

Om de KRW-doelen voor een goede chemische en ecologische waterkwaliteit en een goede kwantitatieve grondwatertoestand te behalen zijn waterbeheerders afhankelijk van de medewerking vanuit andere sectoren, zoals landbouw, ruimtelijke ordening, energie en industrie. De huidige samenwerkingsvormen zijn nog te veel gebaseerd op vrijwilligheid, laten daarmee veel keuzeruimte voor deelname en uitvoering en maken het behalen van de KRW-doelen onzeker. Deze conclusie volgt onder meer uit een onderzoek dat is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Toegepast Waterbeheer (STOWA)¹ en wordt nog eens onderstreept in het Rli advies 'Goed water goed geregeld'².

Voldoende gezond water is een belangrijke bestaansvoorwaarde voor de natuur en de mens. Goed waterbeheer is daarom meer dan alleen voldoen aan een richtlijn met doelen en normen, water is een erfgoed voor toekomstige generaties en verdient om die reden bijzondere bescherming. De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) kent daarom ecologische en chemische waterkwaliteitsdoelen en doelen voor de bescherming van grondwater ten behoeve van drinkwaterbronnen en de natuur. Met de komst van deze richtlijn in 2000 is er in Nederland veel meer aandacht voor het waterkwaliteitsbeheer en is er sindsdien veel kennis ontwikkeld over maatregelen die nodig zijn om doelen voor grondwater, rivieren, meren, beken en kustwateren in Nederland te bereiken.

Desondanks blijkt het in de praktijk lastig om van kennis en ambities naar realisatie van de (ecologische, chemische en kwantitatieve) doelen te komen (zie Figuur 1). De geplande maatregelen van waterbeheerders en andere partijen zullen in 2027 weliswaar leiden tot een verbetering van de waterkwaliteit, maar niet tot de realisatie van de doelen. De uitdagingen voor het waterkwaliteitsbeheer van nu zitten vooral in het bevorderen van een goed functionerend en biodivers ecosysteem en wat daarvoor nodig is, zoals de herinrichting van sloten, beken en rivieren, peilvariatie en meer natuurlijke stromingspatronen, het verminderen van de belasting door nutriënten (stikstof en fosfor) en het verlagen van de concentraties aan (combinaties van) chemische stoffen.

Het juridisch kader en de systematiek van de KRW^{3,4}

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW, 2000/60/EG) kwalificeert water als een erfgoed, een natuurlijke hulpbron waarmee duurzaam moet worden omgegaan voor huidige en toekomstige generaties. Daartoe moeten doelen en normen worden geformuleerd die leiden tot een 'goede toestand' van alle wateren in de EU. Het gaat dan om een goede ecologische en chemische toestand en een goede kwantitatieve grondwatertoestand (Artikel 4). Daarnaast is een duurzame bescherming van drinkwaterbronnen vereist (Artikel 7) zodat achteruitgang wordt voorkomen en het niveau van zuivering kan worden verlaagd. Economische en maatschappelijke aspecten wegen niet mee bij normstelling maar bij gebruik uitzonderingsbepalingen. Er zijn veel uitzonderingen waar lidstaten zich op kunnen beroepen: termijnverlenging, doelverlaging, nieuwe duurzame activiteiten, overmacht, maar dat kan alleen onder strenge voorwaarden en moet per waterlichaam worden gemotiveerd. De meeste uitzonderingen kunnen niet worden ingeroepen waar het gaat om het

¹ STOWA-Rapport 2022-46, [STOWA 2022-46 KRW na 2027.pdf](#)

² Rli advies 'Goed water goed geregeld', [briefadvies krw aan minienw - goed water goed geregeld.pdf \(rli.nl\)](#)

³ [E-boek Over-waterkwaliteit-gesproken KNW-2021.pdf \(waternetwerk.nl\)](#)

⁴ https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/swd_2019_0439_en.pdf

achteruitgangsvetod. Op EU niveau vindt afstemming plaats tussen lidstaten over de gehanteerde methoden en maatlaten (intercalibratie).

De KRW kent een systematiek die gebaseerd is op een 6-jarige beleidscyclus waarbij 1) het vaststellen van de huidige situatie met alle invloeden op het watersysteem, 2) doelen, 3) stroomgebiedsbeheerplannen voor de (deel)stroomgebieden, 4) het vaststellen en uitvoeren van maatregelen, eveneens op basis van een 6-jarlijks maatregelenprogramma, en 5) de effecten monitoren van de genomen maatregelen en op basis daarvan 6) het beleid aanpassen, cruciaal is. Zo kan er constant worden geleerd en verbeterd. Men noemt dit wel een programmatische aanpak, maar deze moet worden onderscheiden van de programmatische aanpak zoals de PAS die kent, omdat saldering niet mogelijk is. De meeste van deze doelen en normen golden al lang voor de introductie van de KRW (sinds de jaren 70 en 90 van de vorige eeuw). De KRW heeft deze doelen geïntegreerd in één wettelijk kader.

Om voldoende rekening te kunnen houden met lidstaat-specifieke omstandigheden, worden doelen en normen op EU-, stroomgebied- of nationaal niveau vastgesteld, zo wordt flexibiliteit geboden. Lidstaten hebben die flexibiliteit ook in grote mate waar het gaat om welke maatregelen in hun land het meest passend zijn. Daarbij geldt echter wel de voorwaarde dat de doelen op tijd moeten worden gehaald (2015, met als uitzondering de mogelijkheid van verlenging met 2 x 6 jaar (tot 2027)). Deze verplichtingen rusten niet alleen op de waterbeheerders, maar op de Lidstaat Nederland en voor alle partijen en beleidsterreinen die van invloed zijn op een goede watertoestand. Daar waar er meerdere doelen tegelijk gelden (bijvoorbeeld voor oppervlaktewater en natuur, of voor oppervlaktewater en drinkwater) geldt de strengste doelstelling. De KRW kent een tweezijdige verplichting: 1) de huidige kwaliteit mag niet verslechteren (een eis die nu al geldt) en 2) de kwaliteit moet zodanig verbeteren dat overal een goede watertoestand wordt bereikt, uiterlijk in 2027.

Wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen voor een waterlichaam *vermoedelijk* niet worden bereikt, dienen de lidstaten op grond van artikel 11 lid 5 ervoor te zorgen dat (1) de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht (dat heeft Nederland gedaan); (2) vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien; (3) de monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld en (4) eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen om de doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen. Er is dus werk aan de winkel. Alleen indien de oorzaken van het niet halen van de doelen het resultaat zijn van redelijkerwijs niet te voorzien of uitzonderlijke omstandigheden die het gevolg zijn van natuurlijke oorzaken of overmacht, met name omvangrijke overstromingen of lange droogteperioden, kan de lidstaat bepalen dat aanvullende maatregelen niet haalbaar zijn, maar dat lijkt minder relevant voor de Nederlandse situatie.

Omdat de KRW-doelen zijn bedoeld om mens en milieu te beschermen hecht het Europese recht er sterk aan dat burgers, Ngo's en bedrijven deze bescherming bij de rechter af kunnen dwingen. Dat kan nu al als het gaat om het verslechteringsvetod en geldt vanaf 2027 voor het bereiken van de goede toestand van alle wateren (tenzij er een rechtmatig beroep op een uitzonderingsgrond kan worden gedaan). De Europese Commissie treedt op als waakhond voor de naleving van het Europese recht en kan lidstaten die tekort schieten voor het Hof van Justitie brengen. Het Hof van Justitie heeft al over een aantal zaken duidelijkheid gegeven. Dat betreft in de eerste plaats de dubbele verplichting zoals hiervoor vermeld en het feit dat de doelen op alle wateren zien. Ook is duidelijk dat aan de doelen en normen moet worden getoetst bij ieder individueel project dat van invloed kan zijn op het bereiken van de doelen. Achteruitgang of verslechtering is uit den boze en zelfs een tijdelijke verslechtering is niet toegestaan. Daarnaast gelden algemene EU-beginselen zoals het voorzorgsbeginsel, het beginsel dat milieuverontreiniging bij voorkeur aan de bron wordt aangepakt

en dat bescherming plaats vindt op basis van de beste bestaande technieken waarmee een hoog niveau van bescherming wordt nagestreefd en ten slotte op basis van het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Juridische risico's bestaan er uit dat toestemmingen voor activiteiten of handhavingsverzoeken aan de nationale rechter voor kunnen worden gelegd en dat als niet aan de KRW-verplichtingen wordt voldaan de rechter kan oordelen dat voorschriften moeten worden aangescherpt of toestemmingen niet verleend kunnen worden. Ook kan nationale (vaak lagere) regelgeving buiten toepassing worden verklaard, hetgeen eveneens tot vertraging van activiteiten en projecten kan leiden. Dat kan nu al indien er sprake is van verslechtering en in 2027 als niet aan de doelen wordt voldaan. Indien de uitleg van de KRW niet helemaal duidelijk is kan de nationale rechter zogeheten prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie stellen, met veelal als gevolg dat procedures flinke vertraging oplopen. Indien het Hof van Justitie oordeelt dat Nederland zijn verplichtingen niet nakomt kan een veroordeling, een boete (circa 50 M€ bij maximale ernst en inbreukduur van 6 jaar) en een dwangsom voor iedere dag dat Nederland nog niet voldoet (maximum van EU 212.949 per dag (circa 78 M€ per jaar)) volgen.

Inmiddels is duidelijk dat het behalen van de doelen in 2027 ook voor andere lidstaten een punt van zorg vormt. Verschillende lidstaten hebben al (informeel) kenbaar gemaakt dat de doelen in 2027 waarschijnlijk niet zullen zijn bereikt. Ook uit de EU Fitness Check⁴ blijkt dat de waterkwaliteit gestaag verbetert maar dat het behalen van de KRW-doelen aanzienlijk is vertraagd.

Observaties

(1) Vrijwilligheid en patstelling als oorzaak voor de achterblijvende implementatie

De moeilijkheid om van kennis en ambities naar realisatie in de praktijk te komen heeft mede te maken met de manier waarop er nu wordt samengewerkt in het waterkwaliteitsbeheer. Nadat er in de eerste planperiodes van de KRW vooral gewerkt is aan maatregelen die waterbeheerders zelf kunnen nemen, zijn zij voor de resterende opgave in belangrijke mate afhankelijk van de inzet vanuit andere sectoren, zoals landbouw, ruimtelijke ordening, energie en industrie. Denk aan aangepast mest- en bestrijdingsmiddelengebruik door boeren en het meenemen van waterkwaliteitsdoelen in ruimtelijke plannen. Coördinatie en afstemming van verschillende beleidsdoelen en huidige samenwerkingsvormen in gebiedsprocessen zijn nog te veel gebaseerd op vrijwilligheid en laten daarmee veel keuzeruimte voor deelname en uitvoering. Zowel de mate van deelname en de voortgang van uitvoering zijn zodanig laag dat er zorg is of dit voldoende bijdraagt aan het (tijdig) bereiken van de KRW-doelen. Toch houden de betrokken partijen nog sterk vast aan deze op vrijwilligheid gebaseerde samenwerkingsvormen en is men huiverig hier verandering in aan te brengen.

(2): Kansen voor verbetering

Gebiedsgerichte aanpak: concrete handvatten en randvoorwaarden: wie, wat en waarom?

Er is behoefte aan praktisch toepasbare handvatten om te komen tot een meer geïntegreerde opgave en aanpak, zodat verschillende functies beter met elkaar in balans zijn, nu en in de toekomst. Daarbij is het belangrijk dat het voor alle partijen voldoende duidelijk is wat ieders rol en verantwoordelijkheid is (*wie*).

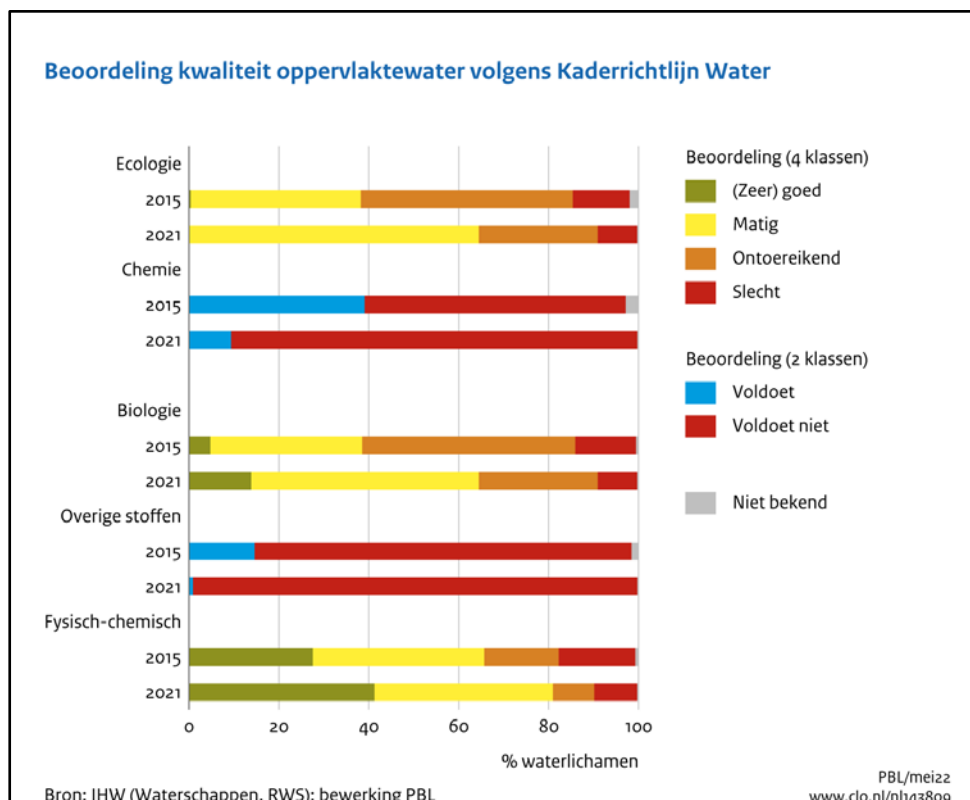
Een gebiedsgerichte aanpak wordt gezien als een kans voor verbetering van de waterkwaliteit. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied bijvoorbeeld, beoogt een gebiedsgerichte integrale aanpak voor het bereiken van milieudoelen ten aanzien van waterkwaliteit, klimaat en stikstof. Tegelijkertijd is een gebiedsgerichte aanpak er ook één met haken en ogen. Hoe de verschillende doelen ten opzichte van elkaar moeten worden afgewogen is niet helder, met andere woorden: wat dient

zwaarder te wegen (*wat*) in deze afweging en op grond waarvan (*waarom*). Hiervoor is behoefte aan concrete handvatten en concretere randvoorwaarden vanuit het landelijk beleid, waarmee op regionaal niveau en met brede publieke participatie nadere invulling en uitwerking kan plaatsvinden. De werkwijze zoals die is gehanteerd bij Ruimte voor de Rivier kan daarbij als inspiratie gelden (niet onhandelbare doelen en termijnen, daarbinnen ruimte voor regionaal maatwerk).

De vraag rijst of het instrumentarium van de Omgevingswet en het gebruik daarvan in de praktijk voldoende ondersteuning biedt of dat nadere invulling of aanscherping noodzakelijk is. De verwachting is dat aanscherping noodzakelijk is.³

Breder benutten van kennis over sectoren heen

In de afgelopen jaren is er veel kennis ontwikkeld over het aquatisch ecosysteem en wat ervoor nodig is om dit in een goede toestand te brengen. Binnen de zogenoemde ‘waterkolom’ weet men wat er nodig is qua maatregelen om bijvoorbeeld emissies te beperken en de inrichting van waterlopen te verbeteren en men heeft daar deels ook de bevoegdheden en (juridische en beleids-) instrumenten voor. Toch wordt deze kennis buiten het waterbeheer niet altijd voldoende benut, met name als het gaat om maatregelen die buiten de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder zelf vallen. Dit is voor emissiebeperkende maatregelen vaak het geval. Daar is de waterbeheerder veelal afhankelijk van maatregelen op andere beleidsterreinen. Door ook die maatregelen te koppelen aan het KRW-doelbereik en dit ook bindend te incorporeren in het KRW-proces, wordt het belang van uitwisseling, afstemming en bijsturing versterkt. Dit past ook bij de filosofie van de KRW: het blijven leren en toepassen van deze inzichten is een belangrijke manier om waterkwaliteitsverbetering te realiseren.



Figuur 1 Beoordeling ecologische en chemische kwaliteit oppervlaktewater volgens de Kaderrichtlijn Water in Nederland in 2015 en 2021.⁵

⁵ <https://www.clo.nl/indicatoren/nl1438-kwaliteit-oppervlaktewater-krw?ond=20900>