

Kaderrichtlijn Water

Handreiking doelfasering in 2027

Deze handreiking is onderdeel van een reeks handreikingen gericht aan de provincies, waterschappen en het ministerie van IenW (en de daarbij werkzame KRW-beleidsmedewerkers, waterkwaliteitsexperts en juristen) met als doel hen te faciliteren bij een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden van de Europese Kaderrichtlijn Water in de stroomgebiedbeheerplannen die van kracht worden op 22 december 2027.

De handreikingen zijn opgesteld in het kader van het interbestuurlijke KRW-impulsprogramma. In het KRW-impulsprogramma werken Rijk, provincies en waterschappen samen om in 2027 aan de Kaderrichtlijn Water te kunnen voldoen. Deze handreiking wordt in het Bestuurlijk Overleg KRW van 28 mei 2025 aangeboden ter vaststelling, waarmee de waterbeheerders aan de slag kunnen. Op basis van nieuwe inzichten in het Europese en het landelijke traject richting eind 2027 kan de handreiking nog worden geactualiseerd.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	1
2.	Stappenplan toepassing uitzonderingsmogelijkheid doelfasering	2
3.	Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid	3
3.1.	Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is	3
3.1.1.	Mogelijke onderbouwing t.a.v. ecologische toestand	6
3.1.2.	Mogelijke onderbouwing t.a.v. chemische oppervlaktewatertoestand.....	8
3.1.3.	Mogelijke onderbouwing t.a.v. chemische grondwatertoestand	8
3.1.4.	Mogelijke onderbouwing t.a.v. kwantitatieve grondwatertoestand.....	8
3.2.	Toepasselijke randvoorwaarden.....	9
3.2.1.	Alle maatregelen zijn al genomen.....	9
3.2.2.	Geen verdere verslechtering.....	10
3.2.3.	Motivering in het programma	11
3.2.4.	Geen problemen in andere waterlichamen/met andere regels.....	11
4.	Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid.....	12
5.	Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid	12
5.1.	Wie doet het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	12
5.2.	Waar doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?.....	12
5.3.	Hoe doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	13
5.3.1.	Vorm die de motivering aanneemt.....	13
6.	Bestuurlijke beslisruimte	13
7.	BIJLAGE: achtergrondinformatie	13
7.1.	Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid.....	13
7.2.	Eerdere aanbevelingen Europese Commissie	14
7.3.	Relevante Guidance documents.....	14
7.4.	Handreiking KRW-doelen en bijbehorend juridisch kader.....	14
7.5.	Relevante afspraken in Europees verband	14
7.6.	Ervaringen in het buitenland.....	14

1. Inleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht om uiterlijk op 22 december 2015 een goede toestand (dan wel een goed ecologisch potentieel, GEP) te bereiken in alle KRW-waterlichamen (art. 4 lid 1, onder a, onder ii en iii KRW). Dit betekent dat op die datum alle KRW-doelen¹ in alle KRW-waterlichamen in een goede toestand moeten verkeren. Dit geldt juridisch als een resultaatsverplichting.² Om dit te bereiken moeten de lidstaten de daarvoor benodigde maatregelen opnemen in het maatregelenprogramma en die ten uitvoer leggen. Uiterlijk drie jaar na de vaststelling van het maatregelenprogramma moeten de daarin opgenomen maatregelen operationeel zijn (art. 11 lid 7 en 8 KRW).

Helaas lukt het niet altijd om al deze KRW-doelen tijdig te bereiken. Soms zijn alle maatregelen tijdig uitgevoerd en is het doel toch nog niet bereikt. Deze handreiking gaat in op die problematiek en biedt handvatten hoe in het licht daarvan omgegaan kan worden met de KRW-verplichtingen.

De kwalificatie van de verplichting om een goede toestand te bereiken als resultaatsverplichting betekent dat het bij het niet bereiken van een KRW-doel onvoldoende is om aan te voeren dat een maximale inspanning heeft plaatsgevonden om al het mogelijke te doen (inspanningsverplichting). In plaats daarvan biedt de KRW zelf enkele zogenoemde 'uitzonderingsmogelijkheden' op deze resultaatsverplichting. Dit zijn de enige legitieme redenen om een KRW-doel niet te halen.³

Deze uitzonderingsmogelijkheden moeten gebruikt worden per stof of kwaliteitselement in een KRW-waterlichaam, die/dat niet tijdig aan de doelstelling voldoet. Het gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheden moet gemotiveerd worden in de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's).⁴ Bij een terecht beroep op een uitzonderingsmogelijkheid wordt het KRW-doel (voor een stof of kwaliteitselement) niet gehaald, maar wordt wél aan de KRW voldaan.

De KRW onderscheidt de volgende vier uitzonderingsmogelijkheden:

1. Een fasering van een KRW-doel in de tijd (doelfasering, art. 4 lid 4 KRW)
2. Het bereiken van een vastgesteld, lager doel (doelverlaging, art. 4 lid 5 KRW)
3. Het tijdelijk achteruit laten gaan van een stof/kwaliteitselement vanwege uitzonderlijke omstandigheden (tijdelijke achteruitgang, art. 4 lid 6 KRW)
4. Het toestaan dat nieuwe activiteiten van 'hoger openbaar belang' het bereiken van een KRW-doel belemmeren (art. 4 lid 7 KRW)

¹ Dit zijn de stoffen (prioritaire en specifieke verontreinigende stoffen en de in grondwater genormeerde stoffen), ecologische kwaliteitselementen en grondwatertests.

² Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.

³ Dat dit de enige redenen kunnen zijn, volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over richtlijnen met resultaatsverplichtingen. In sommige gevallen is hiernaast wel als optie genoemd dat ook een legitiem excuus bestaat bij een 'absolute materiële onmogelijkheid tot nakoming' of dat men niet gehouden is tot nakoming van de verplichting als dat onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Vooralsnog zijn dat echter slechts hypothetische mogelijkheden en is een beroep daarop nog niet aanvaard in de rechtspraak over het Europese milieurecht.

⁴ In paragraaf 4 van deze handreiking wordt nader uitgewerkt hoe dit praktisch moet.

Voor elk van deze uitzonderingsmogelijkheden geldt dat ze alleen in specifieke gevallen kunnen worden gebruikt, en dat een beroep alleen slaagt als onderbouwd kan worden dat in het betreffende geval waarin een KRW-doel in een waterlichaam niet wordt gehaald, aan bepaalde, strikte randvoorwaarden is voldaan.

In Nederland is tot nu toe met name de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering toegepast, waardoor voor veel KRW-doelen de termijn voor het bereiken van deze doelen verlengd is met tweemaal zes jaar, tot 22 december 2027. In ongeveer 60% van de gevallen waarin de termijn is verlengd, kwam dat omdat de maatregelen niet eerder konden worden uitgevoerd.⁵

Als op 22 december 2027 niet aan een KRW-doel voor een stof of kwaliteitselement is voldaan, moet in het volgende SGBP (2028-2033) worden gemotiveerd waarom dat het geval is. In dat nieuwe SGBP kan – voor de doelen die op 22 december 2015 bereikt moesten zijn⁶ – voor het eerst niet meer worden aangevoerd dat de daarvoor benodigde verbeteringen technisch niet haalbaar zijn of onevenredig kostbaar. Die mogelijkheid is dan volledig uitgenut. Is het doel op 22 december 2027 nog steeds niet bereikt, dan moet dus een andere motivering worden aangevoerd voor een geldig beroep op een legitieme uitzonderingsmogelijkheid, wil Nederland aan de KRW kunnen voldoen.

Deze handreiking beschrijft in dat licht de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering, waarbij het gaat om het verder uitstellen van de termijn voor doelbereik voorbij de datum van 22 december 2027 (artikel 4 lid 4 KRW).

2. Stappenplan toepassing uitzonderingsmogelijkheid doelfasering

Op basis van de inhoud van deze handreiking is een concreet stappenplan afgeleid dat doorlopen kan worden ter onderbouwing van een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering:

1. Identificeer het kwaliteitselement dat niet aan het KRW-doel voldoet;
2. Onderbouw dat alle nodige maatregelen zijn genomen om wel tijdig aan het KRW-doel te voldoen;
3. Onderbouw welke natuurlijke omstandigheid maakt dat doelbereik nog niet is ingetreden;
 - a. Als dit (redelijk) evident is, kan dit met een expert-oordeel
 - b. Als hieromtrent nog de nodige onzekerheden zijn is een nadere wetenschappelijke onderbouwing nodig, al dan niet in de vorm van een wetenschappelijk rapport

⁵ In de derde ronde stroomgebiedbeheerplannen is ongeveer 39% van de termijnverlengingen toegeschreven aan de technisch onhaalbaarheid om maatregelen eerder uit te voeren en ongeveer 20% is toegeschreven aan de onevenredige kostbaarheid om maatregelen eerder uit te voeren. Bron: gebruik uitzonderingsbepalingen in het waterkwaliteitsportaal ([KRW-bronbestanden | Het Waterkwaliteitsportaal](#)). Percentages zijn gebaseerd op het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden per waterlichaam, niet op hoe vaak uitzonderingsmogelijkheden per waterlichaam zijn gebruikt.

⁶ De KRW staat wel toe dat maatregelen later worden uitgevoerd waar het gaat om doelen met een andere deadline dan 22 december 2027. Het gaat dan om de nieuwe doelen die zijn vastgesteld bij de herziening van de Richtlijn prioritaire stoffen in 2013.

4. Bepaal de termijn waarbinnen doelbereik verwacht wordt rekening houdend met die natuurlijke omstandigheid;
5. Onderbouw waarom aan die natuurlijke omstandigheden niks te doen valt dat eerder doelbereik mogelijk maakt;
6. Onderbouw dat binnen die termijn geen verdere verslechtering optreedt;⁷
7. Onderbouw dat door te wachten op deze natuurlijke omstandigheid doelbereik in andere waterlichamen niet in gevaar gebracht wordt;
8. Onderbouw dat door te wachten op deze natuurlijke omstandigheid geen sprake is van een verlaging van het beschermingsniveau zoals dat bestond op grond van de Europese natuur-/milieurichtlijnen die van kracht waren ten tijde van de inwerkingtreding van de KRW;⁸
9. Verleng de termijn voor het kwaliteitselement met de termijn waarbinnen doelbereik verwacht wordt op basis van het natuurlijke proces;
10. Leg het bovenstaande vast in het betreffende waterprogramma.

3. Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

In de stroomgebiedbeheerplannen van 22 december 2027 is in één specifiek geval verdere doelfasering mogelijk tot na die datum als een KRW-doel dan nog niet is bereikt. Het gaat dan om de situatie waarin de benodigde KRW-verbetermaatregelen met betrekking tot dat doel zijn uitgevoerd, maar de natuurlijke omstandigheden een tijdige verbetering van de stof/het kwaliteitselement beletten.

3.1. Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is

Verdere doelfasering voorbij de termijn van 22 december 2027 is mogelijk als gewezen kan worden op natuurlijke omstandigheden die – na de uitvoering van alle voor dat doel nodige maatregelen – tijdig doelbereik belemmeren. Zonder die omstandigheden zou doelbereik wel zijn ingetreden. Dit betekent ook dat hier geen beroep op gedaan kan worden als nog niet alle maatregelen uitgevoerd zijn.

NB: er kan niet 'automatisch' een beroep op doelfasering worden gedaan als alle maatregelen zijn uitgevoerd en het doel nog niet bereikt is. Hiervoor is nodig dat er een sluitende motivering is dat het uitblijven van doelbereik inderdaad te wijten is aan natuurlijke omstandigheden die niet/nauwelijks te beïnvloeden zijn. Er is dus een inhoudelijke motivering nodig die de aanwezigheid van een bepaald autonoom, natuurlijk mechanisme/proces aannemelijk maakt.

⁷ Tenzij sprake is van een geldig beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang (art. 4 lid 6 KRW). Zie verder de betreffende handreiking over die uitzonderingsmogelijkheid.

⁸ Deze eis vloeit voort uit art. 4 lid 9 KRW, maar in de praktijk zal deze eis weinig tot niets betekenen. De oudere Europese waterrichtlijnen bevatten weliswaar waterkwaliteitsdoelstellingen maar voor zover die overlappen met de doelen van de KRW, zijn de bijbehorende termijnen overgegaan in de KRW en heeft verdere verlenging van die termijn door toepassing van art. 4 lid 4 KRW, dus niet tot gevolg dat *daardoor* niet meer voldaan wordt aan de termijnen die uit de oudere richtlijnen voortvloeiden. Eventueel is dit vereiste nog wel relevant met betrekking tot het door de Habitatrichtlijn vereiste beschermingsniveau. Een verdere termijnverlenging van de KRW-doelen op grond van art. 4 lid 4 KRW mag er bijvoorbeeld niet toe leiden dat de gunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied in gevaar komt.

Autonoom, niet/nauwelijks te beïnvloeden proces

De vraag kan opkomen of bijvoorbeeld ook klimaatverandering of de aanwezigheid van exoten reden kan zijn voor een beroep op verdere doelfasering, of dat daarvoor geldt dat het een door de mens veroorzaakt/nog te stoppen fenomeen betreft dat niet kan rechtvaardigen dat KRW-doelen niet tijdig bereikt worden.

Hierbij geldt dat relevant is of binnen de betreffende planperiode Nederlandse overheden daadwerkelijke beslissende invloed hadden kunnen uitoefenen op het betreffende natuurlijke proces in een mate die maakt dat het doel toch bereikt had kunnen worden.

Voor het voorbeeld van klimaatverandering (dat bijvoorbeeld door grotere droogte of hogere temperatuur tot langzamer herstel van populaties) geldt dat Nederlandse overheden in deze planperiode geen doorslaggevende invloed hebben kunnen uitoefenen op het bestaan/voortduren van klimaatverandering. Daarmee valt klimaatverandering dus niet al bij voorbaat 'af' als natuurlijk proces waarop gewezen zou kunnen worden ter onderbouwing van een beroep op doelfasering. Voor een beroep op klimaatverandering als natuurlijk proces, moet daarnaast onderbouwd kunnen worden dat ook de *gevolgen* van die klimaatverandering – die de oorzaak zijn van de verdere doelfasering – niet voorkomen of afdoende beperkt konden worden.

Voor het voorbeeld van de exoten geldt dat in sommige gevallen nog handelingsperspectief aanwezig is om de aanwezigheid daarvan terug te draaien/verdere verspreiding te stoppen of af te remmen. In die gevallen moet eerst dat handelingsperspectief benut worden, voordat terecht een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering gedaan kan worden. Overigens kan bij exoten niet alleen sprake zijn van doelfasering, maar kan dit tevens – als doelbereik daardoor ook in de toekomst onmogelijk is geworden – aanleiding zijn voor het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging.

Het uitblijven van doelbereik mag niet te wijten zijn aan een gebrek aan het nemen van maatregelen.⁹ Alle belastingen die van invloed zijn op de waterkwaliteit voor dat specifieke element, moeten zijn aangepakt door het nemen van maatregelen om een goede toestand of GEP mogelijk te maken.

⁹ De maatregelen moeten dus (volledig) uitgevoerd zijn op het moment dat een beroep op verdere doelfasering wordt gedaan. De situatie kan zich voordoen dat de maatregelen weliswaar zijn uitgevoerd, maar niet binnen de deadline van 22 december 2024 (halverwege de planperiode). In dat geval is niet voldaan aan de verplichting van art. 11 lid 8 KRW en zijn de maatregelen dus te laat uitgevoerd. Deze strijdigheid kan mede oorzaak zijn voor het niet tijdig bereiken van de verbeterdoelstelling. Deze strijdigheid met de KRW betekent echter niet dat daarmee een beroep op doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden niet meer mogelijk zou zijn. In dat geval kan verlenging plaatsvinden tot het moment waarop de natuurlijke omstandigheden zijn 'uitgewerkt' en doelbereik verwacht wordt, minus de termijn waarmee de maatregel te laat is uitgevoerd. Als randvoorwaarde geldt wel dat de maatregel inmiddels uitgevoerd moet zijn (dus ergens tussen 22 december 2024 en 22 december 2027).

Geen maatregelen?

In beginsel geldt dat alle maatregelen moeten zijn genomen voordat een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid gedaan kan worden. In enkele gevallen kan het zich echter voordoen dat een doel bereikt kan worden *zonder* maatregelen te nemen, bijvoorbeeld door de natuurlijke afbraak van in een waterlichaam aanwezige stoffen, zoals tributyltin. In dergelijke gevallen is ook een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering mogelijk.

Het gaat erom dat aangetoond wordt dat de snelheid van natuurlijk herstel bepaald wordt door zekere processen in en eigenschappen van het watersysteem (bijvoorbeeld hydrologisch, morfologisch, geohydrologisch, chemisch, biologisch, etc.), zoals herkolonisatie van een waterlichaam door planten en dieren of variatie van natuurlijke geohydrologische omstandigheden ten aanzien van grondwaterlichamen, of de tijd die gemoeid is met de verplaatsing van verontreinigingen door de onverzadigde zone naar de verzadigde zone (dit speelt onder andere bij nutriënten). Bij natuurlijke omstandigheden kan het ook gaan om een vertraging in het natuurlijke herstelproces door na-ijleffecten van voorheen aanwezige menselijke activiteiten, inclusief door de mens gemaakte stoffen.¹⁰ Ook kan het gaan om nieuwe ontwikkelingen zoals bijv. droge jaren, wateroverlast, klimaatverandering, etc.

Waar in het verleden steeds standaard een beroep op doelfasering is gedaan voor de duur van een planperiode (6 jaar), geldt dat dat niet is aangewezen bij een beroep op doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden. De termijn van doelfasering enkel gekoppeld aan (de snelheid van) het natuurlijke proces dat nog doorlopen moet worden voordat het doel is bereikt. Die termijn kan (veel) langer zijn dan 6 jaar, maar ook korter.

¹⁰ De uitleg van wat onder natuurlijke omstandigheden verstaan moet worden, is besproken in het waterdirecteurenoverleg in Tallinn in 2017. Als voorbeelden wordt daarin gewezen op de situatie waarin maatregelen zijn genomen om overbesteding te beëindigen en de verlaagde bemesting van landbouwgewassen – die op termijn zal zorgen voor het bereiken van de goede toestand of het GEP – ervoor zorgt dat de tijdspanne waarbinnen die goede toestand of het GEP wordt bereikt, na 2027 ligt.

Relatie met uitzonderingsmogelijkheid doelverlaging

Als er inzicht is in een natuurlijk proces dat tijdig herstel belemmert en in de termijn die naar verwachting nog nodig is voordat het doel wel bereikt zal zijn, is een beroep op verdere doelfasering mogelijk, met als termijn de tijd die nog nodig is voordat via dat natuurlijke proces het doel bereikt is. Als echter niet inzichtelijk is of er sprake is van een natuurlijk proces van herstel, of als er geen inzicht is in het tijdsverloop van dat proces, ligt een beroep op doelfasering minder voor de hand en kan eerder gedacht worden aan een beroep op doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW). Er is dan immers geen/onvoldoende uitzicht op het wel bereiken van het doel. Het onderscheidende criterium hier is dus informatie omtrent natuurlijk herstel. De afbakening tussen beide uitzonderingsmogelijkheden hangt *niet* samen met een op voorhand vastgestelde tijdsduur (bijvoorbeeld: als herstel korter dan x jaar duurt wordt een beroep gedaan op doelfasering en duurt het langer, dan wordt een beroep gedaan op doelverlaging). Zodra x bekend is, ligt een beroep op doelfasering met termijn x voor de hand, ongeacht de waarde van x.

Bijvoorbeeld: als de voortdurende aanwezigheid van exoten maakt dat het doel permanent buiten bereik is, dan ligt een beroep op doelverlaging voor de hand. Als daarentegen maatregelen mogelijk zijn om de aanwezigheid van exoten dusdanig te beteugelen dat op zekere termijn het doel wel bereikt kan worden, dan ligt een beroep op doelfasering voor de hand.

3.1.1. Mogelijke onderbouwing t.a.v. ecologische toestand

Het gaat hier om de situatie waarin er nog geen goede ecologische toestand/goed ecologisch potentieel in een oppervlaktewaterlichaam is bereikt, wel alle daarvoor benodigde maatregelen zijn uitgevoerd en er om autonome redenen nog enige tijd nodig is om die goede toestand/dat goede potentieel te bereiken.

Biologische kwaliteitselementen

Hier kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin soorten nog enige tijd nodig hebben om tot herkolonisatie over te gaan (wat kan doorwerken in soortensamenstelling en abundantie), nadat de maatregelen zijn getroffen die hen daartoe in staat stellen (zoals aanleg van habitats, wegnemen van migratiebelemmeringen, etc.), of nadat invasieve exoten zijn verdreven of nadat het systeem zich op de aanwezigheid daarvan heeft aangepast. Ditzelfde geldt wanneer nog tijd nodig is voor aanpassing van de leeftijdsopbouw.

De duur voordat de gewenste respons is opgetreden wordt vaak bepaald door

1. Een hydromorfologisch proces na het uitvoeren van een maatregel;
2. Habitatvorming;
3. De afstand tot bronpopulaties en dispersie van doelsoorten;
4. Eventuele onderdrukking door bijv. slechte waterkwaliteit of exoten.

In veel gevallen nemen de hydromorfologische processen (maximaal) enkele jaren in beslag, de habitatvorming iets langer (bijvoorbeeld 4-6 jaar voor vegetatie, 7-12 jaar voor een complete visgemeenschap) en de komst van verdwenen soorten uit brongebieden en eventuele onderdrukking vaak meer dan 12 jaar. Zie voor meer informatie het rapport '[Time-lag effecten in doelbereik bij KRW maatregelen](#)' van Deltares.

Praktijkvoorbeeld: de grote waternavel in het Paterswoldsemeer

De grote waternavel (*Hydrocotyle ranunculoides*) is een invasieve soort in Nederland en kan aanzienlijke schade aanrichten in waterecosystemen. De plant kan onder meer de volgende problemen veroorzaken:

1. Door zijn snelle groei en verspreiding kan de plant grote delen van waterlichamen bedekken, wat leidt tot een vermindering van het beschikbare licht voor de volgens de KRW gewenste onderwaterplanten en daarmee tot een belemmering van hun groei.
2. Door de dichte matten die de plant vormt, kan de zuurstofuitwisseling tussen het water en de lucht worden beperkt. Dit kan leiden tot zuurstofgebrek in het water, wat schadelijk is voor vissen en andere waterdieren.
3. De plant kan inheemse plantensoorten verdringen, wat leidt tot een afname van de biodiversiteit in het water.

Binnen het Paterswoldsemeer heeft het waterschap Noorderzijlvest een opgave voor het ecologische doel Vis. De aanwezigheid van de grote waternavel maakt dat het langer duurt voordat dit doel bereikt kan worden.

Praktijkvoorbeeld: een habitat moet zich nog verder ontwikkelen

Na het ontstenen van de oevers van rivieren duurt het nog enige tijd voordat erosieprocessen leiden tot het gewenste habitat. In veel gevallen gaat het om het terugbrengen van habitats die van nature dynamisch zijn en die weliswaar permanent onderdeel zijn van het natuurlijke systeem, maar die op een specifieke locatie een beperkte levensduur hebben. Bij het creëren van dergelijke habitats of deelsystemen hebben hydromorfologische processen een bepaalde tijd nodig, voordat de beoogde levensgemeenschappen zich kunnen ontwikkelen

Praktijkvoorbeeld: rivierkreeften

Rivierkreeften kunnen op veel manieren zorgen voor een trager doelbereik. Zo eten en knippen zij waterplanten, waardoor de vegetatie in watergangen achterblijft bij het doel. Deze waterplanten bieden bovendien vaak een habitat voor macrofauna en (jonge) vissen. Ook doelstellingen voor deze kwaliteitselementen kunnen daardoor dus vertraging oplopen.

Fysisch-chemische kwaliteitselementen

Hier kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin stoffen (zoals nutriënten of specifieke verontreinigende stoffen, of de pH) in dusdanige mate in het water of de (water)bodem aanwezig zijn dat de doelen nog niet bereikt zijn, maar de bron van die stoffen al is weggenomen/voldoende is beperkt dat op termijn doelbereik zal intreden nadat de huidige concentraties uit de bodem verdwenen zullen zijn (via afbraak, vervluchtiging, verdunning, etc.).

Praktijkvoorbeeld: rivierkreeften

Rivierkreeften kunnen indirect ook een hindernis vormen voor het bereiken van fysisch chemische parameters. Door hun negatieve effecten op waterplanten beïnvloeden ze indirect ook de waterkwaliteit, omdat waterplanten belangrijk zijn voor de zuurstofhuishouding, het doorzicht en de zuurgraad van het water. Rivierkreeften beïnvloeden de waterkwaliteit ook door hun foerageergedrag en graafactiviteiten. Door de holletjes die ze in de oever graven neemt de baggeraanwas toe en door de omwoeling van de waterbodem treedt er vertroebeling op. Rivierkreeften kunnen door dit gedrag ook bijdragen aan een extra mobilisatie van nutriënten. Bovendien komen deze nutriënten – door hun aantasting van de waterplanten die nu minder nutriënten opnemen – beschikbaar voor algen. Rivierkreeften kunnen zo potentieel ervoor zorgen dat een watersysteem omslaat van een plantenrijksysteem naar een door algen gedomineerd systeem.

3.1.2. Mogelijke onderbouwing t.a.v. chemische oppervlaktewatertoestand

Hier kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin prioritaire stoffen in dusdanige mate in het oppervlaktewater of de (water)bodem aanwezig zijn dat de doelen nog niet bereikt zijn, maar de bron van die stoffen al is weggenomen/voldoende is beperkt dat op termijn doelbereik zal intreden nadat de huidige concentraties uit de bodem verdwenen zullen zijn (via afbraak, vervluchtiging, verdunning, etc.).

3.1.3. Mogelijke onderbouwing t.a.v. chemische grondwatertoestand

Hier kan het bijvoorbeeld gaan om de situatie waarin verontreinigende stoffen in dusdanige mate in het grondwater of de (water)bodem aanwezig zijn dat de doelen nog niet bereikt zijn, maar de bron van die stoffen al is weggenomen/voldoende is beperkt dat op termijn doelbereik zal intreden nadat de huidige concentraties uit de bodem verdwenen zullen zijn (via afbraak, vervluchtiging, verdunning, etc.).

Praktijkvoorbeeld: Nitraat in het grondwater van het Heuvelland

Het grondwater in het Heuvelland (grondwaterlichaam Krijt-Maas) bevindt zich diep onder maaiveld. Als gevolg hiervan is de onverzadigde zone heel dik, waardoor de reistijd van verontreinigingen vanuit het maaiveld, zoals nitraat uit bemesting, lang is. In het merendeel van de bronnen in Zuid-Limburg is een groot deel van het water decennia – tot wel 120 jaar – onderweg. Zie voor meer informatie het TNO-rapport '[Reistijdverdeling en ontwikkeling van de nitraatconcentraties van bronnen in Zuid-Limburg](#)'. Uit het feit dat deze reistijd zo lang is, volgt uiteraard ook dat effecten van maatregelen aan het maaiveld pas op langere termijn in het grondwater/bronwater meetbaar zullen zijn.

3.1.4. Mogelijke onderbouwing t.a.v. kwantitatieve grondwatertoestand

Het gaat hier om de situatie waarin er nog geen evenwicht is bereikt tussen aanvulling van en onttrekking aan een grondwaterlichaam, maar de overexploitatie van het grondwaterlichaam al wel is aangepakt en er om autonome redenen nog enige tijd nodig is om het evenwicht te bereiken.

Praktijkvoorbeeld: wachten op de regen

Als het kwantitatieve evenwicht van een grondwaterlichaam verstoord is, dan kunnen maatregelen worden genomen om dit evenwicht te herstellen. Denk bijvoorbeeld aan het reguleren van grondwateronttrekkingen. Het grondwatersysteem reageert echter trager op zulke veranderingen. Bij een forse grondwaterstandsverlaging zal het enige tijd kunnen duren voordat het nieuwe evenwicht is ingesteld. De nieuwe grondwaterstand zal vaak moeten worden bereikt door aanvulling met regenwater.

3.2. Toepasselijke randvoorwaarden

Bij gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden gelden enkele randvoorwaarden:

1. Alle mogelijke maatregelen, waaronder eventueel aanvullende maatregelen, moeten al genomen zijn om uiteindelijk het betreffende KRW-doel wel te halen;
2. De toestand van het waterlichaam mag niet verder verslechteren;
3. In het betreffende waterprogramma (en vervolgens in het SGBP) wordt voor het betreffende KRW-doel in het betreffende KRW-waterlichaam vermeld dat de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering wordt toegepast, wordt een termijn genoemd waarbinnen het KRW-doel wel bereikt zal zijn, en wordt voor het voorgaande een dragende motivering aangevoerd.

Daarnaast volgt uit art. 4 lid 8 KRW dat toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid in een waterlichaam er niet toe mag leiden dat het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict in gevaar komt of blijvend verhinderd wordt, en dat dit verenigbaar is met de andere EU-regelgeving op milieugebied.¹¹

Deze vereisten worden hieronder verder uitgewerkt.

3.2.1. *Alle maatregelen zijn al genomen*

Bij een beroep op doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden moet worden aangetoond dat alle relevante belastingen die van invloed zijn op de toestand van de betreffende stof/het betreffende kwaliteitselement, zijn aangepakt door middel van het nemen van maatregelen met het oog op het bereiken van de goede toestand of het GEP. Niet alleen moeten dus alle afgesproken maatregelen met betrekking tot het betreffende probleem zijn uitgevoerd, ook moet worden onderbouwd dat er geen alternatieve of aanvullende maatregelen mogelijk zijn.

Hierbij is relevant dat op grond van art. 11 lid 8 KRW de maatregelen al halverwege de planperiode (dus op 22 december 2024) operationeel moeten zijn. Dit betekent dat een maatregel halverwege de planperiode zodanig moet zijn uitgevoerd/in uitvoering moet

¹¹ Art. 4 lid 9 KRW vereist verder nog dat toepassing van een uitzonderingsmogelijkheid in een waterlichaam er niet toe mag leiden dat het beschermingsniveau dat op grond van de voor de KRW bestaande EU-wetgeving werd geboden, verminderd wordt. Het lijkt erop dat dit vereiste geen relevantie heeft voor het gebruik van de specifieke uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering. In elk geval is al eerder vastgesteld dat op dit punt geen strijd optreedt met deze bepaling, omdat het hier per definitie gaat om herhaalde toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid. In de rest van deze handreiking wordt dit vereiste buiten beschouwing gelaten.

zijn, dat het daarmee beoogde ecologische effect begint in te treden. De achtergrond van deze verplichting om maatregelen eerder uit te voeren – die naast de verplichting van art. 4 lid 1 KRW staat om tijdig aan de doelen te voldoen – is *juist* omdat bekend was dat in de regel maatregelen enige tijd nodig hebben om het beoogde effect te sorteren.

Net als veel andere lidstaten heeft Nederland tot op heden niet langs de lijn gehandeld om maatregelen per 2024 uitgevoerd te hebben, en richten de waterbeheerders zich op eind 2027 voor het opleveren van alle KRW-maatregelen. Bestuurlijk is hier in het verleden dus ruimte genomen, maar juridisch geldt evenwel deze verplichting m.b.t. 2024 en daar wordt in deze handreiking dus van uitgegaan.

Tot op heden is niet door de Europese Commissie gehandhaafd op de datum halverwege de planperiode en het wordt ook niet verwacht dat ze dat ditmaal wel zal doen. Verwacht wordt dat er echter wel een probleem zal zijn als maatregelen pas ná 2027 worden opgeleverd.

De maatregelen moeten dus (volledig) uitgevoerd zijn op het moment dat een beroep op verdere doelfasering wordt gedaan. De situatie kan zich voordoen dat de maatregelen weliswaar zijn uitgevoerd, maar niet binnen de deadline van 22 december 2024 (halverwege de planperiode). In dat geval is niet voldaan aan de verplichting van art. 11 lid 8 KRW en zijn de maatregelen dus te laat uitgevoerd. Deze strijdigheid kan mede een oorzaak zijn voor het niet tijdig bereiken van de verbeterdoelstelling. Deze strijdigheid met de KRW betekent echter niet dat daarmee een beroep op doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden niet meer mogelijk zou zijn. In dat geval kan verlenging plaatsvinden tot het moment waarop de natuurlijke omstandigheden zijn ‘uitgewerkt’ en doelbereik verwacht wordt, minus de termijn waarmee de maatregel te laat is uitgevoerd. Als randvoorwaarde geldt wel dat de maatregel inmiddels uitgevoerd moet zijn (dus ergens tussen 22 december 2024 en 22 december 2027).

3.2.2. *Geen verdere verslechtering*

Het is niet geheel duidelijk wat moet worden verstaan onder het vereiste dat geen verdere ‘verslechtering’ mag optreden ten gevolge van het gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheid. Waarschijnlijk kan hierbij aansluiting worden gezocht bij de uitleg van het begrip ‘achteruitgang’ van de toestand van een waterlichaam, zoals dit is uitgewerkt in de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Dit betekent dat de betreffende stof/het betreffende kwaliteitselement geen klasse achteruit mag gaan,¹² of – wanneer het zich al in de laagste klasse bevindt – niet verder mag verslechteren.¹³

¹² Voor prioritair stoffen betekent dit dat deze niet mogen verschuiven van ‘goed’ naar ‘niet goed’. Voor verontreinigende stoffen in grondwater betekent dit dat deze niet mogen verschuiven van ‘goed’ naar ‘ontoereikend’. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand betekent dit dat deze niet mag verschuiven van een situatie van balans tussen aanvulling en onttrekking naar een situatie van overexploitatie. Voor ecologische kwaliteitselementen betekent dit dat geen verschuiving omlaag mag optreden tussen de klassen ‘zeer goed’, ‘goed’, ‘matig’, ‘ontoereikend’ en ‘slecht’.

¹³ Voor stoffen in grond- en oppervlaktewater betekent dit dat geen voorzienbare concentratieverhoging mag optreden. Voor ecologische kwaliteitselementen betekent dit dat geen verlaging van de EKR-score

3.2.3. *Motivering in het programma*

Een beroep op doelfasering moet onderbouwd worden en die onderbouwing moet worden opgenomen in het waterprogramma van de betreffende beheerder, en vervolgens worden overgenomen in het SGBP.

Het gaat hierbij om het volgende:

- Vermeld wordt dat voor de betreffende stof/het betreffende kwaliteitselement in het betreffende waterlichaam de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering wordt toegepast;
- Vermeld wordt binnen welke termijn het doel voor die stof/dat kwaliteitselement (naar verwachting) wel bereikt zal zijn;
- Onderbouwd wordt:
 - o Welke natuurlijke omstandigheden tijdig doelbereik belemmeren;
 - o Waarom daar niks aan te doen valt;
 - o Dat alle nodige maatregelen zijn genomen;
 - o Waarom binnen de aangegeven termijn doelbereik wel verwacht wordt;
 - o Dat geen verdere verslechtering optreedt;
 - o Dat doelbereik in andere waterlichamen niet in gevaar gebracht wordt; en
 - o Dat het beschermingsniveau dat ten tijde van de inwerkingtreding van de KRW bestond op grond van andere Europese natuur-/milieurichtlijnen niet wordt verlaagd.

3.2.4. *Geen problemen in andere waterlichamen/met andere regels*

Het gaat er hierbij om dat verder uitstel van doelbereik er niet toe leidt dat de verbeterdoelstelling in andere waterlichamen in gevaar komt, of onverenigbaar is met andere EU-milieuwetgeving.

Wat het eerste betreft betekent dit dat als doelbereik in andere waterlichamen (mede hierdoor) in gevaar komt, daarvoor een apart beroep op een uitzonderingsmogelijkheid gedaan zal moeten worden. Bijvoorbeeld: als een tijdige verbetering van fytoplankton achterblijft wegens natuurlijke omstandigheden in waterlichaam x, kan dit ertoe leiden dat een tijdige verbetering van een ander biologisch kwaliteitselement in waterlichaam y in gevaar komt (wegens de interactie binnen het voedselweb). In dat geval moet voor dat andere biologische kwaliteitselement een apart beroep op een uitzonderingsmogelijkheid gevonden kunnen worden. Is dat niet het geval, dan kan (ook) voor fytoplankton in waterlichaam x geen beroep op doelfasering gedaan worden.

Wat het tweede betreft moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het in gevaar brengen van (het tijdig bereiken van) een gunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied.

mag optreden. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand betekent dit dat zich geen verdere overexploitatie van het grondwaterlichaam mag voordoen.

4. Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid

Het gevolg van een juist beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid is dat Nederland voor dit KRW-doel niet in strijd handelt met de KRWen dat vanaf 22 december 2027 een nieuwe termijn gaat lopen voor het bereiken van het betreffende KRW-doel.

De verlenging is hierbij gelijk aan de verwachting dat – gezien de natuurlijke omstandigheden die nopen tot doelfasering – het doel bereikt zal zijn. Dit moet volgen uit de inhoudelijke onderbouwing van de betreffende natuurlijke omstandigheden (zie onder punt 3.1 van deze handreiking). Dit betekent dat er geen sprake is van een verlenging met een ‘vaste’ termijn, zoals in de vorige planperiodes steeds verlengd werd met precies zes jaar. In dit geval duurt de verlenging precies zo lang als de betreffende natuurlijke omstandigheden vereisen om het doel te bereiken,¹⁴ wat dus per geval zal verschillen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat de termijn met een jaar verlengd wordt, maar ook dat deze met twintig jaren verlengd wordt. Als de verlenging over meerdere planperiodes heengaat, zal een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid elke planperiode steeds opnieuw in het SGBP moeten worden opgenomen (waarbij de dan nog resterende termijn voor verwacht doelbereik dus steeds zal afnemen).

5. Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

5.1. Wie doet het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

Formeel zijn het de provincies (voor de regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen en voor de grondwaterlichamen) en de minister van IenW (voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk) die een uitzonderingsmogelijkheid inroepen in hun waterprogramma. Zij worden hierbij ondersteund door de waterschappen respectievelijk Rijkswaterstaat door het aanleveren van de benodigde gegevens. Het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid wordt vervolgens overgenomen door de minister van IenW in het SGBP 2028-2033. Voor de totstandkoming hiervan wordt verwezen naar het KRW-werkprogramma.

5.2. Waar doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

De beroepen op deze uitzonderingsmogelijkheid komen terecht in de verschillende waterprogramma's, waarover bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Voor de regionale wateren zijn dit de regionale waterprogramma's van de provincies en voor de rijkswateren is dit in het nationaal waterprogramma. Meer specifiek landt elk beroep op een uitzonderingsmogelijkheid per kwaliteitselement dat niet voldoet in de factsheet van het betreffende waterlichaam, dat als bijlage bij het betreffende waterprogramma wordt gevoegd. Alle beroepen op uitzonderingsmogelijkheden worden vervolgens opgebost in SGBP4 (besluitvorming door kabinet), door bijvoeging van alle factsheets daarbij, en ten slotte digitaal gerapporteerd aan de Europese Commissie.

¹⁴ Zie het betreffende Guidance Document no. 20: 'good status must be achieved as soon as natural conditions permit after 2027.' En: 'It should be borne in mind that the rate of recovery of the water body to good status once such conditions have been established may be delayed because of natural conditions. Where natural conditions are preventing the timely achievement of good status by 2015, Article 4.4 provides that the deadline may be extended until such time as the water body recovers to good status.'

In praktische zin betekent dit (ook) dat in het waterkwaliteitsportaal per kwaliteitselement dat niet voldoet, aangegeven moet worden op welke uitzonderingsgrond beroep gedaan wordt. Hier zal ook een nadere motivering opgenomen moeten worden. Voor een deel van de gevallen kan voor deze motivering gebruik gemaakt worden van landelijke motiveringen, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de 'stoffiches'.

5.3. Hoe doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

5.3.1. *Vorm die de motivering aanneemt*

Er zal steeds een dragende motivering nodig zijn dat sprake is van natuurlijke omstandigheden die tijdig herstel belemmeren. Afhankelijk van het geval kan hierbij volstaan worden met een expert-oordeel (als er geen tot weinig discussie is over de werking van dergelijke natuurlijke omstandigheden) of is een nadere wetenschappelijke onderbouwing vereist, al dan niet in de vorm van een onderliggend rapport (als de werking van de natuurlijke omstandigheden minder evident is). Als vaak een nadere wetenschappelijke onderbouwing nodig blijkt te zijn, kan overwogen worden een gezamenlijke wetenschappelijke commissie in te stellen die dergelijke onderbouwingen aanlevert aan de waterbeheerders.

Om zeker te stellen dat een nog te doorlopen/af te ronden natuurlijk proces daadwerkelijk de oorzaak is van het niet tijdig bereiken van een doel, en uit te sluiten dat dit komt door het achterblijven van maatregelen, helpt het als er een overzicht beschikbaar is van alle genomen maatregelen om het doel (alsnog) tijdig te bereiken. Daarmee kan duidelijk worden of er potentiële maatregelen zijn die niet genomen zijn.

6. **Bestuurlijke beslisruimte**

Bij deze uitzonderingsmogelijkheid lijkt geen sprake te zijn van bestuurlijke keuzes die gemaakt moeten worden. Het gaat hier louter om een feitelijk-technische inschatting van de betreffende natuurlijke omstandigheden.

7. **BIJLAGE: achtergrondinformatie**

7.1. Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid

De uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering is opgenomen in art. 4 lid 4 KRW. Deze bepaling luidt als volgt:

De in lid 1 gestelde termijnen kunnen met het oog op het gefaseerde bereiken van de doelstellingen voor waterlichamen worden verlengd, mits de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert, wanneer aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a) De lidstaten stellen vast dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de in lid 1 bepaalde termijnen kunnen worden bereikt om ten minste één van de volgende redenen:*
 - i) de vereiste verbeteringen zijn technisch slechts haalbaar in perioden die de gestelde termijn overschrijden;*

- ii) *de verwezenlijking van de verbeteringen binnen de termijn zou onevenredig kostbaar zijn;*
- iii) *de natuurlijke omstandigheden beletten een tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam;*
- b) *de verlenging van de termijn en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld en toegelicht;*
- c) *verlengingen worden beperkt tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan, behalve wanneer de natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de doelstellingen niet binnen die termijn kunnen worden bereikt;*
- d) *in het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de ingevolge artikel 11 vereiste maatregelen die noodzakelijk worden geacht om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen, de redenen voor significante vertraging bij de operationalisering van deze maatregelen, alsmede het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. In de bijwerkingen van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.*

7.2. Eerdere aanbevelingen Europese Commissie

Er zijn geen aanbevelingen van de Europese Commissie omtrent een eerder beroep door Nederland op doelfasering beroepen wegens natuurlijke omstandigheden.

7.3. Relevante Guidance documents

[Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives](#)

7.4. Handreiking KRW-doelen en bijbehorend juridisch kader

- Handreiking KRW-doelen:
<https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202018/S/TOWA%202018-15%20handreiking%20defdefversie.pdf>
- Bijbehorend juridisch kader:
<https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202018/S/TOWA%202018-15%20bestuurlijk-juridisch%20kader%20defversie.pdf>

7.5. Relevante afspraken in Europees verband

[Clarification on the application of WFD Article 4\(4\) time extensions in the 2021 RBMPs and practical considerations regarding the 2027 deadline](#), Document endorsed by EU Water Directors at their meeting in Malta on 15-16 June 2017.

[Natural Conditions in relation to WFD Exemptions](#), Document endorsed by EU Water Directors at their meeting in Tallinn on 4-5 December 2017.

7.6. Ervaringen in het buitenland

Vlaanderen: [Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid](#). Relevante passages zijn: 'Dit kunnen bv. hydrogeologische processen in het grondwater zijn, maar ook het herstelritme van biologische gemeenschappen in het water na doorgevoerde

remediëringsacties.’ En: ‘Op basis van expert-oordeel wordt geoordeeld dat de goede ecologische – biologische toestand tegen 2021 behaald kan worden voor de waterlichamen die aangeduid werden als speerpuntgebied (zie scenario’s). Dit mits er een goede dynamiek in deze gebieden ontstaat en alle waterbeheerders hierin meestappen. Het behalen van de goede toestand is immers een gedeelde verantwoordelijkheid die inspanningen van meerdere actoren vereist. Voor het aspect ecologische toestand - biologische kwaliteitselementen is een termijnverlenging toegepast op basis van expert-oordeel omwille van natuurlijke omstandigheden, dit waar de biologische kwaliteit niet beter dan ontoereikend is. Aangezien natuurlijke herkolonisatie binnen de termijn van één planperiode vrij onwaarschijnlijk is, tenzij gebiedsgericht forse inspanningen verwacht worden zoals binnen de speerpuntgebieden.’