

Kaderrichtlijn Water

Handreiking tijdelijke achteruitgang

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 25 september 2025 als werkversie vastgesteld, 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 tijdelijke achteruitgang	2
3.	Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid	3
3.1.	Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is	3
3.2.	Toepasselijke randvoorwaarden.....	6
3.2.1.	De voorwaarden worden in het SGBP vermeld	6
3.2.2.	Alle haalbare stappen nemen om verdere achteruitgang te voorkomen en andere waterlichamen te beschermen	7
3.2.3.	Alle haalbare herstelmaatregelen nemen	8
3.2.4.	Geen maatregelen nemen die na afloop herstel in de weg staan.....	9
3.2.5.	Maatregelen opnemen in het maatregelprogramma	9
3.2.6.	Jaarlijkse evaluatie.....	9
3.2.7.	Verslaglegging in het volgende SGBP	9
3.2.8.	Geen problemen in andere waterlichamen/met andere regels	10
4.	Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid	10
5.	Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid.....	10
5.1.	Wie doet het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	10
5.2.	Waar doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	10
5.3.	Hoe doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?.....	11
5.3.1.	Vorm die de motivering aanneemt.....	11
6.	Bestuurlijke beslisruimte	11
7.	BIJLAGE: achtergrondinformatie	11
7.1.	Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid	11
7.2.	Eerdere aanbevelingen Europese Commissie	12
7.3.	Relevante Guidance documents.....	12
7.4.	Relevante afspraken in Europees verband	12
7.5.	Ervaringen in het buitenland	12

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

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)

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

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.

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 tijdelijke achteruitgang (artikel 4 lid 6 KRW). De situatie kan zich namelijk voordoen dat het doelbereik voor een KRW-doel op koers ligt voor 22 december 2027, maar dat zich gedurende de planperiode 2022-2027 een achteruitgang van het betreffende kwaliteitselement voordoet/heeft voorgedaan die tijdelijk van aard is, maar die er wel voor zorgt dat gedurende de planperiode achteruitgang plaatsvindt en eventueel ook dat op 22 december 2027 niet aan het betreffende KRW-doel wordt voldaan. In bepaalde gevallen biedt artikel 4 lid 6 KRW hiervoor een rechtvaardigingsgrond. Dit is aan de orde als de tijdelijke achteruitgang het gevolg is van een situatie van overmacht. Het moet dan gaan om een gebeurtenis die uitzonderlijk is of redelijkerwijs niet te voorzien.

2. Stappenplan toepassing uitzonderingsmogelijkheid tijdelijke achteruitgang

Per KRW-doel dat niet gehaald is op 22 december 2027 door een tijdelijke achteruitgang, of dat wel gehaald is maar waarvoor in de periode van SGBP3 achteruitgang van de toestand is opgetreden, moeten de volgende stappen gezet worden voor een correct gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheid:

1. Geef een omschrijving van de overmachtssituatie (waar gaat het om, wat is de oorzaak van de tijdelijke achteruitgang: droogte, overstroming, een ongeval, of wat anders, wanneer en waar trad deze op);
2. Onderbouw dat sprake is van uitzonderlijke omstandigheden⁷ (qua intensiteit en/of duur) en/of omstandigheden die niet redelijkerwijs te voorzien waren, of dat anderszins sprake is/was van een overmachtssituatie (het moet gaan om een niet-toerekenbare onmogelijkheid) (zie verder paragraaf 3.1 van deze handreiking);

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 prioritair stoffen in 2013.

⁷ Doe dit bij droogte door in elk geval een statistische analyse te maken van de afwijking van de neerslag ten opzichte van de gemiddelde situatie en van de intensiteit en duur van dit neerslagtekort.

3. Geef een beschrijving van de tijdelijke achteruitgang die is opgetreden voor het betreffende kwaliteitselement (wanneer en in welke mate trad achteruitgang op) en maak aannemelijk dat dit het gevolg is van de overmachtssituatie (wijs op een causaal verband);
4. Geef een beschrijving van de genomen of nog te nemen maatregelen om de achteruitgang te voorkomen, verminderen of ongedaan te maken, en geef van maatregelen die niet genomen zijn/worden maar wel beschikbaar zijn, een onderbouwing dat ze technisch onhaalbaar zijn of onevenredig kostbaar (zie verder paragrafen 2.3.2 en 2.3.3 van deze handreiking);
5. Neem de genomen of te nemen maatregelen op in het betreffende water(beheer)programma;
6. Geef aan hoe invulling is gegeven aan de verplichting tot jaarlijkse evaluatie (zie verder paragraaf 3.2.6 van deze handreiking).

3. Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

3.1. Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is

Op grond van art. 4 lid 6 KRW is de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing als de tijdelijke achteruitgang het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperioden, of het gevolg is van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen.⁸

Het breedste begrip dat hierin aan de orde komt, is het begrip ‘overmacht’. Hierbij gaat het in het algemeen om een niet-toerekenbare onmogelijkheid om een verplichting na te komen. Die onmogelijkheid kan het gevolg zijn van een natuurlijke oorzaak (zoals overstromingen of droogte), maar ook van menselijk handelen (zoals ongevallen). In die zin zijn de andere gevallen die genoemd worden in art. 4 lid 6 KRW meer specifieke voorkomens van dit bredere overmachtsbegrip. Hiermee kan de uitzonderingsmogelijkheid dan ook méér situaties omvatten dan enkel de specifiek genoemde voorbeelden van overstromingen, droogte en ongevallen.

⁸ Systematisch benaderd zijn hierin de volgende vijf gevallen te onderscheiden: 1) De tijdelijke achteruitgang komt door uitzonderlijke omstandigheden met een natuurlijke oorzaak; 2) De tijdelijke achteruitgang komt door redelijkerwijs niet voorzienbare omstandigheden met een natuurlijke oorzaak; 3) De tijdelijke achteruitgang komt door uitzonderlijke omstandigheden als gevolg van overmacht; 4) De tijdelijke achteruitgang komt door redelijkerwijs niet voorzienbare omstandigheden als gevolg van overmacht; 5) De tijdelijke achteruitgang komt door omstandigheden veroorzaakt door redelijkerwijs niet voorzienbare ongevallen.

Klimaatverandering

De vraag kan opkomen of bijvoorbeeld ook klimaatverandering als een vorm van overmacht kan gelden waarvoor deze uitzonderingsmogelijkheid kan worden ingeroepen, of dat daarvoor geldt dat het een door de mens veroorzaakt/nog te stoppen fenomeen betreft dat niet kan rechtvaardigen dat tijdelijk een achteruitgang van de watertoestand optreedt.

Hierbij is relevant of binnen de betreffende periode Nederlandse overheden daadwerkelijk beslissende invloed hadden kunnen uitoefenen op het betreffende natuurlijke proces in een mate die maakt dat de achteruitgang van de watertoestand zich niet zou hebben voorgedaan.

Wat dit betreft geldt dat Nederlandse overheden binnen de planperiode waarover nu verantwoording wordt afgelegd (de looptijd van het derde stroomgebiedbeheerplan) geen doorslaggevende invloed hebben kunnen uitoefenen op het bestaan/voortduren van klimaatverandering. Daarmee valt klimaatverandering dus niet al bij voorbaat ‘af’ als natuurlijke oorzaak waarop gewezen zou kunnen worden ter onderbouwing van een beroep op tijdelijke achteruitgang. Voor een beroep op klimaatverandering als achterliggende reden voor tijdelijke achteruitgang, moet daarnaast onderbouwd kunnen worden dat ook de *gevolgen* van die klimaatverandering (bijvoorbeeld het droogvallen van beken) – die de directe oorzaak zijn van de tijdelijke achteruitgang – niet voorkomen of afdoende beperkt konden worden.

Onderscheidend is met name of de omstandigheden die tot de achteruitgang leiden ‘uitzonderlijk’ zijn, of redelijkerwijs niet voorzienbaar en of ze niet kunnen worden toegerekend aan de lidstaat (en de lidstaat ze dus niet zelf (mede) veroorzaakt of onvoldoende voorkomt).

Van belang is verder dat de criteria van uitzonderlijkheid en onvoorzienbaarheid niet cumulatief zijn gesteld. Omstandigheden die weliswaar voorzienbaar zijn maar toch uitzonderlijk, kunnen dus nog steeds binnen de reikwijdte van deze uitzonderingsmogelijkheid vallen. De droogte die in Nederland de laatste jaren vrijwel iedere zomer optrad is een voorbeeld van een omstandigheid die weliswaar niet geheel onvoorzienbaar was, maar die desalniettemin mogelijk wel uitzonderlijk te noemen is, gezien de extreme neerslagtekorten ten opzichte van langjarig gemiddelden (zie het tekstkader hieronder). De extreme overstromingen in de zomer van 2021 vormen een voorbeeld van omstandigheden die zowel redelijkerwijs onvoorzienbaar als uitzonderlijk te noemen zijn.

Daarnaast is van belang dat de uitzonderlijkheid of onvoorzienbaarheid niet alleen zien op de *oorzaak* van de omstandigheden die tot achteruitgang leiden (de natuurlijke omstandigheden of overmacht), maar ook op de *gevolgen* daarvan. Als voorbeeld noemt Guidance Document 20 overstromingen die qua intensiteit (bijvoorbeeld optredende waterpeilen) niet direct uitzonderlijk of onvoorzienbaar te noemen zijn, maar die wel leiden tot uitzonderlijke of onvoorzienbare gevolgen voor de waterkwaliteit. Gedacht kan worden aan het voorbeeld waarbij een relatief kleine overstroming leidt tot het vrijkomen van een voorheen geïsoleerde verontreiniging.

Onderbouwing van uitzonderlijkheid van omstandigheden

Artikel 4 lid 6 KRW noemt twee voorbeelden van uitzonderlijke omstandigheden met een natuurlijke oorzaak, te weten: extreme overstromingen en lange droogteperiodes. Het uitzonderlijke van deze omstandigheden komt naar voren in de intensiteit ('extreem') en duur ('lang') ervan. Aangenomen moet worden dat ook minder extreme overstromingen die wel lang duren, ook als uitzonderlijk moeten worden aangemerkt. Hetzelfde geldt voor droogte die minder lang duurt maar wel extreem is.

Specifiek voor het geval van droogteperiodes bevat Guidance Document 20 een aparte bijlage (Annex III: Background information on prolonged droughts) waarin wordt aangegeven hoe onderbouwd moet worden dat sprake is van een droogteperiode waarop de uitzonderingsmogelijkheid ziet. Hieruit volgt dat in elk geval een statistische analyse gemaakt moet worden van de afwijking van de neerslag ten opzichte van de gemiddelde situatie en op de intensiteit en duur van dit neerslagtekort. Hiermee moet onderbouwd worden waarom de betreffende omstandigheden 'uitzonderlijk' zijn in de zin van artikel 4 lid 6 KRW. Aangegeven wordt dat een dergelijke kwantitatieve benadering ook aangewezen is om te onderbouwen dat sprake is van extreme overstromingen.

Van belang is dat deze uitzonderingsmogelijkheid alleen van toepassing is voor zover de achteruitgang (of het dientengevolge niet voldoen aan de verbeterdoelstelling op 22 december 2027) inderdaad het gevolg is van een overmachtssituatie. In de praktijk kan het zo zijn dat verschillende oorzaken tegelijk van toepassing zijn, waardoor op 22 december 2027 niet aan de verbeterdoelstelling is voldaan. Zo kan er een verbeteropgave liggen die ingevuld moet worden met positieve planmaatregelen en kan er zich tijdens de uitvoering daarvan een overmachtssituatie voordoen (bijvoorbeeld: voor het bereiken van een KRW-doel voor een biologisch kwaliteitselement moeten diverse inrichtingsmaatregelen genomen worden die nog niet geheel zijn afgerond, of waarvan het beoogde effect nog niet geheel is ingetreden, en op dat moment ondervindt het betreffende kwaliteitselement ook negatieve effecten door een langdurige droogte).

Per geval zal een inschatting moeten worden gemaakt wat de toestand van dat kwaliteitselement zou zijn geweest *zonder* die overmachtssituatie. Dit is nodig om te kunnen beoordelen of de achteruitgang van de toestand of het niet verbeteren van die toestand enkel het gevolg is van de tijdelijke overmachtssituatie, of dat de toestand van het waterlichaam ook achteruit was gegaan of niet voldoende was verbeterd zonder die overmachtssituatie. Een beroep op art. 4 lid 6 KRW excuseert alleen datgene dat het resultaat of gevolg is van de overmachtssituatie; voor het overige zal een beroep op een andere uitzonderingsgrond moeten worden gedaan.

3.2. Toepasselijke randvoorwaarden

Art. 4 lid 6 KRW bevat de volgende voorwaarden voor de toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid:

1. De voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedsbeheersplan vermeld;
2. Alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen en om het bereiken van de doelstellingen voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen niet in het gedrang te brengen;
3. Alle haalbare⁹ maatregelen worden genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden;
4. De te nemen maatregelen mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer de omstandigheden die de tijdelijke achteruitgang veroorzaakten, niet meer bestaan;
5. De te nemen maatregelen worden opgenomen in het maatregelenprogramma;
6. De gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd; en
7. In de volgende bijwerking van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die zijn of zullen worden genomen.

Daarnaast volgt uit art. 4 lid 8 KRW dat toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid er niet toe leidt dat het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhinderd of in gevaar gebracht wordt, en dat dit verenigbaar is met andere EU-regels op milieugebied. Uit art. 4 lid 9 KRW volgt ten slotte dat bij toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid het beschermingsniveau gehandhaafd blijft dat volgde uit Europese natuur- en milieurichtlijnen ten tijde van de inwerkingtreding van de KRW.

Deze vereisten worden hieronder verder uitgewerkt.

3.2.1. *De voorwaarden worden in het SGBP vermeld*

Hoewel tijdelijke achteruitgang zich in de regel voordoet tijdens een plancyclus en een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid achteraf in het SGBP gemotiveerd kan worden (zie paragraaf 3.2.7), lijkt art. 4 lid 6 KRW te vereisen dat de voorwaarden voor het aanvoeren van uitzonderlijke omstandigheden en daarvoor passende indicatoren *vooraf* in het SGBP worden opgenomen. Dit is tot nu toe niet gebeurd in de Nederlandse SGBP's.

In SGBP4 wordt dit gerepareerd en zal uiteengezet worden wat de Nederlandse voorwaarden zijn waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren. De invulling hiervan zal ruim genoeg zijn om in elk geval de

⁹ Art. 4 lid 6 KRW verwijst naar art. 4 lid 4 onder a KRW. Hieruit volgt dat technisch onhaalbare en onevenredig kostbare maatregelen buiten beschouwing gelaten kunnen worden. Dit wordt ook zo gesteld in Guidance Document 20.

volgende drie overmachtssituaties expliciet af te dekken (en waarbij tevens ruimte wordt gelaten voor een categorie overige overmachtssituaties):

1. Droogte;
2. Overstromingen;
3. Ongevallen.

Hoewel dit strikt genomen mogelijk niet kan baten voor een beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid bij tijdelijke achteruitgang die heeft plaatsgevonden gedurende SGBP3, is de verwachting dat deze mogelijke onvolkomenheid niet zal leiden tot een inbreukprocedure, omdat de onvolkomenheid op dat moment al hersteld is in het nieuwe SGBP. De Europese Commissie heeft hierover ook nog nooit een opmerking gemaakt.

3.2.2. Alle haalbare stappen nemen om verdere achteruitgang te voorkomen en andere waterlichamen te beschermen

Deze randvoorwaarde vergt dat alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen genomen moeten worden om de oorzaken van de achteruitgang weg te nemen of te verminderen, de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te verminderen/stoppen, en om de reikwijdte van het probleem zoveel mogelijk te beperken en niet andere waterlichamen te laten treffen. Het gaat hier gezien de formulering om een inspanningsverplichting.

Het gaat hierbij om een breed scala aan mogelijke maatregelen die zullen afhangen van het concrete probleem dat voorligt. Bij droogte kan onder meer gedacht worden aan het herverdelen van water conform de wettelijke verdringingsreeks¹⁰ (waarbij onomkeerbare natuurschade met prioriteit voorkomen moet worden, maar waarbij ook een aandachtspunt is dat de inlaat van gebiedsvreemd water ook negatieve ecologische effecten kan hebben), het stoppen of terugdringen van lozingen als lage afvoerdebieten onvoldoende verdunning meer bieden om normoverschrijdingen te voorkomen, of het stilleggen van onttrekkingen van grond- en of oppervlaktewater. Bij overstromingen en ongevallen kan onder meer gedacht worden aan het indammen van vrijgekomen verontreinigingen.

Vanwege de onvoorspelbaarheid van de precieze nodige maatregelen voorziet deze handreiking niet in een uitputtende lijst mogelijkheden. Wel kan aangegeven worden dat steeds alle mogelijke maatregelen overwogen moeten worden en dat van de beschikbare maatregelen die niet genomen worden maar waarvan wel verwacht zou kunnen worden dat ze in aanmerking zouden komen, onderbouwd wordt waarom die niet redelijkerwijs haalbaar waren.

¹⁰ De wettelijke verdringingsreeks geeft een onderbouwde afweging van belangen en daarmee ook een start van de motivering of een maatregel tijdens droogte redelijkerwijs haalbaar is. Van een maatregel die niet in aanmerking komt op grond van de verdringingsreeks, kan gezegd worden dat die niet redelijkerwijs haalbaar is. Dat zou immers ten koste gaan van hogere belangen die getroffen worden door de droogte. Van een maatregel die wel in aanmerking komt op grond van de verdringingsreeks, kan echter niet enkel om die reden al geconcludeerd worden dat het gaat om een redelijkerwijs haalbare maatregel. Dat zal dan nog steeds bepaald moeten worden op basis van de feitelijke omstandigheden van het geval (de maatregel kan bijvoorbeeld onevenredig kostbaar zijn).

Hoewel de tekst van de richtlijn dit niet expliciet aangeeft, mag aangenomen worden dat maatregelen in elk geval niet haalbaar zijn als ze technisch onhaalbaar zijn of onevenredig kostbaar.¹¹

3.2.3. *Alle haalbare herstelmaatregelen nemen*

Het gaat hierbij niet zozeer om het voorkomen van verdere achteruitgang, maar om het zo spoedig mogelijk herstellen van het waterlichaam waarin de tijdelijke achteruitgang optrad in de toestand waarin het zich bevond voordat de overmachtssituatie intrad. Het nemen van dergelijke herstelmaatregelen zal in elk geval aan de orde zijn als de oorzaak van de tijdelijke achteruitgang is verdwenen, maar kan ook al gedurende de aanwezigheid van die oorzaak spelen (bijvoorbeeld het herverdelen van oppervlaktewater tijdens droogte conform de verdringingsreeks). Uit Guidance Document 20 volgt dat de duur van de tijdelijke achteruitgang zoveel mogelijk beperkt moet worden en dat deze samenhangt met enerzijds de duur van de optredende omstandigheden die tot de achteruitgang leidden en anderzijds de haalbaarheid van de herstelmaatregelen.

De maatregelen die hier genomen moeten kunnen qua type overlappen met de maatregelen beschreven in de vorige paragraaf (aanvullend daarop kan ook gedacht worden aan het herintroduceren van verdwenen soorten en het opruimen van ontstane verontreiniging), en zijn evenmin op voorhand af te bakenen. Ook hier geldt dat van beschikbare maatregelen steeds onderbouwd moet worden of ze redelijkerwijs haalbaar zijn. Uit de tekst van de KRW¹² volgt dat maatregelen in elk geval niet haalbaar zijn als ze technisch onhaalbaar zijn of onevenredig kostbaar.

Permanente achteruitgang

Als herstelmaatregelen niet mogelijk zijn en de achteruitgang niet tijdelijk is, maar permanent, kan geen beroep gedaan worden op deze uitzonderingsmogelijkheid. Guidance Document 20 wijst wat dit betreft op overstromingen vanuit zee, die tot permanente achteruitgang leiden door erosie van de kust. Bij een permanente achteruitgang ten gevolge van natuurlijke omstandigheden moet bekeken worden of een technische doelaanpassing aangewezen is.

Hoewel naar de letter genomen geen beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging mogelijk is om permanente achteruitgang door overmacht te voorkomen (art. 4 lid 5 KRW is immers niet genoemd als uitzonderingsgrond in art. 4 lid 1 onder a sub i KRW noch in art. 4 lid 1 onder b sub ii KRW), lijkt het systeem van de KRW wel te vereisen dat ook bij een dergelijke overmachtssituatie een uitzonderingsmogelijkheid beschikbaar is. Voor het minder erge geval (tijdelijke achteruitgang) is immers een rechtvaardigingsgrond beschikbaar. De logica verzet zich er dan tegen dat de richtlijn lidstaten in de ergere overmachtssituatie (permanente achteruitgang) dan geen rechtvaardigingsgrond biedt.

¹¹ Analooq aan de expliciete verwijzing in onderdeel d van artikel 4 lid 6 KRW. Dit wordt verder besproken in paragraaf 3.2.3 van deze handreiking.

¹² Artikel 4 lid 6 onder d KRW.

3.2.4. *Geen maatregelen nemen die na afloop herstel in de weg staan*

De hier bedoelde randvoorwaarde vereist dat de ingevolge de vorige twee subparagrafen te nemen maatregelen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan, wanneer de omstandigheden die de tijdelijke achteruitgang veroorzaakten niet meer bestaan.

Nu niet duidelijk is welke maatregelen die genomen worden ter herstel van het waterlichaam tegelijk verder herstel in de weg kunnen staan, lijkt deze randvoorwaarde geen feitelijke relevantie te hebben in de praktijk.

3.2.5. *Maatregelen opnemen in het maatregelprogramma*

Op grond van dit vereiste moeten de maatregelen bedoeld in subparagrafen 3.2.2 en 3.2.3 in het maatregelenprogramma worden opgenomen. Aan dit vereiste kan invulling worden gegeven door de betreffende maatregelen op te nemen in het betreffende water(beheer)programma.

3.2.6. *Jaarlijkse evaluatie*

Op grond van dit vereiste worden de gevolgen van de uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden jaarlijks geëvalueerd. Het gaat bij deze 'gevolgen' om de tijdelijk opgetreden achteruitgang. Onduidelijk is wat precies bedoeld wordt met een jaarlijkse evaluatie van die achteruitgang. De KRW licht dit niet verder toe.

Aangenomen mag worden dat deze verplichting alleen speelt gedurende de periode dat achteruitgang optreedt en dat daarna geen jaarlijkse evaluatie meer nodig is. Wat betreft de inhoud van de evaluatie lijkt het logisch dat gemonitord wordt om te bezien of/in hoeverre de situatie zich herstelt (wanneer de reguliere monitoring dit onvoldoende in beeld brengt binnen de periode van een jaar, lijkt aanvullende monitoring aangewezen). Op basis van de monitoringsresultaten kan dan worden bezien of extra/andere maatregelen nodig zijn.

3.2.7. *Verslaglegging in het volgende SGBP*

Op grond van dit vereiste moet in SGBP4 een overzicht worden gegeven van de effecten van de overmachtssituatie en van de maatregelen die zijn genomen (of zullen worden genomen als de achteruitgang nog voortduurt of het herstel nog niet is ingetreden). Hieraan kan het best invulling gegeven worden door bij het beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid (die in het betreffende SGBP plaatsvindt), op te nemen:

1. Een omschrijving van de overmachtssituatie (waar gaat het om, wat is de oorzaak van de tijdelijke achteruitgang);
2. Een beschrijving van de tijdelijke achteruitgang (wat waren de gevolgen voor het kwaliteitselement dat achteruit is gegaan, wanneer en in welke mate trad achteruitgang op);
3. Een beschrijving van de maatregelen (dit volgt al uit subparagrafen 3.2.2 en 3.2.3).

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

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

Dit vereiste lijkt in de praktijk geen betekenis te hebben want wanneer tijdelijke achteruitgang daadwerkelijk door een overmachtssituatie wordt veroorzaakt, dan kan die overmachtssituatie feitelijk zo ernstig zijn dat ook in andere waterlichamen het bereiken van de KRW-doelen in gevaar komt, of dat het beschermingsniveau dat geboden werd door deze oudere Europese richtlijnen feitelijk niet meer kan worden gehandhaafd. Dat betekent echter niet dat dat dan het gevolg is van het inroepen van de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang; de feitelijke overmachtssituatie is dan de oorzaak.

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 KRW, ook al is het doel op 22 december 2027 nog niet bereikt, en/of ook al heeft in de planperiode 2022-2027 een achteruitgang van de toestand plaatsgevonden.

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.

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*

De motivering wordt opgenomen in het betreffende SGBP. In het stappenplan beschreven in paragraaf 2 van deze handreiking is nader aangeduid welke motivering gegeven moet worden.

6. Bestuurlijke beslissruimte

Maatregelen die niet redelijkerwijs haalbaar zijn, hoeven niet genomen te worden. Voor de beantwoording van de vraag of maatregelen redelijkerwijs mogelijk zijn, kan het beste worden aangesloten bij de criteria ‘technisch onhaalbaar’ en ‘onevenredig kostbaar’. Specifiek de vraag of sprake is van onevenredige kostbaarheid zal deels een politiek-bestuurlijke afweging vergen.

7. BIJLAGE: achtergrondinformatie

7.1. Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid

De uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering is opgenomen in art. 4 lid 6 KRW. Deze bepaling luidt als volgt:

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen is niet strijdig met de voorschriften van deze richtlijn, indien deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien, met name extreme overstromingen of lange droogteperiodes, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen, op voorwaarde dat aan alle navolgende voorwaarden is voldaan:

- a) Alle haalbare stappen worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen niet in het gedrang te brengen;*
- b) de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden in het stroomgebiedsbeheersplan vermeld;*
- c) de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen, worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan;*
- d) de gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd, en onder voorbehoud van de redenen zoals uiteengezet in lid 4, onder a), worden alle haalbare maatregelen genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden, en*

- e) *in de volgende bijwerking van het stroomgebiedsbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de omstandigheden en van de maatregelen die overeenkomstig de punten a) en d) zijn of zullen worden genomen.*

7.2. Eerdere aanbevelingen Europese Commissie

Nederland heeft in SGBP3 in 87 waterlichamen een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang.

De Europese Commissie heeft SGBP3 geëvalueerd. In het rapport¹³ merkt zij op dat in 30 van deze gevallen naar haar oordeel ten onrechte een beroep is gedaan deze uitzonderingsmogelijkheid, aangezien het zou gaan om natuurlijke variaties en effecten van monitoring-artefacten.¹⁴ Een specifieke aanbeveling wordt niet gedaan.

De letterlijke tekst van de evaluatie op dit punt luidt:

Article 4(6) exemptions (temporary deterioration)

Regrettably their number has seriously increased from 18 in the 2nd RBMPs to 87 in the 3rd RBMPs, affecting (only) surface water bodies in two RBDs (86 in the Rhine RBD and one in the Meuse RBD). Most exemptions were justified by reference to natural causes (prolonged dry summers in 2018, 2019 and 2020), two because of accidents and four because of force majeure. Factsheets explain, for each affected water body, quality elements affected (e.g. phytoplankton, specific pollutants, physico-chemical parameters), reasons, planned measures and their anticipated impact. In some cases (30 water bodies), the justification is not appropriate because it refers to natural variations/monitoring effects (an effect of methodology/monitoring). In 55 water bodies, the reasons for deterioration of physico-chemical quality elements were explained by drought/peak discharges. Where drought/showers are mentioned as grounds, in most cases this concerns an effect on physicochemical parameters; in only a few cases, biological quality elements are also affected. According to the Netherlands, this should therefore mainly be seen as an early warning, rather than as an actual decline.

7.3. Relevante Guidance documents

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

7.4. Relevante afspraken in Europees verband

Niet van toepassing.

7.5. Ervaringen in het buitenland

Vlaanderen: [Onderbouwing van afwijkingen op de milieudoelstellingen conform de kaderrichtlijn Water en het decreet Integraal Waterbeleid](#)

¹³ [Commission Staf Working Document. Third River Basin Management Plans, Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans. Member State: Netherlands. SWD\(2025\) 32 final.](#)

¹⁴ Hierbij gaat het om een storing of afwijking in de meting door monitoringapparatuur, die geen verband houdt met de werkelijke activiteit die wordt gemeten.

“Indien de achteruitgang is vastgesteld zijn verschillende verklaringen mogelijk, onder te verdelen in 2 groepen: misclassification en tijdelijke achteruitgang. (...) Indien een waterlichaam aan al deze voorwaarden voldoet, is er sprake van een achteruitgang. Voor deze waterlichamen werd een nader onderzoek opgesteld om te achterhalen wat de oorzaak is van deze achteruitgang en of het wel degelijk een tijdelijke achteruitgang betreft. Daarbij worden volgende zaken gecontroleerd:

- alternatieve indexen die ter beschikking zijn (zoals BBI¹⁵ in plaats van MMIF¹⁶)
- de detailresultaten die voor deze beoordelingen gebruikt zijn om te achterhalen of er fouten zijn gebeurd bij de monsternamen of de beoordeling;
- nader onderzoek van het gebied stroomopwaarts het meetpunt om na te gaan of er fysieke verklaringen in de waterloop kunnen gevonden worden die wijzen op een (tijdelijke) achteruitgang.”

¹⁵ Biotic Index, een oudere methode die in Vlaanderen werd gebruikt voor het beoordelen van de biologische waterkwaliteit met behulp van macro-invertebraten.

¹⁶ Multimetrische Macro-invertebratenindex Vlaanderen, de huidige, meer geavanceerde methode die in 2011 de BBI verving.