

Kaderrichtlijn Water

Standaardmotivering grensoverschrijdende belasting Artikel 4, lid 5 KRW

Deze standaardmotivering is onderdeel van een reeks standaardmotiveringen 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 standaardmotiveringen 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 standaardmotivering is in het Bestuurlijk Overleg KRW van 5 maart 2026 vastgesteld en kan nu als werkversie in de praktijk gebruikt worden. Op basis van nieuwe inzichten in het Europese en het landelijke traject richting eind 2027 kan de standaardmotivering nog worden geactualiseerd.

Standaardmotivering grensoverschrijdende belasting (artikel 4, lid 5 KRW: doelverlaging vanwege niet haalbaar)

In dit document staat de standaardmotivering die gebruikt kan worden bij een beroep op artikel 4, lid 5 KRW, waar het gaat om het niet bereiken van een KRW doel vanwege grensoverschrijdende belasting. In dit document vindt u eerst onder 'inhoud standaardmotivering' de teksten die ingevuld en vervolgens overgenomen kunnen worden. De toelichting en het stappenplan zijn bedoeld ter verduidelijking van de in te vullen velden en te gebruiken teksten voor de opsteller en hoeven daarom niet overgenomen te worden.

Inhoud standaardmotivering

<< toe te passen in een specifiek KRW-waterlichaam waarin een KRW-doel niet bereikt is. De tekst dient overgenomen en aangevuld te worden voor het specifieke waterlichaam >>

Krw oppervlaktewaterlichaam: <naam waterlichaam>

Voor <invullen: stof/kwaliteitselement> is het KRW-doel niet bereikt. Voor <kiezen: deze stof/dit kwaliteitselement> wordt een minder strenge doelstelling vastgesteld (de uitzondering van art. 4 lid 5 KRW), te weten de huidige toestand, omdat het bereiken van het KRW-doel onhaalbaar is gebleken binnen de termijn van SGBP3, door een aantasting van het waterlichaam, te weten de <invullen menselijke activiteit of natuurlijke gesteldheid: vervuilingsbron buitenland>.

Deze buitenlandse belasting betreft <invullen via welke weg buitenlandse belasting het oppervlaktewaterlichaam raakt:

- verontreiniging die zich van bovenstrooms gebied naar benedenstrooms gebied verplaatst.
- atmosferische depositie vanuit het buitenland.
- via zeestroming>

De buitenlandse belasting voor <invullen naam stof / kwaliteitselement> is <invullen: kwantitatief of kwalitatief>.

Het waterlichaam wordt <invullen: matig/gemiddeld/sterk> beïnvloed door buitenlandse belasting. <invullen: Beschrijf de invloed van de buitenlandse belasting voor stof of chemisch kwaliteitselement op hoofdlijnen; Beschrijf de invloed van de buitenlandse belasting voor biologische kwaliteitselementen op hoofdlijnen>

[optioneel] overwogen maatregelen om buitenlandse belasting te verminderen/wegnemen

De volgende (mitigerende) maatregelen zijn overwogen om de gevolgen van de buitenlandse belasting te verminderen of weg te nemen: <invullen noem maatregelen>. Deze maatregelen zijn niet genomen omdat ze <invullen: onevenredig kostbaar of niet haalbaar> waren.

Afstemming met buurland(en)

Afstemming met buurlanden heeft in aanloop naar SGBP3 plaatsgevonden via coördinatie van de maatregelenprogramma's, waarbij:

- De coördinatie niet heeft geleid tot het oplossen van de grensoverschrijdende belasting voor <...>.
- De coördinatie gedeeltelijk heeft geleid tot het oplossen van de grensoverschrijdende belasting terzake van <....> door het nemen van de volgende maatregelen:

<in onderverdeling onderscheid maken tussen maatregelen voor niet-prioritaire stoffen en specifiek benoemen maatregelen voor prioritaire stoffen; expliciet maken wat wel is opgelost>

Er resteert een negatieve buitenlandse invloed op het doelbereik voor het waterlichaam met betrekking tot: *<kort samenvatten waar nu nog het probleem zit qua buitenlandse belasting>*

Gedurende de termijn van SGBP3 heeft er (periodiek) afstemmingsoverleg plaatsgehad met de relevante buurlanden/lidstaten. *<Invullen: op hoofdlijnen beschrijving van in welk overleg geagendeerd, wat heeft dit opgeleverd en welke acties genomen zijn, verwijst hierbij naar de verslagen>*.

- De afstemming heeft niet geleid tot het oplossen van de grensoverschrijdende belasting voor <...>.
- De afstemming heeft gedeeltelijk geleid tot het oplossen van de grensoverschrijdende belasting terzake van <....> door het nemen van de volgende maatregelen:

<in onderverdeling onderscheid maken tussen maatregelen voor niet-prioritaire stoffen en specifiek benoemen maatregelen voor prioritaire stoffen; expliciet maken wat wel is opgelost>

Er resteert een negatieve buitenlandse invloed op het doelbereik voor het waterlichaam met betrekking tot: *<kort samenvatten waar nu nog het probleem zit qua buitenlandse belasting>*

Hierbij wordt ook artikel 12 KRW toegepast en wordt dit probleem van grensoverschrijdende belasting die leidt tot het niet halen van een KRW-doel – waarvan het voor Nederland als lidstaat niet mogelijk is gebleken dat zelf op te lossen – voorgelegd aan de Europese Commissie.

Binnenlandse belasting

In het oppervlaktewaterlichaam is *<wel/niet>* sprake van beïnvloeding door binnenlandse belasting.

<invullen als er wel beïnvloeding is: Beschrijf de invloed van binnenlandse belasting voor stof of kwaliteitselement. Onderbouwen met bijvoorbeeld de emissieregistratie dat de binnenlandse belasting veel geringer is dan de buitenlandse belasting?>

Variant binnenlandse belasting 1

De volgende maatregelen met betrekking tot het behalen van het doel: *<invullen uitgevoerde maatregelen>* zijn uitgevoerd. Hiermee is de best mogelijke toestand van het waterlichaam bereikt en er vindt geen achteruitgang van de toestand van het waterlichaam plaats.

Variant binnenlandse belasting 2

De volgende maatregelen met betrekking tot het behalen van het doel: *<invullen uitgevoerde maatregelen>* zijn uitgevoerd. Hiermee is de best mogelijke toestand van het waterlichaam bereikt en er vindt geen achteruitgang van de toestand van het waterlichaam plaats.

De volgende maatregel(en) is/zijn overwogen als technisch uitvoerbaar: *<invullen: >*, maar konden om de volgende redenen niet in de planperiode 2022-2027 uitgevoerd worden.

[Gebruik standaardteksten van een andere standaardmotivering en informatie uit stoffiches]

Toelichting standaardmotivering

<< Achtergrondinformatie voor de waterbeheerder. Deze tekst dient niet overgenomen te worden >>

Grensoverschrijdende belastingen kunnen een reden zijn waarom KRW-doelen in Nederlandse waterlichamen niet worden gehaald. 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

Deze standaardmotivering kan worden ingeroepen voor alle KRW-doelen en -normen. Denk aan bijv. prioritaire stoffen, specifiek verontreinigende stoffen, nutriënten, warmte en de kwaliteitselementen zoals vis en macrofauna.

Het is mogelijk om ook in andere waterlichamen dan grenswaterlichamen een beroep te doen op deze uitzonderingsmogelijkheid. Aangetoond moet dan worden dat het niet halen van het doel ligt aan een oorzaak in het buitenland en dat er geen/weinig/geringe binnenlandse belasting is. Daarnaast moet Nederland wel alle maatregelen op zijn eigen grondgebied nemen die bijdragen aan het bereiken van de KRW-doelstelling en die niet onevenredig kostbaar of onhaalbaar zijn.

[optioneel] overwogen maatregelen om buitenlandse belasting te verminderen/wegnemen

- Een voorbeeld van een overwogen maatregel zou kunnen zijn het bouwen van een zuivering net na de grens.
- Een onderbouwing van onevenredig kostbaar met de standaardmethodiek disproportionele kosten gaat hierbij te ver. Duidelijk moet worden gemaakt dat het heel erg duur is de maatregel te nemen.

Afstemming met buurland

Doelverlaging is pas aan de orde als coördinatie met de betreffende andere lidstaat niet heeft geleid tot het oplossen van het probleem. Let op: 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. In de stoffiches is meer informatie opgenomen wanneer voor een bepaalde stof atmosferische depositie een rol speelt.

In gevallen waarin de verontreiniging afkomstig is uit een andere lidstaat, bijvoorbeeld wanneer het water in het waterlichaam verontreinigende stoffen met zich meevoert of de bovenstroomse inrichting zodanig is dat essentiële biotopen voor doelsoorten ontbreken, zal de verantwoordelijke waterbeheerder aan de andere zijde van de grens als eerste moeten worden aangesproken. Het beschrijven van hoe deze agendering heeft plaatsgevonden maakt deel uit van de motivering.

Agendering bij buurland

Veelvuldig speelt de vraag wie het contact moet leggen met het buitenland over buitenlandse belasting. In 2020 zijn hierover in de Stuurgroep Water 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.

Stappenplan – achtergrond

De volgende stappen kunnen doorlopen worden om te komen tot een onderbouwing van doelverlaging wegens onhaalbaarheid:

1. Wat is de oorzaak dat niet aan de gestelde norm is voldaan?
2. Door welke menselijke activiteiten/natuurlijke oorzaken uit het buitenland komt dat?
3. Bepaal wat het aandeel is van de buitenlandse belasting op het niet halen van het KRW-doel. O.b.v. data monitoring of een berekening. Ook kan expert judgement nodig zijn. Dit is maatwerk en vraagt vaak om afstemming met het buurland (bijvoorbeeld door joint fact finding).
4. Is deze buitenlandse belasting ter sprake gebracht in overleggen met buitenland / coördinatie / geadresseerd? Zo ja, welke overleggen (in welk verband) en zijn daar verslagen van. Zijn er maatregelen genomen om de buitenlandse belasting te verminderen?
5. Zijn er ook menselijke activiteiten/oorzaken uit het binnenland die bijdragen aan het niet halen van het KRW-doel?
6. Kun je bepalen wat het aandeel is van de binnenlandse belasting op het niet halen van het KRW-doel? O.b.v. data monitoring of bijv. emissieregistratie?

De volgende vragen gaan over binnenlandse belasting. Hiervoor dient een andere (standaard)motivering ingeroepen te worden.

7. Waarom dienen die menselijke activiteiten ecologische en sociaaleconomische behoeften?
8. Kunnen de negatieve gevolgen van die menselijke activiteiten worden voorkomen of beperkt, zo ja/nee waarom?
9. Welke maatregelen kunnen worden getroffen om de negatieve effecten van de binnenlandse belasting weg te nemen of te verminderen om aan de normen te kunnen voldoen?
10. Zijn die maatregelen in de afgelopen planperiodes door de beheerder overwogen/uitgevoerd en zo ja tot welk resultaat heeft dat geleid, zo nee waarom niet overwogen/uitgevoerd?

Gegevens die bij het invullen van deze standaardmotivering kunnen worden gebruikt zijn de geactualiseerde stoffiches, data uit de monitoring, zoals de data van de meetpunten op de grenzen, gegevens uit de landelijke emissieregistratie.