

Afdeling: Beleid en innovatie waterketen

Aan : Marleen van Rijswijk, Frank Groothuijse, UCWOSL, Universiteit Utrecht
Van : Jelle Gommans, Waterschap De Dommel
Datum : 25 augustus 2022
Betreft : Mogelijkheden voor faseren doelrealisatie Krw

Aanleiding

Bij Waterschap De Dommel speelt een specifieke casus voor de rwzi's Eindhoven en Tilburg. Voor beide rwzi's ligt er een opgave voor het verminderen van nutriënten (resultaatsverplichting Krw) en voor het verminderen van nieuwe stoffen (ambitie waterschap). In de komende jaren willen we het effluent van de rwzi Eindhoven en Tilburg zo ver mogelijk richting de gewenste kwaliteit brengen. We pakken de laatste stap voor het verminderen van nutriënten en de stap voor het verminderen van nieuwe stoffen bij voorkeur in synergie op. Gezien de aard en omvang van de portefeuille (zie kop uitvoering onder druk) is het realiseren van alle maatregelen uiterlijk eind 2027 geen optie. Waterschap De Dommel wil graag advies inwinnen over de eventuele consequenties van het in synergie oppakken van de maatregelen na 2027 en graag in beeld krijgen of een dergelijke fasering juridisch haalbaar is.

Toelichting casus

Uit het WBP5 volgt de opgave voor het effluent van de rwzi's Eindhoven en Tilburg. Het waterschap staat aan de lat om deze opgave te realiseren. Voorop staat dat we niet gaan voor doelverlaging. We gaan aan de slag om de nutriëntconcentraties in het effluent van de rwzi's Eindhoven en Tilburg vergaand te reduceren. De laatste stap voor nutriënten en de stap voor het verwijderen van nieuwe stoffen willen we graag in synergie uitvoeren. We voorzien dat de uitvoering in de periode 2022-2027 onder druk komt te staan. Een latere realisatie richting 2029/2030 is hiermee niet uitgesloten. Een eventuele uitloop willen we goed kunnen onderbouwen.

Uitvoering onder druk

Op dit moment spelen er een aantal ontwikkelingen die de uitvoering voor de periode tot en met 2027 onder druk zetten.

1. Momenteel zien we een ongekende krapte op de arbeids- en materialenmarkt. Dit leidt tot enorme prijsstijgingen voor producten, lange levertijden voor producten en een kleiner aanbod van beschikbare aannemers.
2. Op basis van de huidige inzichten weten we dat er grenzen zijn wat we binnen het redelijke in een jaar kunnen omzetten aan realisatieprojecten. De bedragen voor realisatieprojecten liggen al flink hoger dan in het verleden het geval was. We constateren dat er een risico is dat we niet alles in de voorgenomen tijd kunnen maken.

Nutriëntenverwijdering rwzi's Eindhoven en Tilburg

In het verleden was het beeld voor de rwzi Eindhoven dat we niet zonder zandfilter zouden kunnen. Onze verwachting was namelijk dat we op P=0,8 mg/l uit zouden komen. We hebben veel energie gezet op het optimaliseren en aanpassen van de rwzi Eindhoven. Zonder de geprogrammeerde maatregelen in

Door water gedreven

de vorm van nageschakelde technieken halen we al ongeveer de beoogde prestaties voor de KRW.

Voor rwzi Tilburg ligt dit anders: hier wordt in 2025, dus ruim voor 2027 wel een significante verbetering van de prestaties voor nutriëntenverwijdering gerealiseerd. Om aan te sluiten bij de KRW-doelen is naar verwachting nog extra stap nodig, met name voor stikstof.

Daarnaast is mogelijk nog relevant dat bij Waterschap De Dommel naast de aanpak van nutriënten ook aanzienlijke inspanningen en investeringen gedaan zijn om de impact van de waterketen bij piekgebeurtenissen te verminderen. De inzet richt zich met name op het verlagen van ammoniumpieken en zuurstofdips bij hoge regenval.

Synergie aanpak nutriënten en nieuwe stoffen

Voor het verwijderen van nutriënten en nieuwe stoffen op de rwzi's Eindhoven en Tilburg willen we innovatieve technieken inzetten. In Nederland werken de waterschappen onder het motto 'lerend implementeren' aan de verwijdering van nieuwe stoffen. Verschillende waterschappen gaan op demoschaal aan de slag. Momenteel bestaan er meerdere technieken voor het verwijderen van nieuwe stoffen. De technieken kennen ieder hun voor- en nadelen. We willen effectieve en efficiënte technieken inzetten. We werken immers met maatschappelijk geld dat we doelmatig willen uitgeven. Momenteel wordt er veel energie gestoken in het door ontwikkelen van nieuwe technieken. Er zijn interessante technologieën met minder milieu impact en footprint in ontwikkeling, maar deze technieken hebben nog een te lage TRL (technology readiness level). We blijven de kennisontwikkeling naar de best beschikbare technieken volgen tot het moment van uitvoering. Het faseren van onze plannen voor de rwzi's Eindhoven en Tilburg biedt kansen om het verwijderen van nutriënten en nieuwe stoffen efficiënter en doelmatiger uit te voeren met betere prestaties tegen mogelijk lagere kosten.

Vragen

We kunnen de maatregelen voor de rwzi's Eindhoven en Tilburg niet zomaar faseren vanwege de resultaatsverplichting van de KRW. We willen een eventuele fasering goed kunnen onderbouwen. Hiervoor zullen we een beroep moeten doen op de uitzonderingen van de KRW. Op dit moment weten we niet of dit haalbaar is. Hierover ontvangen we graag een advies van de Universiteit Utrecht. We zouden het op prijs stellen als we de antwoorden op de onderstaande vragen mee kunnen nemen bij het vaststellen van de beleidsbegroting van het waterschap. Om dit mogelijk te maken ontvangen we de antwoorden op de onderstaande vragen graag uiterlijk 30 september 2022.

- Hoe ziet vanuit de KRW-systematiek de doelrealisatie voor het bereiken van een goede toestand in 2027 er in het kort uit?
 - Wat schrijft de KRW aan resultaatverplichtingen voor het bereiken van een goede toestand in 2027 voor?
 - Hoe ziet het nationale wettelijke kader eruit als het gaat om het bereiken van een goede toestand in 2027?
- Wat te doen als we de doelrealisatie voor de KRW in 2027 niet halen?
 - Wat kunnen de juridische gevolgen van het niet bereiken van de KRW-doelen in 2027 zijn voor het waterschap?
 - Op welke KRW-uitzonderingen kunnen we een beroep doen? Welke randvoorwaarden zijn hieraan verbonden?

- Wat zijn de meest kansrijke Krw-uitzonderdingen?
- Wat kunnen de juridische gevolgen zijn als het beroep niet terecht blijkt te zijn?
- Stel we hebben alles gedaan wat er binnen onze macht ligt en we voldoen nog steeds niet in 2027. Hoe liggen de kaarten er dan bij?

Mogelijkheden voor faseren doelrealisatie Krw

Definitieve versie 8 november 2022

Frank Groothuijse en Marleen van Rijswick

1. Korte schets Krw-systematiek doelrealisatie voor het bereiken van een goede toestand in 2027

1.1 Krw-doelstellingen ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen

Ten aanzien van de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen zijn op grond van art. 2.10 Wtw jo. 5.2b Wm jo. Bkmw 2009 waterkwaliteitseisen vastgesteld. Deze waterkwaliteitseisen vormen de implementatie van de milieudoelstellingen die de Kaderrichtlijn water stelt aan de kwaliteit van oppervlaktelichamen. De kwaliteitseisen uit het Bkmw 2009 moeten bij de vaststelling van waterplannen en beheerplannen in acht worden genomen. De strategische waterplannen en operationele beheerplannen moeten erop gericht zijn dat deze kwaliteitseisen in 2015 zijn bereikt, tenzij er een gerechtvaardigd beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingen die de art. 4 Krw onder bepaalde voorwaarden toestaat.¹ Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen de chemische en ecologische waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen.

Chemische waterkwaliteitseisen: oppervlaktewateren moeten in 2015 in goede chemische toestand zijn. Daarvan is sprake als het oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de maximale concentraties die ten aanzien van prioritaire stoffen zijn vastgesteld. Daarbij geldt *one out, all out*. Als een oppervlaktewaterlichaam ten aanzien van één stof niet aan de chemische waterkwaliteitseis voldoet, voldoet het oppervlaktewaterlichaam als geheel niet. Ook mag er zich in het oppervlaktewaterlichaam geen achteruitgang in toestandsklasse voordoen. Ten aanzien van de chemische kwaliteitseisen gelden er maar twee toestandsklasse: een oppervlaktewater voldoet wel of niet aan gestelde kwaliteitseis. Indien oppervlaktewaterlichaam voor een bepaalde stof niet voldoet aan een daarvoor geldende chemische kwaliteitseis, dan is iedere verdere overschrijding van de kwaliteitseis niet toegestaan.

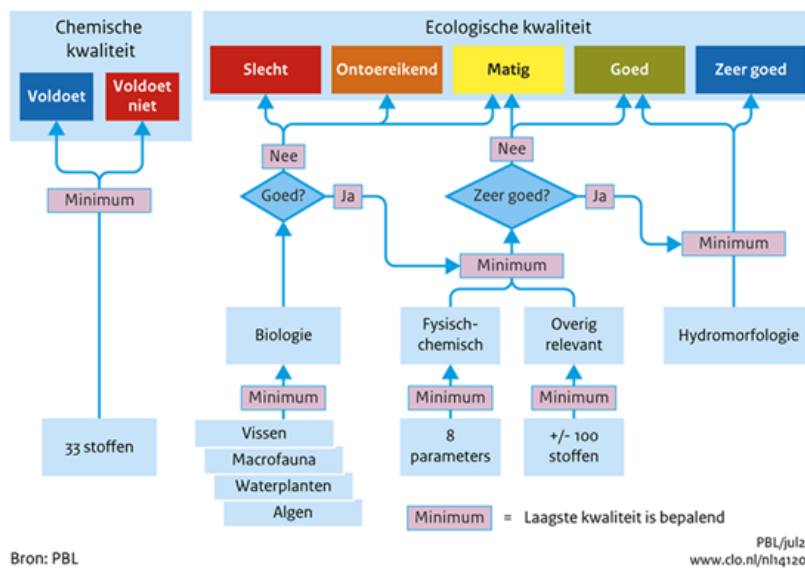
Ecologische waterkwaliteitseisen: oppervlaktewaterlichamen moeten in 2015 in goede ecologische toestand (GET) zijn. Voor wateren die in het regionale of nationale waterplan zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd,² geldt een lager ambitieniveau: een goed ecologisch potentieel (GEP). Het GEP wordt afgeleid van de GET. Vrijwel alle Nederlandse wateren zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd, zodat voor deze wateren het GEP geldt. De ecologische toestand bestaat uit verschillende kwaliteitselementen (biologie, fysisch-chemisch (stoffen) en hydromorfologie) met verschillende toestandsklassen (slecht, ontoereikend, matig, goed en zeer goed). De kwaliteitseisen ten aanzien van de ecologische toestand worden vastgesteld op nationaal niveau, maar wel volgens de kaders die daarvoor in Krw zijn gesteld. Het verbod op achteruitgang geldt voor ieder kwaliteitselement afzonderlijk.³

¹ Fasering (art. 4 lid 4 Krw), doelverlaging (art. 4 lid 5 Krw), overmacht (art. 4 lid 6 Krw) en projecten van een groter belang voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling dan de waterkwaliteitsdoelstellingen (art. 4 lid 7 Krw)

² Art. 4 lid 3 Krw. Bij de 6-jaarlijkse herziening van de water- en beheerplannen zal moeten worden beoordeeld of een oppervlaktewaterlichaam nog als kunstmatig of sterk veranderend kan worden aangemerkt.

³ Daarbij gaat het bij de rwzi's vooral om het kwaliteitselement 'stikstof'.

Beoordeling waterkwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water



De chemische en ecologische kwaliteitseisen moeten door de beheerder van het oppervlaktewater bij de vaststelling van hun beheerplannen en door het Rijk en de provincie bij de vaststelling van hun strategische waterplannen in acht worden genomen. Dat betekent dat de beheerder in zijn beheerplan moet aangeven welke maatregelen hij zal treffen om ervoor te zorgen dat waterkwaliteitseisen voor de in zijn beheer zijnde oppervlaktewaterlichamen tijdig zijn bereikt - te weten 22 december 2015 -, tenzij in het beheerplan een gemotiveerd beroep per waterlichaam wordt gedaan op één van de uitzonderingsgronden van art. 4 Krw (fasering, doelverlaging, overmacht en voor het milieu gunstige projecten). Deze maatregelen moeten 3 jaar opnemings in het beheerplan operationeel zijn.

Vanzelfsprekend moet ook gemonitord worden of de oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen. Voor de ecologische waterkwaliteit gaat het om de fysisch chemische kwaliteitselementen en specifieke verontreinigende stoffen die de ecologische toestand van een waterlichaam mede bepalen. Het gaat daarbij niet alleen om toxische stoffen, maar ook om nutriënten. De waterkwaliteitseisen voor specifieke verontreinigende stoffen zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling monitoring kaderrichtlijn water en in de Krw-maatlatten.⁴

Voor wateren die zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig moet het goede ecologische potentieel voor de regionale wateren zijn vastgesteld in het regionale waterplan.⁵ Voor de sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewaterlichamen moet de best mogelijke ecologische en chemische toestand worden bereikt die *haalbaar* is, gezien de *redelijkerwijs niet te vermijden effecten* vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging.⁶ Daarbij moet worden aangesloten op het meest gelijkende natuurlijk watertype. Het GEP moet iedere plancyclus opnieuw worden bepaald. Het GEP wordt vastgesteld door de effecten van alle mogelijke maatregelen die geen *significante* negatieve effecten hebben op het milieu en de gebruiksfuncties⁷ ten behoeve waarvan de oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig zijn aangemerkt, op te tellen bij feitelijke ecologische toestand. Maatregelen met

⁴ <https://www.stowa.nl/>.

⁵ Art. 6 lid 2 Bkwm 2009.

⁶ Art. 4 lid 5 sub b Krw.

⁷ Het gaat om gebruiksfuncties in de zin van art. 4 lid 3 sub a onder ii t/m v Krw.

weinig ecologisch effect mogen daarbij buiten beschouwing worden gelaten. De onevenredige kosten van de maatregelen mogen bij de vaststelling van het GEP geen rol spelen, maar kunnen wel een reden zijn voor een beroep op een uitzonderingsgrond. Ten aanzien van de vaststelling van het GEP voor de regionale oppervlaktewateren in het regionale waterplan heeft het provinciebestuur beoordelingsruimte.

1.2 Uitzonderingen Krw-waterkwaliteitseisen oppervlaktewaterlichamen

Van de Krw-waterkwaliteitseisen kan worden afgeweken indien een beroep kan worden gedaan op een van de uitzonderingsmogelijkheden van de Krw:

Art. 4 lid 4 Krw (fasering): Termijnen voor het bereiken van de waterkwaliteitseisen kunnen worden verlengd tot maximaal twee bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan (eind 2027), indien het bereiken van de waterkwaliteitseisen binnen de oorspronkelijke termijn niet mogelijk is, omdat dit technisch onmogelijk is, dit onevenredig kostbaar is of natuurlijke omstandigheden daaraan in de weg staan. Verlenging van de termijn na eind 2027 is uitsluitend mogelijk, indien natuurlijke omstandigheden van dien aard zijn dat de milieukwaliteitseisen niet eind 2027 kunnen worden bereikt. De termijnverlenging en de redenen daarvoor moeten in het stroomgebiedbeheersplan worden vermeld. Ook moeten de vereiste maatregelen die nodig zijn om voor de verlengde termijn de milieukwaliteitseisen te bereiken in het maatregelenprogramma worden opgenomen, inclusief het tijdpad voor de uitvoering daarvan. De maatregelen en de uitvoering moeten worden geëvalueerd en indien nodig moeten ook aanvullende maatregelen worden opgenomen.

- **Art. 4 lid 5 Krw (doelverlaging):** indien door menselijke activiteiten aangetast of natuurlijke gesteldheid maakt dat het blijvend onhaalbaar of onevenredig kostbaar is om aan doelstellingen te voldoen, kunnen de doelen worden verlaagd, mits voor de menselijke behoefte geen voor het milieu gunstigere alternatieven voor handen zijn die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen (als ultimum remedium, zware motiveringsplicht). Bovendien mag er geen achteruitgang van de toestand van het waterlichaam plaatsvinden en zal een beroep op de uitzonderingsgrond moeten worden gemotiveerd in de stroomgebiedbeheersplannen. Op de uitzonderingsgrond doelverlaging kan alleen per kwaliteitselement een beroep worden gedaan.
- **Art. 4 lid 6 Krw (overmacht):** Geen inbreuk wordt gemaakt op de Krw als het tijdelijk niet bereiken van de milieukwaliteitseisen het gevolg is van een natuurlijke oorzaak of een overmachtsituatie. Daarvan is in uitzonderlijke en niet te voorzien omstandigheden gevallen sprake, zoals een langere periode van droogte of een overstroming. De voorwaarden en indicatoren voor een beroep op overmacht moeten in de stroomgebiedbeheersplannen worden opgenomen. De effecten van de overmachtsituatie moeten jaarlijks worden geëvalueerd. Alle haalbare maatregelen om achteruitgang te voorkomen zullen in het maatregelenprogramma van het stroomgebiedbeheersplan moeten worden opgenomen. Die maatregelen mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan na afloop van de overmachtsituatie. Alle haalbare maatregelen om het waterlichaam te herstellen moeten zo snel mogelijk worden getroffen. De effecten van de overmachtsituatie en alle getroffen en te treffen maatregelen moeten in het volgende stroomgebiedbeheersplan worden beschreven.
- **Art. 4 lid 7 Krw (nieuwe veranderingen van hoger openbaar belang):** Indien de voorgeschreven Krw-waterkwaliteitseisen niet worden bereikt of een achteruitgang in

toestandsklasse niet wordt voorkomen ten gevolge van een **nieuwe verandering van de fysieke kenmerken** van het oppervlaktewaterlichaam van een hoger openbaar belang, wordt er geen inbreuk gemaakt op de Krw. Dat is ook het geval indien de achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van een duurzame ontwikkeling. Wel zal dan aan de volgende voorwaarden moeten worden voldaan:

- Alle haalbare stappen worden ondernomen om de negatieve effecten op het waterlichaam te voorkomen;
- De redenen voor de fysieke verandering zijn van hoger openbaar belang en kunnen vanwege technische haalbaarheid of onevenredige hoge kosten niet worden bereikt op een andere voor het milieu aanmerkelijke gunstigere wijze;
- De redenen voor de fysieke verandering worden specifiek vermeld in het stroomgebiedbeheersplan en bij een herziening van dat plan geëvalueerd.

Een beroep op de uitzonderingsbepalingen mag het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen voor andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebied niet blijvend verhinderen of in gevaar brengen en moet verenigbaar zijn met andere EU-milieudoelstellingen (art. 4 lid 8 Krw). Ook moet ten minste hetzelfde beschermingsniveau van EU-wetgeving (van voor de Krw-richtlijn) worden gewaarborgd (art. 4 lid 9 Krw).

Bij een beroep op de uitzonderingsgronden is nog van belang dat EU-milieurichtlijnen - en dus ook een beroep op uitzonderingen op verplichtingen uit die richtlijnen - volgens het Hof van Justitie EU in het licht van het voorzorgsbeginsel moeten worden uitgelegd, dat in art. 191 lid 2 VWEU is gecodificeerd.⁸ Dat betekent dat deze uitzonderingen beperkt moeten worden uitgelegd.

2. Toepassing op het concrete geval

Wij gaan ervanuit dat de opgaven die met behulp van de aanpassing van de rwzi's moeten worden gerealiseerd betrekking hebben op het bereiken van de ecologische waterkwaliteitsdoelstellingen, meer in het bijzonder de reductie van nutriënten in het oppervlaktewater, en niet het bereiken van de chemische waterkwaliteitsdoelstellingen door de reductie van nieuwe stoffen, die het waterschap met behulp van een verdere fasering van de aanpassing van de rwzi's in synergie wil meenemen. Deze nieuwe stoffen zijn namelijk nog niet op EU-niveau genormeerd (als onderdeel van de chemische kwaliteitsdoelstellingen).

In het Regionaal Water en Bodem Programma (RWP) 2022 – 2027 van de provincie Noord-Brabant zijn de KRW-waterlichamen en de doelstellingen voor de regionale oppervlaktewateren vastgelegd. Omdat vrijwel de meeste wateren als kunstmatig of sterk veranderend zijn aangewezen, is daarvoor het GEP vastgesteld. Het GEP wordt mede bepaald door de algemene fysieke chemische kwaliteitseisen ten aanzien van nutriënten (P en N). Als niet aan deze of de andere kwaliteitseisen die het GEP bepalen wordt voldaan, is geen sprake van een goed ecologisch potentieel (one out, all out).

In het Regionaal Water en Bodem Programma (RWP) 2022 – 2027 van de provincie Noord-Brabant zijn de KRW-waterlichamen en doelstellingen oppervlaktewater (GEP) vastgelegd. In het RWP worden in de planperiode geen **nieuwe ontwikkelingen** voorzien die een beroep op uitzonderingsgrond van art. 4 lid 7 Krw zouden vereisen. In het RWP is de volgende passage opgenomen over de het toepassen van de uitzonderingsgrond '**doelverlaging**' art. 4 lid 5 Krw:

⁸ Zie HvJ EU 21 mei 2021, ECLI:EU:C:2021:420, *MenR* 2021/111, r.o. 71 Zie bijvoorbeeld ten aanzien van de uitzondering als bedoeld in art. 6 lid 4 Hrl: HvJ EU 17 april 2018, C-441/17, ECLI:EU:C:2018:255.

‘Landelijk is in de Stuurgroep Water (april 2018) tussen rijk en provincies afgesproken om vast te houden aan de ambitie om invulling te geven aan de KRW-doelen in de periode 2022-2027 en pas gedurende deze periode een besluit te nemen over het toepassen van doelverlaging wanneer in 2027 het KRW-doel niet kan worden gerealiseerd. In het landelijk bestuurlijk overleg op 4 november 2020 zijn voormelde onzekerheden omtrent doelbereik in 2027 besproken en zijn de afspraken uit 2018 bevestigd. Wij zullen de voortgang van maatregelen en doelbereik periodiek evalueren om te kunnen beoordelen in hoeverre doelbereik mogelijk is en welke wijzigingen (in maatregelen óf doelen) eventueel tussentijds moeten worden doorgevoerd in de programma’s. We maken afspraken met de betrokken partijen hoe we de monitoring en evaluatie vorm zullen geven. Hiermee geven we vorm aan een gedegen dossiervorming noodzakelijk voor een goede onderbouwing van eventuele doelverlaging richting de Europese Unie. We zullen in overleg met het Rijk, provincies en waterschappen bekijken of een uniforme methodiek tot de mogelijkheden behoort.’

In het waterbeheerprogramma 2022-2027 van Waterschap de Dommel zijn de volgende KRW-maatregelen opgenomen.

Bijlage 1 KRW maatregelen van Waterschap De Dommel voor het stroomgebied Maas in de komende planperiode

Op basis van de volgende uitgangspunten hebben we een selectie gemaakt van maatregelen voor het SGBP Maas:

- ▶ Alleen KRW-maatregelen van Waterschap De Dommel; geen maatregelen van andere partijen.
- ▶ We beschouwen de KRW opgave als een programmaopgave.
- ▶ Alle maatregelen die een bijdrage leveren aan een of meer doelen van de Kaderrichtlijn Water, namelijk een goede chemische, ecologische of kwantitatieve toestand.
- ▶ Eén totaalgetal met aan te pakken hectares verdroging gekoppeld aan het grondwaterlichaam.
- ▶ De categorie ‘Natura 2000-maatregelen’ bestaat als zodanig niet. Wel dragen diverse maatregelen bij aan de Natura 2000-doelen.

In het SGBP 2022-2027 staat dat we, conform de KRW-systematiek, alle KRW maatregelen uiterlijk in 2027 uitvoeren. In de praktijk handelen we vanuit het doel van de KRW om structureel herstel te realiseren. Onze opgave voor de KRW op gebied van water en natuur kan niet los gezien worden van andere maatschappelijke opgaven, zoals landbouwtransitie, biodiversiteit, woningbouw en energietransitie. Een integrale gebiedsgerichte aanpak vergroot de doelmatigheid van onze inspanningen en maakt optimaal gebruik van de energie in het gebied. Samenwerking met de provincie en andere partners in het gebied staat daarbij centraal. In 2027 wordt samen met alle partners de balans opgemaakt en verantwoording afgelegd over de genomen maatregelen.

Maatregeltipe [SGBP formulering]	Eenheid	Totaal opgave (2010-2027)	SGBP 3 (2022-2027)
Onderzoek en vergroten van kennisbasis teneinde onzekerheid te verkleinen	stuks	26	3
Onderzoek naar effectiviteit van herstelmaatregelen o.b.v uitkomsten casussen KIWK	1		
Onderzoek naar effect micro-verontreinigingen	1		
Onderzoek zuurstofbevorderende maatregelen	1		
Vispasseerbaarheid vergroten (o.a. vispassages, sluisbeheer, het verwijderen van dammen)			
Kleine Beerze, Beeksche Waterloop, Boven Dommel, Run, Keersop-Beekloop	stuks	95	52
Groote Aa-Buulder Aa, Nieuwe Leij-Pop L-Rov L-Voorstroom, Reusel-Raamsloop-Achterste Stroom			
Spruitenstroompje-Roodloop, Kleine Dommel-Sterkelse Aa en Essche Stroom			
[De bouw of verbetering van afvalwaterzuiveringsinstallaties]	stuks	6	2
Rwzi Eindhoven	1		
Rwzi Tilburg-Noord	1		
Verbeteren van de hydromorfologische condities van waterlichamen anders dan vergroten van de vispasseerbaarheid	km	295,7	130,3
Groote Beerze, Nieuwe Leij-Pop L-Rov L-Voorstroom, Essche Stroom, Gender, Ekkersrijt, Zandleij			
Reusel-Raamsloop-Achterste Stroom, Hooiionske Beek, Tongelreep, Broekleij, Kleine Beerze, Run			
Midden- en Beneden Dommel, Beeksche Waterloop, Grote Waterloop, Boven Dommel, keersop-Beekloop			
Groote Aa-Buulder Aa en Witte loop-Peelrijt			
GGOR-maatregelen	ha	19880	9882
Aanpak verdroging TOPgebieden			

Tabel 1: samenvatting van KRW maatregelen

De informatie in deze tabel is een kopie van de maatregelen die we aan het Rijk hebben aangeleverd voor het Stroomgebiedsbeheerplan Maas (2022-2027). De kaart op de volgende pagina geeft de KRW-watertypen aan. Alle beektrajecten met een opgave zijn ingedeeld naar een referentietype, conform de landelijk voorkomende watertypen.

| 60

Krw-maatregelen operationeel binnen 3 jaar na vaststelling

Maatregelen die zijn opgenomen in maatregelenprogramma als bedoeld in art. 11 Krw moeten binnen 3 jaar na vaststelling ervan operationeel zijn (art. 11 lid 7 en 8 Krw en art. 4.8 lid 2 Wtw jo. 4.6 lid 4 Wtb en art. 4.11 Wtb).⁹ De vraag is of daar in dit geval aan is voldaan, omdat de

⁹ Zie ook NvT Bkmw 2009, *Stb.* 2010, 15, p. 22, 25 en 30. In de NvT (p. 30) wordt vermeld: ‘Door de koppeling van de waterkwaliteitseisen aan de waterplannen en het vereiste dat de daarin opgenomen maatregelen binnen 3 jaar operationeel moeten zijn, wordt verzekerd dat de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw, Gwr en Rps tijdig worden verwezenlijkt. Het beoogde resultaat houdt in dat stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma’s worden opgesteld en uitgevoerd, waarmee voor alle waterlichamen de milieukwaliteitsnormen worden verwezenlijkt.’ Zie ook *Stb.* 2015, 394, waarin wordt vermeld: ‘Het is op grond van de artikelen 4.6, derde lid, 4.11, tweede lid, en 4.16, tweede lid, van het Waterbesluit verplicht de maatregelen

aanpassing van beide rwzi's al is genoemd in het beheerplan 2010-2015 van het waterschap, al werd in dat plan vermeld dat de aanpassing van deze rwzi's pas in een latere planperiode zou plaatsvinden (2016-2027).¹⁰ Ook in het beheerplan 2016-2021 worden de aanpassingen van de beide rwzi's genoemd, maar voor de uitvoering wordt verwezen naar de huidige planperiode (2022-2027).¹¹ Ook het Regionaal water- en bodemprogramma Provincie Noord-Brabant 2022-2027¹² en in het stroomgebiedbeheerplan voor de Maas¹³, waarin de Krw-maatregelen moeten worden opgenomen, worden de extra zuiveringsinspanningen bij rwzi's (vermindering belasting rwzi's) als maatregelen genoemd. Betoogd kan dan ook worden dat de beide maatregelen pas in het huidige waterplannen (2022-2027) zijn opgenomen en er dus nog geen 3 jaar verstreken zijn na de vaststelling van dit maatregelenprogramma. Hoewel de 3-jarentermijn nog niet is verstreken, roept dit wel de vraag op hoe het begrip 'operationeel' moet worden uitgelegd. Betekent dit dat de besluitvorming over de rwzi's binnen 3 jaar in gang moet zijn gezet nadat deze in het beheerplan zijn voorzien of dat de rwzi's dan daadwerkelijk zelf al in werking moeten zijn? Een tekstuele uitleg lijkt het laatste te impliceren, maar dat lijkt in het geval van de bouw van een rwzi niet realistisch, zeker als ook de tijd die gemoeid is met de totstandkomings- en besluitvormingsprocedure moeten worden meegerekend. Dat is anders als de bedoeling van de Krw is dat een maatregel pas in het maatregelenprogramma kan worden opgenomen als voorzienbaar is dat deze binnen 3 jaar operationeel (in werking) kan zijn. De Krw biedt op dit punt onvoldoende duidelijkheid. Ook jurisprudentie over de exacte inhoud van de operationaliseringsplicht voor maatregelen ontbreekt vooralsnog.

Fasering na 2027 (art. 4 lid 4 Krw¹⁴)

Een andere vraag betreft een vergelijkbare discussie die speelt ten aanzien van het moment waarop aan de Krw-doelstellingen moet worden voldaan. De tekst van de Krw lijkt op dat punt weinig aan interpretatieruimte te bieden: onder de veronderstelling dat een beroep op de faseringsuitzondering rechtmatig is,¹⁵ moet eind 2027 aan de Krw-doelstellingen zijn voldaan, tenzij natuurlijke omstandigheden dat belemmeren. Volgens de regering hoeven de Krw-doelstellingen op dat moment zelf nog niet te zijn bereikt, maar is van belang dat de Krw-maatregelen die gericht zijn op het bereiken van de Krw-doelstellingen, voor eind 2027 zijn getroffen.¹⁶ De (positieve) effecten van die maatregelen op de waterkwaliteit hoeven dan dus nog niet te zijn opgetreden. De vraag is of dat in overeenstemming is met de tekst en uitleg van de Krw, omdat de Krw eist dat de Krw-doelen uiterlijk eind 2027 zijn bereikt, tenzij een beroep kan worden gedaan op een uitzonderingsgrond. Fasering na eind 2027 is op grond van de Krw

die in een waterplan zijn opgenomen, ook binnen drie jaar operationeel te maken, zodat de uitvoering van de maatregelen juridisch verplicht is.'

¹⁰ Waterbeheerplan Waterschap De Dommel, Krachtig Water (2010-2015), p. 27-28 en 41 en 44. Daarbij zou voor het faseren van deze Krw-maatregelen dan ook een gemotiveerd beroep moeten zijn gedaan op de uitzonderingsgrond 'termijnverlenging'.

¹¹ Zie waterbeheerplan Waterschap De Dommel, Waardevol Water (2016-2021), p. 27. Daarbij zou voor het faseren van deze Krw-maatregelen dan ook een gemotiveerd beroep moeten zijn gedaan op de uitzonderingsgrond 'termijnverlenging'.

¹² Zie Regionaal water- en bodemprogramma Provincie Noord-Brabant 2022-2027, p. 36, 76 en 86.

¹³ Zie Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, p. 65 (onder vermindering belasting RWZI, kolom 'Maas') en p. 124. Zie de Factsheet voor Waterschap de Dommel waarin de RWZI Tilburg-Noord (p. 295) en RWZI-Eindhoven (p. 338) als Krw-maatregel in SGBP 2022-2027 expliciet zijn genoemd. Zie [https://waterkwaliteitsportaal.overheidsbestanden.nl/factsheets/Factsheets%202021%20December/Oppervlakte water/factsheet_OW_27_Waterschap_de_Dommel_2022-05-12.pdf](https://waterkwaliteitsportaal.overheidsbestanden.nl/factsheets/Factsheets%202021%20December/Oppervlakte%20water/factsheet_OW_27_Waterschap_de_Dommel_2022-05-12.pdf).

¹⁴ Art. 2 lid 3 onder b jo. lid 6 Bkwm 2009.

¹⁵ Beseft moet worden dat er al een beroep is gedaan op de faseringsuitzondering van art. 4 lid 4 Krw, waarvan kan worden afgevraagd of dat beroep gerechtvaardigd is. Zonder een (rechtmatig) beroep op de uitzonderingsgrond had eind 2015 aan de Krw-doelen moeten zijn voldaan.

¹⁶ Daarbij verwijst de regering naar de uitleg die het waterdirecteurenoverleg van juni 2017 in Malta en december 2017 in Tallin hebben gegeven.

alleen mogelijk indien wetenschappelijk kan worden aangetoond dat de vertraagde effecten van de uitgevoerde Krw-maatregelen het gevolg zijn *natuurlijke omstandigheden* die van dien aard zijn dat de doelstellingen niet eind 2027 kunnen worden gehaald. Daarbij wordt historische belasting als voorbeeld genoemd, omdat er enige tijd gemoeid is met de verplaatsing van verontreiniging door o.m. nutriënten door de onverzadigde naar de verzadigde zone.

Het is ons inziens twijfelachtig of het Hof van Justitie met de uitleg van de regering zal meegaan. Volgens vaste jurisprudentie van het Hof van Justitie moeten uitzonderingsbepalingen vanwege hun aard immers beperkt worden uitgelegd.¹⁷ Een beperkte uitleg zou er wel eens toe kunnen leiden dat het Hof van oordeel is dat met de vertraagde effectiviteit van de desbetreffende maatregelen rekening had kunnen worden gehouden en dat de oorzaak van het niet tijdig bereiken van de Krw-doelstellingen niet is gelegen in de aard van de natuurlijke omstandigheden, maar in het te laat treffen van de noodzakelijke maatregelen. Een beroep op de fasering van de Krw-doelstellingen na eind 2027, omdat de voor die tijd getroffen Krw-maatregelen op een later moment nog effect zullen moeten sorteren, is in onze ogen dan ook juridisch risicovol. Dat kan alleen als de *natuurlijke omstandigheden* van dien aard zijn dat het bereiken van doelstellingen niet binnen de termijn kunnen worden bereikt. In dit geval is daarvan geen sprake, omdat de reden voor fasering na eind 2027 is gelegen in argumenten van doelmatigheid en/of het voorkomen van onevenredige kosten en niet in *natuurlijke omstandigheden*. Een beroep op technische onhaalbaarheid en onevenredige kosten van de maatregelen is in ieder geval niet valide om een fasering van Krw-doelstellingen na eind 2027 toe te staan. Dat betekent in onze ogen dat deze uitzonderingsgrond niet kan worden ingezet. De voorwaarden voor fasering behoeven dan ook geen nadere bespreking.

Doelverlaging (art. 4 lid 5 Krw)

Als het waterlichaam zodanig door menselijke activiteiten aangetast is dat het GEP blijvend onhaalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, kan onder voorwaarden een beroep op deze uitzonderingsgrond gedaan worden. Die onhaalbaarheid van het GEP kan zijn oorzaak hebben in de technische onhaalbaarheid, maar ook de bestuurlijke onhaalbaarheid, in de zin dat de lidstaat geen invloed heeft op het bereiken van het GEP, daar ook onder valt. Voor een succesvol beroep op deze uitzonderingsgrond zal het waterschap aan moeten tonen dat het GEP vanwege technische of andere redenen (blijvend) onhaalbaar is of dat onevenredige kosten met zich meebrengt. Aangezien het waterschapsbestuur de rwzi's wel wil aanpassen, maar op een later moment in synergie met de reductie van nieuwe stoffen, is het bereiken van het GEP (blijkbaar) niet blijvend onhaalbaar. Een beroep op de doelverlaging kan dan alleen nog worden gedaan vanwege de onevenredige kosten die dat met zich mee zou brengen. Het waterschapsbestuur zal dan bijvoorbeeld moeten (kunnen) aantonen dat van de rwzi's met het oog op het bereiken van het GEP zonder synergie met de reductie van nieuwe stoffen onevenredig kostbaar is, terwijl dat niet het geval is als die synergie wel kan worden benut, maar dat pas na 2027 mogelijk is.

Daarbij geldt de eis dat in de ecologische of sociaal-economische behoeften die met menselijke activiteiten worden gediend en die ervoor zorgen dat het bereiken van het GEP onhaalbaar of onbetaalbaar is, niet kan worden voorzien met andere betaalbare middelen. Voor de oppervlaktewaterlichamen moet de best mogelijke ecologische en chemische toestand worden bereikt die haalbaar is, gezien de onvermijdbare effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Deze best mogelijke toestand moet per waterlichaam en kwaliteitselement ook in het regionale waterplan worden opgenomen, evenals de redenen voor het beroep op deze uitzonderingsgrond. De tijd die gemoeid is met procedures voor de

¹⁷ Zie o.m. het Nationaal Waterprogramma 2022-2027, p. 90.

uitvoering van maatregelen en capaciteitsproblemen is volgens de MvT bij het Bkmw 2009 geen geldige reden voor een beroep op doelverlaging.¹⁸ Verder is voor een beroep op doelverlaging vereist dat de toestand van het waterlichaam niet achteruitgaat.

Volgens de Europese Commissie kan doelverlaging slechts sporadisch en in bijzondere gevallen worden ingezet.¹⁹ Om die reden geldt er voor een beroep op doelverlaging een zware motiveringseis. Zie voor een uitgebreidere uitwerking van een beroep op deze uitzonderingsgrond het onderzoek ‘Doelrealisatie Kaderrichtlijn water, het spanningsveld tussen de ambitie doelen op tijd halen of bij voorbaat kiezen voor doelverlaging’.²⁰

Concluderend kan worden opgemerkt dat deze uitzonderingsgrond het meeste perspectief lijkt te bieden, al geldt er voor doelverlaging een zware motiveringseis. De provincie zal de verlaagde doelstelling moeten vaststellen. Het verdient aanbeveling in de motivering duidelijk aan te geven dat het slechts gaat om een tijdelijke doelverlaging, nu gekozen wordt voor maatregelen/investeringen die juist een hoger milieurendement zullen leveren.

Overmacht (art. 4 lid 6 Krw)

Een tijdelijke achteruitgang van de toestand van een waterlichaam is niet in strijd met de Krw, indien deze het gevolg is van een redelijkerwijs niet voorzienbare natuurlijke oorzaak, overmachtsituatie of een ongeval. De Krw noemt daarbij met name extreme overstromingen en lange periode van langdurige droogte²¹ die dergelijke uitzonderlijke omstandigheden kunnen veroorzaken. Natuurlijke oorzaken moeten daarbij worden onderscheiden van oorzaken die het gevolg zijn van menselijk handelingen, zoals handelingen in het kader van het waterbeheer. Op deze uitzonderingsgrond kan pas achteraf een beroep worden gedaan als rechtvaardiging voor het niet tijdig bereiken van de Krw-doelstelling. Dat is logisch omdat een beroep op deze uitzonderingsgrond vooraf redelijkerwijs niet voorzienbaar mag zijn.

Voor een beroep op deze uitzonderingsgrond stelt art. 4 lid 5 Krw de volgende voorwaarden:

- a) Alle haalbare maatregelen moeten genomen worden op verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen om zo te voorkomen dat het bereiken van de Krw-doelstellingen voor andere waterlichamen in het gedrang komt;
- b) De voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd (inclusief daarvoor passende indicatoren) moeten in het stroomgebiedbeheersplan worden vermeld;
- c) Maatregelen die in uitzonderlijke omstandigheden moeten worden getroffen moeten worden opgenomen in het maatregelenprogramma en mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan nadat de uitzonderlijke omstandigheden niet langer bestaan;
- d) De gevolgen van de uitzonderlijke omstandigheden worden jaarlijks geëvalueerd en alle haalbare maatregelen moeten worden genomen om het waterlichaam zo snel mogelijk te herstellen in de toestand voorafgaand aan het intreden van de uitzonderlijke omstandigheid.

¹⁸ *Stb.* 2010, 15, p. 66.

¹⁹ Ook tijdens het EU-waterdirecteurenoverleg in Malta (juni 2017) en Tallinn (december 2017) is aangegeven dat het niet de bedoeling is dat de uitzonderingsgrond ‘doelverlaging’ veelvuldig toe te passen en dat eerst alle andere mogelijkheden moeten zijn benut voordat tot doelverlaging kan worden overgegaan. Zie STOWA-Handreiking, Juridisch kader doelfasering, doelverlaging en afwenteling Krw – Verkenningfase, 2018, p. 26.

²⁰ Zie Annelies Freriks en Marleen van Rijswijk, Doelrealisatie Kaderrichtlijn water, het spanningsveld tussen de ambitie doelen op tijd halen of bij voorbaat kiezen voor doelverlaging, Universiteit Utrecht 2021, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/415406>.

²¹ Droogte is daarbij iets anders dan waterschaarste van een natuurlijk en onvoorspelbaar fenomeen.

- e) In het volgende stroomgebiedbeheersplan wordt een overzicht gegeven van de effecten van de uitzonderlijke omstandigheden en de met het oog daarop getroffen herstelmaatregelen.

In dit geval zal een beroep op deze uitzonderingsgrond in onze ogen niet mogelijk zijn, omdat het in dit geval niet gaat om een tijdelijke achteruitgang van een oppervlaktewaterlichaam ten gevolge van een redelijkerwijs niet te voorziene natuurlijke oorzaak, overmachtssituatie of ongeval. In dit geval gaat het om het bewust uitstellen van een in het beheerprogramma opgenomen Krw-maatregel vanwege synergievoordelen, waardoor het GEP (ten aanzien nutriënten) niet tijdig zal worden bereikt. In zoverre is er dan ook geen sprake van een onvoorziene omstandigheid. Bovendien leidt deze faseringskeuze niet tot een tijdelijke achteruitgang, waar deze uitzondering naar de letter van de Krw op ziet, maar tot het niet tijdig bereiken van de Krw-doelstelling vanwege de verlate uitvoering van Krw-maatregel. Datzelfde geldt voor de eventuele capaciteits- of leveringsproblemen, ook deze leiden niet tot de tijdelijke achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, maar hebben tot gevolg dat op een later moment aan de Krw-doelstellingen wordt voldaan. Daar komt bij dat deze uitzonderingsgrond lijkt te zien op uitzonderlijke omstandigheden die van directe invloed zijn op het waterlichaam, zoals extreme overstromingen of langdurige droogte of ongevallen, en niet op omstandigheden die slechts indirect van invloed zijn op het waterlichaam. Kortom, in onze ogen een beroep op overmacht (art. 4 lid 6 Krw) is in dit geval lastig juridisch te onderbouwen.

Nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam (art. 4 lid 7 Krw²²)

Op de uitzonderingsgrond van art. 4 lid 7 Krw kan ons inziens in dit geval geen beroep worden gedaan, omdat het bij de fasering van de rwzi's niet gaat om een project dat veranderingen teweegbrengt in de fysische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam. Sterker nog, er wordt juist nog geen project uitgevoerd, zodat er ook geen sprake is van *nieuwe veranderingen* van fysische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam. Een beroep op deze uitzonderingsgrond zal ten aanzien van de fasering van de rwzi's alleen om die reden al niet mogelijk zijn, ook al zou het nut van die fasering voor de gezondheid van de mens of de duurzame ontwikkeling het nut van het bereiken van de Krw-doelstellingen overtreffen. De voorwaarden voor een beroep op deze uitzonderingsgrond zullen wij dan ook niet verder bespreken.

3. Juridische gevolgen niet voldoen Krw-doelen

In deze paragraaf worden de gevolgen van het niet voldoen aan de Krw-verplichtingen geschetst. Het gaat daarbij om de mogelijke interbestuurlijke gevolgen voor het waterschap, de mogelijke gevolgen voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid en de mogelijke gevolgen voor de bevoegdheid tot vergunningverlening en de bevoegdheid tot de aanscherping en de intrekking van onherroepelijke vergunningen.

3.1 Interbestuurlijke gevolgen

Indien het waterschap niet voldoet aan zijn deel van de verplichting om de Krw-doelstellingen te bereiken en de doelstellingen worden daardoor niet gehaald, dan kan het Hof van Justitie van de EU de Nederlandse Staat uiteindelijk een boete opleggen wegens schending van de

²² Art. 2 lid 5 jo. Bkmw 2009. Opvallend is dat deze uitzonderingsmogelijkheid in het nationale recht niet is geboden voor het afwijken van het goede ecologische potentieel voor kunstmatig en sterk veranderde wateren, terwijl art. 4 lid 7 Krw daarin wel voorziet.

Krw-verplichtingen (art. 260 Werkingsverdrag EU). Dat kan de einduitkomst zijn van een langdurig traject²³ dat start met een ingebrekestellingsprocedure door de Europese Commissie (art. 258 Werkingsverdrag EU). De ingebrekestellingsprocedure en ook de oplegging van een eventuele boete is gericht tot de lidstaat en niet tot het waterschap.

Het Rijk heeft juridische instrumenten om het waterschapsbestuur te dwingen om te handelen overeenkomstig EU-verplichtingen. De minister van I en W kan het waterschapsbestuur, indien internationale verplichtingen dat noodzakelijk maken, een bindende aanwijzing geven omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer (art. 3.13 Wtw). Indien de in het beheerprogramma opgenomen Krw-maatregelen niet (tijdig) worden getroffen zoals de Krw vereist,²⁴ kan die aanwijzing dan ook inhouden dat deze Krw-maatregelen alsnog binnen een bepaalde termijn (of zo spoedig mogelijk) worden getroffen. Indien het waterschapsbestuur geen gevolg geeft aan de aanwijzing, dan kan de minister daar zelf op kosten van het waterschap toe overgaan.²⁵

Als de Staat aansprakelijk wordt gesteld voor schendingen van het EU-recht (i.c. de Krw) die het gevolg zijn van het verzuim van het waterschap, dan kan de Staat eventuele betalingsverplichtingen die daaruit voortvloeien op het waterschap verhalen (art. 7 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten). Een eventuele door het Hof van Justitie EU opgelegde boete wegens schending van de Krw kan dan ook worden verhaald op het waterschap, voor zover die schending het gevolg is van een verzuim van het waterschap. Het is niet aannemelijk dat de Nederlandse Staat in gebreke wordt gesteld enkel vanwege het feit dat in dit specifieke geval de Krw-doelen niet worden bereikt. Het ligt meer voor de hand dat de EC een ingebrekestelling start vanwege het stelselmatig en grootschalig niet voldoen aan de Krw-verplichtingen door de Nederlandse Staat. Een eventuele daaruit voortvloeiende boete kan (in theorie) evenwel voor een gedeelte op het waterschap worden verhaald, voor zover die boete het gevolg is van het verzuim van het waterschap.

3.2 Mogelijke civielrechtelijke aansprakelijkheid bij niet tijdig voldoen aan Krw-verplichtingen

Indien de Krw-doelstellingen niet tijdig worden bereikt doordat het waterschap niet (tijdig) de Krw-maatregelen heeft uitgevoerd, kan het waterschap daar op grond van art. 6:162 BW aansprakelijk worden gesteld door degenen die ten gevolge daarvan schade lijden. Het waterschap heeft in dat geval immers niet voldaan aan de op hem rustende wettelijke plicht om de Krw-maatregelen uit zijn beheerplan uit te voeren (in het bijzonder de verplichting gebaseerd op de Krw dat maatregelen binnen drie jaar operationeel moeten zijn) en daarmee gehandeld in strijd met een wettelijke plicht. Als het veronachtzamen van die wettelijke plicht ook aan het waterschap is toe te rekenen, dan is het waterschap aansprakelijk voor deze schade. Ook kan de civiele rechter het waterschap verplichten alsnog maatregelen te nemen om dreigende schade te voorkomen. Het spreekt voor zich dat de eisende partij aan zal moeten tonen wat de schade dan precies is, en dat de schade het gevolg is van het niet op tijd nemen van de rwzi-maatregel. Ook zal aangetoond moeten worden dat de wettelijke regeling (in casu de maatregel in het beheerplan) dient ter bescherming van de belangen van de eiser.

²³ Dit kan jaren duren.

²⁴ In het beheerprogramma opgenomen maatregelen, die uiteindelijk ook in het stroomgebiedbeheerplan zijn opgenomen moeten immers binnen 3 jaar naar vaststelling operationeel zijn.

²⁵ Art. 3.13 lid 3 Wtw. De minister heeft op grond van art. 2 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten eveneens een aanwijzingsbevoegdheid om het waterschap te dwingen tot voldoen aan Europeesrechtelijke verplichtingen, maar het specifieke aanwijzingsinstrumentarium uit de Waterwet heeft voorrang. Het aanwijzingsinstrumentarium in de WNERpe heeft in zoverre een vangnetfunctie.

3.3 Mogelijke gevolgen voor vergunningverlening bij niet tijdig voldoen aan Krw-verplichtingen

Als het waterlichaam voor wat betreft nutriëntenconcentraties niet aan de Krw-doelstellingen (GET/GEP) voldoet of het gevaar dreigt dat daaraan niet (tijdig) zal worden voldaan, omdat de Krw-maatregelen niet (tijdig) zijn uitgevoerd, dan kan dat ook beperkingen opleveren voor het verlenen van lozingsvergunningen voor het lozen van nutriënten.²⁶ In dat geval zal de verlening van een dergelijke lozingsvergunning immers al snel onverenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen.²⁷ Het waterlichaam zal dan immers vanwege te hoge nutriëntenconcentraties niet (tijdig) voldoen aan de daarvoor geldende Krw-doelstellingen (GET/GEP).²⁸ Bovendien kan de verlening van een dergelijke vergunning leiden tot een achteruitgang in de toestandklasse van het desbetreffende waterlichaam. De volgende passage uit een eerder uitgebracht advies aan Waterschap de Dommel over het Toetsingskader Lozingsvergunningen is daarbij van belang:

‘Hoewel de kwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen (GET/GEP) geen rechtstreeks toetsingskader zijn voor lozingsvergunningen, zal het bevoegd gezag bij het beslissen op een aanvraag voor een lozingsvergunning moeten beoordelen welke gevolgen de aangevraagde lozing heeft voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam en voor het tijdig bereiken van de daarvoor geldende kwaliteitseisen. Dat vloeit in de eerste plaats voort uit art. 6.21 Wtw op grond waarvan een aanvraag om een lozingsvergunning *moet* worden geweigerd als deze onverenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. Naar het oordeel van het Hof van Justitie van de EU verplicht ook de Krw²⁹ tot een individuele beoordeling van lozingsvergunningen. Daarbij moet het bevoegd gezag beoordelen of de aangevraagde lozing leidt tot een achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam of dat de lozing het tijdig bereiken van de goede chemische toestand of een goede ecologische toestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel³⁰ van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam in gevaar brengt.

Beoordeeld zal moeten worden of de aangevraagde lozing het tijdig bereiken van de chemische waterkwaliteitseisen ten aanzien van prioritaire stoffen opgenomen in Bijlage I van de Bkwm 2009³¹ in gevaar brengt.³² Deze chemische kwaliteitseisen bepalen immers of het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zich in een goede chemische toestand bevindt.³³ De ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam (GET of GEP) wordt mede bepaald door de aanwezigheid van bepaalde maximale concentraties van bepaalde specifieke stoffen in het oppervlaktewater, waaronder nutriënten.³⁴ Het bevoegd gezag zal dan ook moeten toetsen of de aangevraagde lozing het tijdig bereiken van de voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam geldende ecologische kwaliteitseisen voor deze stoffen in gevaar brengt. Indien uit de beoordeling blijkt dat het ontvangende oppervlaktewaterlichaam in chemische of ecologische toestand achteruitgaat of het tijdig bereiken van de vereiste chemische of ecologische toestand in gevaar komt, zal het bevoegd gezag de lozingsvergunning *moeten* weigeren.

Het bevoegd gezag zal bij de beoordeling van de aanvraag om een lozingsvergunning op grond van art. 6.1a Wtb moeten toetsen aan het beheerprogramma en het regionale waterplan. Hij zal

²⁶ Voor het verlenen van vergunningen voor het lozen van nieuwe stoffen die nog niet genormeerd zijn op grond van de Krw of de nationale wet- en regelgeving ligt dit anders.

²⁷ Art. 6.21 jo. art. 2.1 lid 1 sub b Wtw.

²⁸ Zie voor een uitgebreide uitwerking van het toetsingskader voor lozingsvergunningen: het Toetsingskader voor lozingsvergunningen (zie bijlage).

²⁹ Meer specifiek art. 4 lid 1 onder a) Krw.

³⁰ Het GEP geldt voor oppervlaktewaterlichamen die als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen.

³¹ De milieukwaliteitseisen voor prioritaire stoffen zijn overgenomen van bijlage X Krw.

³² Voor de meeste prioritaire stoffen geldt dat op 22 december 2015 aan de daarvoor gestelde kwaliteitseis moet zijn voldaan. Voor een aantal andere prioritaire stoffen die later aan de lijst zijn toegevoegd geldt dat op 22 december 2021 aan de daarvoor gestelde kwaliteitseis moet zijn voldaan.

³³ Art. 5 Bkwm 2009.

³⁴ Art. 6 Bkwm 2009. Het gaat dan om de fysisch-chemische kwaliteitselementen.

moeten beoordelen of de gevolgen van de aangevraagde lozing in het licht van deze plannen niet onverenigbaar zijn met chemische en ecologische de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. Anders gezegd, het bevoegd gezag zal aan de hand van geldende water- en beheerplannen moeten beoordelen of de aangevraagde lozing het (tijdig) bereiken van de voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam geldende kwaliteitseisen in gevaar brengt.

Het bevoegd gezag zal daarnaast moeten beoordelen of een aanvraag voor een lozingsvergunning leidt tot een achteruitgang van toestand van de een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van de Krw mag de toestand van een oppervlaktewaterlichaam immers niet achteruitgaan. Het verbod van achteruitgang geldt ook als er voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam een (rechtmatig) beroep is gedaan op de faserings- of de doelverlagingsuitsondering. Het bevoegd gezag zal op grond van het Wezer-arrest per kwaliteitselement als bedoeld in bijlage V van de Krw moeten beoordelen of een aangevraagde lozing zal leiden tot een achteruitgang in toestandsklasse. Indien er sprake is van een achteruitgang in toestandsklasse van één van de kwaliteitselementen, dan zal de lozingsvergunning moeten worden geweigerd, omdat de aangevraagde lozing in strijd komt met het verbod van achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Als een kwaliteitselement reeds in de laagste klasse bevindt, dan betekent iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, zodat het bevoegd gezag de lozingsvergunning in dat geval zal moeten weigeren.³⁵

Voor de chemische kwaliteit gaat het om prioritare stoffen waarvoor de waterkwaliteitseis uitgedrukt wordt in een maximale concentratie van de stof die op representatieve monitoringspunten niet mag worden overschreden. Voor de chemische kwaliteit bestaan dus maar twee toestandsklasse: voldoet wel aan de waterkwaliteitseis of voldoet daar niet aan. Als een waterlichaam niet aan een chemische kwaliteitseis voor een prioritare stof voldoet, is dus geen enkele (meetbare) achteruitgang toegestaan.

Voor de ecologische waterkwaliteit gaat het om de fysisch chemische kwaliteitselementen en specifieke verontreinigende stoffen die de ecologische toestand van een waterlichaam mede bepalen. Het gaat daarbij niet alleen om toxische stoffen, maar ook om nutriënten. De waterkwaliteitseisen voor specifieke verontreinigende stoffen zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling monitoring kaderrichtlijn water en in de Krw-maatlatten.³⁶ Voor wateren die zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig, is het ecologische potentieel zijn vastgesteld in het regionale waterplan.³⁷

3.4 Mogelijke gevolgen voor onherroepelijke vergunningen bij niet tijdig voldoen aan Krw-verplichtingen

In een (dreigende) overbelaste situatie kan het waterschapsbestuur ook worden geconfronteerd met verzoeken tot intrekking of aanscherping van reeds onherroepelijke watervergunningen³⁸ of verzoeken tot het vaststellen van strengere maatwerkvoorschriften. Het bevoegd gezag is op grond van art. 6.22 lid 3 Wtw *verplicht* een lozingsvergunning geheel of gedeeltelijke in te trekken:

- indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handelingen waarvoor de vergunning is verleend (lozing), niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de doelstellingen van de Waterwet (art. 6.22 lid 3 sub b Wtw); of

³⁵ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswick.

³⁶ <https://www.stowa.nl/>.

³⁷ Art. 6 lid 2 Bkmw 2009.

³⁸ Het navolgende over de intrekking van de lozingsvergunning is grotendeels overgenomen van een eerder uitgebracht advies aan Waterschap de Dommel over het Toetsingskader voor lozingsvergunningen in maart 2022.

- indien een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie daartoe verplicht, waaronder Europeesrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de KRW (art. 6.22 lid 3 sub c Wtw).

Indien een lozing door veranderende omstandigheden of feiten niet langer toelaatbaar wordt geacht met het oog op de doelstellingen van de Waterwet, dan moet het bevoegd gezag de lozingsvergunning intrekken. Het gaat in dit geval dan in het bijzonder om de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen of de vervulling van maatschappelijk functies van watersystemen die (mede) afhankelijk zijn van de waterkwaliteit.³⁹

Het derde lid van art. 6.22 lid 4 Wtw voorziet in een subsidiariteitsvereiste. Voor zover kan worden volstaan met een wijziging of aanvulling van de aan een vergunning verbonden voorschriften en beperkingen, moet het bevoegd gezag daarvoor kiezen en kan de vergunning niet worden ingetrokken. Indien een lozingsvergunning bijvoorbeeld door middel van een aanscherping van de vergunningvoorschriften niet langer onverenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam (GET/GEP), dan volstaat wijziging van de vergunning en kan deze dus niet worden ingetrokken. In dat geval geldt er dus wel een wijzigingsplicht.

Of een lozing nog toelaatbaar kan worden geacht met het oog op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen of de vervulling van maatschappelijk functies van watersystemen die (mede) afhankelijk zijn van de waterkwaliteit, zal het bevoegd gezag moeten beoordelen aan de hand van de resultaten van de monitoring van de chemische en ecologische waterkwaliteit in relatie tot het geldende beheerplan/beheerprogramma en de geldende waterplannen die onder meer gericht zijn op het bereiken van de chemische en ecologische waterkwaliteitseisen die op grond art. 2.10 Wtw zijn vastgesteld. Als blijkt dat een vergunde lozing het tijdig bereiken van de goede chemische toestand of de GET of het GEP van het oppervlaktewaterlichaam in gevaar brengt, zal het bevoegd gezag de aan de lozingsvergunning verbonden voorschriften - bijvoorbeeld de daarin gestelde emissiegrenswaarden - moeten aanscherpen. Indien aanscherping onvoldoende soelaas biedt, dan zal het bevoegd gezag de lozingsvergunning moeten intrekken.

Naarmate de (uiterste) termijn om aan de Europese waterkwaliteitseisen in zicht komt en duidelijk is dat een oppervlaktewaterlichaam zonder ingrijpen van de beheerder niet aan de vereiste kwaliteitseisen (GET/GEP) voldoet, kan de vraag aan de orde komen welke lozingen op een oppervlaktewaterlichaam moeten worden beperkt of gesaneerd om tijdig de daarvoor geldende milieukwaliteitseisen te bereiken. Dat kunnen bijvoorbeeld puntlozingen zijn die door de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer of lozingen die door een lozingsvergunning worden gereguleerd, maar kunnen ook maatregelen zijn om verontreiniging vanuit diffuse bronnen te beperken. Het is zaak dat het bevoegd gezag in dat geval gedegen beleid heeft vastgesteld op grond waarvan deugdelijk wordt gemotiveerd welke lozing of lozingen met het oog op de doelstelling van de Waterwet worden beperkt of gesaneerd of welke andere maatregelen worden getroffen om tijdig de toepasselijke milieukwaliteitseisen voor het oppervlaktewaterlichaam (GEP/GET) te bereiken. Omdat ook andere overheden verontreinigingsbronnen kunnen aanpakken met het oog op het bereiken van het GET/GEP, kan het waterschapsbestuur in overleg met deze andere overheden trachten om (ook) hen te bewegen tot het treffen van maatregelen om het GEP/GET te bereiken en deze ook in hun plannen (of programma's) op te nemen.

Naar onze mening kan in zoverre een vergelijking worden getrokken met de criteria die de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak heeft ontwikkeld voor de wettelijke wijzigings- en

³⁹ Denk aan zwemwater of drinkwaterwinning.

intrekkingsplicht ten aanzien van natuurbeschermingsvergunningen in verband met het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden waartoe de Habitatrictlijn verplicht. Hoewel het in die zaak niet gaat om een lozings- of watervergunning, maar om een natuurbeschermingswetvergunning, is de juridische problematiek ten aanzien van de intrekkingsplicht vergelijkbaar. In beide gevallen geldt voor het bevoegd gezag namelijk een verplichting om een vergunning in te trekken met het oog op het bereiken van Europeesrechtelijke doelstellingen of verplichtingen. In beide gevallen is het dan ook de vraag welke vergunningen voor handelingen die van (negatieve) invloed zijn op het bereiken van die doelstellingen het bevoegd gezag moet intrekken als de doelstellingen niet zijn bereikt of als het gevaar bestaat dat die doelstellingen niet worden bereikt.⁴⁰ Ten aanzien van het te hanteren toetsingskader voor de wijzigings- en intrekkingsplicht ten aanzien van de natuurbeschermingswetvergunning in verband met de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden vat de Afdeling haar uitspraak als volgt samen:

‘1.1. De uitleg van artikel 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) staat centraal in deze uitspraak. Daarin is bepaald dat een natuurvergunning wordt ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. In deze bepaling ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

Als deze grond zich voordoet dan staat vast dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn, passende maatregelen getroffen moeten worden om verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden te voorkomen. Daarmee staat echter nog niet vast dat de natuurvergunning als passende maatregel moet worden ingetrokken of gewijzigd. Het college heeft namelijk beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen. Dat betekent dat het college moet beoordelen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige te treffen passende maatregel is, dan moet de vergunning worden ingetrokken of gewijzigd.

Kiest het college niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning dan moet het college in het besluit tot afwijzing van een verzoek daartoe inzichtelijk maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat naar het oordeel van de Afdeling doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

1.2. Voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op natuurwaarden die door een overbelasting van stikstof dreigen te verslechteren betekent het voorgaande naar het oordeel van de Afdeling het volgende. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie dan kan het college daar naar verwijzen. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

1.3. De Afdeling stelt in deze zaak vast dat de grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb aanwezig is. Het besluit tot afwijzing van het verzoek om intrekking van de natuurvergunning is gebrekkig gemotiveerd, omdat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt welke andere passende maatregelen getroffen zullen worden. De rechtbank is terecht tot dat oordeel gekomen en heeft het besluit tot afwijzing van het verzoek terecht vernietigd.⁴¹

⁴⁰ Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden onderscheidenlijk de chemische en ecologische kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewateren.

⁴¹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, AB 2021/264, m.nt. R. Frins.

In onze ogen is het niet onaannemelijk dat de Afdeling voor de intrekingsplicht voor lozingsvergunningen in verband met de ontoelaatbaarheid van een lozing vanwege de eisen die aan de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn gesteld een vergelijkbare redenering zal volgen. In dat geval gaat het niet om de verplichting op grond van art. 5.4 Wnb om een Wnb-vergunning voor het bevoegd gezag in te trekken als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de Wnb-vergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden, maar om de verplichting voor de beheerder om op grond van art. 6.22 lid 3 sub b (of c) Wtw een lozingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken,⁴² indien de vergunde lozing niet langer toelaatbaar is vanwege de overschrijding van de chemische of ecologische kwaliteitseisen die de Krw stelt. In beide gevallen gaat het om een verplichting tot intrekking van de vergunning voor een activiteit, omdat een door het EU-recht voorgeschreven kwaliteit waarop die activiteit een negatief effect heeft niet wordt bereikt.

Beheerders van oppervlaktewaterlichamen hebben – in afstemming met andere overheden die relevante verontreinigingsbronnen kunnen reguleren - beoordelingsruimte bij de keuze van de maatregelen die zij treffen om de waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen in hun beheer tijdig te bereiken. Dat betekent dat van belang is dat beheerders van oppervlaktewaterlichamen in hun beheerplannen inzichtelijk maken op welke wijze zij invulling geven aan de beoordelingsruimte die zij hebben bij de keuze van de maatregelen, waarmee zij de geldende waterkwaliteitseisen (GET/GEP) willen bereiken. In het beheerplan zal moeten worden gemotiveerd welke maatregelen met dat doel zijn of zullen worden getroffen door het waterschapsbestuur en/of door een ander bestuursorgaan⁴³, binnen welke termijn de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Hoewel de Waterwet de beheerder daartoe al verplicht,⁴⁴ is dit in het kader van de intrekingsplicht dus des te meer van belang. Daarbij is ook nog van belang dat goed zal moeten worden gemotiveerd waarom andere verontreinigingsbronnen (extra) worden aangepakt in plaats van de lozingen uit de eigen rwzi's.

4. Samenvatting en conclusies

Het waterschapsbestuur wil met het oog op synergiën met het verder reduceren van de lozingen van nieuwe stoffen en een daarmee te bereiken kostenbesparing, weten of het op grond van de Krw mogelijk is om de aanpassing van de rwzi's op een later moment uit te voeren dan eind 2027, de datum dat voor de desbetreffende oppervlaktewateren aan het GEP moet worden voldaan. Ook wil het waterschap weten wat de juridische gevolgen zijn van het niet tijdig voldoen aan de Krw-verplichting.

In het beheerplan heeft het waterschap aangegeven welke maatregelen zullen worden getroffen om het GEP voor de desbetreffende oppervlaktewaterlichamen te bereiken. De aanpassingen van de rwzi's in Tilburg en Eindhoven zijn maatregelen die het waterschapsbestuur sinds) in zijn vorige beheerplannen heeft opgenomen. Die aanpassingen zijn nodig om de lozingen van nutriënten op de desbetreffende oppervlaktewaterlichamen te reduceren met het oog op het bereiken van het voorgeschreven GEP. In de voorgaande beheerplannen werd aangekondigd dat deze maatregelen pas in de periode van het huidige beheerplan (2022-2027) zouden worden uitgevoerd. In het beheerplan, regionale waterplan en het stroomgebiedbeheerplan voor de Maas (2022-2027) zijn deze Krw-maatregelen ook daadwerkelijk opgenomen. Deze Krw-

⁴² Intrekking is alleen mogelijk als de wijziging van de aan de watervergunning verbonden voorschriften onvoldoende soelaas biedt (art. 6.22 lid 4 Wtw).

⁴³ Voor zover wordt verwezen naar maatregelen van andere overheden, zullen die maatregelen ook de maatregelenprogramma's van die overheden moeten zijn opgenomen.

⁴⁴ Art. 4.6 Wtw jo. 4.16 jo. 4.6 lid 1, en 4 Wtb.

maatregelen moeten op grond van art. 11 lid 8 Krw moeten binnen drie jaar na vaststelling operationeel zijn.⁴⁵

Het is mogelijk om een Krw-maatregel in het beheerplan te vervangen voor een andere maatregel, maar dan zal met de alternatieve maatregel wel het GEP moeten worden bereikt. Vanzelfsprekend is daarvoor een herziening van het beheerplan vereist. Indien aanpassing van een rwzi niet nodig is voor het bereiken van het GEP, dan zou deze Krw-maatregel dus uit het beheerplan kunnen worden geschrapt en kan deze ook later dan 2027 worden uitgevoerd. Dat zou ook kunnen indien het waterschapsbestuur (of een andere overheid) een alternatieve maatregel in zijn beheerplan opneemt waarmee gewaarborgd wordt dat het GEP tijdig (eind 2027) wordt bereikt.

De Krw voorziet echter in uitzonderingsgronden waarmee van het GEP kan worden afgeweken of de termijn voor het bereiken van het GEP kan worden afgeweken. In dit advies is onderzocht welke mogelijkheden het waterschapsbestuur heeft om met een beroep op de uitzonderingsgronden de termijn voor het uitvoeren van de aanpassing van rwzi's te verlengen (na eind 2027). Daarbij stellen wij voorop dat een beroep op een uitzonderingsgrond, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, beperkt moet worden uitgelegd.

Wij concluderen ten aanzien van de mogelijkheden van het waterschapsbestuur om zich op de mogelijke uitzonderingsgronden te beroepen, het volgende:

- Een beroep op **termijnverlenging** na eind 2027 is naar ons oordeel weinig kansrijk, omdat dit alleen mogelijk is als de *natuurlijke omstandigheden* van dien aard zijn dat doelstellingen (GEP) niet binnen de termijn kunnen worden bereikt. In dit geval is daarvan geen sprake, omdat de reden voor fasering na eind 2027 is gelegen in argumenten van doelmatigheid en/of het voorkomen van onevenredige kosten en niet in *natuurlijke omstandigheden*. Technische onhaalbaarheid en onevenredige kosten van de maatregelen kunnen geen grond zijn voor een fasering van Krw-doelstellingen na eind 2027. Dat betekent in onze ogen dat op deze uitzonderingsgrond geen beroep kan worden gedaan.
- Een beroep op **doelverlaging** lijkt ons van alle Krw-uitzonderingsgronden het meeste perspectief te bieden, al moet daarbij meteen worden opgemerkt dat op de uitzonderingsgrond doelverlaging volgens de EC en de EU-waterdirecteuren slechts sporadisch en in bijzondere gevallen een beroep kan worden gedaan. Bovendien geldt er voor een beroep op doelverlaging een zware motiveringseis. Een beroep op doelverlaging is alleen mogelijk, indien het bereiken van het GEP (blijvend) onhaalbaar is of onevenredig kostbaar is. Uit het feit dat het waterschap met de aanpassingen van de rwzi's het GEP wel wil bereiken, maar op een later moment dan 2027, lijkt er van blijvende onhaalbaarheid van het GEP in onze ogen geen sprake te zijn. Als het waterschapsbestuur aannemelijk kan maken dat de aanpassingen van de rwzi's voor 2027 (zonder synergiën met de reductie van nieuwe stoffen) onevenredig kostbaar zijn om het GEP te bereiken, maar dat dit niet het geval is als de aanpassingen van de rwzi's in synergie met de reductie van nieuwe stoffen op een later moment (na 2027) zouden worden uitgevoerd, dan lijkt een beroep op doelverlaging in onze ogen op voorhand niet uitgesloten. Indien een beroep op deze uitzonderingsgrond wordt gedaan, zal het provinciebestuur de verlaagde doelstelling (ten aanzien van nutriënten) voor de desbetreffende oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterplan moeten vaststellen.

⁴⁵ Zie ook art. 4.8 lid 2 Wtw jo. art. 4.11 lid 1 sub a en lid 2 jo. 4.6 lid 4 Wtb, waarin art. 11 lid 8 Krw is geïmplementeerd.

- Een beroep op overmacht lijkt ons niet mogelijk. Het gaat in dit geval namelijk niet om een **tijdelijke achteruitgang van een oppervlaktewaterlichaam** ten gevolge van een redelijkerwijs niet te voorziene natuurlijke oorzaak, overmachtsituatie of ongeval, maar om het doelbewust uitstellen van een Krw-maatregel door het waterschapsbestuur vanwege synergievoordelen, waardoor het GEP (ten aanzien nutriënten) niet tijdig zal worden bereikt. Van een tijdelijke achteruitgang van het waterlichaam is dan ook geen sprake. Deze uitzonderingsgrond ziet naar onze mening op uitzonderlijke omstandigheden die van directe (negatieve) invloed zijn op het waterlichaam, zoals extreme overstromingen of langdurige droogte of ongevallen, en niet op omstandigheden die slechts indirect van invloed zijn op het waterlichaam, zoals eventuele capaciteits- en leveringsproblemen. Daar komt bij dat rwzi's ook al in het vorige beheerplan als Krw-maatregel waren opgenomen, en dus eigenlijk al operationeel hadden moeten zijn. Een beroep op overmacht vanwege de recent ontstane capaciteits- en grondstofproblemen maakt ook om die reden weinig kans van slagen.
- Ook op de uitzonderingsgrond van art. 4 lid 7 Krw kan in onze ogen in dit geval geen beroep worden gedaan. Bij de fasering van de aanpassing van de rwzi's gaat het immers niet om een project dat veranderingen teweegbrengt in de fysische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam.

Het niet voldoen aan van het Krw-verplichting kan verschillende juridische gevolgen hebben:

- De EC kan Nederland in gebreke stellen wegens het niet voldoen aan de Krw-doelstellingen. De EC zal daartoe waarschijnlijk pas overgaan als Nederland stelselmatig en grootschalig niet voldoet aan de Krw-verplichtingen. De ingebrekestelling kan uiteindelijk leiden tot een veroordeling van het Hof van Justitie EU en de oplegging van een boete aan de Nederlandse Staat. Een dergelijke boete kan de Staat voor een gedeelte op het waterschap verhalen, voor zover die boete het gevolg is van het verzuim van het waterschap. Bovendien kan de minister van IenW (en het college GS) het waterschapsbestuur bindende instructies geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden met het oog op het voldoen aan de Krw-doelstellingen.
- Indien de Krw-doelstellingen niet tijdig worden bereikt doordat het waterschap niet (tijdig) de Krw-maatregelen heeft uitgevoerd, kan het waterschap daar op grond van art. 6:162 BW aansprakelijk voor worden gesteld door degenen die daardoor schade lijden. Als de rechter het waterschap aansprakelijk houdt voor de schending van de op het waterschap rustende Krw-verplichtingen, dan kan hij het waterschap veroordelen tot vergoeding van die schade of tot het alsnog uitvoeren van de Krw-maatregelen.
- Ook kunnen derdebelanghebbende onder verwijzing naar de wettelijk intrekking-wijzigingsplicht het waterschapsbestuur verzoeken om onherroepelijke lozingsvergunningen in te trekken of aan te scherpen, omdat deze lozingsvergunningen niet langer toelaatbaar kunnen worden geacht vanwege de overschrijdingen van de Krw-doelstellingen. Belanghebbenden kunnen tegen een beslissing van het waterschapsbestuur op dat verzoek in beroep gaan bij de bestuursrechter. In navolging van de jurisprudentie over de intrekking- en wijzigingsplicht van de Wnb-vergunning, ligt het in de rede dat de rechter het van belang acht dat het waterschapsbestuur in zijn beheerplan inzichtelijk maakt op welke wijze hij invulling geeft aan zijn beoordelingsruimte ten aanzien van de keuze van de maatregelen, waarmee hij de geldende waterkwaliteitseisen (GET/GEP) wil bereiken. In het beheerplan zal moeten

worden gemotiveerd welke maatregelen met dat doel zijn of zullen worden getroffen door het waterschapsbestuur en/of door andere bestuursorganen, binnen welke termijn de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Het waterschapsbestuur zal goed moeten motiveren waarom andere verontreinigingsbronnen (extra) worden aangepakt in plaats van de lozingen van de eigen rwzi's.