

Kaderrichtlijn Water

Koepelnotitie verantwoording 2027

Dit document is 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.

Het document is 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. Dit document is in het Bestuurlijk Overleg KRW van 5 maart 2026 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 het document nog geactualiseerd worden.

Inhoudsopgave

1. Samenvatting.....	1
2. Inleiding.....	1
3. De verschillende uitzonderingsmogelijkheden en de handreikingen	3
4. Samenhang tussen producten en te volgen proces	4
5. Planning	7
6. Afbakeningsvraagstukken.....	8
6.1. Doelfasering of doelverlaging	8
6.2. Doelverlaging en technische doelaanpassing	9
6.3. Tijdelijke achteruitgang, technische doelaanpassing of doelverlaging	12
7. Strategie	13
7.1. Uitgangspunten	13
7.2. Aanpak	14
7.2.1. Uitstel van maatregelen is nog mogelijk.....	14
7.2.2. De nodige maatregelen zijn genomen en doelbereik is in zicht.....	14
7.2.3. Alle mogelijke maatregelen zijn genomen, maar geen doelbereik in zicht: doelverlaging wegens onhaalbaarheid	14
7.2.4. Alle niet onevenredig kostbare maatregelen zijn genomen, maar geen doelbereik in zicht: doelverlaging wegens onevenredige kostbaarheid	15
7.2.5. Niet alle maatregelen zijn genomen: ‘tijdelijke’ doelverlaging	15
7.3. Toelichting bij ‘tijdelijke’ doelverlaging.....	17
8. Geadviseerde richting voor veel voorkomende situaties	19
8.1. (Inrichtings)maatregelen zijn klaar en voldoende.....	19
8.2. Alomtegenwoordige stoffen.....	19
8.3. Buitenlandse belasting	19
8.4. Rivierkreeften	20
9. Stroomschema	21

1. Samenvatting

Deze koepelnotitie is bedoeld als overkoepelend strategiedocument dat de juridische systematiek, bestuurlijke keuzes en het risicomanagement rond KRW-verantwoording in 2027 samenbrengt. Het duidt de samenhang – qua inhoud en proces – tussen de handreikingen voor gebruik van de uitzonderingsmogelijkheden, de standaardmotiveringen en de andere producten van actielijn 6 van het KRW-impulsprogramma, en bevat een ‘richtingaanwijzer’ tussen de verschillende uitzonderingsmogelijkheden, en daarmee tussen de opgestelde handreikingen (zie het stroomschema in paragraaf 8). De hierbij gekozen strategie kent twee uitgangspunten: het blijven vasthouden aan de ambitie om te zorgen voor voldoende schoon en gezond water, ook in de toekomst, en het zoveel mogelijk voldoen aan de randvoorwaarden van de KRW en daarmee het minimaliseren van juridische risico’s.

Voorop staat dat KRW-doelen zoveel mogelijk tijdig bereikt moeten worden, dat daartoe alle nodige maatregelen tijdig genomen moeten worden, en dat het inroepen van uitzonderingsmogelijkheden nadrukkelijk een laatste redmiddel is. Waar dit toch nodig is, wordt geadviseerd om een beroep op doelfasering te doen in de vorm van uitstel van maatregelen waar dat nog kan (voor de in 2013 vastgestelde nieuwe normen voor prioritair stoffen) en voor het overige om doelfasering toe te passen waar voldoende zeker is dat de reeds genomen maatregelen op een specifiek moment tot doelbereik zullen leiden. Alleen waar ook dit geen soelaas biedt, wordt geadviseerd over te gaan tot doelverlaging. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds een ‘tijdelijke’ doelverlaging, waarbij er concreet zicht is op het halen van een doel op een later moment, en anderzijds ‘reguliere’ doelverlaging, waar dit zicht er niet is. Bij ‘tijdelijke’ doelverlaging worden concrete maatregelen – die eerder niet mogelijk bleken maar nu wel – in het vooruitzicht gesteld en juridisch geborgd, om zo een doorkijk te geven naar toekomstig doelbereik of verdere doelbenadering. Bij de reguliere doelverlaging is dit niet aan de orde, maar zal wel elke zes jaar opnieuw beoordeeld worden of verbeteringen toch mogelijk zijn.

2. 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 bereikt moesten zijn. Door toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering in eerdere stroomgebiedbeheerplannen (SGBP’s), is deze datum uitgesteld tot 22 december 2027.

Met het interbestuurlijke KRW-impulsprogramma wordt alles op alles gezet om voor die datum nog zoveel mogelijk van die doelen te bereiken. Eind 2025 was 83% van de ongeveer 100.000 Nederlandse KRW-doelen bereikt. De verwachting is echter dat het niet mogelijk is om op 22 december 2027 alle KRW-doelen bereikt te hebben. Dat betekent dat op die datum in het volgende SGBP (voor de periode 2028-2033, hierna: SGBP4) voor elk niet bereikt KRW-doel opnieuw verantwoord moet worden waarom het doel nog niet is bereikt.

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

Deze verplichting om een goede toestand te bereiken geldt juridisch als een resultaatsverplichting.² Deze juridische kwalificatie 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 Het wel halen van KRW-doelen blijft uiteraard het primaire doel en deze uitzonderingsmogelijkheden gelden alleen als laatste optie.

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 SGBP4. 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.

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. Binnen het interbestuurlijke KRW-impulsprogramma is een aantal handreikingen opgesteld, waarin is beschreven hoe een geldig beroep op deze uitzonderingsmogelijkheden gedaan kan worden.

Deze koepelnotitie hangt samen met deze handreikingen en is bedoeld als overkoepelend strategiedocument dat de juridische systematiek, bestuurlijke keuzes en het risicomanagement rond KRW-uitzonderingen samenbrengt. Het fungeert in zekere zin als ‘richtingaanwijzer’ tussen de verschillende uitzonderingsmogelijkheden, en daarmee tussen de opgestelde handreikingen.

Leeswijzer

In paragraaf 3 van deze notitie wordt een overzicht gegeven van de verschillende uitzonderingsmogelijkheden die de KRW biedt en staan verwijzingen naar de handreikingen die daarvoor zijn opgesteld. In paragraaf 4 staat wie een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden moet doen en welke producten het KRW-impulsprogramma biedt om hierbij te faciliteren. Daarbij komt ook de verhouding tussen deze koepelnotitie en de overige producten aan de orde. In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de te volgen planning bij het inroepen van de uitzonderingsmogelijkheden. Paragraaf 6 gaat in op enkele afbakeningsvraagstukken tussen diverse verantwoordingsopties. Paragraaf 7 beschrijft de strategie die gevolg kan worden bij het maken van keuzes tussen de verschillende verantwoordingsopties, gebaseerd op de

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.

uitgangspunten van het behoud van ambitie en het minimaliseren van juridische risico's. Paragraaf 8 geeft richting voor enkele specifieke, veel voorkomende situaties. De notitie sluit in paragraaf 9 af met een stroomschema waarin het geheel aan keuzes tussen de verantwoordingsmogelijkheden is samengevat.

3. De verschillende uitzonderingsmogelijkheden en de handreikingen

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)

In Nederland is tot nu toe met name de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering toegepast, waardoor voor veel KRW-doelen de termijn voor het bereiken van deze doelen verlengd is met tweemaal zes jaar, tot 22 december 2027. In ongeveer 60% van de gevallen waarin de termijn is verlengd, kwam dat omdat de maatregelen niet eerder konden worden uitgevoerd.⁴ In SGBP4 kan – voor de doelen die op 22 december 2015 bereikt moesten zijn⁵ – voor het eerst niet meer worden aangevoerd dat de daarvoor benodigde verbeteringen technisch niet haalbaar zijn of onevenredig kostbaar. Die mogelijkheid is voor die KRW-doelen 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.

Voor de eerste drie hierboven genoemde uitzonderingsmogelijkheden zijn handreikingen opgesteld, die beschrijven welke randvoorwaarden van toepassing zijn bij een beroep op een uitzonderingsmogelijkheid en verduidelijken hoe een geldig beroep op een uitzonderingsmogelijkheid gedaan kan worden, waarbij zoveel mogelijk aandacht is gegeven aan juridische houdbaarheid en praktische uitvoerbaarheid. Voor het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid doelverlaging is ook een aparte handreiking opgesteld die gebruikt kan worden wanneer buitenlandse belasting de oorzaak is van het niet halen van een doel.

Een onderwerp dat samenhangt met het gebruiken van uitzonderingsmogelijkheden, is de zogeheten 'technische doelaanpassing'. Het gaat hierbij om het opnieuw vaststellen

⁴ 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.

⁵ De KRW staat wel toe dat maatregelen – wegens technische onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid – 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. Dit betreft een substantieel deel van de doelen die in 2027 naar verwachting nog niet bereikt zullen zijn.

van de ecologische KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen conform de [Handreiking KRW-doelen](#) – wat elke planperiode opnieuw moet gebeuren – met een andere uitkomst dan de vorige vaststelling. Dit onderwerp raakt ook aan de verantwoording, zie nader paragraaf 3.2 van deze notitie.

Samengevat zijn de volgende handreikingen vastgesteld, die te vinden zijn op het IPLO:⁶

1. [Handreiking doelfasering in 2027](#)
2. [Handreiking doelverlaging in 2027](#)
3. [Handreiking verantwoording in 2027 bij buitenlandse belasting](#)
4. [Handreiking tijdelijke achteruitgang](#)
5. [Handreiking technische doelaanpassing](#)

Voor de vierde uitzonderingsmogelijkheid (nieuwe activiteiten van hoger openbaar belang) is geen handreiking opgesteld, omdat deze uitzonderingsmogelijkheid naar verwachting slechts zelden gebruikt zal worden en – als die gebruikt wordt – in de regel zoveel maatwerk vereist dat een handreiking niet noodzakelijkerwijs veel meerwaarde biedt.

Per maart 2026 zullen in de KRW twee aanvullende uitzonderingsmogelijkheden opgenomen zijn, die beide zien op de relatie tussen bepaalde activiteiten en het achteruitgangsverbod van de KRW. Het gaat om de volgende gevallen:

1. Tijdelijke achteruitgang door activiteiten (art. 4 lid 7a KRW), en
2. Verplaatsen van bestaande verontreiniging (art. 4 lid 7b KRW).

In het eerste geval kan een uitzondering worden gemaakt op het achteruitgangsverbod van de KRW bij projecten met negatieve effecten op de watertoestand, als die effecten ten hoogste een jaar duren, of ten hoogste drie jaar voor effecten op biologische kwaliteitselementen. In het tweede geval kan een uitzondering worden gemaakt op het achteruitgangsverbod van de KRW bij projecten die een achteruitgang veroorzaken in een oppervlaktewaterlichaam enkel door het verplaatsen van water of sediment binnen dat waterlichaam of vanuit een ander waterlichaam, zonder dat sprake is van een netto toename van de verontreinigingsbelasting. Aan beide aanvullende uitzonderingsmogelijkheden zijn strikte randvoorwaarden verbonden.

Voor het gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheden zijn op dit moment nog geen handreikingen vastgesteld binnen het KRW-impulsprogramma. De nieuwe uitzonderingsmogelijkheden komen in deze koepelnotitie dan ook niet verder aan bod. Op een later moment wordt nog bekeken of hiervoor wel handreikingen worden vastgesteld en zo nodig wordt deze notitie dan ook daarop aangepast.

4. Samenhang tussen producten en te volgen proces

Het zijn de waterbeheerders die voor elk niet gehaald KRW-doel een beroep moeten doen op een KRW-uitzonderingsmogelijkheid. Voor de regionale wateren wordt dit beroep op een uitzonderingsmogelijkheid formeel gedaan door de provincies in het regionale waterprogramma. Zij worden hierbij ondersteund door de waterschappen.

⁶ <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/handreiking-verantwoording-krw/>.

Voor de rijkswateren wordt dit beroep formeel gedaan door de minister van Infrastructuur en Waterstaat, die daarbij ondersteund wordt door Rijkswaterstaat.

De motivering voor het inroepen van een uitzonderingsmogelijkheid moet steeds gegeven worden door degene die de uitzonderingsmogelijkheid inroept. In sommige gevallen is hierbij hulp van anderen nodig, met name wanneer het niet bereiken van een KRW-doel het gevolg is van het onvoldoende slagen van de inzet van maatregelen die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren. Een voorbeeld hiervan is de situatie waarin een overschrijding van een KRW-norm voor een chemische stof in een waterlichaam het gevolg is van afwenteling vanuit een ander waterlichaam in beheer bij een andere overheid. In dat geval zal de beheerder van het ontvangende waterlichaam voor de te geven motivering voor het in dat waterlichaam inroepen van een uitzonderingsmogelijkheid, te rade moeten gaan bij de beheerder van het waterlichaam waar de bron ligt waaruit de betreffende stof afkomstig is.

Binnen het KRW-impulsprogramma worden waterbeheerders met verschillende instrumenten gefaciliteerd om een beroep op te kunnen doen op de KRW-uitzonderingsmogelijkheden. Deze koepelnotitie kan als ingang van het te volgen proces worden gebruikt en vormt de richtingaanwijzer tussen de verschillende mogelijke uitzonderingsmogelijkheden en stuurt de wijze waarop een dergelijk beroep het beste kan plaatsvinden om risico's daarbij te minimaliseren.

Zodra duidelijk is welke uitzonderingsmogelijkheid het meest in de rede ligt (mede op basis van raadpleging van de koepelnotitie), is voor die uitzonderingsmogelijkheid steeds een handreiking beschikbaar (zie paragraaf 2 van deze notitie) waarin is aangegeven aan welke eisen een beroep op de betreffende uitzonderingsmogelijkheid moet voldoen en waarin waar mogelijk praktische handvatten voor een dergelijk beroep zijn gegeven. Hiermee kunnen de waterbeheerders zelf aan de slag gaan met het motiveren van de betreffende uitzonderingsmogelijkheid.

Om de waterbeheerders hierbij verder te faciliteren worden binnen het KRW-impulsprogramma 56 verschillende standaardmotiveringen opgesteld. Dit gebeurt voor gevallen die naar verwachting relatief vaak zullen voorkomen, en voor gevallen waarin sprake is van een motivering die samenwerking vergt tussen verschillende overheden. Deze standaardmotiveringen kunnen waterbeheerders gebruiken om in concrete gevallen een beroep op een uitzonderingsmogelijkheid te doen. Hierbij is wel nodig dat de waterbeheerder steeds nagaat of de standaardmotivering ook in het concrete geval volstaat (voor de toepasselijke criteria wordt verwezen naar de handreikingen) en dient deze waar nodig te worden toegespitst op de betreffende situatie (in veel gevallen bevatten de standaardmotiveringen hier ook concrete aanwijzingen voor). Het gaat dus nooit om het blind overnemen van de standaardmotiveringen, maar steeds om een bewuste afweging door de waterbeheerder. Het staat waterbeheerders uiteraard ook vrij om geen gebruik te maken van de standaardmotiveringen maar een eigen motivering te geven die voldoet aan de eisen zoals beschreven in de handreikingen.⁷

⁷ Een goede afstemming tussen waterbeheerders (waterschappen, provincies en Rijk) is essentieel. Het gebruik van de standaardmotiveringen faciliteert deze afstemming.

Het gebruik van deze standaardmotiveringen zal ook technisch gefaciliteerd worden door het Informatiehuis Water (IHW). Bij de uitvraag die het IHW zal doen naar het beroep op een uitzonderingsmogelijkheid bij de doelen die na de toestandsbeoordeling niet als 'goed' worden geregistreerd, worden de standaardmotiveringen via een keuzelijst ingeladen als standaardtekst, die vervolgens vrij bewerkbaar is voor de waterbeheerders. De door de waterbeheerders ingevulde motiveringen worden vervolgens weergegeven op de factsheets die het WKP per waterlichaam genereert (gezien de verwachte omvang van deze motiveringen zal gewerkt worden met een apart, nieuw deel binnen de factsheets, waarin alle motiveringen zijn weergegeven).

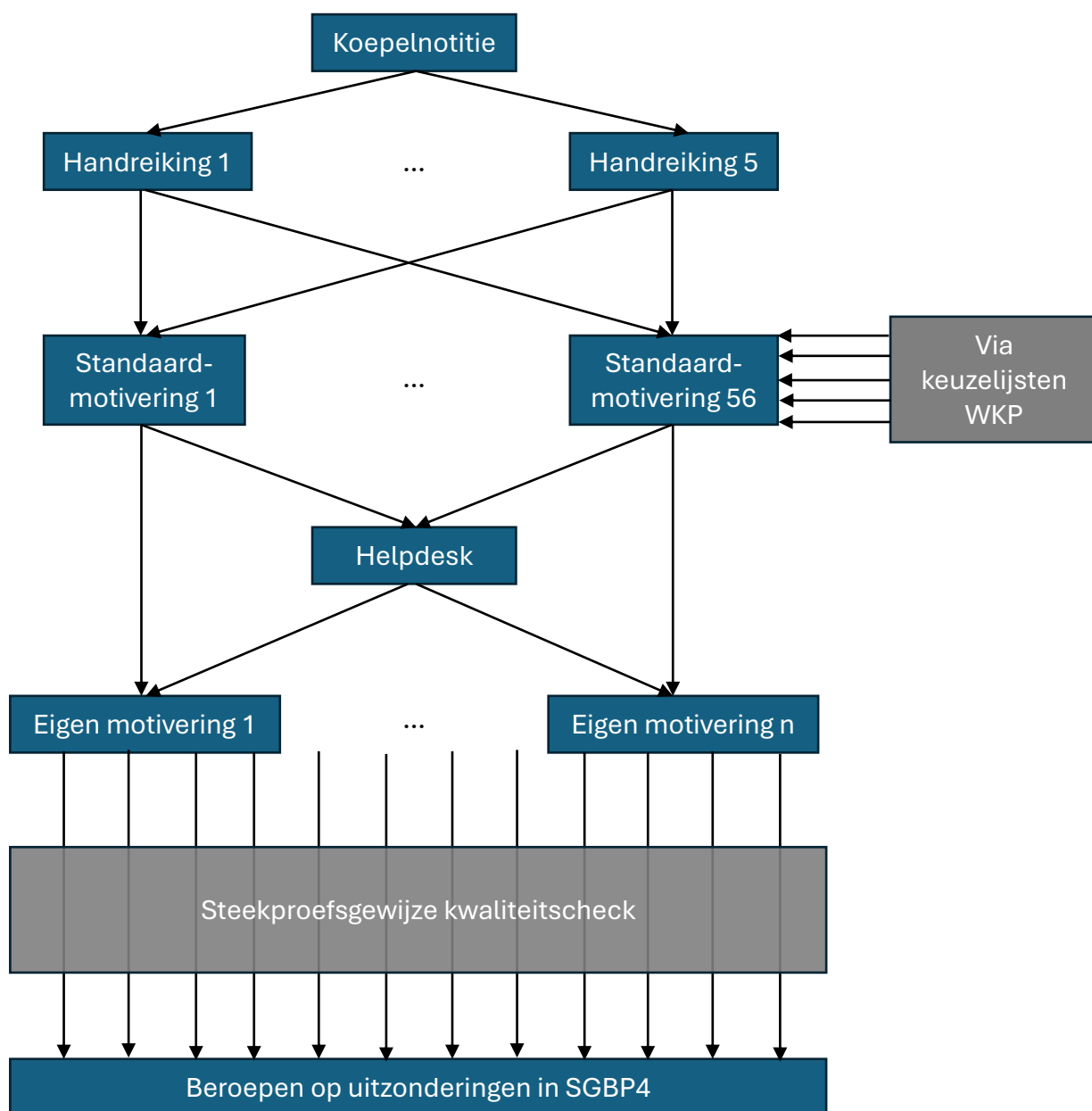
Waar waterbeheerders na gebruik van de koepelnotitie, handreikingen en standaardmotiveringen nog vragen houden over het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden in concrete gevallen, biedt het KRW-impulsprogramma een helpdesk aan waar deze vragen gesteld kunnen worden.

Ten slotte zal na het invullen van alle motiveringen in het WKP – voorafgaand aan de definitieve vaststelling van SGBP4 – nog een steekproefsgewijze kwaliteitscontrole plaatsvinden door het KRW-impulsprogramma. Hierbij wordt gekeken of de ingevulde beroepen op uitzonderingsmogelijkheden voldoen aan de juridische eisen.

De koepelnotitie, handreikingen, standaardmotiveringen en de helpdesk zijn alle bereikbaar via het IPLO.⁸

⁸ <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/handreiking-verantwoording-krw/>.

Samenvattend ziet het totaalproces er als volgt uit:



5. Planning

De planning voor het aanleveren van gegevens voor SGBP4, inclusief dus het inroepen van de uitzonderingsmogelijkheden, is beschreven in het zogeheten ‘spoorboekje’ van het IHW.⁹ Op grond daarvan moet op uiterlijk 3 juni 2026 de toestandsbepaling van de waterlichamen worden aangeleverd. Uiterlijk op dat moment staat dus vast in welke gevallen een uitzonderingsmogelijkheid moet worden ingeroepen.¹⁰ Op grond van het

⁹ <https://cuatro.sim-cdn.nl/waterkwaliteitsportaal/uploads/Spoorboekje%20KRW%202026.pdf?cb=zr-hJBS>.

¹⁰ In de praktijk zal dat al veel eerder bekend zijn. De meeste waterbeheerders hebben nu al een redelijk goed beeld van de KRW-doelen die niet bereikt zullen worden in 2027. Het is dan ook allerm minst nodig om tot 3 juni 2026 te wachten met het inroepen van uitzonderingsmogelijkheden, laat staan met de voorbereiding daarvan.

spoorboekje moet het invoeren van de uitzonderingsmogelijkheden bij het IHW aangeleverd worden in de periode tussen 13 mei 2026 en 1 juli 2026. Wijzigingen daarna zijn alleen in overleg nog mogelijk.

De exacte planning voor SGBP4 is op dit moment nog onderwerp van gesprek binnen het BO KRW.¹¹ Mocht dit nog tot wijzigingen leiden, dan zal deze notitie daar later nog op worden aangepast.

6. Afbakeningsvraagstukken

In diverse gevallen is niet op voorhand duidelijk welke uitzonderingsmogelijkheid het beste kan worden gebruikt en moet een keuze worden gemaakt tussen een aantal opties. Een aantal van deze gevallen is al in de diverse handreikingen geïdentificeerd en daarin is ook een keuze voorgesteld. Die gevallen en de bijbehorende keuzes worden hieronder samengevat.

6.1. Doelfasering of doelverlaging

Wanneer een doel nog niet bereikt is en er zijn geen verdere maatregelen mogelijk, doet zich de vraag voor of gekozen moet worden voor doelfasering (art. 4 lid 4 KRW) of doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW). Hierbij is de centrale vraag of zonder verdere maatregelen het doel wel of niet alsnog, vanzelf, bereikt zal worden in de toekomst (doelfasering is in SGBP4 alleen mogelijk wegens natuurlijke omstandigheden en niet langer wegens technische onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid). Het moet dan gaan om een concreet inzicht in een natuurlijk proces dat tijdig herstel belemmert, of dat nog doorlopen moet worden alvorens het doel bereikt zal worden. Voorbeelden zijn de natuurlijke afbraak van stoffen of populatieherstel dat volgt op herstel van migratieroutes. Nadere aanwijzingen staan in de betreffende handreiking.

Als criterium wordt dan gehanteerd: als het inzicht in het proces zodanig is dat met voldoende mate van zekerheid bekend is wanneer (grofweg) het KRW-doel bereikt zal worden, dan wordt een beroep gedaan op doelfasering met die termijn. Als een dergelijke termijn onbekend is of te onzeker is, dan wordt een beroep op doelverlaging gedaan. Het onderscheidende criterium hier is dus voldoende informatie omtrent natuurlijk herstel.

De afbakening tussen beide uitzonderingsmogelijkheden hangt *niet* samen met een op voorhand vastgestelde tijdsduur (bijvoorbeeld: als herstel korter dan x jaar duurt wordt een beroep gedaan op doelfasering en duurt het langer, dan wordt een beroep gedaan op doelverlaging). Zodra x bekend is, ligt een beroep op doelfasering met termijn x voor de hand, ongeacht de waarde van x.

Ook wanneer er in de afgelopen planperiodes in het geheel geen maatregelen mogelijk zijn geweest, kan deze vraag zich voordoen. Ook in dat geval kan een beroep op doelfasering aan de orde zijn, als de concrete verwachting is dat het doel ook zonder maatregelen, vanzelf, bereikt zal worden. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij de natuurlijke afbraak van in een waterlichaam aanwezige stoffen, zoals tributyltin. Ook

¹¹ Dit mede naar aanleiding van het opnieuw gaan maken van een 8^e Actieprogramma Nitratrichtlijn.

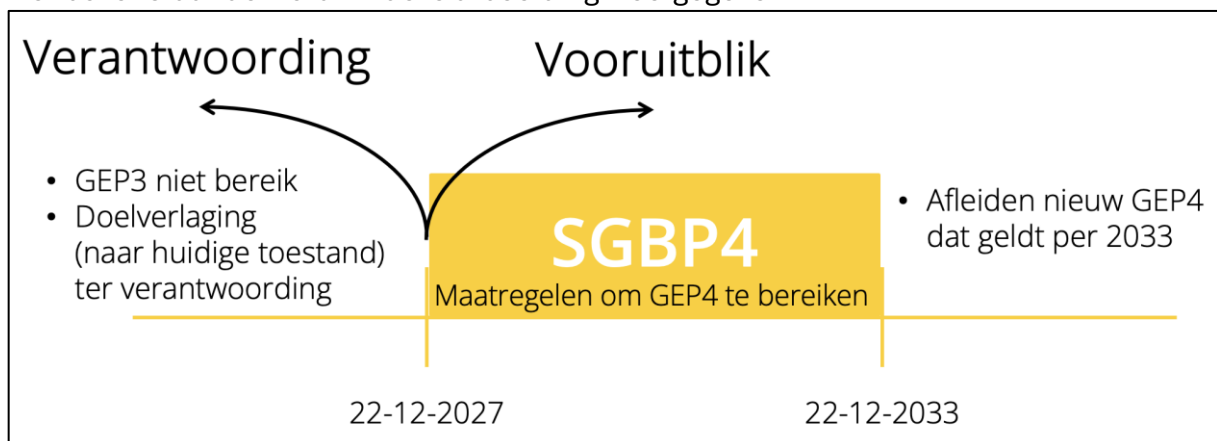
hier geldt dat een beroep op doelfasering slechts aan de orde is als de termijn tot doelbereik met voldoende zekerheid bekend is.

6.2. Doelverlaging en technische doelaanpassing

Bij elke planperiode moet het goede ecologische potentieel (GEP) steeds opnieuw worden afgeleid, zo ook in SGBP4 op 22 december 2027. Deze doelaafleiding vindt plaats conform de [Handreiking KRW-doelen](#). Als dit nieuwe GEP (hierna: GEP4) hoger of lager uitvalt dan het vorige GEP (hierna: GEP3), is sprake van een zogeheten ‘technische doelaanpassing’. Het gaat hierbij niet om een verhoging of verlaging van ambitie, maar om een meer accurate doelaafleiding, op basis van de meest recente gegevens en inzichten omtrent onder meer de effecten van de mogelijke maatregelen.

Als een dergelijke technische doelaanpassing leidt tot een GEP4 dat lager ligt dan het GEP3, moet dit strikt onderscheiden worden van het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid ‘doelverlaging’ (art. 4 lid 5 KRW). Er zijn twee belangrijke verschillen tussen beide routes. Ten eerste geldt dat bij een technische doelaanpassing het GEP verandert (een nieuw GEP4 dat verschilt van GEP3), terwijl bij doelverlaging het oude GEP3 onveranderd blijft bestaan en daar een andere, lagere doelstelling *naast* wordt gezet (bestaande uit de ten tijde van de doelverlaging laatst bekende toestand) waardoor dat GEP3 niet meer bereikt hoeft te worden. Ten tweede geldt dat doelverlaging enkel dient ter verantwoording over de *afgelopen* planperiode, terwijl een technische doelaanpassing daarentegen bepaalt wat het doel is voor de *komende* planperiode. Beide routes hebben dus een geheel ander doel en er is in beginsel ook geen sprake van een te maken keuze tussen twee verschillende routes. Er kan in SGBP4 voor dezelfde KRW-parameter zowel sprake zijn van een doelverlaging (ter verantwoording over SGBP3) als een technische doelaanpassing (als te bereiken doelstelling gedurende SGBP4).

Het bovenstaande wordt in deze afbeelding weergegeven.



Hierin is te zien dat in SGBP4 een dubbele doelstelling vervult: verantwoorden over de afgelopen planperiode en vooruitkijken naar de komende planperiode. Zo kan bij het terugkijken sprake zijn van een GEP3 dat niet bereikt is in 2027 en wordt ter verantwoording een beroep gedaan op doelverlaging waarbij de huidige toestand als minder strenge doelstelling wordt vastgesteld. Dan hoeft GEP3 niet bereikt te zijn per 22 december 2027, maar is voldoende dat die minder strenge doelstelling bereikt is (mits

voldaan is aan de randvoorwaarden die de KRW aan deze uitzonderingsmogelijkheid stelt). Die minder strenge doelstelling is vervolgens *niet* noodzakelijkerwijs de doelstelling waarop men zich richt voor de planperiode van SGBP4, maar heeft enkel een functie bij de verantwoording terugkijkend op SGBP3.

De doelstelling waarop SGBP4 gericht is, komt aan de orde bij het vooruitkijken. Hierbij wordt een nieuw GEP4 afgeleid conform de Handreiking KRW-doelen en worden gedurende de looptijd van SGBP4, waar mogelijk, de nodige maatregelen genomen om dat doel te bereiken. Het kan zijn dat dit doel ook overeenkomt met de huidige toestand (bijvoorbeeld als nieuwe inzichten in de mindere effecten van maatregelen daartoe aanleiding geven). Dan zijn geen maatregelen nodig ter verbetering van de waterkwaliteit (wel kunnen maatregelen nodig zijn om achteruitgang te voorkomen). Het kan ook zijn dat er wel nog een doelgat is. Dat doelgat kan gedicht worden in het geval sprake is van ‘tijdelijke’ doelverlaging (zie verder paragraaf 7.2.5 van deze notitie). Als de doelverlaging in zekere zin permanent is, zal aan het einde van SGBP4 blijken dat ook GEP4 niet bereikt is, en zal daarover dan in SGBP5, terugkijkend, wederom verantwoording worden afgelegd (bijvoorbeeld wederom in de vorm van het inroepen van de uitzondering van doelverlaging).

De rol van een technische doelaanpassing bij verantwoording en de werkwijze van toestandsbeoordelingen

Hierboven is aangegeven dat een technische doelaanpassing in beginsel geen invloed heeft op de verantwoording (omdat het gaat om het bepalen van een doelstelling voor SGBP4 en niet om verantwoording over de doelstelling van SGBP3). Hierop bestaat echter een uitzondering, die hieronder wordt toegelicht.

Onderdeel van SGBP4 is een toestandsbeoordeling, die voor elk KRW-doel inzichtelijk maakt of het doel bereikt is. Het gaat hierbij om een vergelijking tussen de monitoringsdata en het KRW-doel. Waar het gaat om verantwoording over de doelrealisatie in de afgelopen planperiode ligt het voor de hand om deze toestandsbeoordeling uit te voeren op basis van de doelen zoals die zijn vastgesteld aan het begin van de aflopende planperiode, in dit geval dus de doelen die in SGBP3 in 2021 zijn vastgesteld.

Als in SGBP4 de nieuwe doelaafleiding resulteert in een technische doelaanpassing en daardoor een nieuw GEP4 lager komt te liggen dan het vorige GEP3, kan het zijn dat dit GEP4 in 2027 al bereikt is. In die gevallen is het niet logisch om de toestandsbeoordeling in 2027 te baseren op het inmiddels achterhaalde GEP3 dat mogelijk nog niet is gerealiseerd, terwijl het nieuwe, meer accurate GEP4 wél is gerealiseerd. Daarom wordt ervoor gekozen in die gevallen (waarin dus GEP4 lager ligt dan GEP3) de toestandsbeoordeling uit te voeren met het GEP4. Als dat GEP4 al bereikt is, wordt de toestand voor dat KRW-doel als 'goed' geregistreerd, en is dus geen verantwoording nodig in de vorm van het inroepen van een uitzonderingsmogelijkheid. Op die manier kan een technische doelaanpassing dus wel – indirect – invloed hebben op de verantwoording.*

Dit leidt tot de volgende werkwijze:**

1. Waterbeheerders leiden de nieuwe GEP's (GEP4) af conform de Handreiking KRW-doelen en leveren deze conform het spoorboekje aan in het Waterkwaliteitsportaal (WKP).
2. Deze doelen gelden voor SGBP4 met als deadline 22 december 2033. Ze worden als zodanig aan de Europese Commissie gerapporteerd en in de factsheets getoond.
3. De toestandsbeoordeling geschiedt steeds aan de hand van de doelen uit SGBP3 (GEP3), tenzij een GEP4 lager blijkt te zijn dan een GEP3. In dat geval geschiedt de toestandsbeoordeling aan de hand van GEP4.
 - a. Daartoe wordt in het WKP de nieuwe doelenset (de GEP's4) vergeleken met de doelenset uit SGBP3 (de GEP's3). Dit leidt tot een samengestelde doelenset die wordt gebruikt voor de toestandsbepaling. Hiervoor is geen aparte actie nodig van de waterbeheerders.
4. Voor toestandsbeoordelingen vanaf 2028 wordt uitsluitend de nieuwe doelenset (GEP's4) gebruikt, omdat het daarbij niet langer gaat om verantwoording maar om het inzichtelijk maken van de voortgang ten opzichte van de nieuwe doelen die in 2033 bereikt moeten zijn.

Op deze wijze wordt voorkomen dat inspanning moet worden geleverd om motiveringen op te stellen waar dat niet nodig is, omdat het doel reeds is gehaald. In de factsheets wordt bij de weergave van de toestandsbeoordelingen steeds een korte toelichting opgenomen over deze werkwijze.

* Het omgekeerde is niet aan de orde. Wanneer een technische doelaanpassing leidt tot een GEP4 dat hoger ligt dan GEP3, dan hoeft daarover op 22 december 2027 in SGBP4 nog geen verantwoording te worden afgelegd. Deze nieuwe doelen zijn immers dan het gevolg van nieuwe inzichten die pas bij de nieuwe doelaafleiding zijn ontstaan. Daardoor kunnen die nieuwe doelen veelal redelijkerwijs nog niet zijn gerealiseerd in 2027. Daarover hoeft dan ook in SGBP4 nog geen verantwoording te worden afgelegd. Dat is pas aan de orde in SGBP5, waarbij wordt teruggekeken op het doelbereik in SGBP4.

** Deze werkwijze wijkt af van die in de vorige planperiodes. Toen zijn *steeds* de nieuwe doelen, na eventuele technische doelaanpassing, gebruikt voor de toestandsbeoordeling. Het resultaat daarvan geeft inzicht in de resterende opgave, maar geeft geen inzicht in de mate van vooruitgang ten opzichte van de oude doelen en dus niet in de vereiste verantwoording. Omdat in SGBP4 niet langer een beroep kan worden gedaan op doelfasering vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid (m.a.w. de maatregelen moeten zijn uitgevoerd), is ervoor gekozen om de toestandsbeoordeling zodanig uit te voeren dat zoveel mogelijk de voortgang van de doelrealisatie in beeld wordt gebracht.

6.3. Tijdelijke achteruitgang, technische doelaanpassing of doelverlaging

Als sprake is van achteruitgang gedurende SGBP3, waardoor op 22 december 2027 een KRW-doel niet is bereikt,¹² moet worden vastgesteld of het gaat om een tijdelijke achteruitgang, of om een (mogelijk) permanente achteruitgang. Bepalend hiervoor is of er een einddatum bepaald kan worden (in het verleden of in de toekomst) waarop de achteruitgang weer ongedaan gemaakt zal zijn.

Als sprake is van een tijdelijke achteruitgang, moet bekeken worden of dit verantwoord kan worden door een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang (art. 4 lid 6 KRW). Een van de randvoorwaarden daarbij is het nemen van de nodige herstelmaatregelen om de toestand zo snel mogelijk in de oude staat terug te brengen. Als er echter sprake is van een situatie die in beginsel valt onder de uitzonderingsmogelijkheid van tijdelijke achteruitgang, maar geen herstelmaatregelen mogelijk zijn en de achteruitgang dus niet tijdelijk is, maar permanent, kan geen beroep gedaan worden op deze uitzonderingsmogelijkheid.¹³

Als een dergelijke permanente achteruitgang het gevolg is van natuurlijke omstandigheden, moet bekeken worden of een technische doelaanpassing aangewezen is. Hierbij moet de [Handreiking KRW-doelen](#) worden toegepast. De afwezigheid van mogelijke maatregelen om de toestand verder te verbeteren, kan aanleiding zijn voor de vaststelling van een lager GEP op de hoogte van de op dat moment actuele toestand. Dit nieuwe GEP kan dan ook gebruikt worden ter verantwoording over de afgelopen planperiode (in dat geval wordt bij de toestandsbepaling in SGBP4 getoetst aan dat nieuwe GEP en wordt de toestand als ‘goed’ beoordeeld, zie paragraaf 3.2).

Mocht ook een technische doelaanpassing niet mogelijk blijken, dan kan bij een dergelijke permanente achteruitgang als laatste optie de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging gekozen worden.¹⁴ Hoewel dit naar de letter van de KRW onmogelijk lijkt (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 de minder erge overmachtssituatie (tijdelijke achteruitgang) is immers een rechtvaardigingsgrond beschikbaar. De logica verzet zich er dan tegen dat de richtlijn lidstaten in een nog ergere overmachtssituatie (permanente achteruitgang)

¹² Deze notitie gaat over de verantwoording in SGBP4 over het niet bereiken van de KRW-doelen. Naast deze verbeterdoelen staat de KRW-verplichting om achteruitgang van de toestand te voorkomen. Een achteruitgang van de toestand kan leiden tot het niet bereiken van een verbeterdoel, en dat is de situatie die hier in deze notitie behandeld wordt. Ook als achteruitgang plaatsvindt zonder dat dit de verbeterdoelstelling belemmert, is er echter verantwoording (omdat achteruitgang ook los daarvan verboden is). Ook daarbij kan de in deze notitie aangereikte lijn gevolgd worden (met als aanvulling dat achteruitgang ten gevolge van een project ook nog kan vallen onder de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4 lid 7 KRW).

¹³ Guidance Document 20 wijst wat dit betreft op overstromingen vanuit zee, die tot permanente achteruitgang leiden door erosie van de kust.

¹⁴ Het gaat dan om doelverlaging wegens onhaalbaarheid door een menselijke aantasting (als de permanente achteruitgang het gevolg is van een overmachtssituatie die ontstaan is door menselijk handelen, zoals ongevallen) of door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam (als de overmachtssituatie ontstaan is door natuurlijke processen, zoals plotselinge droogte of overstromingen).

geen rechtvaardigingsgrond zou bieden.¹⁵ NB: het gaat hier om een eigen interpretatie van de KRW; op dit punt is geen expliciete KRW-bepaling voorhanden, noch is dit aanvaard in een Guidance-document.

7. Strategie

Bij de verantwoording in 2027 over de niet gehaalde KRW-doelen wordt een strategie gevolgd die gebaseerd is op twee doelstellingen:

1. Het blijven vasthouden aan de ambitie om te zorgen voor voldoende schoon en gezond water, dat wil zeggen: het in de toekomst zo goed mogelijk (blijven) voldoen aan de KRW-doelen, en
2. Het zoveel mogelijk voldoen aan de KRW en het minimaliseren van juridische risico's.

Met het oog op deze twee doelstellingen worden de volgende uitgangspunten en aanpak gehanteerd.

7.1. Uitgangspunten

In voorkomende situaties van het niet bereiken van een KRW-doel, moet steeds een verantwoording gegeven worden. Een **eerste uitgangspunt** voor de te volgen strategie hierbij is dat een verantwoording in de vorm van een beroep op een legitieme uitzonderingsmogelijkheid van de KRW steeds te prefereren is boven een andere vorm van verantwoording, omdat de legitieme uitzonderingsmogelijkheden de enige juridisch gerechtvaardigde redenen zijn om een KRW-doel niet te bereiken.¹⁶ Bij een geldig beroep op een legitieme uitzonderingsmogelijkheid wordt toch aan de KRW voldaan, ook al is het betreffende KRW-doel niet bereikt. Bij een andere vorm van verantwoording wordt niet aan de KRW voldaan.

Een geldig beroep op een KRW-uitzonderingsmogelijkheid is uiteraard alleen mogelijk wanneer dit voldoet aan de randvoorwaarden die de KRW daaraan stelt.¹⁷ Hoewel niet in alle gevallen zeker is dat aan deze randvoorwaarden voldaan kan worden, geldt als **tweede uitgangspunt** voor de te volgen strategie dat steeds zo goed mogelijk gemotiveerd moet worden dat wel aan deze randvoorwaarden is voldaan. Hoe beter deze motivering, hoe groter de kans dat een beroep als geldig wordt beschouwd.

Bij het niet halen van een KRW-doel moet een keuze gemaakt worden welke uitzonderingsmogelijkheid wordt ingeroepen. Een **derde uitgangspunt** bij de te volgen strategie is dat steeds de uitzonderingsmogelijkheid gekozen wordt die de grootste kans van slagen heeft, zonder dat onnodig ambitieverlies optreedt.

¹⁵ Ook in de jurisprudentie van het Hof van Justitie wordt een beroep op overmacht of de 'absolute materiële onmogelijkheid tot nakoming' als buitenwettelijke rechtvaardigingsgrond aanvaard (al lijkt dit in de praktijk nog nooit succesvol te zijn ingeroepen). Zie voor overmacht: P. Craig & G. de Búrca, *EU Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press 2011, p. 430. Zie voor de absolute materiële onmogelijkheid o.a.: HvJ EU 10 juli 1990, zaak C-217/88; HvJ EU 14 juli 1993, zaak C-56/90; HvJ EU 8 juni 1999, zaak C-198/97; HvJ EU 13 november 2008, zaak C-214/07.

¹⁶ Het gaat immers om een resultaatsverplichting, zie de inleiding van deze notitie.

¹⁷ Die randvoorwaarden zijn per uitzonderingsmogelijkheid uitvoerig uiteengezet in de handreikingen.

7.2. Aanpak

Voor een aantal generieke gevallen wordt hieronder aangegeven welke uitzonderingsmogelijkheid het meest voor de hand ligt, en welke vorm van motivering daar het best bij past.

7.2.1. *Uitstel van maatregelen is nog mogelijk*

Specifiek voor de KRW-doelen die in 2013 van kracht zijn geworden bij de herziening van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, geldt dat in 2027 doelfasering nog mogelijk is wegens technische onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid. Hiervoor geldt als lijn dat, als zo'n KRW-doel niet is bereikt en het nemen van maatregelen gedurende de afgelopen planperiode te duur of technisch niet mogelijk is geacht, een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering wegens onevenredige kostbaarheid (zoals te bepalen is op grond van de 'Standaardmethode disproportionele kosten KRW'¹⁸) of wegens technische onhaalbaarheid, en wordt de termijn voor doelbereik met 6 jaar verlengd. Dit geldt naar verwachting voor een substantieel deel van de doelen die in 2027 naar verwachting nog niet bereikt zullen zijn.

NB: hierbij geldt wel dat deze uitzonderingsmogelijkheid niet als een 'automatisme' kan worden ingezet. Het gaat ook hier om een uitzonderingsmogelijkheid met strikte randvoorwaarden, waarbij overtuigend onderbouwd moet worden dat aan die randvoorwaarden is voldaan.

7.2.2. *De nodige maatregelen zijn genomen en doelbereik is in zicht*

Als geen sprake is van de situatie bedoeld in de vorige paragraaf, een KRW-doel niet is bereikt, en als alle maatregelen die nodig zijn om het KRW-doel te bereiken (tijdig) zijn genomen, en als voldoende vaststaat dat hiermee op een bepaalde termijn doelbereik van nature zal intreden, wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering, met die termijn, wegens natuurlijke omstandigheden.

7.2.3. *Alle mogelijke maatregelen zijn genomen, maar geen doelbereik in zicht: doelverlaging wegens onhaalbaarheid*

Als geen sprake is van de situatie bedoeld in de paragraaf 7.2.1, een KRW-doel niet is bereikt, en als alle mogelijke maatregelen (tijdig) zijn genomen om het KRW-doel te bereiken, maar het is onvoldoende zeker of binnen een bepaalde termijn doelbereik van nature zal intreden, of het is zeker dat doelbereik niet zal intreden, wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens onhaalbaarheid.¹⁹ Het gaat hierbij om de vaststelling van een minder strenge doelstelling, die dient als verantwoording voor het niet in 2027 gehaalde doel. Daarmee wordt het doel terugkijkend en met terugwerkende kracht verlaagd (zie verder paragraaf 6.2).

¹⁸ Een van de door het KRW-impulsprogramma opgestelde standaardmotiveringen. Beschikbaar via <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/handreiking-verantwoording-krw/>.

¹⁹ Tenzij dit niet nodig is, omdat deze nieuwe inzichten hebben geleid tot een technische doelaanpassing waardoor het KRW-doel niet meer als 'niet-gehaald' wordt beoordeeld. Dit kan alleen aan de orde zijn bij nationaal vastgestelde doelen en niet bij doelen voor prioritaire stoffen.

Dit beroep op doelverlaging zal mogelijk permanent zijn. Hoewel op grond van de KRW de toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid elke planperiode opnieuw geëvalueerd moet worden en daarbij bezien moet worden of doelbereik met aanvullende maatregelen niet alsnog mogelijk is (het gaat dan om nieuwe inzichten of ontwikkelingen omtrent de feitelijke mogelijkheid tot het nemen van maatregelen), kan het zijn dat in dergelijke gevallen doelbereik nooit mogelijk wordt. In dat geval gaat het bij doelverlaging niet om ambitieverlies, maar om de erkenning dat er beperkingen zijn aan de mogelijkheden tot doelbereik.

7.2.4. Alle niet onevenredig kostbare maatregelen zijn genomen, maar geen doelbereik in zicht: doelverlaging wegens onevenredige kostbaarheid

Als een KRW-doel niet is bereikt, het verder uitstellen van maatregelen niet meer is toegestaan volgens de KRW, en als alleen maatregelen achterwege zijn gebleven die onevenredig kostbaar zijn in de zin van de KRW (zoals bij voorkeur te bepalen is op grond van de ‘Standaardmethode disproportionele kosten KRW’²⁰) en alle overige mogelijke maatregelen (tijdig) zijn genomen, maar het is onvoldoende zeker of binnen een bepaalde termijn doelbereik van nature zal intreden, of het is zeker dat doelbereik niet zal intreden, wordt een beroep gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens onevenredige kostbaarheid. Het gaat hierbij om de vaststelling van een minder strenge doelstelling, die dient als verantwoording voor het niet in 2027 gehaalde doel. Daarmee wordt het doel terugkijkend en met terugwerkende kracht verlaagd (zie verder paragraaf 6.2).

Dit beroep op doelverlaging zal mogelijk permanent zijn. Hoewel op grond van de KRW de toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid elke planperiode opnieuw geëvalueerd moet worden en daarbij bezien moet worden of doelbereik met aanvullende maatregelen niet alsnog mogelijk is (het gaat dan om nieuwe inzichten of ontwikkelingen omtrent de kosten en baten van maatregelen), kan het zijn dat in dergelijke gevallen doelbereik nooit mogelijk wordt.

7.2.5. Niet alle maatregelen zijn genomen: ‘tijdelijke’ doelverlaging

Als een KRW-doel niet is bereikt en niet is voldaan aan de randvoorwaarden genoemd in de paragrafen 7.2.1 t/m 7.2.4 (dat wil zeggen dat het verder uitstellen van maatregelen niet meer is toegestaan volgens de KRW maar dat er wel nog feitelijk beschikbare en niet onevenredig kostbare maatregelen mogelijk zijn volgens de meest recente inzichten en ontwikkelingen), dan bestaat de verantwoording uit twee, samenhangende onderdelen:

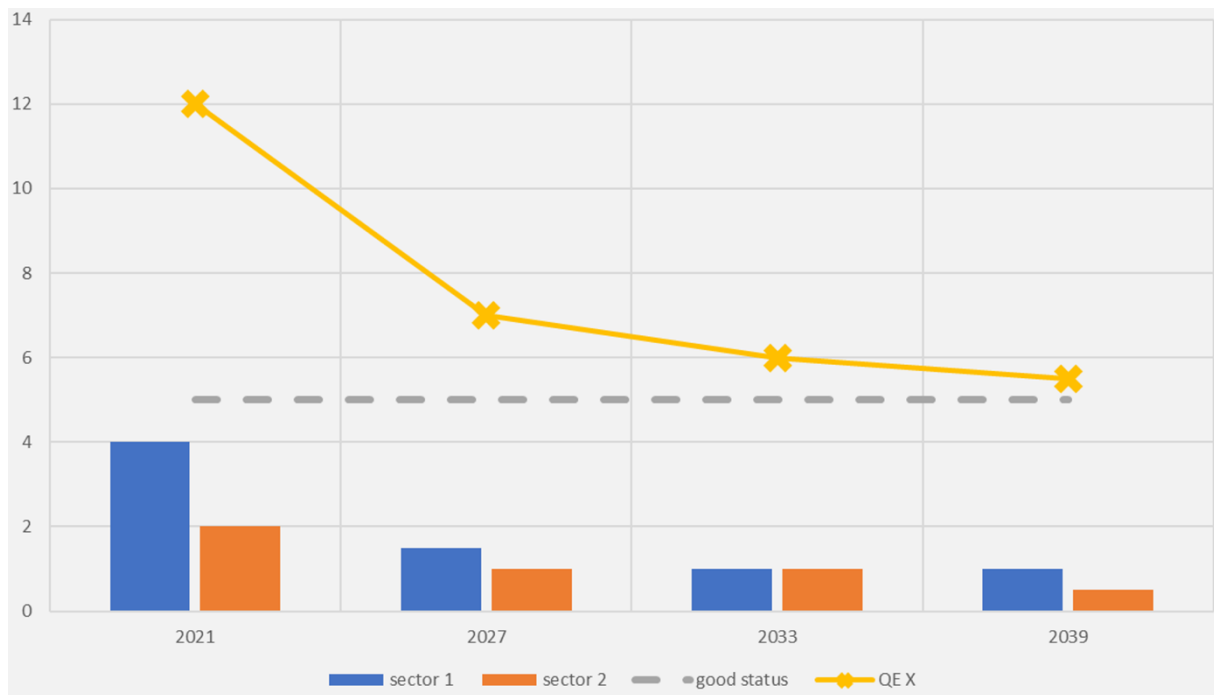
1. een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wegens onhaalbaarheid, en
2. een vooruitblik op de in SGBP4 en eventueel latere SGBP’s wel te nemen maatregelen die uiteindelijk zullen leiden tot (een juridisch voldoende geborgd) doelbereik.

²⁰ Een van de door het KRW-impulsprogramma opgestelde standaardmotiveringen, beschikbaar via <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/handreiking-verantwoording-krw/>. Onderzocht wordt nog of alternatieve ‘next best’ motiveringen kunnen worden opgesteld voor gevallen waarin het niet mogelijk blijkt om deze methode toe te passen.

Het is hier nadrukkelijk de bedoeling dat het een tijdelijk beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging betreft (dit wordt onderscheiden van de 'reguliere' doelverlaging met het label 'tijdelijke' doelverlaging). De ambitie en de verwachting bij 'tijdelijke' doelverlaging is nog steeds dat doelbereik op termijn mogelijk is, althans dat vooruitgang richting dat doel mogelijk is. Hiermee wordt in wezen vooruitgelopen op de op grond van de KRW verplichte zesjaarlijkse evaluatie van het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging, waarbij steeds onderzocht moet worden of (nader) doelbereik met aanvullende maatregelen niet alsnog mogelijk is (het gaat dan om nieuwe inzichten of ontwikkelingen omtrent de feitelijke mogelijkheid om maatregelen te nemen, zoals de beschikbaarheid van nieuwe technieken).

Bij het eerste hierboven genoemde onderdeel gaat het om een zoveel mogelijk sluitende motivering waarom doelbereik in de voorgaande planperiode(n) feitelijk onmogelijk is geweest of onevenredig kostbaar, passend binnen de randvoorwaarden zoals beschreven in de handreiking doelverlaging. Hierbij is het nodig bijzondere aandacht te geven aan de maatregelen van het tweede onderdeel. Daarvan moet namelijk beargumenteerd worden dat het tijdens de afgelopen planperiode(n) weliswaar feitelijk onmogelijk of onevenredig kostbaar was om deze maatregelen te nemen, maar dat dit zal *veranderen* gedurende de looptijd van SGBP4 (of een latere planperiode). Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn als nieuwe technieken beschikbaar komen, bestaande technieken minder kostbaar worden, of andere barrières toch overkomen kunnen worden waar dat eerst niet mogelijk bleek.

Bij het tweede hierboven genoemde onderdeel gaat het om een zo concreet mogelijke vooruitblik op de te nemen maatregelen die dan dus niet meer onhaalbaar of onevenredig kostbaar zijn. Waar het chemische belastingen betreft wordt dan tevens aangegeven tot welke emissiereducties die maatregelen naar verwachting zullen leiden in bepaalde sectoren, en tot welke mate van doelbereik dat dan in de toekomst zal leiden. Zo wordt een vooruitblik geboden op wanneer het oorspronkelijke (dus niet-verlaagde) doel naar verwachting wel bereikt of benaderd zal worden (dat kan zijn in 2033, of nog later). Zie onderstaande figuur als hypothetisch voorbeeld:



Het moet bij deze vooruitblik gaan om zo concreet mogelijke maatregelen die met voldoende zekerheid ook echt genomen zullen worden en waarbij dit ook juridisch geborgd is middels bindende afspraken. Deze vorm van tijdelijke doelverlaging moet niet worden opgevat als een ‘truc’ om maatregelen die eigenlijk al mogelijk waren alsnog uit te stellen (terwijl op grond van de KRW in 2027 een vorm van doelfasering wegens technische onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid expliciet niet meer mogelijk is) en al helemaal niet als een risico dat SGBP4 dan nog steeds niet de laatste keer is dat maatregelen worden uitgesteld. De motivering bij dit onderdeel moet voldoende aannemelijk maken dat de maatregelen ook echt met de voorgenomen planning genomen worden.

7.3. Toelichting bij ‘tijdelijke’ doelverlaging

De voornaamste reden om in een concreet geval van het niet bereiken van een KRW-doel in 2027 te kiezen voor ‘tijdelijke’ doelverlaging zoals beschreven in paragraaf 7.2.5, is om ambitieverlies te voorkomen (wat bij doelverlaging op de loer ligt, omdat het als een permanente doelverlaging zou gaan kunnen werken) en om het oorspronkelijke doel nadrukkelijk in beeld te houden.

Een tweede reden voor een dergelijke keuze is om juridische risico’s zoveel mogelijk te minimaliseren. De richtlijn biedt immers in dergelijke gevallen geen andere juridisch mogelijke optie dan doelverlaging. Dat doelfasering wegens technische onhaalbaarheid en onevenredige kostbaarheid echt onmogelijk is, volgt expliciet uit de tekst van de richtlijn en is inmiddels ook door de rechter al bevestigd.²¹ Ook de Europese Commissie heeft aangegeven dat een beroep op doelfasering in deze gevallen juridisch onmogelijk is en heeft aangegeven dat die route ook erg onwenselijk is. Daarmee lijkt het alsnog

²¹ Oberverwaltungsgericht Niedersachsen 21 november 2023 ([Az.: 7 KS 8/21](#)), zie o.a. r.o. 5. De Duitse rechter geeft hier expliciet aan dat de Duitse ‘Transparenz-Ansatz’ juridische grondslag mist.

inroepen van de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering de kortste route naar een inbreukprocedure.

Overgang van ‘reguliere’ doelverlaging naar ‘tijdelijke’ doelverlaging

Op basis van de bovengenoemde uitgangspunten wordt geadviseerd in de volgende situatie over te schakelen van ‘reguliere’ doelverlaging naar ‘tijdelijke’ doelverlaging (waarbij dus aanvullend op de motivering voor doelverlaging ook een vooruitblik wordt toegevoegd naar toekomstige maatregelen die genomen zullen worden om doelbereik dichterbij te brengen):

1. Er zijn nog maatregelen om doelbereik dichterbij te brengen en
2. Van die maatregelen kan niet gezegd worden dat ze in de komende planperiode(n) onhaalbaar zijn (dus feitelijk niet beschikbaar), of onevenredig kostbaar (conform de standaardmethode disproportionele kosten KRW)

Geadviseerd wordt om in elk geval over te schakelen naar ‘tijdelijke’ doelverlaging als er twijfels bestaan over de juridische houdbaarheid van de motivering waarom de maatregelen in de periode tot en met 2027 onhaalbaar of onevenredig kostbaar waren.

Ook bij een beroep op ‘tijdelijke’ doelverlaging zijn er juridische risico’s. Het toevoegen van een vooruitblik naar toekomstige verbetermaatregelen is allerm minst een juridische garantie dat hiermee het beroep op doelverlaging geaccepteerd wordt. Als de motivering waarom de maatregelen in de periode tot en met 2027 onhaalbaar of onevenredig kostbaar waren niet sluitend is, dan is dit een risico dat niet weggenomen kan worden. Het gaat bij ‘tijdelijke’ doelverlaging echter wel om de optie met de *kleinste* risico’s. Zo zal het in het vooruitzicht stellen van concrete aanvullende maatregelen die met voldoende juridische zekerheid ook echt genomen zullen worden, mogelijk de Europese Commissie minder snel aanzetten tot het starten van een inbreukprocedure dan wanneer er in het geheel geen maatregelen in het vooruitzicht worden gesteld en niet duidelijk wordt gemaakt dat de oprechte inzet is om het ambitieniveau niet te verlagen door het beroep op doelverlaging. Mocht de Europese Commissie toch besluiten tot het starten van een inbreukprocedure wegens een beweerdelijk onterecht beroep op de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging, dan biedt het nemen van aanvullende maatregelen ook gelijk de grootste kans dat een dergelijke juridische procedure uiteindelijk niet zal leiden tot de oplegging van een dwangsom door de rechter. Hetzelfde geldt voor eventuele juridische procedures voor de nationale rechter door derden.

Samenvattend geldt dat juridische risico’s allerm minst kunnen worden uitgesloten in gevallen waarin nog niet alle mogelijke maatregelen genomen zijn, maar dat deze bij een beroep op ‘tijdelijke’ doelverlaging zoals beschreven in paragraaf 6.2.5 wel zoveel mogelijk geminimaliseerd worden. Het gaat dus nadrukkelijk om een ‘next best’-oplossing, maar zonder juridische garanties.²²

Ten slotte is vermeldenswaardig dat ook diverse andere lidstaten hebben aangegeven dat een dergelijk beroep op ‘tijdelijke’ doelverlaging een voor de hand liggende manier is om ambitieverlies te voorkomen en juridische risico’s te minimaliseren.

²² Deze aanpak biedt houvast bij het beroep op de uitzonderingsbepalingen en de verankering daarvan in de waterprogramma’s en SGBP4. Mogelijke meningsverschillen tussen betrokken partijen (waterschappen, provincies en Rijk) over een al dan niet terecht beroep op de uitzonderingsbepalingen, kunnen hiermee zoveel mogelijk worden voorkomen.

In de standaardmotiveringen²³ die worden opgesteld binnen het KRW-impulsprogramma wordt in voorkomende gevallen ook al een voorzet gedaan voor de wijze waarop een dergelijk beroep op ‘tijdelijke’ doelverlaging geformuleerd kan worden.

Tijdelijke doelverlaging voor nutriënten vanwege landbouwemissies

Naar verwachting zal in elk geval bij het niet-bereiken van de nutriëntendoelen wegens te hoge landbouwemissies sprake zijn van een beroep op ‘tijdelijke’ doelverlaging. Hierbij zijn nog maatregelen mogelijk (zoals diverse nog niet genomen maatregelen uit het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn en (het addendum bij) de derogatiebeschikking) en ook in het vooruitzicht (zie ook het coalitieakkoord 2026-2030 van D66, VVD en CDA), en geldt dat de motivering waarom die maatregelen niet eerder zijn genomen, juridisch niet waterdicht lijken te zijn (Kamerstuk 27625, nr. 716).

Conform de doelstellingen van de te volgen strategie (behoud van ambitie en minimaliseren van juridische risico's) ligt het dan ook voor de hand om in dit geval te kiezen voor ‘tijdelijke’ doelverlaging.

8. Geadviseerde richting voor veel voorkomende situaties

Op basis van de binnen het KRW-impulsprogramma opgestelde standaardmotiveringen kan een aantal keuzes worden ontwaard die geadviseerd worden voor diverse veel voorkomende situaties. Die worden hieronder samengevat. Deze situaties worden aangevuld zodra meer standaardmotiveringen beschikbaar komen.

8.1. (Inrichtings)maatregelen zijn klaar en voldoende

In de situatie waarin een biologisch doel nog niet is bereikt, maar wel alle inrichtingsmaatregelen (of beheermaatregelen) zijn genomen en doelbereik niet afhankelijk is van verdere emissiebeperkende maatregelen (van bijvoorbeeld nutriënten), wordt geadviseerd een beroep te doen op doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden.

8.2. Alomtegenwoordige stoffen

In de situatie waarin een KRW-doel voor een alomtegenwoordige stof niet wordt gehaald en de emissiebronnen van die stoffen zijn (zoveel als feitelijk mogelijk is) gereduceerd, wordt geadviseerd een beroep te doen op

- doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden, als voldoende bekend is dat de betreffende stof op termijn van nature zal afbreken en ook bekend is wanneer dat wel tot doelbereik zal leiden, of
- doelverlaging wegens onhaalbaarheid, als dergelijke gegevens niet met (voldoende) zekerheid bekend zijn.

8.3. Buitenlandse belasting

In de situatie waarin een KRW-doel niet bereikt is wegens grensoverschrijdende belasting, wordt geadviseerd – voor het deel van de normoverschrijding dat aan de buitenlandse belasting te wijten is – een beroep te doen op doelverlaging wegens onhaalbaarheid. Mocht de normoverschrijding ook deels aan binnenlandse bronnen te wijten zijn, dan dient over die bronnen apart verantwoording te worden afgelegd (een aanvullende uitzondering te worden ingeroepen).

²³ Zie <https://iplo.nl/thema/water/oppervlaktewater/kaderrichtlijn-water/uitvoering-kaderrichtlijn-water/krw-impulsprogramma/handreiking-verantwoording-krw/>.

8.4. Rivierkreeften

In de situatie waarin een biologisch of fysisch-chemisch KRW-doel niet bereikt is wegens de aanwezigheid van invasieve, exotische rivierkreeften, wordt geadviseerd om een beroep te doen op

- doelfasering wegens natuurlijke omstandigheden, als voldoende maatregelen in werking zijn om de rivierkreeftpopulatie voldoende te reduceren of beheersen om alsnog het doel te bereiken en ook voldoende inzichtelijk is wanneer het doel dan bereikt zal worden,
- ‘tijdelijke’ doelverlaging wegens onhaalbaarheid, als maatregelen feitelijk niet mogelijk zijn gebleken in de afgelopen planperiode(n) en in de toekomst wel mogelijk zullen zijn, of
- ‘reguliere’ doelverlaging, als er ook voor de toekomst geen maatregelen bekend zijn die zullen leiden tot een voldoende reductie of beheersing van de rivierkreeftpopulatie.²⁴

²⁴ Dit zou zich ook kunnen uiten in de vorm van een technische doelaanpassing bij het vaststellen van GEP4.

9. Stroomschema

