

Kaderrichtlijn Water

Handreiking verantwoording in 2027 bij buitenlandse belasting

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 is in het Bestuurlijk Overleg KRW van 28 mei 2025 vastgesteld als werkversie, 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.

Inhoud

1	INLEIDING	4
2	JURIDISCHE EISEN AAN GEBRUIK VAN DE UITZONDERINGSMOGELIJKHEID	
	5	
2.1	PLAATS BINNEN DE ALGEMENE TOEPASSING VAN DOELVERLAGING	5
2.2	GEVALLEN WAARIN DE UITZONDERINGSMOGELIJKHEID VAN TOEPASSING IS	5
2.3	TOEPASSELIJKE RANDVOORWAARDEN	7
2.3.1	<i>Randvoorwaarden op grond van artikel 4 lid 5 KRW.....</i>	<i>7</i>
2.3.2	<i>Randvoorwaarden op grond van artikel 6 van de Richtlijn Prioritaire Stoffen .7</i>	<i>7</i>
2.4	RANDVOORWAARDEN OP GROND VAN ARTIKEL 4 LID 8 KRW	8
2.5	RANDVOORWAARDEN OP GROND VAN ARTIKEL 4 LID 9 KRW	8
2.6	RANDVOORWAARDE GENOEMD IN HET GUIDANCE DOCUMENT	9
3	GEVOLG VAN TOEPASSING VAN DE UITZONDERINGSMOGELIJKHEID	9
4	PRAKTISCHE OVERWEGINGEN BIJ HET GEBRUIK VAN DE	
	UITZONDERINGSMOGELIJKHEID	9
4.1	WIE DOET BEROEP	9
4.2	WAAR DOE JE EEN BEROEP.....	9
4.3	HOE DOE JE EEN BEROEP	10
4.3.1	<i>Vaststellen van de buitenlandse belasting</i>	<i>10</i>
4.3.2	<i>Agenderen van het probleem bij de buitenlandse counterparts</i>	<i>10</i>
4.3.3	<i>Dossiervorming.....</i>	<i>10</i>
4.3.4	<i>Normverschillen</i>	<i>11</i>
4.3.5	<i>Gebruiksruimte</i>	<i>12</i>
5	BIJLAGE: ACHTERGRONDINFORMATIE	13
5.1	JURIDISCHE TEKST VAN DE UITZONDERINGSMOGELIJKHEDEN	13
5.2	RELEVANTE GUIDANCE DOCUMENTS.....	13
5.3	JURISPRUDENTIE HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE	13

1 Inleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht om uiterlijk op 22 december 2015 een goede toestand te bereiken in alle KRW-waterlichamen (art. 4 lid 1, onder a, onder ii en iii KRW). Dit betekent dat op die datum alle stoffen en kwaliteitselementen (hierna: 'KRW-doelen') in alle KRW-waterlichamen in een goede toestand moeten verkeren. Dit geldt juridisch als een resultaatsverplichting¹.

Helaas lukt het niet altijd om al deze KRW-doelen tijdig te bereiken. Dit kan een oorzaak hebben in het buitenland. Zo kunnen opgeloste stoffen met het water worden meegevoerd en benedenstrooms leiden tot problemen. Wateronttrekkingen kunnen elders leiden tot watertekorten. Er kunnen barrières zijn voor planten en dieren, waardoor op andere plaatsen in het stroomgebied de doelstellingen voor biologie niet kunnen worden gerealiseerd. Ook het ontbreken van essentiële biotopen (bijvoorbeeld paaiplaatsen voor vis bovenstrooms) kan elders leiden tot het niet kunnen realiseren van de doelen. Deze handreiking gaat in op die problematiek van negatieve buitenlandse invloed op doelbereik in Nederland, 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 halen².

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). 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:

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

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 uitgevoerd³.

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

¹ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.

² 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.

³ In de derde ronde stroomgebiedbeheerplannen is ongeveer 39% van de termijnverlengingen toegeschreven aan de technische 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.

nieuwe SGBP kan – voor de doelen die op 22 december 2015 bereikt moesten zijn⁴ – 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 gaat in op de toepassing van art. 4 lid 5 KRW (vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen) in het specifieke geval dat de oorzaak van het niet kunnen realiseren van een KRW-doel (mede) in het buitenland gelegen is. De handreiking is daarmee een verbijzondering van de algemene handreiking over doelverlaging. Daarbij gaat deze handreiking ook in op de rol van art. 6 van de Richtlijn Prioritaire Stoffen (grensoverschrijdende verontreiniging). Voor meer (achtergrond)informatie over art. 4 lid 5 KRW en de toepassing daarvan wordt verwezen naar de algemene handreiking over doelverlaging.

2 Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

2.1 Plaats binnen de algemene toepassing van doelverlaging

In de Handreiking doelverlaging 2027 worden 4 categorieën onderscheiden waarbij de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging van toepassing kan zijn (gebaseerd op de tekst van art. 4 lid 5 KRW):

- Het is onevenredig kostbaar om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam;
- Het is onevenredig kostbaar om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen;
- Het is niet haalbaar om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen;
- Het is niet haalbaar om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam.

Voor de toepassing van de voorliggende handreiking zijn de laatste twee categorieën van belang. Belasting die afkomstig is uit het buitenland, kan namelijk de reden zijn dat het bereiken van een KRW-doel 'niet haalbaar' is.

Zoals is aangegeven in de handreiking over doelverlaging, gaat het er bij 'niet haalbaar' om dat er objectief gezien geen maatregelen bestaan waarmee de betreffende doelstelling alsnog kan worden bereikt. Het moet met andere woorden gaan om de *feitelijke* onhaalbaarheid. Wat exact onder 'niet haalbaar' moet worden verstaan volgt niet uit de KRW of de Guidance Documents. 'Niet haalbaar' in de zin van artikel 4, vijfde lid, van de KRW moet in elk geval breder worden uitgelegd dan 'technisch niet haalbaar' als bedoeld in artikel 4 lid 4 KRW. 'Niet haalbaar' omvat 'technisch niet haalbaar', maar ook andere situaties waarover een lidstaat feitelijk geen controle heeft en die het treffen van effectieve maatregelen in de weg staan.

In het betreffende Guidance Document is expliciet aangegeven dat in het geval dat een vervuilsingsbron zich bevindt buiten de bevoegdheid en jurisdictie van een lidstaat, het hoogstwaarschijnlijk zo is dat bij grensoverschrijdende verontreiniging door die bron de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW) van toepassing is.⁵ Ook door de Europese waterdirecteuren is overeengekomen dat effecten van grensoverschrijdende verontreiniging reden zou kunnen zijn voor toepassing van art. 4 lid 5 KRW.⁶

2.2 Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is

In alle gevallen wanneer een buitenlandse invloed die buiten de Nederlandse rechtsmacht ligt, aantoonbaar het doelbereik in Nederland verhindert, kan een beroep op art. 4 lid 5 KRW vanwege onhaalbaarheid van een doel aan de orde zijn. Het betreffende Guidance Document geeft aan dat

⁴ 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.

⁵ [Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives](#).

⁶ Dit is vastgelegd in het document 'WD2017-2/2, Natural conditions in relation to WFD Exemptions'.

het hierbij in elk geval (maar niet enkel) gaat om verontreiniging die zich van bovenstrooms naar benedenstrooms verplaatst (in een rivier, maar ook via zeestroming of via atmosferische depositie).⁷

Hieronder worden enkele meer specifieke voorbeelden genoemd van gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid doelverlaging toegepast zou kunnen worden vanwege buitenlandse belasting:

- Verontreiniging die via grensoverschrijdende waterlopen (rivieren en beken) Nederland bereikt. Voorbeelden hiervan zijn prioritair stoffen, specifiek verontreinigende stoffen, nutriënten en warmte. Dit kan in specifieke gevallen ook via de route van atmosferische depositie plaatsvinden. De bronnen kunnen dan soms ver buiten Europa zijn gelegen. Deze buitenlandse belasting kan invloed hebben op het doelbereik voor de betreffende stof of het betreffende fysisch-chemische kwaliteitselement dat het land binnenkomt, maar kan ook een doorwerking hebben naar biologische kwaliteitselementen en het doelbereik daarvan.
- Een voorbeeld van de grensoverschrijdende beïnvloeding van biologische kwaliteitselementen betreft het ontbreken van essentiële biotopen en/of migratiemogelijkheden elders in het stroomgebied. Deze beïnvloeding kan zowel in stroomopwaartse als in stroomafwaartse richting plaatsvinden.
- Ook in grondwater kunnen ondergrondse horizontale stromingen verontreinigingen meevoeren en de chemische grondwatertoestand in een ander land beïnvloeden. Daarnaast geldt dat onttrekkingen van grondwater in het ene land de kwantiteitsdoelstellingen in een ander land kunnen beïnvloeden, en daar ook een negatieve doorwerking kunnen hebben naar de KRW-doelen in oppervlaktewater.

Van belang is verder dat deze buitenlandse belasting niet per se afkomstig hoeft te zijn van menselijke activiteiten. Zoals in paragraaf 2.1 is aangegeven, kan de onhaalbaarheid van doelbereik immers gelegen zijn in een menselijke aantasting, maar ook in de natuurlijke gesteldheid van een waterlichaam. Ook buitenlandse belasting die 'van nature' plaatsvindt, kan dus binnen de scope van deze uitzonderingsmogelijkheid vallen, voor zover deze niet als natuurlijke achtergrondgehalten kunnen worden beschouwd.

Er zijn dus vele manieren waarop buitenlandse belasting KRW-doelbereik in Nederland kan beïnvloeden. Niet in al die gevallen zal echter een beroep op doelverlaging openstaan. Daarvoor is ook van belang *in welke mate* het KRW-doelbereik van een kwaliteitselement in Nederland wordt beïnvloed en hoe dat zich verhoudt tot de binnenlandse belasting op dat kwaliteitselement.

Daar waar een buitenlandse belasting *eigenstandig* (dus zonder dat sprake is van een binnenlandse belasting) de oorzaak is van het niet halen van een KRW-doel in Nederland, is in elk geval sprake van een geval waarin de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens 'onhaalbaarheid' kan worden toegepast. Als het niet halen van een KRW-doel echter mede wordt veroorzaakt door *binnenlandse* belasting, kan niet enkel betoogd worden dat het doel onhaalbaar is door die buitenlandse belasting. In dat geval zal ook moeten worden aangetoond dat ten aanzien van die binnenlandse belasting sprake is van een terecht beroep op doelverlaging, en dat het onhaalbaar of onevenredig kostbaar is om die binnenlandse belasting voldoende terug te dringen om alsnog de KRW-doelstelling te bereiken. In die gevallen is dus een aanvullende motivering nodig van de uitzonderingsmogelijkheid, voor het aandeel van het doelgat dat niet is terug te voeren op het buitenland.

Voor een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens buitenlandse belasting moet dan ook vast komen te staan dat deze buitenlandse belasting inderdaad aan de orde is en ook wat de omvang daarvan is, mede in relatie tot de binnenlandse belasting. Dit kan betekenen dat (extra) monitoring moet plaatsvinden, onder meer aan de grens, om het aandeel buitenlandse belasting te kunnen vaststellen. Dit is in elk geval nodig bij grensoverschrijdende verontreiniging van stoffen die via rivieren en beken ons land bereikt. In andere gevallen kan *expert judgement* nodig zijn. Dit is maatwerk en vraagt vaak om afstemming met het buurland. Van het buurland mag verwacht worden dat deze meewerkt aan het vergaren van de benodigde informatie.⁸

⁷ [Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives](#).

⁸ Het betreffende Guidance Document merkt hierover op: 'The Member State has to demonstrate that the reasons for not achieving the environmental objectives are outside its jurisdiction and its competence. This could for example be done by information provided by the other Member State, and/or by information provided by a monitoring point at the border between the Member States concerned or by other means.' En: 'In general, such demonstration of evidence can be achieved through an appropriate and targeted monitoring strategy or a

2.3 Toepasselijke randvoorwaarden

Er gelden diverse randvoorwaarden bij toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens buitenlandse belasting. Die randvoorwaarden zijn in diverse wetsartikelen te vinden en ook het betreffende Guidance Document noemt nog een aanvullende randvoorwaarde. Voor een geslaagd beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid moet aan al die randvoorwaarden gezamenlijk zijn voldaan.

2.3.1 Randvoorwaarden op grond van artikel 4 lid 5 KRW

Zoals is beschreven in de meer algemene handreiking over doelverlaging gelden bij gebruik van de deze uitzonderingsmogelijkheid enkele randvoorwaarden op grond van artikel 4 lid 5 KRW:⁹

1. In het geval doelverlaging nodig is vanwege een aantasting door menselijke activiteiten, moet de best mogelijke toestand bereikt worden.¹⁰ Dit betekent dat het lagere doel dat wordt vastgesteld met toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid, de best haalbare toestand moet zijn gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten van die menselijke activiteiten;
2. Er mag geen verdere achteruitgang optreden in de toestand van het aangetaste waterlichaam. Dit betekent dat het betreffende kwaliteitselement geen klasse achteruit mag gaan,¹¹ of – wanneer het zich al in de laagste klasse bevindt – niet verder mag verslechteren;¹²
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 doelverlaging wordt toegepast, wordt de lagere doelstelling opgenomen, en worden de redenen daarvoor opgenomen (in de vorm van een dragende motivering dat is voldaan aan alle randvoorwaarden die zijn beschreven in deze paragraaf van de voorliggende handreiking).

2.3.2 Randvoorwaarden op grond van artikel 6 van de Richtlijn Prioritaire Stoffen

In het specifieke geval waarin het gaat om het niet voldoen aan een norm voor een prioritaire stof in oppervlaktewater, is art. 6 van de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS) van toepassing. Dit artikel gaat over de situatie waarin de overschrijding van de norm te wijten is aan een buiten de nationale rechtsmacht gelegen verontreinigingsbron, waardoor een lidstaat niet in staat is effectieve maatregelen te nemen om die norm na te leven.¹³

comprehensive risk analysis in accordance with Article 5 and Annex II WFD.' En: 'In these cases, a country causing the problem should be obliged to provide enough information for justification of the application of exemptions for the affected Member State. Frequent information exchange between Member States, and between an EU Member State and a country outside the EU, is crucial when applying exemptions in a transboundary context. This includes information on intermediate objectives and the expected evolution for the water bodies where exemptions are applied. This enables affected Member States to adapt their own planning process.'

⁹ Artikel 4 lid 5 KRW kent ook het vereiste dat bij een aantasting van een waterlichaam door menselijke activiteiten, gezocht moet worden naar alternatieven voor die activiteiten met aanmerkelijk gunstiger gevolgen voor het milieu (tenzij die alternatieven onevenredig hoge kosten met zich meebrengen). In het geval die menselijke activiteiten in het buitenland plaatsvinden, is er echter voor de getroffen lidstaat geen mogelijkheid om alternatieven af te dwingen. Dit vereiste is dan ook niet van toepassing in het geval van buitenlandse belasting ten gevolge van menselijke activiteiten. Zie in die zin ook het betreffende Guidance Document.

¹⁰ Art. 4 lid 5 KRW beschrijft het als volgt: voor oppervlaktewateren moet ervoor zorggedragen worden dat de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Voor grondwateren moet ervoor zorggedragen worden dat zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging.

¹¹ Voor prioritaire 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'.

¹² 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 mag optreden. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand betekent dit dat zich geen verdere overexploitatie van het grondwaterlichaam mag voordoen.

¹³ Hoewel deze bepaling een afzonderlijke uitzonderingsmogelijkheid lijkt te bieden voor grensoverschrijdende belasting, blijkt dat toch niet het geval te zijn. Art. 6 RPS ontslaat een lidstaat namelijk niet van de KRW-

Art. 6 van de RPS benadrukt dat naast de eisen die art. 4 lid 5 KRW stelt, moet worden voldaan aan twee artikelen van de KRW met betrekking tot coördinatie tussen de lidstaten:

- Ten eerste moet in dat geval vooraf toepassing zijn gegeven aan art. 3 KRW, waarin is opgenomen dat de lidstaten binnen een internationaal stroomgebiedsdistrict samen zorgdragen voor de coördinatie van de maatregelenprogramma's en dat zij de Europese Commissie kunnen vragen om op te treden om het opstellen daarvan te vergemakkelijken. Het betreffende Guidance Document¹⁴ geeft hierbij aan dat dit coördinatiemechanisme volledig benut moet worden en dat samengewerkt moet worden aan de meest kosteneffectieve oplossing. De achtergrond van dit vereiste is uiteraard dat het niet de bedoeling is om buitenlandse belasting lijdzaam te ondergaan. Primair is het de bedoeling het grensoverschrijdende probleem op te lossen. Doelverlaging is pas aan de orde als coördinatie met de betreffende andere lidstaat niet heeft geleid tot het oplossen van het probleem. NB: dit vereiste is slechts van toepassing als het gaat om verontreiniging afkomstig uit een andere lidstaat en dus niet op verontreiniging van prioritaire stoffen die (via atmosferische depositie) afkomstig zijn van buiten de Unie. In die gevallen is er immers geen ander maatregelenprogramma waarmee gecoördineerd kan worden.
- Ten tweede vereist art. 6 RPS dat de lidstaat waar de oppervlaktewaternorm wordt overschreden, het probleem voorlegt aan de Europese Commissie, daarbij de nodige informatie verstrekt,¹⁵ en een overzicht geeft van de maatregelen die in verband met de grensoverschrijdende verontreiniging in het betrokken stroomgebiedsbeheersplan zijn genomen. Op grond van art. 12 KRW moet de Commissie dan binnen zes maanden reageren. De wetbepaling stelt niet expliciet dat het contact met de Commissie gelegd moet worden *voordat* de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging kan worden toegepast. Het betreffende Guidance Document geeft aan dat dit ook tegelijkertijd kan gebeuren met het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid bij het opstellen van het stroomgebiedbeheersplan.

NB: als het gaat om andere vormen van buitenlandse belasting dan normoverschrijdingen van prioritaire stoffen, is het voor het kunnen doen van een beroep op art. 4.5 van de KRW niet vereist om te hebben voldaan aan genoemde twee vereisten van de RPS.

2.4 Randvoorwaarden op grond van artikel 4 lid 8 KRW

Uit art. 4 lid 8 KRW volgt dat toepassing van een 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.

Wat het eerste betreft lijkt dit weinig praktische relevantie te hebben in het geval van normoverschrijdingen wegens grensoverschrijdende belasting. Wanneer in dergelijke gevallen voor dat buitenlandse aandeel een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging, zal dat beroep niet de oorzaak zijn van het optreden van normoverschrijdingen in andere (vaak benedenstroomse) waterlichamen. Als daar normoverschrijdingen optreden ten gevolge van de buitenlandse belasting, is dat de oorzaak en zal ook in die waterlichamen een apart beroep moeten worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens grensoverschrijdende belasting. 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.

Deze randvoorwaarden vormen een verplichte overweging als een lidstaat een beroep wil doen op een uitzonderingsgrond.

2.5 Randvoorwaarden op grond van artikel 4 lid 9 KRW

Uit art. 4 lid 9 KRW volgt dat toepassing van een uitzonderingsmogelijkheid er niet toe mag leiden dat het beschermingsniveau zoals dat vóór de KRW gold, vermindert. Als er bijvoorbeeld op basis

verplichting om tijdig een goede toestand te bereiken, maar alleen van de verplichtingen uit hoofde van de RPS zelf. Bovendien vereist art. 6 RPS *ook* dat toepassing wordt gegeven aan de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW zelf, en heeft in die zin dus geen zelfstandige betekenis. Dit is ook mondeling bevestigd door de juridische dienst van de Europese Commissie. Ten slotte is art. 6 RPS uitsluitend beperkt tot normoverschrijdingen van prioritaire stoffen en ziet de bepaling niet op andere vormen van grensoverschrijdende belasting.

¹⁴ [Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives](#).

¹⁵ Het betreffende Guidance Document geeft hierover aan dat informatie moet worden aangeleverd die de Commissie in staat stelt te verifiëren dat het niet bereiken van het KRW-doel duidelijk gelinkt is aan de buitenlandse belasting.

van eerdere EU-richtlijnen waterkwaliteitsnormen golden, dan mag toepassing van doelverlaging voor een KRW-doel er dus niet toe leiden dat de doelstelling minder streng wordt dan die eerdere waterkwaliteitsnorm.

Deze randvoorwaarden vormen een verplichte overweging als een lidstaat een beroep wil doen op een uitzonderingsgrond.

2.6 Randvoorwaarde genoemd in het Guidance Document

Hiernaast noemt het betreffende Guidance Document¹⁶ nog een randvoorwaarde die ook van toepassing is en die samenhangt met het feit dat het in deze handreiking alleen gaat om een doelverlaging wegens buitenlandse belasting en niet wegens binnenlandse belasting. Als naast buitenlandse belasting ook sprake is van binnenlandse belasting, dan is volgens het Guidance Document vereist dat Nederland alle maatregelen op zijn eigen grondgebied neemt die bijdragen aan het bereiken van de KRW-doelstelling en die niet onevenredig kostbaar of onhaalbaar zijn.

3 **Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid**

Als aan alle bovenstaande randvoorwaarden is voldaan en toepassing is gegeven aan deze uitzonderingsmogelijkheid, dan kan de buitenlandse belasting verdisconteerd worden in het te bereiken doel in Nederland. Dat betekent concreet dat het lager vast te stellen doel bestaat uit het oorspronkelijke KRW-doel, verminderd met hetgeen aantoonbaar door de buitenlandse invloed wordt veroorzaakt.

Het gevolg van een juist beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid is dat Nederland niet in gebreke is als op 22 december 2027 niet aan de oorspronkelijke doelstelling voor het betreffende kwaliteitselement wordt voldaan. In plaats daarvan geldt de andere, minder strenge doelstelling. Aan die doelstelling moet dan wel worden voldaan, anders is Nederland wel in gebreke.

Dit is niet noodzakelijkerwijs een permanente situatie. Bij de eerstvolgende reguliere bijstelling van het SGBP zal weer getoetst moeten worden of nog steeds en in dezelfde mate sprake kan zijn van doelverlaging (art. 4 lid 5 sub d KRW). Hierbij moet wederom gemotiveerd worden dat voldaan is aan alle eisen die art. 4 lid 5 KRW stelt. Dit impliceert dus de ambitie om op de langere termijn steeds de best haalbare toestand te verwezenlijken (wat er in sommige gevallen ook toe kan leiden dat op langere termijn alsnog de oorspronkelijke doelstelling wordt verwezenlijkt).

4 **Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid**

4.1 wie doet beroep

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.

4.2 waar doe je een beroep

De beroepen komen terecht in verschillende plannen, waarover bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Voor de regionale wateren zijn dit de waterplannen van de provincies (waarbij in de waterplannen van de waterschappen ook al een onderbouwing opgenomen is). Voor de rijkswateren is dit in het Nationaal Waterprogramma. De factsheets per waterlichaam geven daarbij meer gedetailleerd inzicht. De verschillende beroepen worden vervolgens opgebost in SGBP4 (besluitvorming door kabinet) en gerapporteerd aan de Europese Commissie.

In praktische zin betekent dit (ook) dat in het waterkwaliteitsportaal – indien de toestand ontoereikend is – aangegeven zal moeten worden op welke uitzonderingsgrond beroep gedaan wordt. Hier zal ook een nadere motivering opgenomen moeten worden. Voor een deel van de

¹⁶ [Guidance Document No. 20: Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives.](#)

gevallen kan voor deze motivering gebruik gemaakt worden van landelijke motiveringen, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de 'stoffiches'.

4.3 hoe doe je een beroep

4.3.1 Vaststellen van de buitenlandse belasting

Alle waterbeheerders zijn ervoor verantwoordelijk om voldoende op de hoogte te zijn van de toestand in hun waterlichamen en van de oorzaken van een eventuele niet goede toestand. In het SGBP wordt de actuele toestand gerapporteerd. Voor elke parameter waarvoor het doel niet is bereikt moet worden gemotiveerd waarom dat het geval is. Voor deze parameters kan het noodzakelijk zijn aanvullend te monitoren, bijvoorbeeld op de grens, teneinde te kunnen vaststellen wat de invloed vanuit het buurland is. Te bezien valt in hoeverre voor ubiquitaire stoffen en stoffen die (uitsluitend) via diffuse bronnen in het water terecht komen een dergelijke extra monitoring noodzakelijk is.

Wat betreft stoffen ging het volgens SGBP3 in 2021 meestal om 0 tot 3 niet-ubiquitaire prioritaire stoffen en 2 tot 6 specifiek verontreinigende stoffen. Daarnaast zijn er vaak overschrijdingen vastgesteld voor N en/of P.

De 6-jaarlijkse beoordeling van de toestand beoogt een algemeen overzicht te geven van de ecologische en chemische toestand van waterlichamen. Daartoe is het conform de protocollen voor de toestandsbeoordeling acceptabel dat er clustering van waterlichamen plaatsvindt, waarbij het oordeel voor een representatief waterlichaam wordt geprojecteerd op andere waterlichamen. Deze werkwijze kan betekenen dat er onvoldoende informatie is op waterlichaam-niveau om de invloed vanuit het buurland aan te kunnen tonen. Hier is dan nader onderzoek, bijvoorbeeld in de vorm van aanvullende monitoring, nodig, zoals ook in genoemde protocollen wordt aangegeven.

4.3.2 Agenderen van het probleem bij de buitenlandse counterparts

Veelvuldig speelt de vraag wie het contact moet leggen met het buitenland over buitenlandse belasting. In 2020 zijn hierover in de Stuurgroep Water¹⁷ en in 2024 in het BO KRW de volgende afspraken herbevestigd:

1. Waterbeheerders zorgen ervoor dat bekend is wat de oorzaak is van het nog niet gerealiseerd zijn en/of het niet kunnen realiseren van KRW-doelen en wat daarvan te wijten is aan het buurland.
2. Waterbeheerders agenderen de vastgestelde problemen bij het betreffende buurland.
3. Waterbeheerders bouwen dossier op. Dit omvat het volgende:
 - a. Per waterlichaam alle KRW-doelen die niet gerealiseerd kunnen worden als gevolg van oorzaken in het buitenland. Dit moet worden onderbouwd en zoveel mogelijk gekwantificeerd, bijvoorbeeld door middel van meetgegevens.
 - b. De resultaten van de agendering, inclusief eventuele escalatie bij het buurland, met verwijzingen naar verslagen etc.
 - c. Overzicht van de zelf uitgevoerde relevante maatregelen.
4. Indien agendering door de waterbeheerders in de buurlanden niet leidt tot het gewenste resultaat, moet worden opgeschaald via het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Onder gewenst resultaat wordt verstaan: een bevestiging dat de benodigde maatregelen aan de zijde van het buurland zijn uitgevoerd, dan wel een verzekering dat de benodigde maatregelen aan de zijde van het buurland uiterlijk in 2027 zijn uitgevoerd.

Het betreffende Guidance Document merkt omtrent de communicatie met het buitenland nog op dat het land waar het probleem vandaan komt, verplicht zou moeten worden om voldoende informatie aan te leveren om een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid te kunnen motiveren. Hierbij is frequente uitwisseling van informatie nodig. Het gaat daarbij onder meer om informatie over tussentijdse doelen en over de verwachte ontwikkelingen in de betreffende waterlichamen.

4.3.3 Dossiervorming

Om goed te kunnen voldoen aan het vereiste dat in het betreffende waterprogramma (en vervolgens in het SGBP) voor het betreffende KRW-doel in het betreffende KRW-waterlichaam vermeld wordt dat de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wordt toegepast, wat de lagere

¹⁷ https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/187331/bestuurlijke-afspraken-delta-aanpak-waterkwaliteit_stuurgroep-water.pdf

doelstelling is, en wat de redenen daarvoor zijn (in de vorm van een dragende motivering dat is voldaan aan alle randvoorwaarden), is het nodig tijdig een dossier op te bouwen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betreffende waterbeheerder.

Met een dossier wordt bedoeld één of meer documenten waarin wordt aangetoond dat een buitenlandse oorzaak ten grondslag ligt aan het niet kunnen realiseren van een KRW-doel. Deze onderbouwing is ook nodig om het gesprek met het buurland aan te gaan. Een ander doel van het dossier is aantonen dat de problemen daadwerkelijk zijn aangekaart bij het buurland.¹⁸ Het betreffende Guidance Document geeft aan dat het essentieel is dat bij een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid bewijs geleverd wordt dat alle redelijkerwijs mogelijke acties zijn ondernomen om aan de juridische randvoorwaarden te voldoen.

In de dossieropbouw moeten per waterlichaam de feiten op een rijtje staan; de waterbeheerder toont aan wat de belasting vanuit het buitenland is. Dit wordt gedaan per KRW-doel, waarbij wordt aangegeven wat niet gehaald wordt als gevolg van voorbelasting in het buurland. Het verdient aanbeveling om dit deel van het dossier zoveel mogelijk in samenspraak met het betreffende buurland op te bouwen. Dit draagt bij aan een goede informatie-uitwisseling en een zoveel mogelijk gedeeld beeld van de toestand.

Vervolgens moet in het dossier een overzicht opgenomen zijn waar dit geagendeerd is, wat dit heeft opgeleverd en welke acties vervolgens genomen zijn. Het is daarbij van belang besprekverslagen te archiveren.

Omdat voor het beroepen op de uitzonderingsbepaling het noodzakelijk wordt geacht dat het getroffen land alle maatregelen die dat land zelf redelijkerwijs had kunnen nemen heeft uitgevoerd, wordt in het dossier ook een overzicht opgenomen van welke relevante maatregelen zijn uitgevoerd. Voor chemische stoffen geven de stoffiches hiervoor bruikbare informatie.

Voor de verantwoording in 2027 is het beschikbaar zijn van het dossier uiterlijk eind 2026 (bij publicatie ontwerp-SGBP) nodig (zie eerdere notitie over verantwoordelijkheidsverdeling besproken in het BO KRW van 11 januari 2024). De noodzaak tot onderbouwing en agendering ontstaat echter al zodra niet wordt voldaan aan de Nederlandse normen. Voor de meeste niet gerealiseerde doelen was dat al in 2015 het geval.

4.3.4 Normverschillen

Voor de prioritaire stoffen in oppervlaktewater zijn de normen vastgesteld op Europees niveau. Voor elke lidstaat gelden hier dezelfde normen. Voor vrijwel alle andere parameters worden de doelen/normen vastgesteld op nationaal (of zelfs regionaal) niveau. Voor biologische doelen in natuurlijke oppervlaktewaterlichamen heeft intercalibratie plaatsgevonden, hetgeen heeft geleid tot vergelijkbare (maar niet identieke) doelen. De doelen voor fysisch-chemische parameters (waaronder nutriënten) en specifieke verontreinigende stoffen worden geacht door iedere lidstaat zodanig te zijn vastgesteld dat daarmee de biologische doelen kunnen worden gerealiseerd. Desalniettemin kunnen de doelen voor fysische chemie en specifieke verontreinigende stoffen per lidstaat verschillen. Ook voor grondwater geldt dat de beoordelingscriteria per land verschillend zijn uitgewerkt.

Als gevolg daarvan kan de situatie ontstaan dat een land voldoet aan de eigen normen, maar dat datzelfde water aan de andere kant van de grens niet meer voldoet. Dit kan een discussie teweegbrengen over de noodzaak tot maatregelen en is dan ook onderwerp van gesprek in de coördinatie tussen de lidstaten en eventueel met de Europese Commissie.

De Nederlandse waterbeheerders zijn gehouden te voldoen aan de Nederlandse normen. De motivatieplicht voor de waterbeheerder ontstaat zodra één of meer van deze doelen niet is gerealiseerd.

¹⁸ De waterbeheerder is in principe degene die deze gesprekken initieert. In de praktijk zijn bij de afstemming met de buurlanden vaak meerdere overheden betrokken. Een voorbeeld daarvan is de Permanente Grenswaterencommissie waarin door Duitsland en Nederland wordt afgestemd over het waterbeheer in de regionale grenswateren. Het ligt voor de hand als de betrokken Nederlandse overheden gezamenlijk over deze afstemming rapporteren. Nadere afspraken hierover worden uitgewerkt.

4.3.5 Gebruiksruimte

Indien het water dat de grens passeert net voldoet aan de normen is er aan de andere kant van de grens weinig ruimte voor activiteiten die kunnen leiden tot uitstoot van betreffende stoffen. De gebruiksruimte is dan al opgesoupeerd door het buurland. Tegelijkertijd ontstaat door nieuwe toestroom van water in het stroomgebied weer nieuwe gebruiksruimte. De KRW stelt eisen aan de kwaliteit van het water, maar doet geen uitspraken over verdeling van de gebruiksruimte tussen lidstaten. Het eventueel ontbreken van gebruiksruimte rechtvaardigt niet een overschrijding van een norm en is geen valide motivering voor een beroep op een uitzonderingsbepaling.

5 BIJLAGE: achtergrondinformatie

5.1 Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheden

De uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging is opgenomen in art. 4 lid 5 KRW. Deze bepaling luidt als volgt:

De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen dan in lid 1 worden voorgeschreven, wanneer die lichamen in een zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast zoals bepaald overeenkomstig artikel 5, lid 1, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a) *Aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen;*
- b) *de lidstaten dragen er zorg voor dat*
 - *voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;*
 - *voor grondwateren zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;*
- c) *er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam;*
- d) *de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst*

De bepaling over grensoverschrijdende verontreiniging van prioritare stoffen is opgenomen in art. 6 RPS. Deze bepaling luidt als volgt:

1. *Een lidstaat maakt geen inbreuk op zijn verplichtingen uit hoofde van deze richtlijn in geval van een overschrijding van een MKN indien hij kan aantonen dat:*
 - a. *de overschrijding te wijten is aan een buiten zijn nationale rechtsmacht gelegen verontreinigingsbron, en*
 - b. *hij ten gevolge van die grensoverschrijdende verontreiniging niet in staat was effectieve maatregelen te nemen om de betrokken MKN na te leven, en*
 - c. *hij de in artikel 3 van Richtlijn 2000/60/EG bepaalde coördinatiemechanismen heeft toegepast en in voorkomend geval de bepalingen van artikel 4, leden 4, 5 en 6, van die richtlijn heeft gebruikt voor de door de grensoverschrijdende verontreiniging getroffen waterlichamen.*
2. *De lidstaten gebruiken het in artikel 12 van Richtlijn 2000/60/EG bepaalde mechanisme om de Commissie in de in lid 1 van dit artikel bedoelde omstandigheden de nodige informatie te verstrekken en een overzicht te geven van de maatregelen die in verband met de grensoverschrijdende verontreiniging in het betrokken stroomgebiedsbeheersplan zijn genomen, in overeenstemming met de rapporteringsverplichtingen uit hoofde van artikel 15, lid 1, van Richtlijn 2000/60/EG.*

5.2 Relevante Guidance documents

EC (2009) CIS Guidance Document N° 20. Guidance document on **exemptions to the environmental objectives**⁴. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, European Communities, 2009.¹⁹

5.3 Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Unie

Er is geen jurisprudentie bekend over het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid doelverlaging, noch over een beroep op een uitzonderingsmogelijkheid in geval van buitenlandse belasting.

¹⁹ <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/b44c5c7a-508f-4800-91a4-9acc99c4eec4>