verdedigbaar is dat de beoordeling of er sprake is van achteruitgang moet worden verricht ten opzichte van de bestaande feitelijke (en dus niet vergunde) waterkwaliteit. Het risico bestaat dat het Hof van Justitie na 2027 iedere verslechtering (ook binnen een (ecologische) toestandsklasse anders dan goed of zeer goed) ontoelaatbaar acht, omdat op dat moment de doelen moeten zijn behaald.

Goed om expliciet te vermelden is tot slot dat het achteruitgangsverbod dus niet gekoppeld is aan de termijn van 2027, maar in ieder geval al geldt sinds het verstrijken

van de implementatietermijn van de KRW. Goedkeuring voor projecten moet dan ook nu al worden geweigerd als deze projecten een achteruitgang tot gevolg hebben (zie hierna). Niet is uitgesloten dat de rechter na 2027 bij het niet behalen van een goede toestand *geen enkele verslechtering* meer toelaat (ook niet binnen de toestandsklassen van het kwaliteitselement (anders dan binnen de klassen goed en zeer goed)), omdat op dat moment de doelen immers moeten zijn behaald. Pas na 2027 weten we evenwel hoe het Hof van Justitie hier echt in staat, mocht het om een oordeel worden gevraagd.

3.4.2 De verbeteringseis en het achteruitgangsverbod bij grondwaterlichamen

Voor grondwaterlichamen geldt dat uiterlijk in 2027 sprake moet zijn van zowel een goede chemische toestand als een goede kwantitatieve toestand.¹⁰² Alle grondwaterlichamen in de zin van de Ow zijn KRW-grondwaterlichamen.¹⁰³ Grondwaterlichamen moeten worden aangewezen in de regionale waterprogramma's. Van een goede chemische toestand is sprake als wordt voldaan aan de voorwaarden als bedoeld in bijlage V, punt 2.3.2 bij de KRW. Daarnaast moet worden voldaan aan de eisen zoals opgenomen in bijlage IV, tabel I en A en B bij het Bkl.¹⁰⁴ Voorts moet sprake zijn van een balans tussen de aanvullingen en onttrekkingen van water uit een grondwaterlichaam.¹⁰⁵ Hiervan is sprake als wordt voldaan aan de voorwaarden als bedoeld in bijlage V punt 2.1.2 bij de KRW.

13. Voor grondwaterlichamen geldt dat sprake moet zijn van een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand.

Uit het Detmold-arrest van het Hof van Justitie volgt dat er sprake is van achteruitgang van de *chemische* toestand van een grondwaterlichaam als de kwaliteitseisen of drempelwaarden in de zin van artikel 3 lid 1 GWR eerst niet werden overschreden en als gevolg van het project wel. Als een waterlichaam reeds niet aan de kwaliteitseis of drempel voor de verontreinigende stof voldoet, dan is geen enkele voorzienbare verhoging toegestaan (zie ook par 3.4.1 van dit essay).¹⁰⁶ Ook is er sprake van achteruitgang als er geen evenwicht meer is tussen de onttrekkingen en aanvullingen

¹⁰² Art. 2(20) KRW. Zie ook art. 2.13 lid 1 en art. 2.14 lid 1 Bkl.

¹⁰³ Havekes et al (2022), p. 111.

¹⁰⁴ Artikel 2.14 lid 1 Bkl.

¹⁰⁵ Artikel 2.13 lid 1 Bkl.

¹⁰⁶ HvJ EU 28 mei 2020, ECLI:EU :C :2020 :391.

van het grondwaterlichaam, of als er sprake is van een toename van een reeds bestaand tekort, zo blijkt uit het Doñana-arrest.¹⁰⁷

14. Er is sprake van achteruitgang van de *chemische* toestand van een grondwaterlichaam als een van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden eerst niet werd overschreden en als gevolg van het project wel. Als een grondwaterlichaam reeds niet aan de kwaliteitseis of drempel voldoet, dan is geen enkele voorzienbare verhoging meer toegestaan.

15. Ook is er sprake van achteruitgang als er niet langer sprake is van een evenwicht tussen de onttrekkingen en aanvullingen van een grondwaterlichaam, of als sprake is van een toename van een reeds bestaande onbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater.

3.4.3 Toetsen aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

Sinds het Wezer-arrest is duidelijk dat niet enkel bij de vormgeving van de programma's en maatregelenpakketten de KRW-milieudoelstellingen van artikel 4 van betekenis zijn, maar dat deze doelen tevens in acht moeten worden genomen bij het verlenen van goedkeuring voor specifieke projecten. In het Wezer-arrest overweegt het Hof van Justitie immers dat: *"In dat verband zij beklemtoond dat op basis van de structuur van de afwijkingscategorieën van artikel 4, lid 7, van richtlijn 2000/60 kan worden geoordeeld dat artikel 4 van die richtlijn niet slechts beginselverplichtingen bevat, maar eveneens betrekking heeft op specifieke projecten."*¹⁰⁸ Het Hof van Justitie overweegt vervolgens dat lidstaten "hun goedkeuring" voor projecten moeten weigeren wanneer zij in strijd met het achteruitgangsverbod of de verbeteringseis worden uitgevoerd. Het moeten weigeren van de goedkeuring impliceert dat de beoordeling aan de verbeteringseis en het achteruitgangsverbod *vooraf* moet plaatsvinden, en dus nog voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Onduidelijk is of onder het begrip "goedkeuring" alleen individuele toestemmingsbesluiten (zoals vergunningen) wordt verstaan of bijvoorbeeld ook algemene regels (die in generieke zin bepaalde activiteiten onder voorwaarden toestaan). Wij menen dat niet is uitgesloten dat het begrip goedkeuring niet beperkt is tot vergunningen. Temeer, omdat de KRW geen vergunningplicht voorschrijft, zoals de mer-richtlijn dit bijvoorbeeld wél doet, maar voor bijvoorbeeld lozingen vanuit puntbronnen slechts een vereiste van 'voorafgaande regulering' voorschrijft. Voorafgaande regulering door algemene regels is op grond van de KRW dus mogelijk.

¹⁰⁷ HvJ EU 24 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:512, zaak C-559/19.

¹⁰⁸ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, punt 47.

Vorenstaande betekent wel dat ook bij het formuleren van algemene regels (bijvoorbeeld in het Bal of de Wsv) naar onze mening een toets aan de milieudoelstellingen van de KRW plaats dient te vinden. Dat zal in veel gevallen evenwel geen gemakkelijke opgave zijn, omdat het vooraf lastig inschatten is welke activiteiten, waar precies en in welke getale plaats zullen vinden. Tegen die achtergrond kan ervoor worden gekozen de algemene regel zo streng te maken dat overal aan de KRW-doelen wordt voldaan. Met maatwerkschriften of -regels kunnen de voorwaarden waaronder deze activiteiten plaatsvinden dan worden versoepeld op locaties waar de KRW-doelen dit toelaten. In de praktijk, is onze inschatting, zal evenwel vaak gewerkt worden met (soepelere) algemene regels in combinatie met een meldplicht waarbij vervolgens, als de KRW-doelen dat noodzakelijk maken, (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels gesteld kunnen (of eigenlijk moeten) worden als niet aan de KRW-doelen wordt voldaan. Vaak zal de tijd tussen de melding en het uitvoeren van de activiteit (veelal vier weken) onvoldoende zijn voor de betrokken overheid om die beoordeling te verrichten, voor zover het al proactief en adequaat op meldingen reageert (niet in de laatste plaats vanwege capaciteitsgebreken). Bovendien worden, met inwerkingtreding van de Ow, meer activiteiten dan voorheen nog uitsluitend gereguleerd middels een (specifieke) zorgplicht. Ook voor die activiteiten zal er de mogelijkheid (of eigenlijk verplichting) moeten zijn om, als de kwaliteit van het water dit vereist, strengere maatwerkvoorschriften en -regels te stellen en zal er actief op moeten worden toegezien dat dit ook daadwerkelijk gebeurt.

De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre deze praktijk verenigbaar is met de KRW, dat immers strikt genomen een 'voorafgaande regulering' vereist waarbij als de activiteit in strijd met de KRW-doelen zal worden uitgevoerd, de goedkeuring daarvoor eigenlijk zal moet worden geweigerd.¹⁰⁹ Daarbij is voorts onduidelijk onder welke voorwaarden activiteiten die uitsluitend onder de specifieke zorgplicht rechtmatig kunnen worden verplicht (gedeeltelijk) te stoppen, als dat nodig is gelet op het bereiken van de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW.

De toets aan de KRW-doelen dient bovendien ingevolge het Wezer-arrest "*per project*" plaats te vinden. De term project is niet in de KRW opgenomen, maar is in de arresten

¹⁰⁹ Zie in dit verband ook ABRvS 20 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522 In r.o. 23.1 overweegt de Afdeling dat: "*In artikel 11, derde lid, onder g, van de Kaderrichtlijn Water is bepaald dat zogeheten maatregelenprogramma's voor lozingen door zogeheten puntbronnen, dat wil zeggen bronnen op aanwijsbare locaties, een vereiste moeten bevatten inzake voorafgaande regulering. Het kan daarbij gaan om een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen of een voorafgaande toestemming of een registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen. In het Blbi is gekozen voor een registratie op basis van algemeen bindende regels, namelijk een meldingsplicht op grond van artikel 1.10 van het Blbi. Daarmee is voldaan aan het hiervoor genoemde vereiste over voorafgaande regulering uit artikel 11, derde lid, onder g, van de Kaderrichtlijn Water.*"

van het Hof van Justitie geïntroduceerd. Een nadere duiding daarvan ontbreekt evenwel. Aansluiting kan worden gezocht bij het projectbegrip uit andere EU-richtlijnen, maar uit onderzoek blijkt dat dat niet voldoende houvast biedt.¹¹⁰ Het is afwachten totdat het Hof van Justitie hierover uitsluitsel geeft. Bij de vormgeving en uitvoering van water(beheer)programma's evenals bij de beoordeling van bepaalde vergunningaanvragen en het vaststellen van maatwerkvoorschriften moet aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis worden getoetst.¹¹¹

Daarbij merken wij op dat die toets soms lastig te verrichten is. Voor lozingsactiviteiten geschiedt de toets aan de hand van het Handboek Immissietoets die als BBT-document voor lozingen is voorgeschreven en waarmee bij de vergunningverlening rekening moet worden gehouden. Het ontbreekt vooralsnog aan een deugdelijk (algemeen) (wettelijk voorgeschreven) toetsingskader om de effecten van een activiteit op de ecologische kwaliteit (van regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen) te toetsen. Dat kunnen activiteiten in het watersysteem zoals fysieke ingrepen (denk aan de aanleg van een steiger). Daar wordt op dit moment wel aan gewerkt.¹¹²

¹¹⁰ Van Holten (2022a); Van Holten (2022b).

¹¹¹ Op grond van het Bkl moet bij de omgevingsvergunningverlening namelijk (al dan niet expliciet) worden getoetst aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. Artikel 6.2 leden 2 t/m 4 Bkl bepaalt dit voor vergunningplichten opgenomen in de Wsv; artikel 7.12 leden 2 t/m 4 Bkl voor vergunningplichten opgenomen in de omgevingsverordening; artikel 8.22 Bkl voor omgevingsvergunningplichtige milieubelastende activiteiten ('mba's') met gevolgen voor watersystemen zoals aangewezen in het Bal en artikel 8.84 leden 2 t/m 5 Bkl voor de omgevingsvergunningplichtige wateractiviteiten zoals aangewezen in het Bal. Aan deze toets wordt voor de op rijksniveau geregelde vergunningplichten voor lozingen invulling gegeven middels artikel 8.84 en 8.88 Bkl en het daarin voorgeschreven Handboek Immissietoets. Deze beoordelingsregels zijn ook van toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften ex artikel 2.13 lid 6 Bal (een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk). Voor andere activiteiten dan lozingen ontbreekt een (*wettelijk vastgelegd*) toetsingskader als het Handboek Immissietoets. Wel zijn er enkele handreikingen waarbij bij de vergunningverlening door de waterbeheerder kan worden aangesloten. Zie bijvoorbeeld de Beleidsregel Toetsingskader waterkwaliteit (de vroegere bijlage 5 bij het Beheer en ontwikkelplan voor de Rijkswateren) voor de Rijkswateren (*Stcrt.* 2023, nr. 31977). Ook de water(beheer)programma's (waarin de artikel 11 KRW-maatregelen zijn opgenomen teneinde de artikel 4 KRW milieudoelstellingen te bereiken) spelen als beoordelingskader een rol bij de omgevingsvergunningverlening.

¹¹² Zie: [Ontwikkeling toetsingskader waterkwaliteit | STOWA](#) (laatst geraadpleegd op 4 augustus 2024).

16. De toets aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis moet vooraf plaatsvinden, dus voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Bij activiteiten die onder algemene regels vallen (bijvoorbeeld een meldplicht of een specifieke zorgplicht) vereist dit dat proactief wordt gezien of deze activiteiten in lijn met de KRW-doelen zijn. Het is de vraag of de werkwijze die momenteel wordt gehanteerd geheel KRW-proof is.

17. Bij de goedkeuring van projecten moet aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis worden getoetst. Als het project enkel kan worden uitgevoerd in strijd met (een van) deze verboden, dan moet de goedkeuring worden geweigerd.

3.4.4 Aard van het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

Al sinds inwerkingtreding van de KRW is er discussie of de doelen en normen uit de KRW resultaats- of inspanningsverplichtingen zijn. Hoewel het Hof van Justitie het in het Wezer-arrest, niet expliciet heeft over 'resultaatsverplichtingen' is het wel duidelijk dat dit wel het karakter is van de uit artikel 4 voortvloeiende verplichtingen, voor zover deze in het Wezer-arrest ter discussie stonden. Kenmerkend voor resultaatsverplichtingen zijn immers de termijnen waarbinnen de doelstellingen moeten worden gehaald en een stelsel van uitzonderingsbepalingen met strikte toepassingsvoorwaarden. De resultaatsverplichting, het halen van de doelen, rust (richting Europa) op de lidstaat. Volgens de interpretatie van de Nederlandse regering was aanvankelijk ook sprake van resultaatsverplichtingen, maar dan alleen ten aanzien van het uitvoeren van de afgesproken maatregelen.¹¹³ In een Kamerbrief van 27 juni 2024 wordt evenwel duidelijk gesteld dat het halen van de KRW-doelen als resultaatsverplichting heeft te gelden [eigen onderstreping]:

"Op grond van de KRW moeten eind 2027 alle doelen bereikt zijn. Dit geldt juridisch als een resultaatsverplichting, wat betekent dat de enige legitieme redenen om een KRW-doel niet te halen, te vinden zijn in een aantal expliciete bepalingen van de richtlijn: de 'uitzonderingsmogelijkheden'. Het is dus onvoldoende om aan te voeren dat een maximale inspanning heeft plaatsgevonden om al het mogelijke te doen (inspanningsverplichting). Voor elke parameter die op 22 december 2027 in een waterlichaam niet voldoet aan het KRW-doel moet daarom bekeken worden of een uitzonderingsmogelijkheid kan worden ingeroepen. Als een uitzonderingsgrond terecht wordt ingeroepen dan wordt aan de KRW voldaan, ook al is het KRW-doel niet gehaald."¹¹⁴

¹¹³ Kamerstukken II 2003/04, 28 898, nr. 12.

¹¹⁴ Kamerbrief 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719, p. 9 (Kamerstukken II, 2023/24, 27 625, nr. 672).

Dit standpunt sluit ook aan bij de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:3522) waarin zij expliciet in r.o. 22.1 onder verwijzing naar het Wezer-arrest overweegt dat de verplichtingen in artikel 4 lid 1 onder a en i t/m iii resultaatsverplichtingen zijn. Dat het Rijk eerder altijd heeft gecommuniceerd dat uitvoering van maatregelen eind 2027 voldoende is om aan de KRW te voldoen, en de waterschappen in navolging daarvan ook zijn uitgegaan, maakt niet dat deze interpretatie (ook toen al) niet strookte met de KRW.¹¹⁵ De doelen moeten, behoudens een gerechtvaardigd beroep op de KRW-uitzonderingsgronden, eind 2027 zijn behaald (resultaatsverplichting), en de waterschappen zullen geconfronteerd worden met de gevolgen, bijvoorbeeld in de vorm van intrekkingen of het moeilijker kunnen verlenen van vergunningen onder omstandigheden, als die doelen niet worden behaald.

Indien de bestuursrechter de lijn in het natuurbeschermingsrecht volgt, en dat ligt in onze ogen voor de hand, zal het waterschapsbestuur intrekking of aanscherping van een vergunning alleen kunnen weigeren als wordt aangegeven op welke manier de KRW-doelen dan wel zo snel mogelijk zullen worden bereikt. Het is dan ook verstandig om na te denken over hoe met dergelijke verzoeken zal worden omgegaan. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt over welke verontreinigingsbron of -bronnen worden aangepakt, binnen welke termijn en op welke wijze.

Bovendien is het in onze ogen aannemelijk dat vastgestelde maatregelen op grond van de KRW binnen 3 jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma al moeten zijn uitgevoerd.¹¹⁶ Als die veronderstelling juist is, zullen de maatregelen uit het nu lopende maatregelenprogramma (2022-2027) uiterlijk 3 jaar na vaststelling van dat programma moeten zijn uitgevoerd, en niet pas eind 2027.

18. Zowel het achteruitgangverbod als de verbeteringseis zijn resultaatsverplichtingen, waarbij laatstgenoemde verplichting ziet op het behalen van een goede toestand.

¹¹⁵ Dat is alleen anders als uitvoering van afgesproken maatregelen voldoende is om de KRW-doelen te halen.

¹¹⁶ Zie par. 3.2.4.

3.4.5 De uitzonderingsgronden op het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis

De KRW kent verschillende uitzonderingsgronden, variërend van termijnverlenging, doelverlaging en uitzonderingen in verband met onder meer 'andere duurzame ontwikkelingen'. Een beroep op een uitzonderingsgrond moet *vooraf* plaatsvinden en *per waterlichaam* gemotiveerd worden in het stroomgebiedbeheerplan (en het regionale waterprogramma), maar uit het *Schwarze Sulm*-arrest volgt ook dat het Hof van Justitie geen bezwaar heeft tegen de werkwijze waarbij uiterlijk met het verlenen van het goedkeuringsbesluit gemotiveerd een beroep wordt gedaan op een uitzonderingsgrond (ex artikel 4 lid 7 KRW) (en dit nadien in het stroomgebiedbeheerplan (en de regionale waterprogramma's) wordt verwerkt).¹¹⁷ Bovendien moeten de lidstaten bij toepassing van de uitzonderingen ervoor zorgen dat het bereiken van de doelstellingen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend wordt verhinderd of in gevaar wordt gebracht, verenigbaar is met andere Europese wet- en regelgeving op milieugebied en tenminste hetzelfde beschermingsniveau wordt gewaarborgd als onder de oude generatie waterrichtlijnen (artikel 4 lid 8 en 9 KRW). Een beroep op een uitzonderingsgrond zal draagkrachtig en per waterlichaam en kwaliteitselement/stof moeten worden gemotiveerd.

- 19. Bij het bepalen of sprake is van een uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 4 t/m 7 komt het bevoegd gezag discretionaire ruimte toe.**
- 20. Een beroep op een uitzonderingsgrond kan soms in het toestemmingsbesluit zelf, maar moet uiteindelijk ook worden opgenomen in het regionale waterprogramma en het stroomgebiedbeheerplan.**
- 21. Een beroep op een uitzonderingsgrond moet draagkrachtig en per waterlichaam en kwaliteitselement/stof worden gemotiveerd.**
- 22. Een beroep op een uitzonderingsgrond uit de KRW mag er niet toe leiden dat de doelen in andere delen van het stroomgebied niet worden gehaald en mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau dan onder de oude waterrichtlijnen (artikel 4 lid 8 en 9 KRW).**

Onderdeel van het KRW-impulsprogramma (actielijn 6) is de vormgeving van handreikingen voor de afzonderlijke uitzonderingsgronden. Wat betreft het achteruitgangsverbod kan alleen een beroep worden gedaan op artikel 4 lid 6 KRW (tijdelijke achteruitgang vanwege een uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorzien natuurlijke oorzaak, overmacht of ongeval) of artikel 4 lid 7 KRW (nieuwe

¹¹⁷ HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322.

veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen).¹¹⁸

In een *guidance document* wordt opgemerkt dat het onder meer vanwege klimaatverandering voorkomt dat bepaalde uitzonderlijke gevallen, zoals droogtes en overstromingen, zich vaker voor zullen doen. Voor de toepassing van artikel 4 lid 6 KRW dient telkens onderzocht te worden in hoeverre deze gevallen nog steeds als uitzonderlijk of redelijkerwijs niet te voorzien kunnen worden aangemerkt, gelet op het terugkerende karakter van deze gebeurtenissen. Voorts wordt opgemerkt dat het voor de toepasselijkheid van artikel 4 lid 6 KRW van belang is een onderscheid te maken tussen (redelijkerwijs onvoorziebare) droogte en (voorziebare) waterschaarste. Bij waterschaarste speelt met name de toename in de vraag (bijvoorbeeld van de landbouw of andere sociaaleconomische activiteiten) een rol, evenals een ontoereikende planning. Hoewel waterschaarste kan worden verergerd door (onvoorziene) droogte, wordt het daardoor als zodanig niet veroorzaakt, zodat artikel 4 lid 6 KRW daarvoor volgens het *guidance document* geen rechtvaardiging biedt.

Goed om te vermelden is verder dat artikel 4 lid 7 KRW geen betrekking lijkt te hebben op lozingen. Een van de voorwaarden van artikel 4 lid 7 KRW is dat sprake is van een project van een 'hoger openbaar belang'. In onder meer het eerder aangehaalde *Schwarze Sulm*-arrest oordeelde het Hof van Justitie dat de lidstaten discretionaire ruimte hebben bij het bepalen of er sprake is van een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond, in dat specifieke geval of er sprake is van een hoger openbaar belang in de zin van artikel 4 lid 7 KRW. In voormeld arrest geeft het Hof van Justitie aan dat de verduurzaming van de energiesector zo'n hoger openbaar belang kan zijn en dat in die specifieke casus het project *in concreto* ook een hoger openbaar belang diende.¹¹⁹

Men kan geen beroep doen op de mogelijkheid van *termijnverlenging* ex artikel 4 lid 4 KRW bij het verbod op achteruitgang.¹²⁰ Op dit verbod moet dus nu al acht worden geslagen. Termijnverlenging is wel mogelijk bij de verbeteringseis. Daar heeft Nederland (en ook andere lidstaten) royaal gebruik van gemaakt. De wijze waarop een

¹¹⁸ Voor nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkelingen kent artikel 4 lid 7 KRW, tweede gedachtestreepje, daarnaast een uitzonderingsgrond waarbij als aan bepaalde voorwaarden is voldaan, het is toegestaan dat een oppervlaktewaterlichaam zakt van een zeer goede toestand naar een goede toestand. In de praktijk heeft dit weinig betekenis, omdat in Nederland er (op dit moment) geen enkel KRW-oppervlaktewaterlichaam is dat zich in een zeer goede toestand bevindt. Zie verder de arresten van HvJ EU 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50); HvJ 4 mei 2016, Commissie/Oostenrijk (Schwarze Sulm) (C-346/14, EU:C:2016:322, punt 64), en 28 mei 2020, Land Nordrhein Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, punt 75).

¹¹⁹ HvJ EU 4 mei 2016, ECLI:EU:C:2016:322.

¹²⁰ Aldus AG Kokott 3 december 2020, ECLI:EU:C:2020:987 in zaak C-559/19, punt 153.

beroep op die uitzonderingsgrond is gemotiveerd, is nog niet door een rechter getoetst. Termijnverlenging is beperkt tot 2x6 jaar (tot uiterlijk 22 december 2027) en nadien is termijnverlenging enkel nog mogelijk als het niet bereiken van de doelen het gevolg is van zogenoemde 'natuurlijke omstandigheden' (bijvoorbeeld omdat de natuur tijd nodig heeft zich te herstellen als gevolg waarvan de effecten van al getroffen maatregelen langer op zich laten wachten).

Van de uitzonderingsgrond *doelverlaging* ex artikel 4 lid 5 KRW kan gebruik worden gemaakt indien aannemelijk is dat de milieudoelstellingen in waterlichamen vanwege hun natuurlijk gesteldheid of menselijke activiteiten niet (tijdig) of slechts tegen disproportionele kosten kunnen worden bereikt. Daarbij geldt dat klimaatverandering zelden de enkele reden zal zijn waarom de doelen niet worden behaald. Aan alle voorwaarden zal moeten worden voldaan.¹²¹ Bovendien moet worden bedacht dat disproportionele kosten niet hetzelfde is als hoge kosten en ook dat niet kan worden gewacht met het nemen van maatregelen die dan richting 2027 disproportioneel worden, omdat men te laat is begonnen met het nemen van maatregelen. Bij een beroep op doelverlaging mogen (disproportionele) kosten dus wel worden meegenomen (anders dan bij het vaststellen van het GEP). Bij doelverlaging kunnen voor specifieke waterlichamen en voor specifieke kwaliteitselementen dus lagere doelen worden vastgesteld, waarbij die lagere doelen de best mogelijke toestand moeten vertegenwoordigen die haalbaar is (en er overigens geen (verdere) achteruitgang optreedt). Daarbij is het goed om te bedenken dat doelverlaging als laatste redmiddel moet worden gezien en alleen toelaatbaar is als er geen proportionele alternatieven bestaan. Daarnaast kan men zich de vraag stellen of in die situatie ook van de doelverlaging gebruik *moet* worden gemaakt (verplichtend). Bovendien is het verlagen van de ecologische doelen (voor regionale kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen) een provinciale bevoegdheid. Omdat doelverlaging uiteindelijk een provinciale bevoegdheid is, zal de provincie dus ook dienen te onderbouwen of aan de gestelde voorwaarden is voldaan, waaronder of sprake is van disproportionele kosten. Provincies gebruiken daarbij wel de input/kennis van waterschappen en/of Rijkswaterstaat.¹²² Vooralsnog was het (rijks)beleid dat men nog geen beroep doet op doelverlaging, tenzij daar gegronde redenen voor zijn.¹²³ Er is evenwel een motie aangenomen waarin wordt voorgesteld

¹²¹ Te raadplegen via de volgende link: [river basin management in a changing climate-KH0924604ENN.pdf](#), p. 61.

¹²² Kamerbrief 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719, p. 10 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 27 625, nr. 672).

¹²³ Zie onder meer *Kamerstukken II*, 2021/22, 27 625, nr. 555, p. 12. Naar aanleiding van de tussenevaluatie eind 2024, kan een nieuwe afweging worden gemaakt, aldus wordt opgemerkt.

om de KRW-doelen zo snel en zo veel als mogelijk te actualiseren, inclusief toepassing van artikel 4 lid 5 KRW.¹²⁴

- 23. Wat betreft het verbod op achteruitgang kan enkel een beroep worden gedaan op artikel 4 lid 6 (voor zover de achteruitgang tijdelijk is en het gevolg van overmacht of een niet voorzienbaar of uitzonderlijke natuurlijke oorzaak) en/of artikel 4 lid 7 KRW (maar niet voor lozingen).**
- 24. Voor de verbeteringseis kan een beroep worden gedaan op verdere termijnverlenging (artikel 4 lid 4 KRW) voor zover het niet behalen van de doelen het gevolg is vanwege natuurlijke omstandigheden. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op artikel 4 lid 5 KRW (doelverlaging) of artikel 4 lid 7 KRW (maar niet voor lozingen).**
- 25. Bij doelverlaging voor regionale (sterk veranderde en kunstmatige) KRW-oppervlaktewaterlichamen is de provincie aan zet. Waterschappen leveren hiervoor vaak wel de benodigde (systeem)kennis. Het verdient daarom aanbeveling om met de betrokken provincie(s) nu al in onderling overleg te onderzoeken voor welke waterlichamen doelverlaging op termijn noodzakelijk is en strategieën te bepalen over het in dit kader vanaf 2027 te volgen beleid. Een van de voorwaarden bij een geslaagd beroep op doelverlaging (-en fasering) is dat sprake moet zijn van disproportionele kosten.**

3.5 Voorgestelde aanpassingen van de KRW

Het Hof van Justitie heeft, zoals hierboven aangegeven, geoordeeld dat ook een tijdelijke achteruitgang een achteruitgang is in de zin van de KRW en in beginsel dus niet is toegestaan, tenzij een beroep kan worden gedaan een toepasselijke uitzonderingsgrond. Meer specifiek heeft het Hof overwogen dat: *“iedere achteruitgang van de toestand moet worden voorkomen, ook al gaat het slechts om een tijdelijke achteruitgang van korte duur, gelet op de schadelijke gevolgen die daaruit kunnen voortvloeien voor het milieu of de gezondheid van de mens”*.¹²⁵ Door meetfrequenties (die variëren tussen een maand en zes jaar) kan het zijn dat een tijdelijke achteruitgang van een kwaliteitselement niet opvalt bij de toestand- of trendmonitoring (omdat het kwaliteitselement tegen die tijd mogelijk alweer is hersteld of de achteruitgang die vanwege het ene project optreedt, teniet wordt gedaan vanwege een andere (positieve)

¹²⁴ Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 685.

¹²⁵ HvJ 5 mei 2022, Association France Nature Environnement tegen Premier ministre en Ministre de la Transition écologique et solidaire. (C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350) (tijdelijke achteruitgang).

activiteit, zodat er per saldo niks (lijkt te zijn) gebeurd). Het Hof van Justitie merkt over deze situatie het volgende op [eigen onderstrepingen]:

"Dergelijke frequenties van de metingen die worden verricht met het oog op analyse, monitoring en eventuele opsporing – frequenties die naargelang kunnen variëren van en maand tot zes jaar – kunnen echter niet worden beschouwd als een relevant criterium om in het kader van het onderzoek vooraf waarnaar in punt 26 van onderhavig arrest wordt verwezen, te beoordelen of er sprake is van een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam. Het zou duidelijk onverenigbaar zijn met wat met name in de punten 38 en 39 van het onderhavige arrest is uiteengezet, om een uitlegging te aanvaarden volgens welke een achteruitgang in de toestand van een oppervlaktewaterlichaam gedurende een voorzienbare, in maanden of jaren uitgedrukte tijd, niet in strijd met de verplichting om de in artikel 4 lid 1 KRW van deze richtlijn bedoelde achteruitgang te voorkomen, zodat een project dat een dergelijke achteruitgang kan teweegbrengen, kan worden goedgekeurd zonder dat aan de voorwaarden van artikel 4, lid 7, ervan is voldaan, dat wil zeggen buiten elke controle om."

Kortom, ook een kortdurende achteruitgang is volgens het Hof van Justitie niet toegestaan. In die gevallen resteert enkel een beroep op een uitzonderingsgrond, hetgeen in het stroomgebiedbeheerplan (en het regionale waterprogramma) moet worden gemotiveerd.

Hoewel het Hof van Justitie heeft geoordeeld dat een tijdelijke achteruitgang ook moet worden aangemerkt als een achteruitgang in de zin van de KRW, en alleen is toegestaan als een gerechtvaardigd beroep op een toepasselijke uitzonderingsgrond kan worden gedaan, lijkt daarin mogelijk toch enige versoepeling te komen. De Europese Commissie introduceerde op 26 oktober 2022 een voorstel om enkele richtlijnen, waaronder de Grondwaterrichtlijn, de Richtlijn Prioritaire stoffen en de KRW te herzien.¹²⁶ Naar aanleiding van dit voorstel heeft Nederland, tezamen met andere lidstaten, in het kader van de behandeling van dit voorstel een tweetal non-papers ingediend.¹²⁷ In deze non-papers werd onder meer gepleit voor een alternatieve vorm van monitoring en rapportering, naast het 'one-out, all out'-principe, en aanvullende uitzonderingsmogelijkheden op het achteruitgangsverbod. Onder meer in het geval van tijdelijke effecten zonder langetermijneffecten en projecten die enkel bestaande verontreinigingen verplaatsen en geen nieuwe verontreiniging toevoegen.¹²⁸ Het gaat dan met name om door nieuwe menselijke activiteiten ontstane tijdelijke effecten. De Europese Raad heeft een overeenstemming bereikt over zijn onderhandelingsmandaat over voormeld voorstel en het akkoord ligt nu voor ter bespreking met het Europees Parlement en Commissie voor de definitieve tekst (de

¹²⁶ Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy.

¹²⁷ Kamerstukken II 2023/24, 27625, 664.

¹²⁸ Kamerbrief 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719, p. 18 (Kamerstukken II, 2023/24, 27 625, nr. 672).

trilogen).¹²⁹ Met het akkoord is onder meer gehoor gegeven aan de door Nederland geuite wensen in de twee non-papers.

Goed om op te merken dat de huidige wijze van rapportering geschiedt via het 'one-out, all-out'-principe. Als gevolg van dit principe is de voortgang die wel wordt gemaakt in het verbeteren van de waterkwaliteit minder goed zichtbaar. Als bijvoorbeeld op 42 van de 45 prioritaire stoffen die de chemische toestand voor KRW-oppervlaktewaterlichamen bepalen vooruitgang is geboekt, maar de resterende 3 stoffen nog niet aan de norm voldoen, kleurt het hele waterlichaam in de rapportages voor de chemie richting Brussel (nog steeds) rood. Er zijn overigens ook wel kaarten beschikbaar die een genuanceerder beeld geven (bijvoorbeeld van heel donkerrood tot licht rood (of een andere kleur) afhankelijk van hoeveel prioritaire stoffen nog niet aan de norm voldoen), maar die zijn minder bekend en maken geen deel uit van de informatie die richting Brussel moet worden gerapporteerd.¹³⁰ Door het introduceren van een alternatieve (extra) vorm van monitoring en rapportering worden verbeterrends beter inzichtelijk, waardoor het draagvlak voor te treffen maatregelen mogelijk kan worden vergroot.

De met het (akkoord bevonden) voorstel voorziene wijzigingen hebben onder meer betrekking op het updaten van de lijst met verontreinigde stoffen en daarvoor milieukwaliteitsnormen vast te stellen (o.a. met enkele (soorten) PFAS) met bijbehorende deadlines (2033 of 2039); het toelaten van (tijdelijke) achteruitgang als de korte termijneffecten geen blijvende gevolgen hebben, of enkel bestaande verontreiniging wordt verplaatst (zolang dit geen toename van verontreiniging tot gevolg heeft); het introduceren van een nieuwe manier van monitoring (en technieken) om zo verbeterrends beter inzichtelijk te maken en overal op een uniforme manier te meten, en het verschuiven van de deadline voor het bereiken van een goede chemische toestand voor grondwaterlichamen naar 2039. Of het uiteindelijk ook echt zo ver komt tot een definitieve aanpassing van de KRW (en andere richtlijnen) is nog afwachten.

26. De kans bestaat dat de KRW op termijn wordt herzien.

3.6 Gedeelde verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit in regionale KRW-wateren

3.6.1. Gedeelde verantwoordelijkheid

De verplichtingen uit de KRW rusten op de lidstaat Nederland. De KRW regelt niet hoe

¹²⁹ De inhoud van het akkoord kan worden geraadpleegd via: data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11383-2024-INIT/en/pdf/

¹³⁰ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl156605-chemische-waterkwaliteit-krw-2021>.

de verantwoordelijkheden intern moeten zijn belegd.¹³¹ In Nederland kan de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen worden aangemerkt als *een gedeelde verantwoordelijkheid*. Uiteindelijk moet met de uitvoering van de waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma voor de aangewezen KRW-oppervlaktewaterlichamen worden voldaan aan de omgevingswaarden voor een goede chemische toestand en een goede ecologische toestand of potentieel.¹³² Bovendien moet met de uitvoering van waterbeheerprogramma's, de regionale waterprogramma's en het nationale waterprogramma worden voorkomen dat er achteruitgang optreedt in aangewezen KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen.¹³³ Voor grondwaterlichamen dient de uitvoering van het regionale waterprogramma te verzekeren dat voor de daarin aangewezen grondwaterlichamen wordt voldaan aan de omgevingswaarden.¹³⁴

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het bereiken van de KRW-doelen vindt men op verschillende overheidsniveaus. Daarbij geldt telkens het adagium; de verantwoordelijkheid van een bepaalde overheid reikt niet verder dan waartoe er bevoegdheden zijn gekregen.

3.6.2. Taken en bevoegdheden

Waterschap

Aan de waterschappen zijn op grond van de Ow taken toegeedeeld op het gebied van het beheer van watersystemen¹³⁵ en het waterketenbeheer. Het gaat dan om het beheer van (regionale) watersystemen (dat bij provinciale omgevingsverordening aan het waterschap is toegeedeeld)¹³⁶ en de zuivering van stedelijk afvalwater, gebracht in

¹³¹ Art. 3 lid 2 KRW eist slechts dat de lidstaten zorgen voor passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van de KRW binnen ieder stroomgebieddistrict op hun grondgebied.

¹³² Artikel 4.13 lid 1 Bkl.

¹³³ Artikel 4.15 Bkl.

¹³⁴ Artikel 4.14 Bkl.

¹³⁵ Een watersysteem is in de bijlage bij artikel 1.1 Ow in onderdeel A onder: samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Een grondwaterlichaam is ingevolge diezelfde bijlage: afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen;. Grondwater is: water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat. Een oppervlaktewaterlichaam is: samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem en oevers, alsmede flora en fauna;.

¹³⁶ Artikel 2.17 lid 1 sub a onder 1 jo. artikel 2.18 lid 2 Ow jo. artikel 2.20 lid 3 Ow. Dit gebeurt dus bij provinciale verordening. Bij provinciale omgevingsverordening kan het beheer van regionale wateren ook worden toebedeeld aan andere openbare lichamen (sub a) en kan het beheer van vaarwegen worden toebedeeld aan waterschappen. Bij

een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk.¹³⁷ Het algemeen bestuur van het waterschap zal bovendien voor de watersystemen die bij het waterschap in beheer zijn een waterbeheerprogramma moeten vaststellen, waarbij rekening wordt gehouden met het regionale waterprogramma, voor zover het gaat om onder meer de uitvoering van de KRW.¹³⁸ Het waterbeheerprogramma bevat in ieder geval de maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de KRW en maatregelen ter uitvoering van de GWR.¹³⁹ Dat betekent dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor het in hun waterbeheerprogramma's uitwerken en daadwerkelijk uitvoeren van daarin opgenomen maatregelen om de KRW-doelen te bereiken.

Het Rijk heeft specifiek voor de Wsv een aantal instructieregels geformuleerd in het Bkl. Die instructieregels zijn opgenomen met het oog op het voldoen aan bepaalde Europeesrechtelijke verplichtingen, zoals de KRW. Zo moeten, voor zover in een Wsv regels worden gesteld over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in het beheer bij een waterschap, de vereisten van artikel 10 en 11 lid 3 onder g KRW in acht worden genomen.¹⁴⁰ Dat betekent kortweg dat in de Wsv moet zijn verzekerd, dat voor zover daarin lozingen worden gereguleerd, die regulering ook voorziet in het regelmatig bezien en zo nodig bijstellen van de toestemming voor de betreffende lozing. Daarnaast moet voor zover in een Wsv wordt bepaald dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten die gevolgen kan hebben voor een KRW-oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam, een beoordelingsregel worden opgenomen inhoudende dat de vergunningverlening niet leidt tot strijdigheid met het achteruitgangverbod of de verbeteringseis.¹⁴¹ Opvallend is overigens dat een dergelijke (verplichte) beoordelingsregel niet geldt wanneer in de Wsv lozingen uitsluitend worden gereguleerd middels algemene regels (bijvoorbeeld de zorgplicht) en daarvoor maatwerkregels of -voorschriften zouden kunnen worden gesteld. Een dergelijke bepaling is wel opgenomen voor het stellen van maatwerkvoorschriften voor op rijksniveau gereguleerde lozingen.¹⁴²

ministeriële regeling kunnen daarnaast rijkswateren worden aangewezen waarvan het beheer, in afwijking van het eerste lid, geheel of gedeeltelijk berust bij daarbij aangegeven niet tot het Rijk behorende openbare lichamen.

¹³⁷ Artikel 2.16 lid 1 sub a onder 2 Ow. Het waterschap kan ingevolge artikel 2.17 lid 2 Ow een andere rechtspersoon belasten met de exploitatie van een zuiveringstechnisch werk. Bovendien kunnen het waterschapsbestuur en het gemeentebestuur bij gezamenlijk besluit bepalen dat de zuiveringstaak, tot de taak van de gemeente behoort, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater (artikel 2.17 lid 3 Ow).

¹³⁸ Artikel 3.7 Ow.

¹³⁹ Artikel 4.3 Bkl.

¹⁴⁰ Artikel 6.1 Ow.

¹⁴¹ Artikel 6.2 Bkl.

¹⁴² Artikel 2.13 lid 6 Bal.

Het waterschap is daarnaast (in beginsel) bevoegd gezag voor lozingsactiviteiten op een (regionaal) oppervlaktewaterlichaam, op een zuiveringstechnisch werk en voor activiteiten waarvoor in de Wsv is bepaald dat het verrichten daarvan zonder omgevingsvergunning is verboden.¹⁴³ Het waterschap kan een vergunningplicht opnemen in de Wsv voor het onttrekken van grondwater en daarmee samenhangende infiltraties die niet onder de bevoegdheid van het Rijk of de provincie vallen (zie hierna). Daarnaast heeft het waterschap een (niet bindend) adviesrecht voor de indirecte lozingen in regionale oppervlaktewaterlichamen.¹⁴⁴

Het waterschap is tot slot belast met de uitvoering van de monitoringprogramma's waar het gaat om regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen.¹⁴⁵

Gemeente

De gemeente draagt de zorg voor de fysieke leefomgeving. Daaronder valt ook het bodem- en grondwatersysteem.¹⁴⁶ De gemeente heeft specifieke taken en bevoegdheden toebedeeld gekregen op het gebied van het beheer van watersystemen en de waterketen. Het gaat dan om de doelmatige inzameling van afvloeiend hemelwater, en het transport en de verwerking daarvan; het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijke gebied om nadelige gevolgen van de grondwaterstand te voorkomen (en voor zover niet reeds toevertrouwd aan andere overheden); inzameling en transport van stedelijk afvalwater; het beheer van watersystemen voor zover aan haar toebedeeld; en de zuivering van stedelijke afvalwater voor zover dat aan haar is toebedeeld.¹⁴⁷ Gemeenten mogen een rioleringsprogramma vast stellen, maar zijn daartoe niet verplicht.¹⁴⁸ Als zij daartoe overgaan, dan wordt in ieder geval aangegeven hoe invulling wordt gegeven aan de hiervoor vermelde grondwatertaak.

Verder heeft de gemeente door het te voeren ruimtelijk beleid in een omgevingsplan¹⁴⁹ invloed op de mate en plaats waarin activiteiten plaatsvinden (bijvoorbeeld het toelaten van industrie of agrarische activiteiten) die invloed kunnen hebben op het bereiken van de milieudoelstellingen van de KRW. Bij de vormgeving van een omgevingsplan moet via de afweging van het waterbelang rekening worden gehouden (met onder meer) de gevolgen van dat plan op de waterkwaliteit.¹⁵⁰ Daarbij wordt de opvatting van het bestuursorgaan dat is belast met het beheer van die watersystemen,

¹⁴³ Artikel 4.2 Ob.

¹⁴⁴ Artikel 4.35 Ob.

¹⁴⁵ Artikel 11.33 Bkl.

¹⁴⁶ Artikel 1.2 Ow.

¹⁴⁷ Artikel 2.16 lid 1 Ow jo. artikel 2.16 lid 2 Ow.

¹⁴⁸ Artikel 3.14 Ow.

¹⁴⁹ Artikel 2.4 Ow.

¹⁵⁰ Artikel 5.37 Bkl.

doorgaans het waterschap, betrokken. Tot slot is de gemeente veelal bevoegd gezag voor indirecte lozingen, waarbij de omgevingsdiensten optreden als uitvoerende dienst.

Provincie

Op de provincie rust de zorg voor *een gebiedsgerichte coördinatie* van de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeente en waterschappen, zo ook op het gebied van waterbeheer.¹⁵¹ De provincie is daarnaast verantwoordelijk voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater in grondwaterbeschermingsgebieden.¹⁵² In de provinciale omgevingsverordening moeten regels worden gesteld over de bescherming van de kwaliteit van grondwater vanwege de waterwinning in de bij de omgevingsverordening aangewezen gebieden, voor die grondwaterlichamen waarvoor de maatschappelijke functie drinkwateronttrekking is vastgesteld in het regionale waterprogramma.¹⁵³ De provincie *kan* daarnaast in de provinciale omgevingsverordening verschillende regels stellen met het oog op de waterkwaliteit en gelet op de aan haar toebedeelde taken. Deze regels kunnen de vorm aannemen van algemene regels, instructieregels of (strengere) omgevingswaarden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in drinkwaterbeschermingsgebieden, voor zover dat nodig is met het oog op het bereiken van de KRW-doelen daarbinnen. De provincie kan verder bijvoorbeeld een instructieregel opnemen inhoudende dat in bijvoorbeeld een omgevingsplan of Wsv bepaalde regels moeten worden gesteld met het oog op grondwaterbedreigende activiteiten.

Ook heeft de provincie een aantal taken op het gebied van het *beheer van watersystemen*.¹⁵⁴ Zo is de provincie beheerder van watersystemen voor zover zodat in de provinciale omgevingsverordening of ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.20 lid 3 Ow aan haar is toegekend. Daarvan is doorgaans overigens geen sprake. Daarnaast is de provincie belast met het beheer van de zwemwaterkwaliteit (voor zover deze taak niet berust bij de gemeente, een waterschap of het Rijk).¹⁵⁵

De provincie is ook belast met het *toezicht op het beheer van watersystemen*, voor zover dat is toegedeeld aan de waterschappen, met uitzondering van het beheer van primaire waterkeringen, waarmee het Rijk is belast.¹⁵⁶ Dat houdt ook in dat de provincie toezicht houdt of de maatregelen zoals opgenomen in het waterbeheerprogramma en

¹⁵¹ Artikel 2.18 lid 1 sub a Ow. Hierbij dienen wel de grenzen van artikel 2.3 lid 2 Ow in acht te worden genomen.

¹⁵² Artikel 2.18 lid 1 sub c Ow.

¹⁵³ Artikel 7.11 lid 1 sub Bkl.

¹⁵⁴ Artikel 2.18 lid 1 sub d Ow.

¹⁵⁵ Artikel 2.18 lid 1 sub d onder 3.

¹⁵⁶ Artikel 2.18 lid 1 sub d onder 2 Ow.

waarvoor de waterschappen aan de lat staan, wel worden uitgevoerd. Gebeurt dit niet, dan kan zij de tot haar beschikking staande instrumenten inzetten, zoals het geven van een instructie (voorheen; aanwijzing) of een instructieregel.¹⁵⁷ In het uiterste geval kan de provincie in de plaats van het waterschap een bepaalde bevoegdheid uitoefenen.

Het provinciebestuur legt bovendien in de provinciale omgevingsvisie de strategische kaders vast voor de regionale watersystemen. Dit heeft zowel betrekking op (regionaal) grond- als oppervlaktewater.¹⁵⁸ De omgevingsvisie vindt haar uitwerking in het regionale waterprogramma en de hiervoor aangehaalde provinciale omgevingsverordening.

Het provinciebestuur is verplicht een regionaal waterprogramma vast te stellen.¹⁵⁹ In het regionale waterprogramma wordt voor de regionale wateren de wateren met een maatschappelijke drinkwaterfunctie aangewezen.¹⁶⁰ Verder bevat een regionaal waterprogramma de aanwijzing van regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen, waarbij de kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen worden aangewezen in overeenstemming met artikel 4 lid 3 KRW en daarvoor een goed ecologisch potentieel kan worden vastgesteld, de aanwijzing van grondwaterlichamen en de aanwijzing van waterwinlocaties gelegen in voormelde waterlichamen. Ook bevat het regionale waterprogramma, voor zover relevant, de maatregelen als bedoeld in artikel 11 KRW (het maatregelenprogramma).¹⁶¹

Verder is het provinciebestuur bevoegd gezag voor de grotere grondwateronttrekkingen en voor onttrekkingen ten behoeve van drinkwater¹⁶² en voor de milieubelastende activiteit het aanleggen of gebruiken van een open bodemenergiesystemen en daarvan afkomstige lozingen van afvalwater op een oppervlaktewaterlichaam.¹⁶³ In sommige gevallen is de provincie ook bevoegd gezag voor indirecte lozingen.

Ook kan de provincie sturen op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties door een gemeente in een omgevingsplan, door hierover bijvoorbeeld instructieregels

¹⁵⁷ Artikel 2.23 lid 1 onder a sub 1 (instructieregel) en artikel 2.33 lid 2 onder c Ow (instructie).

¹⁵⁸ Artikel 3.1 Ow.

¹⁵⁹ Artikel 3.8 lid 2 Ow.

¹⁶⁰ Artikel 4.4 lid 1 Bkl. Het gaat dan om regionale wateren die worden gebruikt voor de onttrekking van voor de menselijke consumptie bestemd water en van waaruit dagelijks meer dan 10 m³ water wordt onttrokken, of van waaruit water wordt onttrokken voor meer dan 50 personen.

¹⁶¹ Artikel 4.4 leden 2 en 3 Bkl.

¹⁶² Artikel 16.1 t/m 16.5 Bal jo. art. 4.3 Ob

¹⁶³ Artikel 3.18 t/m 3.20 Bal jo. 4.6 lid 1 onder c Ob.

te stellen in de provinciale omgevingsverordening of hierover een instructie te geven.¹⁶⁴

Gedeputeerde staten zijn tot slot belast met de uitvoering van het monitoringsprogramma voor grondwaterlichamen.¹⁶⁵

Het Rijk

Tot slot rusten ook op nationaal niveau (niet alleen het Ministerie van I&W maar ook bijvoorbeeld LNVN (voorheen: LNV) en BZK), naast de verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat als de beheerder van de rijksoppervlaktewateren, diverse taken en bevoegdheden die van belang zijn voor de verwezenlijking van de KRW-doelen, óók in regionale watersystemen. Door het Rijk zijn in het Bkl de omgevingswaarden bepaald voor een goede chemische toestand en ecologische toestand van aangewezen KRW-oppervlaktewaterlichamen,¹⁶⁶ een goede kwantitatieve en chemische toestand van aangewezen grondwaterlichamen,¹⁶⁷ waterwinlocaties in een KRW-oppervlaktewaterlichaam,¹⁶⁸ en zwemlocaties.¹⁶⁹ Verder stelt de minister, in overeenstemming met de ministers die het aangaat, het nationale waterprogramma vast en de stroomgebiedbeheerplannen.¹⁷⁰ De minister is bovendien bevoegd gezag voor activiteiten in of bij waterstaatswerken in beheer bij het Rijk of in de Noordzee.¹⁷¹ Daarnaast valt te denken aan algemene normstelling over activiteiten in de nabijheid van oppervlaktewaterlichamen, regulerende bevoegdheden, bijvoorbeeld rondom de toelating en gebruik van gewasbeschermingsmiddelen gereguleerd op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, en taken en bevoegdheden in het kader van het meststoffenbeleid zoals op grond van de Meststoffenwet, en tot slot de bestrijding van bepaalde exoten die een negatieve invloed kunnen hebben op de ecologische waterkwaliteit, zoals rivierkreeften (waarvoor de minister van LNVN verantwoordelijkheid draagt).

27. Verschillende overheidslagen hebben taken en bevoegdheden om te sturen op waterkwaliteit. In Nederland is de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen een gedeelde verantwoordelijkheid.

¹⁶⁴ Zie over deze en andere sturings- en toezichtsmogelijkheden van de provincie en het Rijk ook Kegge (2022).

¹⁶⁵ Artikel 11.33 Bkl.

¹⁶⁶ Artikel 2.10, 2.11 en 2.12 Bkl

¹⁶⁷ Artikel 2.13 en 2.14 Bkl

¹⁶⁸ Artikel 2.15 Bkl.

¹⁶⁹ Artikel 2.19 Bkl.

¹⁷⁰ Artikel 3.9 lid 2 onder a en e Ow.

¹⁷¹ Zie hoofdstuk 6 en 7 Bal.

3.6.3. *Uitvoeren maatregelen in water(beheer)programma's is niet altijd voldoende*

Volgens de juridische systematiek zouden de KRW-doelen moeten worden bereikt als alle overheden de door hen in hun water(beheer)programma's opgenomen maatregelen tijdig uitvoeren (rekening houdend met de tijd die de maatregelen nodig hebben om hun volledige effectiviteit te bereiken). Het Rijk is hier, als systeemverantwoordelijke voor de implementatie van de KRW, richting Europa primair verantwoordelijk voor. Dit vraagt om een zorgvuldige toets of alle maatregelen gezamenlijk tot doelbereik leiden. Bij voorkeur wordt een maatregelenprogramma van een waterschap of provincie dan ook goedgekeurd door respectievelijk provincie en Rijk (ook al is dat wettelijk niet verplicht).¹⁷² Dan weten de waterschappen die het programma moeten gaan uitvoeren waar ze aan toe zijn. Door het overnemen van de door het waterschap voorgestelde maatregelen in hun eigen stroomgebiedbeheerplan of regionale waterprogramma kan worden aangenomen dat het Rijk en de provincie(s) met het door het waterschap voorgestelde maatregelenpakket instemmen (en impliciet goedkeuren) en dat dus voldoende achten wat betreft de invulling van de verantwoordelijkheid van het waterschap. Indien de minister van I&W of de provincie van oordeel zijn dat een maatregelenprogramma zoals dat in het waterbeheerprogramma van de waterschappen is opgenomen onvoldoende is of de verkeerde maatregelen bevat, dan dienen ze het waterschap daarvan op de hoogte te stellen en kunnen zij (minister of provincie) indien nodig gebruik maken van hun sturings- of toezichtsbevoegdheden (bijvoorbeeld door het geven van een daarop gerichte instructie). Doen zij dit niet, dan kan worden aangenomen dat de waterschappen aan hun verplichtingen voldoen door de voorgenomen maatregelen uit te voeren.

In zoverre kan worden verdedigd dat, zolang niet anders wordt aangegeven door Rijk of provincie, de verplichting die op het waterschap rust bestempeld kan worden als een resultaatsverplichting om de voorgenomen maatregelen uit te voeren. Dat is niet zo omdat de KRW-verplichting alleen ziet op het nemen van de maatregelen, maar omdat Nederland ervoor gekozen heeft het intern zo te regelen. Dit is echter wel een risicovolle benadering, omdat deze niet direct uit de KRW voortvloeit. Daar moet aan worden toegevoegd dat bij een aantal verplichte basismaatregelen de verplichting geldt deze regelmatig te toetsen en zo nodig te herzien. Dit ziet bijvoorbeeld op het toetsen of vergunningen nog adequaat zijn en indien nodig aangescherpt moeten worden, of dat er strengere 'beheersingsmaatregelen' nodig zijn. Voor zover het waterschap het bevoegd gezag is voor die toestemmingen, is dit ook op grond van het

¹⁷² Overigens geldt het wettelijk wel andersom; bij de vormgeving van waterbeheerprogramma's moet rekening worden gehouden met het regionale en nationale waterprogramma, zodat de maatregelen afgestemd moeten worden op de (voorgenomen) maatregelen die op die overheidsniveaus worden getroffen.

ationale recht een eigen verantwoordelijkheid van het waterschap om aan die verplichting te voldoen. Indien duidelijk wordt dat waarschijnlijk niet op tijd aan de doelen wordt voldaan, vereist artikel 11 lid 5 KRW een speciale aanpak, die onder meer inhoudt dat bestaande toestemmingen en vergunning moeten worden herzien en indien nodig bezien, die ook een verantwoordelijkheid bij de waterschappen legt.¹⁷³

28. Uitgangspunt van de Nederlandse systematiek is dat alle maatregelen op de verschillende overheidsniveaus, zoals belegd in de water(beheer)programma's en het stroomgebiedbeheerplan, moeten leiden tot het behalen van de doelen.

29. Voor zover het rijk of de provincie geen sturings- of toezichtsbevoegdheden hebben ingezet is verdedigbaar dat de waterschappen aan hun verplichtingen voldoen door de voorgenomen maatregelen uit te voeren. Dat is wel een risicovolle benadering, omdat de KRW eist dat de doelen in 2027 zijn behaald (resultaatsverplichting), zodat de Europese Commissie in dit geval een ingebrekestellingsprocedure kan starten tegen Nederland.

30. Voor bepaalde basismaatregelen (artikel 11 lid 3 KRW) en verplichtingen in het geval de milieudoelstellingen dreigen niet te worden behaald (artikel 11 lid 5 KRW) ligt er een bijzondere verantwoordelijkheid bij de waterschappen, als zijnde bevoegd gezag.

3.6.4. Maatregelen op basis van vrijwilligheid brengen risico's met zich mee

Een andere risicovolle handelswijze is dat in veel water(beheer)programma's gebruikt wordt gemaakt van niet-wettelijke instrumenten, zoals convenanten, (bestuurs)akkoorden, afspraken, tafels, beleidsbrieven, 'aanpakken', gebiedsgericht beleid door middel van gebiedsprocessen en programma's zoals het NPLG en het PPLG (voor zover die nog bestaan). Omdat de KRW zich richt tot de lidstaten hebben private actoren geen juridische verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen. Zij moeten zich natuurlijk wel houden aan algemene regels en eventuele vergunningvoorschriften, evenals aan juridisch afdwingbare afspraken waarbij zij partij zijn (bijvoorbeeld neergelegd in overeenkomsten). Tegen de schending van algemene regels of de vergunningvoorschriften moet door het bevoegd gezag in beginsel worden opgetreden. Het niet-nakomen van niet-juridisch bindende (vrijwillige) afspraken komt

¹⁷³ Die bestaat uit de volgende elementen: de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht; de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien; de monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld; eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de KRW-doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen.

in beginsel voor risico van de overheid/overheden die bij die afspraken betrokken is/zijn.

De uitvoering van de KRW te veel laten afhangen van vrijwillige medewerking van private actoren is daarom risicovol en een volle verantwoordelijkheid van de betrokken overheid. Dat klemmt des te meer als de effectiviteit van de vrijwillige maatregelen op voorhand niet duidelijk is. Indien blijkt dat vrijwillige maatregelen niet het gewenste resultaat opleveren of te weinig betrokkenen deelnemen aan de vrijwillige programma's en maatregelen, moet worden gemotiveerd waarom het juridisch bindend instrumentarium niet is ingezet. Ook dat is een risico voor de betrokken overheden. Waar het gaat om de ecologische doelen voor de regionale oppervlaktewateren die zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig, bestaat dat risico met name voor het provinciebestuur. Het provinciebestuur diende immers bij de afleiding van het GEP deugdelijk te motiveren waarom bepaalde maatregelen vanwege gering ecologisch effect of significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin buiten beschouwing zijn gelaten (zie par. 3.4.1).

31. De uitvoering van de KRW te veel laten afhangen van vrijwillige medewerking van private actoren is risicovol en de volle verantwoordelijkheid van de betrokken overheid als blijkt dat dit te weinig effectief is om op tijd de doelen te halen.

3.6.5. Onderlinge afhankelijkheid

Er bestaat dus een onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken overheden: wanneer maatregelen op het ene niveau tekortschieten, kan dit ook van invloed zijn op de effectiviteit van maatregelen op het andere niveau en uiteindelijk op de vraag of de KRW-doelen worden bereikt. Het is dus van belang dat beleid en maatregelen door de betrokken overheden goed op elkaar worden afgestemd. Uiteindelijk zullen de maatregelen van alle overheden tezamen ervoor moeten zorgen dat de KRW-doelen worden bereikt. In zoverre is dat dus (zie hierboven) een gedeelde verantwoordelijkheid. Door de gedeelde verantwoordelijkheid hebben zowel het Rijk als decentrale overheden (in het bijzonder provincies en waterschappen, maar ook gemeenten) bepaalde taken en bevoegdheden en kunnen of moeten op grond daarvan ook maatregelen nemen. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken (zover de eigen bevoegdheid en het eigen instrument reikt). De waterschappen hebben bijvoorbeeld geen bevoegdheden om generiek beleid vast te stellen ten aanzien van diffuse bronnen, zoals het generiek aanscherpen van het gebruik van meststoffen en de toelating en het gebruik van

gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden,¹⁷⁴ zodat zij in zoverre geen generieke maatregelen kunnen treffen om deze diffuse bronnen aan te pakken. Het Rijk heeft die bevoegdheid wel. De waterschappen hebben wel instrumenten om in speciale gevallen of in bijzondere gebieden maatwerkvoorschriften- of regels te stellen.

32. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid bestaat er ook een onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken overheden. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken (zover de eigen bevoegdheid en het eigen instrument reikt).

3.6.6. Eigen verantwoordelijkheid

Wanneer de doelen (dreigen) niet (te) worden bereikt, rijst de vraag in hoeverre dit aan een beheerder valt toe te rekenen en wat de (juridische) gevolgen daarvan (kunnen) zijn. Over het algemeen geldt dat een beheerder vanuit juridische optiek weinig valt te verwijten, indien hij aannemelijk kan maken dat zijn beheerprogramma voldoende passende maatregelen omvat(te) om de KRW-doelen (voor zover dat in zijn macht ligt; zie hierboven) te bereiken¹⁷⁵, dat deze maatregelen ook daadwerkelijk tijdig zijn of zullen worden uitgevoerd en dat de bevoegde bestuursorganen de door hen verleende toestemmingen met het oog op (een dreigende) overschrijding van de waterkwaliteitseisen tegen het licht hebben gehouden overeenkomstig artikel 11 lid 5 KRW.¹⁷⁶ Dat kan anders zijn wanneer een beheerder er niet in slaagt de

¹⁷⁴ Voor zover uit ervaringsregels blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen – worden beschouwd, zodat de waterschappen in zoverre wel taken en bevoegdheden hebben om deze emissies te reguleren. Zie HvJ EU 29 september 1999, C-231/97, ECLI:EU:C:1999:458, AB 2000/22, m.nt. C.W. Backes. Zie ook MvT bij Omgevingswet, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 620: ‘Onder het brengen van stoffen direct in een oppervlaktewaterlichaam worden in navolging van de Waterwet ook situaties verstaan, waarbij stoffen in de directe nabijheid van een oppervlaktewaterlichaam vrijkomen en via een kort transport door de lucht of de bodem naar de omgeving heeft uitgewezen ter plekke in het oppervlaktewaterlichaam geraken.’

¹⁷⁵ Dat kan onzes inziens in beginsel worden aangenomen als de waterbeheerprogramma’s niet evident te weinig of ineffectieve maatregelen bevatten (of maatregelen in het geheel niet zijn uitgevoerd) en de provincie of het Rijk niet van hun sturings- of toezichtsbevoegdheden gebruik hebben gemaakt.

¹⁷⁶ Art. 5.38 Ow lid 1 jo. art. 8.99 Bkl. De implementatie van de actualiseringsplicht ex art. 11 lid 5 KRW is minder duidelijk dan onder de Waterwet. Op grond van art. 6.22 lid 3 Wtw (oud) moest een watervergunning worden ingetrokken, indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 bedoelde doelstellingen (waaronder de chemische en ecologische waterkwaliteitsdoelstellingen) en belangen (sub b) of indien een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel een wettelijk voorschrift ter uitvoering daarvan, daartoe verplicht (sub c).

geprogrammeerde maatregelen (tijdig) uit te voeren, niet alle (juridische) instrumenten heeft ingezet om doelbereik te realiseren (waaronder ook de reguliere juridische instrumenten zoals vergunningverlening en het stellen van maatwerkvoorschriften alsmede een adequate handhaving) of wanneer de uitgevoerde maatregelen niet het gewenste effect blijken te hebben en daardoor de KRW-doelen niet (zullen) worden bereikt. In dergelijke gevallen kunnen van de beheerder in beginsel aanvullende maatregelen worden verwacht en mogelijk ook via de interbestuurlijke weg of via de rechter worden afgedwongen.¹⁷⁷ Het feit dat op andere overheidsniveaus onvoldoende of ineffectieve maatregelen worden genomen, kan een beheerder niet worden verweten. Van hem kan ook niet zonder meer worden verwacht dat hij de daardoor ontstane leemte uit eigen beweging en onder eigen verantwoordelijkheid opvult en al helemaal niet als dat zijn bevoegdheid te buiten zou gaan. Het zijn primair de overheidsorganen die in hun water(beheer)programma hebben aangegeven dat zij de betreffende maatregelen zouden uitvoeren, die op enig tekortschieten daarin kunnen worden aangesproken. Overigens bestaan er geen instrumenten voor waterschappen om hogere overheden (provincie of Rijk) (*bottom-up*) juridisch bindende aanwijzingen te geven of anderszins tot actie te dwingen. Wel kunnen zij, net zoals andere partijen, medeoverheden aanspreken op het (juist) uitvoeren van afgesproken maatregelen en in het verlengde daarvan aanspreken op de uitoefening van hun verantwoordelijkheden.

3.6.7. Restopgave

Wanneer onvoldoende maatregelen zijn geprogrammeerd of uit monitoringsresultaten blijkt dat geprogrammeerde maatregelen niet het gewenste effect dreigen of blijken te hebben, dan zullen er andere en/of aanvullende maatregelen moeten worden geprogrammeerd en uitgevoerd om de doelstellingen alsnog te bereiken,¹⁷⁸ tenzij voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam een technische doelaanpassing van het GEP mogelijk is (zie par. 3.4.1.).¹⁷⁹ In dat geval rijst de vraag welke overheid welke aanvullende maatregelen dient te treffen om de KRW-doelen te bereiken. De wet geeft hierover geen uitsluitsel. Twee punten zijn in onze ogen in ieder geval relevant bij het antwoord op deze vraag.

Enerzijds is relevant in hoeverre redelijkerwijs viel te verwachten dat de geprogrammeerde maatregelen te weinig effectief zouden zijn. In beginsel ligt het voor de hand dat de overheid die de ineffectieve maatregelen heeft genomen, aanvullende maatregelen neemt, zeker als de onzekerheden over de effectiviteit van de

¹⁷⁷ Er ontstaat dan onder de systematiek van de Omgevingswet een programmaplicht (art. 3.10 lid 2 sub a Ow) of een verplichting om een bestaand programma aan te passen (art. 3.11 Ow).

¹⁷⁸ Zie artikel 11 lid 5 KRW.

¹⁷⁹ Voor de GCT en de GET is een technische doelaanpassing niet mogelijk.

maatregelen al groot waren. Het opnemen van maatregelen in maatregelenprogramma's waarvan grote onzekerheid bestaat over de effectiviteit ervan is een groot risico, zeker in de huidige generatie maatregelenprogramma's in water(beheer)programma's, omdat daarmee de KRW-doelen in 2027 moeten zijn bereikt. Als de maatregelen niet effectief blijken en er worden onvoldoende andere maatregelen uitgevoerd die deze onzekerheid kunnen opvangen, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het niet bereiken van de KRW-doelen in 2027 in beginsel bij de overheid die deze maatregel in zijn (beheer)programma heeft opgenomen (zie par. 3.6.5.). Naarmate er meer maatregelen zijn opgenomen waarvan de effectiviteit onzeker is, zoals voorlichtingscampagnes en vrijwillige (gesubsidieerde) maatregelen van derden, zullen er extra maatregelen in het maatregelenprogramma moeten worden opgenomen (en uitgevoerd) om eventueel tegenvallende resultaten te compenseren.

Anderzijds is het van belang in onderling overleg en nadere afstemming te bepalen op welke niveau het meest efficiënt en effectief aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen. Daarbij zal ook gekeken moeten worden naar de meest efficiënte en effectieve manier van ingrijpen en hoe de kosten van de te treffen extra maatregelen evenredig (en over de verschillende overheidslagen) moeten worden verdeeld.¹⁸⁰ Het alsmaar efficiënter maken van RWZI's kan bijvoorbeeld minder kosteneffectief zijn dan het terugbrengen van de hoeveelheid meststoffen die op grond van de Meststoffenwet op agrarisch land mag worden opgebracht of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, en past ook beter bij het in het EU-recht geldende beginsel dat milieuvervuiling bij voorkeur aan de bron moet worden aangepakt in plaats van te investeren in end-of-pipe technieken. Hoewel geen juridische verplichting, ligt vanuit het oogpunt van de efficiëntie de voorkeur bij bronmaatregelen, maar welke maatregel(en) door welke overheden worden getroffen om het doelgat te dichten is

¹⁸⁰ Freriks, Koeman & van Rijswijk (202), p. 41.

uiteindelijk het resultaat van politiek bestuurlijke afwegingen. Maatschappelijke kosten-batenanalyses kunnen daarbij behulpzaam zijn.

33. In de situatie dat de KRW-doelen (dreigen) niet (te) worden behaald geldt over het algemeen dat een waterbeheerder vanuit juridische optiek weinig valt te verwijten, indien hij aannemelijk kan maken dat zijn beheerprogramma voldoende passende maatregelen omvat(te) om de KRW-doelen (voor zover dat in zijn macht ligt; zie hierboven) te bereiken en dat deze maatregelen ook daadwerkelijk tijdig zijn of zullen worden uitgevoerd. Dat is mogelijk anders als bepaalde maatregelen niet zijn uitgevoerd (of niet het gewenste effect hebben) of wanneer niet alle (juridische) instrumenten zijn ingezet. Ook zal de waterbeheerder als bevoegd gezag moeten voldoen aan de uit artikel 11 lid 5 KRW voortvloeiende actualiseringsplicht voor verleende toestemmingen.

3.6.8. Andere overheden aanspreken door het waterschap

Het concept van de gedeelde verantwoordelijkheid brengt in de situatie dat de KRW-doelen niet gehaald lijken te gaan worden met zich dat op iedere betrokken overheid *afzonderlijk* de verplichting rust het initiatief te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren.¹⁸¹ Dit is geen juridische (in rechte afdwingbare) verplichting, maar ligt in het verlengde van de gedeelde verantwoordelijkheid. Overigens is in de Omgevingswet een (meer algemene) samenwerkingsverplichting opgenomen in artikel 2.2. Die bepaling is ook relevant voor het bereiken van de KRW-doelen, dat immers zoals gesteld een gezamenlijke opgave is. Met deze wettelijke samenwerkingsverplichting wordt het belang van samenwerking bij de formulering van doelstellingen en maatregelen om te voldoen aan de KRW nog eens extra benadrukt. Om de andere betrokken overheden op hun (deel van de) verantwoordelijkheid te wijzen kunnen bestaande (bestuurlijke) overlegstructuren worden gebruikt. Het in overleg treden en aansporen tot actie zal voldoende substantieel moeten zijn om aan de eigen (deel van de gezamenlijke) verantwoordelijkheid te voldoen. Ook dat is geen harde juridische verplichting, maar de samenwerkingsverplichting betekent onzes inziens wel dat niet kan worden volstaan met een enkele poging tot in overleg te treden. De dialoog zal actief moeten worden (blijven) gezocht. Het Rijk heeft met het eerder aangehaalde KRW-impulsprogramma en het Bestuurlijk Overleg KRW al een eerste stap gezet tot overleg (en daarmee tot het nemen van de regie die tot dan toe grotendeels ontbrak) en inventariseert daarbij met de regio's de resterende waterkwaliteitsknelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen. In navolging van het Rijk wordt op dit moment (zoals

¹⁸¹ Groothuijse & Van Rijswijk (2023), p. 41.

reeds in de inleiding aangegeven) ook door een aantal provincies provinciale KRW-impulsprogramma's vormgegeven.¹⁸²

In een Kamerbrief wordt ingegaan op de voortgang van de verschillende actielijnen uit het KRW-impulsprogramma.¹⁸³ Daarin wordt ook opgemerkt dat wordt uitgezocht waar verwacht wordt dat de doelen niet worden gehaald, en welke handelingsperspectieven en interventies er nog zijn om de KRW-doelen (alsnog) te halen. Op basis hiervan kunnen in 2025 in overleg met de regionale partijen bestuurlijke keuzes gemaakt worden over de vervolgstappen, zoals eventueel aanvullend beleid, het nemen van aanvullende maatregelen, of welke legitieme uitzondering van de KRW kan worden toegepast, aldus de Kamerbrief. In de Kamerbrief wordt ook ingezet op acties rondom het toelaten, gebruik en toezicht en handhaving van gewasbeschermingsmiddelen. Daarin wordt bijvoorbeeld opgemerkt dat een wijziging van de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden is voorzien, zodat het Ctgb zal gaan toetsen aan de KRW-normen bij de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en het herzien van bestaande toelatingen met het oog op het voldoen aan de KRW-normen. Dit in opvolging van een aanbeveling van de Rli.¹⁸⁴ In de brief worden ook nog enkele andere acties genoemd zoals (niet uitputtend) de effectiviteit van het huidige VTH-stelsel voor indirecte lozings onderzoeken en waar mogelijk verbeteren; bij alle RWZI's bezien of en zo ja welke opgaven hier liggen, onder meer door het uitvoeren van immissietoetsen op het effluent, etc.

Kern van het (nog) te voeren overleg moet volgens ons zijn om met elkaar een aanvullend (en concreet) maatregelenpakket vorm te geven dat voldoende robuust is om de restopgave aan te pakken. Dat zal verder moeten gaan dan het enkel uitvoeren van nieuwe onderzoeken. Die tijd is voorbij. Het betekent ook dat in sommige gevallen (politieke) niet-populaire keuzes moeten worden gemaakt, zoals het (verder) aanscherpen van bestaande toestemmingen.¹⁸⁵ Bij een overheid die Europese verplichtingen, waaronder de KRW-doelen, serieus neemt is voor het adagium 'eens gegeven, blijft gegeven' geen (of maar zeer beperkt) ruimte. Dat voor dit adagium geen, of slechts zeer beperkt ruimte is, blijkt ook wel uit de eerder aangehaalde ingebrekestellingsprocedure die door de Europese Commissie is opgestart en betrekking heeft op het (niet) periodiek bezien van lozingsvergunningen (zie ook hoofdstuk 2 onder punt 7). Omdat het de betrokken overheid is die de maatregel treft, die voor de kosten daarvan op zal moeten dragen, ligt het ons inziens voor de hand dat hierover in het te voeren overleg afspraken worden gemaakt. Waterschappen hebben in het bijzonder baat bij het nemen van initiatief om de restopgave aan te pakken,

¹⁸² Zie o.a. de in maart 2024 verschenen 'Notitie Handelingsperspectief Kaderrichtlijn Water provincie Utrecht', te raadplegen via: [Notitie Handelingsperspectief Kaderrichtlijn Water provincie Utrecht \(provincie-utrecht.nl\)](https://www.provincie-utrecht.nl).

¹⁸³ Kamerbrief 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719, p. 2 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 27 625, nr. 672).

¹⁸⁴ Rli (2023).

¹⁸⁵ Daartoe verplicht de KRW ook. Zie nogmaals artikel 11 lid 5 KRW.

omdat vooral zij bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden geconfronteerd kunnen worden met de (gevolgen) van het niet halen van de KRW-doelen. Bijvoorbeeld omdat projecten geen doorgang kunnen vinden, vergunningen niet verleend kunnen worden of vergunningen aangescherpt of gehandhaafd moeten worden. Eigen initiatief kan ook het risico op succesvolle juridische procedures over te nemen (aanvullende) maatregelen of aansprakelijkstellingen in de toekomst verkleinen.¹⁸⁶ Waterschappen hebben niet enkel een taak en verantwoordelijkheden ten aanzien van het (verbeteren) van de waterkwaliteit, maar hebben ook taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het gebied van wateroverlast- en veiligheid. Het kan voor komen dat deze taken elkaar tegenwerken. Zo kan het zijn dat het maaien van watergangen teneinde de doorstroming te bevorderen (en zo overstromingen te voorkomen) haaks staat op het verbeteren van de ecologische kwaliteit in dat betreffende waterlichaam. Het waterschap zal dan een afweging moeten maken tussen de verschillende (beheer)doelen en zo nodig andere maatregelen treffen om uiteindelijk alle doelstellingen (tijdig) binnen de Europeesrechtelijke randvoorwaarden te bereiken.

34. Het concept van de gedeelde verantwoordelijkheid brengt in de situatie dat de KRW-doelen niet op tijd gehaald dreigen te worden met zich dat op iedere betrokken overheid *afzonderlijk* de verplichting rust het initiatief te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. Om de andere betrokken overheden op hun (deel van de) verantwoordelijkheid te wijzen kunnen bestaande (bestuurlijke) overlegstructuren worden gebruikt. Het in overleg treden en aansporen tot actie zal voldoende substantieel moeten zijn om aan de eigen (of het eigen deel van de gezamenlijke) verantwoordelijkheid te voldoen.

35. Kern van het (nog) te voeren overleg moet volgens ons zijn om met elkaar een aanvullend (en concreet) maatregelenpakket vorm te geven dat voldoende robuust is om de restopgave aan te pakken.

36. Waterschappen hebben in het bijzonder baat bij het nemen van initiatief om de restopgave aan te pakken, omdat vooral zij bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden geconfronteerd kunnen worden met de (gevolgen) van het niet halen van de KRW-doelen.

¹⁸⁶ Die aansprakelijkheid kan worden verkleind, omdat een onrechtmatige daad op grond van art. 6:162 BW ook toerekenbaar moet zijn.

3.7 Overige aspecten (participatie, rechtsbescherming, financiële aspecten en dilemma's)

3.7.1. Participatie

Publieke participatie is verplicht op grond van artikel 14 KRW. Het publiek heeft recht op informatie over de watertoestand en dient betrokken te worden bij de besluitvorming. Betrokkenheid bij de besluitvorming leidt tot betere besluiten omdat meewegen van alle relevante belangen leidt tot beter beheer met meer draagvlak, zo is de gedachte. Een tweede, procedurele, voorwaarde voor waterbescherming is dat particulieren (burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven) niet alleen een wettelijk beschermingsniveau en de mogelijkheid tot inspraak wordt geboden, maar dat zij hun rechten ook aan een onafhankelijke rechter voor kunnen leggen. In Nederland oordeelt van oudsher de bestuursrechter over de meeste omgevingsrechtelijke geschillen. Dit is een toegankelijke, goedkope rechtsgang die open staat voor belanghebbenden. Het is echter een zorgelijke ontwikkeling dat de Nederlandse overheid enerzijds investeert in participatie bij de besluitvorming over waterprogramma's en gebiedsprocessen en anderzijds de burger steeds minder bestuursrechtelijke rechtsbescherming biedt, onder meer door zo weinig mogelijk gebruik te maken van juridische instrumenten waar bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen openstaat. Dat geldt voor programma's, algemene regels en beleidsregels, maar ook voor de meer informele vormen waarin maatregelen worden afgesproken samen met de belanghebbenden in een gebied en bestuursovereenkomsten.¹⁸⁷

3.7.2. Rechtsbescherming

In Nederland staat geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open tegen programma's, algemene regels, beleidsregels en bestuursovereenkomsten en kan slechts tegen concrete besluiten (peilbesluiten, vergunningen, projectbesluiten voor de aanleg of verbetering van waterstaatswerken) beroep bij de bestuursrechter worden ingesteld. Er zijn steeds minder besluiten waartegen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open staat. Wel kan de bestuursrechter worden gevraagd om programma's, algemene regels en beleidsregels waarin een appellabel besluit¹⁸⁸ zijn grondslag heeft, exceptief te toetsen in een procedure tegen dat besluit. De exceptieve toetsing was bijvoorbeeld aan de orde bij de PAS-uitspraak van de Afdeling (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS: 2019:1603), waardoor de stikstof problematiek op scherp werd gesteld. Die exceptieve toetsing heeft echter een terughoudend karakter. Het Europese

¹⁸⁷ Bij een programma is alleen beroep mogelijk tegen een beschrijving van een activiteit waardoor die activiteit is toegestaan (artikel 1 van bijlage 2 Awb) zoals gewijzigd door de Invoeringswet Omgevingswet.

¹⁸⁸ Een appellabel besluit is besluit waartegen bij de bestuursrechter kan worden opgekomen (en dus voor rechtsbescherming vatbaar is).

recht biedt particulieren ook op dit terrein een minimumbeschermingsniveau, ook al is de rechter die rechtsbescherming moet bieden soms de civiele rechter.

3.7.3. Financiële aspecten

Een verandering die grote gevolgen heeft voor het waterbeheer in de Unie is het prijsstellingsbeleid en de verplichting de kosten voor waterdiensten terug te winnen bij de gebruikers van die diensten. "Waterdiensten" is een ruim begrip en kan praktisch het gehele waterbeheer omvatten. In dit verband is de status van water als publiek goed relevant. In de eerste plaats omdat het publieke goed 'water' beschikbaar moet zijn voor iedereen. In de tweede plaats dient het prijsstellingsbeleid te passen binnen het Europese mededingingsrecht en kan geen ongeoorloofde staatsteun worden verleend. Milieurechtelijke beginselen vragen een aanpak bij de bron en betaling door de vervuiler. Dit vraagt enerzijds dat degenen die gebruik maken van waterdiensten of waterverontreiniging veroorzaken daar een proportionele financiële bijdrage voor betalen (bijvoorbeeld in de vorm van leges). Het betekent anderzijds dat de overheid alleen vergoedingen mag betalen voor het leveren van waterdiensten of ecosysteemdiensten door particulieren als méér gedaan wordt dan wettelijk verplicht is. In 2014 heeft het Hof van Justitie zich uitgesproken over het begrip 'waterdiensten'.¹⁸⁹ Het Hof van Justitie oordeelt dat:

'Richtlijn 2000/60 (...) geen algemene verplichting op (legt) van een prijszetting voor alle diensten die verband houden met het gebruik van water. (...) Uit art. 2 punt 38 KRW kan niet worden afgeleid dat het ontbreken van een prijszetting voor die activiteiten de verwezenlijking van deze doelstellingen in alle gevallen noodzakelijkerwijs schaadt.'

Hierbij moet worden opgemerkt dat het Hof van Justitie een voorbehoud lijkt te maken: als de doelen met het door een lidstaat gekozen prijsstellingsbeleid niet worden gehaald, kan aanpassing van dat prijsstellingsbeleid wellicht nodig zijn. Cruciaal bij de uitleg van de kostenterugwinningsverplichting is dus de reikwijdte van het begrip 'waterdiensten'. Dit begrip kan in beginsel eng (alleen afvalwaterinzameling en -zuivering en drinkwaterlevering) en ruim (de meeste diensten ten behoeve van het waterbeheer) worden uitgelegd. Voor een goede werking van het systeem van de KRW past een ruime uitleg het beste. De KRW biedt in die variant een goed kader voor een billijke verdeling van kosten en maatregelen. Om te bepalen wat billijke maatregelen zijn en wie daarvoor moet betalen dient duidelijk te zijn wat en wie de waterproblemen veroorzaken. De KRW biedt een zes-jaarlijkse plancyclus voor stroomgebiedbeheer (artikel 13), waarbij er een relatie bestaat tussen doelen (artikelen. 1, 4 en 16), de beoordeling van de staat van de stroomgebieden en de impact van de verschillende menselijke activiteiten (art. 5) en de maatregelen die worden genomen om aan de doelen te voldoen (artikel 11). Door deze cyclische benadering kunnen voor alle

¹⁸⁹ HvJ EU, 11 september 2014, nr. C-525/12, AB 2015/98 m.nt. H.F.M.W van Rijswijk & P.E. Lindhout.

aspecten tussentijdse aanpassingen worden gedaan. Dit is nodig om te kunnen voldoen aan het beginsel dat vervuiling bij de bron wordt aangepakt, het preventiebeginsel en het beginsel dat kosten van waterdiensten moeten worden teruggewonnen (art. 9). Het evenredigheids- en proportionaliteitsbeginsel vereist dat lusten en lasten billijk worden verdeeld en het transparantiebeginsel vereist dat duidelijk is waar de kostenverdeling op is gebaseerd. De stroomgebiedbeheerplannen en de maatregelenprogramma's dienen immers niet alleen te garanderen dat aan de doelstellingen zal worden voldaan, maar ook dat de gekozen verdeling, instrumenten en maatregelen voldoen aan deze beginselen.

Lindhout constateert in haar proefschrift dat Nederland het, zeker in vergelijking met andere lidstaten, goed doet wat betreft de terugwinning van kosten voor waterdiensten en daarbij uitgaat van een ruime uitleg van het begrip, alhoewel het natuurlijk altijd nog beter kan.¹⁹⁰ In dit kader kan gewezen worden op de gratis beschikbaarheid van zoet water, de kosten voor de zoetwatervoorziening in het algemeen en het ontbreken van een adequate terugwinning van kosten die worden gemaakt vanwege diffuse bronnen van waterverontreiniging. Ook de OESO wees hier al op.¹⁹¹ Een aanpassing in het belastingstelsel van de waterschappen die beter aansluit bij de systematiek en vereisten van de KRW is dan ook wenselijk. Daarbij kan worden gedacht aan toepassing van het profijtbeginsel of kostenveroorzakersbeginsel, het 'de vervuiler-betaalt-beginsel' waar het gaat om diffuse verontreiniging en het 'de gebruiker-betaalt-beginsel' waar het gaat om het gebruik van zoet water. Herziening van het belastingstelsel vraagt primair aanpassing van de wetgeving op rijksniveau, maar ook waterschappen kunnen de kosten billijker verdelen, bijvoorbeeld via de kostentoedelingsverordening.¹⁹²

37. Let bij de vormgeving van programma's en besluiten in het kader van het waterbeheer ook op (op grond van de KRW verplichte) participatie, de mate van rechtsbescherming en financiële aspecten

¹⁹⁰ Lindhout (2015).

¹⁹¹ OESO (2014).

¹⁹² Zie bijvoorbeeld hierover: [Inwoners gaan meer betalen voor het waterschap \(waternatuurlijkdodelta.nl\)](https://www.waternatuurlijkdodelta.nl)

3.8 Tussenconclusie(s)

1. De KRW voorziet in een cyclus waarbinnen verschillende plannen en programma's moeten worden opgesteld, zoals stroomgebiedbeheerplannen, maatregelenprogramma's en monitoringsprogramma's. Lidstaten moeten voor elk stroomgebied maatregelenprogramma's opstellen die erop gericht zijn de milieudoelstellingen van artikel 4 KRW te verwezenlijken. Maatregelenprogramma's moeten de basismaatregelen bevatten en kunnen daarnaast aanvullende maatregelen bevatten, voor zover noodzakelijk om de artikel 4 KRW doelstellingen te behalen. Het is zaak dat op deze basismaatregelen voldoende acht wordt geslagen, nu die maatregelen verplichtend door de KRW worden voorgeschreven en in de waterbeheerprogramma's en regionale waterprogramma's moeten worden opgevoerd. Als op basis van monitoringsresultaten blijkt dat doelen niet op tijd worden gehaald, dan moeten de maatregelenprogramma's worden aangepast, c.q. moeten daarin extra maatregelen worden opgenomen of bestaande maatregelen worden aangescherpt, opdat die doelen wel (tijdig) worden bereikt.
2. Het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis zijn enkel direct van toepassing in KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Wel moet getoetst worden of activiteiten in niet-KRW-oppervlaktewaterlichamen niet leiden tot een (verboden) achteruitgang of het niet bereiken van een goede toestand in KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen en/of op de verenigbaarheid van deze activiteiten met de maatregelen zoals opgenomen in de maatregelenpakketten op grond van artikel 11 KRW.
3. De ecologische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam kan worden ingedeeld in verschillende toestandsklassen en wordt bepaald door de onderliggende kwaliteitselementen. De normen worden door de lidstaten zelf vastgesteld.
4. Voor natuurlijke KRW-oppervlaktewaterlichamen geldt dat een goede ecologische toestand moet worden behaald. Voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen is het goed ecologisch potentieel het doel.
5. Bezie, samen met de provincie(s), of de aanwijzing van kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in de regionale waterprogramma's juist is gebeurd (dat wil zeggen aan de hand van de criteria zoals opgenomen in artikel 4 lid 3 KRW). In onze optiek is de motivering die wordt gegeven in de regionale waterprogramma's hiertoe soms onvoldoende. Het verdient daarom aanbeveling de aanwijzingen uitgebreider te motiveren in het regionale waterprogramma, dan wel duidelijke verwijzingen op te nemen naar de relevante documenten waarin die motivering is terug te vinden.
6. Toepassing van de Pragmatische methode is risicovol. Dat risico ligt in eerste instantie bij de provincie, nu zij het GEP vaststelt in het regionale waterprogramma. Het risico is er ingelegen dat nog geen rechter zich heeft uitgelaten over de juistheid van het gebruik van deze methode. Wel volgt naar onze mening uit de systematiek van de KRW dat bij de afleiding van de GEP alleen hydromorfologische maatregelen buiten beschouwing kunnen worden gelaten als deze significant nadelige gevolgen hebben voor gebruiksfuncties ten behoeve waarvan een oppervlaktewaterlichaam uitdrukkelijk als sterk veranderd of kunstmatig is aangewezen.

- 7. De ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen moeten om de zes jaar worden geactualiseerd. Dat kan leiden tot een technische aanpassing van het GEP.**
- 8. Pas op dat een technische doelaanpassing van het GEP door de provincie niet wordt gebruikt als geitenpaadje richting doelbereik in 2027. Iedere technische doelaanpassing moet goed worden gemotiveerd in de regionale waterprogramma's.**
- 9. Van achteruitgang in de ecologische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam is sprake als een van de kwaliteitselementen in klasse achteruitgaat of een stofconcentratie niet langer voldoet. Als het betreffend kwaliteitselement of stof zich reeds in de laagste klasse bevindt, is iedere verslechtering verboden.**
- 10. Ook een tijdelijke achteruitgang is een achteruitgang in de zin van de KRW en derhalve in beginsel niet toegestaan. Mogelijk komt hier in de toekomst verandering in vanwege een voorziene wijziging van de KRW waarin – onder voorwaarden – extra uitzonderingsgronden op het achteruitgangsverbod aan de KRW worden toegevoegd.**
- 11. Van achteruitgang van de chemische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam is aannemelijk dat daarvan sprake is als een chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof eerst niet werd overschreden en daarna wel. Als een waterlichaam reeds niet aan de chemische kwaliteitseis voor een prioritaire stof voldoet, dan is verdedigbaar dat geen enkele voorzienbare concentratieverhoging is toegestaan. Volledige juridische zekerheid kan hierover evenwel – vanwege een gebrek aan jurisprudentie hieromtrent – nog niet worden gegeven.**
- 12. Verdedigbaar is dat de beoordeling of er sprake is van achteruitgang moet worden verricht ten opzichte van de bestaande feitelijke (en dus niet vergunde) waterkwaliteit. Het risico bestaat dat het Hof van Justitie na 2027 iedere verslechtering (ook binnen een (ecologische) toestandsklasse anders dan goed of zeer goed) ontoelaatbaar acht, omdat op dat moment de doelen moeten zijn behaald.**
- 13. Voor grondwaterlichamen geldt dat sprake moet zijn van een goede chemische toestand en een goede kwantitatieve toestand.**
- 14. Er is sprake van achteruitgang van de chemische toestand van een grondwaterlichaam als een van de kwaliteitsnormen of drempelwaarden eerst niet werd overschreden en als gevolg van het project wel. Als een grondwaterlichaam reeds niet aan de kwaliteitseis of drempel voldoet, dan is geen enkele voorzienbare verhoging meer toegestaan.**
- 15. Ook is er sprake van achteruitgang als er niet langer sprake is van een evenwicht tussen de onttrekkingen en aanvullingen van een grondwaterlichaam, of als sprake is van een toename van een reeds bestaande onbalans tussen onttrekkingen en aanvullingen van grondwater.**
- 16. De toets aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis moet vooraf plaatsvinden, dus voordat de activiteit wordt uitgevoerd. Bij activiteiten die onder algemene regels vallen (bijvoorbeeld een meldplicht of een specifieke zorgplicht) vereist dit dat proactief wordt gezien of deze activiteiten in lijn met de KRW-doelen zijn. Het is de vraag of de werkwijze die momenteel wordt gehanteerd geheel KRW-proof is.**

17. Bij de goedkeuring van projecten moet aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis worden getoetst. Als het project enkel kan worden uitgevoerd in strijd met (een van) deze verboden, dan moet de goedkeuring worden geweigerd.

18. Zowel het achteruitgangsverbod als de verbeteringseis zijn resultaatsverplichtingen, waarbij laatstgenoemde verplichting ziet op het behalen van een goede toestand.

19. Bij het bepalen of sprake is van een uitzonderingsgronden van artikel 4 lid 4 t/m 7 komt het bevoegd gezag discretionaire ruimte toe.

20. Een beroep op een uitzonderingsgrond kan soms in het toestemmingsbesluit zelf, maar moet uiteindelijk ook worden opgenomen in het regionale waterprogramma en het stroomgebiedbeheerplan.

21. Een beroep op een uitzonderingsgrond moet draagkrachtig en per waterlichaam en kwaliteitselement/stof worden gemotiveerd.

22. Een beroep op een uitzonderingsgrond uit de KRW mag er niet toe leiden dat de doelen in andere delen van het stroomgebied niet worden gehaald en mag niet leiden tot een lager beschermingsniveau dan onder de oude waterrichtlijnen (artikel 4 lid 8 en 9 KRW).

23. Wat betreft het verbod op achteruitgang kan enkel een beroep worden gedaan op artikel 4 lid 6 (voor zover de achteruitgang tijdelijk is en het gevolg van overmacht of een niet voorzienbaar of uitzonderlijke natuurlijke oorzaak) en/of artikel 4 lid 7 KRW (maar niet voor lozingen).

24. Voor de verbeteringseis kan een beroep worden gedaan op verdere termijnverlenging (artikel 4 lid 4 KRW) voor zover het niet behalen van de doelen het gevolg is vanwege natuurlijke omstandigheden. Daarnaast kan een beroep worden gedaan op artikel 4 lid 5 KRW (doelverlaging) of artikel 4 lid 7 KRW (maar niet voor lozingen).

25. Bij doelverlaging voor regionale (sterk veranderde en kunstmatige) KRW-oppervlaktewaterlichamen is de provincie aan zet. Waterschappen leveren hiervoor vaak wel de benodigde (systeem)kennis. Het verdient daarom aanbeveling om met de betrokken provincie(s) nu al in onderling overleg te onderzoeken voor welke waterlichamen doelverlaging op termijn noodzakelijk is en strategieën te bepalen over het in dit kader vanaf 2027 te volgen beleid. Een van de voorwaarden bij een geslaagd beroep op doelverlaging (-en fasering) is dat sprake moet zijn van disproportionele kosten.

26. De kans bestaat dat de KRW op termijn wordt herzien.

27. Verschillende overheidslagen hebben taken en bevoegdheden om te sturen op waterkwaliteit. In Nederland is de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen een gedeelde verantwoordelijkheid.

28. Uitgangspunt van de Nederlandse systematiek is dat alle maatregelen op de verschillende overheidsniveaus, zoals belegd in de water(beheer)programma's en het stroomgebiedbeheerplan, moeten leiden tot het behalen van de doelen.

29. Voor zover het Rijk of de provincie geen sturings- of toezichtsbevoegdheden hebben ingezet is verdedigbaar dat de waterschappen aan hun verplichtingen voldoen door de voorgenomen maatregelen uit te voeren. Dat is wel een risicovolle benadering, omdat de KRW eist dat de doelen in 2027 zijn behaald (resultaatsverplichting), zodat de Europese Commissie in dit geval een ingebrekestellingsprocedure kan starten tegen Nederland.

30. Voor bepaalde basismaatregelen (artikel 11 lid 3 KRW) en verplichtingen in het geval de milieudoelstellingen dreigen niet te worden behaald (artikel 11 lid 5 KRW) ligt er een bijzondere verantwoordelijkheid bij de waterschappen, als zijnde bevoegd gezag.

31. De uitvoering van de KRW te veel laten afhangen van vrijwillige medewerking van private actoren is risicovol en de volle verantwoordelijkheid van de betrokken overheid als blijkt dat dit te weinig effectief is om op tijd de doelen te halen.

32. Vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid bestaat er ook een onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken overheden. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken (zover de eigen bevoegdheid en het eigen instrument reikt).

33. In de situatie dat de KRW-doelen (dreigen) niet (te) worden behaald geldt over het algemeen dat een waterbeheerder vanuit juridische optiek weinig valt te verwijten, indien hij aannemelijk kan maken dat zijn beheerprogramma voldoende passende maatregelen omvat(te) om de KRW-doelen (voor zover dat in zijn macht ligt; zie hierboven) te bereiken en dat deze maatregelen ook daadwerkelijk tijdig zijn of zullen worden uitgevoerd. Dat is mogelijk anders als bepaalde maatregelen niet zijn uitgevoerd (of niet het gewenste effect hebben) of wanneer niet alle (juridische) instrumenten zijn ingezet. Ook zal de waterbeheerder als bevoegd gezag moeten voldoen aan de uit artikel 11 lid 5 KRW voortvloeiende actualiseringsplicht voor verleende toestemmingen.

34. Het concept van de gedeelde verantwoordelijkheid brengt in de situatie dat de KRW-doelen niet op tijd gehaald dreigen te worden met zich dat op iedere betrokken overheid afzonderlijk de verplichting rust het initiatief te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. Om de andere betrokken overheden op hun (deel van de) verantwoordelijkheid te wijzen kunnen bestaande (bestuurlijke) overlegstructuren worden gebruikt. Het in overleg treden en aansporen tot actie zal voldoende substantieel moeten zijn om aan de eigen (of het eigen deel van de gezamenlijke) verantwoordelijkheid te voldoen

35. Kern van het (nog) te voeren overleg moet volgens ons zijn om met elkaar een aanvullend (en concreet) maatregelenpakket vorm te geven dat voldoende robuust is om de restopgave aan te pakken.

36. Waterschappen hebben in het bijzonder baat bij het nemen van initiatief om de restopgave aan te pakken, omdat vooral zij bij de uitvoering van hun taken en bevoegdheden geconfronteerd kunnen worden met de (gevolgen) van het niet halen van de KRW-doelen.

37. Let bij de vormgeving van programma's en besluiten in het kader van het waterbeheer ook op (op grond van de KRW verplichte) participatie, de mate van rechtsbescherming en financiële aspecten

Hoofdstuk 4 Situatie bij de waterschappen in de regio Rijn-West; analyse per deelonderwerp

In dit hoofdstuk gaan we in op de werkwijze die de zes onderzochte waterschappen hebben gehanteerd bij de uitvoering van de KRW. Daarbij maken we gebruik van documenten die ons door de waterschappen zijn aangeleverd en interviews met deskundigen van de zes waterschappen. We hanteren daarbij een methode die een handvat biedt voor een gestructureerd gesprek en die zorgt dat we bij alle waterschappen in de kern dezelfde vragen aan de orde stellen. Dat biedt de mogelijkheid benaderingen te vergelijken, lacunes te ontdekken en van elkaar te leren. De methode (en dit onderzoek in het algemeen) is nadrukkelijk niet bedoeld om te kijken wie wat goed of fout doet. We behandelen daarbij de volgende aspecten:

- Zijn de opgave, de problemen en de te nemen maatregelen duidelijk?
- Is er voldoende kennis of ontbreekt er nog noodzakelijke kennis om de juiste maatregelen te nemen?
- Welke beginselen en waarden zijn leidend in de organisatie, wat zijn de ambities en de beleidsuitgangspunten?
- Wat zijn de belangrijkste stakeholders, hoe wordt participatie en samenwerking vormgegeven?
- Hoe wordt omgegaan met conflicterende belangen?
- Hoe ziet men de eigen taken en verantwoordelijkheden en de afhankelijkheden van anderen bij het voldoen aan de KRW?
- Hoe is het beleid en de eigen regelgeving vormgegeven en hoe staat het met de uitvoering daarvan?
- Hoe is de financiering geregeld, in hoeverre wordt er nadeelcompensatie geboden en gebruik gemaakt van subsidies?
- Hoe is het gesteld met de monitoring en welke inrichtingsmaatregelen worden genomen?
- Is nakoming en handhaving op orde?
- Op welke wijze wordt omgegaan met conflictpreventie en -beslechting?

In dit hoofdstuk bespreken we de bovenstaande aspecten per waterschap.

4.1 Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden

4.1.1. Opgaven, problemen en maatregelen

Over het algemeen is bij HDSR duidelijk wat de doelen zijn en wat in het beheergebied de grootste resterende problemen zijn om die doelen te behalen. Binnen HDSR is geen bijzondere aandacht voor de eis dat de maatregelen binnen drie jaar na opname in het maatregelen programma operationeel moeten zijn.

Bij het afleiden van de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen is i.s.m. de provincie de Praagmatische methode gebruikt. Inmiddels hebben er ook voor een aantal KRW-oppervlaktewaterlichamen technische doelaanpassingen plaatsgevonden. Het gaat dan om die waterlichamen waarvoor het doel bij nader inzien niet realistisch is gebleken aan de hand van nieuwe (technische) inzichten.

Het maatregelenprogramma maakt deel uit van het Waterbeheerprogramma ('WBP'), waarbij met name ingezet wordt op onderzoek, ecologisch beheer en onderhoud en het oplossen van resterende (vis)knelpunten (zie uitgebreider hierover par. 4.1.9). Meer specifiek wordt in het WBP onder meer ingezet op het ecologisch uitvoeren van beheer en onderhoud, het natuurvriendelijk inrichten van oevers, de aanleg van vispassages, het verminderen van de emissies van nutriënten uit de rioolwaterzuiveringen en het verwijderen van medicijnresten en (micro)plastics uit het rioolwater. Daarnaast worden bronmaatregelen gestimuleerd. Ook wordt de regulering van activiteiten in de Wsv genoemd. Onduidelijk is evenwel of daarmee de basismaatregelen zoals genoemd in artikel 11 lid 3 KRW worden bedoeld, of niet.

Nutriënten spelen een rol bij het behalen van de doelen, maar nog slechts beperkt, zo wordt opgemerkt in het WBP, vanwege de jarenlange intensieve samenwerking met de agrarische sector. Daar waar nog handelingsperspectief voor HDSR is, probeert HDSR iets aan de nutriëntenproblematiek te doen. Er zijn samen met de provincie ook (ecologische) doelen voor het overig water afgeleid. Voor deze wateren worden ook specifieke maatregelen getroffen. Uit in de afgelopen periode uitgevoerde watersysteemanalyses is gebleken dat de grootste opgave ligt in het op orde krijgen van (het aantal en de variatie in) de waterplanten. Een kleinere opgave is er op het gebied van vissen, waar ook een koppeling met de waterplanten ligt. Dit omdat voor een goede visstand waterplanten nodig zijn. Dit laatste geldt ook voor het op orde krijgen van de waterinsecten en andere organismen, waarvoor de aanwezigheid van waterplanten en een goede chemische waterkwaliteit randvoorwaarden zijn.

De focus in het WBP ligt op doelbereik in de KRW-waterlichamen. Er is ook een afzonderlijk maatregelenpakket vastgesteld voor het overig water. Problemen die er nog zijn in de KRW-wateren, moeten vaak volgens HDSR door derden worden

opgepakt. Genoemd wordt het verbod op het gebruik van chemische middelen in producten, aanscherping van de mestwetgeving, etc.

Gelet hierop signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Aan het gebruik van de Pragmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen kleeft een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en in overeenstemming met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.
- Bovendien vereist de KRW dat de maatregelen uiterlijk binnen drie jaar naar vaststelling operationeel moeten zijn, en niet pas na het einde van elke planperiode.
- Het risico bestaat dat niet in alle waterlichamen in het beheergebied uiterlijk op 22 december 2027 (in beginsel) aan alle KRW-doelen wordt voldaan. Dat is een risico, omdat hoewel naar nationaal recht doelbereik een gezamenlijke opgave is en Europa het Rijk als systeemverantwoordelijke aanspreekt op het al dan niet voldoen aan de KRW-doelen van artikel 4 KRW, krijgen de waterschappen wel te maken met de (mogelijk) verstrekkende gevolgen van het niet voldoen aan deze verplichtingen. Immers, zij kunnen onder meer geconfronteerd worden met vergunningen die niet langer kunnen worden verleend of intrekkingverzoeken van bestaande vergunningen.
- Een risico bestaat in theorie dat het uitvoeren van technische doelaanpassingen (door de provincie) richting de deadline van 2027 als 'geitenpaadje' wordt gebruikt om lagere doelen vast te stellen.
- In het WBP wordt uitvoering geven aan de basismaatregelen niet expliciet opgevoerd als KRW-maatregel, terwijl dit verplicht uit te voeren maatregelen zijn.

Wij adviseren gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunten concreet het volgende:

- Zorg ervoor dat de maatregelen operationeel zijn drie jaar na vaststelling daarvan in het maatregelenprogramma.
- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in

overeenstemming met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.

- Let op een juiste (deugdelijke) onderbouwing van een technische doelaanpassing, waarbij binnen de beoordelingsruimte wordt gebleven die de provincie hierbij toekomt.
- Sla bij de vormgeving van het maatregelenprogramma voldoende acht op de basismaatregelen. Voer deze ook als zodanig op in het WBP.

4.1.2. Kennisniveau

Over het algemeen is er voldoende expertise in huis om het beleid en de maatregelen uit te voeren. In het KRW-maatregelpakket worden wel enkele suggesties gedaan voor nader onderzoek. Het gaan dan bijvoorbeeld om onderzoek (en innovatie) op alle aspecten (stoffen, ecologie, biologie) om kennis te vergroten, mogelijke nieuwe handelingsperspectieven te ontwikkelen en indien nodig maatregelen bij te kunnen sturen. Concreet is onderzoek in elk geval nodig voor de thema's inlaatbeheer, baggerbeheer, effectiviteit aanplanten vegetatie en emissiereductie. In de afgelopen jaren zijn bovendien uitgebreide watersysteemanalyses gedaan, hetgeen heeft geleid tot rapportages per waterlichaam waarin de huidige situatie en knelpunten zijn beschreven. Voor zover mogelijk is daarbij ook mee genomen het overig water dat op deze wateren afwatert. Er wordt geïnvesteerd in een toetsingskader voor de effecten van grondwaterverontreiniging op oppervlaktewater. Het toetsingskader is samen met de Utrechtse waterschappen en omgevingsdiensten, de gemeente Utrecht en de provincie Utrecht en Gelderland opgesteld. De beoordeling van het risico voor oppervlaktewater is maatwerk, omdat dit afhankelijk is van verschillende factoren. Bij een vermoeden van verspreiding richting het oppervlaktewater, wordt met de initiatiefnemer in gesprek gegaan over de inrichting van de grondwateronttrekking. Voor nieuwe (duurzame) initiatieven is het soms lastig de effecten daarvan op waterkwaliteit goed te toetsen.

Gelet hierop signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Hoewel wij de noodzaak van het doen van nader onderzoek en de vormgeving van toetsingskaders begrijpen en zeer zeker onderschrijven (zeker op de lange termijn) is het onwaarschijnlijk dat alle onderzoeken voor 2027 zijn uitgevoerd, laat staan dat de resultaten van de onderzoeken beschikbaar zijn en omgezet in concrete maatregelen (waarvan de effecten zich waarschijnlijk ook pas later dan 2027 voor zullen doen).

Gelet op de hierboven gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Blijf inzetten op onderzoek, met name daar waar nog kennislücken zitten.
- Zorg er tegelijk voor dat onderzoeksmaatregelen tijdig worden omgezet naar concrete uitvoeringsmaatregelen.

4.1.3. Beginselen, waarden en ambities

Leidend principe bij HDSR is dat wordt ingezet op leefbaar water voor iedereen, nu en in de toekomst. In het WBP wordt een onderscheid gemaakt tussen thema's, hoofddoelen en operationele doelen. Wat betreft het thema gezond water is een van de operationele doelen dat in 2027 de afgesproken maatregelen zijn uitgevoerd. Daarmee zouden de KRW-doelen binnen bereik zijn. Het publiek belang is leidend bij de bevoegdheids- en taakuitoefening en er is oog voor samenwerking met alle betrokkenen. Er wordt zowel in het voortraject tijd en geld geïnvesteerd (vroegtijdige betrokkenheid van alle betrokkenen), als aan de achterkant (zorgvuldig, tijdig, effectief, efficiënt en rechtmatig handhaven). Maar daarbij geldt volgens HDSR ook dat iedere betrokken partij (o.a. boeren, burgers en bedrijven) een eigen verantwoordelijkheid heeft voor een goede waterkwaliteit.

Gelet op vorenstaande signaleren wij voornamelijk de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Hoewel de algemene uitgangspunten, waarden en ambities in het beleid kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik, is voor de vraag of dit daadwerkelijk het geval is, van belang in hoeverre de uitgangspunten, waarden en ambities ook in concrete maatregelen en bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komen en dus bijdragen aan KRW-doelbereik.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat de (beleids)uitgangspunten, ambities en waarden leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en/of (bindend) doorwerken bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening.

4.1.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

HDSR organiseert de participatie op verschillende manieren. Zo werd in de Werkgroep doelaflading in Rijn-West samengewerkt met de verschillende waterschappen binnen het deelstroomgebied, waarbij ook de provincie was betrokken, Aan gebiedsprocessen wordt deelgenomen door meerdere partijen, maar participatie en samenwerking vindt vaker thematisch en één op één plaats. Daarnaast is er zowel binnen (vanwege de vertegenwoordiging in het bestuur) als buiten het waterschap betrokkenheid van belanghebbenden. Het gaat dan met name om agrariërs, bedrijven, natuurorganisaties, landgoedeigenaren, gemeenten en andere waterschappen. Voor

zover het de participatie van burgers betreft, worden jongeren betrokken en zijn het met name de 'waterbewuste' burgers die betrokken zijn. Burgers worden ook betrokken via (citizen science) projecten als 'samen-meten'. Ook bij de maatregelen die worden genomen voor de overige wateren wordt ingezet op participatie en betrokkenheid van zowel uitvoeringsorganisaties als burgers. Er wordt in het bijzonder al jaren intensief samengewerkt met de agrarische sector, onder meer in het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer ('**DAW**') en door het opstarten van verschillende studiegroepen. Teneinde de stedelijke waterkwaliteit te verbeteren wordt ook met gemeenten samengewerkt (bijvoorbeeld in de vorm van advisering en financiële ondersteuning). Voor de waterkwaliteit in het landelijk gebied en de natuur wordt samenwerking gezocht met de provincie en terreinbeheerders.

- Gelet op vorenstaande signaleren wij geen concrete risico's en/of aanbevelingen op dit punt. De samenwerking met de verschillende sectoren lijkt in algemene zin goed op orde te zijn. Wel merken wij op dat men er bedacht op zijn dat afhankelijkheid van andere partijen om de eigen KRW-maatregelen uit te voeren, kan leiden tot vertraging of het niet volledig uitvoeren daarvan.

4.1.5. Omgaan met conflicterende belangen

HDSR heeft een duidelijke visie op het omgaan met conflicterende belangen die onder meer tot uitdrukking komt in het VTH-beleid. Daarbij is het publieke belang leidend, maar wordt opgemerkt dat ook rechtvaardigheid nodig is. In gebiedsprocessen kunnen conflicterende belangen voorkomen omdat daarbij meerdere partijen betrokken zijn. Hier kiest HDSR dan voor één-op-één gesprekken aan de hand van afzonderlijke thema's. Wat betreft de KRW worstelt HDSR soms met conflicterende (water)belangen en ambities. Zo kan extra zuiveren met het oog op de KRW-opgave op gespannen voet komen te staan met de opgave om de CO₂-uitstoot te verminderen. Ook andere duurzaamheidsambities (bijvoorbeeld aquathermie) kunnen conflicteren met de KRW-opgave. Verder is aangegeven dat er een eenduidig afwegingskader of leidraad wordt ontwikkeld en vastgesteld over hoe (in gebiedsprocessen) om te gaan met conflicterende belangen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat bepaalde KRW-maatregelen niet (of vertraagd) worden uitgevoerd, omdat deze botsen met andere ambities en/of conflicterende belangen.

Gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunt adviseren wij concreet het volgende:

- Het voldoen aan de KRW-doelen op (in beginsel) 22 december 2027 is een resultaatsverplichting. Ook (duurzaamheids)ambities zullen, voor zover vervat in concrete projecten, getoetst moeten worden op hun effecten op KRW-doelbereik en het achteruitgangverbod.
- Voor zover het uitvoeren van duurzaamheidsambities conflicteren met de KRW-opgave, en dit middels het treffen van maatregelen ook niet weggenomen kan worden, zal moeten worden bezien of er wellicht een (gerechtvaardigd) beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond op toch de duurzaamheidsambitie te realiseren. De KRW voorziet immers niet voor niks in een aantal gevallen in een uitzonderingsgrond, en als daar een gerechtvaardigd beroep op kan worden gedaan, dan is het handelen óók conform de KRW.

4.1.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen

De focus bij HDSR ligt sterk op de samenwerking met andere publieke en private partijen om aan de doelen voor de KRW te voldoen. Dat neemt niet weg dat er steeds meer aandacht komt voor de eigen verantwoordelijkheden en taken. De aandacht gaat primair uit naar eigen inrichtingsmaatregelen en beheer en onderhoud. Ook probeert men meer grip te krijgen op de indirecte lozingen. De (resterende) nutriëntenproblematiek ligt met name nog bij het Rijk, HDSR focust zich meer op het verhogen van de biodiversiteit, om de biologische doelen te halen, en in beheer en onderhoud houdt men steeds meer rekening met ecologie (zie ook onder par. 4.1.1). Bovendien wordt voor enkele zuiveringen bezien of het mogelijk is 'strengere' lozingeisen via maatwerkvoorschriften voor N en/of P te stellen.

Ten aanzien van de chemische stoffen zijn er niet veel normoverschrijdingen, en daar waar dit wel het geval is (bijvoorbeeld bij PAK's, verboden brandvertragers (PDBE's), dioxines, aantal zware metalen, ammonium en fosfor) heeft HDSR naar eigen inzicht niet veel bevoegdheden om dat probleem aan te pakken. Het bestuurlijk besef dat het tijd wordt anderen aan te spreken op het nemen van verantwoordelijkheden binnen het KRW-dossier begint te komen. Men realiseert zich dat ook HDSR aangesproken kan worden door anderen daar waar HDSR extra inzet zou moeten/kunnen plegen. Bij de maatregelen die tot doel hebben om de emissies vanuit de landbouw te reduceren is HDSR mede afhankelijk van de inzet van agrariërs. HDSR verwacht dat met de voorziene maatregelen de sector kan worden bewogen om afdoende maatregelen te nemen om de emissies naar het oppervlaktewater verder te reduceren.

Over de inzet van andere overheden, zoals de provincie, die kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelen, zijn nog geen concrete afspraken gemaakt. Voor gemeenten en omgevingsdiensten ligt daarbij volgens HDSR een grote taak hun taak voor de afvalwaterketen (indirecte lozingen en riooloverstorten) en hemelwaterafvoer.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Omdat verschillende overheden maatregelen kunnen treffen om de waterkwaliteit te verbeteren, bestaat het risico dat ernaar elkaar wordt gekeken wat tot het niet of niet tijdig treffen van de benodigde maatregelen kan leiden.
- Wat betreft de agrarische sector wordt voor de effectiviteit van de maatregel geleund op vrijwilligheid. Dit blijft echter een afhankelijkheid, die niet kan worden afgedwongen en waarvoor de verantwoordelijkheid voor het slagen (doelbereik) bij HDSR ligt.

Gelet op vorenstaande risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Blijf het gesprek aangaan met andere overheden en probeer daarbij zo concreet mogelijke afspraken te maken over wie wat doet. Daarbij kan het afwegingskader dat het Rijk op dit moment ook ontwikkelt behulpzaam zijn.¹⁹³
- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen, verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Voor zover voor vrijwillige maatregelen worden gekozen, is de effectiviteit daarvan de volle verantwoordelijkheid van HDSR. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden (bijvoorbeeld omdat onvoldoende wordt geparticipeerd in subsidieregelingen), overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen voor die sector (zie bijvoorbeeld onder par. 4.1.7) voor zover HDSR daarvoor over het benodigde instrumentarium beschikt.

4.1.7 Beleid, regelgeving en uitvoering

HDSR is zich ervan bewust dat de bestaande regulering van lozingen en andere activiteiten die de waterkwaliteit beïnvloeden, tegen het licht moeten worden gehouden en dat daar bij vergunningverlening streng op moet worden gecontroleerd. Het aantal vergunningen voor directe lozingen dat moet worden bekeken is relatief beperkt. De Wsv is een veel grotere klus, omdat daar vele activiteiten in zijn gereguleerd die de waterkwaliteit kunnen beïnvloeden. Zo zijn fysieke ingrepen in primair water als vergunningplichtig aangemerkt in de Wsv. Er zijn nog twijfels of de gestelde lozingsnormen (in zowel vergunningen als algemene regels) wel zijn afgestemd op de KRW. HDSR is bezig met het prioriteren van de aan te pakken verontreinigingsbronnen op basis van het handelingsperspectief dat HDSR heeft. Lozingseisen worden pas aangescherpt nadat met de lozer in contact is getreden. Ook

¹⁹³ Zie hierover Kamerbrief d.d. 20 december 2024, I E NW/BSK-2024/335880, p. 11.

wordt ingezet op het afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten met de omgevingsdiensten voor advies en toezicht bij bepaalde lozende bedrijfssectoren waarin indirecte lozingen plaatsvinden. Bij de beslissingen op nieuwe vergunningaanvragen gaat men streng kijken of deze met het oog op de KRW kunnen worden verleend.

Op het punt van indirecte lozingen vindt er vanuit HDSR al veel afstemming plaats met gemeenten en omgevingsdiensten. In het maatregelenpakket wordt als KRW-maatregel verder nog genoemd een projectmatige analyse van verbetermogelijkheden voor waterkwaliteit binnen het wettelijk instrumentarium, zoals de (voormalige) keur, de legger, vergunningen en de handhavingsbevoegdheden. Die mogelijkheden worden evenwel niet geconcretiseerd. Inmiddels is de Ow inwerking getreden zodat dat het relevante wettelijke kader vormt. In artikel 1.9 van de Wsv is een specifieke zorgplicht opgenomen die in ieder geval inhoudt het voorkomen van verslechtering van de chemische en ecologische waterkwaliteit. De specifieke zorgplicht kan middels maatwerkvoorschriften worden uitgewerkt (artikel 1.10 van de Wsv). Ook op de algemene regels in hoofdstuk 2, 3 en 4 kunnen met het oog op de doelen van de Wsv en de beoordelingsregels maatwerkvoorschriften worden gesteld. Voor vergunningplichtige activiteiten kan een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit alleen worden verleend als de activiteit verenigbaar is met het achteruitgangverbod en de verbeteringseis (artikel 1.16).

Gelet op vorenstaande signaleren wij in ieder geval de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Veel van de maatregelen zijn in kaart gebracht (bewustwording) maar nog niet allemaal uitgewerkt.
- De concretisering van de zorgplichtbepaling in artikel 1.9 lid 2 van de Wsv heeft enkel betrekking op het achteruitgangverbod van de chemische en ecologische waterkwaliteit, en lijkt niet specifiek (geheel) te verzekeren dat activiteiten die hieronder vallen niet ook het behalen van de verbeteringseis frustreren.
- In de Wsv is een groot aantal activiteiten gereguleerd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is. Met de algemene beoordelingsregel zoals opgenomen in artikel 1.16 is evenwel in theorie wel verzekerd dat voor *vergunningplichtige* activiteiten geen achteruitgang kan optreden, of dat deze het behalen van de verbeteringseis in gevaar kunnen brengen. Dat is in lijn met de instructieregel uit artikel 6.2 Bkl en met het Wezer-arrest.

- Maatwerk wordt (in de toelichting van de Wsv) gezien als een uitzondering. Dat is risicovol, omdat met het oog op de KRW-doelen actief zal moeten worden gezien of het nodig is om (strengere) maatwerkvoorschriften en -regels te stellen.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van HDSR dreigen niet te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door HDSR zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien. Duidelijk zou moeten zijn in hoeverre de aanscherping van vergunningen (en algemene regels) zou kunnen bijdragen aan het alsnog bereiken van de KRW-doelen en tegen welke maatschappelijke en economische kosten. Op die manier kunnen deze mogelijke extra maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk zal overeenstemming moeten worden bereikt over welke overheid de maatregelen treft en welke overheid (welk deel) van de kosten voor zijn rekening neemt.
- In de Wsv ontbreekt een grondslag om vergunningen van vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Daarmee wordt voor de vergunningplichtige activiteiten op grond van de Wsv die invloed kunnen hebben op het bereiken van de KRW-doelen niet voldaan aan artikel 11 lid 5 KRW dat voorschrijft dat in de situatie dat de KRW-doelen vermoedelijk niet worden behaald, bestaande toestemming worden gezien en indien nodig herzien. Op dit punt is de Wsv dan ook niet conform de vereisten uit de KRW. Eenzelfde geldt voor het aanscherpen/intrekken van maatwerkvoorschriften en -regels.

Gelet op vorenstaande bevelen wij concreet het volgende aan:

- Reageer adequaat op meldingen, bijvoorbeeld in het kader van de meldingsplichtige activiteiten, en (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn (veelal twee of vier weken) die voor een melding wordt voorgeschreven). Beoordeel of de KRW-doelen vereisen dat er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld. Hetzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal HDSR er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis frustreren.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van HDSR niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door HDSR zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien, voor zover dat nog niet wordt

gedaan.

- Neem in de Wsv een regel op om vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Eenzelfde geldt voor het aanscherpen/intrekken van maatwerkvoorschriften – en regels als de KRW-doelen dat vereisen.

4.1.8 Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

Voor de aanleg van natuurvriendelijke oevers is onteigening bestuurlijk lastig. De mogelijkheden daartoe zijn eerder wel (ambtelijk) onderzocht, dus men is zich bewust van het instrumentarium. Financiële middelen vrijmaken voor KRW-maatregelen is minder een probleem, voor de realisering van biodiversiteitsambities is dat lastiger. Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Het risico bestaat dat bepaalde (inrichtings)maatregelen, zoals natuurvriendelijke oevers, niet worden uitgevoerd voor zover de gronden van derden daarvoor noodzakelijk zijn en deze geen (vrijwillige) medewerking daaraan willen verlenen. Omdat in het huidige KRW-maatregelenpakket geen maatregelen (meer) zijn opgenomen die (veel) ruimte vragen, is dit risico voor HDSR vooralsnog beperkt.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Overweeg (ook in de toekomst) voor zover noodzakelijk en geschikt voor de uitvoering van een KRW-maatregel ook de inzet van meer dwingend instrumentarium, zoals het opleggen van een gedoogplicht, of voor zover de belangen van de rechthebbende dat vorderen, onteigening.

4.1.9 Monitoring en inrichtingsmaatregelen

Het maatregelenprogramma bestaat uit een aantal thema's, namelijk emissiereductie (emissiereductie RWZI Zeist; onderzoek emissiereductie (andere) rioolwaterzuiveringsinstallaties; Samenwerkingsprogramma emissiereductie; ecologisch beheer in de agrarische sector; stimuleringsregeling emissie reducerende maatregelen door de agrarische sector), ecologische(re) inrichting van het watersysteem (oplossen vismigratie knelpunt(en); optimalisaties sluisvispassages en onderzoek vispasseerbaarheid rijk regio kunstwerken), ecologische optimalisatie beheer en onderhoud watergangen en oevers, wet- en regelgeving en onderzoek. Wat opvalt is dat veel maatregelen betrekking hebben op het gehele beheergebied of meerdere waterlichamen. Het maatregelenpakket voor overig water bestaat voornamelijk uit onderzoek (o.a. gericht op het creëren van handelingsperspectief en projecten op het gebied van medicijnresten, microplastics en andere opkomende en zeer zorgwekkende stoffen en het stedelijk gebied), stimulerings- en adviesregelingen,

bewustzijn creëren en enkele (concretere) maatregelen gericht op ecologische(re) inrichting van het watersysteem (o.a. aanleg natuurvriendelijke oevers). Uitgangspunt is dat er enkel maatregelen worden opgenomen die bijdragen aan verbetering van de KRW-doelen. Dit zijn de maatregelen waarvan technisch inhoudelijk is vastgesteld dat ze effectief bijdragen aan het verbeteren van de waterkwaliteit in de KRW-waterlichamen. De kwaliteit van het water wordt, conform landelijke wet- en regelgeving, gemonitord. Niet duidelijk is of daarbij ook voldoende acht wordt geslagen op de effectiviteit van de (getroffen) maatregelen in relatie tot KRW-doelbereik.

Gelet op vorenstaande signaleren wij concreet de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten

- Wat betreft de agrarische sector valt op dat sterk geleund wordt op vrijwillige deelname aan projecten en/of stimuleringsregelingen. Onduidelijk is wat deze maatregelen evenwel concreet bijdragen aan doelbereik, nu onduidelijk is in welke mate wordt deelgenomen aan deze regelingen/projecten en wat dat precies oplevert. Het verzekeren van de effectiviteit van vrijwillige maatregelen is echter de verantwoordelijkheid van HDSR. Daarmee wordt bedoeld dat als is gekozen voor een vrijwillige maatregel (bijvoorbeeld een subsidieregeling) en daarmee de doelen niet worden behaald, HDSR zal moeten onderbouwen waarom niet voor meer dwingende maatregelen is gekozen voor zover zij daarvoor bevoegdheden en instrumenten heeft.
- Waar men eigenlijk naar toe moet willen is dat per waterlichaam (en daarbinnen per stof of kwaliteitselement) inzichtelijk wordt gemaakt waar de resterende knelpunten liggen, (en wat daarvan oorzaak/bron is), op welke wijze die knelpunten kunnen worden opgelost (voor zover dat mogelijk is) en in hoeverre het waterschap voor die oplossingen aan de lat staat (en daartoe taken- en bevoegdheden heeft). Pas dan kunnen per waterlichaam concrete (aanvullende) maatregelen worden aangewezen en is duidelijk wie (welke overheid/overheden) de maatregel zal uitvoeren. Hoewel HDSR hiertoe al veel stappen in de goede richting heeft gezet, o.a. in de vorm van watersysteemanalyses, blijkt uit de toegestuurde stukken niet dat over de te treffen maatregelen echt actief het gesprek met andere overheden wordt gezocht.
- Hoewel de kwaliteit conform landelijke afspraken wordt gemonitord, is niet duidelijk gebleken dat de effectiviteit van (alle) maatregelen (ook) wordt gemonitord. Hierdoor kan het onduidelijk zijn welke bijdrage de maatregelen nu daadwerkelijk leveren aan het behalen van de KRW-doelen en/of bijsturing nodig is.

Gelet op de hierboven signaleerde risico's en aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Onderzoek of er voor de agrarische sector ook meer dwingende maatregelen mogelijk zijn, als het bereiken van de KRW-doelen hiervan afhankelijk is en deelname aan vrijwillige maatregelen uitblijft of onvoldoende is. Voor zover sprake is van een lozing, kunnen hierover ook regels worden gesteld in de Wsv (zie onder par. 4.1.7).
- Inventariseer (voor zover dat nog niet is gebeurd, of niet meer actueel is) per waterlichaam (en daarbinnen per stof of kwaliteitselement) waar de resterende knelpunten liggen, op welke wijze die knelpunten kunnen worden opgelost (voor zover dat mogelijk is) en in hoeverre het waterschap voor die oplossingen aan de lat staat (en daartoe taken- en bevoegdheden heeft). Pas dan kunnen per waterlichaam concrete (aanvullende) maatregelen worden aangewezen en is duidelijk wie (welke overheid/overheden) de maatregel zal uitvoeren. Op die manier kunnen maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk zal overeenstemming moeten worden bereikt over welke overheid de maatregelen treft en welke overheid (welk deel) van de kosten voor zijn rekening neemt (zie ook hierboven).
- Monitor niet alleen de waterkwaliteit, maar ook de effectiviteit van de in het maatregelenprogramma opgenomen maatregelen in relatie tot KRW-doelbereik, voor zover dat nog onvoldoende helder is.

4.1.10 Nakoming en handhaving

Er bestaat uitvoerig gedocumenteerd VTH-beleid. Elk jaar wordt een nieuwe handhavingsstrategie vastgesteld. Deze is steeds meer risicogestuurd. In het beheergebied vinden soms illegale activiteiten plaats, onder meer door agrariërs en bedrijven (bewust en onbewust). Ook is er een toename zichtbaar van het aantal drugsdumpingen, hetgeen van invloed is op de waterkwaliteit. Bij illegale activiteiten/strijd met vergunningvoorschriften wordt eerst in gesprek gegaan. Als blijkt dat er sprake is van moedwillig handelen, dan wordt er bestuurlijk en/of strafrechtelijk doorgepakt.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aanbevelingen:

- Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, is er geen specifiek KRW-gestuurd handhavingsbeleid. Dat houdt in dat in beginsel de meeste aandacht uit zal moeten gaan naar activiteiten die het bereiken van de KRW-doelen frustreren, en waar het waterschap instrumenten en bevoegdheden heeft om tegen op te treden.
- Sinds de inwerkingtreding van de Ow vallen meer activiteiten onder algemene regels, in het bijzonder onder de zorgplicht of meldplicht. Dat betekent ook dat er

voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn (of worden gemaakt) om die regels te handhaven. Eenzelfde geldt voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor HDSR aan de lat staat om die regels te handhaven.

- Het risico bestaat dat er te weinig capaciteit is om de KRW-gestuurde handhaving voldoende robuust vorm te geven.

Gelet op de vorenstaande gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten adviseren wij concreet het volgende:

- Gelet op doelbereik eind 2027 zou het raadzaam zijn om de beschikbare handhavings- en toezichtcapaciteit die er is met name in te zetten op activiteiten die KRW-doelbereik vooralsnog in de weg staan.
- Maak daarnaast, voor zover nog niet gedaan, voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij voor het handhaven van activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- en meldplicht), naast de vergunningplichtige activiteiten, en de activiteiten die middels rijksregels worden gereguleerd, maar waar HDSR aan de lat staat om die regels te handhaven.

4.1.11 Conflictpreventie- en beslechting

Er is in algemene zin in het uitgebreide VTH-beleid aandacht voor conflictpreventie- en beslechting. Door in te zetten op communicatie aan de voorkant van het proces worden conflicten zo veel als mogelijk voorkomen. Dit is een generiek uitgangspunt in het VTH-beleid.

Gelet op vorenstaande hebben wij geen concrete risico's en/of aandachtspunten gesignaleerd (anders dan reeds in de vorige paragrafen besproken).

4.2. Hoogheemraadschap van Rijnland

4.2.1. Opgave, problemen en maatregelen

De doelen lijken over het algemeen duidelijk te zijn. Voor het afleiden en vaststellen van de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen is door de provincie (i.s.m. Rijnland) de Praagmatische methode gebruikt. Wel ligt sterk de nadruk op het uitvoeren van maatregelen die zijn afgesproken (een resultaatsverplichting op het uitvoeren van maatregelen). Er is evenwel onduidelijkheid over de vraag of met het uitvoeren van de maatregelen de doelen ook tijdig worden bereikt, dat lijkt niet overal het geval te zijn. Daarbij speelt dat er soms onduidelijkheid is over de effectiviteit van maatregelen. De grootste problemen voor KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn duidelijk en liggen met name op het terrein van de nutriënten, stoffen zoals zink en gewasbeschermingsmiddelen (bollenteelt en boomteelt), en exoten zoals de waternavel, teunisbloem en de

Amerikaanse rivierkreeft. Voor de aanpak van de nutriënten wordt met name naar het Rijk gekeken. Voor grondwater lijken de problemen minder goed in beeld te zijn, maar men probeert o.a. met de ontwikkeling van toetsingskaders/regulering meer grip te krijgen op (de effecten van activiteiten op) de grondwaterkwaliteit- en kwantiteit.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Op grond van de KRW moeten de KRW-doelen, behoudens een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond, eind 2027 zijn bereikt en moeten vastgestelde maatregelen drie jaar na vaststelling operationeel zijn. Dit strookt niet met de sterke nadruk van Rijnland op de uitvoering van (afgesproken) maatregelen in plaats van op doelbereik.
- Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor rivierkreeftenbestrijding vooralsnog bij de minister van LVVN. Voor zover het niet bereiken van de ecologische doelstelling te wijten is aan rivierkreeften, is dit in onze ogen dan ook primair een probleem van de minister van LVVN. Wij vragen ons dan ook af of het rivierkreeften-probleem formeel juridisch wel als het grootste (resterende) probleem van Rijnland kan worden beschouwd, met dien verstande dat het behalen van een goed ecologisch toestand/potentieel wel een gedeelde verantwoordelijkheid van (onder meer) Rijnland en LVVN is.
- Aan het gebruik van de Praagmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen kleeft onzes inziens een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en in overeenstemming met de hydromorfologische redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.

Wij adviseren gelet op de hierboven gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten concreet het volgende:

- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van de kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in overeenstemming met de hydromorfologische redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.
- Ga er in het handelen van uit dat de doelen eind 2027 moeten zijn bereikt (resultaatsverplichting).

- Sla bij de vormgeving van het maatregelenprogramma voldoende acht op de basismaatregelen. Voer deze ook als zodanig op in het WBP.

4.2.2. Kennisniveau

De mogelijkheid dat Europa boetes aan de lidstaat Nederland kan opleggen bij het (stelselmatig) niet voldoen aan de KRW-verplichtingen wordt gesignaleerd. In het algemeen is er al veel onderzoek gedaan. Rijnland heeft zijn KRW-beleid ook door de eigen Rekenkamer door laten lichten, waaruit veel nuttige inzichten zijn verkregen en waarvan de meeste aanbevelingen zijn overgenomen. Inhoudelijke kennis ontbreekt soms daar waar het gaat om de maatregel-effectrelatie. Er is onderzoek gedaan naar het handelingsperspectief voor Rijnland wat betreft de chemische doelen. Concreet heeft dat geleid tot een uitvoeringsprogramma met enkele actielijnen waaronder extra meetinspanningen, een bewustwordingscampagne voor gebruik van DEET, gewasbeschermingsmiddelen en mest bij volkstuinen, etc. Er lopen onder meer nog onderzoeken naar de effectiviteit van baggeren en andere maatregelen en de inzet van subsidies. Waar in ieder geval nog (inhoudelijke) kennis lijkt te ontbreken betreft het de effecten van bepaalde activiteiten op de *ecologische* waterkwaliteit. Die zijn vaak lastig in te schatten, anders dan middels een expert judgement. Ook ontwikkelt Rijnland een toetsingskader voor het toetsen van grondwateronttrekkingen op de KRW-verplichtingen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Hoewel de mogelijkheid wordt erkend dat bij het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen Europa boetes kan opleggen, wordt daarbij niet de mogelijkheid beschreven dat die boetes onder omstandigheden ook aan lagere overheden kunnen worden doorgeschoven. Eventuele boetes (of dwangsommen) kunnen in theorie namelijk ook (deels) op een of meer waterschappen worden verhaald, voor zover die boetes (of dwangsommen) het gevolg zijn van tekortschieten van de desbetreffende waterschappen (bijvoorbeeld als bepaalde maatregelen in waterbeheerprogramma alsmaar niet worden uitgevoerd, of dat de door hen verleende toestemmingen met het oog op (een dreigende) overschrijding van de waterkwaliteitseisen niet tegen het licht worden gehouden overeenkomstig artikel 11 lid 5 KRW).
- Sinds het Wezer-arrest is duidelijk dat projecten met een mogelijk negatief effect op KRW-waterlichamen moeten worden getoetst aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis. Dat betekent dat de projecten op hun effecten op de chemische en ecologische waterkwaliteit moeten worden getoetst (en voor grondwaterlichamen ook op de grondwaterkwantiteit en -kwaliteit). Voor zover een adequaat kader ontbreekt om deze effecten in te schatten, bestaat daarmee dus in theorie de kans dat de activiteit in strijd met het achteruitgangsverbod of

verbeteringseis wordt uitgevoerd, althans daar kan mogelijk geen eenduidig antwoord op worden gegeven.

- Het risico bestaat dat de resultaten van de nog voorziene onderzoeken niet meer zullen leiden tot een bijdrage aan doelbereik eind 2027. Het kost immers tijd om de resultaten van de onderzoeken om te zetten in concrete maatregelen, deze uit te voeren en de (positieve) effecten daarvan te merken. Dat neemt niet weg dat voor doelbereik op de langere termijn deze onderzoeken vanzelfsprekend wel zeer nuttig kunnen zijn.
- In het uitvoeringsprogramma voor de chemische doelen wordt (mede) ingezet op vrijwillige maatregelen en maatregelen waarvan op voorhand niet vaststaat wat zij bijdragen aan KRW-doelbereik. Dat is een risico, omdat met de uitvoering van de maatregelen niet vaststaat dat de (chemische) doelen worden behaald in beginsel op 22 december 2027.

Gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat naast investeringen in onderzoek het maatregelenprogramma ook uit voldoende concrete (en meetbare) maatregelen bestaat. Voor zover de effectiviteit van die maatregelen onduidelijk is (bijvoorbeeld omdat zij sterk leunen op vrijwilligheid) zorg er dan voor dat het maatregelenprogramma voor het overige voldoende robuust is om tot doelbereik te leiden eind 2027, of pas het programma tussentijds aan (met extra, meer verplichtende maatregelen voor zover Rijnland daartoe bevoegdheden heeft).
- Ten einde het aansprakelijkheidsrisico zo veel mogelijk te beperken is van belang om afgesproken maatregelen uit te voeren en uitvoering te geven en actief invulling te geven aan de eigen verantwoordelijk voortvloeiend uit artikel 11 lid 5 KRW.
- Investeer in het vormgeven van kaders waarmee projecten ook adequaat op hun effecten op de ecologische waterkwaliteit kunnen worden getoetst. Sluit daarbij waar mogelijk en gewenst aan bij bestaande (landelijke) kaders of initiatieven voor de vormgeving daartoe.

4.2.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten

Beleidsuitgangspunt van Rijnland is de zorg voor schoon water, voor alle sectoren (landbouw, natuur, woonomgeving en recreatie) zonder te veel vervuilende stoffen en voedingsstoffen. Dit naast de ambities voor bescherming tegen wateroverlast, voldoende water, optimaliseren van verwerking van afvalwater en het hergebruiken van grondstoffen. Bij het treffen van maatregelen speelt draagvlak een belangrijke rol, naast praktische haalbaarheid en (kosten)efficiëntie. Er is een sterke focus op 'output'

(uitvoeren van maatregelen) in plaats van 'outcome' (doelbereik). De nota's Schoon Water en de op basis hiervan opgestelde uitvoeringsprogramma's zijn iedere planperiode leidend. Voor de overige wateren worden, in samenwerking met de provincie, ook doelen gesteld, maar met de omgeving wordt daar met name gekeken wat 'haalbaar' is.

Gelet op vorenstaande signaleren we op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Hoewel de algemene uitgangspunten in het beleid in algemene zin kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik, is voor de vraag of dit daadwerkelijk het geval is, van belang in hoeverre die uitgangspunten ook in concrete maatregelen en bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komen en dus bijdragen aan KRW-doelbereik.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg dat de (beleids)uitgangspunten leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en/of (bindend) doorwerken bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening.

4.2.4 Stakeholders, participatie en samenwerking

Binnen Rijnland wordt op verschillende manieren en op verschillende schaalniveaus samengewerkt en invulling gegeven aan participatie en betrokkenheid van derden. Zo wordt in het uitvoeringsprogramma Schoon water KRW 3 aangegeven dat de samenwerking met bedrijven, organisaties, belangenbehartigers en gemeenten wordt geïntensiveerd. Het gaat dan in het bijzonder om samenwerking met provincies, gemeenten, natuurorganisaties, Staatsbosbeheer, de landbouwsector, inclusief agrarische collectieven, en tenslotte met burgers.

Participatie en samenwerking met burgers ziet met name op de betrokkenheid van de waterbewuste inwoners, alsmede betrokkenheid bij voorstellen voor en uitvoering van concrete maatregelen. Het kan daarbij gaan om de aanleg van natuurvriendelijke oevers (subsidierегeling), of aanpassingen in het watersysteem in het stedelijk gebied. In die gevallen staat Rijnland ook open voor aanpassingen van de plannen als gevolg van de inbreng van burgers. Er zijn daarnaast inspraakmogelijkheden bijvoorbeeld ten aanzien van de Nota's schoon water, waar ook daadwerkelijk gebruik van wordt gemaakt.

In het RBO Rijn-West zijn de provincies, waterschappen en gemeenten van het deelstroomgebied Rijn-West bestuurlijk vertegenwoordigd en is het Rijk (hoog) ambtelijk vertegenwoordigd. Met gemeenten wordt verder bijvoorbeeld

samengewerkt voor de aanpak van riooloverstorten. Ook zijn er periodieke waterspreekuren waar bijvoorbeeld de watertoets, rioleringszaken en helofytenfilters aan de orde komen (of zijn geweest). Uit het interview volgt evenwel dat samenwerking met gemeenten ook tot vertraging kan leiden.

Met de agrarische sector wordt intensief samengewerkt, bijvoorbeeld binnen het DAW, het landbouwportaal, in gebiedsprocessen (inspiratiepolders) en bij het nemen van maatregelen zoals onder andere de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Het landbouwportaal heeft als doel om coaching en subsidiëring van bedrijven te organiseren, daar waar het gaat om het nemen van bovenwettelijke waterkwaliteitsmaatregelen. Met natuurorganisaties wordt samengewerkt om projecten te realiseren waar deze organisaties grond in eigendom hebben.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Rijnland ziet in dat samenwerking en participatie essentieel zijn voor KRW-doelbereik en zet daar ook al goed op in.
- Voor wat betreft de landbouwsector (afspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen) wordt met name ingezet op vrijwillige maatregelen (landbouwportaal, inspiratiepolders, etc.) De effectiviteit van deze (vrijwillige) maatregelen is evenwel onzeker, zodat op voorhand onduidelijk is of het uiteindelijk leidt tot KRW-doelbereik.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Pas op dat te veel samenwerking niet tot vertraging leidt bij het uitvoeren van KRW-maatregelen. Koppel indien nodig de uitvoering van KRW-maatregelen los van integrale gebiedsprocessen waaraan wordt deelgenomen.
- Voor de landbouw wordt met name ingezet op vrijwillige maatregelen. Voor zover de effectiviteit van die maatregelen achterblijft, bezie in welke mate aan deze sector meer verplichtende maatregelen opgelegd kan worden en/of aan het waterschap in dat geval passende bevoegdheden toekomen. Het zal onzes inziens dan kunnen gaan om het aanscherpen van de regels omtrent lozingen in de Wsv (zie hiervoor ook par. 4.2.7).

4.2.5. Omgaan met conflicterende belangen

Uit de toegestuurde documenten kan geen duidelijke visie worden gedestilleerd hoe wordt omgegaan met de KRW conflicterende belangen. Uit het interview blijkt evenwel dat men hier zowel bij de participatie als de samenwerking wel rekening mee houdt,

bijvoorbeeld door een ontwerp aan te passen en door oplossingen te zoeken binnen bestaande kaders en regels. Het oplossen van conflicterende belangen wordt gezien als maatwerk.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Omdat bij de uitoefening van de waterbeheertaak geen bijzondere aandacht wordt gegeven aan het voldoen aan de KRW-verplichtingen, bestaat het risico dat dit belang ondergesneeuwd raakt ten opzichte van andere (conflicterende) belangen.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Zorg ervoor dat ook bij de interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering en taakstelling, inzet van budget, etc.), in het bijzonder aandacht is voor het KRW-belang. In concrete conflicterende gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naarmate de KRW-doelen verder uit beeld raken.

4.2.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen

Waar het gaat om het terugdringen van de nutriëntenbelasting wordt met name samenwerking gezocht met het Rijk en waar mogelijk ingezet op vrijwillige maatregelen. Wat betreft de eigen taken en verantwoordelijkheden richt de inzet zich met name op het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen, hydrologische maatregelen en overige maatregelen (onderzoek, voorlichting, etc.), alsmede het verbeteren van de zuiveringen. Daarnaast zijn op het gebied van ecologie verschillende programma's opgesteld, zoals een baggerprogramma, een gemalenprogramma, en aandacht voor een andere wijze van beheer en onderhoud. Bij overige wateren wordt gewerkt aan een project Levende sloten en bestaat er een aanpak van zwemwater en blauwalgen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Voor emissiebeperking rekent Rijnland op Europa en de nationale overheid. Zelf zet Rijnland vooral in op het optimaliseren van de zuiveringen, innoveren van handhaving en vrijwillige maatregelen. Het is niet van al deze maatregelen duidelijk wat zij concreet bijdragen aan KRW-doelbereik. De mate waarin aanscherping van de regels zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik lijkt bijvoorbeeld nog niet of nauwelijks in beeld.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Maak inzichtelijk wat de hierboven aangehaalde maatregelen effectief bijdragen aan doelbereik. Onderzoek daarnaast de mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik (zie ook par. 4.2.7).

4.2.7 Beleid, regelgeving en uitvoering

Maatregelen op basis van vrijwilligheid hebben de voorkeur boven de aanscherping van regelgeving en het handhaven daarvan, al is er recentelijk wel meer aandacht en budget voor handhaving. Vergunningaanvragen voor directe lozingen worden aan de hand van de emissie-immissietoets getoetst aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. Rijnland is recentelijk gestart met de actualisering van het vergunningenbestand voor directe lozingen, waarbij eerst relatief 'eenvoudige' vergunningen worden geactualiseerd om ervaring op te doen, waarna de rest op basis van een risicobenadering wordt geprioriteerd. Rijnland bemoeit zich niet of nauwelijks met indirecte lozingen en lijkt deze onvoldoende in beeld te hebben. Van het adviesrecht ten aanzien van de vergunningen voor indirecte lozingen wordt bijvoorbeeld weinig gebruik gemaakt. Dit wordt voor de toekomst wel opgepakt in een project van de provincie Zuid-Holland met de omgevingsdiensten en de betrokken waterschappen.

In de Wsv is een zorgplicht opgenomen (artikel 1.5). Daarbij wordt in artikel 1.6 aangegeven dat in strijd met de zorgplicht in ieder geval zijn handelingen waardoor de chemische of ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater verslechtert. Artikel 1.8 concretiseert de zorgplicht verder voor lozingen op oppervlaktewater, in een afvalwaterzuivering of in een transportleiding. In afd. 3.2 zijn de regels opgenomen voor de meldingsplichtige gevallen op grond van de Wsv. In afd. 3.3. zijn beoordelingsregels opgenomen voor een op grond van de Wsv aangevraagde vergunning. Bij de beoordeling moet op grond van artikel 3.6 in ieder geval rekening worden gehouden met (onder meer) het regionale waterprogramma en het waterbeheerprogramma (waarin de KRW-maatregelen moeten zijn opgenomen). Artikel 3.15 bepaalt dat de chemische kwaliteit van het water daarbij niet slechter mag worden. Artikel 3.16 bepaalt hetzelfde voor de ecologische waterkwaliteit. Bijzonder daarbij is dat in artikel 3.16 lid 2 onder b sub i ook wordt gesproken over een goede kwantitatieve toestand, terwijl de KRW die eis enkel voor grondwaterlichamen stelt. Vermoedelijk is de ecologische toestand bedoeld.

Voor KRW-oppervlaktewaterlichamen moeten de vergunningen worden geweigerd indien zich strijdigheid voordoet met de verbeteringseis of het achteruitgangverbod. Daarbij wordt overigens soms niet letterlijk aangesloten bij de bewoordingen uit de Ow en het Bkl, maar er lijkt inhoudelijk geen andere reikwijdte te zijn beoogd. Wat opvalt is dat termen als 'slechter' en/of 'minder goed' niet zijn gedefinieerd en daarnaast door elkaar lijken te worden gebruikt. In artikel 3.24 t/m 3.27 zijn soortgelijke bepalingen

(weigeringsgronden) opgenomen met betrekking tot een goede kwantitatieve en kwalitatieve grondwatertoestand. Afd. 3.5 bevat de gronden waarop een vergunning of maatwerkvoorschrift kan worden ingetrokken. Daarbij wordt onder meer genoemd 'voor zover het nodig is voor het behalen van de in artikel 1.3 genoemde doelen' (waaronder het beschermen en verbeteren van de ecologische en chemische waterkwaliteit). In tegenstelling tot veel andere waterschappen bevat de Wsv ook de gronden waarop vergunningen of maatwerkschriften ingetrokken of gewijzigd kunnen worden. Dat is onder meer mogelijk ten einde het behalen van de doelen van art. 1.3 Wsv.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Er is geen of in ieder geval onvoldoende aandacht voor de vervuiling vanwege indirecte lozingen.
- In de Wsv is een groot aantal activiteiten gereguleerd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is.
- De Wsv bevat nog een aantal niet gedefinieerde en/of onjuiste begrippen, wat voor verwarring/onduidelijkheid kan zorgen.
- Veel activiteiten vallen onder algemene regels (o.a. de zorgplicht) en/of daarvoor geldt een meldplicht. Dat is een risico, omdat ook voor deze activiteiten (actief) moet worden beoordeeld of de uitvoering daarvan niet tot achteruitgang leidt of het behalen van de verbeteringseis frustreren.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Verder uitvoering te geven aan de adviseringstaak voor indirecte lozingen. Dat is te meer van belang, als de indirecte lozingen nog als een knelpunt worden ervaren richting KRW-doelbereik.
- Reageer adequaat op meldingen bij meldingsplichtige activiteiten in de Wsv (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn die voor een melding wordt voorgeschreven) en beoordeel of de KRW-doelen vereisen dat er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld en voorzie ook in een dergelijke (algemene) bevoegdheid in de Wsv (voor zover nog niet is gedaan). Hetzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder algemene regels en de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal Rijnland er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de

verbeteringseis frustreren (en indien nodig strengere eisen daarvoor stelt).

- Voor zover uit ervaringsregels verder blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen - worden beschouwd. In zoverre heeft Rijnland, met inwerkingtreding van de Ow, wel degelijk – namelijk voor zover sprake is van een lozing - de mogelijkheid om ook deze emissies nader te reguleren in de Wsv. Overweeg de inzet van deze bevoegdheid als vervuiling vanuit de agrarische sector een belangrijke oorzaak is waarom nog niet aan de KRW-doelen wordt voldaan.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van Rijnland niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door Rijnland zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien. Daartoe biedt de Wsv, in tegenstelling tot andere Wsv'en – wél een grondslag. Geef actief uitvoering aan deze taak.
- Definieer belangrijke begrippen in de Wsv (bijvoorbeeld het 'minder goed' worden van de ecologische waterkwaliteit) en sluit daarbij voor zover mogelijk aan bij de uitleg die het Rijk hanteert.

4.2.8 Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

In algemene zin zijn er voldoende middelen om KRW-maatregelen te treffen. Rijnland onteigent in beginsel niet ten behoeve van KRW-maatregelen (ultimum remedium), de uitkering van nadeelcompensatie ten behoeve daarvan is gangbaarder, zoals ten behoeve van de aanleg van natuurvriendelijke oevers. Bij voorkeur worden subsidies ingezet voor de realisering van KRW-maatregelen, zoals landbouwsubsidies.

Gelet op vorenstaande kunnen voor Rijnland de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Als voor de uitvoering van (mogelijke) inrichtingsmaatregelen gronden van derden nodig zijn, zet Rijnland met name in op vrijwilligheid (subsidies). Het publiekrechtelijk instrumentarium, zoals het opleggen van gedoogplichten of onteigening, wordt daarvoor niet of nauwelijks ingezet.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Overweeg voor zover noodzakelijk en geschikt ook de inzet van de gedoogplicht, of, voor zover de belangen van de rechthebbende dat vorderen, onteigening.

4.2.9 Monitoring en inrichtingsmaatregelen

Rijnland neemt vooral maatregelen die het zelf direct kan uitvoeren. Het gaat daarbij om de aanleg van natuurvriendelijke oevers, slibmaatregelen, aangepast beheer en onderhoud en de aanscherping van de lozingseisen voor de RWZI's die het zelf in beheer heeft. De RWZI's kunnen vermoedelijk niet allemaal tijdig worden aangepast. Wel worden RWZI's direct zodanig aangepast dat deze in de toekomst relatief makkelijk kunnen worden geüpgraded met het oog op de aanpak van medicijnresten. Voor het overige zet Rijnland in op vrijwillige maatregelen (bijv. afspraken over de reductie van emissies vanuit de landbouw en afzet van bagger), subsidies, voorlichting en communicatie en samenwerking met gebiedspartners.

De waterkwaliteit en effecten van KRW-maatregelen worden gemonitord en er vindt soms aanvullende projectmonitoring plaats. De resultaten daarvan worden gepresenteerd via het waterkwaliteitsportaal en allerlei specifieke dashboards. Veel van deze dashboards zijn voor intern gebruik, maar ze worden steeds meer ook gebruikt voor projectcommunicatie en algemene communicatie. Mede hierdoor zijn de inzichten over het bepalen van effectieve maatregelen toegenomen. Uit de documenten volgt dat voor landbouw vooral wordt ingezet op niet-juridische maatregelen, in het bijzonder vrijwillige programma's en subsidies. Daarnaast wordt zoals reeds aangegeven hoofdzakelijk ingezet op inrichtingsmaatregelen en de verbetering van RWZI's.

Beheer en onderhoud probeert Rijnland natuurvriendelijker te doen. Om het ontstaan van blauwalg te voorkomen/beperken worden in diepe putten menginstallaties geplaatst. Als specifiek probleem wordt de verontreiniging door aalscholvers en purperreigers genoemd. Deze verontreinigingen worden tegengegaan door het isoleren en het omleiden van water (symptoombestrijding). In vaartensystemen worden 'stepping stones' aangelegd om de ecologie te verbeteren. Visvriendelijkheid en vismigratie zijn al langere tijd aandachtspunten. Zo zijn bij boezemgemalen vispassages aangelegd.

Tot slot is een fasering in uitvoering van de maatregelen te herkennen (eerst de waterlichamen met Natura-2000 functie in KRW1, daarna in KRW2 8 complexe waterlichamen en in KRW3 de overige 25 waterlichamen + achterstallige maatregelen).

Gelet op vorenstaande kunnen voor Rijnland de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Hoewel de kwaliteit conform landelijke afspraken wordt gemonitord, is niet gebleken dat de effectiviteit van (alle) maatregelen (ook) wordt gemonitord of op voorhand wel voldoende helder is. Hierdoor is onduidelijk welke bijdrage de maatregelen (bijvoorbeeld deelname aan subsidieregelingen, aanleg kilometers

natuurvriendelijke oevers, etc.) nu daadwerkelijk leveren aan het behalen van de KRW-doelen en of bijsturing nodig is.

- Omdat er nog achterstallige maatregelen uitgevoerd moeten worden, bestaat het risico dat andere maatregelen hierdoor vertraging oplopen.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat maatregelen binnen drie jaar na opname in het maatregelenprogramma operationeel zijn. Dat is ook een wettelijke verplichting ex artikel 10.16 Ob.
- Blijf inzetten op technieken/onderzoek waarmee ook de effectiviteit van maatregelen in kaart kan worden gebracht. Zeker voor maatregelen waarvan de effectiviteit op voorhand lastig is op in te schatten. Voor doelbereik is noodzakelijk dat het maatregelenpakket voldoende effectief bewezen maatregelen bevat.

4.2.10 Nakoming en handhaving

In de geanalyseerde documenten wordt erop gewezen dat lozingsvergunningen worden gecontroleerd en waar nodig aangepast, en dat de kennis van vergunningverleners en handhavers continu wordt geactualiseerd. Uit het interview volgt dat er geen handhaving plaatsvindt op indirecte lozingen; wel op de overige regels (zie ook onder par. 4.2.7) Ook volgt daaruit dat de komende periode wordt geïnvesteerd in extra handhavingscapaciteit. Rijnland hanteert de landelijke handhavingsstrategie Omgevingsrecht als sanctiestrategie bij geconstateerde overtredingen. Volgens deze methodiek is de ernst van de overtreding en het gedrag van de overtreder bepalend voor de in te zetten handhavingsinstrumenten. In de praktijk betekent dit dat bij overtredingen eerst wordt gewaarschuwd waarna bij uitblijven van herstel een bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk handhavingstraject volgt. Bij toezicht en handhaving wordt bovendien ingezet op meer samenwerking met de NVWA.

Gelet op vorenstaande kunnen voor Rijnland de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, is er geen specifiek KRW gestuurd handhavingsbeleid.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Blijf voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij maken voor het handhaven van activiteiten die KRW-doelbereik in de weg staan, zowel activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- of meldplicht), de vergunningplichtige activiteiten, en de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels (bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten), maar waarvoor Rijnland aan de lat staat om die regels te handhaven.
- Gelet op doelbereik eind 2027 zou het raadzaam zijn om de beschikbare handhavings- en toezichtcapaciteit die er is voor zover mogelijk met name in te zetten op activiteiten die KRW-doelbereik vooralsnog in te weg staan.

4.2.11 Conflictpreventie- en beslechting

Conflictpreventie vindt vooral plaats door participatie en door met elkaar in gesprek te gaan, zowel bij de voorbereiding van maatregelen als voorafgaand aan, tijdens en na de handhaving, en bezwaar en beroep. Zo werd bij de herinrichting van het watersysteem in stedelijk gebied het ontwerp aangepast naar aanleiding van de publieksparticipatie. Mede hierdoor blijft het aantal rechtszaken en geschillen beperkt. De rechtszaken die worden gevoerd gaan vooral over PFAS.

Op dit onderdeel zijn er geen belangrijke risico's en/of aandachtspunten (anders dan reeds vallend onder een van de vorige onderdelen) gesignaleerd.

4.3. Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard

4.3.1. Opgave, problemen en maatregelen

De doelen en opgaven lijken over het algemeen duidelijk te zijn en zijn per KRW-waterlichaam beschreven in het KRW-plan 2022-2027. Wat daarbij opvalt is dat soms onduidelijk is wat de maatregelen die in het KRW-plan zijn opgenomen concreet bijdragen aan doelbereik en/of het voorkomen van achteruitgang. Kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen mogen enkel als zodanig worden aangewezen als wordt voldaan aan de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Een dergelijke motivering wordt niet voor alle kunstmatige/sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen gegeven. Voor het afleiden van de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen is de Pragmatische methode gebruikt. In enkele documenten wordt er ten onrechte van uitgegaan dat *uitvoering van de maatregelen* eind 2027 voldoende is. Eind 2027 dienen de doelen te zijn bereikt (resultaatsverplichting). De (vastgestelde) maatregelen moeten dus niet alleen zijn uitgevoerd, maar ook effect hebben gehad. Doelbereik wordt door HHSK, in lijn met het nationale beleid, gezien als een gezamenlijke opgave, waarbij voor de regulering van emissies van stoffen wordt gekeken naar het Rijk en de EU (en tot op een zekere hoogte eigen beleid in het emissiebeheerplan). Aangegeven wordt dat de grootste problemen nutriënten en rivierkreeften zijn. Voor nutriënten wordt ingezet op

stimuleringsmaatregelen, isolatie van plassen (geen instroom van nutriënten), de aanpak van de waterbodem en het treffen van maatregelen op de zuiveringen. Voor rivierkreeften wordt ingezet op het robuust maken van het systeem en bestrijding, en wordt ten behoeve hiervan onderzoek gedaan en een pilot uitgevoerd. Voor rivierkreeften wordt in het bijzonder ook gewezen op de verantwoordelijkheid van het Rijk hieromtrent en zijn er door HHSK meerdere brandbrieven verstuurd om het Rijk aan te zetten tot het nemen van bestrijdingsmaatregelen. HHSK worstelt met de gedeelde verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit. Onduidelijk is hoe met deze verantwoordelijkheid om moet worden gegaan en hoe partijen daar onderling uit moeten komen. Daarbij wordt een gebrek aan (Rijks)regie ervaren.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Uitleg KRW-doelbereik als resultaatsverplichting op de maatregelen en termijn voor het treffen maatregelen zijn in strijd met de KRW. Op grond van de KRW moeten de KRW-doelen namelijk, behoudens een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond, eind 2027 zijn bereikt en moeten vastgestelde maatregelen drie jaar na vaststelling operationeel zijn.
- Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor rivierkreeftenbestrijding vooralsnog bij de minister van LVVN en niet bij HHSK, zoals HHSK zelf ook al aangeeft. Voor zover het niet bereiken van de ecologische doelstelling te wijten is aan rivierkreeften, is dit in onze ogen dan ook primair een probleem van de minister. Wij vragen ons dan ook af of het rivierkreeftenprobleem formeel juridisch wel als het grootste probleem van HHSK kan worden beschouwd, met dien verstande dat het behalen van een goed(e) ecologisch toestand/potentieel wel een gedeelde verantwoordelijkheid van HHSK en LVVN is.
- Hoewel naar nationaal recht doelbereik een gezamenlijke opgave is, zoals HHSK terecht aangeeft, en Europa het Rijk als systeemverantwoordelijke aanspreekt op het al dan niet voldoen aan de KRW-doelen van artikel 4 KRW, krijgen de waterschappen wel te maken met de (mogelijk) verstrekkende gevolgen van het niet voldoen aan deze verplichtingen. Immers, zij kunnen (al dan niet naast andere overheden/bevoegde gezagen) geconfronteerd worden met vergunningen die niet langer kunnen worden verleend of intrekingsverzoeken van bestaande vergunningen.
- Aan het gebruik van de Pragmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppevlaktewaterlichamen binnen HHSK kleeft onzes inziens een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en in overeenstemming met de

(hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.

Wij adviseren gelet op de hierboven gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten concreet het volgende:

- Bezie of de maatregelen in het huidige maatregelenprogramma 'operationeel' zijn. Dat betekent onzes inziens dat de maatregelen drie jaar na opname in het maatregelenprogramma uitgevoerd moet zijn. Sla bij de vormgeving van het maatregelenprogramma daarnaast voldoende acht op de basismaatregelen. Voer deze ook als zodanig op in het WBP.
- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van de kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in overeenstemming met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.
- Blijf andere overheden aanspreken op het uitvoeren van (afgesproken) KRW-maatregelen.

4.3.2. Kennisniveau

Het is niet helemaal duidelijk of er (organisatie breed) voldoende kennis over het EU-recht en de consequenties van het niet, niet goed of niet volledig uitvoeren van de KRW aanwezig is. Hoewel het *algemene kennisniveau* over de KRW en de maatregelen op peil lijkt te zijn, laat HHSK ook nog veel onderzoeken uitvoeren. Deels zijn die onderzoeken een verfijning van de huidige praktijk: hoe kunnen bestaande maatregelen (eigen onderhoud, handhaving, opsporing van lozers/bronnen, resterende vismigratieknelpunten, etc.) geoptimaliseerd worden. Deels hebben de onderzoeken betrekking op het tackelen van resterende knelpunten, zoals de aanpak van overstorten, de herkomst achterhalen van gewasbeschermingsmiddelen, lekverliezen en (incidenteel) de bronnen van andere stoffen die in het water worden aangetroffen, het in kaart brengen van aanvoerroutes PFAS, verdere zuivering van microverontreinigingen en effectieve en haalbare maatregelen voor de rivierkreeft (hoewel inmiddels duidelijk is dat de minister van LNV verantwoordelijk is voor de aanpak van de rivierkreeften). Daarmee lijkt HHSK uitvoering te geven aan de verplichting ingevolge artikel 11 lid 5 KRW om bij het vermoedelijk niet bereiken van de KRW-doelen de oorzaken voor het (vermoedelijk) falen in kaart te brengen en de mogelijkheid te bezien om effectieve(re) maatregelen te treffen om bij te dragen aan KRW-doelbereik.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat de resultaten van voormelde onderzoeken niet meer zullen leiden tot een bijdrage aan doelbereik eind 2027. Het kost immers tijd om de resultaten van deze onderzoeken om te zetten in concrete maatregelen, deze uit te voeren en de (positieve) effecten daarvan te merken. Dat neemt niet weg dat voor doelbereik op de langere termijn deze onderzoeken vanzelfsprekend wel zeer nuttig kunnen zijn.

Gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat naast investeringen in onderzoek het maatregelenprogramma ook telkens uit voldoende concrete (en meetbare) maatregelen bestaat. Als op enig moment blijkt dat het maatregelenprogramma onvoldoende (effectieve) maatregelen bevat, pas dan het maatregelenprogramma aan.

4.3.3. Beginselen, ambities en beleidsuitgangspunten

HHSK ambieert zowel een duurzame als klimaatbestendige omgeving met droge voeten en schoon water. HHSK focust zich op advisering, adequate regulering en handhaving. Wat betreft emissiebeheer wordt ingezet op het verbeteren van de (lokale) waterkwaliteit en wordt het uitgangspunt 'voorkomen is beter dan genezen' toegepast. Er wordt onderscheid gemaakt in type emissies en ingezet op voorlichting en bewustwording bij andere stakeholders. Deels wordt de verantwoordelijkheid ook bij de probleemveroorzaker neergelegd (doelgroepenbenadering). Verschillende uitgangspunten spelen bij het watersysteembeheer een centrale rol, zoals: (voor zover relevant voor de KRW) helder communiceren, effectief participeren, kennis op orde, niet afwentelen, integraal beheer, samen verantwoordelijkheid voor goed waterbeheer, water sturend voor inrichting en gebruik, schoonhouden-scheiden-schoonmaken en de vervuiler betaalt. Verder heeft biodiversiteit de aandacht (ecologisch beheer en onderhoud, vergroenen, etc.). Tot slot is het exotenbeheer bij HHSK op orde (o.a. vanwege deelname aan een onderzoek bestrijding rivierkreeft, het melden van invasieve soorten bij de verantwoordelijke instantie, het actief zoeken naar samenwerking met overheden en terreinbeheerders, alsmede het vergroten van bewustwording).

Gelet op vorenstaande signaleren we op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Hoewel de algemene uitgangspunten in het beleid van HHSK in algemene zin kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik, is voor de vraag of dit daadwerkelijk het geval is, van belang in hoeverre die uitgangspunten ook in concrete maatregelen

en bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komen en dus bijdragen aan KRW-doelbereik. Veel beleid is gebaseerd op een streven, waarbij de juridische borging niet of nauwelijks is verzekerd.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg dat de (beleids)uitgangspunten leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en/of (bindend) doorwerken bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening.

4.3.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

HHSK richt zich sterk op de samenwerking met andere overheden (i.h.b. waterschappen), bedrijfssectoren (o.a. agrariërs), terreinbeheerders, gemeenten (o.a. de Alliantie waterkracht met de gemeenten Rotterdam en Capelle), de provincie (uitvoering NNN-gebieden), UvW en STOWA. Participatie en samenwerking wordt gezien als een positieve stimulans voor het bereiken van de KRW-doelen. Het realiseren van de KRW-doelen vraagt inzet van vele partijen en dus is samenwerking een must. Daarnaast is er oog voor participatie, communicatie en advisering van andere partijen (overheden, bedrijven en burgers) en wordt deelgenomen aan diverse overlegplatforms en gremia zoals de DAW. De samenwerking met de gemeenten is goed en de aandacht verbreedt zich van met name samenwerking op het gebied van wateroverlast, naar samenwerking om de waterkwaliteit te verbeteren. Groenonderhoud wordt in toenemende mate biodiverser uitgevoerd en in samenwerking met provincies, gemeenten en agrariërs. Niet is gebleken dat actief wordt samengewerkt met de omgevingsdiensten.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- HHSK ziet in dat samenwerking en participatie essentieel zijn voor KRW-doelbereik en zet daar ook op in. Er zijn verschillende samenwerkingsverbanden die behulpzaam kunnen zijn aan KRW-doelbereik. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen participatie en samenwerking voor het waarmaken van de eigen verantwoordelijkheden van HHSK, zoals uitvoeren van KRW-maatregelen, en de ondersteuning van andere partijen door middel van voorlichting en advisering. Een risico is dat HHSK te veel verwacht van samenwerking en participatie bij de uitvoering van de eigen KRW-verplichtingen, waardoor deze uiteindelijk onvoldoende zullen zijn, dan wel niet volledig of vertraagd worden uitgevoerd.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige (o.a. middels samenwerking en participatie) maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen.
- Optimaliseer het contact met de omgevingsdiensten.

4.3.5 Omgaan met conflicterende belangen

HHSK heeft een duidelijke visie op hoe kan worden omgegaan met conflicterende belangen. Zo kiest men voor een samenhangende benadering waarbij alle belangen en partijen betrokken worden. Doel is een integrale benadering en belangenafweging en dat gebeurt door het rangschikken van belangen en deze op een logische en inzichtelijke manier af te wegen tegen andere belangen. Op deze wijze beoogt men een op maat gesneden aanpak en proces te realiseren door middel van het kiezen van een geschikt abstractieniveau om zo een balans te vinden tussen ruimte voor oplossingen en voldoende slagvaardigheid. HHSK neemt een actievere rol naarmate het waterbelang of een aanpalend maatschappelijk belang zwaarder weegt en meer afhankelijk is van de inzet van HHSK. Naast de waterstaatkundige belangen die als primair belang gelden wordt rekening gehouden met algemeen maatschappelijke belangen. Met overige belangen wordt alleen rekening gehouden als dat niet ten koste gaat van een doelmatig watersysteembeheer. Zo is bijvoorbeeld medegebruik van eigendommen toegestaan, voor zover dat de waterstaatkundige functie en een doelmatig waterbeheer niet in de wegstaat. Het waterschap houdt bij de belangenafweging ook rekening met toekomstige functies en ontwikkelingen in een gebied.

Gelet op vorenstaande signaleren wij voor HHSK het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Hoewel HHSK het waterbelang bij de uitoefening van zijn waterbeheertaak in algemene zin vooropstelt, zijn er binnen de waterbelangen ook andere belangen af te wegen. Aan KRW-doelbereik wordt binnen die interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering taakstelling, budget inzet, etc.), in algemene zin geen bijzonder gewicht toegekend. In concrete gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naar mate de KRW-doelen verder uit beeld raken. Voor vergunningverlening is dit juridisch geborgd. In de beoordelingsregels voor vergunningverlening is namelijk een duidelijke relatie gelegd met KRW-doelbereik, in die zin dat een omgevingsvergunning op grond van de Wsv alleen kan worden verleend als deze niet in strijd komt met KRW-doelbereik (incl. het achteruitgangverbod). Zie hierover ook uitgebreid(er) par. 4.3.7.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Zorg ervoor dat ook bij de interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering taakstelling, budget inzet, etc.), anders dan al gebeurt bij de vergunningverlening op grond van de Wsv, in het bijzonder aandacht is voor het KRW-belang. In concrete gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naar mate de KRW-doelen verder uit beeld raken.

4.3.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen

Uitvoering van en voldoen aan de eisen van de KRW wordt gezien als een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Voor de basismaatregelen neemt HHSK volgens haar de maatregelen die binnen haar bevoegdheid liggen en lijkt daarbij te verwachten dat de andere overheden dat ook doen. Aanvullende regionale maatregelen (KRW-maatregelen) vragen extra inzet van het instrumentarium van de decentrale overheden, dus ook van het waterschap. Wat betreft emissiebeperkende maatregelen verwacht men een aanscherping vanuit EU en het Rijk (GLB en 7e Nitraatactieprogramma), waardoor de KRW-opgave voor het waterschap wordt verkleind. Het eigen emissiebeperkende beleid van HHSK is te vinden in het Emissiebeheerplan en ziet met name op het optimaliseren van de zuiveringen en het optimaliseren en innoveren van de handhaving. Voorts helpt men gemeenten met het terugdringen van de overstorten. Er wordt aanvullend onderzoek gedaan naar de herkomst van emissies. Er wordt geïnvesteerd in vrijwillige maatregelen door middel van communicatie en samenwerking. Genoemd worden bijdragen aan het project Emissieloze Kas (Glastuinbouw), DAW (Veeteelt) en akkerbouw, hetgeen sterk leunt op vrijwilligheid. HHSK zet in op het optimaliseren van het eigen ecologische onderhoud van wateren en het onderhoud door derden. Ten behoeve van het onderhoud door derden zijn ook samenwerkingsovereenkomsten afgesloten met terreinbeheerders en medeoverheden. Aanvullende regulering in de waterschapverordening wordt niet als optie genoemd in het KRW-plan, maar is deels al wel gebeurd of wordt op dit moment gezien.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Voor emissiebeperking rekent HHSK op Europa en de nationale overheid. Zelf zet HHSK vooral in op het optimaliseren van de zuiveringen, innoveren van handhaving en vrijwillige maatregelen. Al is niet van al deze maatregelen duidelijk wat zij concreet bijdragen aan KRW-doelbereik. De mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik is niet of nauwelijks in beeld (zie onder par. 4.3.7).

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij voor HHSK het volgende aan

- Maak inzichtelijk wat de hierboven aangehaalde maatregelen effectief bijdragen aan doelbereik. Onderzoek daarnaast de mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik.

4.3.7. Beleid, regelgeving en uitvoering

De (voormalige) keur is vrijwel beleidsneutraal omgezet in de Wsv (inclusief de bruidsschat). Wel is het onderscheid tussen aangewezen en niet-aangewezen wateren komen te vervallen, waarbij de strengere lozingseisen voor niet-aangewezen wateren nu gelden voor alle wateren. De beoordelingsregels voor omgevingsvergunningen op basis van de Wsv zijn inhoudelijk niet gewijzigd, wel beter toegesneden op de KRW (cf. artikel 6.2 Bkl). Op grond van de beoordelingsregels in de Wsv wordt een omgevingsvergunning alleen verleend als er geen achteruitgang van de kwalitatieve toestandklasse van een KRW-oppervlaktewaterlichaam (en kwantitatieve toestand voor grondwaterlichamen) plaatsvindt en het bereiken van die toestand niet wordt belemmerd (artikel 1.12a en 1.12b). Er zijn specifieke zorgplichten in de Wsv opgenomen met het oog op de doelstellingen voor het waterbeheer (artikel 1.6), die voor de verbetering en bescherming van de chemische en ecologische waterkwaliteit nader zijn uitgewerkt (artikel 1.8). Deze zorgplichten gelden naast andere regels/vergunningen. Alleen in bijzondere gevallen zal gebruik worden gemaakt van de maatwerkvoorschriftbevoegdheid. HHSK heeft maar weinig (directe) lozingsvergunningen in het vergunningenbestand. De meeste lozingen en/of diffuse emissies vallen onder algemene regels. Niet is gebleken dat uitvoering wordt gegeven aan de adviseringsstaak bij indirecte lozingen.

De meeste knelpunten in de inrichting van watersystemen zijn opgelost, zodat HHSK verwacht met inrichtingsmaatregelen weinig waterkwaliteitswinst meer te behalen. Daarop wordt dan ook niet veel meer ingezet. Wel worden grondeigenaren door middel van subsidies gestimuleerd om NVO's aan te leggen (en te onderhouden). Het visbeleid wordt begrensd door de KRW en is gekaderd of volgt uit provinciaal waterbeleid en het waterbeheerprogramma van HHSK. Vis-uitzettingen en onttrekkingen zijn gereguleerd in de beleidsuitwerking Vis en in de Wsv middels een vergunningplicht waarbij wordt getoetst aan de waterkwaliteitsdoelstellingen. Ten aanzien van grondwateronttrekkingen is er een Beleidsuitwerking Grondwater en zijn er Beleidsregels Onttrekken of Infiltreren, naast de in de Wsv opgenomen regels hierover. Wat opvalt is dat de eerstgenoemde beleidsregel (Beleidsuitwerking Grondwater) grotendeels overbodig lijkt, nu daarin hetzelfde wordt geregeld als met artikel 1.12a en 1.12b, namelijk een toets aan de KRW-doelen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- In de Wsv is een groot aantal activiteiten gereguleerd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is. Met de algemene beoordelingsregel zoals opgenomen in artikel 1.12a en 1.12b Wsv is evenwel wel in theorie verzekerd dat voor *vergunningplichtige* activiteiten geen achteruitgang kan optreden, of dat deze het behalen van de verbeteringseis in gevaar kunnen brengen. Dat is in lijn met de instructieregel uit artikel 6.2 Bkl en met het Wezer-arrest.
- Voor vergunningvrije activiteiten geldt soms een meldplicht, en voor zover dat niet het geval is, wordt in het uiterste geval teruggevallen op de specifieke zorgplicht uit artikel 1.6. Ook voor die activiteiten moet evenwel voldoende worden geborgd dat er geen strijd met het achteruitgangsverbod of de verbeteringseis optreedt. Overweeg om hiervoor maatwerkregels of maatwerkvoorschriften op te stellen indien deze activiteiten het bereiken van de KRW-doelen in de weg staan.
- In de Wsv ontbreekt een grondslag om vergunningen van vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Daarmee wordt voor de vergunningplichtige activiteiten op grond van de Wsv die invloed kunnen hebben op het bereiken van de KRW-doelen niet voldaan aan artikel 11 lid 5 KRW dat voorschrijft dat in de situatie dat de KRW-doelen vermoedelijk niet worden behaald, bestaande toestemmingen worden bezien en indien nodig herzien. Op dit punt is de Wsv dan ook niet conform de vereisten uit de KRW.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van HHSK niet dreigen te worden bereikt, zullen dus bestaande toestemmingen die door HHSK zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien. Duidelijk zou moeten zijn in hoeverre de aanscherping van vergunningen (en algemene regels) zou kunnen bijdragen aan het alsnog bereiken van de KRW-doelen en tegen welke maatschappelijke en economische kosten. Op die manier kunnen deze mogelijke extra maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk zal overeenstemming moeten worden bereikt over welke overheid de maatregelen treft en welke overheid (welk deel) van de kosten voor zijn rekening neemt.

- Voor zover noodzakelijk voor KRW-doelbereik, kan HHSK ervoor kiezen om voorzover sprake is van *lozingen* van meststoffen of gewasbeschermingsmiddelen deze strenger te reguleren. Die mogelijkheid wordt nog niet erkend.

Gelet op vorenstaande belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij voor HHSK het volgende aan:

- Uitvoering te geven aan de adviseringstaak voor indirecte lozingen Dat is te meer van belang, als de indirecte lozingen nog als een knelpunt worden ervaren richting KRW-doelbereik.
- Reageer adequaat op meldingen, bijvoorbeeld in het kader van de meldingsplichtige gevallen bij de onttrekking van water aan een grondwaterlichaam, en (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn die voor een melding wordt voorgeschreven) beoordeel of de KRW-doelen vereisen dat er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld. Eenzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal HHSK er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis frustreren. De Wsv biedt in artikel 1.10 een grondslag om voor deze activiteiten maatwerkvoorschriften te stellen.
- Neem in de Wsv een regel op om vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Bezie voor de overige gevallen in de mogelijkheid om strengere maatwerkvoorschriften en/of- regels te stellen als de KRW-doelen dat noodzakelijk maken.
- Voor zover uit ervaringsregels verder blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam, moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen - worden beschouwd. In zoverre heeft HHSK, met inwerkingtreding van de Ow, wel degelijk – namelijk voor zover sprake is van een lozing - de mogelijkheid om deze emissies nader te reguleren in de Wsv.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van HHSK niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door HHSK zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien.

4.3.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

HHSK investeert met het oog de realisering van de KRW-doelen de komende jaren steeds meer in de renovatie van de zuiveringen (ook mede met het oog op de

(toekomstige) eisen uit de RSA). Er zijn in beginsel voldoende financiële middelen om de KRW-maatregelen uit te voeren. Probleem is vooral de beschikbaarheid van menskracht. HHSK ervaart dat de financiering van de KRW-maatregelen de uitvoering van extra benodigde maatregelen belemmert, omdat de overheidsinstantie die de maatregel neemt, deze ook moet betalen, terwijl het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat en de overheidsinstantie die de maatregel neemt, dit dus ook doet ten behoeve van andere overheden. Dat belemmert dat de meest (kosten)efficiënte maatregelen worden getroffen om de KRW-doelen te bereiken. Ten behoeve van de aanleg van NVO's wordt niet onteigend, wel kan een gedoogplicht worden overwogen (Nota eigendomsbeleid HHSK 2022).

Gelet op vorenstaande kan het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt worden gesignaleerd:

- Terecht noemt HHSK het risico dat de overheid die een maatregel neemt, daarvoor ook de lasten draagt. Dat kan ertoe leiden dat maatregelen niet (tijdig) worden genomen.
- Als voor de realisatie van inrichtingsmaatregelen ruimte nodig is, wordt de inzet van de onteigeningsbevoegdheid niet overwogen. Dit kan er, althans in theorie, toe leiden dat de betreffende maatregel niet (of later) wordt uitgevoerd.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Blijf samenwerking met andere overheden vooropstellen. Benadruk daarbij ook het belang van gezamenlijke financiering bij de uitvoering van KRW-maatregelen. Anders bestaat het risico dat bepaalde maatregelen niet worden getroffen, of de kosten volledig bij één overheid blijven liggen. Dit is overigens niet enkel een verantwoordelijkheid van HHSK, maar van alle betrokken overheden.
- Overweeg indien nodig voor de uitvoering van een KRW-maatregel ook de inzet van de onteigeningsbevoegdheid. Ook dat is immers een instrument in de instrumentenkoffer die HHSK kan inzetten om maatregelen te realiseren.

4.3.9 Monitoring en inrichtingsmaatregelen

Wat betreft de inrichtingsmaatregelen wordt opgemerkt dat er weinig winst meer te behalen is, omdat de meeste knelpunten zijn opgelost. Natuurvriendelijke oevers zijn kostbaar vanwege grondverwerving. HHSK noemt in dit kader niet de inzet van gedoogplichten, al wordt deze optie in het beleidskader 'Grondverwerving' wel genoemd. Grondeigenaren worden door middel van subsidies gestimuleerd mee te werken aan de aanleg van natuurvriendelijke oevers, die vervolgens op grond van subsidievoorwaarden en de Wsv in stand moeten worden gehouden. Verder beoogt

men het eigen onderhoud en onderhoud van derden te optimaliseren (Beleidsuitwerking Onderhoud Watersystemen) d.m.v. onderhoudsplannen. Hier is men al een eind op weg en zijn er afspraken gemaakt met terreinbeheerders, gemeenten, provincie en een groot aantal agrarische bedrijven (in collectief). Verdere toepassing is volgens HHSK maar beperkt relevant voor het bereiken van de KRW-doelen

Er is over monitoring van de waterkwaliteit geen specifieke informatie gevonden in de ter beschikking gestelde documenten. Ook is hier tijdens het interview niet expliciet op ingegaan. Wel is gebleken dat HHSK jaarlijks een rapportage maakt over de waterkwaliteitsontwikkeling en daarnaast input geeft aan de landelijke actualisatie van de KRW-factsheets voor de in hun beheergebied gelegen KRW-waterlichamen. Door middel van extra metingen en monitoring in plassen wordt gekeken of bijsturing van het maatregelenpakket nodig is.

Gelet op vorenstaande kunnen voor HHSK de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Als voor de uitvoering van (mogelijke) inrichtingsmaatregelen gronden van derden nodig zijn, zet HHSK in op vrijwilligheid (subsidies) onteigening, wordt daarvoor niet of nauwelijks ingezet. Dit risico is evenwel klein, omdat HHSK nog maar weinig inzet op inrichtingsmaatregelen nu hier zoals aangegeven weinig winst meer valt te behalen.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Overweeg voor zover noodzakelijk en geschikt ook de inzet van de gedoogplicht, of, voor zover de belangen van de rechthebbende dat vorderen, onteigening als inrichtingsmaatregelen deel uitmaken van het maatregelenpakket (zie ook de aanbeveling onder 4.3.8).

4.3.10 Nakoming en handhaving

HHSK voert een handhavingsstrategie met jaarlijkse uitvoeringsprogramma's VTH. Aan deze strategie liggen omgevings-, risico- en doelgroep analyses ten grondslag. Zo wordt regelmatig bepaald welke thema's aandacht vragen, gelet op de doelen van het waterbeheerprogramma. Ook klachten, incidenten, imago en mediagevoeligheid spelen daarbij een rol. Bij de risicoanalyse staan de kans in relatie tot de effecten centraal, waarbij het bij effecten onder meer kan gaan om kosten, imago, waterkwantiteit en -veiligheid, waterkwaliteit, gezondheid en milieu, nalevingsgedrag en continuïteit van de taakstelling. Op basis van de risicoanalyse wordt een prioritering VTH gemaakt. Binnen de geprioriteerde thema's vindt voorts een doelgroep analyse plaats. Het VTH-beleid wordt periodiek geëvalueerd en waar nodig bijgesteld. Bij de

beleidsontwikkeling wordt veel waarde gehecht aan de ervaring en expertise uit de toezicht- en handhavingspraktijk. Ook wordt gewezen op het belang van samenwerking met de ketenpartners en de omgevingsdienst. Er is ten slotte een verschuiving waarneembaar richting de handhaving van zorgplichten.

In het handhavingsbeleid en de naleving daarvan wordt vooral ingezet op het stimuleren van nalevingsgedrag en het voorkomen van overtredingen (dus een preventieve aanpak 'vooraan in de processen', met risicogericht toezicht en een doelgroepgerichte focus). De houding is vooral faciliterend (gericht op communicatie en voorlichting), maar waar nodig ook consequent en streng. Het gedrag van een overtreder is bepalend voor welke instrumenten worden ingezet (preventief, controlerend of repressief). De landelijke interventiematrix wordt hierbij als uitgangspunt gebruikt. De handhavingscapaciteit was wegens onderbezetting lange tijd een aandachtspunt. Inmiddels zijn openstaande vacatures ingevuld.

Uit het interview volgt dat vooral de glastuinbouw een aandachtspunt is. Het is daar lastig om te achterhalen wie welke (verboden) stoffen loost en de kans op een 'heterdaadje' is beperkt (waarop uiteraard wel wordt gehandhaafd). Mede daarom wordt veel ingezet op preventieve maatregelen (vooraf in gesprek gaan). Bovendien wordt met het project gebiedsgerichte handhaving glastuinbouw, dat fungeert op basis van metingen uit het oppervlaktewater, de focus gelegd op specifiek en data gestuurd toezicht. Over het algemeen kan worden volstaan met waarschuwingen; waar nodig worden handhavingsprocedures opgestart.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, is ook hier geen specifiek KRW gestuurd handhavingsbeleid.
- Sinds inwerkingtreding van de Ow vallen meer activiteiten onder algemene regels, in het bijzonder onder de zorgplicht of meldplicht. Door de verschuiving naar de zorgplicht en/of meldplicht is de rol van de handhavers verzwakt. Hiervoor moet voldoende kennis en capaciteit beschikbaar zijn. Eenzelfde geldt voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor HHSK aan de lat staat om die regels te handhaven.
- Het risico bestaat dat er te weinig capaciteit is om KRW-gestuurde handhaving voldoende robuust vorm te geven.

Gelet op vorenstaande gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten adviseren wij concreet het volgende:

- Gelet op doelbereik eind 2027 zou het raadzaam zijn om de beschikbare handhavings- en toezichtcapaciteit die er is voor zover mogelijk met name in te zetten op activiteiten die KRW-doelbereik vooralsnog in de weg staan.
- Maak daarnaast voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij voor het handhaven van activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- of meldplicht), naast de vergunningplichtige activiteiten, en voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor HHSK aan de lat staat om die regels te handhaven.
- Het onderscheid tussen aangewezen wateren en niet aangewezen wateren is in de Wsv komen te vervallen. Dat betekent dat overal de strengere norm is gaan gelden. Onderzoek of ook daadwerkelijk aan die normen wordt voldaan en pas daar (indien nodig) het handhavingsbeleid op aan.

4.3.11 Conflictpreventie en -beslechting

In het interview wordt door HHSK met het oog conflictpreventie en -beslechting vooral gewezen op het spanningsveld tussen maatschappelijke en individuele belangen. Het blijkt voorts vaak lastig om het waterkwaliteitsbelang op een passende manier te laten meewegen bij beslissingen waarbij ook andere belangen (bijvoorbeeld een provinciaal natuurbelang of verschillende belangen in stedelijk gebied) in het geding zijn. HHSK heeft (vooralsnog) geen gebruik gemaakt van dwingend instrumentarium (voor zover voor handen) richting andere overheden (bijvoorbeeld via het opleggen van een gedoogplicht).

Op dit onderdeel zijn er geen belangrijke risico's of aandachtspunten (anders dan reeds vallend onder een van de vorige onderdelen) gesignaleerd.

4.4. Hoogheemraadschap van Delfland

4.4.1. Opgave, problemen en maatregelen

Over het algemeen zijn de doelen en opgaven op de Delflandse KRW-oppervlaktewaterlichamen voldoende duidelijk. Bekend is dat de doelen moeten worden behaald en de maatregelen moeten worden uitgevoerd. Het behalen van de doelen wordt ook als een resultaatsverplichting gezien in de KRW-waterlichamen. Voor het afleiden van de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen is de Pragmatische methode gebruikt. In navolging van een overeenkomst met de provincie zijn ecologische waterkwaliteitsdoelen voor overig water afgeleid in het regionale waterprogramma; hiervoor geldt een inspanningsverplichting. Samen met gemeenten en andere terreinbeheerders wordt geïnventariseerd welke maatregelen in deze wateren nodig zijn en welke afspraken hierover gemaakt kunnen worden.

Het KRW-maatregelenpakket bestaat uit vijf bouwstenen (emissiereductie; ecologische optimalisatie waterbeheerpraktijk; ecologische inrichting van het watersysteem (o.a. NEZ-netwerk); anticiperen op de toekomst; borgen waterkwaliteitsaspecten bij recreatie). Daarnaast wordt ingezet op risicogestuurde handhaving in met name de glastuinbouwsector en het verbeteren van opsporingstechnieken van verontreinigingen (eDNA). Ook wordt veel ingezet op beïnvloeding en samenwerking (bijv. in het kader van het regionaal afsprakenkader glastuinbouw, de Emissieloze Kas en gebiedstafels) en vrijwillige maatregelen om anderen te stimuleren om bij te dragen aan KRW-doelbereik, zoals subsidies voor kringlooplandbouw en de Greendeal Sportvisserij. Er wordt inzet gepleegd op mitigatie van negatieve effecten van drukfactoren zoals recreatievaart en ganzenvraat (bijv. onder onderhoud en het optimaliseren van de inrichting). Ook wordt ingezet op onderzoek (o.a. stresstesten van het effect van klimaatverandering op de waterkwaliteit).

De grootste uitdagingen in Delfland zijn nutriënten, sommige specifiek verontreinigde stoffen en het op orde brengen van de ecologie. Ook rivierkreeften zijn een probleem en de aanwezigheid van ganzen (waardoor plaatselijk vervuiling van het water en schade aan bijvoorbeeld natuurvriendelijke oevers optreedt). Wat betreft de ganzenaanpak wordt aangesloten bij de maatregelen uit het provinciale Faunabeheerplan.

De glastuinbouwsector (en de afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen) vormen eveneens een groot probleem in Delfland. Ook is de glastuinbouw een belangrijke bron van meststoffen. Zowel in de KRW-waterlichamen als in het overige water voldoet een deel van de ecologie-ondersteunende parameters (grotendeels) aan de normen, maar blijven de parameters doorzicht, N-totaal, P-totaal en ammonium een probleem. Daarnaast zijn in zowel de KRW-waterlichamen als in overig water verschillende (prioritaire en specifiek verontreinigende) stoffen een probleem, o.a. metalen, ammonium, seleen, PAK's, PFAS, en een aantal gewasbeschermingsmiddelen. Geen van de waterlichamen voldeed in 2023 aan alle KRW-normen voor de chemische waterkwaliteit.

Voor gewasbeschermingsmiddelen wordt de huidige aanpak voortgezet: het handhaven op gebruik van verboden middelen of verkeerd gebruik van middelen, overleg met de NVWA en het CTGB en een risicogestuurde aanpak, waar elk jaar vier glastuinbouwgebieden intensief worden bemonsterd en glastuinbouwbedrijven worden bezocht. Ook worden/zijn er verschillende initiatieven opgezet zoals het Afsprakenkader Emissieloze Kas en samenwerking met de omgevingsdiensten. Voor nutriënten wordt eveneens bestaand beleid voortgezet (o.a. het stimuleren van kringloopboeren en waterbewustzijn). Ook wordt in overleg met de gemeente en provincie getracht meer grip te krijgen op de indirecte lozingen (zie hierover ook par. 4.4.7).

Over grondwater lijkt er minder bekend. Ten tijde van de interviews was het onduidelijk wie verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het grondwater. Voor zover er al beleid is vastgesteld, heeft dat betrekking op de *grondwaterkwantiteit* en minder op *grondwaterkwaliteit*. Daarnaast wordt er weinig gedaan aan grondwaterkwantiteitsbeheer. Hoewel Delfland zich bewust is van registratieplicht voor grondwateronttrekkingen, zijn de werkelijk onttrokken hoeveelheden de afgelopen jaren niet altijd goed gecontroleerd. Om meer grip te krijgen op grondwater is in 2023 een plan van aanpak opgesteld die er onder meer in bestaat om onttrekkers er actief aan te herinneren de jaarlijkse hoeveelheid onttrokken water door te geven en daarvoor een overzichtelijk portaal in te richten, waarbij de informatie ook gemakkelijk door kan worden gezet naar de landelijke database. Een deel van de acties uit het plan van aanpak zijn al ingezet en waar blijkt dat optimalisatie nodig is, wordt daarin geïnvesteerd.

Omdat het verondiepen van diepe plassen invloed kan hebben op het realiseren van de waterkwaliteitsdoelen heeft Delfland hier specifiek beleid op geformuleerd, waaraan initiatieven (mede) worden getoetst.

In het Coalitieakkoord 2023-2027 wordt de inzet van Delfland voor een goede waterkwaliteit overzichtelijk samengevat. Wat betreft het chemische waterkwaliteit wordt ingezet op de volgende sporen: a) intensiveren risicogestuurde meting en monitoring; b) meer ondersteuning aan de glastuinbouw (watercoaches, certificeringen, etc.); versterken van de risicogestuurde handhaving, met name in de glastuinbouw en d) onderzoeken oplossingen voor historische verontreiniging van gestopte bedrijven. Om de ecologische waterkwaliteit te verbeteren wordt ingezet op de volgende sporen: a) extra inzet strategische omgevingsmanagement en oplossings- en uitvoeringsgerichte ondersteuning van gebiedsprocessen; b) aanleg van meer nvo, in combinatie met natte ecologische zones, voor zover kosteneffectief; c) voorzetting beleid ecologisch maaien en baggeren en d) verminderen riooloverstorten.

Gelet op vorenstaande kunnen voor Delfland de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Hoewel naar nationaal recht doelbereik een gezamenlijke opgave is, zoals Delfland en Europa het Rijk als systeemverantwoordelijk aanspreekt op het al dan niet voldoen aan de KRW-doelen van artikel 4 KRW, krijgen de waterschappen wel te maken met de (mogelijk) verstrekkende gevolgen van het niet voldoen aan deze verplichtingen. Immers, zij kunnen geconfronteerd worden met vergunningen die niet langer kunnen worden verleend of intrekkingverzoeken van bestaande vergunningen (of verzoeken om maatwerkvoorschriften/-regels aan te scherpen).
- Aan het gebruik van de Pragmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-

oppervlaktewaterlichamen kleeft een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en de aanwijzing in overeenstemming is met de hydromorfologische redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen. Dat risico ligt formeel juridisch gezien wel bij het provinciebestuur, die de ecologische doelen voor deze wateren vast dient te leggen in het regionale waterprogramma.

- Het risico bestaat dat niet voor alle KRW-waterlichamen eind 2027 aan de doelen kan worden voldaan, waarbij Delfland met name nog een te hoge nutriëntenbelasting aan de orde is, evenals een aantal prioritaire en specifieke verontreinigde stoffen die in sommige KRW-waterlichamen nog de norm overschrijden.
- Formeel ligt de verantwoordelijkheid voor rivierkreeftenbestrijding vooralsnog bij de minister van LVVN en niet bij Delfland. Voor zover het niet bereiken van de ecologische doelstelling te wijten is aan rivierkreeften, is dit in onze ogen dan ook primair een probleem van de minister. Wij vragen ons dan ook af of het rivierkreeftenprobleem formeel juridisch wel als het grootste probleem voor Delfland kan worden beschouwd, met dien verstande dat het behalen van een goed ecologisch toestand/potentieel wel een gedeelte verantwoordelijk van Delfland en LVVN is.
- Als de grondwateronttrekkingen niet goed geregistreerd/gemeld worden bestaat het risico dat er meer wordt onttrokken dan is gemeld en/of vergund. Dat kan uiteindelijk leiden tot het niet halen van de KRW-doelen voor grondwaterlichamen.

Gelet op vorenstaande kunnen voor Delfland de volgende aanbevelingen worden gedaan:

- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van de sterk veranderde en kunstmatige regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in overeenstemming zijn met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.
- Blijf met het oog op doelbereik andere overheden aanspreken op het uitvoeren van (afgesproken) KRW-maatregelen.
- Controleer of de hoeveelheid grondwater die wordt onttrokken in overeenstemming is met de hoeveelheid die is gemeld en/of vergund. Daartoe is

met het programma 'Meer grip op grondwater' en de uitvoering al een grote stap in de goede richting gezet.

4.4.2. Kennisniveau

In 2023 en 2024 zijn/worden er watersysteemanalyses uitgevoerd in KRW-waterlichamen en overig water. Ook is een eigen QuickScan verricht op het beleid van het waterschap om te kijken of (a) sprake is van beleid binnen het waterschap dat de waterkwaliteitsopgave tegenwerkt en (b) het gevormde waterkwaliteitsbeleid doeltreffend genoeg is om de waterkwaliteit te beschermen. In de QuickScan wordt geconcludeerd dat Delfland hoewel geen beleid heeft dat bewust een negatief effect heeft op de waterkwaliteit, een gebrek aan integraliteit tussen het beleid wel een onbewust negatief effect op de waterkwaliteit kan veroorzaken. Voor integraal werken is wel steeds meer aandacht binnen Delfland. Ten aanzien van het eigen gevormde waterkwaliteitsbeleid wordt in de QuickScan geconcludeerd dat er soms sprake is van ontbrekende concrete toetsingskaders om projecten te toetsen op de effecten op de waterkwaliteit. Ook zou meer ingezet kunnen worden op de ruimtelijke ordening (bijvoorbeeld via de watertoets).

Delfland laat daarnaast nog verschillende onderzoeken uitvoeren (o.a. inventarisatie historische verontreinigingen, onderzoek naar de effectiviteit van verschillende maatregelen tegen de effecten van scheepvaart). De uitkomsten bieden handvatten om meer specifieke maatregelen te nemen. Hier loopt Delfland tegen het probleem aan dat het soms lastig te voorspellen is hoe de ecologie reageert op een maatregel en daarmee of de maatregel voldoende effectief is voor doelbereik.

Ook op het terrein van ZZS en andere onbekende stoffen ontbreken handvatten, mede door het ontbreken van normen. Onderwerpen waar nog een kennisbehoefte bestaat, zijn verder o.a. locatiespecifiek maken van kennis over afkoppelen van hemelwater, de impact van gescheiden rioolstelsels op de oppervlaktewaterkwaliteit en aquathermie. Daarbij speelt ook in hoeverre Delfland bij het treffen van deze maatregelen een verantwoordelijkheid heeft ten opzichte van andere overheden.

Gelet op vorenstaande kunnen de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Hoewel wij de noodzaak van het doen van onderzoek onderschrijven, lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de resultaten van deze onderzoeken bekend zijn, eventuele maatregelen die hieruit voortvloeien zijn uitgevoerd en de resultaten daarvan zich al hebben voorgedaan voor 22 december 2027. Dat is een risico, omdat de doelen eind 2027 moeten zijn behaald.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat naast investeringen in onderzoek op terreinen waar nog een kennisbehoefte bestaat het maatregelenprogramma ook uit voldoende concrete (en meetbare) maatregelen bestaat.
- Blijf daarnaast investeren in technieken om het effect van een maatregel op de ecologische waterkwaliteit (beter) in te kunnen schatten en/of blijf monitor actief de effectiviteit van maatregelen waarvan dit op voorhand onvoldoende helder is.

4.4.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten

Waterkwaliteit heeft een hoge prioriteit, maar is niet het enige doel van Delfland. Het beleid ten aanzien van emissies afkomstig van de glastuinbouw, is met name risicogestuurd. Ook zet Delfland zich in om zo veel mogelijk circulair te werken. Om de KRW-doelen te halen wordt daarnaast sterk ingezet op samenwerking met andere overheden en maatschappelijke partners o.a. met melkveehouders. In het Coalitieakkoord 2023-2027 staat dat in de komende bestuurstermijn de hoogste prioriteit wordt geven aan de verbetering van de waterkwaliteit. Aanpak bij de bron staat daarbij zoveel mogelijk voorop. Dat geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van de nutriënten. Tegelijk wordt verder ingezet op risicogestuurd handhaven. Wel wordt aangegeven dat het behalen van de KRW-doelen soms botst met andere beginselen, waarden en beleidsuitgangspunten, zoals het borgen van waterveiligheid. Ter illustratie kan worden gewezen op het maaien van watergangen om de doorstroming te bevorderen en de afvoercapaciteit te behouden (en daarmee wateroverlast te beheersen), terwijl dit een negatief effect kan hebben op het behalen van de ecologische KRW-doelstellingen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten

- Het risico bestaat dat indien KRW-belangen botsen met andere belangen, het KRW belang soms het onderspit kan delven.
- Hoewel de uitgangspunten in het beleid in algemene zin kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik, is voor de vraag of dit daadwerkelijk het geval is, van belang in hoeverre die uitgangspunten, waarden en ambities ook in concrete maatregelen en bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komen en dus bijdragen aan KRW-doelbereik.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg dat de (beleids)uitgangspunten, waarden en ambities leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en (bindend) doorwerken in de (interne) taak- en bevoegdheidsuitoefening.

- Het voldoen aan de KRW-doelen op (in beginsel) 22 december 2027 is een resultaatsverplichting. Voor zover het uitvoeren van andere ambities en/of taken/bevoegdheden conflicteren met de KRW-opgave zal moeten worden bezien of er wellicht een (gerechtvaardigd) beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond. Immers, ook als aan een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond kan worden gedaan, wordt binnen de grenzen van de KRW gehandeld.

4.4.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

Uit de interviews en de ter ons beschikking gestelde (beperkte) informatie volgt dat Delfland op meerdere vormen de participatie en samenwerking heeft vormgegeven. Dit betreft onder meer de bestuurlijke overleggen vanaf 2019 tot 2023 in het kader van de uitvoering van de KRW, maar ook binnen het (voormalig) NPLG en het PPLG, waarbij gebruik wordt gemaakt van gebiedstafels. Met de meeste gemeentes is regelmatig contact over waterkwaliteit (bijvoorbeeld een eerdere Taskforce waterkwaliteit met de gemeente Westland en een intentieverklaring Duurzaam Gietwater Westland). Wel is naar voren gekomen dat sommige gemeenten worstelen met capaciteitsproblemen en/of andere (eveneens urgente) prioriteiten hebben, zodat het lastig is om concrete afspraken te maken over het verbeteren van waterkwaliteit. Daarnaast is een de samenwerking met de omgevingsdiensten geïntensiveerd onder meer in het kader van de risicogestuurde aanpak. Er is eveneens een regionaal afsprakenkader glastuinbouw (Emissieloze kas) vastgesteld tussen de gemeenten Westland, Pijnacker-Nootdorp, Lansingerland, Midden-Delfland, Rotterdam, Zuidplas, Waddinxveen (en via hen hun omgevingsdiensten), Glastuinbouw Nederland, de provincie Zuid-Holland, het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en het Hoogheemraadschap van Delfland. Hierin wordt onder meer overlegd over emissieloze kassen.

Ook wordt (op projectbasis) samengewerkt met Natuur en Milieu. Zo is er een samenwerking gestart voor een onderzoek naar waterkwaliteit bij volkstuinen. Bij de uitvoering van de ganzenaanpak wordt samengewerkt met gebiedspartners en de samenwerking is met name operationeel; voor sommige maatregelen zal toe- of afstemming nodig zijn met de grondeigenaren/gebruikers en terreinbeheerders. Verder wordt de mogelijkheid verkent voor een subsidieregeling voor particulieren, om burgers meer te betrekken bij de KRW-opgave.

Er wordt geen melding gemaakt van hoe wordt omgegaan met participatie door en samenwerking met burgers. Voor het overige wordt er samengewerkt met de UvW, in het kader van de Regionale Energie Strategie, met LTO, projectontwikkelaars, etc. Delfland werkt samen met LTO en de gemeente Midden-Delfland aan het programma Duurzaam Boer blijven, hierin werkt een steeds grotere groep melkveehouders samen in het kringlooplandbouwprogramma. Met vertegenwoordigers van de watersport

wordt besproken hoe door gedragsverandering golfslag als gevolg van vaarrecreatie kan worden tegengegaan.

Tot slot zet Delfland in op beleidsbeïnvloeding via de UvW en het RBO Rijn-West om resterende problematiek (o.a. ten aanzien van de toelaten van gewasbeschermingsmiddelen) onder het voetlicht te brengen,

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Door Delfland wordt sterk ingezet op samenwerking. Dat is positief. Een risico is evenwel dat te veel wordt verwacht van samenwerking en participatie bij de uitvoering van de eigen KRW-verplichtingen, waardoor het risico bestaat dat deze uiteindelijk onvoldoende zijn, dan wel niet volledig of vertraagd worden uitgevoerd.
- Het risico bestaat dat het draagvlak van maatregelen afneemt, als de burger niet actief (of actiever) bij de vormgeving en uitvoering van de maatregelen betrokken wordt (voor zover mogelijk).

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen die binnen de bevoegdheden van het waterschap liggen. Denk dat bijvoorbeeld aan het nader reguleren van lozingen in de Wsv (zie onder par. 4.6.7).
- Betrek ook de burger actief/actiever bij de vormgeving en uitvoering van KRW-maatregelen.
- Voor zover maatregelen deel uitmaken van integrale gebiedsprocessen, overweeg dat, als dit tot vertraging zou leiden, om de KRW-maatregel daarvan 'los te knippen'. Temeer, omdat maatregelen binnen drie jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma operationeel moeten zijn.

4.4.5. Omgaan met conflicterende belangen

Het valt op dat er noch in de beschikbaar gestelde documenten (anders dan onder par. 4.4.3) noch in de interviews specifiek aandacht is voor de vraag hoe wordt omgegaan met de KRW conflicterende belangen. Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijke risico en/of aandachtspunt:

- Aan KRW-doelbereik wordt binnen die interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering taakstelling, budget inzet, etc.), in algemene zin geen bijzonder gewicht toegekend. In concrete gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naarmate de KRW-doelen verder uit beeld raken. Voor vergunningverlening is dit juridisch geborgd. In de beoordelingsregels voor vergunningverlening is namelijk een duidelijke relatie gelegd met de KRW-doelbereik, in die zin dat een omgevingsvergunning op grond van de Wsv alleen kan worden verleend als deze niet in strijd komt met KRW-doelbereik (incl. het achteruitgangverbod). Zie hierover ook uitgebreid(er) par. 4.4.7.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Zorg ervoor dat ook bij de interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering taakstelling, budget inzet, etc.), anders dan bij de vergunningverlening op grond van de Wsv, in het bijzonder aandacht is voor het KRW-belang. In concrete gevallen, namelijk voor zover van invloed op KRW-doelbereik, zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naarmate de KRW-doelen verder uit beeld raken en de mogelijkheid om alternatieve maatregelen te treffen beperkt(er) zijn.

4.4.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen

Delfland realiseert zich dat het een eigen verantwoordelijkheid heeft om bij te dragen aan het behalen van de KRW-doelen, maar vraagt zich af waar de eigen verantwoordelijkheid ophoudt en wat nog wel van Delfland kan worden verwacht en wat niet meer? Ook andere overheden, bedrijfsleven en het maatschappelijk middenveld moeten volgens Delfland hun verantwoordelijkheid pakken om de waterkwaliteit te verbeteren. Daarbij wordt ten aanzien van gewasbeschermingsmiddelen ook naar de sector zelf en andere instanties/overheden, zoals het Ctgb en het Rijk, gekeken en wordt de samenwerking met andere partijen opgezocht waar het om de glastuinbouw gaat. Delfland geeft maar beperkt advies waar het gaat om indirecte lozingen, namelijk alleen waar het gaat om specifieke activiteiten (zie hierover verder ook par. 4.4.7). Voor lozingen vanuit de RWZI's wordt opgemerkt dat met name wordt geloosd op buitenwater door de RWZI's, waardoor tot op heden relatief weinig aandacht was voor de werking van de zuiveringen. Dit is in de afgelopen 2 jaar veranderd door bijvoorbeeld de RSA, nieuwbouw van zuivering in Vlaardingen en extra zuiveringstrap op RWZI Nieuwe Waterweg.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Er wordt door Delfland onder meer (sinds kort meer) ingezet op het verbeteren van de zuiveringen en samenwerking. Wat betreft de agrarische sector wordt voor

wat betreft de glastuinbouw met name ingezet op communicatie (vooraf) en (risicogestuurde) handhaving en wat betreft de landbouw op het stimuleringsmaatregelen. Voor zover de effectiviteit van de vrijwillige maatregelen achterblijft is dat de verantwoordelijkheid van de Delfland.

- Omdat verschillende overheden maatregelen kunnen treffen om de waterkwaliteit te verbeteren, bestaat het risico dat ernaar elkaar wordt gekeken, en maatregelen daardoor niet (of te laat) worden uitgevoerd.
- Het is van belang dat per waterlichaam (en daarbinnen per stof of kwaliteitselement) inzichtelijk wordt gemaakt waar de resterende knelpunten liggen, wat daarvan oorzaak/bron is, op welke wijze die knelpunten kunnen worden opgelost (voor zover dat mogelijk is), en in hoeverre het waterschap voor die oplossingen aan de lat staat (en daartoe taken- en bevoegdheden heeft). Pas dan kunnen per waterlichaam concrete (aanvullende) maatregelen worden aangewezen en is duidelijk wie (welke overheid/overheden) de maatregel dient uit te voeren. Hoewel Delfland hiertoe al veel stappen in de goede richting heeft gezet, o.a. in de vorm van watersysteemanalyses, blijkt uit de toegestuurde stukken niet dat over de te treffen maatregelen actief het gesprek met andere overheden wordt gezocht.

Gelet op de hierboven signaleerde risico's en aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen, verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat (dreigen te) leiden (bijvoorbeeld omdat onvoldoende mee wordt gedaan met vrijwillige initiatieven voor de melkveehouderijen), overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen.
- Blijf het gesprek aangaan met andere overheden en probeer daarbij zo concreet mogelijke afspraken te maken over wie wat doet. Daarbij kan het afwegingskader dat het Rijk op dit moment ook ontwikkelt behulpzaam zijn.¹⁹⁴
- Inventariseer (voor zover dat nog niet is gebeurd, of niet meer actueel is) per waterlichaam (en daarbinnen per stof of kwaliteitselement) waar de resterende knelpunten liggen, op welke wijze die knelpunten kunnen worden opgelost (voor zover dat mogelijk is) en in hoeverre het waterschap voor die oplossingen aan de lat staat (en daartoe taken- en bevoegdheden heeft). Pas dan kunnen per waterlichaam concrete (aanvullende) maatregelen worden aangewezen en is

¹⁹⁴ Zie hierover Kamerbrief d.d. 20 december 2024, I E NW/BSK-2024/335880, p. 11.

duidelijk wie (welke overheid/overheden) de maatregel zal uitvoeren. Op die manier kunnen maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk zal overeenstemming moeten worden bereikt over welke overheid de maatregelen treft en welke overheid (welk deel) van de kosten voor haar rekening neemt.

4.4.7 Beleid, regelgeving en uitvoering

Een aantal activiteiten in watersystemen worden in de Wsv gereguleerd door algemene regels. In artikel 1.4 is een algemene zorgplicht opgenomen. De zorgplicht is niet nader ingevuld en/of toegesneden op het voorkomen van achteruitgang of het niet frustreren van de verbeteringseis in KRW-oppervlaktewaterlichamen en/of grondwaterlichamen. Er is daarentegen wel voorzien in een grondslag voor intrekken of wijzigen voor op grond van de Wsv afgegeven omgevingsvergunningen. Verder geldt een verbod op omgevingsvergunningvrije wateractiviteiten zonder voorafgaande melding (artikel 3.5). Middels maatwerkvoorschriften kunnen aanvullende en/of afwijkende eisen worden gesteld aan op grond van de Wsv van de omgevingsvergunningplicht vrijgestelde activiteiten (artikel 3.6 en 3.7). Ook maatwerkvoorschriften kunnen worden gewijzigd of ingetrokken (artikel 3.8). Het aantal lozingsvergunningen in het vergunningenbestand is beperkt. Het beoordelingskader voor vergunningverlening op grond van de Wsv of het verrichten van een wateractiviteit die is vrijgesteld van de omgevingsvergunningplicht, is gekoppeld aan de KRW-verplichtingen (artikel 3.9), maar een duidelijk toetsingskader voor de effecten op de ecologische doelstellingen ontbreekt. Voor schaduwwerking is Delfland gestart met het ontwikkelen van een beoordelingskader ten behoeve van de vergunningverlening. Delfland is ook begonnen met het actualiseren van het vergunningenbestand, mede in het licht van de KRW. Bij de regulering van indirecte lozingen is wellicht nog wel kwaliteitswinst te bereiken. Voor de indirecte lozingen is tot nu toe slechts beperkte aandacht. Delfland maakt op aanvraag gebruik van zijn adviesrecht bij de verlening van vergunningen voor indirecte lozingen. Daarbij is wel de vraag of Delfland altijd om advies wordt gevraagd als dat nodig is.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Op het gebied van indirecte lozingen bestaat de kans dat niet op alle aanvragen advies wordt gevraagd aan Delfland.
- In de Wsv is een groot aantal activiteiten gereguleerd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is.

- Voor vergunningsvrije activiteiten geldt (soms) een meldplicht, en voor zover dat niet het geval is, wordt in het uiterste geval teruggevallen op de zorgplicht. Ook bij die activiteiten moet voldoende acht worden geslagen dat er geen achteruitgang optreedt en dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis niet frustreren.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Reageer adequaat op meldingen (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn (doorgaans twee of vier weken) die voor een melding wordt voorgeschreven) en beoordeel of de KRW-doelen vereisen dat er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld. Hetzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal Delfland er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis frustreert.
- Voor zover uit ervaringsregels verder blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen – worden beschouwd. In zoverre heeft Delfland met inwerkingtreding van de Ow, wel degelijk – namelijk voor zover sprake is van een lozing – de mogelijkheid om deze emissies nader te reguleren in de Wsv. Dit wordt als zodanig nog niet erkend.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van Delfland dreigen niet te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door Delfland zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien en in het uiterste geval worden ingetrokken.
- Blijf actief met de omgevingsdienst in gesprek over indirecte lozingen en blijf gebruik maken van het adviesrecht dat Delfland hierbij heeft.

4.4.8 Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

In het Coalitieakkoord 2022-2027 is er veel aandacht voor verbetering van de waterkwaliteit, waardoor er voldoende financiële middelen beschikbaar zijn voor de KRW-maatregelen. In het Coalitieakkoord 2023-2027 wordt melding gemaakt van een verhoging van de kredieten voor het Investeringsprogramma Waternatuur en de exploitatie. Ook een gemotiveerde verantwoordelijke bestuurder helpt daarbij. De beschikbaarheid van menskracht/capaciteit ervaart Delfland als een probleem.

Desondanks wordt er meer geïnvesteerd in extra vergunningverleners. Er is daarnaast een investeringspot voor de aanleg van Natte Ecologische Zones.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat voor de uitvoering van maatregelen en VTH, hoewel de financiering op orde is, er te weinig capaciteit beschikbaar is.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Maak een plan (voor zover dat nog niet wordt gedaan) om te voorzien in voldoende capaciteit voor het uitvoeren van KRW-maatregelen en VTH.

4.4.9 Monitoring en inrichtingsmaatregelen

Delfland zet voor KRW-doelbereik vooral in op maatregelen die het zelf kan uitvoeren, zoals ecologisch onderhoud en beheer (maaieren, baggeren, etc.), kroosbeheer, exotenbeheer en het versterken van de robuustheid van het ecologisch netwerk door de aanleg van natuurvriendelijke oevers, het vispasseerbaar maken van kunstwerken, het verminderen van microverontreinigingen (RWZI). Vanwege het intensief gebruikte gebied van Delfland wordt het wel steeds moeilijker om ruimte te vinden voor het aanleggen van nieuwe waternatuur. Verder wordt ingezet op het vergoenen/verzachten van bestaande harde oevers. De waterkwaliteit en effecten van KRW-maatregelen worden gemonitord. Er worden veel metingen gedaan en de komende tijd wordt ingezet op het vergroten van de intensiteit daarvan (met name in tuinbouwgebieden). Het blijkt lastig om de bron van een verontreiniging (de oorzaak van een 'lek') te vinden.

Gelet op vorenstaande signaleren wij vooralsnog de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Het lijkt erop dat volgens landelijke afspraken wordt gemonitord. Een probleem dat evenwel wordt ervaren is dat soms de oorzaak van overschrijding lastig te achterhalen is.
- Niet is gebleken dat voor de uitvoering van inrichtingsmaatregelen ook de inzet van publiekrechtelijk instrumentarium wordt overwogen.

Gelet op vorenstaande bevelen wij concreet het volgende aan:

- Blijf inzetten op aanvullende monitoring als er overschrijdingen worden gemeten waarvan de oorzaak niet direct duidelijk is. De KRW verplicht hier onder

omstandigheden ook toe in de vorm van een monitoringsprogramma voor nader onderzoek.

- Overweeg bij de inrichtingsmaatregelen voor zover noodzakelijk ook de inzet van gedoogplichten, of voor zover de belangen van de rechthebbende dit vorderen, onteigening.

4.4.10 Nakoming en handhaving

Een aanzienlijk deel van de handhaving capaciteit van Delfland richt zich op de (glas)tuinbouw. Uit zowel de documentenanalyse als de interviews volgt dat toezicht en handhaving verder worden geprofessionaliseerd en dat er (sinds 2023) wordt gewerkt aan een strakker en strenger handhavingsregime. De capaciteit blijft echter beperkt en een punt van zorg. De landelijke interventiematrix is leidend bij handhavend optreden. Het strengere handhavingsregime blijft hand in hand gaan met voortdurende communicatie over de regels en mogelijke oplossingen voor situaties die niet aan de regels voldoen (preventie).

Voor de tuinbouw wordt een risicogestuurde aanpak gevolgd na jaren een gebiedsgerichte aanpak te hebben gedaan; de gebiedsgerichte aanpak was primair preventief (communicatie) en alle bedrijven in het beheergebied zijn bezocht. Op basis van een hotspotanalyse is een gerichtere strategie ingezet, waarbij het vinden van oorzaken centraal staat en gerichtere bedrijfsbezoeken worden afgelegd. Hoewel het soms lastig is om een lek of bron te vinden, wordt over het algemeen streng opgetreden tegen (herleidbare) overtredingen. Deze gerichtere aanpak heeft inmiddels vruchten afgeworpen, maar het is de vraag of deze kan worden voortgezet (mede wegens capaciteitsproblemen). Ondanks dat er vaker handhavend wordt opgetreden, valt het aantal juridische procedures mee.

Gelet op vorenstaande signaleren wij voorsnog de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Het handhavingsbeleid richt zich bij Delfland voornamelijk op de glastuinbouw, Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, bestaat er in Delfland voor overige sectoren geen specifiek KRW-gestuurd handhavingsbeleid. Dat is alleen een probleem, als vervuiling vanuit die overige sectoren een reden is waarom de KRW-doelen nog niet worden gehaald.
- Het risico bestaat dat er te weinig capaciteit is om de handhaving voldoende robuust vorm te (blijven) geven. Het groot aantal openstaande handhavingsvacatures is overigens bij meerdere waterschappen een probleem. Daarbij speelt voorts dat sinds inwerkingtreding van de Ow meer activiteiten onder algemene regels vallen, in het bijzonder onder de zorgplicht of meldplicht. Dat betekent ook dat er voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn (of worden

gemaakt) om die regels te handhaven. Hetzelfde geldt voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor Delfland aan de lat staat om die regels te handhaven.

Gelet op vorenstaande gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten adviseren wij concreet het volgende:

- Gelet op doelbereik eind 2027 is het raadzaam om de beschikbare handhavings- en toezichtcapaciteit die er is met name in te zetten op activiteiten die KRW-doelbereik vooralsnog in te weg staan. Voor vervuiling afkomstig uit de glastuinbouwsector wordt dat al zeer goed gedaan.
- Maak daarnaast voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij voor het handhaven van activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- of meldplicht), naast de vergunningplichtige activiteiten, en voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor Delfland wat betreft de handhaving aan de lat staat.

4.4.11 Conflictpreventie- en beslechting

Er loopt op dit moment één rechtszaak in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling voor (een niet goed functionerende) riolering in het buitengebied. Voor het overige is er geen aanvullende informatie anders dan reeds besproken bij de andere onderdelen (met name nakoming en handhaving, zie par. 4.4.10). Op dit onderdeel zijn er dan ook geen belangrijke risico's of aandachtspunten (anders dan reeds vallend onder een van de vorige onderdelen) gesignaleerd.

4.5. Waterschap Amstel, Gooi en Vecht

4.5.1. Opgave, problemen en maatregelen

Over het algemeen is duidelijk wat de doelen en de opgaven zijn de komende tijd. Er worden wel risico's gesignaleerd bij het niet tijdig uitvoeren van maatregelen, waaronder onvoldoende personele capaciteit, kostenstijgingen en de stikstofproblematiek. Ook is het effect van maatregelen niet altijd goed voorspelbaar. Risico's voor niet tijdige uitvoering gelden in nog sterkere mate voor de maatregelen waarbij AGV niet aan de lat staat, maar afhankelijk is van derden. Gefocust wordt de komende periode op het uitvoeren van maatregelen en het voorkomen van verdere achteruitgang. Evenwel wordt het niet realistisch geacht dat in 2027 alle KRW-doelen worden gehaald in alle KRW-waterlichamen in het beheer gebied van AGV.

AVG heeft het eigen KRW-beleid ook door de eigen Rekenkamer laten toetsen. In het rapport van de Rekenkamer uit 2023 wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste oorzaken van de achterblijvende *ecologische* waterkwaliteit. Het gaat dan onder meer om ongeschikte structuur van bodem of begroeiing, te veel zwevende stof in het water of schaduw, te veel voedingsstoffen, invloed van invasieve, exotische soorten, nieuwe

schadelijke chemische stoffen en te intensieve recreatie. Resterende opgaven liggen met name in het natuurvriendelijk(er) uitvoeren van onderhoud- en baggerwerkzaamheden, het uitvoeren van resterende maatregelen, aanpassingen in watersysteem, monitoring en het verder invulling geven aan het juridische instrumentarium (waterschapsverordening) om de handelingsruimte van particulieren scherp te krijgen.

Het GEP voor de ecologische doelen voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen lijkt te zijn afgeleid volgens een combinatie van de Pragmatische methode (voor de beleidsdoelen) en de Koninklijke methode (en is daarmee afwijkend van wat de meeste waterschappen doen). De doelen zijn in het verleden nog technisch aangepast. Voor het chemische spoor kijkt AGV met name naar het Rijk voor een generieke aanpak. Gesteld wordt dat regionale overheden weinig invloed hebben op het bereiken van de chemische doelen. Voor overige wateren geldt dat deze niet achteruit mogen gaan en waar mogelijk kwaliteitsverbetering optreedt. Er worden ook maatregelen in overig water genomen, waarbij eveneens wordt samengewerkt met LTO en andere agrarische collectieven.

Opvallend is de grote mate van afhankelijkheid van andere actoren (zoals agrariërs) die AGV ervaart voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen. In het Rekenkamerrapport wordt geconcludeerd dat er in de 41 KRW-waterlichamen in het beheergebied van AGV in totaal 295 maatregelen worden getroffen. 141 vallen onder de directe verantwoordelijkheid van AGV, voor de overige 154 maatregelen is AGV mede afhankelijk van andere partners (o.a. gemeenten, agrariërs en terreinbeheerders), waarvan 37 door agrarische bedrijven. In het Rekenkamerrapport wordt tot slot geconcludeerd dat de maatregelen door AGV zelf te treffen naar schatting bijdrage voor circa 60% aan KRW-doelbereik.

De belangrijkste maatregelen vallen in de categorie fosforbelasting verlagen, natuurvriendelijk(er) onderhouden en beheren, open landschap herstellen en op diepte brengen waterlichamen (inrichting van watersystemen). Er is een categorie aanvullende maatregelen die niet rechtstreeks bijdragen aan doelbereik, maar andere maatregelen ondersteunen, zoals onderzoek.

Gelet op vorenstaande kunnen de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Vanwege onvoldoende personele capaciteit, kostenstijgingen en de stikstofproblematiek bestaat het risico dat niet alle maatregelen op tijd worden uitgevoerd. Dat is te meer een risico omdat de KRW voorschrijft dat vastgestelde maatregelen uiterlijk drie jaar na vaststelling operationeel dienen te zijn (zie hierover uitgebreid par. 3.2.4).

- Zelfs in het geval dat de maatregelen worden uitgevoerd, dan is volgens AGV nog steeds niet verzekerd dat de doelen worden gehaald. Deels komt dat omdat ook maatregelen vanuit andere partijen daarvoor zijn benodigd. Dat is een risico, omdat het halen van de doelen op 22 december 2027 kwalificeert als een resultaatsverplichting.
- Aan het (deels) gebruiken van de Pragmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen kleeft een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en in overeenstemming met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen. Dat risico ligt formeel juridisch gezien evenwel bij het provinciebestuur, die de ecologische doelen voor deze wateren vast dient te leggen in het regionale waterprogramma.

Gelet op vorenstaande gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten adviseren wij concreet het volgende:

- Bezie of de maatregelen in het huidige maatregelenprogramma tijdig (binnen drie jaar) 'operationeel' zijn.
- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van de kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in overeenstemming met de (hydromorfologische) redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.
- Blijf andere overheden aanspreken op het uitvoeren van (afgesproken) maatregelen. Zo kan immers worden aangetoond dat AGV 'er alles aan gedaan heeft' om haar deel van de gedeelde verantwoordelijkheid invulling te geven. Blijf daarnaast inzetten op het uitvoeren van de eigen maatregelen en zorg ook dat daarvoor voldoende capaciteit beschikbaar is.

4.5.2. Kennisniveau

In algemene zin is er voldoende kennis. Er is veel onderzoek gedaan en uitgezet o.a. naar de terugwinning van grondstoffen uit afvalwater, aanpassen van het peilbeheer, de inzet van effluentwater als proceswater en de inzet van de waterschapverordening. Wel wordt aangegeven dat, zoals onder par. 4.5.1 genoemd, het effect van maatregelen niet altijd goed voorspelbaar is. Overige kwaliteitsproblematiek blijkt gerelateerd aan de koudewinning van Vattenfall, het creëren van doodlopende watergangen (omgeving Weesp), de RWZI Utrecht, de haven Uithoorn en de stelling van Muiden. Er bestaat een

goed gebruik om de waterkwaliteit ook mee te nemen in het watertoetsproces en de schouwpaden blijken positief te zijn voor de waterkwaliteit.

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat de resultaten van recent uitgevoerd en/of nog uit te voeren onderzoeken niet meer zullen leiden tot een bijdrage aan doelbereik eind 2027. Het kost immers tijd om de resultaten van deze onderzoeken om te zetten in concrete maatregelen, deze uit te voeren en de (positieve) effecten daarvan te merken. Dat neemt niet weg dat voor doelbereik op de langere termijn deze onderzoeken vanzelfsprekend wel zeer nuttig zijn.

Gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat naast investeringen in onderzoek het maatregelenprogramma ook uit voldoende concrete (en meetbare) maatregelen bestaat.

4.5.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten

Bij de vormgeving van plannen en beleidsbesluiten is er expliciet aandacht voor waterkwaliteit. Het inherente belang van waterkwaliteit staat voorop ('de KRW is geen afvinklijstje'). Gezond water speelt in alle werkzaamheden van AGV. AGV zal alles op alles zetten om de doelen te realiseren. Daarbij valt op dat AGV een wat technische benadering kent; op basis van systeemanalyses wordt besloten welke maatregelen nodig zijn (met een sterke focus op monitoren (volgen en (bij)sturen).

In het coalitieakkoord wordt gesteld dat in 2027 de watersystemen aan de ecologische doelen moeten voldoen. Het bestuur wil daarbij alle maatregelen uit het KRW-maatregelenpakket hebben uitgevoerd en is bereid extra maatregelen te nemen, als dat nodig is voor KRW-doelbereik, zo wordt gesteld.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten

- Hoewel wordt gesteld dat bij de vormgeving van plannen en beleidsbesluiten expliciet aandacht is voor KRW, is dit, voor zover ons bekend, niet formeel juridisch geborgd, zodat vooralsnog onduidelijk is in hoeverre voormeld uitgangspunt bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komt en dus bijdraagt aan KRW-doelbereik.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg, voor zover dat nog niet wordt gedaan, dat de (beleids)uitgangspunten, ambities en waarden uit het WBP in relatie tot schoon en gezond water, leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en/of (bindend) doorwerken bij de (interne) taak- en bevoegdheidsuitoefening.

4.5.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

AGV ziet het belang van een versterkte samenwerking met gebiedspartners, maar merkt op dat er vanwege landelijk beleid soms minder vertrouwen is bij de agrariërs, hetgeen de samenwerking in de weg kan staan. Samenwerking vindt met name plaats op basis van subsidies die worden verleend. Er vindt wel samenwerking plaats via het (voormalige) NPLG en PPLG's, alhoewel men daar soms te maken heeft met tegenstrijdige belangen. De samenwerking met gemeenten krijgt met name vorm door middel van samenwerkingsagenda's. Ook is er een stimuleringsaanpak voor gemeenten. De samenwerking met natuurorganisaties wordt als goed ervaren, alhoewel er aandacht wordt gevraagd voor het adequaat uitvoeren van het beheer door de terreinbeheerders. Er is in de documenten en in het interview geen specifieke aandacht voor participatie van burgers. Wel is nadien gebleken dat er een (uitgebreid) participatieplan wordt opgesteld voor het KRW-programma. In het WBP wordt opgemerkt dat zowel bij de uitvoering van de eigen maatregelen de samenwerking wordt gezocht, als bij de maatregelen waarvoor andere partijen handelingsperspectief hebben. Opgemerkt wordt verder in het Rekenkamer rapport dat Rijksbeleid kan bijdragen aan KRW-doelbereik, maar ook tot vertraging kan leiden als besluitvorming op zich laat wachten. Het beeld dat naar voren komt in het Rekenkamerrapport over het belang van verdere samenwerking en het aanspreken van anderen op de gedeelde verantwoordelijkheid voor waterkwaliteit kunnen wij, op basis van de ons ter beschikking gestelde documenten, onderschrijven. In het Rekenkamer rapport wordt ook een overzicht gegeven van belangrijkste samenwerkingsverbanden met AGV. Het gaan dan om beleidsbepalers (Rijk en provincies), primaire stakeholders (gemeenten, landbouw en terreinbeherende organisaties) en secundaire stakeholders (recreatie, inwoners, loonwerkers/ketenpartners, landgoedeigenaren, aangelanden en de industrie).

Gelet op vorenstaande signaleren wij op dit onderdeel het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Door AGV wordt erg sterk ingezet op samenwerking. Dat is op zichzelf positief. Een risico is evenwel dat te veel wordt verwacht van samenwerking en participatie bij de uitvoering van de eigen KRW-verplichtingen, waardoor deze uiteindelijk onvoldoende zullen zijn, dan wel niet volledig of vertraagd worden uitgevoerd. Omdat bij veel maatregelen uit het maatregelenpakket AGV daarnaast afhankelijk is van derden, bestaat een risico dat deze niet (tijdig) worden uitgevoerd.

- Het risico bestaat dat het draagvlak van maatregelen afneemt, als de burger niet actief bij de vormgeving en uitvoering van de maatregelen betrokken blijft worden (voor zover mogelijk).

Gelet op de hierboven gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen. Daarbij is van belang dat de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van vrijwillige maatregelen (o.a. subsidies voor de agrarische sector) ligt bij het waterschap.
- Voor zover de AGV afhankelijk is van de uitvoering van maatregelen door derden, spreek hen dan actief aan op het tijdig uitvoeren van (afgesproken) maatregelen.
- Blijf de burger actief/actiever betrekken bij de vormgeving en uitvoering van KRW-maatregelen, teneinde het draagvlak voor maatregelen hoog te houden.

4.5.5. Omgaan met conflicterende belangen

Het valt op dat er in de beschikbaar gestelde documenten weinig aandacht is voor de vraag hoe wordt omgegaan met conflicterende belangen. In het Rekenkamerrapport worden echter wel enkele dilemma's geschetst. Bijvoorbeeld de mogelijke strijdigheid van de KRW-doelen met de reductie van CO₂ in het veenweidegebied, of de keuze tussen een integrale, optimale oplossing of een mindere optimale maar snellere/tijdige maatregel voor de KRW. In het Rekenkamerrapport is verder een aanbeveling opgenomen inhoudende dat bij besluiten over andere onderwerpen ook het KRW-belang voldoende moet worden meegewogen. Dat is in lijn met onze aanbeveling zoals geformuleerd in par. 4.5.3). Ook in het interview is aandacht voor de vraag in hoeverre maatregelen die positief zijn voor andere milieudoelstellingen (zoals duurzaamheidsambities) genomen mogen worden als daar negatieve effecten op de waterkwaliteit tegenover staan.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat bepaalde KRW-maatregelen niet (of vertraagd) worden uitgevoerd, omdat deze botsen met andere (duurzaamheids)ambities.

Gelet op het hierboven gesignaleerde risico en/of aandachtspunt adviseren wij concreet het volgende:

- Het voldoen aan de KRW-doelen op (in beginsel) 22 december 2027 is een resultaatsverplichting. Ook (duurzaamheids)ambities zullen, voor zover vervat in

concrete projecten, getoetst moeten worden op hun effecten op KRW-doelbereik en het achteruitgangsverbod. Voor zover het uitvoeren van deze duurzaamheidsambities conflicteren met de KRW-opgave, zal moeten worden bezien of er wellicht een (gerechtvaardigd) beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond. Als een gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond kan worden gedaan, wordt ook binnen de kaders van de KRW gehandeld.

4.5.6. Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen
AGV geeft aan dat men voor circa de helft van de noodzakelijke maatregelen afhankelijk is van andere partners (zie ook onder par. 4.5.1). AGV stuurt met name zelf op de ecologische waterkwaliteit. Voor de chemische waterkwaliteit wordt met name naar het Rijk gekeken. Het chemische spoor krijgt weinig aandacht bij AGV, met name waar het gaat om de ZZS en indirecte lozingen. Daar lijkt overigens met een op handen zijnde wijziging van de Wsv wel verandering in te komen. Voor het verwijderen van medicijnresten is investering in een ozoninstallatie nodig. Die lijkt er te komen en gaat strikt genomen verder dan de KRW (vooralnog) vereist. Er is samenwerking met gemeenten (zie ook par. 4.5.4). Een goede maatregel om verontreiniging van de grachten door de recreatievaart te verminderen zou een zonering voor de grachten zijn, maar daar gaat de gemeente over. Voor de staande mastroute (Amstel) is AGV afhankelijk van de provincie. Voor verbetering van het water in de Ronde Hoep ziet AGV een probleem omdat waterkwaliteit daar moet worden verbeterd d.m.v. agrarisch waterbeheer, wat met name o.b.v. vrijwilligheid en subsidies is en minder dan de helft van de boeren mee doet. Het waterschap heeft hier eigen instrumentarium, maar bestuurlijk is het lastig verplichte maatregelen in te voeren.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Wat betreft de agrarische sector valt op dat voor de effectiviteit van de maatregel sterk geleund wordt op vrijwilligheid. Dit blijft echter een afhankelijkheid die niet kan worden afgedwongen, terwijl AGV verantwoordelijk is voor het realiseren van voldoende effectiviteit van de te nemen maatregelen.

Gelet op vorenstaande risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Indien vrijwillige maatregelen, in het bijzonder in de agrarische sector, niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweegt dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen (zie ook onder par. 4.5.4). Denk daarbij bijvoorbeeld aan verplichtende deelname aan bepaalde regelingen, zodat kan worden gegarandeerd dat eenieder meedoet.
- De waterschappen moeten die maatregelen nemen die tot hun bevoegdheid behoren. Dat geldt ook voor de andere overheden. Daar waar een doelgat is

moeten samen afspraken worden gemaakt. Zie hierover ook verder par. 3.7 van het algemeen deel.

- Blijf andere overheden aanspreken op hun deel van de verantwoordelijkheid voor het behalen van de KRW-doelen (zie ook onder par. 4.5.4).

4.5.7. Beleid, regelgeving en uitvoering

AGV zet in op vrijwillige maatregelen, zoals subsidieregelingen, en samenwerking met onder meer gebiedspartners en natuurorganisaties om de KRW-doelen te bereiken, en minder of niet op verplichtende maatregelen. De samenwerking met gebiedspartners wil AGV verder uitbreiden. AGV heeft de keur beleidsneutraal overgenomen in de Wsv, waarbij de bruidsschat 1 op 1 is overgenomen. AGV is nu bezig met aanpassing van de Wsv. In de Wsv is een specifieke zorgplicht opgenomen in artikel 1.8 van de Wsv. De zorgplicht is daarbij niet verder ingevuld wat betreft het voorkomen van achteruitgang, of het frustreren van het bereiken van een goede toestand. Artikel 2.58 van de Wsv verzekert dat er ook aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis wordt getoetst bij de vergunningverlening. Ter invulling van de specifieke zorgplichten in afd. 3.2 kunnen er ook maatwerkvoorschriften worden gesteld en daarover kunnen nadere regels worden gesteld in de Wsv. Bij de vergunningverlening (en handhaving) gaat AGV meer aandacht besteden aan de effecten op de ecologische doelstellingen. Daarvoor wordt nu ook een beoordelingskader ontwikkeld.

Verder zijn er enkele projecten waarmee AGV de waterkwaliteit wil verbeteren, zoals een projecten waarin de inlaat van brakwater wordt beperkt door minder hoogwatervoorzieningen toe te staan. Ook wordt er veel onderzoek verricht naar de waterkwaliteit en de mogelijkheden om deze te verbeteren. AVG kent een 4-jaarlijkse actualisering van de lozingsvergunningen die het vergunningbestand van AGV telt. Voor de eigen RWZI's worden daadwerkelijk strengere maatwerkvoorschriften gesteld. Ook voor andere lozingsactiviteiten is dit nodig, maar een probleem is dat AGV daarvoor geen leges kan heffen. Indirecte lozingen en lozingen van ZZS zijn bij AGV minder goed in beeld. De adviesbevoegdheid bij de verlening van vergunningen voor indirecte lozingen wordt door AGV nog onvoldoende benut.

Gelet op vorenstaande kunnen de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- In de Wsv is een groot aantal activiteiten gereguleerd. Daar worden bovendien nog een groot aantal aan toegevoegd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is. Met de algemene beoordelingsregel is in theorie evenwel wel verzekerd dat voor *vergunningplichtige* activiteiten geen achteruitgang optreedt, of dat deze het behalen van de verbeteringseis in gevaar kunnen

brenge. Dat is in lijn met de instructieregel uit artikel 6.2 Bkl en met het Wezer-arrest.

- De vervuiling afkomstig vanuit indirecte lozingen is onvoldoende in beeld, nu geen of weinig gebruik wordt gemaakt van het adviesrecht op indirecte lozingen.
- Voor vergunningvrije activiteiten geldt soms een meldplicht, en voor zover dat niet het geval is, wordt teruggevallen op de specifieke zorgplichten. Ook voor die activiteiten moet evenwel voldoende worden geborgd dat er geen strijd met het achteruitgangverbod of de verbeteringseis optreedt.
- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer van AGV niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door AGV zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien. Duidelijk zou moeten zijn in hoeverre de aanscherping van vergunningen (en algemene regels) zou kunnen bijdragen aan het alsnog bereiken van de KRW-doelen en tegen welke maatschappelijke en economische kosten. Op die manier kunnen deze mogelijke extra maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk zal overeenstemming moeten worden bereikt over welke overheid welke maatregelen treft en welke overheid (welk deel) van de kosten voor zijn rekening neemt.

Gelet op vorenstaande belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij voor AGV het volgende aan:

- Uitvoering te geven aan de adviseringstaak voor indirecte lozingen. Dat is te meer van belang, als de indirecte lozingen nog als een knelpunt worden ervaren richting KRW-doelbereik.
- Reageer adequaat op meldingen, bijvoorbeeld in het kader van de meldingsplichtige gevallen bij de onttrekking van water aan een grondwaterlichaam, en (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn die voor een melding wordt voorgeschreven) beoordeel of de KRW-doelen vereisen dat er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld. Hetzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal AGV er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis frustreren.
- Voor zover uit ervaringsregels verder blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een

oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam, moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen - worden beschouwd. In zoverre heeft AGV, met inwerkingtreding van de Ow, wel degelijk – namelijk voor zover sprake is van een lozing - de mogelijkheid om deze emissies (afkomstig uit de agrarische sector) nader te reguleren in de Wsv. Dit wordt als zodanig nog niet erkend.

- Zodra aannemelijk is dat de KRW-doelen in regionale watersystemen in beheer bij AGV niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door AGV zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien.
- In de Wsv ontbreekt een grondslag om vergunningen van vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Daarmee wordt voor de vergunningplichtige activiteiten op grond van de Wsv die invloed kunnen hebben op het bereiken van de KRW-doelen niet voldaan aan artikel 11 lid 5 KRW dat voorschrijft dat in de situatie dat de KRW-doelen vermoedelijk niet worden behaald, bestaande toestemmingen worden bezien en indien nodig herzien. Eenzelfde geldt voor activiteiten die onder algemene regels (meldplichten of in het uiterste geval zorgplichten vallen); ook die activiteiten zullen moeten worden aangescherpt of de toestemming in het uiterste geval worden ingetrokken indien de KRW-doelen dat vereisen. Op dit punt is de Wsv dan ook niet conform de vereisten uit de KRW.

4.5.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

Tot voor kort bezuinigde AGV niet op de uitvoering van KRW-maatregelen, maar wel in geringe mate op baggeren en ecologisch oeveronderhoud die op KRW-doelbereik van invloed kunnen zijn. In 2024 moeten/zijn hierover in het kader van een nieuwe begroting opnieuw beslissingen worden genomen. Financiële middelen steekt AGV vooral in de uitvoering van KRW-maatregelen, waaronder ook het verstrekken van subsidies (o.m. landbouwsubsidies), ook in samenwerking met anderen. AGV heeft vooralsnog geen nadeelcompensatie uitgekeerd voor de uitvoering van KRW-maatregelen. In het Rekenkamerrapport wordt tot slot aanbevolen meer geld vrij te maken voor monitoring.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Het risico bestaat dat vanwege (toekomstige) bezuinigingen er (op termijn) onvoldoende middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van KRW-maatregelen. Dat is een risico, omdat KRW-maatregelen binnen drie jaar operationeel moeten zijn.

- Als voor de uitvoering van KRW-maatregelen gronden van derden nodig zijn, is niet duidelijk of AGV in dat kader ook de inzet van gedoogplichten of onteigening overweegt.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Zorg dat er (ook in de toekomst) voldoende middelen beschikbaar zijn voor uit (tijdig) uitvoeren van de KRW-maatregelen en monitoring.
- Overweeg, indien noodzakelijk, ook de inzet van het publiekrechtelijk instrumentarium als gedoogplichten, of voorzover de belangen van rechthebbende dit vereisen, onteigening.

4.5.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen

De waterkwaliteit en effecten van KRW-maatregelen worden gemonitord. Het belang van voldoende effectieve monitoring wordt in de geanalyseerde stukken benadrukt. Tegelijk wordt gewezen op de hoge kosten ervan. In het verlengde daarvan ligt de aanbeveling hier meer middelen voor vrij te maken. Niet altijd is er inzicht in de effectiviteit van de maatregelen. Er vindt bij AGV een geleidelijke ontwikkeling plaats van projectgerichte monitoring naar een efficiënte beheergerichte monitoring. Qua maatregelen werd in het interview gewezen op de behoefte aan ozoninstallaties bij de RWZI om medicijnresten te verwijderen, en de noodzaak van aanvullende maatregelen vanwege te veel water bij RWZI Utrecht/Vecht.

Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Omdat de effectiviteit van maatregelen niet altijd voldoende helder is, kan het zijn dat ondanks dat alle maatregelen zijn uitgevoerd, er nog geen sprake is van KRW-doelbereik.
- AGV zet vooral in op het optimaliseren/aanpakken van de zuiveringen, voor zover uit de systeemanalyses blijkt. De mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik is bijvoorbeeld niet of nauwelijks in beeld (zie hierover par. 4.5.7).

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij voor AGV het volgende aan

- Maak zo veel mogelijk inzichtelijk wat de voorgestelde maatregelen effectief bijdragen aan doelbereik. Onderzoek daarnaast ook de mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik

(zie hierover ook par. 4.5.7).

- Blijf investeren in technieken om de effectiviteit van maatregelen te monitoren en stel het maatregelenpakket bij als blijkt dat eerder genomen maatregelen niet (voldoende) effectief zijn.

4.5.10 Nakoming en handhaving

Binnen AGV wordt momenteel het VTH-beleid herzien en wordt een (nieuwe) prioritering gemaakt. Uit de interviews volgt dat de geldende regels door de glastuinbouw redelijk worden nageleefd, maar dat het 0-emissiedoel nog niet is bereikt. Er is nog zo'n 30% reductie te realiseren, met name in de polders. Voorts blijken er soms gaten te zitten in de mestboekhouding van veel bedrijven (er wordt nationaal gemeten, maar de effecten zijn merkbaar op perceel niveau). Er blijken in de omgeving van Loosdrecht en het Naardermeer vooral problemen te bestaan met drugsafval, autobanden en paardenhouders die hun mestruimte opvullen met mest uit Brabant.

Gelet op vorenstaande signaleren wij concreet de volgende risico's en/of aandachtspunten:

- Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, is er geen specifiek KRW gestuurd handhavingsbeleid. Het risico bestaat dat er te weinig capaciteit is om KRW-gestuurde handhaving voldoende robuust vorm te geven.
- Sinds de inwerkingtreding van de Ow vallen meer activiteiten onder algemene regels, in het bijzonder onder de zorgplicht of meldplicht. Dat betekent ook dat er voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn (of worden gemaakt) om die regels te handhaven. Eenzelfde geldt voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor AGV verantwoordelijk is om die regels te handhaven.

Gelet op vorenstaande gesignaleerde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten adviseren wij concreet het volgende:

- Gelet op het noodzakelijke doelbereik eind 2027 zou het raadzaam zijn om de beschikbare handhavings- en toezichtcapaciteit die er is met name in te zetten op activiteiten die KRW-doelbereik vooralsnog in de weg staan.
- Maak daarnaast voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij voor het handhaven van activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- of meldplicht), naast de vergunningplichtige activiteiten, en voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor AGV verantwoordelijk is om die regels te handhaven.

4.5.11 Conflictpreventie en beslechting

Het valt op dat er noch in de beschikbaar gestelde documenten noch in het interview aandacht is voor de vraag hoe wordt hoe wordt omgegaan met conflictpreventie en -beslechting (anders dan reeds gesignaleerd onder punt 4.5.5) en bijvoorbeeld voortvloeiend uit het algemene VTH-beleid. Daarom zijn er op dit punt geen specifieke risico's en/of aandachtspunten geformuleerd (anders dan reeds gesignaleerd in eerdere onderdelen).

4.6. Waterschap Hollandse Delta

4.6.1. Opgave, problemen en maatregelen

De resterende opgaven lijken voldoende duidelijk in beeld te zijn. Wel wordt in het WBP genoemd dat de huidige opgave groot is en onder andere bestaat uit het verbeteren van de biodiversiteit, het verlagen van de nutriëntenconcentraties en het verminderen van toxische stoffen, zoals gewasbeschermingsmiddelen. In het huidige maatregelenpakket zitten als verplichte KRW-maatregelen (zie tabel 1 in het WBP) met name inrichtingsmaatregelen (o.a. aanleg natuurvriendelijke oevers, aanleg van floatlands, afleiden zoetwaterstroom, baggeren, opstellen van beheer- en onderhoudsplan, optimaliseren van o.a. gemalen, wijzigingen in het peilbeheer en enkele locatiespecifieke projecten). De verwachting is dat alle maatregelen uit dit pakket in 2027 zijn afgerond. Uit het interview is gebleken dat het maatregelenpakket met name maatregelen bevat die effectief zijn gebleken. Voor overige wateren (niet KRW-waterlichamen) zijn door de provincie (i.s.m. HD) doelen vastgesteld. Die doelen zetten met name in op het behouden van de huidige waterkwaliteit. Wel wordt nagedacht om ook in deze wateren tot verbetering te komen. In de overige wateren worden nu ook al maatregelen getroffen, maar dan met name in overige wateren die in verbinding staan met KRW-waterlichamen.

De (ecologische) doelen voor KRW-wateren zijn afgeleid via de Pragmatische methode en zijn (deels) tussentijds herzien ('een technische doelaanpassing', zie hierover ook par. 3.4.2.2.2.4). Doelverlaging wordt door HD gezien als een ultimum remedium en is nu nog niet aan de orde. In het WBP zijn ook maatregelen met een inspanningsverplichting opgenomen. Het gaat dan m.n. om beleidsvorming (o.a. ten aanzien van vismigratie, exoten, steigers en bladval), stimuleringsmaatregelen gericht op het gedrag van burgers, alsmede de ontwikkeling van een handelingskader voor gewasbeschermingsmiddelen, nutriënten (in landelijk en stedelijk gebied, de visstand en onderzoek. Hiermee wordt ook in de jaren na 2027 ingezet op het verbeteren van de waterkwaliteit. De strategische onderdelen van het WBP worden de komende jaren op tactisch en operationeel niveau uitgewerkt. Hoewel de focus ook op het behalen van de doelen ligt (doelbereik), meent HD dat het met name aan de lat staat voor het uitvoeren van (afgesproken) maatregelen.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten:

- Aan het gebruik van de Pragmatische methode voor het afleiden van de ecologische doelen voor regionale sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen kleeft een risico, nu niet vaststaat dat het gebruik hiervan KRW-proof is, en de aanwijzing in overeenstemming is met de hydromorfologische redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen. Dat risico ligt formeel juridisch gezien wel bij het provinciebestuur, die de ecologische doelen voor deze wateren vast dient te leggen in het regionale waterprogramma.
- Hoewel het in algemene zin natuurlijk goed is dat HD focust op het uitvoeren van maatregelen, staat het uitvoeren van maatregelen niet noodzakelijkerwijs gelijk aan doelbereik. Dat is een risico, omdat eind 2027 de doelen moeten zijn bereikt (resultaatsverplichting). Bovendien vereist de KRW dat de maatregelen uiterlijk binnen drie jaar naar vaststelling operationeel moeten zijn, en niet pas na het einde van elke planperiode.
- Het uitgangspunt dat de strategische inhoud uit het WBP de komende jaren nog nader wordt uitgewerkt is risicovol, nu reeds uit het WBP duidelijk moet worden welke (concrete) maatregelen worden genomen en wat het effect daarvan is op KRW-doelbereik in 2027.
- In het WBP wordt weinig tot geen acht geslagen op de verplichte basismaatregelen, zoals (nadere) regulering in de Wsv. Dat is in strijd met artikel 11 lid 3 KRW nu deze maatregelen verplicht in het maatregelenprogramma opgenomen moeten worden. Voor zover wel uitvoering wordt gegeven aan de verplichte basismaatregelen ex artikel 11 lid 3 KRW, voer dat dan ook als zodanig op in het WBP.
- Het kwalificeren van 'aanvullende maatregelen' als inspanningsmaatregelen strookt eveneens niet geheel met de systematiek van de KRW. Voor zover (afgesproken) aanvullende maatregelen nodig zijn om de KRW-doelen te halen zullen ook die moeten worden uitgevoerd. Bovendien staat de opbrengst van een deel van de 'inspanningsmaatregelen' niet vast. Voor zover deelname achterblijft, is dat een risico voor HD als daardoor de doelen niet worden behaald.

Gelet op de hiervoor gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Bezie samen met de provincie of het aanwijzen van de sterk veranderde en kunstmatige regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma juist is gebeurd, dat wil zeggen conform de vereisten van artikel 4 lid 3 KRW. Bezie ook samen met de provincie of de ecologische doelen voor

voormelde waterlichamen op een juiste manier zijn afgeleid en vastgesteld, en in overeenstemming met de hydromorfologische redenen waarom het betreffende kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam is aangewezen.

- Maak in het maatregelenprogramma een onderscheid tussen verplichte basismaatregelen (voer deze ook als zodanig op) en aanvullende maatregelen. Wees daarbij bedachtzaam dat ook de aanvullende maatregelen uitgevoerd moeten worden voor zover noodzakelijk met het oog op doelbereik (een resultaatsverplichting).
- Zorg ervoor dat het maatregelenprogramma voldoende concrete (eigen) maatregelen bevat en laat de effectiviteit van die maatregelen niet afhangen van de nader uit te werken (strategische) inhoud.

4.6.2. Kennisniveau

Hoewel er al veel kennis is en er al veel onderzoek is verricht, lopen er ook nog een aantal onderzoeken. Deze worden genoemd in het WBP als maatregelen met een inspanningsverplichting (zie tabel 2) en hebben o.a. betrekking op de invloed van klimaatverandering op de waterkwaliteit, het verbeteren van de situatie van waterplanten, nut en noodzaak van baggeren, blauwalg, bodemsanering, bronnen en effecten, natuurvriendelijke oevers, bladval, verblijftijd, enkele locatiespecifieke onderzoeken, etc.

Gelet hierop signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten:

- Het kwalificeren van het doen van nader onderzoek als inspanningsverplichting strookt niet geheel met het maatregelenprogramma dat de KRW voorschrijft. Voor zover wordt bedoeld op aanvullende maatregelen, dan rust op HD, voor zover deze maatregelen noodzakelijk voor doelbereik zijn (resultaatsverplichting), ook de verplichting om die (inspannings)maatregelen (tijdig) uit te voeren.
- Hoewel wij de noodzaak van het doen van onderzoek onderschrijven, lijkt het ons onwaarschijnlijk dat de resultaten van deze onderzoeken op korte termijn worden omgezet in concrete maatregelen, die zijn gerealiseerd én effect hebben voor 22 december 2027. Dat is een risico, omdat de doelen eind 2027 moeten zijn behaald.

Gelet op de hiervoor gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg ervoor dat naast investeringen in onderzoek het maatregelenprogramma ook uit voldoende concrete (en meetbare) maatregelen bestaat. Zorg ervoor dat die maatregelen daarnaast ook binnen 3 jaar operationeel zijn.

- Voor zover nader onderzoek als aanvullende maatregel heeft te gelden moet dat ook worden uitgevoerd als dit noodzakelijk is voor KRW-doelbereik.

4.6.3. Beginselen, ambities en beleidsuitgangspunten

HD heeft duurzaamheid o.a. in relatie tot de energietransitie, klimaatadaptatie, biodiversiteit en circulaire economie hoog op de prioriteitenlijst staan en heeft in het verleden ook onderzoek uit laten voeren naar hoe deze uitgangspunten beter verankerend kunnen worden in beleid en regelgeving. Daar wordt invulling aan gegeven door de Wsv op verschillende punten aan te passen. In 2030 heeft HD de ambitie om zijn taken energieneutraal uit te voeren en tegen 2050 wenst HD volledig circulair te zijn. In het WBP wordt een aantal speerpunten genoemd met betrekking tot voldoende en schoon water in 2027 (namelijk: een impuls voor de waterkwaliteit en biodiverse waternatuur; het verminderen van de watervervuiling; het watersysteem klimaatbestendig maken; meer grip op het watersysteem om invulling te geven aan het zoetwatervraagstuk en om functies toekomstbestendig te faciliteren; het vergroten van de meerwaarde van water, de zichtbaarheid van goed water vergoten evenals het waterplezier en tot slot het verminderen van de uitstoot van broeikasgassen bij de uitvoering van het waterbeheer).

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten

- Hoewel de uitgangspunten in het beleid in algemene zin kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik, is voor de vraag of dit daadwerkelijk het geval is, van belang in hoeverre die uitgangspunten ook in concrete maatregelen en bij de taak- en bevoegdheidsuitoefening tot uitdrukking komen en dus bijdragen aan KRW-doelbereik (resultaatsverplichting).

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Zorg dat de (beleids)uitgangspunten, voor zover nog niet gebeurt, leiden tot opname van concrete maatregelen in het maatregelenprogramma en (bindend) doorwerken in de (interne) taak- en bevoegdheidsuitoefening.

4.6.4. Stakeholders, participatie en samenwerking

Voor het WBP heeft een (online) participatieproces plaatsgevonden en het is opengesteld voor consultatie. Bovendien zijn voor diverse deelonderwerpen uit het WBP separate informatie- en participatietrajecten doorlopen, genoemd wordt bijvoorbeeld een gebiedsproces voor waterkwaliteit en de KRW in de eerste helft van 2020. Ook wordt ingezet op samenwerking met andere partijen die invloed hebben op de waterkwaliteit. Door regievoering, advisering en monitoring draagt HD bij aan opgaven die direct buiten de eigen invloedssfeer liggen. Genoemd wordt daarbij de emissiebeperking van nutriënten. Waar nog kwetsbaarheden liggen, zijn die door HD

met andere partijen in beeld gebracht en worden op dit moment integrale en gebiedsgerichte plannen opgesteld voor de gebieden waar resterende opgaven liggen. Dat gebeurt in afstemming met alle relevante partijen (o.a. gemeenten, natuur(beheer)organisaties, agrariërs, etc.). Ook de provincie wordt gezien als een volwaardige gesprekspartner (met name in relatie tot de grondwaterproblematiek, zwemwater en als gebiedsregisseur). Ook de agrarische tak in het beheergebied van HD is goed vertegenwoordigd en wordt onder meer met erfcoaches gewerkt (die informeren over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen). Wat betreft de betrokkenheid van de burger wordt met name ingezet op samenwerking aan de voorkant van het proces om zo, 'gedoe aan de achterkant' te voorkomen. Tot slot ligt de focus op maatwerk waarbij samenwerking steeds vaker projectmatig plaatsvindt, met wisselende partijen (burgers, (nuts)bedrijven, maatschappelijke organisaties en medeoverheden).

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende risico's en/of aandachtspunten:

- Een risico is dat vanwege het werken met gebiedsgerichte en integrale plannen de daarvan deel uitmakende KRW-maatregelen vertraging oplopen. Bovendien bevatten deze gebiedsgerichte/integrale aanpakken veelal niet-wettelijke instrumenten zodat de effectiviteit daarvan gelet op KRW-doelbereik niet altijd even helder is.
- Door HD wordt sterk ingezet op samenwerking. Dat is positief. Een risico is evenwel dat te veel wordt verwacht van samenwerking en participatie bij de uitvoering van de eigen KRW-verplichtingen, waardoor deze uiteindelijk onvoldoende zullen zijn, dan wel niet volledig of vertraagd worden uitgevoerd.

Gelet op het hierboven gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij concreet het volgende aan:

- Voor zover een bepaalde maatregel vertraging oploopt omdat onderdeel uitmaakt van een integraal gebiedsproces, overweeg dan om de KRW-maatregel daarvan 'los te trekken' en deze, gelet op de deadline van 22 december 2027, vooruitlopend op dit proces uit te voeren.
- Nu er nog maar weinig tijd over is om aan de KRW-verplichtingen te voldoen verdient het aanbeveling om een duidelijke keuze te maken voor de mix aan verplichte en vrijwillige maatregelen. Indien vrijwillige maatregelen niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweeg dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen.

4.6.5. Omgaan met conflicterende belangen

De toegestuurde documenten gaan niet specifiek in op de vraag hoe omgegaan wordt

met conflicterende belangen. Wel zijn er enkele inhoudelijke discussies (o.a. met LTO (als vertegenwoordiger van de agrariërs) over het gebruik van normen/achtergrondconcentraties bij het afleiden van de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen) en een conflict in Goeree Overflakkee.

Gelet hierop signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Aan KRW-doelbereik wordt binnen die interne belangenafweging in algemene zin geen bijzonder gewicht toegekend. In concrete gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naar mate de KRW-doelen verder uit beeld raken.
- Voor vergunningverlening is het KRW-belang juridisch geborgd. In de beoordelingsregels voor vergunningverlening is namelijk een duidelijke relatie gelegd met de KRW-doelbereik, in die zin dat een omgevingsvergunning op grond van de Wsv alleen kan worden verleend als deze niet in strijd komt met KRW-doelbereik (incl. het achteruitgangverbod). Zie hierover ook uitgebreid(er) par. 4.6.7. De focus ligt daarbij op het fysische deel en minder/niet op het chemische.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde belangrijkste risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan:

- Zorg ervoor dat ook bij de interne belangenafweging (o.a. beleidsvorming, afwegingen rondom prioritering taakstelling, budget inzet, etc.), anders dan bij de vergunningverlening op grond van de Wsv, in het bijzonder aandacht is voor het KRW-belang. In concrete gevallen zal daarvoor voldoende oog moeten zijn, zeker naar mate de KRW-doelen verder uit beeld raken.

4.6.6 Eigen taken en verantwoordelijkheden en afhankelijkheden van anderen

De focus bij HD ligt op het uitvoeren van de maatregelen die zijn opgenomen in het huidige WBP. Het gaat daarbij met name om inrichtingsmaatregelen en om beleidsvorming en het verrichten van (nader) onderzoek. Er wordt daarnaast geïnvesteerd in vrijwillige maatregelen o.a. in de vorm van erfcoaches (zie ook hierboven onder par. 4.6.1). Voor grondwater(kwaliteit) is binnen HD de taakverdeling met de provincie onduidelijk (wie staat waarvoor op dit vlak aan de lat), sinds inwerkingtreding van de Ow. De meeste zuiveringen lozen op rijkswater, waarvoor een vergunning door Rijkswaterstaat is afgegeven. Daarbij geldt wel dat HD niet wenst af te wentelen en de eigen verantwoordelijkheid hier ook oppakt. Gelet op vorenstaande signaleren wij het volgende belangrijkste risico en/of aandachtspunt:

- Niet van alle maatregelen is duidelijk wat zij concreet bijdragen aan KRW-doelbereik. Dat is met name het geval wanneer sterk wordt geleund op vrijwilligheid en/of samenwerking met anderen.

Gelet op het hiervoor gesignaleerde risico en/of aandachtspunt bevelen wij het volgende aan

- Maak inzichtelijk wat de hierboven aangehaalde maatregelen effectief bijdragen aan doelbereik. Onderzoek daarnaast de mate waarin aanscherping van de regels voor emissies van derden zou kunnen bijdragen aan KRW-doelbereik (zie par. 4.6.7).
- Indien vrijwillige maatregelen, in het bijzonder in de agrarische sector, niet op tijd tot het gewenste resultaat leiden, overweegt dan de inzet van (meer) verplichtende maatregelen (zie ook onder par. 4.6.7). Denk daarbij bijvoorbeeld aan verplichtende deelname aan bepaalde regelingen, zodat kan worden gegarandeerd dat eenieder meedoet.
- De waterschappen moeten die maatregelen nemen die tot hun bevoegdheid behoren. Dat geldt ook voor de andere overheden. Daar waar een doelgat is moeten samen afspraken worden gemaakt.
- Blijf andere overheden aanspreken op hun deel van de verantwoordelijkheid voor het behalen van de KRW-doelen.

4.6.7 Beleid, regelgeving en uitvoering

De Nota toetsingskader en beleidsregels (2014) van HD (hierna: 'de Nota') vormt de vertaling van het beleid (zoals besproken in par. 4.6.3) naar het niveau van plantoetsing en vergunningverlening. De Nota is nog gebaseerd op het oude recht (Waterwet) maar wordt momenteel herzien. De in de Nota opgenomen toetsingskaders gelden altijd en de beleidsregels gaan specifiek in op een bepaalde activiteit en de daarbij behorende toetsingscriteria. Er zijn toetsingskaders voor onder meer beheer en onderhoud van waterstaatswerken, peilafwijkingen, grondwaterkwantiteit (geen kwaliteit) en ecologische waterkwaliteit (voor oppervlaktewaterlichamen). Bij de vergunningverlening voor fysieke ingrepen in waterstaatswerken (denk aan de aanleg van een steiger) wordt slechts beperkt getoetst aan het achteruitgangverbod (een kortstondige verstoring is toelaatbaar voor zover het niet een blijvende negatieve invloed heeft op de waterkwaliteit). Verder valt op dat de Nota niet geldt (of wordt gehanteerd) bij activiteiten die onder algemene regels vallen. De (voormalige) keur is vrijwel beleidsneutraal omgezet in de Wsv (inclusief de bruidsschat). Eenzelfde geldt voor de voormalige beleidsregels. Momenteel wordt bekeken of de Wsv, beleidsregels en toetsingskaders aanpassingen verdienen. Daarbij wordt breder gekeken dan de KRW (bijvoorbeeld ook hoe de duurzaamheids-/groenambities van het waterschap hierin gestalte kunnen krijgen).

De Wsv bevat een specifieke zorgplicht in artikel 1.8 die middels maatwerkvoorschriften kan worden aangevuld (of waarvan kan worden afgeweken) (artikel 1.9) met het oog op de doelen van de wet (artikel 1.3 Ow) en dienovereenkomstig het toepasselijke beoordelingskader voor omgevingsvergunningen. Eenzelfde geldt voor de algemene regels uit hoofdstuk 2 van de Wsv. In artikel 1.12 is geborgd dat een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit op grond van de Wsv verenigbaar is met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische waterkwaliteit. Dat houdt een toets in aan het achteruitgangverbod en de verbeteringseis. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is een specifieke zorgplicht opgenomen in de Wsv (artikel 3.4) die nader kan worden ingevuld met maatwerkvoorschriften (artikel 3.5 lid 1). Voor de meeste grondwateronttrekkingen geldt een meldplicht en in sommige gevallen een vergunningplicht. Daar waar een vergunningplicht geldt, worden eisen gesteld aan de monitoring o.a. ten aanzien van de grondwaterkwaliteit. Grondwatermeldingen worden zo blijkt uit het interview nog niet herzien en/of aangescherpt. Indirecte lozingen zijn bij HD over het algemeen goed in beeld en daarover wordt ook regelmatig advies gevraagd. Wel kan de onderlinge afstemming hierbij met o.a. de omgevingsdienst nog op punten worden verbeterd (bijvoorbeeld vroegtijdige betrokkenheid bij complexe dossiers). Tegen deze achtergrond wordt ook een toetsingskader advisering indirecte lozingen opgesteld. Op dit moment wordt het vergunningenbestand geactualiseerd. De meeste activiteiten vallen nu evenwel onder algemene regels zodat het aantal vergunningplichten voor bedrijven beperkt is. Daarvoor wordt nu, in overleg, beoordeeld of aanscherping plaats dient te vinden. Het aanscherpen van algemene regels is nog niet aan de orde. In de Nota Toetsingskader, die wordt gehanteerd bij vergunningverlening, wordt niet (nadrukkelijk) ingegaan op de chemische waterkwaliteit, omdat dit volgens het waterschap gereguleerd zou worden door landelijke wet- en regelgeving. Daarmee wordt evenwel miskend dat waterschappen onder de Ow hier, voor zover sprake is van een lozing, ook een eigen regelgevende bevoegdheid hebben.

Gelet op vorenstaande signaleren wij de volgende belangrijkste risico's en/of aandachtspunten:

- Actualisatie van de Wsv, beleidsregels en toetsingskader is met name ingegeven door biodiversiteitsambities en de energietransitie en minder door de KRW-opgave.
- Miskend wordt dat HD voor nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen onder bepaalde omstandigheden, namelijk voor zover sprake van een lozing, ook een eigen regelgevende bevoegdheid heeft. Voor zover uit ervaringsregels namelijk blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als

lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen - worden beschouwd. In zoverre heeft HD, met inwerkingtreding van de Ow, wel degelijk – namelijk voor zover sprake is van een lozing - de mogelijkheid om deze emissies nader te reguleren in de Wsv.

- In de Wsv is een aantal activiteiten gereguleerd. Of dat alle mogelijke activiteiten zijn met een mogelijk (nadelig) effect op het watersysteem kunnen wij niet beoordelen, nu dat (deels) geen juridische vraag is. Met de algemene beoordelingsregel zoals opgenomen in artikel 1.12 is juridisch vastgelegd dat voor *vergunningplichtige* activiteiten geen achteruitgang optreedt, of dat deze het behalen van de verbeteringseis in gevaar kunnen brengen.
- Voor vergunningsvrije activiteiten geldt soms een meldplicht, en voor zover dat niet het geval is, wordt in het uiterste geval teruggevallen op de specifieke zorgplicht. Ook voor die activiteiten moet evenwel voldoende worden geborgd dat er geen strijd met het achteruitgangverbod of de verbeteringseis optreedt.
- In de Wsv ontbreekt een grondslag om vergunningen van vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Daarmee wordt voor de vergunningplichtige activiteiten op grond van de Wsv die invloed kunnen hebben op het bereiken van de KRW-doelen niet voldaan aan artikel 11 lid 5 KRW dat voorschrijft dat in de situatie dat de KRW-doelen vermoedelijk niet worden behaald, bestaande toestemming worden bezien en indien nodig herzien. Op dit punt is de Wsv dan ook niet conform de vereisten uit de KRW. Eenzelfde geldt voor het intrekken en/of aanscherpen van maatwerkvoorschriften en -regels.

Gelet op de hiervoor gesignaleerde risico's en/of aandachtspunten bevelen wij het volgende aan:

- Bezie het actualiseren van de Wsv, beleidsregels en toetsingskaders expliciet ook vanuit een KRW-invalshoek. Dat betekent dat met name moet worden gekeken welk handelingsperspectief HD nog heeft bij de regulering van vervuilende activiteiten.
- Bezie de noodzaak om nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, voor zover sprake is van een lozing, nader te reguleren in de Wsv.
- Optimaliseer het contact met omgevingsdiensten, met name waar het aankomt op de vroegtijdige betrokkenheid in complexe dossiers.
- Reageer adequaat op meldingen, bijvoorbeeld in het kader van de meldingsplichtige gevallen bij de onttrekking van water aan een

grondwaterlichaam, en (bij voorkeur nog voordat de activiteit wordt verricht, en dus binnen de termijn die voor een melding wordt voorgeschreven) beoordeel of de KRW-doelen vereisen of er (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels moeten worden gesteld. Eenzelfde geldt voor activiteiten die uitsluitend onder de zorgplicht vallen. Ook daarvoor zal HD er actief op moeten toezien dat er niet alsnog een achteruitgang optreedt of dat deze activiteiten het behalen van de verbeteringseis frustreren. De Wsv biedt ook een grondslag om voor deze activiteiten maatwerkvoorschriften te stellen (hetgeen dan ook moet worden gedaan als deze activiteiten KRW-doelbereik in de weg staan).

- Neem in de Wsv een regel op om voorschriften voor vergunningplichtige activiteiten aan te scherpen, of in het uiterste geval in te trekken, op het moment dat het bereiken van de KRW-doelen dat noodzakelijk maakt. Eenzelfde geldt voor maatwerkvoorschriften en -regels.
- Zodra aannemelijk wordt dat de KRW-doelen niet dreigen te worden bereikt, zullen bestaande toestemmingen die door HD zijn verleend op grond van artikel 11 lid 5 KRW tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden herzien.

4.6.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

Voor KRW-maatregelen geldt dat de financiering over het algemeen goed op orde is. Het grootste deel van de begroting is gericht op het reguliere beheer en onderhoud waarbij het gaat om de instandhouding van het watersysteem. Verder is er recent extra budget gekomen voor het upgraden van (een aantal) zuiveringen.

Gelet op vorenstaande zijn er geen concrete risico's en/of aandachtspunten gesignaleerd.

4.6.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen

In algemene zin geldt dat brononderzoek (onderzoek naar de bron van de vervuiling) hoewel wenselijk, soms lastig is, hetgeen het treffen van gerichte maatregelen bemoeilijkt. HD maakt jaarlijks een rapportage over de waterkwaliteitsontwikkeling en geeft daarnaast input aan de landelijke actualisatie van de KRW-factsheets voor de in hun beheergebied gelegen KRW-waterlichamen. De nadruk bij HD ligt op het uitvoeren van het eigen maatregelenpakket. Op de uitvoering van maatregelen wordt dan ook gemonitord. Een groot deel van het maatregelenpakket bestaat uit baggerwerkzaamheden (zodat er meer ruimte is voor waterplanten die dan weer habitats vormen voor vissen en ander waterleven). Andere maatregelen zijn onder meer het aanpassen van het waterbeheer op diverse plekken, peilwijzigingen, de aanleg van natuurvriendelijke oevers, aanleg van floatlands, en het op een meer ecologische wijze uitvoeren van beheer en onderhoud. De twee zuiveringen die op eigen (regionaal) water lozen worden geüpgraded. Verder wordt doorgedaan met de

uitvoering van het DAW en de aanpak gewasbeschermingsmiddelen (in samenwerking met LTO).

Gelet op vorenstaande kunnen voor HD de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- Hoewel de waterkwaliteit conform landelijke afspraken wordt gemonitord, is niet gebleken dat de effectiviteit van maatregelen in relatie tot KRW-doelbereik (ook) (volledig) wordt gemonitord. Hierdoor is onduidelijk welke bijdrage de maatregelen nu daadwerkelijk leveren aan het behalen van de KRW-doelen en of bijsturing nodig is.
- Als voor de uitvoering van (mogelijke) inrichtingsmaatregelen gronden van derden nodig zijn, zet HD in op vrijwilligheid (subsidies). Niet is gebleken dat het publiekrechtelijk instrumentarium, zoals gedoogplichten of onteigening, daarvoor wordt ingezet.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Investeer in technieken/onderzoek waarmee ook de effectiviteit van maatregelen concreet in kaart kan worden gebracht. Voor doelbereik is noodzakelijk dat het maatregelenpakket voldoende effectief bewezen maatregelen bevat.
- Overweeg voor zover noodzakelijk en geschikt ook de inzet van de gedoogplicht, of, voor zover de belangen van de rechthebbende dat vorderen, onteigening.

4.6.10 Nakoming en handhaving

HD hanteert een intern handhavingsbeleid met een duidelijke prioritering op glastuinbouw en akkerbouw. Dit beleid wordt jaarlijks tegen het licht gehouden en waar nodig aangepast of aangescherpt. Uit de interviews volgt dat de naleving hoog is. De nadruk ligt in het handhavingsbeleid op preventie (communicatie en bewustwording), maar bij overtredingen vinden gesprekken plaats en worden waar nodig handhavingsinstrumenten ingezet. De handhavingscapaciteit binnen HD is beperkt en daarom een punt van zorg. Men is daarnaast soms afhankelijk van de omgevingsdienst, maar ook daar heerst een capaciteitsprobleem en is de kennis bovendien beperkt. Er bestaat nog geen beeld over de noodzaak tot het herzien en/of intrekken van vergunningen. Wel is er enige ervaring met het in overleg met grote bedrijven aanpassen van vergunningen. Er is contact met andere waterschappen die handhavingsverzoeken en/of verzoeken tot het aanpassen/intrekken van vergunningen hebben ontvangen. HD heeft dergelijke verzoeken nog niet ontvangen, maar houdt hier wel rekening mee.

Gelet op vorenstaande kunnen voor HD de volgende risico's en/of aandachtspunten worden gesignaleerd:

- HD is zich (terecht) bewust van het feit dat het risico bestaat dat zij richting 2027 geconfronteerd wordt met handhavings- en/of intrekkingverzoeken.
- Sinds inwerkingtreding van de Ow vallen meer activiteiten onder algemene regels, in het bijzonder onder de zorgplicht of meldplicht. Dat betekent ook dat er voldoende capaciteit beschikbaar moet zijn (of worden gemaakt) om toezicht te houden op de naleving van die regels en deze waar nodig te handhaven. Eenzelfde geldt voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, bijvoorbeeld de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor HD wat betreft de handhaving aan de lat staat.
- Hoewel het handhavingsbeleid in algemene zin op orde lijkt te zijn, is ook hier geen specifiek KRW gestuurd handhavingsbeleid. Het risico bestaat dat er te weinig capaciteit is om KRW-gestuurde handhaving voldoende robuust vorm te geven.

Gelet op de hiervoor genoemde belangrijkste risico's en/of aandachtspunten bevelen wij concreet het volgende aan:

- Maak voldoende handhavings- en toezichtcapaciteit vrij (of investeer hierin) voor het handhaven van activiteiten die onder algemene regels vallen (zorg- of meldplicht), naast de vergunningplichtige activiteiten, en voor de activiteiten die worden gereguleerd middels rijksregels, de lozingen vanuit milieubelastende activiteiten, maar waarvoor HD aan de lat staat.
- Focus in het handhavingsbeleid met name op de activiteiten die KRW-doelbereik nog in de weg staat.

4.6.11 Conflictpreventie en -beslechting

De toegestuurde documenten gaan niet specifiek in op conflictpreventie en -beslechting. Op dit onderdeel zijn er daarom geen belangrijke risico's of aandachtspunten (anders dan reeds vallend onder een van de vorige onderdelen) gesignaleerd.

5 Overkoepelende analyse

5.1. Opgave, problemen en maatregelen

Bij alle waterschappen ligt de focus (in meer of mindere mate) op het uitvoeren van de maatregelen zoals opgenomen in het (huidige) waterbeheerprogramma. Erkend wordt evenwel dat dit (waarschijnlijk) niet in alle KRW-waterlichamen tot doelbereik zal leiden. Daarmee wordt onvoldoende acht geslagen op het feit dat de KRW wel vereist dat in uiterlijk 2027 de KRW-waterlichamen in een goede toestand moeten verkeren. Ook is er pas recent aandacht voor de eis uit de KRW dat maatregelen binnen drie jaar na vaststelling operationeel moeten zijn. Voor niet-KRW-waterlichamen zijn (door de provincies in samenwerking met de waterschappen) vaak ook doelen afgeleid en vastgesteld, maar het ambitieniveau ligt voor die wateren over het algemeen lager of waterkwaliteitsdoelstellingen hebben daar 'slechts' te gelden als inspanningsverplichting. Dat doet er niet aan af dat de kwaliteitsdoelstellingen in de KRW-waterlichamen resultaatsverplichtingen zijn en dat het nodig kan zijn dat er ook maatregelen in niet-KRW-waterlichamen moeten worden getroffen als dat een (belangrijke) oorzaak is van het niet bereiken van die kwaliteitsdoelstellingen. Het is dan ook van belang aandacht te hebben voor de impact van activiteiten in of met een effect vanuit niet-KRW-wateren op KRW-waterlichamen.

Doelbereik wordt als een gezamenlijke opgave beschouwd, waarbij met name naar het Rijk wordt gekeken waar het gaat om de chemische kwaliteit (toelating en gebruik gewasbeschermingsmiddelen en andere (prioritaire) verontreinigde stoffen), alsmede voor het verminderen van de nutriëntenbelasting en de aanpak van de rivierkreeften. Hoewel het Rijk daarvoor – ook voor KRW-doelbereik in de regionale wateren – een belangrijke verantwoordelijkheid heeft en daarvoor zijn (generieke) juridisch instrumentarium kan inzetten, hebben ook de waterschappen voor wat betreft KRW-doelbereik in regionale wateren een verantwoordelijkheid. Zij kunnen op grond van hun regelgevende bevoegdheid immers activiteiten in regionale wateren reguleren in hun Wsv. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is die regelgevende bevoegdheid uitgebreid naar lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken in hun Wsv. Waterschappen zullen dan ook gemotiveerd keuzes moeten maken, of en in hoeverre zij hun (nieuwe) instrumentarium zullen inzetten voor KRW-doelbereik. Beoordeeld moet worden of de regels in de Wsv (ook die afkomstig uit de bruidsschat) passend zijn gelet op KRW-doelbereik.

Voor het afleiden van de ecologische doelen (voor sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen) hanteren alle provincies (in samenwerking met waterschappen) de Praagmatische methode. In een enkel geval is voor doelafleiding een afwijkende methode gehanteerd, waarbij een combinatie van de Praagmatische en koninklijke methode is gebruikt. Zoals eerder is opgemerkt is het hanteren van deze

(Praagmatische) methodiek nog niet expliciet door de rechter geaccordeerd, zodat in rechte nog niet vaststaat of deze methode ook in overeenstemming is met de KRW. Voor bepaalde KRW-wateren zijn de doelen inmiddels (technisch) aangepast (i.s.m. de provincie).

Verder spelen er nog enkele andere gebiedsgerelateerde opgaven, zoals de bestrijding van exoten (hoewel formeel de verantwoordelijkheid van LVVN), en vervuiling vanwege lekstromen bij kassen. Een aantal waterschappen noemt de rolverdeling tussen de provincie en het waterschap bij grondwaterbeheer als een knelpunt. Die onduidelijkheid ziet met name op de verantwoordelijkheid voor het grondwaterkwaliteitsbeheer. Toch blijkt ook dat niet alle waterschappen hun taken in het grondwaterkwantiteitsbeheer op orde hebben. Dat betekent dat grondwaterbeheer in algemene zin een aandachtspunt is.

5.2. Kennisniveau

Het kennisniveau bij de waterschappen is over het algemeen hoog. Er is al veel onderzoek verricht, maar er wordt ook nog veel onderzoek verricht. Deels zijn deze onderzoeken een verfijning van de huidige praktijk, deels worden resterende of nieuwe knelpunten onderzocht (bijvoorbeeld in de vorm van (aanvullend) bronnenonderzoek of hoe omgegaan moet worden met nieuwe duurzame ontwikkelingen). Het (verder) in kaart brengen van de bronnen van vervuiling is ook iets dat de KRW in artikel 11 lid 5 expliciet voorschrijft in de situatie dat de artikel 4 KRW-milieudoelstellingen (dreigen) niet (te) worden behaald. Hoewel wij de noodzaak naar (aanvullend) onderzoek begrijpen en zeker onderschrijven (de KRW verplicht daar immers onder omstandigheden ook toe), moet voorkomen worden dat het hierbij blijft. Concrete maatregelen zijn nodig om (op korte termijn) (verdere) achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen en om er uiteindelijk voor te zorgen dat de watersystemen in 2027 aan de KRW-doelstellingen voldoen. Ook dat volgt uit artikel 11 lid 5 KRW.

Verder blijkt, onder meer uit de uitvraag van dit essay, dat er soms onduidelijkheid is over de invulling van begrippen als 'geen achteruitgang' en 'goede toestand' en dan met name wat betreft de vertaalslag van deze vereisten bij de toetsing van concrete projecten op de verenigbaarheid met het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis. Voor verschillende activiteiten ontbreken voorsnog toetsingskaders om de effecten daarvan op de ecologische kwaliteit van KRW-oppervlaktewaterlichamen te beoordelen. Dat is opmerkelijk, omdat de KRW-verplichtingen al geruime tijd gelden en sindsdien dus ook aan het achteruitgangsverbod en de verbeteringseis moet worden getoetst. Althans, sinds het Wezer-arrest uit 2015 is duidelijk dat die toets ook plaats dient te vinden bij het (al dan niet) goedkeuren van concrete projecten. De toets aan de ecologische kwaliteitseisen gebeurt nu veelal aan de hand van expert judgements

bij vergunningverlening (voor zover voor de betreffende activiteit een vergunningplicht geldt). Algemeen erkend nadeel van deze werkwijze is dat het tot een gebrek aan uniformiteit kan leiden. Er is behoefte aan een landelijke richtlijn of toetsingskader voor het beoordelen van fysieke ingrepen op de KRW-doelen met (effect op de ecologische waterkwaliteit). Voor de toets aan de chemische kwaliteit lijkt dit beter op orde, nu bij lozingen getoetst moet worden aan het wettelijk voorgeschreven Handboek Immissietoets. De vraag of het Handboek Immissietoets 'KRW-proof' is, is in dit onderzoek niet aan de orde gesteld. Het is wel van belang om dat nader te onderzoeken.

Het is onduidelijk of er bij de betrokken waterschappen voldoende kennis over het EU-recht en de consequenties van het niet, niet goed of niet volledig uitvoeren van de KRW aanwezig is en of er voldoende wordt geïnvesteerd in het ontwikkelen van deze kennis. Het verzoek om onderhavig onderzoek en essay laat echter zien dat men zich bewust is van mogelijke risico's en noodzakelijke aanvullende maatregelen die genomen moeten worden. Los van de vraag of de betrokken beheerders de KRW richtlijnconform toepassen, is men zich terdege bewust van het risico dat de nationale wetgeving de KRW misschien niet volledig en juist heeft omgezet en met name ook correct wordt toegepast. Het vereiste dat in een waterbeheerprogramma opgenomen maatregelen binnen drie jaar operationeel moeten zijn, is bekend maar roept vragen op. Ook uit wetgeving en jurisprudentie is niet direct duidelijk hoe deze verplichting begrepen moet worden. Wij menen evenwel dat verdedigbaar is dat 'operationeel' betekent dat de maatregelen binnen 3 jaar na vaststelling daarvan in het maatregelenprogramma in werking moeten zijn (dus moeten zijn uitgevoerd), zodat binnen de programmaperiode de maatregelen ook effect kunnen sorteren en kunnen leiden tot tijdig doelbereik.

Alle waterschappen bouwen in hoge mate op de nationale wetgeving en de beleidsuitgangspunten die worden gehanteerd op rijksniveau. Dat uit zich onder meer in het grote vertrouwen dat er is in de 'Handreiking KRW-doelafleiding', waarop sterk wordt geleund bij het afleiden van de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen en de veronderstelling dat de regels uit de bruidsschat (onder alle omstandigheden) KRW-proof zouden zijn. Ook het feit dat de waterschappen er lange tijd vanuit zijn gegaan dat er slechts een resultaatsverplichting zou rusten op het uitvoeren van de KRW-maatregelen voor 2027 (en niet het halen van doelen) vindt waarschijnlijk haar oorsprong in het feit dat het Rijk dit (in ieder geval tot voor kort) zo heeft gecommuniceerd, waarbij van de veronderstelling werd uitgegaan dat het uitvoeren van de maatregelen voldoende was voor doelbereik. Naar nu blijkt dat dit niet in alle gevallen zo is.

Wat wellicht niet helder is voor de waterschappen zijn de mogelijke consequenties van het onterecht aanwijzen van sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen en/of

het niet correct afleiden (of aanpassen) van het GEP. Binnen dit onderzoek was geen ruimte om dit voor ieder waterlichaam apart te onderzoeken. Dat risico was ook zichtbaar in het onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Brabantse waterschappen.

Zowel uit de deskstudy als uit de interviews blijkt dat men zich bewust is van de strenge eisen die aan het gebruik van uitzonderingen worden gesteld. Hierbij wordt wel naar het Rijk gekeken voor het opstellen van de benodigde redeneerlijnen. Geen van de waterschappen lijkt hier op dit moment echt actief mee bezig te zijn al dan niet i.s.m. de provincie. De inspanningen zijn vooralsnog gericht op zoveel mogelijk doelbereik. Dat dient als positief te worden beoordeeld, maar doet niet af aan de verantwoordelijkheid van waterschappen om de hen ter handen staande instrumenten en bevoegdheden ten volle te benutten en i.s.m. de provincie om te beoordelen in welke gevallen gebruik van uitzonderingen noodzakelijk is.

5.3. Beginselen, waarden, ambities en beleidsuitgangspunten

Alle waterschappen hebben schoon water voor alle sectoren voor nu en in de toekomst hoog in het vaandel, maar erkennen tegelijk dat dit slechts een van de aspecten van goed waterbeheer is, naast de zorg voor het voorkomen en beperken van wateroverlast en overstromingen en voor het vervullen van de maatschappelijke functies die aan watersystemen zijn toegekend. Tussen de waterschappen zijn wel accentverschillen zichtbaar. Zo focust het ene waterschap meer op het publiek belang en het creëren van zo veel mogelijk draagvlak voor het treffen van maatregelen en legt het andere waterschap de nadruk (in het waterbeheerprogramma) op het zo veel mogelijk klimaatbestendig maken van het watersysteem en de daar te (laten) verrichten handelingen. Onduidelijk is soms hoe de algemene beleidsuitgangspunten doorwerken in relatie tot KRW-doelbereik. Alle waterschappen onderschrijven het belang van een gedegen voortraject bij het treffen van maatregelen en de vormgeving van programma's en/of projecten, waaronder participatie, voorlichting en het creëren van maatschappelijke bewustwording over het belang van het bereiken van de KRW-doelen. Het algemene beeld is dat de betrokken waterschappen wat dit criterium betreft inmiddels geen duidelijk onjuiste uitgangspunten aan hun beleid en uitvoering ten grondslag leggen.

5.4 Stakeholders, participatie en samenwerking

Er wordt over het algemeen veel geïnvesteerd in samenwerking. Partijen die overal goed vertegenwoordigd zijn, zijn agrariërs, natuurorganisaties en (de waterbewuste) burger, al is de samenwerking met laatstgenoemde veelal beperkt tot de mogelijkheid om deel te nemen aan participatieprocessen, bijvoorbeeld door het indienen van zienswijzen of andere inspraakmogelijkheden. Het blijkt lastig om burgers actief bij beleid en uitvoering te betrekken, behalve als het om projecten in de directe nabijheid

van burgers gaat. Voor agrariërs zijn soms bijzondere voorzieningen opgetuigd, zoals erfcoaches of het vormgeven van een landbouwportaal. Participatie en samenwerking wordt gezien als een positieve stimulans voor het bereiken van de KRW-doelen. Door alle waterschappen wordt deelgenomen aan verschillende gremia, zoals het DAW en het RBO Rijn-West. Er wordt ook samengewerkt met andere overheden, zoals gemeenten en de provincies, bijvoorbeeld in het kader van het (voormalige) PPLG (of een variant daarop). Daarbij wordt wel opgemerkt dat gemeenten waterkwaliteit niet altijd als hoogste prioriteit hebben, maar dat daar volgens sommige waterschappen wel langzaam verandering in lijkt te komen. Hoewel samenwerking dus als iets positiefs wordt gezien, erkent men ook de nadelen daarvan, zoals vertraging of de omgang met (soms) tegenstrijdige belangen, wat in sommige (uiterste) gevallen een reden kan zijn dat de KRW-doelen niet worden behaald.

5.5 Omgaan met conflicterende belangen

Wat opvalt is dat slechts een deel van de waterschappen een duidelijke visie heeft op hoe om te gaan met conflicterende belangen. Eén waterschap heeft een erg duidelijke visie waarbij voor een samenhangende benadering wordt gekozen waarbij alle belangen en partijen zijn betrokken. Doel is een integrale benadering en dat gebeurt door het rangschikken van belangen en deze op een logische en inzichtelijke manier tegen elkaar af te wegen. Bij andere waterschappen is een visie minder nadrukkelijk aanwezig. Een waterschap geeft aan expliciet rekening te houden met conflicterende belangen zowel bij de participatie als samenwerking, bijvoorbeeld door ontwerpen aan te passen en binnen de bestaande kaders en regels op zoek te gaan naar oplossingen. Bij de andere waterschappen is er geen algemene visie op hoe om te gaan met conflicterende belangen, maar wordt afhankelijk van de omstandigheden van het geval een bepaalde invalshoek (maatwerk) gekozen. De KRW eist een dergelijke algemene visie overigens strikt genomen niet, maar een dergelijke visie zou in onze ogen bij kunnen dragen aan het maken van keuzes die voor KRW-doelbereik nodig zijn.

5.6 Eigen taken en verantwoordelijkheden in relatie tot afhankelijkheden van anderen

Men is zich bewust van de eigen taken en verantwoordelijkheden en voert die doorgaans ook uit. Dat uit zich bijvoorbeeld in het uitvoeren van de in de waterbeheerprogramma's vastgelegde maatregelen. Die maatregelen zien met name op inrichtingsmaatregelen en (ecologisch) beheer en onderhoud en onderzoek. Er blijkt minder duidelijkheid te bestaan over de risico's die zich voor kunnen doen als in het waterbeheerprogramma een sterke focus ligt op vrijwilligheid en samenwerking. Voor de chemische waterkwaliteit en de nutriëntenbelasting wordt zoals gesteld met name naar het Rijk gekeken. Voor indirecte lozingen is men ook afhankelijk van de samenwerking met gemeenten (en omgevingsdiensten).

Hoewel de waterschappen zich bewust lijken te zijn van de afhankelijkheid van de inzet van andere overheden, en hier ook regelmatig aandacht voor hebben gevraagd in bestuurlijke overleggen en brieven (aan bijvoorbeeld het Ctgb), worstelen veel waterschappen daarbij met de vraag 'hoever men hierin moet gaan'. Indien zowel waterschappen als andere overheden aan knoppen kunnen draaien om doelbereik dichterbij te brengen, zoals bij het beperken van verontreiniging van KRW-oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van indirecte lozingen of nutriëntenverontreiniging, is het veelal ook vanuit doelmatigheids- en doeltreffendheidsoverwegingen verstandig om in samenspraak met andere overheden te bezien aan welke knop (of knoppen) het beste kan (of kunnen) worden gedraaid en om daarover afspraken (inclusief financiële) te maken. Kortom: er kan meer aandacht worden geschonken aan coördinatie en samenwerking met het oog op gezamenlijk doelbereik en het maken van concrete afspraken. Ondanks dat dit geen juridische plicht is, lijken waterschappen, vanwege de expertise, wel de aangewezen partij om op dit punt (in regioverband) initiatief te nemen.

5.7. Beleid, regelgeving en uitvoering

Voor KRW-doelbereik zetten de waterschappen vooralsnog vooral in op de maatregelen die zij zelf kunnen uitvoeren, zoals de aanleg van natuurvriendelijke oevers of vispassages. Alle waterschappen zijn zich ervan bewust dat de bestaande regulering van lozingen en andere activiteiten die de waterkwaliteit beïnvloeden door algemene regels in de Wsv en door vergunningen in het kader van KRW-doelbereik tegen het licht moeten worden gehouden, en zo nodig moeten worden aangescherpt of ingetrokken. Dat geldt ook voor het in beeld hebben en adequaat reageren op grond- en oppervlaktewateronttrekkingen. Ook zijn zij zich ervan bewust dat daar bij het beslissen op (nieuwe) vergunningaanvragen streng op moet worden gecontroleerd. Een enkel waterschap actualiseert de lozingsvergunningen ook nu al regelmatig.

Waar op dit moment dus langzaam wordt nagedacht over de doorlichting en actualisering van het vergunningenbestand, is dit bij activiteiten die onder algemene regels vallen (al dan niet in combinatie met een meldplicht) minder het geval. De keur is vaak (vooralsnog) beleidsneutraal omgezet in de Wsv, terwijl de waterschappen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet de bevoegdheid hebben gekregen om lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen en zuiveringstechnische werken zelf in de Wsv (nader) te reguleren, mede met het oog op het bereiken van de KRW-doelen. Wel geven alle waterschappen aan aanpassingen van de Wsv met het oog op KRW-doelbereik te onderzoeken. Dat lijkt ons ook in lijn met de KRW-verplichtingen.

Het aantal vergunningen voor directe lozingen is voor de meeste waterschappen beperkt. Bij het bezien en zo nodig herzien van vergunningen hanteren sommige

waterschappen een prioriteringsbeleid. Bij indirecte lozingen zien we dat het adviesrecht dat de waterschappen hierbij hebben nog niet altijd voldoende wordt gebruikt. Slechts een enkel waterschap zegt dit goed op orde te hebben (hoewel er in de afstemming met de omgevingsdienst nog wel verbeterpunten zijn, met name wat betreft een vroegtijdige betrokkenheid van het waterschap bij complexe dossiers). Een probleem dat soms wordt ervaren met (ambtshalve) opleggen van strengere maatwerkvoorschriften, is dat daarvoor niet altijd leges worden geheven. Strengere verplichte maatregelen voor de landbouw – een belangrijke bron van waterverontreiniging – lijkt echter problematisch en men wijst daarbij met name naar het Rijk (nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen), de provincie (grote grondwateronttrekkingen) en gemeenten (indirecte lozingen en landgebruik). Hoewel de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor de aanpak van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen, de grote grondwateronttrekkingen, de indirecte lozingen en landgebruik niet (primair) bij het waterschap maar bij andere overheden liggen, moet worden bedacht dat daar waar mogelijk, inzet van eigen instrumentarium serieus moet worden overwogen.

De focus van de maatregelen ligt bij de betrokken waterschappen op inrichtingsmaatregelen, waarbij de grondverwerving een vertragende factor kan zijn voor het op tijd uitvoeren van maatregelen. Het publiekrechtelijk instrumentarium, zoals gedoogplichten of onteigening, wordt evenwel nog niet volledig ingezet. Als dit nodig is om een KRW-maatregel uit te voeren, bijvoorbeeld bij de aanleg van een natuurvriendelijke oever, moet dit wel worden overwogen; er moet kunnen worden gemotiveerd waarom deze maatregelen in concrete gevallen niet passend zijn. Op grond van artikel 10.17 lid 2 Ow kan bij beschikking een gedoogplicht worden opgelegd voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verband houdende activiteiten (zoals de aanleg van een natuurvriendelijke oever). Daarbij moet wel worden voldaan aan de toepassingscriteria uit artikel 10.11 Ow, zo moet het belang van de rechthebbende redelijkerwijs geen onteigening vorderen. Bovendien zal de schade die een rechtstreeks en noodzakelijk gevolg is van een gedoogplicht volledig moet worden vergoed (artikel 15.14 Ow).

5.8. Financiering, nadeelcompensatie en subsidies

In beginsel zijn er bij de waterschappen voldoende financiële middelen om de KRW-maatregelen uit te voeren. Wat wel als een knelpunt wordt ervaren zijn de beperkte uitvoeringscapaciteit en het feit dat de overheid die een eventuele extra benodigde maatregel neemt, daarvoor ook de kosten draagt, terwijl het om een gezamenlijke verantwoordelijkheid gaat, en de overheidsinstantie die de maatregelen neemt, dit dus ook (mede) doet ten behoeve van andere overheden. Dit belemmert dat de meest (kosten)efficiënte maatregelen worden getroffen om de KRW-doelen te behalen. Onteigenen ten behoeve van een KRW-maatregel is nagenoeg niet aan de orde (zie

hierboven onder par. 5.7). In een enkel geval wordt nadeelcompensatie verstrekt, maar er wordt meer ingezet op vrijwillige maatregelen en subsidies voor de realisering van KRW-doelen. Het bewustzijn dat ook de inzet van de instrumenten gedoogplichten, nadeelcompensatie en onteigening een (grotere) rol kunnen gaan spelen op het moment dat de KRW-doelen niet worden behaald, lijkt wel te zijn toegenomen onder de waterschappen.

5.9. Monitoring en inrichtingsmaatregelen

De waterkwaliteit wordt in alle waterschappen gemonitord. Waar nog overschrijdingen zichtbaar zijn vindt aanvullend projectmonitoring plaats en wordt getracht de oorzaak te achterhalen. Soms blijkt dit lastig. De effectiviteit van maatregelen wordt niet door alle waterschappen gemonitord. Bijvoorbeeld is onduidelijk in hoeverre de aanleg van kilometers aan NVO nu concreet bijdraagt aan KRW-doelbereik. Hierdoor kan het zijn dat het uitvoeren van maatregelen niet leidt tot doelbereik. Er wordt door de waterschappen hoofdzakelijk ingezet op onderzoek en inrichtingsmaatregelen (ecologisch beheer en onderhoud, natuurvriendelijke oevers, etc.), waarbij de grondverwerving een vertragende factor kan zijn voor het op tijd uitvoeren van maatregelen (zie onder par. 5.7). Nog niet alle RWZI's zijn *up to date*. Minder aandacht is er voor de eigen regelgevende bevoegdheid (zie onder par. 5.7), of die aandacht is pas recentelijk toegenomen.

5.10. Nakoming en handhaving

Men is zich bewust van de noodzaak het VTH-instrumentarium beter te benutten. Alle waterschappen zeggen bezig te zijn met het actualiseren van het vergunningenbestand om vervolgens te beoordelen of bestaande vergunningen moeten worden geactualiseerd en/of aangescherpt. Daarbij wordt eerst met vergunninghouders in overleg getreden ('het gesprek aangaan'). Overigens varieert het aantal vergunningen dat na inwerkingtreding van de Ow resteert voor directe lozers tussen de waterschappen en daarmee de invloed van het bezien en herzien van deze vergunningen op het KRW-doelbereik. Alle waterschappen geven aan handhavingsbeleid te hebben en dit ook regelmatig te herzien (waarbij veelal een aanscherping plaatsvindt). Daarbij richten zij zich primair op preventie via communicatie en bewustwording. Indien noodzakelijk wordt handhavend opgetreden, al dan niet via een waarschuwing of de inzet van bestuursrechtelijke sancties. Veel waterschappen maken daarbij (impliciet of expliciet) gebruik van de landelijke interventiematrix of een vergelijkbaar instrument. Alle waterschappen geven wat betreft de handhaving aan in meer of mindere mate te kampen of gekampt te hebben met een capaciteitsprobleem. Niet alle waterschappen hebben KRW-gestuurd handhavingsbeleid, hoewel dat wel tot aanbeveling strekt. Tot slot wordt het belang van samenwerking op dit terrein met de omgevingsdiensten en ketenpartners

benadrukt. Wat betreft de omgevingsdiensten, die onder meer bij de vergunningverlening en handhaving van de vergunningen voor indirecte lozingen zijn betrokken, wijzen verschillende waterschappen in het bijzonder op de capaciteitsproblemen daar en in sommige gevallen een gebrek aan (specialistische) kennis.

5.11. Conflictpreventie en -beslechting

Slechts een aantal waterschappen gaat in de aangeleverde documenten of interviews expliciet in op conflictpreventie en -beslechting. Daarbij dient wel te worden bedacht dat veel van de hierboven besproken instrumenten en aspecten (bijvoorbeeld goede communicatie en participatie) reeds kunnen bijdragen aan conflictpreventie. Ook het handhavingsbeleid (zie onder par. 5.10) heeft natuurlijk raakvlakken met conflictpreventie en -beslechting. In de interviews wordt gewezen op het spanningsveld tussen maatschappelijke en individuele belangen. Conflictpreventie vindt met name plaats door vooraf met elkaar in gesprek te gaan, bijvoorbeeld bij het treffen van maatregelen of in het kader van handhaving.

Hoofdstuk 6 Aanbevelingen

Duidelijk moge zijn dat bij het bereiken van de KRW-doelstellingen de waterschappen een belangrijke rol spelen. Wel dient te worden benadrukt dat de waterschappen vanwege begrenzing van hun taken en bevoegdheden slechts een deel van de KRW-doelstellingen voor hun rekening kunnen nemen. Van groot belang voor de waterschappen is dat zij doen wat binnen *hun taken en bevoegdheden* ligt om aan de KRW-doelstellingen te voldoen. Die taken liggen grotendeels op het terrein van het onderhoud en beheer van de regionale watersystemen, waartoe naast oppervlaktewaterlichamen, waterkeringen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken, ook de grondwaterlichamen behoren. Het is opgevallen dat er in algemene zin weerzin bestaat tot het nemen van meer dwingende maatregelen (met name in relatie tot de agrarische sector), aanscherping van (bestaande) vergunningen, meer waterschapsregelgeving en gedwongen deelname aan inrichtingsprojecten, bijvoorbeeld door gebruik te maken van gedoogplichten (of onteigening voor zover de belangen van de rechthebbende dat vereisen). Ondanks dat er de afgelopen jaren veel beleid is vastgesteld, (inrichtings)maatregelen zijn genomen en samenwerking met anderen is gezocht en deels gerealiseerd, blijkt dat niet alle verplichtingen tijdig zijn nagekomen of laat zijn of worden opgestart. In het bijzonder wijzen wij daarop op de uitvoering van de basismaatregelen uit artikel 11 lid 3 KRW en de verplichting ex art. 11 lid 8 KRW dat maatregelen binnen 3 jaar na vaststelling operationeel moeten zijn.

Vorenstaande leidt tot de volgende aanbevelingen die voor alle waterschappen (in meer of mindere mate) relevant zijn:

Resterende knelpunten in kaart brengen en treffen van aanvullende maatregelen

- Onderzoek samen met de betrokken provincie(s) of het aanwijzen van sterk veranderde of kunstmatige KRW-oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma op een juiste wijze, dat wil zeggen op grond van hydromorfologische redenen conform artikel 4 lid 3 KRW, is gebeurd. Naar onze opvatting is dat namelijk niet altijd het geval.
- Onderzoek samen met de betrokken provincie(s) of het afleiden van de ecologische doelen (het GEP) voor de kunstmatige en sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichaam juist is gebeurd, dat wil zeggen in overeenstemming met de hydromorfologische redenen waarom deze zijn aangewezen.
- Voor zover dat nog niet is gedaan, inventariseer de resterende knelpunten die zich in algemene zin of per waterlichaam voordoen bij het al dan niet behalen van de KRW-doelen. De KRW verplicht hiertoe op grond van artikel 11 lid 5 in de situatie dat de KRW-doelen dreigen niet te worden behaald, hetgeen bij alle waterschappen

het geval is.

- Beoordeel in hoeverre het (huidige) maatregelenprogramma voldoende effectief is om de hiervoor geïdentificeerde resterende knelpunten te tackelen. Als dat niet het geval is, dan moeten bestaande toestemmingen en vergunningen onderzocht, en zo nodig herzien worden, en dienen zo nodig aanvullende maatregelen in het maatregelenprogramma op te worden genomen.
- Maak voor zover mogelijk duidelijk in hoeverre aanscherping van algemene regels of vergunningen (verleend door het waterschap) bijdragen aan het alsnog bereiken van KRW-doelbereik en tegen welke maatschappelijke kosten. Op die manier kunnen maatregelen worden afgewogen tegen andere mogelijke maatregelen om de KRW-doelen te bereiken (ook van andere overheden). Uiteindelijk dient overeenstemming te worden bereikt over welke overheden welke maatregelen treffen en welke overheden (welk deel) van de kosten van die maatregelen voor hun rekening nemen.
- Wanneer in een regionaal waterprogramma een beroep op een uitzonderingsgrond wordt gedaan, dient dit (door de provincie i.s.m. het waterschap) draagkrachtig en per waterlichaam te worden gemotiveerd.

Maatregelenprogramma

- Sla bij de vormgeving van het maatregelenprogramma (ook na 2027) voldoende acht op de basismaatregelen zoals opgenomen in artikel 11 lid 3 KRW. Dat zijn maatregelen die verplicht moeten worden getroffen. Zo verplicht de KRW om voor directe lozingen vanuit puntbronnen te voorzien in regulering *vooraf*, waarin beheersingsmaatregelen worden voorgeschreven. Die beheersingsmaatregelen moeten bovendien regelmatig getoetst en zo nodig bijgesteld worden. Dat geldt niet alleen voor vergunningen, maar ook voor activiteiten die door middel van algemene regels worden gereguleerd. Investeer daarom bijvoorbeeld in het regelmatig toetsen van bestaande lozingsvergunningen en lozingen die onder algemene regels vallen in het licht van KRW-doelbereik. Voorzie (voor zover dit nog niet het geval is) ook in een grondslag daartoe in de Wsv.
- Besteed daarnaast bij de opname van (aanvullende) maatregelen aandacht aan de vraag in welke mate de maatregel effectief is in de zin dat deze daadwerkelijk en tijdig bijdraagt aan doelbereik. Vaak is niet duidelijk in hoeverre een maatregel nu echt concreet bijdraagt aan doelbereik, bijvoorbeeld omdat de maatregel sterk leunt op vrijwilligheid of slechts een streven tot uitdrukking brengt (bijvoorbeeld het streven naar de vormgeving van bepaalde beleidskaders).

- Zorg voor een dragende motivering indien gekozen is voor vrijwillige maatregelen en het risico bestaat dat daarmee de beoogde effectiviteit niet wordt gerealiseerd. Dit is noodzakelijk omdat waterschappen verantwoordelijk worden gehouden voor de keuze van te nemen maatregelen en uiteindelijk voor het doelbereik voor zover zij daar de bevoegdheden en instrumenten voor hebben.
- Overweeg bij de noodzakelijke inzet van KRW-maatregelen, bijvoorbeeld de aanleg van natuurvriendelijk oevers, de inzet van het gehele juridische instrumentarium, dus ook het opleggen van gedoogplichten en onteigening.
- Monitor niet alleen de waterkwaliteit, maar ook de effectiviteit van de in het maatregelenprogramma opgenomen maatregelen.
- Onderzoek naast de monitoring van de toestand, trends en effectiviteit ook de oorzaak waarom doelen nog niet zijn of worden behaald. De KRW eist immers dat de oorzaak van bestaande problemen wordt aangepakt. Leg prioriteit bij maatregelen die de oorzaken van het niet bereiken van de doelen aanpakken.
- Zorg ervoor dat de maatregelen in het huidige maatregelenprogramma uiterlijk 3 jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma 'operationeel' zijn. Dat betekent onzes inziens dat de maatregelen uiterlijk 3 jaar na vaststelling van het maatregelenprogramma *moeten zijn uitgevoerd*. Als dit niet het geval is, en er ook geen gerechtvaardigd beroep op een uitzonderingsgrond kan worden gedaan, dan bestaat er een juridisch risico dat niet conform de KRW wordt gehandeld wanneer op 22 december 2027 de KRW-doelen niet zijn bereikt.
- Zorg ervoor dat het maatregelenprogramma bestaat uit voldoende concrete maatregelen en niet (louter) uit het uitvoeren van onderzoek of een streven in beleidsdocumenten. Let daarbij ook expliciet op de juridische borging van de maatregel. Voldoende concrete maatregelen betekent in onze ogen dat inzichtelijk wordt gemaakt welke maatregel in welk waterlichaam wordt uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de uitvoeringswijze en het tijdschema waarin de maatregelen worden verricht. Besteedt daarbij naast inrichtingsmaatregel ook aandacht aan de inzet van de (eigen) regelgevende bevoegdheid.

Vergunningverlening, algemene regels en zorgplicht

- Zorg dat bij iedere toestemming (door middel van vergunningen of meldingen op grond van algemene regels) getoetst is aan de KRW-doelen. Bij lozingen zal daartoe doorgaans de landelijke emissie-immissietoets volstaan, maar soms zal nader onderzoek nodig zijn of een aanvullend toetsingskader ontwikkeld moeten worden

voor activiteiten met invloed op de ecologische kwaliteit (mogelijk kan voor een aantal activiteiten worden aangesloten bij het op dit moment in ontwikkeling zijnde toetsingskader van de STOWA).

- Let op de wijzigingen in regelgeving. Zo zijn met inwerkingtreding van de Ow meer activiteiten met invloed op het watersysteem onder zorgplichten en meldplichten komen te vallen. Pas daar het handhavingsbeleid ook op aan.
- Let erop dat meldingsplichtige activiteiten ook daadwerkelijk worden gemeld als deze plaatsvinden en zorg voor voldoende toezicht, zodat wordt voldaan aan de algemene regels voor de activiteiten die daaronder vallen.
- Reageer adequaat op meldingen die worden gedaan vanwege meldplichten opgenomen in de Wsv en bezie ook daadwerkelijk, en bij voorkeur voordat de activiteit wordt verricht, of het met het oog op KRW-doelbereik noodzakelijk (en mogelijk) is om (strengere) maatwerkvoorschriften of -regels op te stellen.
- Wat betreft de regels uit de bruidsschat¹⁹⁵ geldt dat deze mogelijk in het specifieke geval onvoldoende kunnen zijn om in het beheergebied van een waterschap aan de KRW-verplichtingen te voldoen. In dat geval dienen waterschappen te onderzoeken in hoeverre inzet van het eigen regelgevend instrumentarium (bijvoorbeeld het stellen van (strengere) maatwerkregels en -voorschriften) in dat geval mogelijk en wellicht noodzakelijk is met het oog op het alsnog bereiken van de KRW-doelen. Het is dus niet zo dat deze regels automatisch 'KRW-proof' zijn omdat deze afkomstig zijn van het Rijk. De bedoeling is immers dat deze regels niet langer landelijk, maar meer gebiedsgericht op regionaal of lokaal niveau worden gesteld.
- Zorgt dat het VTH-beleid en de uitvoering daarvan op orde is. Laat de KRW sturend zijn bij de prioritering en in inzet van toezicht- en handhavingsinstrumenten.

Samenwerking en afhankelijkheid van andere overheden

- Blijf samenwerking met andere overheden vooropstellen. Benadruk daarbij ook het belang van gezamenlijke financiering bij de uitvoering van KRW-maatregelen. Anders bestaat het risico dat bepaalde maatregelen niet worden getroffen en

¹⁹⁵ Met inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn sommige rijksregels (onder meer ten aanzien van lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap) vervallen en die regels maken van rechtswege deel uit van (het tijdelijk deel van) de Wsv. Dat wordt de bruidsschat genoemd.

doelbereik uitblijft. Dit is nadrukkelijk niet enkel een verantwoordelijkheid van het waterschap, maar van alle betrokken overheden.

- Spreek, waar maatregelen onder de verantwoordelijkheid van een andere overheid vallen, deze overheid aan (bijvoorbeeld bij de kreeftenproblematiek) om de noodzakelijke maatregelen uit te voeren. Voor deze maatregelen dragen de waterschappen in juridische zin (vooralsnog) geen verantwoordelijkheid, terwijl deze wel noodzakelijk zijn voor KRW-doelbereik.
- Maak inzichtelijk op welke manier met verzoeken om intrekking of aanscherping van algemene regels/vergunningen wordt omgegaan. Daartoe is noodzakelijk dat eveneens helder is welke noodzakelijke (andere) maatregelen worden getroffen om de KRW-doelen zo snel mogelijk te behalen. Dat betekent dat keuzes moeten worden gemaakt welke verontreinigingsbron(nen) worden aangepakt, door wie, binnen welke termijn en op welke wijze.
- Wij signaleren dat er bij de meeste waterschappen weinig tot geen gebruik wordt gemaakt van het adviesrecht ten aanzien van omgevingsvergunningen voor indirecte lozingen. Als met name indirecte lozingen een knelpunt zijn, stuur dan zo veel mogelijk op de kwaliteit van het influent op de RWZI's. Maak in dat verband (uit eigener beweging) gebruik van het adviesrecht dat er is op indirecte lozingen en overweeg om – mede vanwege het vervallen van het bindend adviesrecht voor de waterbeheerder onder de Ow - de afvalwaterlozingen vanuit het vuilwaterriool op de RWZI op grond van de Wsv te reguleren middels een vergunningplicht of algemene regels.¹⁹⁶
- De omgevingsdiensten lijken te worstelen met de uitvoering van hun taak op het gebied van indirecte lozingen, onder meer vanwege kennis en capaciteitsgebrek. Die kennis lijkt in algemene zin wel bij de waterschappen in huis te zijn. Er gaan daarom geluiden op om de indirecte lozingen weer onder verantwoordelijkheid te brengen bij de waterschappen.¹⁹⁷ Wij merken daarover op dat, voor zover zo wordt besloten, er dan ook voldoende capaciteit beschikbaar moet worden gesteld om die taak adequaat uit te voeren. Hierbij moet rekening worden gehouden met het feit dat de waterschappen met inwerkingtreding van de Ow meer mogelijkheden hebben gekregen tot het vormgeven van lokaal maatwerk (bijvoorbeeld in de vorm van het stellen van maatwerkregels en -voorschriften), hetgeen reeds een groot

¹⁹⁶ In de uitvoering van het KRW-impulsprogramma wordt deze mogelijkheid ook door de minister geopperd. Zie verder Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 6, p. 18 en 30.

¹⁹⁷ Zie bijvoorbeeld [De lozer gaat nog veel te vaak vrijuit \(binnenlandsbestuur.nl\)](https://www.binnenlandsbestuur.nl) (laatst geraadpleegd op 7 oktober 2024).

beslag legt op de beschikbare capaciteit en alle waterschappen aangeven hier mee te worstelen.

Literatuurlijst

Algemene rekenkamer (2023)

Algemene Rekenkamer (2023), **Algemene Rekenkamer “EU recht in de praktijk”**; <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/vragen-en-antwoorden/hoe-wordt-eu-wetgeving-in-nederland-nageleefd>

Dai et al 2022

Dai, L., Dieperink, C., Wuijts, S., & Rijswick, H.F.M.W., van (2022). **Assessing the soundness of water governance: lessons learned from applying the 10 Building Blocks Approach**. *Water International*, 47(4), 610-631.
<https://doi.org/10.1080/02508060.2022.2048487>

EC (2019)

EC (2019), **Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive**, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf.

EC (2022)

EC (2022), **Assessment of Member States' progress in Programmes of Measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive**. Zie voor Nederland: EC (2022), **Assessment of Member States' Progress in Programmes of Measures during the Second Planning Cycle of the Water Framework Directive: Member State: the Netherlands**, (2022), <https://data.europa.eu/doi/10.2779/255337>.

Ecorys (2021)

Ecorys (2021), **Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water (KRW). Een quickscan van kosten en baten van de KRW Eindrapport**. Opdrachtgever: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ECORYS Nederland B.V. in samenwerking met CLM en Universiteit Utrecht Rotterdam, 1 oktober 2021.

EEA (2024)

EEA (2024), **Europe's state of water 2024 The need for improved water resilience, EEA Report 07/2024**, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.

Freriks, Koeman & Van Rijswick (2020)

Freriks, A.A, Koeman, N.S.J. & Rijswick, H.F.M.W., van (2020). **Naar een effectieve rolverdeling bij en aanpak van de mestproblematiek: Implementatie en uitvoering van de KRW en de Nitraatrichtlijn onder de Omgevingswet**. Utrecht University.

Van Gaalen, Osté & Van Boekel (2020)

Gaalen, F. van, Osté, L. & E. van Boekel (2020). **Nationale analyse waterkwaliteit**.

Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Gilissen, Groothuijse & Van Rijswick (2023)

Gilissen, H.K., Groothuijse, F.A.G., van Rijswick, H.F.M.W. (2023), **Quick scan juridische houdbaarheid KRW-aanpak HHNK, onderzoek in opdracht van Hoogheemraadschap Hollands-Noorderkwartier**, Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law, Universiteit Utrecht.

Groothuijse & Van Rijswick (2023)

Groothuijse, F.A.G. & van Rijswick, H.F.M.W. **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, rebo-ESSAY KRW NBWB 22 september 2023 FINAL.pdf (uu.nl).

Havekes et al (2022)

Havekes, H.J.M, Putter, de, P.J. & Wensink, W.J. (red) (2022), **Praktijkboek Waterbeheer onder de Omgevingswet**, Den Haag: Boom Juridisch.

Van Holten (2022a)

Holten, S.E.A., van (2022a). **Het projectbegrip in het Europees milieurecht (Deel I). De rol van de projecttoets bij het behalen van Europese milieudoelstellingen.**, Tijdschrift voor Bouwrecht 2022/41.

Van Holten (2022b)

Holten, S.E.A., van (2022b), **Het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II), De invulling van het projectbegrip in het Europees Milieurecht (Deel II), De invulling van het projectbegrip**, Tijdschrift voor Bouwrecht (2022/76).

Van der Hulle (2016)

Hulle, R, van der, (2016), **De voorrang van het Unierecht anno 2016: van een absolute regel naar een zwaarwegend principe?**, NtEr oktober 2016, nr. 8.

Ilt (2024)

Ilt (2024), **Signaalrapportage: Betere bescherming waterkwaliteit is noodzakelijk Vergunningverlening, toezicht en handhaving hebben te weinig grip op emissies van probleemstoffen.** Den Haag: Inspectie Leefomgeving en Transport

Kegge (2022)

Kegge, R., **Sturing en toezicht door Rijk en provincie op gemeentelijke besluiten onder de Omgevingswet: van bestuurlijke afwegingsruimte naar meer regie?**, Tijdschrift voor Omgevingsrecht, afl. 2, 2022, p. 34-43.

Van Kempen (2012)

Van Kempen, J.J.H (2012), **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.

Knoben et al (2021)

Knoben, R., Verhagen, F., Schoffelen, N. & Rost, J. (2021). **Ex Ante Analyse Waterkwaliteit**. Nijmegen: Royal HaskoningDHV.

Lindhout (2015)

Lindhout, P.E. (2015), **Cost recovery as policy instrument to achieve sustainable and equitable water use in Europe and the Netherlands**, diss. Universiteit Utrecht, Bergambacht: 2VM Uitgeverij.

OESO (2014)

OESO, (2014), **Water governance in the Netherlands, Fit for the future?**, Paris, 2014.

Puharinen et al (2024)

Puharinen, ST., Belinskij, A Soininen, N. (2024) **Adapting Hydropower to European Union Water Law: Flexible Governance versus Legal Effectiveness in Sweden and Finland**, *Transnational Environmental Law* (2024) 13(1), 160–189,, doi:10.1017/S2047102523000249.

Van Rijswick et al (2014)

van Rijswick, M., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & Kuks, S. (2014). **Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water**. *Water International*, 39(5), 725- 742. <https://doi.org/10.1080/02508060.2014.951828>.

Rli (2023)

Rli (2023). **Goed water goed geregeld**. Raad voor de leefomgeving en infrastructuur: Den Haag.

STOWA (2018a)

STOWA Handreiking KRW-doelen, 2018, rapportnummer 2018-15.

STOWA (2018b)

STOWA-Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn water, 2018, rapportnummer 2018-4.

Suykens et al (red.) (2024)

Suykens, C., Rijswick, H.F.M.W. van, Havekes, H.J.M. & Leeuw, B.J. de (2024).

Waterbeheer in de Lage Landen. Een rechtsvergelijking tussen Nederland en Vlaanderen. Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk.

Wieringen et al (2022a)

Wieringen, D.R.G. van, Nieuwkamer, R.L.J., Handgraaf, S., Loesink, A., Slagter, L., Wijngaart, T. van der & Ruijgrok, E.C.M. (2022). **Gaat Nederland de KRW-doelen halen? Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties.** In opdracht van Natuurmonumenten. Deventer: Witteveen+Bos.

Wieringen et al (2022b)

Wieringen, D.R.G. van, Slagter, L., Handgraaf, S., Guillon, C.P., Zomer-Marres, C.A., Augustinus, L.C.E. & Ruijgrok, E.C.M. (2022b). **KBNL: effect niet halen KRW-doelen op vergunningverlening. Een KRW-risicoanalyse voor de vergunningverlening voor de bouw- en infrasector.** In opdracht van Koninklijke Bouwend Nederland. Deventer: Witteveen+Bos.

Wuijts et al (2022)

Wuijts, S., Runhaar, H.A.C., Rijswick, H.F.M.W van, & Driessen, P. (2022). **Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie.** STOWA. [Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie | STOWA.](#)

Jurisprudentie

HvJ EU 25 april 2024, ECLI:EU:C:2024:347 (Iers meer)

HvJ EU 5 mei 2022, C-525/20, ECLI:EU:C:2022:350 (tijdelijke achteruitgang)

HvJ 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512 (Doñana)

HvJ 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503 C 24/19 (Nevele)

HvJ EU, 28 mei 2020, C-535/18, EU:C:2020:391 (Land Nordrhein-Westfalen)

HvJ EU, 4 mei 2016, C-346/14, EU:C:2016:322 (Schwarze Sulm)

HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 (Wezer)

HvJ EU 29 september 1999, C-231/97, ECLI:EU:C:1999:458.

HvJ 22 juni 1989, ECLI:EU:C:1989:256 (Fratelli Costanzo)

HvJ 5 februari 1963, ECLI:EU:C:1963:1 (Van Gend & Loos)

HvJ 15 juli 1964 ECLI:EU:C:1964:66 (Costa/ENEL).

Conclusie A-G Kokott 3 december 2020, ECLI:EU:C:2020:987.

ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:245

ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:187 (verzoek om handhaving en het doen van ingrepen in en langs de rivier de Gulp teneinde een goede ecologische en hydromorfologische toestand van de Gulp te bereiken, zodat wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water)

ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395

ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, ECLI:NL:RVS:2020:2931 en ECLI:NL:RVS:2020:2932.

ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949 (vergunningverlening voor het RIF-project in Rotterdam, toetsingskader en uitleg geen achteruitgang-vereiste)

Rechtbank Limburg 5 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4040 en ECLI:NL:RBLIM:4041.

Raad voor de Vergunningenbetwistingen 5 september 2024 (RvVb-A-2425-006) (Vlaamse uitspraak).

Raad voor de Vergunningenbetwistingen 22 augustus 2024 (RvWB-A-2324-0984) (Vlaamse uitspraak).

Wetgeving

- Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb EU L 327/1.
- Richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water (herschikking), Pb EU L 435/1.
- 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, Pb EU, L 226/1.
- Richtlijn 2007/30/EG Van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 over beoordeling en beheer van overstromingsrisico's, Pb EU, L 288
- Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb EU, L 372.
- Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen, Pb EU L 375
- European Commission (2022). Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council amending Directive 2000/60/EC establishing a framework for Community action in the field of water policy, Directive 2006/118/EC on the protection of groundwater against pollution and deterioration and Directive 2008/105/EC on environmental quality standards in the field of water policy. Brussels, 26.10.2022 COM(2022) 540 final 2022/0344 (COD)
- Verordening (EU) 2020/741 Van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 inzake minimumeisen voor hergebruik van water, Pb EU, L 177/32.

Kamerstukken en beleid

Kamerbrief d.d. 20 december 2024, I E NW/BSK-2024/335880 (*Kamerstukken II* 2024/25, 27 625, nr. 696).

Kamerbrief d.d. 23 september 2024, *Kamerstukken II*, 2024/25, AH 13, 2024Z12350.

Kamerbrief 27 juni 2024, IENW/BSK-2024/169719 (*Kamerstukken II*, 2023/24, 27 625,

nr. 672).

Kamerstukken II 2023/24, 27625, nr. 664.

Kamerstukken II 2021/22, 27 625, nr. 555.

Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3.

Kamerstukken II 2003/04, 28 898, nr. 12.

Assessment of Member States' progress in Programmes of Measures during the second planning cycle of the Water Framework Directive, zie voor Nederland: EC (2022), Assessment of Member States' Progress in Programmes of Measures during the Second Planning Cycle of the Water Framework Directive: Member State: the Netherlands, (2022), <https://data.europa.eu/doi/10.2779/255337>.

EC (2019), Fitness Check of the Water Framework Directive, Groundwater Directive, Environmental Quality Standards Directive and Floods Directive, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf.

Beleidsregel Toetsingskader waterkwaliteit, *Stcrt.* 2023, nr. 31977.

Bijlage I Lijst met opgestuurde documenten

Hieronder bevindt zich een lijst van de aan ons toegestuurde documenten. Deze documenten zijn bij de quickscan betrokken en op grote hoofdlijnen bekeken. De documenten zijn met een kernwoord aangeduid.

HDSR

- [Beheerplan - Beheerplan Oevers \(foleon.com\)](#)
- [Wsv Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2024 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)
- [Onderhoudsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2024 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)
- [Beleidsregels bij de Keur Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden 2018 | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](#)
- [Stroomopwaarts, klimaatbestendig en duurzaam](#)
- [KRW-maatregelenplan 2022-2027 \(DM1767857\)](#)
- [Uitvoeringsbeleid VTH 2021-2026 \(DM 1633300\)](#)
- [Toetsingskader verspreiding grondwaterverontreinigingen door grondwateronttrekkingen \(DM1929712\) \(nog vast te stellen in beleidsregels\).](#)
- [Programma gezond water 2022-2027 HDSR Achtergronddocument keuzes \(DM1690085\)](#)
- [Actualisatie KRW-waterlichamen voor SGBP 2022-2027 - Motivatie wijzigingen per waterlichaam \(DM1460389\)](#)
- [Watersysteemanalyse Waterlichaam NL14_02 Kromme Rijn](#)
- [Ambitiedocument Overig water 2022-2027 \(DM1707034\)](#)
- [Onderbouwing doelen overig water \(DM1705506\)](#)
- [Uitvoeringsafspraken regio Utrecht \(DM1967857\) + nog vast te stellen screeningslijst \(DM1976215\)](#)
- [Interne voortgangsrapportage KRW-maatregelen \(DM1975412\)](#)
- [Memo Aanleg natuurvriendelijke oevers met behulp van gedoogplicht of onteigeningsprocedure, 19 oktober 2023 \(DM1989028\)](#)
- [Memo Specialiteitsbeginsel en maatschappelijke functies, 2 juni 2023 \(DM1989029\)](#)
- [Onderzoek implementatie Kaderrichtlijn Water bij Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden, Rekenkamercommissie HDSR, 5 februari 2019 \(DM1496787\).](#)

Rijnland

- [Wsv | Hoogheemraadschap van Rijnland - Hoogheemraadschap van Rijnland](#)
- [Waterbeheerprogramma | Waterbeheerprogramma 6 \(wbp6rijnland.nl\)](#)
- [Waterbeheerprogramma & effect- en middelenmonitor - Hoogheemraadschap van Rijnland](#)
- [D&H brief juli 2021](#)
- [VV besluitnota](#)
- [VV besluit](#)
- [Rapport rekenkamercommissie](#)
- [Rapport](#)
- [Besluitnota VV](#)
- [VV Besluit](#)
- [Nota van beantwoording](#)
- [VV Besluitnota](#)
- [Beelnota poho](#)
- [VV besluit](#)
- [NSW3](#)
- [Besluitnota D&H](#)
- [VV Besluitnota uitv. Programma KRW3](#)

- Uitvoeringsprogramma KRW3
- Bijlage raming kosten
- VV besluit KRW3
- Nota van wijzigingen en toelichting uit krw3
- VV besluitnota vaststellen ontwerp KRW3
- Nota naleving 2024
- Naleving Uitvoeringsprogramma 2024

HHSK

- Meerjarenplan AWK definitief V1.1
- Beleidsuitwerking Exoten definitief
- Nota Biodiversiteit
- Overzicht documenten/beleid HHSK tbv KRW
- Waterbeheerprogramma 2022-2027
- KRW-plan 2021-2027
- Watergebiedsvisie
- Programmabegroting
- Nota Watersystemen (algemene, uniforme uitgangspunten)
- Nota Afvalwaterketen (concept)
- Nota vergunningen, toezicht en handhaving
- Nota eigendommenbeleid
- Nota biodiversiteit
- Beleidsuitwerkingen (specifieke, thema uitgangspunten)
- * beleidsuitwerking inrichting watersystemen
- * beleidsuitwerking onderhoud
- * beleidsuitwerking grondwater
- * beleidsuitwerking vis
- * beleidsuitwerking exoten
- * beleidsuitwerking peilbeheer
- * beleidsuitwerking emissies
- * beleidsuitwerking varen
- Adviesnota doelen overig water
- Uitvoeringsprogramma VTH
- beleidsnota ecokleurenkoers
- Peilbesluiten
- Legger Watersystemen
- Onderhoudslegger
- Wsv
- Onderhoudsverordening
- Projectbesluiten (diverse)
- Beleidsregels voor de vergunningverlening algemeen deel
- *beleidsregel grondwateronttrekkingen en infiltratie 2024
- *beleidsregel afwijkende peilen (2024)
- * beleidsregel waterbodems
- *beleidsregel vaste ligplaatsen

- * beleidsregel steigers
- *beleidsregel oeverconstructies
- * beleidsregel bouwwerken
- * beleidsregel aanbrengen verhard oppervlak
- * beleidsregel beplanting
- * beleidsregel bruggen
- * beleidsregel dammen met duikers
- * beleidsregel grondverzet
- * beleidsregel activiteiten in kwelgevoelig gebied
- Aanbestedingsbeleid (privaatrechtelijk)
- Stimulerende instrumenten
- Subsidieregeling klimaat en ruimte
- Subsidieregeling nvo
- Uitvoering KRW-maatregelen
- Planadvisering Waterplannen/ digitale watertoets/weging waterbelang
- Uitvoering beheer en onderhoud
- Uitvoering vergunningverlening
- Uitvoering toezicht en handhaving
- * Schouw Buitengewoon Onderhoud
- * Schouw Dagelijks Onderhoud
- Uitvoering calamiteitenzorg
- Zuivering afvalwater (en waterketenzorg o.a. riooloverstorten)
- Advisering indirecte lozingen, wabovergunningen, toezicht
- Advisering/samenwerking (landbouwprojecten als DAW, emissieloze kas)
- Advisering landelijke, provinciale en gemeentelijke regelgeving
- Advisering projecten derden (gebiedsontwikkeling/innovatie)
- Scheepvaartsverkeersbesluiten
- Beleidsmonitoring
- KRW-monitoring en overige wateren
- KRW-beoordelingen (toestand)

Delfland

- [KRW-programma - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Waterbeheerprogramma - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Waterkwaliteitsrapportage 2022: lichte vooruitgang, stevige inzet op KRW-doelen hard nodig - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Wsv Delfland | Lokale wet- en regelgeving \(overheid.nl\)](https://www.wsvdelfland.nl)
- [Beleidsregels - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Beleid - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Watervisie - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Waterwerk \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Natuurvriendelijk maaien met de Ecokleurenkoers - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Kroosonderzoek - Delfland \(hhdelfland.nl\)](https://www.hhdelfland.nl)
- [Waterkwaliteit in het Hoogheemraadschap van Delfland](https://www.hhdelfland.nl)
- Grip op Grondwater
- Memo taskforce Waterkwaliteit
- Aanpak Ganzenoverlast door Delfland 2018

- Brief aan College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden
- Brief aan de vv-leden Rapportage resultaten Ganzenoverlast Delfland 2018
- Coalitieakkoord Hoogheemraadschap Delfland
- KRW besproken in BO's tussen 2019-2023
- Nota verontdiepen diepe plassen Delfland
- Ondertekende DOW
- Ondertekende intentieverklaring Duurzaam Gietwater Westland
- Politiek bestuurlijke duiding Waterkwaliteitsrapportage 2022
- QuickScan Delflands beleid en waterkwaliteit eindconcept
- Regionaal Afsprakenkader Emissieloze Kas
- Rijswijk 2023 Uitvoeringsprogramma Waterplan 2021-2025
- Stavanja GoG; Memo bij PvA tbv toetsing KRW
- Voorstel 56724
- Voortgangsrapportage waterkwaliteit 2023 V1
- WKR 2023 definitief

AGV

- Waterbeheerprogramma Amstel, Gooi en Vecht 2022-2027
- Achtergrondrapport KRW-lichamen AGV en maatregelenprogramma 2022-2027
- AGV Factsheets KRW Waterlichamen
- Aanpak implementatie KRW maatregelen AGV 2022-2027
- Wsv AGV
- Lijst met door te voeren aanpassingen WSV
- 'Er alles aan gedaan hebben', RKC rapport KRW AGV okt 23
- Rapport Achtergrond afleiding KRW-doelen AGV-gebied (uit 2010)
- Presentatie over doelaflading

Hollandse Delta

- [Wsv](#)
- [Het water- en wegenbeheerprogramma](#)
- [Peilbesluiten](#)
- [Waterbeheerprogramma](#)
- [Wegenbeheerprogramma 2022-2027](#)
- [Maat op Klimaat](#)
- [Leggers van waterschap Hollandse Delta | Waterschap Hollandse Delta \(wshd.nl\)](#)
- [Nota toetsingskaders en beleidsregels voor het watersysteem 2014](#)
- Voortgang SGBP3
- Adviesnotitie WSHD beleid duurzaamheid
- Beleidsregeloverzicht (<https://www.wshd.nl/beleid-en-regels>).
- Onderzoek aanpassen peilbeheer op eiland Goeree-Overflakkee
- Onderzoek s'winters doorspoelen met zoet water WSHD
- Onderzoek verslechterende waterkwaliteit Oostvoornse meer
- Haalbaarheidsstudie maatregelen brak water.
- Studie en pilot naar middenbaanmaaien

Bijlage II Onderwerpen/vragenlijst

- a. Doelstellingen en opgaven voor oppervlaktewater en grondwater: zijn die voldoende duidelijk en concreet?
- b. Is de noodzakelijke kennis aanwezig om beleid en maatregelen uit te voeren?
- c. Wat zijn politieke beleidsuitgangspunten/prioriteiten? Zijn er leidende beginselen? Welke issues spelen? Welke problemen spelen er, zijn er succesverhalen/goede ervaringen?
- d. Wat zijn belangrijke stakeholders, hoe wordt met ze samengewerkt? Hoe is participatie vormgegeven?
- e. Hoe wordt omgegaan met conflicterende beleidsdoelen (ambitie/geld, landbouw/natuur, beperkingen/economische ontwikkelingen (haalbaar en betaalbaar)
- f. Taken en verantwoordelijkheden van het waterschap, taken en verantwoordelijkheden van andere overheden, verantwoordelijkheden private partijen (voldoende kennis en menskracht aanwezig?). Afhankelijkheden van en samenwerking met andere overheden en private partijen: wat werkt goed, wat niet?
- g. Beleid (waterbeheerplannen, andere beleidsdocumenten, hoe concreet/vaag verwoord, hoe lang staan maatregelen er al in, op welke uitzonderingen wordt een beroep gedaan en voor welke waterlichamen? Welke wettelijke instrumenten worden gebruikt (vergunningen, meldingen, maatwerkvoorschriften, aanscherping of intrekken vergunningen), welke buitenwettelijke instrumenten zoals convenanten, akkoorden etc worden gebruikt)
- h. Uitvoering: welke instrumenten worden gebruikt, welke maatregelen zijn of worden deze planperiode genomen, hoe wordt bijgehouden of gemonitord of doelen worden bereikt?
- i. Is de financiering op orde/adequaat, voldoende? Zijn er bijzondere subsidies, nadeelcompensatie die moet worden betaald, medefinanciering door andere overheden/partijen? Spelen hier problemen?
- j. Handhaving: beleid en concrete handhavingsacties. Zijn er veel illegale activiteiten? Is handhavingscapaciteit op orde? Zijn er specifieke problemen t.a.v. handhaving?
- k. Hoe worden conflicten voorkomen of opgelost?

Bijlage III Lijst met geïnterviewde personen

Intern beschikbaar. Vanwege de Algemene verordening gegevensbescherming niet integraal hier opgenomen

Bijlage IV Lijst met basis- en aanvullende maatregelen

A) Basismaatregelen (artikel 11 lid 3 KRW)

a) de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI genoemde wetgeving¹⁹⁸ vereist zijn;

b) maatregelen die voor de doeleinden van artikel 9 nodig worden geacht;

c) maatregelen om duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen teneinde te voorkomen dat de in artikel 4 genoemde doelstellingen niet worden bereikt;

d) maatregelen om aan de voorschriften van artikel 7 te voldoen, met inbegrip van maatregelen om de waterkwaliteit veilig te stellen teneinde het niveau van de zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen;

e) beheersingsmaatregelen van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwning van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van een register of registers van wateronttrekkingen en het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwning. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld. De lidstaten kunnen onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersingsmaatregelen vrijstellen;

f) beheersingsmaatregelen, met inbegrip van een verplichte voorafgaande toestemming voor de kunstmatige aanvulling of vergroting van grondwaterlichamen. Het gebruikte water mag afkomstig zijn van al het oppervlakte- of grondwater, mits het gebruik van de bron niet verhindert dat de milieudoelstellingen voor de bron of het aangevulde of vergrote grondwaterlichaam worden bereikt. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

g) voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen, met inbegrip van beheersingsmaatregelen zoals bepaald in de artikelen 10 en 16. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

h) voor diffuse bronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken, maatregelen ter preventie of beheersing van de introductie van verontreinigende stoffen. Beheersingsmaatregelen mogen

¹⁹⁸ Het gaat dan om maatregelen vereist op grond van de volgende richtlijnen: Maatregelen vereist op grond van

i) de zwemwaternrichtlijn (76/160/EEG); ii) de vogelstandrichtlijn (79/409/EEG) (1); iii) de drinkwaternrichtlijn (80/778/EEG), zoals gewijzigd bij Richtlijn 98/83/EG; iv) de richtlijn zware ongevallen (Seveso-richtlijn) (96/82/EG) (2); v) de milieueffectrapportagerichtlijn (85/337/EEG) (3); vi) de zuiveringsslibrichtlijn (86/278/EEG) (4); vii) de richtlijn behandeling stedelijk afvalwater (91/271/EEG); viii) de richtlijn gewasbeschermingsmiddelen (91/414/EEG); ix) de nitratenrichtlijn (91/676/EEG); x) de habitatsrichtlijn (92/43/EEG) (5); xi) de richtlijn geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (96/61/EG).

de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande regulering, zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

i) voor andere significante negatieve effecten op de watertoestand die overeenkomstig artikel 5 en bijlage II geconstateerd zijn, met name maatregelen om ervoor te zorgen dat de hydromorfologische toestand van de waterlichamen verenigbaar is met het bereiken van de vereiste ecologische toestand of een goed ecologisch potentieel in het geval van waterlichamen die aangemerkt zijn als kunstmatig of sterk veranderd. Beheersingsmaatregelen voor deze doeleinden mogen de vorm aannemen van een vereiste inzake voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, indien de communautaire wetgeving niet reeds in een dergelijk voorschrift voorziet. Deze beheersingsmaatregelen worden geregeld getoetst en zo nodig bijgesteld;

j) een verbod op de rechtstreekse lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater onder voorbehoud van de onderstaande bepalingen.

De lidstaten mogen toestemming verlenen voor herinjectie in dezelfde watervoerende laag van voor geothermische doeleinden gebruikt water.

Voorts mogen de lidstaten onder vermelding van de voorwaarden toestemming verlenen voor:

- injectie van water dat stoffen bevat ingevolge exploratie- en winningsactiviteiten van koolwaterstoffen of mijnbouw, en injectie van water om technische redenen, in geologische formaties waaruit koolwaterstoffen of andere stoffen zijn gewonnen of in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden. Dergelijke injecties mogen geen andere stoffen bevatten dan die welke het gevolg zijn van de hierboven genoemde activiteiten;
- herinjectie van uit mijnen en steengroeven gepompt grondwater of met civieltechnische bouw- of onderhoudswerkzaamheden geassocieerd grondwater;
- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in geologische formaties die van nature blijvend ongeschikt zijn voor andere doeleinden;
- injectie van aardgas of vloeibaar petroleumgas (LPG) voor opslag in andere geologische formaties indien het hoger belang van het waarborgen van de gasvoorziening zulks vereist en indien de injectie van dien aard is dat ieder onmiddellijk of toekomstig gevaar van verslechtering van de kwaliteit van ieder eventueel ontvangend grondwater wordt voorkomen;
- civieltechnische en bouw en constructiewerkzaamheden en soortgelijke werkzaamheden op of in de grond die in contact komen met grondwater. Voor deze doeleinden mogen de lidstaten bepalen dat deze werkzaamheden worden behandeld als was toestemming verleend, mits zij worden uitgevoerd in overeenstemming met algemeen bindende regels die de lidstaat voor zulke werkzaamheden heeft vastgesteld;
- lozingen van kleine hoeveelheden stoffen voor wetenschappelijke doeleinden, met het oog op karakterisering, bescherming of herstel van waterlichamen, welke beperkt blijven tot de hoeveelheden die strikt noodzakelijk zijn voor de nagestreefde doeleinden;

op voorwaarde dat die lozingen niet verhinderen dat de voor dat grondwaterlichaam vastgestelde milieudoelstellingen worden bereikt;

k) in overeenstemming met uit hoofde van artikel 16 te ondernemen actie, maatregelen ter bestrijding van de verontreiniging van oppervlaktewateren door de stoffen die worden genoemd in de ingevolge artikel 16, lid 2, overeengekomen lijst van prioritair stoffen en ter progressieve vermindering van verontreiniging door andere stoffen, die anders de lidstaten zou verhinderen de doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen van artikel 4 te bereiken;

l) maatregelen die nodig zijn ter voorkoming van aanzienlijke lekkage van verontreinigende stoffen uit technische installaties en ter voorkoming of beperking van de gevolgen van incidentele verontreiniging, bijvoorbeeld ten gevolge van overstromingen, ook met behulp van systemen om dergelijke gebeurtenissen op te sporen of ervoor te waarschuwen, met inbegrip, ingeval van redelijkerwijs niet te voorzien ongevallen, van alle passende maatregelen om het risico voor de aquatische ecosystemen te beperken.

B) Aanvullende maatregelen

Aanvullende maatregelen zijn de maatregelen die worden ontworpen en uitgevoerd in aanvulling op de basismaatregelen, teneinde de krachtens artikel 4 vastgestelde doelstellingen te bereiken. Bijlage VI, deel B, bevat een niet-limitatieve lijst van dergelijke maatregelen. De lidstaten kunnen met het oog op extra bescherming of verbetering van de onder deze richtlijn vallende wateren nog andere aanvullende maatregelen vaststellen, met inbegrip van maatregelen ter uitvoering van de relevante internationale overeenkomsten, bedoeld in artikel 1.

DEEL B

Het volgende is een niet-limitatieve lijst van aanvullende maatregelen die de lidstaten binnen elk stroomgebiedsdistrict mogen vaststellen als onderdeel van het overeenkomstig artikel 11, lid 4, voorgeschreven maatregelenprogramma:

- i) wetgevingsinstrumenten;
- ii) administratieve instrumenten;
- iii) economische of fiscale instrumenten;
- iv) in onderhandeling tot stand gekomen milieuovereenkomsten;
- v) emissiebeheersingsmaatregelen;
- vi) gedragscodes;
- vii) scheppen van nieuwe en herstellen van bestaande waterrijke gebieden;
- viii) onttrekkingsbeheersingsmaatregelen;
- ix) vraagregulerende maatregelen, onder andere bevordering van aangepaste landbouwproductie, zoals het telen van weinig water behoevende gewassen in aan droogte onderhevige gebieden;

x) efficiency- en hergebruiksmaatregelen, onder andere de bevordering van waterefficiënte technologieën in de industrie en waterbesparende irrigatietechnieken;

xi) constructieprojecten;

xii) ontziltingsinstallaties;

xiii) rehabilitatieprojecten;

xiv) kunstmatige aanvulling van watervoerende lagen;

xv) educatieve projecten;

xvi) projecten op het gebied van onderzoek, ontwikkeling en demonstratie;

xvii) overige relevante maatregelen.