

Vuistregels bij verantwoording van achteruitgang

Aanleiding

Het KRW-impulsprogramma ondersteunt Nederlandse overheden onder meer bij de verantwoording in 2027. Deze ondersteuning is primair gericht op het oproepen van uitzonderingen die de KRW biedt wanneer niet aan een KRW-doel is voldaan (de zogeheten ‘verbeterdoelstelling’). De focus hierbij ligt op uitzonderingen die nog niet eerder stelselmatig gebruikt zijn, en waarvoor dus nog geen ervaring bestaat met de verantwoording.

Gebleken is echter dat hiernaast ook behoefte bestaat aan het verantwoorden van een schending van het achteruitgangverbod van de KRW. In diverse gevallen blijkt sprake van achteruitgang van de toestand van waterlichamen.¹ Afgesproken is om hiervoor – anders dan bij de KRW-uitzonderingsmogelijkheden – geen standaardmotivering op te stellen maar om enkele vuistregels te bieden waarmee waterbeheerders zelf een verantwoording kunnen geven. Die vuistregels zijn opgenomen in dit document, als onderdeel van een stappenplan.

Als sprake is van achteruitgang, is per definitie ook sprake van het niet voldoen aan de verbeterdoelstelling.² In gevallen waarin het niet voldoen aan de verbeterdoelstelling verantwoord kan worden door toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang (art. 4 lid 6 KRW) of projecten van ‘hoger openbaar belang’ (art. 4 lid 7 KRW)³, kan het oproepen van die uitzonderingsmogelijkheid ook dienen als verantwoording voor het niet voldoen aan het achteruitgangverbod. Zie hiervoor ook de [koepelnotitie](#). In overige gevallen (bij een beroep op doelfasering (art. 4 lid 4 KRW) of doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW)), kan het niet voldoen aan het achteruitgangverbod niet zo verantwoord worden. Er staat in die gevallen geen expliciete verplichting in de KRW om een verantwoording op te nemen in het stroomgebiedbeheerplan (SGBP) voor schending van het achteruitgangverbod. Wel kan het wenselijk of verstandig zijn om die verantwoording vast te leggen, zodat die beschikbaar is als de achteruitgang later ter discussie gesteld zou worden. De onderstaande vuistregels zijn dan vooral bedoeld als

¹ Voor de volledigheid: van achteruitgang is sprake wanneer minstens één kwaliteitselement één klasse achteruitgaat, of wanneer verslechtering optreedt terwijl het kwaliteitselement zich al in de laagste klasse bevindt. Deze definitie heeft het HvJ EU geformuleerd in het ‘Wezer-arrest’, HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13.

² Behalve wanneer het zou gaan om een achteruitgang van de zeer goede ecologische toestand, maar dat komt feitelijk niet voor.

³ De toepassing van art. 4 lid 7 KRW moet *bij toestemmingverlening* van het betreffende project al gebeuren. Het volstaat niet om dat pas achteraf in het SGBP te doen. Wel moet een geval waarin art. 4 lid 7 KRW is toegepast achteraf in het SGBP geadministreerd worden.

handvat voor gevallen waarin een beheerder een achteruitgang wil kunnen duiden/verantwoorden.

Praktische omgang: waar invullen van verantwoording

Net als bij de verbeterdoelstelling vindt de verantwoording van achteruitgang plaats via het [Waterkwaliteitsportaal](#) (WKP). Tot en met 15 juli 2026 kan een verantwoording gegeven worden in de schermen ‘Beheren oordelen OW’ (oppervlaktewaterlichamen) en ‘Beheren oordelen GW’ (grondwaterlichamen) in Aquo-kit, de software voor de KRW-toestandsbeoordeling. Na 15 juli 2026 kan de verantwoording worden ingevuld in de schermen ‘Motivering chemie’ of ‘Motivering ecologie’. De tekst die wordt ingevuld, komt automatisch in de factsheets te staan, die als bijlage onderdeel uitmaken van de regionale waterbeheerprogramma’s en het SGBP.

Stappenplan en vuistregels

Onderstaande stappen kunnen worden doorlopen in het geval een achteruitgang ten aanzien van een KRW-doel voor een stof of kwaliteitselement in een KRW-waterlichaam vermoed wordt. Dit kan het gevolg zijn van een signaal uit het WKP – namelijk als een kwaliteitselement naar een slechtere klasse is verschoven – of kan anderszins blijken (bijvoorbeeld als kennis bestaat dat concentraties zijn verhoogd van een stof die al boven de norm voorkwam, of een EKR-score is verslechterd van een kwaliteitselement dat zich al in de laagste toestandsklasse bevond).

1. Bepaal of daadwerkelijk sprake is van een verslechtering van de waterkwaliteit
Een gemeten verslechtering duidt niet noodzakelijkerwijs op een daadwerkelijke verslechtering van de waterkwaliteit. Een dergelijke meting kan ook het gevolg zijn van wijzigingen in monitorings- of beoordelingssystematiek, of van een fout in de monstername of de meting. Dergelijke oorzaken moeten eerst worden uitgesloten. Ook moet beoordeeld worden of de gemeten slechtere waarde daadwerkelijk representatief is en niet het gevolg van toevallige natuurlijke variatie. Het gaat hier om een zware motiveringsplicht. De afwezigheid van achteruitgang kan niet lichtzinnig worden uitgesloten.

Als wordt geconstateerd dat geen sprake is van een daadwerkelijke verslechtering en het WKP heeft aangegeven dat er mogelijk sprake is van achteruitgang (als een kwaliteitselement naar een slechtere klasse is verschoven), dan moet worden aangegeven dat geen sprake is van een achteruitgang en moet worden aangegeven waardoor de schijnbare verslechtering verklaard kan worden. Hiervoor biedt Aquo-kit een keuzemenu, waarbij gekozen kan worden voor ‘wijziging monitoring’, ‘wijziging beoordeling’, of

‘wijziging monitoring en beoordeling’. Administreer in deze gevallen de inhoudelijke onderbouwing waarom tot dit oordeel gekomen is. Dit kan niet worden opgenomen in het WKP, maar kan wel nodig zijn als het oordeel later ter discussie wordt gesteld.

Alleen als wordt vastgesteld dat daadwerkelijk sprake is van een verslechtering van de waterkwaliteit (kies in dat geval in Aquo-kit in het keuzemenu voor ‘consistent’⁴), moet de volgende stap gezet worden. Anders stopt het stappenplan hier.

2. Zoek de oorzaak van de achteruitgang

Het achterhalen van de oorzaak van de achteruitgang is essentieel voor de vraag óf, en zo ja, welke maatregelen genomen kunnen worden om de achteruitgang te verhelpen. Daarmee kan ook de vraag worden beantwoord of de achteruitgang tijdelijk of permanent is.

3. Vuistregels verantwoording

Wanneer de vorige twee punten zijn nagegaan, kan afhankelijk van de situatie één van onderstaande scenario’s worden gekozen om de achteruitgang te verantwoorden.

- Als de achteruitgang tijdelijk is, wordt een beroep gedaan op artikel 4 lid 6 KRW: [tijdelijke achteruitgang](#) (zie link voor de betreffende handreiking), mits aan alle voorwaarden is voldaan. Hierbij is met name relevant of inzichtelijk is dat de toestand weer zal herstellen. Op het moment dat een beroep wordt gedaan op artikel 4 lid 6 KRW, dient daarbij een motivering te worden gegeven. Deze motivering maakt deel uit van de rechtvaardiging van niet behalen van de verbeterdoelstelling en behoeft geen aanvullende handeling in het kader van deze vuistregels. Verwijs in dat geval bij de verantwoording van de achteruitgang kort naar de bij de betreffende verbeterdoelstelling toegepaste uitzondering.
- Als de achteruitgang het gevolg is van een nieuwe activiteit/project, wordt een beroep gedaan op artikel 4 lid 7 KRW: achteruitgang vanwege een hoger openbaar belang, mits aan alle voorwaarden van dat artikellid is voldaan.⁵ Op het moment dat een beroep wordt gedaan op artikel 4 lid 7

⁴ Dat geeft aan dat er inderdaad sprake is van achteruitgang. NB: dit is nog niet een *verantwoording* van de achteruitgang, alleen de constatering *dat* er achteruitgang is. De verantwoording moet met eigen teksten worden ingevuld in de hiervoor aangeduide velden.

⁵ Omdat een beroep op deze uitzonderingsgrond zo situatie specifiek is en relatief weinig voorkomt, is hier geen handreiking voor opgesteld.

KRW, dient daarbij een motivering te worden gegeven. Deze motivering maakt deel uit van de rechtvaardiging van niet behalen van de verbeterdoelstelling en behoeft geen aanvullende handeling in het kader van deze vuistregels. Verwijs in dat geval bij de verantwoording van de achteruitgang kort naar de bij de betreffende verbeterdoelstelling toegepaste uitzondering.

- In overige gevallen is de enige mogelijke juridische argumentatie een beroep op 'overmacht'. Deze situatie wordt hieronder verder toegelicht.

Overmacht bij achteruitgang, waarbij niet is voldaan aan de vereisten van artikel 4 lid 6 of artikel 4 lid 7 KRW, is geen in de KRW opgenomen uitzonderingsgrond. Wel heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: Hof) in jurisprudentie de mogelijkheid opengelaten dat lidstaten bij een resultaatsverplichting⁶ – naast de legitieme uitzonderingen die een richtlijn zelf biedt en die in principe limitatief bedoeld zijn – toch een beroep hierop kunnen doen ter rechtvaardiging van het niet-naleven van de richtlijn. In de praktijk heeft het Hof echter een dergelijk beroep nog niet geaccepteerd.⁷ Het gaat hier dus om een 'laatste redmiddel'.

NB: de criteria die het Hof stelt (zie hieronder), zijn zeer streng, waardoor de kans op een succesvol beroep op overmacht zeer klein is. Het heeft de voorkeur om te proberen binnen de randvoorwaarden die hieronder weergegeven zijn, de motivering te geven. Op het moment dat het onmogelijk blijkt te zijn aan deze randvoorwaarden te voldoen, vul dan zo goed mogelijk in wat de feitelijke oorzaak is van de achteruitgang (voor zover bekend) en stel dan dat er sprake is van overmacht (zonder nadere motivering).

Criteria bij een beroep op overmacht

Uit de rechtspraak kan een aantal criteria worden afgeleid waaraan voldaan moet zijn om een dergelijk beroep slagingskans te geven. Bij overmacht moet het gaan om van buiten komende, abnormale en onvoorzienbare omstandigheden die de naleving van de richtlijn onmogelijk maken en die onvermijdelijk waren ongeacht de maatregelen die de lidstaat heeft genomen of zou hebben genomen, of als naleving anderszins absoluut materieel onmogelijk was en de lidstaat dit aan de Europese Commissie geeft gemeld

⁶ Zoals art. 4 KRW.

⁷ Zie HvJ EU 11 juli 1968, zaak 4/68; HvJ EU 11 juli 1985 zaak 101/84; HvJ EU 17 september 1987, zaak 70/86; HvJ EU 10 juli 1990, zaak C-334/87. In de jurisprudentie komt ook een beroep voor op een beroep op de 'absolute materiële onmogelijkheid tot nakoming', wat hiermee vergelijkbaar is. Zie HvJ EU 10 juli 1990, zaak C-217/88; HvJ EU 14 juli 1993, zaak C-56/90; HvJ EU 8 juni 1999, zaak C-198/97; HvJ EU 13 november 2008, zaak C-214/07.

en vervolgens samen met de Commissie naar een oplossing heeft gezocht die een redelijke nakoming van de richtlijn wel mogelijk had gemaakt.

Voor een geslaagd beroep moet een waterbeheerder dus in elk geval aantonen dat (1) de redenen voor de achteruitgang echt extern, abnormaal en onvoorzien zijn of dat naleving anderszins materieel absoluut onmogelijk was, (2) de situatie intensief heeft aangepakt én met de Commissie heeft samengewerkt om de problemen op te lossen en (3) er moet bewezen zijn dat er geen enkele alternatieve aanpak (i.e. ook geen gedeeltelijke aanpak) mogelijk was.

Indien deze vereisten worden toegepast op de situatie waarin sprake is van achteruitgang, kunnen de volgende vuistregels worden geformuleerd:

1. *De achteruitgang is het gevolg van een externe, abnormale en onvoorziene omstandigheid.*

De waterbeheerder geeft aan welke omstandigheid de oorzaak is van de achteruitgang.

2. *De waterbeheerder heeft de situatie intensief aangepakt (en kan dat bewijzen)*

De waterbeheerder toont aan welke stappen ondernomen zijn om de achteruitgang te voorkomen/op te heffen en op welke manier met de Commissie is samengewerkt om de problemen op te lossen.

3. *De waterbeheerder kan aantonen dat geen enkele aanpak de achteruitgang had kunnen voorkomen. Hierbij mag onder geen beding een beroep worden gedaan op interne regelgeving, of bestuurlijke of politieke tegenwerking.*

De waterbeheerder toont aan welke mogelijke/alternatieve maatregelen zijn onderzocht om de achteruitgang te voorkomen/op te heffen én waarom die maatregel geen effect had. Hierbij spelen kosten of praktische beperkingen geen rol. Er mogen dus geen mogelijke maatregelen bestaan.

Waar mogelijk wordt in de verantwoording van de schending van het achteruitgangsverbod na het beroep op overmacht steeds aangegeven dat aan deze vuistregels is voldaan. Waar dit niet mogelijk blijkt, kan een beschrijving van deze onderwerpen in de verantwoording achterwege blijven. Dit kan er ook toe leiden dat wordt volstaan met enkel aangeven dat sprake is van overmacht.