

Definitieve versie 25 september 2023

Quick scan juridische houdbaarheid KRW-aanpak HHNK



AUTEURS: MR. DR. H.K. GILISSEN, PROF. MR. F.A.G. GROOTHUIJSE EN PROF. MR. H.F.M.W. VAN RIJSWICK

CONTACTPERSOON OPDRACHTNEMER

FRANK GROOTHUIJSE (F.A.G.GROOTHUIJSE@UU.NL)

CONTACTPERSOON OPDRACHTGEVER

ANNETTE BEEMS-KUIN (A.BEEMS-KUIN@HHNK.NL)

Inhoudsopgave

AFKORTINGEN.....	3
SAMENVATTING	5
1.INLEIDING	14
1.1 AANLEIDING ONDERZOEK	14
1.2 VRAAGSTELLING	14
2. VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET VASTSTELLEN KRW-DOELN	16
2.1 VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING DOELVASTSTELLING	16
2.2 JURIDISCHE JUISTHEID VASTSTELLING ECOLOGISCHE KRW-DOELN	18
2.2.1 Aanwijzing waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig	18
2.2.2 Watersysteemanalyse en vaststelling GEP.....	19
2.2.3 Juridisch-bestuurlijke aandachtspunten bij vaststelling van het GEP	20
2.2.4 Vrijwillige of juridisch bindende maatregelen?.....	24
2.3 TUSSENCONCLUSIES	24
3. VERANTWOORDELIJKHEID VOOR HET BEREIKEN VAN DE KRW-DOELN	26
3.1 VERANTWOORDELIJKHEID VOOR DOELBEREIK.....	26
3.1.1 Gedeelde verantwoordelijkheid	26
3.1.2 Relatie tussen verantwoordelijkheid beheerders en andere overheden	27
3.1.3 Overleg en ‘restopgave’	29
3.2 AANSPREKEN OP VERANTWOORDELIJKHEDEN	30
4.MOGELIJKE JURIDISCHE GEVOLGEN VAN HET NIET BEREIKEN VAN DE DOELSTELLINGEN	32
4.1 INLEIDING.....	32
4.2 INTERBESTUURLIJKE GEVOLGEN	32
4.3 CIVIELRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID	34
4.4 GEVOLGEN VOOR VERGUNNINGVERLENING	35
4.5 GEVOLGEN VOOR BESTAANDE RECHTEN	37
5.DOELVERLAGING	41
5.1 INLEIDING.....	41
5.2 REDENEN VOOR DOELVERLAGING: TOEPASSINGSBEREIK UITZONDERINGSGROND	41
5.3 FEITELIJK ONMOGELIJK OF ONEVENREDIG KOSTBAAR	42
5.4 VOORWAARDEN VOOR DOELVERLAGING	44
5.5 CONCLUSIES EN TOEPASSING OP DE SITUATIE IN HET BEHEERGEBIED VAN HHNK	45
6. WIJZIGINGEN ALS GEVOLG VAN DE INWERKINGSTREDING VAN DE OMGEVINGSWET	47
6.1 ALGEMEEN	47
6.2 SAMENWERKINGSVERPLICHTING	47
6.3 DECENTRALISATIE REGULERING LOZINGSACTIVITEITEN ONDER DE OMGEVINGSWET	48
6.4 ROL PROVINCIE	51
6.4.1 Provinciale sturing en kaderstelling in het waterspoor	51
6.4.2 De provincie als regionale gebiedsregisseur	51

AFKORTINGEN

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht
Abm	Activiteitenbesluit milieubeheer
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
A-G	advocaat-generaal
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
BBT	Beste Beschikbare Technieken
Bkmw	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
Bkl	Besluit kwaliteit leefomgeving
Blbi	Besluit lozen buiten inrichtingen
Bor	Besluit omgevingsrecht
BW	Burgerlijk Wetboek
e.v.	en volgende
EU	Europese Unie
EZK	Economische Zaken en Klimaat
GCT	Goede chemische toestand
GEP	Goed ecologisch potentieel
GET	Goede ecologische toestand
GS	Gedeputeerde Staten
GWR	Grondwaterrichtlijn
HHNK	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
HvJ EU	Hof van Justitie van de EU
I en W	Infrastructuur en Waterstaat
IPO	Interprovinciaal overleg
jo.	juncto
KRW	Kaderrichtlijn Water
LNV	Landbouw, Natuur en Visserij
M en R	Tijdschrift voor Milieu en Recht

MEP	Maximaal ecologisch potentieel
m.nt.	met noot
MvT	Memorie van Toelichting
nr.	nummer
NvT	Nota van Toelichting
NGO	non-gouvernementele organisatie
Ow	Omgevingswet
p.	pagina
Par.	paragraaf
PbEU	Publicatieblad van de Europese Unie
PS	Provinciale Staten
r.o.	rechtsoverweging
RPS	Richtlijn prioritaire stoffen
RWZI	Rioolwaterzuiveringsinstallatie
STOWA	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer
TBR	Tijdschrift voor Bouwrecht
TO	Tijdschrift voor Omgevingsrecht
UCWOSL	Utrecht Centre for Water, Oceans & Sustainability Law
UvW	Unie van Waterschappen
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet Nerpe	Wet naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten
WFD	Water Framework Directive
Wm	Wet milieubeheer
Wnb	Wet natuurbescherming
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wtb	Waterbesluit
Wtr	Waterregeling

SAMENVATTING

Aanleiding onderzoek

Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) is het doel in 2027 een goede chemische en ecologische toestand (KRW-doelen) voor de KRW-oppervlaktewateren te bereiken. Dat is een grote opgave waarvoor HHNK niet alleen aan de lat staat, maar waar HHNK samen met andere partijen aan werkt. Met de einddatum van 2027 in zicht is er maatschappelijke en bestuurlijke zorg dat de doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren - samen met andere partijen – niet zullen worden gehaald. Daarbij is van belang dat HHNK op de uitvoering van de eigen KRW-maatregelen zelf kan sturen, maar op de inzet van andere partijen is dit lastig(er).

De KRW-doelen en maatregelen voor het beheergebied van HHNK voor de planperiode 2022-2027 zijn afgeleid en gekozen volgens de landelijke systematiek voor doelaflading. Vanwege de aard van het beheergebied (hoge natuurlijke achtergrondbelasting en circulatie nutriëntrijk water) heeft HHNK minder mogelijkheden om de waterkwaliteit in het beheergebied te verbeteren dan de meeste andere regio's in Nederland. Op basis daarvan zijn de ecologische doelen voor de KRW-waterlichamen (en de bijbehorende overige wateren) aangepast.

HHNK wil meer duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van de huidige aanpak om de doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren van HHNK te bereiken. Daarom heeft HHNK UCWOSL verzocht om een *quick scan* uit te voeren naar deze KRW-aanpak, waarbij ook de rol en het risico van de provincie in de vraagstelling wordt betrokken.

Onderzoeksvraag

In het onderliggende rapport staat de volgende vraag centraal:

‘Is de gekozen aanpak van HHNK en de provincie Noord-Holland ten aanzien van het vaststellen en bereiken van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen juridisch houdbaar onder het huidige recht en de Omgevingswet?’

In algemene zin luidt het antwoord op deze vraag dat de gekozen aanpak een aantal juridische risico's kent, die worden toegelicht in de beantwoording van de deelvragen van dit onderzoek, waarvan hieronder een samenvatting is gegeven. Door invulling te geven aan de daarbij genoemde aandachtspunten en aanbevelingen kunnen deze risico's worden geminimaliseerd. Voor een uitgebreidere analyse en beantwoording van deze vragen verwijzen wij naar het onderliggende rapport.

Deelvraag 1A) Welke overheden zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het vaststellen van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen?

De juridische verantwoordelijkheid voor het vaststellen van KRW-doelen is verdeeld over meerdere overheidslagen. Voor de ‘prioritaire stoffen’ zijn de doelen vastgesteld op EU-niveau (GCT). Voor de zogenoemde ‘andere verontreinigende stoffen’ zijn de doelen op rijksniveau vastgesteld in het Bkmw 2009. Voor de natuurlijke wateren¹ zijn de ecologische doelen (GET) eveneens vastgesteld op rijksniveau.² Datzelfde geldt voor de ecologische doelen voor sterk veranderde en kunstmatige wateren (GEP) in beheer bij en als zodanig aangewezen door het Rijk (Rijkswaterstaat). De juridische verantwoordelijkheid voor zowel de aanwijzing van sterk

¹ Dat kunnen ook regionale wateren zijn.

² STOWA-Referenties en matlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn water, 2018, rapportnummer 2018-49

veranderende en kunstmatige regionale KRW-wateren als het afleiden en vaststellen van de bijbehorende ecologische doelen (GEP) is belegd op provinciaal niveau, onder meer omdat daarbij ook afwegingen moeten worden gemaakt ten aanzien maatschappelijke gebruiksfuncties. De doelen worden formeel vastgesteld in het regionale waterprogramma. Op HNNK rust dus formeel géén juridische verantwoordelijkheid voor het vaststellen van de ecologische KRW-doelen zelf, maar HHNK is vanuit de expertise en kennis van de werking van het watersysteem wel de aangewezen partij om de relevante informatie en gegevens aan te leveren die het provinciebestuur nodig heeft voor het afleiden van de doelen. In zoverre is het afleiden en vaststellen van de ecologische doelen dus een gezamenlijke inspanning van HHNK en de provincie. Om het afleiden van de ecologische doelen op uniforme wijze te laten plaatsvinden is de ‘Handreiking KRW-doelen’ (STOWA) vastgesteld die wordt gebruikt bij het afleiden van de ecologische doelen voor kunstmatig en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen.

Deelvraag 1B) Zijn de ecologische doelen voor de KRW-oppervlaktewateren die HHNK beheert in juridische zin op een juiste wijze vastgesteld (afgeleid)?

Bij de beantwoording van de vraag of KRW-doelen terecht en op een juiste wijze zijn afgeleid en vastgesteld, is het in de eerste plaats van belang of de betreffende waterlichamen op goede gronden zijn aangemerkt als ‘sterk veranderd’ of ‘kunstmatig’. Een dergelijke aanwijzing en de deugdelijke motivering daarvan dienen voor regionale KRW-wateren elke planperiode opnieuw plaats te vinden in het regionale waterprogramma. In het regionale waterprogramma van de provincie Noord-Holland zijn inderdaad een groot aantal waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd aangewezen, maar een (uitgebreide) onderbouwing van de redenen voor die aanwijzing conform art. 4 lid 3 KRW of een expliciete verwijzing naar een document waarin die onderbouwing is gegeven³, ontbreekt. Hier rijst de vraag of dit in lijn is met de verplichting van het provinciebestuur ex art. 4.10 sub a Wtb om een dergelijke aanwijzing in het regionaal waterprogramma te motiveren. Het verdient aanbeveling de aanwijzingen uitgebreider te motiveren in het regionaal waterprogramma, dan wel duidelijke verwijzingen op te nemen naar de in dat verband relevante documenten.

Ervan uitgaande dat aanwijzing inderdaad op goede gronden is gebeurd, dan is het voorts van belang of de afleiding en vaststelling van het GEP voor de betreffende KRW-waterlichamen op een juridisch juiste wijze heeft plaatsgevonden. Het juridisch kader hiervoor volgt uit art. 6 lid 2 en 3 Bkwm 2009 en de genoemde ‘Handreiking KRW-doelen’. Ook hierbij staat voorop dat provinciebesturen beoordelingsruimte hebben bij het vaststellen van het GEP en dat zij hun beslissingen in dat verband deugdelijk dienen te motiveren. Bij de vaststelling van het GEP moeten in beginsel alle mogelijke relevante maatregelen om de best haalbare ecologische toestand te bereiken worden betrokken. Maatregelen mogen slechts buiten beschouwing blijven, indien zij aantoonbaar een gering ecologisch effect hebben of significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties (waaronder waterhuishouding of ontwatering ten behoeve van agrarische functies) of het milieu in brede zin. Het kan daarbij in onze ogen alleen gaan om significantie negatieve effecten op gebruiksfuncties of milieubelangen die aanleiding waren voor de aanwijzing van het oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd. Bij het vaststellen van het GEP mag rekening worden gehouden met de *natuurlijke* locatie-

³ Zoals de KRW-factsheets voor deze wateren, waarin per waterlichaam een korte motivering is opgenomen.

specifieke achtergrondbelasting. Antropogene achtergrondbelasting en historische belastingen mogen daarentegen niet in het GEP worden verdisconteerd.

De Handreiking KRW-doelen schrijft voor het verdisconteren van de natuurlijke achtergrondbelasting in het GEP een stappenplan voor. De methode die HHNK en de Provincie Noord-Holland als formele vaststellend orgaan van het GEP op basis van dit stappenplan hebben gebruikt om de achtergrondbelasting in het GEP te verdisconteren is in overeenstemming met de Handreiking. Sterker nog, deze aanpak wordt in de Handreiking expliciet als voorbeeld genoemd.⁴ De juridische risico's voor het provinciebestuur voor het afleiden en vaststellen van het GEP voor de regionale oppervlaktewaterlichamen zijn in onze ogen dan ook beperkt, voor zover daarbij overeenkomstig de Handreiking wordt gewerkt. De juridische risico's voor HHNK zijn nog beperkter, omdat HHNK het GEP formeel niet vaststelt en daar in juridische zin, met uitzondering van de daarvoor benodigde informatieverstrekking, niet voor verantwoordelijk is (zie hierboven).

Hierbij dient wel te worden bedacht dat dit vooral *de wijze van* normvaststelling betreft. Zoals gezegd, hebben provinciebesturen beoordelingsruimte om te bepalen welke maatregelen zij betrekken bij het vaststellen van het GEP en welke zij buiten beschouwing laten. In beginsel dienen bij de vaststelling van het GEP *alle mogelijke relevante maatregelen* te worden betrokken, tenzij deze aantoonbaar gering ecologisch effect hebben of significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin. Provinciebesturen dienen met andere woorden goed te motiveren waarom bepaalde maatregelen in een bepaald geval vanwege geringe ecologisch effect of significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties en het milieu in brede zin buiten beschouwing zijn gelaten.⁵ Wat in algemene zin opvalt in het beheergebied van HHNK is dat er voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen tamelijk veel wordt ingezet op vrijwillige maatregelen, waarbij de ecologische effectiviteit in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerking van derden (i.h.b. agrariërs). Kennelijk is de inzet van verdergaande juridische instrumenten, zoals het aanscherpen van watervergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften voor in het Activiteitenbesluit milieubeheer gereguleerde lozingen, bij de afleiding en vaststelling van het GEP buiten beschouwing gelaten, terwijl HHNK (of de provincie zelf als het om grote grondwateronttrekkingen gaat) deze instrumenten wel degelijk voorhanden hebben en zouden kunnen worden overwogen. Een duidelijke motivering voor het provinciebestuur om de inzet van het juridisch instrumentarium niet mee te nemen bij de vaststelling van het GEP, bijvoorbeeld vanwege significante negatieve nadelige gevolgen voor de landbouw of positieve verwachtingen van vrijwillige maatregelen, ontbreekt. Daar ligt dus een zeker juridisch risico voor wat betreft de afleiding en vaststelling van het GEP. Daarbij is nog van belang dat het onduidelijk is of *emissiebeperkende* maatregelen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij het vaststellen van het GEP. Oppervlaktewaterlichamen kunnen immers enkel als kunstmatige en sterk veranderend worden aangewezen, indien het treffen van *hydromorfologische* maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van een GET significante negatieve effecten zou hebben op de gebruiksfuncties. Dat lijkt te impliceren dat alleen deze *hydromorfologische* maatregelen bij de vaststelling van het GEP voor kunstmatige en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

⁴ Handreiking KRW-doelen, p. 42.

⁵ Deze onderbouwing is voor ieder KRW-waterlichaam opgenomen in de KRW-factsheets.

Ten slotte moet worden bedacht dat zich situaties kunnen voordoen waarin het GEP dient te worden bijgesteld op basis van nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden; men spreekt dan van technische doelaanpassing. Dat kan het geval zijn wanneer er nieuwe kennis en inzichten worden opgedaan over maatregel-effectrelaties, wanneer gebruiksfuncties in een gebied wijzigen, of wanneer de inzichten over significante negatieve gevolgen van maatregelen voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin wijzigen. Dit kan leiden tot een behoefte aan aanscherping of juist versoepeling van het GEP. Het GEP moet overeenkomstig de KRW-cyclus iedere zes jaar worden geactualiseerd, maar kan op grond van art 4.8 lid 1 Wtw ook tussentijds (gedeeltelijk) worden herzien. Indien er in het huidige maatregelenpakket dus maatregelen zijn opgenomen die bij nader inzien naar het oordeel van het provinciebestuur toch of juist niet langer significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin, dan kan het GEP alsnog worden aangepast. Elke technische doelaanpassing dient vanzelfsprekend wel goed te worden gemotiveerd. Dat wil zeggen dat moet worden gemotiveerd waarom de toepassing van de hierboven beschreven systematiek voor doelaflleiding leidt tot een ander GEP voor het desbetreffende kunstmatig of sterk veranderend oppervlaktewater.

Deelvraag 2A) Welke overheden of andere partijen zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het bereiken van de KRW-doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren in beheer bij HHNK?

De KRW-doelen gelden als resultaatsverplichtingen. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van deze doelen wordt beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid, waarbij zowel het Rijk als decentrale overheden (in het bijzonder provincies en waterschappen) bepaalde taken en bevoegdheden hebben en op grond daarvan ook maatregelen kunnen nemen. Daarbij geldt dat de verantwoordelijkheid voor het treffen van maatregelen niet verder kan gaan dan dat de taken en bevoegdheden van een overheid reiken. De waterschappen hebben bijvoorbeeld geen bevoegdheden om generiek beleid ten aanzien van diffuse bronnen, zoals het gebruik van meststoffen en de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op landbouwgronden, aan te pakken,⁶ zodat zij in zoverre geen maatregelen kunnen treffen om deze diffuse bronnen aan te pakken. Het Rijk heeft die bevoegdheid wel. In algemene zin geldt dat iedere betrokken overheid in de afzonderlijke water(beheer)programma's maatregelen opneemt die er in samenhang met de op andere niveaus te treffen maatregelen toe zullen leiden dat de doelen worden bereikt.⁷ Daarbij geldt de verplichting dat de in een programma opgenomen maatregelen ook daadwerkelijk binnen 3 jaar na vaststelling operationeel zijn.⁸ Mocht dat niet het geval zijn, dan schiet de betreffende overheid tekort in de uitoefening van haar taken. Wanneer onvoldoende maatregelen zijn geprogrammeerd of uit monitoringsresultaten blijkt dat geprogrammeerde maatregelen niet het gewenste effect dreigen of blijken te hebben, dan zullen er andere en/of aanvullende maatregelen moeten

⁶ Voor zover uit ervaringsregels blijkt dat het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies als lozingen – en niet als diffuse bronnen – worden beschouwd, zodat de waterschappen in zoverre wel taken en bevoegdheden hebben om deze emissies te reguleren.

⁷ Zie voor de mogelijke maatregelen die iedere overheid kan nemen de matrix die als bijlage is opgenomen. Zie ook art. 11 leden 1 t/m 3 (basismaatregelen) en lid 4 jo. Bijlage VI onder B KRW.

⁸ Zie art. 11 lid 7 en 8 KRW (art. 4.11 lid 4 jo. art. 4.6 lid 4 Wtb en t.z.t. art. 3.12 Ow jo. art. 10.16 Omgevingsbesluit) op grond waarvan de maatregelen 3 jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma operationeel moeten zijn.

worden geprogrammeerd en uitgevoerd om de doelstellingen alsnog te bereiken,⁹ tenzij voor kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichaam een technische doelaanpassing van het GEP mogelijk is.¹⁰ In dat geval rijst de vraag welke overheid welke aanvullende maatregelen dient te treffen om de KRW-doelen ter bereik. Daarbij is enerzijds relevant in hoeverre redelijkerwijs viel te verwachten dat de geprogrammeerde maatregelen te weinig effectief zouden zijn. Anderzijds is het van belang in onderling overleg en nadere afstemming te bepalen op welke niveau het meest efficiënt aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen.

Private actoren hebben geen juridische verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen. Vanzelfsprekend dienen zij zich wel te houden aan algemene regels en eventuele vergunningvoorschriften, evenals aan juridisch afdwingbare afspraken waarbij zij partij zijn (bijvoorbeeld neergelegd in overeenkomsten). Tegen de schending van algemene regels of de vergunningvoorschriften moet door het bevoegd gezag in beginsel worden opgetreden. Het niet-nakomen van niet-juridisch bindende (vrijblijvende) afspraken komt in beginsel voor risico van de overheid/overheden die bij die afspraken betrokken is/zijn. Hierboven merkten wij reeds op dat in het beheergebied van HHNK voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen tamelijk veel wordt ingezet op vrijwillige maatregelen, waarbij de ecologische effectiviteit in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerking van derden (i.h.b. agrariërs). Indien blijkt dat vrijwillige maatregelen niet het gewenste resultaat opleveren, rijst de vraag waarom de inzet van juridisch bindend instrumentarium niet is overwogen. Daar ligt dus een zeker risico voor de betrokken overheden. Waar het gaat om de het niet bereiken van het GEP bestaat dat risico met name voor het provinciebestuur. Het provinciebestuur diende immers bij de afleiding van het GEP deugdelijk te motiveren waarom deze maatregelen vanwege gering ecologisch effect of significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin buiten beschouwing konden worden gelaten.

Deelvraag 2B) In hoeverre zijn overheden verplicht om degenen die verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de KRW-doelstellingen op die verantwoordelijkheden aan te spreken?

Zoals gezegd, wordt het bereiken van de KRW-doelen beschouwd als een gedeelde verantwoordelijkheid. Elke betrokken overheid heeft daarbij eigen specifieke taken, bevoegdheden en instrumenten. Vanuit deze gedeelde verantwoordelijkheid volgt dat op elk van de betrokken overheden een verantwoordelijkheid rust om medeoverheden aan te spreken op enig niet-uitvoeren van geprogrammeerde maatregelen. Ook bij het ontstaan van een restopgave rust een verantwoordelijkheid op elk van de betrokken overheden om het initiatief te nemen om aanvullende maatregelen en de rolverdeling te bespreken. Dit is geen sterke juridische (in rechte afdwingbare) verplichting, maar ligt in het verlengde van de gedeelde verantwoordelijkheid. Het verdient aanbeveling om op korte termijn overleg tussen de betrokken partijen te initiëren. Als andere overheden daartoe geen initiatief nemen, ligt het voor de hand dat HHNK dat doet, omdat HHNK waarschijnlijk bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden, zoals de verlening, aanscherping en intrekking watervergunningen, het stellen van maatwerkvoorschriften en handhaving van waterregelgeving, de grootste (juridische) gevolgen zal ondervinden van het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen. Bovendien kan het vroegtijdig anticiperen op het mogelijk niet bereiken van de KRW-doelen

⁹ Zie ook art. 11 lid 5 KRW.

¹⁰ Voor de GCT en de GET is een technische doelaanpassing niet mogelijk.

en het tonen van initiatief voor het gezamenlijk opstellen van een ‘Plan B’ door HHNK om die doelen alsnog zo snel mogelijk te bereiken in dit stadium het risico op succesvolle juridische procedures over te nemen (aanvullende) maatregelen of aansprakelijkstellingen in de toekomst verkleinen.

Deelvraag 3) Wat zijn de juridische risico’s voor HHNK en de provincie Noord-Holland, indien de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK niet tijdig worden bereikt (2027)? En hoe kunnen die risico’s door HHNK en/of de provincie worden beperkt?

Het niet bereiken van de KRW-doelen kan nadelige gevolgen hebben voor alle betrokken overheidsinstanties. De Staat der Nederlanden kan worden geconfronteerd met officiële waarschuwingen, dwangsommen en boetes vanuit de EU. Hoewel decentrale overheden niet rechtstreeks kunnen worden geconfronteerd met dergelijke handhavingsacties, kunnen de kosten daarvan – wanneer er sprake is van verzuim – wel worden doorberekend via de Wet naleving Europese regelgeving publiekrechtelijke entiteiten (hierna: Wet NERpe). Dat verzuim kan bestaan uit het niet tijdig of onvoldoende programmeren en/of uitvoeren van maatregelen om de KRW-doelen te bereiken, maar ook uit het in strijd met de KRW aanwijzen van regionale oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd, het op een onjuiste wijze afleiden en vaststellen van het GEP voor die waterlichamen, het ten onrechte inroepen van KRW-uitzonderingen en het in strijd met de KRW vaststellen en uitvoeren van het monitoringsprogramma. Ook kunnen decentrale overheden op grond van de Waterwet en/of de Wet NERpe worden geconfronteerd met juridisch bindende aanwijzingen vanuit het Rijk om passende maatregelen te treffen om de KRW-doelen te verwezenlijken.¹¹ Daarnaast kunnen ook burgers en/of belangenorganisaties proberen om effectieve maatregelen via juridische weg af te dwingen en kunnen zij schadevergoedingsclaims¹² indienen wegens schending van het (EU) recht. De kans dat dergelijke acties succesvol zullen zijn, neemt af naarmate een beheerder aannemelijk kan maken alles te hebben gedaan wat in zijn macht lag om de KRW-doelen te verwezenlijken en hem ook overigens geen verwijten vallen te maken (bijvoorbeeld door initiatief te hebben getoond om medeoverheden in beweging te krijgen).

Van een andere orde zijn de mogelijke gevolgen voor de vergunningverlening en voor bestaande rechten. Het niet bereiken van de KRW-doelen in 2027 leidt tot strijd met EU-recht. Hoewel aanvragen voor watervergunningen voor activiteiten die een achteruitgang van de toestand van een kwaliteitselement tot gevolg hebben ook nu al moeten worden geweigerd, is het niet uitgesloten dat de rechter bij een (dreigende) overschrijding van de KRW-doelen na 2027 geen enkele achteruitgang (ook niet binnen de toestandsklasse van het kwaliteitselement) zal accepteren. In dat geval zullen vergunningaanvragen voor activiteiten in watersystemen die leiden tot een meetbare achteruitgang van een kwaliteitselement die het GCT/GET/GEP van KRW-waterlichaam bepalen, moeten worden geweigerd. Worden voor deze activiteiten toch vergunningen verleend, dan staan deze bloot aan vernietiging door de bestuursrechter.

Bovendien kan er door de (dreigende) overschrijding van de KRW-doelen in 2027 voor de het waterschapsbestuur een verplichting ontstaan om verleende onherroepelijke vergunningen voor activiteiten in watersystemen, zoals lozingsvergunningen, aan te scherpen of zelfs in te trekken. Wanneer het waterschapsbestuur daartoe niet uit eigen beweging overgaat, kunnen

¹¹ Zie art. 3.13 Wtw en art. 2 Wet NERpe.

¹² Zij moeten dan wel schade lijden of dreigen te lijden ten gevolge van het toerekenbaar niet bereiken van KRW-doelstellingen (causaliteit en toerekenbaarheid). Zie art. 6:162 BW.

belanghebbenden daarom verzoeken. Een eventuele afwijzing daarvan kunnen zij bij de rechter aanvechten. Als het waterschapsbestuur niet kan aangeven welke andere passende maatregelen er zullen worden getroffen om op zo kort mogelijke termijn alsnog aan KRW-doelen te voldoen, dan is de kans groot dat de rechter een afwijzing van een dergelijk verzoek zal vernietigen. Hetzelfde geldt voor verzoeken tot het stellen van strengere maatwerkvoorschriften met het oog op het bereiken van de KRW-doelen voor de activiteiten in het watersysteem die op grond van algemene regels zijn gereguleerd.

Waterbeheerders kunnen ook met de beschreven gevolgen voor vergunningverlening en bestaande rechten worden geconfronteerd wanneer het niet bereiken van de KRW-doelen niet aan hen valt te wijten en zij alle geprogrammeerde maatregelen hebben uitgevoerd. Zij hebben dit dus slechts gedeeltelijk zelf in de hand en zijn in belangrijke mate afhankelijk van de inspanningen van medeoverheden. Dit wijst eens te meer op het belang van afstemming en samenwerking.

Deelvraag 4) Onder welke voorwaarden kan een beroep worden gedaan op de KRW-uitzonderingsgrond ‘doelverlaging’ voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK?

Van de uitzonderingsgrond ‘doelverlaging’ kan gebruik worden gemaakt indien aannemelijk kan worden gemaakt dat de KRW-doelen wegens natuurlijke omstandigheden of menselijke activiteiten niet (tijdig) of slechts tegen disproportionele kosten kunnen worden bereikt. In dat geval kunnen voor specifieke waterlichamen en voor specifieke kwaliteitselementen lagere doelen worden vastgesteld, waarbij dient te worden bedacht dat de lagere doelen de best mogelijke toestand vertegenwoordigen die haalbaar is en dat geen (verdere) achteruitgang optreedt. Bij een beroep op doelverlaging is het doel dus niet langer het GEP. Een beroep op de uitzonderingsgrond ‘doelverlaging’ is iets anders dan een technische doelaanpassing. Bij een technische doelaanpassing wordt het GEP opnieuw afgeleid volgens de systematiek van de Handreiking. Nieuwe inzichten over maatregel-effect-relaties, mogelijke maatregelen of de mate van aantasting van gebruiksfuncties kunnen ertoe leiden dat maatregelen die waren meegenomen bij de vaststelling van het vorige GEP buiten beschouwing blijven bij het opnieuw vaststellen van het GEP. Ook kan het betekenen dat maatregelen die buiten beschouwing waren gelaten bij de vaststelling van het vorige GEP of überhaupt niet waren betrokken, nu wel moeten worden betrokken bij de vaststelling van het GEP. De kosten van de mogelijke maatregelen moeten daarbij steeds buiten beschouwing worden gelaten. Bij een beroep op de uitzonderingsgrond ‘doelverlaging’ kunnen (disproportionele) kosten van de maatregelen juist nadrukkelijk wel worden meegenomen.

De noodzaak tot en het feitelijke gebruik van doelverlaging dienen per waterlichaam deugdelijk te worden gemotiveerd in het regionale waterprogramma en het SGBP. Hieraan worden strenge eisen gesteld; doelverlaging wordt beschouwd als laatste redmiddel en is alleen toegelaten als er geen proportionele alternatieven bestaan. Desalniettemin is niet uitgesloten dat voor bepaalde waterlichamen in beheer bij HHNK, vooral die waarin sprake is van een aanzienlijke achtergrondbelasting, een succesvol beroep op deze uitzonderingsgrond kan worden gedaan. Bedacht dient te worden dat HHNK niet zelfstandig kan overgaan tot doelverlaging; dit is een provinciale bevoegdheid. Het verdient daarom aanbeveling dat de provincie Noord-Holland en HHNK reeds nu in onderling overleg (al dan niet op initiatief van HHNK) onderzoeken voor welke waterlichamen doelverlaging op termijn noodzakelijk is en strategieën bepalen over de in dit kader vanaf 2027 te volgen beleid. Daarbij dient voor de betreffende waterlichamen ook

te worden onderzocht in hoeverre deze kunnen worden aangewezen in een andere categorie, zodat daarvoor een ander GEP dient te worden vastgesteld dat wellicht wel haalbaar is, althans beter aansluit bij de feitelijke situatie.

Deelvraag 5) In hoeverre leidt de inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een andere beantwoording van bovenstaande vragen?

Het waterschapsbestuur krijgt op grond van de Omgevingswet ruime bevoegdheden om lozingen op regionale oppervlaktewaterlichamen te reguleren in de waterschapsverordening. Lozingen op oppervlaktewaterlichamen, die thans nog op grond van de Waterwet en het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn gereguleerd, worden in beginsel in waterschapsverordening gereguleerd, voor zover het waterschapsbestuur dat ter behartiging van zijn waterschapstaken¹³ noodzakelijk acht. Een deel van de lozingen op regionale oppervlaktewaterlichamen blijft echter op rijksniveau gereguleerd. Het betreft lozingen die afkomstig zijn van een milieubelastende activiteiten die op rijksniveau op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) zijn gereguleerd. Hoewel deze lozingen op rijksniveau gereguleerd blijven, krijgen waterschapsbesturen zeer ruime bevoegdheden om in aanvulling en afwijking van de rijksregels in het Bal maatwerkregels in hun waterschapsverordeningen te stellen, inclusief de mogelijkheid om daarin aanvullende meldplichten of vergunningplichten te stellen. Voor afzonderlijke lozingen krijgen waterschapsbesturen bovendien ruimere bevoegdheden om in aanvulling en afwijking van de rijksregels maatwerkvoorschriften te stellen.

Bij het stellen van (maatwerk)regels moeten waterschapsbesturen op grond van hoofdstuk 6 Bkl (rijksinstructieregels) ervoor zorgdragen dat alle lozingsactiviteiten overeenkomstig de KRW voorafgaand worden gereguleerd.¹⁴ Indien in de waterschapsverordening een vergunningplicht wordt opgenomen voor een lozingsactiviteit op een regionaal oppervlaktewaterlichaam dan moet in de toepasselijke beoordelingsregels worden opgenomen dat deze vergunning moet worden geweigerd als de aangevraagde lozingsactiviteit in strijd is met de KRW-doelen of een achteruitgang van de toestand van het oppervlaktewaterlichaam tot gevolg heeft.¹⁵

Dat het waterschapsbestuur onder de Omgevingswet bevoegdheden krijgt om lozingen op regionale oppervlaktewaterlichamen te reguleren, betekent dat het provinciebestuur bij het vaststellen van het GEP per oppervlaktewaterlichaam zal moeten beoordelen in hoeverre het waterschapsbestuur van deze bevoegdheden gebruik moet maken om de waterkwaliteit van kunstmatig en sterk veranderde KRW-waterlichamen te verbeteren. Alleen voor zover dat significante gevolgen heeft voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin of voor zover dat slechts een gering ecologisch effect heeft, zal de uitoefening van deze bevoegdheden bij de afleiding en vaststelling van het GEP buiten beschouwing kunnen blijven. Voor zover het provinciebestuur de inzet van nieuwe bevoegdheden van het waterschapsbestuur om lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen te reguleren bij de vaststelling van het GEP buiten beschouwing wil laten, zal dat de motivering van het GEP verzwaren. Voor zover het provinciebestuur de inzet van deze bevoegdheden door het waterschapsbestuur wel

¹³ Daarbij gaat het om de zorg voor het watersysteem en de zuivering van stedelijk afvalwater gericht op de doelstellingen van het waterbeheer, waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Zie art. 2.17 lid 1 sub a jo. art. 2.18 lid 2 Ow jo. art. 2 lid 2 jo. 78 lid 1 Wsw jo. art. 2.5 jo. 4.1 lid 1 Ow.

¹⁴ Art. 10 art. 11 lid 3 onder g KRW.

¹⁵ Art. 6.2 Bkl.

betreft bij de vaststelling van het GEP, zal het waterschapsbestuur dit ook moeten opnemen in hun waterbeheerprogramma en deze bevoegdheden daadwerkelijk moeten inzetten om het GEP in 2027 te bereiken. Doet het waterschapsbestuur dat niet, dan kan het provinciebestuur (of de minister van IenW) door middel van instructies of instructieregels daartoe juridisch verplichten.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

HHNK zet zich in voor schoon en gezond water en draagt zo bij aan een gezonde leefomgeving. Er zijn in de afgelopen decennia al veel maatregelen getroffen om de waterkwaliteit te verbeteren, op het gebied van bronaanpak, zuivering, inrichting en beheer. Dit heeft geleid tot (lokale) verbeteringen. Desondanks voldoet de waterkwaliteit op veel plekken nog niet aan de KRW-doelstellingen. HHNK heeft in de afgelopen jaren uitgebreide watersysteemanalyses van de waterkwaliteit van KRW-oppervlaktewateren uitgevoerd om het inzicht in de waterkwaliteit te vergroten. Hierbij is gebruikt gemaakt van de ecologische sleutelfactoren van Stowa om oorzaken van knelpunten in beeld te brengen, evenals mogelijke maatregelen en hun verwachte effect. Vanwege de aard van het beheergebied (hoge natuurlijke achtergrondbelasting en circulatie nutriëntrijk water) heeft HHNK minder mogelijkheden om de waterkwaliteit in het beheergebied te verbeteren dan de meeste andere regio's in Nederland. In 14 van de 51 KRW-gebieden liggen kansen om de waterkwaliteit aanzienlijk te verbeteren tot helder soortenrijk water. In de overige gebieden blijft het water troebel en is nauwelijks verbetering mogelijk van de ecologische toestand. De doelen voor de KRW-waterlichamen (en de bijbehorende overige wateren) zijn op basis van deze inzichten aangepast.

Vanuit de Kaderrichtlijn Water (KRW) is het doel in 2027 een goede chemische en ecologische toestand (KRW-doelen) voor de KRW-oppervlaktewateren te bereiken. Dat is een grote opgave waarvoor HHNK niet alleen aan de lat staat, maar waar HHNK samen met andere partijen aan werkt. Ook deze andere partijen zijn nodig om die opgave te realiseren. Onder meer via samenwerking, kennisdeling en subsidies wordt de inzet van andere partijen gestimuleerd.

De KRW-doelen en maatregelen voor het beheergebied van HHNK voor de planperiode 2022-2027 zijn afgeleid en gekozen volgens de landelijke systematiek voor doelaflading. HHNK gaat er daarom vanuit dat deze aanpak goed past binnen de uitgangspunten van de KRW. Met de einddatum van 2027 in zicht is er maatschappelijke en bestuurlijke zorg dat HHNK de doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren - samen met andere partijen – niet zal halen. Op de uitvoering van de eigen KRW-maatregelen kan HHNK zelf sturen. Ten aanzien van de inzet van andere partijen is dit echter lastig(er).

HHNK wil meer duidelijkheid over de juridische houdbaarheid van de huidige aanpak om de doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren van HHNK te bereiken. Daarom heeft HHNK UCWOSL verzocht om een quick scan uit te voeren naar deze KRW-aanpak. In overleg met de provincie Noord-Holland is afgesproken dat ook de rol en het risico van de provincie in de vraagstelling wordt betrokken.

1.2 Vraagstelling

In deze opdracht stond de volgende vraag centraal:

Is de gekozen aanpak van HHNK en de provincie Noord-Holland ten aanzien van het vaststellen en bereiken van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen juridisch houdbaar onder het huidige recht en de Omgevingswet?

In algemene zin luidt het antwoord op deze vraag dat de gekozen aanpak een aantal juridische risico's kent, die worden toegelicht in de beantwoording van de onderstaande deelvragen van dit onderzoek. Door invulling te geven aan de daarbij genoemde aandachtspunten en aanbevelingen kunnen deze risico's worden geminimaliseerd.

Deze vraag viel uiteen in een aantal deelvragen:

1A) Welke overheden zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het vaststellen van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen?

1B) Zijn de ecologische doelen voor de KRW-oppervlaktewateren die HHNK beheert in juridische zin op een juiste wijze vastgesteld (afgeleid)?

2A) Welke overheden of andere partijen zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het bereiken van de KRW-doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren in beheer bij HHNK?

2B) In hoeverre zijn overheden verplicht om degenen die verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de KRW-doelstellingen op die verantwoordelijkheden aan te spreken?

3) Wat zijn de juridische risico's voor HHNK en de provincie Noord-Holland, indien de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK niet tijdig worden bereikt (2027)? En hoe kunnen die risico's door HHNK en/of de provincie worden beperkt?

4) Onder welke voorwaarden kan een beroep worden gedaan op de KRW-uitzonderingsgrond 'doelverlaging' voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK?

5) In hoeverre leidt inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een andere beantwoording van bovenstaande vragen?

Deze deelvragen worden in de opeenvolgende hoofdstukken van dit rapport beantwoord. Bij het rapport is ook een (management)samenvatting gevoegd. Het onderzoek werd afgerond en opgeleverd op 2 augustus 2023; met ontwikkelingen na die datum kon geen rekening meer worden gehouden.

2. Verantwoordelijkheid voor het vaststellen KRW-doelen

De vragen van HHNK betreffen in de eerste plaats de verdeling van verantwoordelijkheden voor het vaststellen van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen binnen het beheergebied. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

A) Welke overheden zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het vaststellen van de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen?

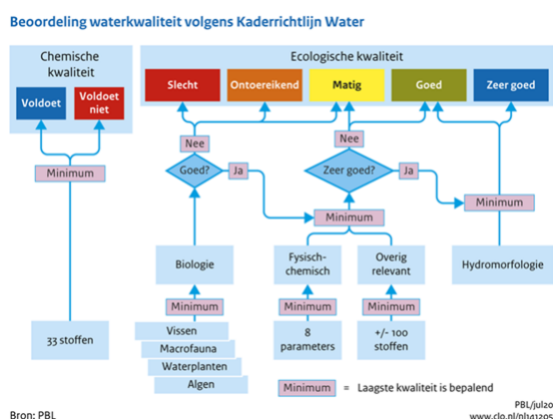
B) Zijn de ecologische doelen voor de KRW-oppervlaktewateren die HHNK beheert in juridische zin op een juiste wijze vastgesteld (afgeleid)?

De eerste vraag wordt beantwoord in paragraaf 2.1; de tweede vraag komt aan bod in paragraaf 2.2.

2.1 Verantwoordelijkheidsverdeling doelvaststelling

Bij de verantwoordelijkheidsverdeling voor het vaststellen van KRW-doelen dient in de eerste plaats onderscheid te worden gemaakt tussen chemische en ecologische doelstellingen. De chemische doelstellingen betreffen in hoofdzaak de zogenoemde ‘prioritaire stoffen’. De milieukwaliteitsnormen voor deze 45 stoffen zijn vastgesteld op EU-niveau.¹⁶ Er bestaat momenteel met betrekking tot deze stoffen geen bevoegdheid voor (de)centrale overheden om de bijbehorende doelstellingen eenzijdig te wijzigen of om voor bepaalde gebieden (afwijkende, minder strenge) doelen te bepalen.¹⁷ Voorts worden de zogenoemde ‘overige stoffen’ onderscheiden (bijvoorbeeld koper, zink, barium, kobalt, ammonium). Dit zijn stoffen waarvoor op EU-niveau geen milieukwaliteitsnormen zijn vastgesteld, maar die desondanks een effect (kunnen) hebben op de (ecologische) kwaliteit van watersystemen.¹⁸ Voor dergelijke stoffen (ook wel aangeduid als ‘andere verontreinigende stoffen’) zijn op rijksniveau chemische doelstellingen vastgesteld.¹⁹

Bij het bepalen van de ecologische toestand en het vaststellen van de ecologische doelen zijn drie kwaliteitselementen relevant. Het betreft in de eerste plaats de biologische elementen van oppervlaktewateren (fytoplankton, waterplanten, macrofauna en vissen). Voorts gaat het om een aantal ondersteunende fysisch-chemische kwaliteitselementen (concentraties fosfaat, stikstof, zuurstof en chloride in het water, en de temperatuur, zuurtegraad en troebelheid van het water). De eerdergenoemde op rijksniveau genormeerde ‘overige verontreinigende stoffen’ vormen een derde kwaliteitselement. Voor de normering is in de



¹⁶ Zie Bijlage I en II van de Richtlijn Prioritaire Stoffen, Richtlijn 2013/39/EU.

¹⁷ Uiteraard behoudens de aan strenge voorwaarden verbonden bevoegdheid tot doelverlaging op grond van art. 4 lid 5 KWR en art. 2 lid 4 Bkmw 2009. Zie daarover hoofdstuk 5.

¹⁸ Hoewel het strikt genomen chemische kwaliteitselementen betreft, zijn deze stoffen van invloed op de ecologische kwaliteit van waterlichamen en vormen zij – naast het biologische en het fysisch-chemische element – één van de drie kwaliteitselementen die bepalend zijn voor de vraag of een waterlichaam voldoet aan de in verband met de GET dan wel het GEP vastgestelde doelen. Voor de ‘overige verontreinigende stoffen’ zijn generieke normen vastgesteld op rijksniveau; voor de andere twee kwaliteitselementen worden voor de afzonderlijke waterlichamen doelen afgeleid en vastgesteld op regionaal (i.e. provinciaal) niveau (zie hieronder).

¹⁹ Zie Bijlage I van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

eerste plaats het onderscheid tussen zogenoemde ‘KRW-wateren’²⁰ en ‘overige wateren’ van belang, een onderscheid dat Nederland heeft gemaakt en niet volgt uit de KRW. Voor de KRW-wateren gelden de KRW-doelstellingen rechtstreeks, terwijl deze voor overige wateren slechts indirect van belang zijn. Wel kunnen voor de overige wateren ecologische doelstellingen worden vastgesteld, zoals de provincie Noord-Holland in zijn regionale waterprogramma heeft gedaan.²¹ Voorts is het onderscheid tussen ‘natuurlijke wateren’ en ‘sterk veranderde’ of ‘kunstmatige’²² wateren van belang. Voor natuurlijke wateren – in Nederland zeer gering in aantal – zijn de ecologische doelen (GET) vastgesteld op rijksniveau, ook wanneer het regionale wateren betreft.²³ Voor sterk veranderde of kunstmatige wateren – verreweg de meeste waterlichamen in Nederland – worden de ecologische doelen (GEP) regionaal afgeleid en vastgesteld, tenzij het rijkswateren betreft. Voor rijkswateren ligt de verantwoordelijkheid voor het afleiden en vaststellen van ecologische doelen op rijksniveau.²⁴

De vaststelling van ecologische doelen voor regionale sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen vindt wat betreft het biologische en fysisch-chemische element dus plaats op regionaal niveau. Zowel het *afleiden* als het *vaststellen* van deze doelen is primair een provinciale verantwoordelijkheid. De vaststelling gebeurt in de regionale waterplannen, in aanloop op de Omgevingswet tegenwoordig meestal aangeduid als waterprogramma’s.²⁵ Ondanks dat het afleiden van de doelen formeel een provinciale verantwoordelijkheid is, leveren de waterschappen – vanwege hun kennis van het gebied en het watersysteem – als beheerders van de regionale oppervlaktewaterlichamen binnen de provincie daar een belangrijke input. Dit betekent niet dat de juridische verantwoordelijkheid voor het afleiden (of vaststellen) van de doelen daarmee bij de betreffende beheerder is komen te liggen. De juridische verantwoordelijkheid ligt formeel bij het provinciebestuur. Om het afleiden van de ecologische doelen landelijk op uniforme wijze te laten plaatsvinden is de ‘Handreiking KRW-doelen’ vastgesteld.²⁶ De uitkomsten van de toepassing van de Handreiking (het feitelijke ‘afleiden’) vormen input voor de uiteindelijke vaststelling van het GEP voor de regionale wateren op provinciaal niveau.²⁷

De KRW-doelstellingen, waaronder ook de ecologische doelstellingen, worden in de jurisprudentie het Hof van Justitie EU aangemerkt als resultaatsverplichtingen voor zover het KRW-waterlichamen betreft, tenzij een beroep kan worden gedaan op een KRW-

²⁰ De KRW definieert de term ‘oppervlaktewaterlichaam’ als “een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater” (art. 2 lid 10 KRW). KRW-wateren zijn de oppervlaktewaterlichamen die gemonitord worden. In overige wateren vindt geen KRW-monitoring plaats, maar de kwaliteit van deze wateren kunnen de waterkwaliteit van KRW-waterlichamen wel beïnvloeden.

²¹ Deze ecologische doelstellingen zijn geformuleerd als inspanningsverplichting. Zie Regionaal waterbeheerprogramma Noord-Holland 2022-2027, par. 2.3.

²² Een ‘kunstmatig waterlichaam’ is “een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam” (art. 2 lid 8 KRW). Een ‘sterk veranderd’ waterlichaam is “een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage II” (art. 2 lid 9 KRW).

²³ STOWA-Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Kaderrichtlijn water, 2018, rapportnummer 2018-49.

²⁴ Zie art 6 lid 2 en 3 Bkww.

²⁵ Zie art. 4.4 Waterwet; vooruitlopend op Omgevingswet (art. 3.8 lid 2 Omgevingswet).

²⁶ Zie <https://www.stowa.nl/sites/default/files/assets/PUBLICATIES/Publicaties%202018/STOWA%202018-15%20handreiking%20defdefversie.pdf>.

²⁷ De provincie Noord-Holland heeft onlangs de ecologische doelen vastgesteld in het regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027 (zie https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Water_Bodem/Regionaal_Waterprogramma_Noord_Holland_2022_2027).

uitzondering.²⁸ De doelstellingen gelden in het Nederlandse recht niet zonder meer voor de ‘overige wateren’. Toch hebben veel provincies in samenspraak met de betrokken waterschappen ook voor overige wateren ecologische doelen vastgesteld of is afgesproken dat de doelen voor de KRW-wateren ook (vaak als inspanningsverplichtingen) gelden voor de overige wateren die daarop afwateren.²⁹ Overigens hebben provincies doorgaans ook bepaald dat de chemische doelen voor prioritair en overige relevante stoffen ook gelden voor overige wateren.³⁰

Naast het bereiken van de GCT en GET/GEP voor KRW-oppervlaktewaterlichamen mogen deze waterlichamen ook niet in toestandsklasse achteruitgaan. Daarvan is kort gezegd sprake als een stof of een kwaliteitselement in een lagere toestandsklasse terechtkomt. De water(beheer)plannen moeten ook daarop gericht zijn.³¹

2.2 Juridische juistheid vaststelling ecologische KRW-doelen³²

2.2.1 Aanwijzing waterlichamen als sterk veranderd of kunstmatig

Voor een beoordeling van de juridische juistheid van de vaststelling van de ecologische KRW-doelen (GEP) is het primair van belang om te weten of de betreffende waterlichamen terecht zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig. Oppervlaktewaterlichamen kunnen op grond van art. 4 lid 3 KRW als sterk veranderd of kunstmatig worden aangewezen, indien de voor het bereiken van een goede ecologische toestand noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van het waterlichaam significante negatieve effecten zouden hebben op:

- het milieu in brede zin;
- de scheepvaart of recreatie;
- de wateropslag ten behoeve van o.m. drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie;
- de waterhuishouding, bescherming tegen overstromingen en afwatering; of
- andere belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling.³³

Daarnaast is vereist dat het doel of de doelen met het oog waarop een waterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig is aangewezen vanwege technische haalbaarheid of onevenredige kosten redelijkerwijs niet bereikt kan worden met ‘andere voor het milieu aanmerkelijk

²⁸ Zie bijv. HvJ EU 24 juni 2021, C-559/19, ECLI:EU:C:2021:512, r.o. 43 en HvJ EU 28 mei 2020, C-335/18, ECLI:EU:C:2020:391, r.o. 73 en HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433, r.o. 43.

²⁹ Dat laatste is het geval bij HHNK; zie Regionaal Waterprogramma 2022-2027, p. 12. Zie ook de STOWA Handleiding doelaflleiding overige wateren (geen KRW-waterlichamen) 2013, <https://www.stowa.nl/publicaties/handleiding-doelaflleiding-overige-wateren-geen-krw-waterlichamen>.

³⁰ De provincie Noord-Holland heeft dat (vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet) gedaan in het Regionaal Waterprogramma 2022-2027, p. 13: “Voor zowel de KRW-waterlichamen als overige wateren kunnen de in het BKL opgenomen stoffen en de betreffende getalswaarden als vertrekpunt dienen voor afwegingen. De provincie verwacht dat de waterschappen deze normen net als in de periode 2016-2021 als uitgangspunt voor afwegingen zullen toepassen op alle oppervlaktewateren in de provincie Noord-Holland.”

³¹ Art. 5.2b lid 4 Wm jo. art. 16 lid 2 Bkwn 2009.

³² Mede gebaseerd op een advies voor Waterschap De Dommel

³³ Art. 4 lid 3 sub a KRW.

gunstigere middelen'.³⁴ Bij de aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd in het nationale onderscheidenlijk de regionale waterplannen hebben het Rijk onderscheidenlijk de provinciebesturen beoordelingsruimte. Het gaat dan met name om de uitleg van andere belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling en om de beoordeling of de doelen met het oog waarop de hydromorfologische kenmerken van het oppervlaktewaterlichaam zijn gewijzigd inderdaad vanwege technische of financiële haalbaarheid redelijkerwijs niet kunnen worden bereikt met andere voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen. Een provinciebestuur dient de aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen te motiveren in het regionale waterplan.³⁵ Uiteindelijk dient dit ook te gebeuren in het stroomgebiedbeheerplan; de aanwijzing dient om de zes jaar te worden herzien.³⁶

De motivering van de aanwijzing van kunstmatig en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen in het regionaal waterprogramma Noord-Holland 2022-2027 voldoet naar ons oordeel niet aan de eisen die KRW en de Waterwet daaraan stellen. In het regionaal waterprogramma wordt gesteld dat vijf KRW-oppervlaktewaterlichamen als sterk veranderd zijn aangewezen, omdat herstel in de natuurlijke toestand niet meer mogelijk is doordat in het verleden ingrepen zijn gepleegd waarvan het onwenselijk of onmogelijk is dat ze ongedaan worden gemaakt.³⁷ Daarmee wordt echter niet duidelijk waarom het bereiken van de GET significante negatieve effecten zou hebben voor de in de KRW genoemde limitatieve doelen. De aanwijzing van KRW-oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig wordt slechts onderbouwd met het feit dat deze waterlichamen door de mens gegraven zijn. Voor de aanwijzing van kunstmatige oppervlaktewaterlichamen gelden echter eveneens de eisen van art. 4 lid 3 KRW. Wellicht dat de motivering per waterlichaam in het SGBP (of bijbehorende factsheets) is gegeven, maar deze blijkt niet uit het regionaal waterplan, terwijl art. 4.10 sub a Wtb dat wel eist. Het verdient daarom aanbeveling de aanwijzingen uitgebreider te motiveren in het waterprogramma, dan wel duidelijke verwijzingen op te nemen naar de relevante documenten waarin die motivering is terug te vinden.³⁸

2.2.2 Watersysteemanalyse en vaststelling GEP

Ervan uitgaande dat de *aanwijzing* inderdaad op goede gronden heeft plaatsgevonden, dan is het voorts van belang of de *afleiding en vaststelling* van het GEP voor de betreffende KRW-waterlichamen op een juridisch juiste wijze heeft plaatsgevonden. Het (juridische) kader hiervoor volgt uit art. 6 lid 2 en 3 Bkwm 2009 en de genoemde 'Handreiking KRW-doelen'. Het GEP moet worden gebaseerd op een gedegen ecologische watersysteemanalyse op basis waarvan kan worden vastgesteld wat begrenzing, typering en status van een KRW-waterlichaam is, wat de huidige toestand van een waterlichaam is en wat daarvoor bepalend is. Op basis van deze analyse kan worden bepaald met welke maatregelen binnen welke periode kan worden gekomen tot een betere toestand. Doel is de vaststelling van het GEP, dat wordt bepaald door de toestand die ontstaat door het treffen van *alle mogelijke relevante maatregelen* om de best mogelijke ecologische toestand te bereiken (MEP). Maatregelen die aantoonbaar significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties en het milieu in brede zin mogen daarbij buiten beschouwing worden gelaten (GEP). Het is van belang op te merken dat het

³⁴ Art. 4 lid 3 sub b KRW.

³⁵ Art. 4.10 sub a Wtb jo. art. 4 lid 3 sub b KRW.

³⁶ Art. 4 lid 3 sub b KRW.

³⁷ Regionaal waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, p. 8.

³⁸ Zoals de KRW-factsheets voor deze wateren, waarin per waterlichaam een korte motivering is opgenomen.

daarbij gaat om significant nadelige gevolgen voor de gebruiksfuncties en het milieu in brede zin die reden waren voor de aanwijzing van het KRW-lichaam als sterk veranderd of kunstmatig, te weten:

- Milieu in brede zin;
- Scheepvaart of recreatie;
- Wateropslag ten behoeve van o.m. drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie;
- De waterhuishouding, bescherming tegen wateroverlast en overstromingen en afwatering; of
- Andere belangrijke duurzame activiteiten voor de menselijke ontwikkeling.

Hoewel landbouw in dit rijtje niet uitdrukkelijk als gebruiksfunctie wordt genoemd, wordt er in het Guidance document en de Handreiking KRW-doelen wel degelijk van uitgegaan dat dit bij de vaststelling van het GEP ook een gebruiksfunctie is waarvoor verbetermaatregelen buiten beschouwing mogen worden gelaten, indien deze daar aantoonbaar significante negatieve gevolgen voor hebben. Voor zover de waterhuishouding of afwatering ten dienste staat van agrarische gebruiksfuncties is dit verdedigbaar, omdat waterhuishouding en afwatering wel uitdrukkelijk in art. 4 lid 3 sub a onder iv KRW als redenen worden genoemd voor de aanwijzing van een oppervlaktewaterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig. Ook maatregelen die slechts een gering ecologisch effect hebben, kunnen zoals gezegd buiten beschouwing worden gelaten bij de vaststelling van het GEP.

Dat de maatregelen die significante gevolgen hebben voor de gebruiksfuncties die de reden waren voor aanwijzing van een oppervlaktewater als kunstmatig en sterk veranderend impliceert dat alleen hydromorfologische inrichtingsmaatregelen buiten beschouwing kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Oppervlaktewaterlichamen kunnen namelijk alleen als kunstmatig of sterk veranderend worden aangewezen indien de voor het bereiken van de GET noodzakelijke wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken significante effecten zouden hebben op in art. 4 lid 3 sub a KRW genoemde gebruiksfuncties. Volgens de STOWA-Handreiking³⁹ kunnen ook emissiebeperkende maatregelen buiten beschouwing worden gelaten bij de vaststelling van het GEP als die maatregelen significante effecten kunnen hebben op gebruiksfuncties. Onduidelijk is of dat in overeenstemming is met KRW en of emissiebeperkende maatregelen niet sowieso zouden moeten worden getroffen om het desbetreffende KRW-waterlichaam te laten voldoen aan fysisch-chemische kwaliteitselementen.

De kosten voor de maatregelen mogen bij de vaststelling van het GEP geen rol spelen. Deze kosten kunnen wel aanleiding geven voor een beroep op de KRW-uitzonderingen ‘fasering’ (op grond waarvan het bereiken van het GEP kan worden gefaseerd in tijd) of ‘doelverlaging’ (op grond waarvan het GEP zelf kan worden verlaagd).

2.2.3 Juridisch-bestuurlijke aandachtspunten bij vaststelling van het GEP

Waar de watersysteemanalyse vooral een technische aangelegenheid is, waarop in dit onderzoek niet wordt ingegaan, zijn bij de vaststelling van het GEP en in het bijzonder het buiten beschouwing laten van maatregelen ook juridisch-bestuurlijke afwegingen gemoeid. Daarbij is een aantal aspecten in het bijzonder van belang. Deze worden hieronder nader uitgewerkt en toegepast op de situatie van HHNK.

³⁹ STOWA-Handreiking KRW-doelen, 2018-5, p. 39.

Beoordelingsruimte bij vaststelling GEP

Ten eerste geldt dat het provinciebestuur, dat het GEP moet vaststellen, bij het buiten beschouwing laten van mogelijke maatregelen vanwege *geringe ecologische effecten of significante negatieve gevolgen* voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin⁴⁰ beoordelingsruimte heeft.⁴¹ In zoverre bestaat er voor het provinciebestuur dus bestuurlijke afwegingsruimte bij het vaststellen van het GEP voor kunstmatige en sterk veranderde KRW-waterlichamen. Vanwege deze beoordelingsruimte zal een rechter de rechtmatigheid van de vaststelling van het GEP terughoudend toetsen, als dit in beroep tegen een besluit van het waterschapsbestuur dat daarop (mede) is gebaseerd⁴² aan de orde wordt gesteld.⁴³ Wel zal de bestuursrechter beoordelen of de in het kader van de beoordelingsruimte gemaakte afwegingen en keuzes deugdelijk zijn gemotiveerd. Daarbij geldt dat de motiveringsplicht zwaarder zal zijn als wordt afgeweken van algemeen aanvaarde principes bij doelafleiding en -vaststelling.

Aandachtspunt bij het buiten beschouwing laten van maatregelen vanwege significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties en het milieu in brede zin is dat het in onze ogen alleen kan gaan om negatieve gevolgen die reeds eerder aanleiding waren om een KRW-lichaam aan te wijzen als een kunstmatig of sterk veranderend waterlichaam. In zoverre moet de motivering van de *aanwijzing* van KRW-waterlichamen als kunstmatig of sterk veranderend dus corresponderen met de motivering van de *vaststelling* van het GEP voor zover het gaat om het buiten beschouwing laten van maatregelen vanwege significante negatieve gevolgen voor gebruiksfuncties en het milieu in brede zin.

Verdisconteren van achtergrondbelasting bij vaststelling GEP

Bij de vaststelling van het GEP mag volgens de Handreiking KRW-doelen rekening worden gehouden met de *natuurlijke* locatiespecifieke achtergrondbelasting, zoals atmosferische depositie, kwel⁴⁴, uitspoeling van eerder geïnfiltreerd oppervlaktewater, natuurlijke nalevering (mineralisatie, uitloging) vanuit de bodem en uit- en afspoeling vanuit natuurgebieden. *Antropogene* achtergrondbelasting, zoals emissies vanuit rwzi's, riooloverstorten, huishoudelijke niet gerioleerde lozingen, industriële lozingen, emissies vanuit de landbouw, actuele en historische bemesting, verkeer en vervoer, mogen niet zonder meer in het GEP worden verdisconteerd (zie onderstaande tabel). In beginsel moeten maatregelen die deze antropogene achtergrondbelasting mitigeren dan ook worden betrokken bij de vaststelling van het GEP, tenzij deze maatregelen aantoonbaar significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin.

⁴⁰ Het milieu in brede zin omvat het natuurlijke milieu en het menselijke milieu, inclusief archeologische waarden, erfgoed, landschappelijke waarden en geomorfologie.

⁴¹ Een gering of nauwelijks merkbaar negatief effect op de gebruiksfunctie van de maatregel is in ieder geval niet significant, de maatregel moet een duidelijk verschil maken voor desbetreffende gebruiksfunctie.

⁴² Zoals een watervergunning of verzoek tot intrekking of aanscherping van een watervergunning.

⁴³ Tegen de vaststelling van het GEP in het regionale waterprogramma staat geen rechtstreeks beroep open bij de bestuursrechter. De rechtmatigheid van het GEP kan dan ook alleen bij wijze van exceptieve toetsing aan de bestuursrechter worden voorgelegd.

⁴⁴ Direct naar openwater en indirect via uit- en afspoeling.

Tabel 1 Onderverdeling in antropogene en natuurlijke nutriëntenbronnen

Categorie	Informatie	Bronnen/emissieroutes
Antropogeen	Emissieregistratie (ER)	RWZI's
		Industriële lozingen
		Landbouw direct ¹⁾
		Overige bronnen ²⁾
	STONE 2.4	Bemesting (actueel en historisch)
Natuurlijk	ER + STONE 2.4	Atmosferische depositie ³⁾
	STONE 2.4	Kwel ³⁾
		Uitspoeling van eerder geïnfiltreerd oppervlaktewater
		Natuurlijke nalevering (mineralisatie, uitloging) bodemcomplex
		Natuurgebieden

¹⁾ Meemesten sloten, glastuinbouw, erfafspoeling

²⁾ Huishoudelijke ongerioleerde lozingen, verkeer en vervoer, overstorten e.a.

³⁾ Direct naar openwater en indirect via uit- en afspoeling

Bron tabel: Schipper, P.N.M., O. Schoumans, P. Groenendijk en E. van Boekel, Nutriëntenbelasting oppervlaktewater; Herkomst en bijdrage landelijke gebied. Notitie ter ondersteuning van de KRW-aanpak voor nutriënten in Rijn-West, Alterra mei 2012.

Ook historische belastingen mogen niet in het GEP worden verdisconteerd. Wel kunnen historische belastingen gelden als een natuurlijke omstandigheid, zodat dit aanleiding kan zijn om een beroep te doen op de KRW-uitzondering 'doelfasering' om de GEP voor een KRW-waterlichaam later dan in 2027 te bereiken. Actuele bemesting, inlaat en nalevering vanuit de landbouwbodems die in de meeste deelgebieden binnen HHNK een hoge bijdrage leveren⁴⁵, kunnen dus niet (zonder meer) worden verdisconteerd in het GEP.

Bij het verwerken van de natuurlijke achtergrondbelasting in het GEP voor de KRW-wateren in beheer van HHNK is het stappenplan gevolgd dat door de Handreiking KRW-doelen is voorgeschreven. Daarbij is per KRW-waterlichaam eerst de *natuurlijke* achtergrondbelasting vastgesteld (stap 1). Daarna is op basis van ecologische modellen de kritische belasting voor het KRW-waterlichaam vastgesteld. Dat is de belasting waarbij een oppervlaktewater van heldere plantrijke toestand behorend bij het GEP omslaat in een troebele door algen gedomineerde toestand (stap 2). Tot slot is de achtergrondbelasting verwerkt in het GEP (stap 3). Naarmate de verwachte omvang van achtergrondbelasting of de verwachte effectiviteit van de maatregelen kleiner is, kan de mate van detail van de uitwerking minder diepgaand zijn.

HHNK heeft de natuurlijke achtergrondbelasting vertaald in minimaal mogelijke concentraties die op basis van deze achtergrondbelasting mogelijk zijn. Deze concentraties zijn vervolgens doorgerekend voor het effect op de ecologie. Daarbij zijn drie situaties onderscheiden:

1. Indien de *natuurlijke* achtergrondconcentratie **hoger is dan de kritische belasting**, dan worden emissie-reducerende maatregelen niet effectief geacht, omdat het oppervlaktewater dan, ondanks het treffen van deze maatregelen, door natuurlijke omstandigheden troebel zal blijven. Maatregelen die geen of een gering ecologisch effect hebben, hoeven niet in het GEP te worden meegenomen en kunnen dus buiten beschouwing blijven.

⁴⁵ Van Boekel et al. (2015) Achtergrondconcentraties in het oppervlaktewater van HHNK: Hoofdrapport: analyse achtergrondconcentraties voor stikstof en fosfor op basis van water- en nutriëntenbalansen voor het beheergebied van HHNK, p. 12. <https://edepot.wur.nl/355056>.

2. Indien de *natuurlijke* achtergrondconcentratie **minder dan de helft is van de kritische belasting**, dan wordt ervan uitgegaan dat de heldere plantrijke toestand met behulp van emissie-reducerende maatregelen op termijn kan worden bereikt. Deze maatregelen dienen dan ook te worden betrokken bij de vaststelling van het GEP.
3. Indien de *natuurlijke* achtergrondconcentratie **meer is dan de helft van de kritische belasting, maar niet hoger is dan de kritische belasting**, dan is per KRW-waterlichaam een afweging gemaakt of maatregelen ecologisch effectief zijn. Indien die effectiviteit niet gering blijkt, dan dienen deze maatregelen te worden meegenomen bij de vaststelling van het GEP. Door deze maatregelen te treffen, worden deze waterlichamen niet ‘afgeschreven’, zodat er op termijn wellicht wel mogelijkheden zijn om de belasting onder de kritische waarde te krijgen.

De methode die HHNK heeft gebruik om de achtergrondbelasting in het GEP te verdisconteren is in overeenstemming met de Handreiking KRW-doelen. Sterker nog, de aanpak van HHNK wordt in de Handreiking KRW-doelen expliciet als voorbeeld genoemd.⁴⁶ Hoewel de Handreiking geen wet- en regelgeving is en niet uitgesloten is dat de toepassing van de Handreiking naar het oordeel van de rechter (of Europese Commissie) kan leiden tot strijd met de KRW, zijn de juridische risico's voor het provinciebestuur in onze ogen beperkt. De juridische risico's voor HHNK zijn nog beperkter, omdat HHNK het GEP niet vaststelt en daar in juridische zin ook niet verantwoordelijk voor is.

De 'Praagmatistische methode' en (tussentijdse) technische doelaanpassingen

Omdat Nederland de zogenoemde ‘*Praagmatistische methode*’ gebruikt voor doelaafleiding,⁴⁷ kunnen de effecten van maatregelen beter of slechter zijn dan van tevoren ingeschat. Nieuwe kennis over maatregel-effectrelaties kan een reden zijn voor een technische doelaanpassing. Daarmee wordt het GEP in technische zin geactualiseerd (verhoogd of verlaagd) op basis van verbeterde kennis en inzichten, terwijl het maatregelenpakket gelijk blijft. Ook andere omstandigheden kunnen aanleiding geven tot een technische aanpassing van het GEP. Een technische aanpassing van het GEP kan bijvoorbeeld ook noodzakelijk zijn als het provinciebestuur van oordeel is dat een maatregel achteraf toch wel significante negatieve gevolgen heeft voor een gebruiksfunctie of het milieu in brede zin. In dergelijke gevallen kan het GEP naar beneden worden bijgesteld, dus minder streng worden. Ook kan een gebruiksfunctie wijzigen, waardoor een maatregel niet langer significante gevolgen heeft en daardoor toch haalbaar wordt.⁴⁸ In dat geval zal het GEP naar boven moeten worden bijgesteld en dus strenger worden. Het GEP moet overeenkomstig de KRW-cyclus iedere 6 jaar worden geactualiseerd, maar kan ook tussentijds (partieel) worden herzien.⁴⁹ Indien er in het huidige

⁴⁶ Over de juistheid van de technische toepassing van het stappenplan uit de Handreiking kunnen wij geen uitspraak doen.

⁴⁷ Daarbij wordt uitgegaan van de volgende ‘formule’: het doel (GEP) = huidige ecologische toestand + verwachte effecten van relevante maatregelen (minus maatregelen met gering effect en maatregelen met significante negatieve effecten op gebruiksfuncties of het milieu in brede zin).

⁴⁸ Indien bijvoorbeeld ten gevolge van de landbouwtransitie landbouwfuncties op den duur wijzigen in natuur of minder intensieve landbouw, kunnen maatregelen die nu niet haalbaar worden geacht vanwege significante negatieve gevolgen op de huidige landbouwfunctie, mogelijk wel als haalbaar worden beschouwd, waardoor het GEP naar boven kan worden bijgesteld.

⁴⁹ Ingevolge art. 4.8 lid 1 Wtw is tussentijdse (partiele) herziening van waterplannen, waarin het GEP voor KRW-waterlichamen worden vastgesteld mogelijk. Ook onder de Omgevingswet blijft dit mogelijk indien de omstandigheden daar aanleiding toe geven. Zie art. 10.16 lid 2 Omgevingsbesluit en de toelichting daarbij in *Stb.* 2018, 290, p. 337.

maatregelenpakket dus nog maatregelen zijn opgenomen ter verbetering van de waterkwaliteit van een of meer kunstmatig of sterk veranderende KRW-waterlichamen die bij nader inzien naar het oordeel van het provinciebestuur toch significante gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het bredere milieu, dan kan het GEP daarop nog worden aangepast. Dat oordeel zal dan wel goed moeten worden gemotiveerd (zie hierboven).

2.2.4 Vrijwillige of juridisch bindende maatregelen?

Wat in algemene zin opvalt is dat er voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen tamelijk veel wordt ingezet op vrijwillige maatregelen, waarbij de ecologische effectiviteit in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerking van derden (i.h.b. agrariërs). De vraag rijst in hoeverre juridisch bindende maatregelen zijn overwogen en waarom deze vooralsnog niet zijn ingezet. Daarbij valt te denken aan juridisch bindende afspraken met derden over het treffen van bepaalde maatregelen of aan het verbreden van teeltvrije zones door het stellen van maatwerkvoorschriften (of onder de Omgevingswet (maat)werkregels in de waterschapsverordening), waarmee emissies van mest en gewasbeschermingsmiddelen naar oppervlaktewaterlichamen worden voorkomen of beperkt. Het is van belang te bedenken dat bij de vaststelling van het GEP *alle relevante en mogelijke (inrichtings)maatregelen* moeten worden meegenomen en getroffen die de toestand van een kunstmatig of sterk veranderend KRW-lichaam verbeteren, tenzij deze aantoonbaar gering ecologisch effect hebben of significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin (zie hierboven). In dit kader is voorts nog van belang dat het waterschapsbestuur onder de Omgevingswet meer bevoegdheden krijgt om lozingen op oppervlaktewaterlichamen te reguleren en dus in beginsel wordt geacht gebruik te maken van deze bevoegdheden. Het provinciebestuur zal dan ook moeten motiveren waarom juridische maatregelen, zoals aanscherping van wet- en regelgeving ter reducering van de belasting van KRW-waterlichamen, significante negatieve gevolgen hebben voor de gebruiksfuncties of het milieu in brede zin (of een gering ecologisch effect hebben) en daarom buiten beschouwing zijn of kunnen worden gelaten bij de vaststelling van het GEP. Die motivering hebben wij niet aangetroffen in de beschikbare documenten. Hierbij dient overigens nog te worden opgemerkt dat onduidelijk is of dergelijke maatregelen überhaupt wel buiten beschouwing mogen worden gelaten. Oppervlaktewaterlichamen kunnen immers enkel als kunstmatige en sterk veranderend worden aangewezen, indien het treffen van *hydromorfologische* maatregelen die noodzakelijk zijn voor het bereiken van een GET significante negatieve effecten zou hebben op de gebruiksfuncties. Dat lijkt te impliceren dat alleen deze *hydromorfologische* maatregelen bij de vaststelling van het GEP voor kunstmatige en sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

2.3 Tussenconclusies

Om de juridische juistheid van de vaststelling van de ecologische KRW-doelen te kunnen beoordelen dient eerst beoordeeld te worden of de betreffende waterlichamen op juiste gronden zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd door de provincie. Wij zijn daar in onze analyse van uitgegaan, maar doen daarbij wel de aanbeveling om de aanwijzingen uitgebreider te motiveren in het regionaal waterprogramma, dan wel duidelijke verwijzingen op te nemen naar de in dat verband relevante documenten. Voorts richtte het onderzoek zich op de juistheid van de doelvaststelling, in het bijzonder met het oog op het verdisconteren van natuurlijke achtergrondbelasting in het GEP en het buiten beschouwing laten van bepaalde maatregelen.

De Handreiking KRW-doelen schrijft voor het verdisconteren van de natuurlijke achtergrondbelasting in het GEP een stappenplan voor. De methode die HHNK en de Provincie Noord-Holland (als bevoegd orgaan tot vaststelling van het GEP) op basis van dit stappenplan hebben gebruikt om de achtergrondbelasting in het GEP te verdisconteren is in overeenstemming met de Handreiking. Sterker nog, deze aanpak wordt in de Handreiking expliciet als voorbeeld genoemd.⁵⁰ Hoewel de Handreiking geen juridisch bindend document is en niet is uitgesloten dat de toepassing daarvan naar het oordeel van de rechter of de Europese Commissie kan leiden tot strijd met de KRW, zijn de juridische risico's voor het provinciebestuur, dat het GEP voor de regionale oppervlaktwaterlichamen afleidt en vaststelt, in onze ogen beperkt. De juridische risico's voor HHNK zijn nog beperkter, omdat HHNK het GEP niet vaststelt en daar in juridische zin niet verantwoordelijk voor is.

Provinciebesturen hebben beoordelingsruimte om te bepalen welke maatregelen zij betrekken bij het vaststellen van het GEP en welke zij buiten beschouwing laten. In beginsel dienen bij de vaststelling van het GEP *alle mogelijke relevante maatregelen* te worden betrokken, tenzij deze aantoonbaar gering ecologisch effect hebben of significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin. Beslissingen in dit verband dienen deugdelijk te worden gemotiveerd in het waterprogramma. Wat in dit verband opvalt in het beheergebied van HHNK is dat er voor het bereiken van de ecologische KRW-doelen tamelijk veel wordt ingezet op vrijwillige maatregelen, waarbij de ecologische effectiviteit in belangrijke mate afhankelijk is van de medewerking van derden (i.h.b. agrariërs). Kennelijk is de inzet van verdergaande juridische instrumenten, zoals het aanscherpen van watervergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften voor in het Abm gereguleerde lozingen, bij de afleiding en vaststelling van het GEP buiten beschouwing gelaten, terwijl HHNK (of de provincie zelf als het om grote grondwateronttrekkingen gaat) deze instrumenten wel degelijk voorhanden hebben en zouden kunnen inzetten. Een duidelijke motivering door het provinciebestuur om de inzet van het juridisch instrumentarium niet mee te nemen bij de vaststelling van het GEP, bijvoorbeeld vanwege significante negatieve nadelige gevolgen voor de landbouw, ontbreekt. Daar ligt dus wel een zeker juridisch risico voor wat betreft de inhoudelijke juistheid van de afleiding en vaststelling van het GEP.

Ten slotte moet worden bedacht dat zich situaties kunnen voordoen waarin het GEP dient te worden bijgesteld op basis van nieuwe inzichten of veranderende omstandigheden; men spreekt dan van technische doelaanpassing. Dat kan het geval zijn wanneer er nieuwe kennis en inzichten worden opgedaan over maatregel-effectrelaties, wanneer gebruiksfuncties in een gebied wijzigen, of wanneer de inzichten over significante negatieve gevolgen van maatregelen voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin wijzigen. Dit kan leiden tot een behoefte aan aanscherping of juist versoepeling van het GEP. Het GEP moet overeenkomstig de KRW-cyclus iedere zes jaar worden geactualiseerd, maar kan op grond van art 4.8 lid 1 Wtw ook tussentijds (gedeeltelijk) worden herzien. Indien er in het huidige maatregelenpakket dus maatregelen zijn opgenomen die bij nader inzien naar het oordeel van het provinciebestuur toch of juist niet langer significante negatieve gevolgen hebben voor gebruiksfuncties of het milieu in brede zin, dan kan het GEP alsnog worden aangepast. Elke technische doelaanpassing dient vanzelfsprekend wel goed te worden gemotiveerd.

⁵⁰ Handreiking KRW-doelen, pp. 41-42.

3. Verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen

Een tweede vraag van HHNK betreft de juridische verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen voor de wateren in beheer bij dat waterschap. De onderzoeksvragen luiden als volgt:

A) Welke overheden of andere partijen zijn in juridisch opzicht verantwoordelijk voor het bereiken van de KRW-doelstellingen voor de KRW-oppervlaktewateren in beheer bij HHNK?

B) In hoeverre zijn overheden verplicht om degenen die verantwoordelijk zijn voor het bereiken van de KRW-doelstellingen op die verantwoordelijkheden aan te spreken?

De eerste vraag wordt behandeld in paragraaf 3.1; de tweede vraag komt aan bod in paragraaf 3.2.

3.1 Verantwoordelijkheid voor doelbereik

Hierboven is reeds uiteengezet welke KRW-doelen gelden voor welke typen wateren (zie paragraaf 3.1). In het kort gelden voor alle KRW-wateren de chemische doelstellingen voor prioritaire en andere verontreinigende stoffen, zoals die voortvloeien uit de EU-richtlijnen respectievelijk het Bkmlw 2009 (Bijlage I). Daarnaast gelden voor alle regionale KRW-wateren de op provinciaal niveau vastgestelde ecologische doelen.⁵¹ Deze kwaliteitsnormen gelden als resultaatsverplichtingen, ongeacht het niveau waarop ze zijn vastgesteld, tenzij een beroep kan worden gedaan op een KRW-uitzonderingsgrond.⁵² Voor de overige wateren hoeven in beginsel geen ecologische KRW-doelen te worden vastgesteld. Toch is dit in veel gevallen wel gebeurd, althans zijn ecologische doelen voor KRW-wateren waarop zij afwateren van overeenkomstige toepassing verklaard. In dergelijke gevallen gelden deze normen als inspanningsverplichtingen.⁵³ Hieronder beperken wij ons tot een bespreking van de doelstellingen voor de regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen, in het bijzonder die in beheer bij HHNK.

3.1.1 Gedeelde verantwoordelijkheid

De verplichtingen uit de KRW rusten op de lidstaat Nederland. De KRW regelt niet hoe de verantwoordelijkheden intern moeten zijn belegd.⁵⁴ In Nederland kan de verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen worden aangemerkt als een gedeelde verantwoordelijkheid. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het bereiken van de KRW-doelen vindt men op verschillende overheidsniveaus. In de eerste plaats richten de KRW-doelen zich tot de beheerders van de waterlichamen waarvoor zij zijn vastgesteld.⁵⁵ Zij

⁵¹ Ook voor Rijkswateren zijn ecologische doelen vastgesteld, maar die vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

⁵² Zie HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433 en bijvoorbeeld ook ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.

⁵³ Zie bijvoorbeeld Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027, p. 13.

⁵⁴ Art. 3 lid 2 KRW eist slechts dat de lidstaten zorgen voor passende administratieve regelingen, met inbegrip van de aanwijzing van de passende bevoegde autoriteit, voor de toepassing van de bepalingen van de KRW binnen ieder stroomgebiedsdistrict op hun grondgebied.

⁵⁵ De toedeling van beheertaken vindt plaats op grond van de Waterwet. Zo zijn op grond van art. 3.1 Waterwet oppervlaktewaterlichamen aangewezen die in beheer zijn bij het Rijk. Bij provinciale verordening worden overheidslichamen aangewezen die geheel of gedeeltelijk zijn belast met het beheer van de regionale wateren (art. 3.2 lid 1 Waterwet). Wat betreft het beheer van oppervlaktewaterlichamen zijn dit – indachtig art. 2 lid 2 Waterschapswet – doorgaans waterschappen. De verdeling van beheertaken voor oppervlaktewateren in de provincie Noord-Holland is weergegeven op een kaart als bijlage bij het Regionaal Waterprogramma 2022-2027

zijn verantwoordelijk voor het in hun waterbeheerprogramma's uitwerken en daadwerkelijk uitvoeren van maatregelen om de KRW-doelen te bereiken.

Ook op nationaal niveau rusten, naast de verantwoordelijkheden van Rijkswaterstaat als de beheerder van de rijksoppervlaktewateren, diverse taken en bevoegdheden die van belang zijn voor de verwezenlijking van de KRW-doelen, óók in regionale watersystemen. Zo valt te denken aan algemene normstelling over activiteiten in de nabijheid van oppervlaktewaterlichamen, regulerende bevoegdheden, bijvoorbeeld rondom het gebruik van bestrijdings- en gewasbeschermingsmiddelen, en taken en bevoegdheden in het kader van het meststoffenbeleid. Op provinciaal niveau liggen belangrijke taken tot het vaststellen van de ecologische KRW-doelstellingen (zie hierboven) en het formuleren van strategisch waterbeleid. Bovendien hebben provinciebesturen taken in het kader van het interbestuurlijke toezicht op de waterschappen en zijn zij verantwoordelijk voor het opstellen van beheerplannen voor Natura2000-gebieden op land en in regionale wateren.

Er bestaat een onderlinge afhankelijkheid tussen de betrokken overheden: wanneer maatregelen op het ene niveau tekortschieten, kan dit ook van invloed zijn op de effectiviteit van maatregelen op het andere niveau en uiteindelijk op de vraag of de KRW-doelen worden bereikt. Het is dus van belang dat beleid en maatregelen door de betrokken overheden goed op elkaar worden afgestemd. Uiteindelijk zullen de maatregelen van alle overheden tezamen ervoor moeten zorgen dat de KRW-doelen worden bereikt. In zoverre is dat dus een gedeelde verantwoordelijkheid. Volgens de juridische systematiek zouden de KRW-doelen moeten worden bereikt als alle overheden de door hen in hun waterplannen en beheerplannen opgenomen maatregelen tijdig uitvoeren (rekening houdend met de tijd die de maatregelen nodig hebben om hun volledige effectiviteit te hebben). Al deze maatregelen tezamen moeten uiteindelijk worden opgenomen in het stroomgebiedbeheersplan (SGBP) dat door de ministers van IenW en LNV wordt vastgesteld. De juridische fictie is dat als alle maatregelen uit de SGBP worden uitgevoerd, de KRW-doelen voor de oppervlaktewaterlichamen binnen het desbetreffende stroomgebied (tijdig) worden bereikt. De Lidstaten hadden daar vanaf december 2009, de tijd dat de eerste stroomgebiedbeheerplannen en provinciale/regionale en waterbeheerplannen werden vastgesteld de tijd voor. Veel maatregelen berustten echter al op oudere richtlijnen, zoals de lozingen van gevaarlijke stoffen (1976) en de aanpak van nitraatverontreiniging (1991).

3.1.2 Relatie tussen verantwoordelijkheid beheerders en andere overheden

Op de beheerders⁵⁶ van oppervlaktewaterlichamen rust een belangrijke taak en verplichting om maatregelen waarvoor zij verantwoordelijk en bevoegd zijn te programmeren en daadwerkelijk uit te voeren teneinde de KRW-doelen te verwezenlijken. Dit is een publiekrechtelijke verplichting waarop een beheerder in rechte kan worden aangesproken en afgerekend. Volgens de KRW en de implementatieregelgeving moeten de in de waterplannen en beheerplannen

(https://bestanden.noord-holland.nl/internet/downloads/20210121_Waterlichamen_PNH_def). Op die kaart zijn ook de oppervlaktewaterlichamen aangegeven die in beheer zijn bij HHNK.

⁵⁶ Onder 'beheerder' wordt verstaan: "bevoegd bestuursorgaan van het overheidslichaam dat belast is met beheer". Onder 'beheer' wordt verstaan: "overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen". Zie art. 1.1 lid 1 Waterwet.

opgenomen KRW-maatregelen namelijk operationeel zijn binnen drie jaar nadat ze zijn vastgesteld.⁵⁷

Bij de uitoefening van zijn taken dient de beheerder gebruik te maken van het hem ter beschikking staande instrumentarium. Daarbij kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen instrumenten voor actief en passief beheer.⁵⁸ Onder actief beheer verstaat men het zelf (laten) treffen van maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren met het oogmerk om te voldoen aan de KRW-doelen. Men kan dan denken aan inrichtingsmaatregelen (bijvoorbeeld het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, vispassages en beekherstel, de zogenaamde hydromorfologische maatregelen), maar ook maatregelen in het kader van waterkwantiteits- en peilbeheer kunnen van invloed zijn op de chemische en ecologische waterkwaliteit, evenals maatregelen in het kader van de zuivering van stedelijk afvalwater.⁵⁹ Onder passief beheer wordt hoofdzakelijk gedoeld op regulering van gedragingen van derden (particulieren, ondernemers) via algemene regels of vergunningen, alsmede de handhaving daarvan. Zo valt te denken aan de handhaving van vergunningvoorschriften voor lozings- of onttrekkingsactiviteiten of van de regels over activiteiten in teeltvrije zones op grond van art. 3.79 Abm.

Beheerders hebben discretionaire ruimte om te bepalen met welke maatregelen en instrumenten zij de gestelde doelen zullen gaan verwezenlijken. Daartoe dienen zij per planperiode uitvoeringsgericht beleid vast te stellen in hun waterbeheerprogramma's.⁶⁰ Daarbij moeten zij rekening houden met (strategisch) waterkwaliteitsbeleid op nationaal en provinciaal niveau. Dat betekent ook dat de maatregelen van de beheerder moeten worden afgestemd op de (voorgenomen) maatregelen op andere overheidsniveaus. Aangezien de KRW eist dat de kwaliteitsdoelstellingen uiterlijk 2027 zijn behaald, dienen de maatregelen in de huidige generatie programma's (2022-2027) erop te zijn gericht de KRW-doelen daadwerkelijk te bereiken. Hierbij dient wel te worden bedacht dat van beheerders alleen kan worden verwacht dat zij de maatregelen nemen die op basis van het hen ter beschikking staande instrumentarium redelijkerwijs van hen kunnen worden gevegd; zij kunnen en mogen niet buiten de grenzen van hun bevoegdheden treden. Voor sommige maatregelen hebben beheerders simpelweg niet de bevoegdheid (bijvoorbeeld rondom het toelatingsbeleid voor bestrijdingsmiddelen) of is het de vraag of de inzet van bevoegdheden op andere overheidsniveaus niet efficiënter is (bijvoorbeeld de aanscherping van het meststoffenbeleid op nationaal niveau (generiek) in plaats van het stellen van maatwerkvoorschriften door waterschapsbesturen in individuele gevallen). In dergelijke gevallen ligt het voor de hand dat maatregelen worden genomen op

⁵⁷ 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. 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 die in een waterplan zijn opgenomen, ook binnen drie jaar operationeel te maken, zodat de uitvoering van de maatregelen juridisch verplicht is.'

⁵⁸ Zie hoofdstuk 5 en 6 Waterwet.

⁵⁹ Voor concrete voorbeelden van verbetermaatregelen verwijzen wij naar het Regionaal Waterprogramma Noord-Holland 2022-2027 (p. 10) en het Waterplan (Waterbeheerprogramma) HHNK 2022-2027 (te raadplegen via <https://www.waterplanhhnk.nl/>).

⁶⁰ Zie art. 4.6 Waterwet en art. 3.7 Omgevingswet.

andere overheidsniveaus. Het geheel aan maatregelen dient er uiteindelijk toe te leiden dat de KRW-doelen worden bereikt.

Wanneer de doelen niet (dreigen te) worden bereikt, rijst de vraag in hoeverre dit aan een beheerder valt toe te rekenen en wat de (juridische) gevolgen daarvan zijn. Over het algemeen geldt dat een beheerder vanuit juridische optiek weinig valt te verwijten, indien hij aannemelijk kan maken dat zijn beheerprogramma voldoende passende maatregelen omvat(te) om de KRW-doelen (voor zover dat in zijn macht ligt; zie hierboven) te bereiken en dat deze maatregelen ook daadwerkelijk tijdig zijn of zullen worden uitgevoerd. Dat kan anders zijn wanneer een beheerder er niet in slaagt de geprogrammeerde maatregelen (tijdig) uit te voeren, niet alle (juridische) instrumenten heeft weten in te zetten om doelbereik te realiseren of wanneer de uitgevoerde maatregelen niet het gewenste effect blijken te hebben en daardoor de KRW-doelen niet (zullen) worden bereikt. In dergelijke gevallen kunnen van de beheerder in beginsel aanvullende maatregelen worden verwacht (en mogelijk ook via interbestuurlijke weg of via de rechter worden afgedwongen).⁶¹ Het feit dat op andere overheidsniveaus onvoldoende of ineffectieve maatregelen worden genomen, kan een beheerder niet worden verweten. Van hem kan ook niet zonder meer worden verwacht dat hij de daardoor ontstane leemte uit eigen beweging en onder eigen verantwoordelijkheid opvult. Het zijn primair de overheidsorganen die in hun water(beheer)programma hebben aangegeven dat zij de betreffende maatregelen zouden uitvoeren, die op enig tekortschieten daarin kunnen worden aangesproken.

3.1.3 Overleg en ‘restopgave’

Toch zal in de praktijk niet altijd duidelijk zijn wie precies verantwoordelijk is voor welk aandeel in het niet-bereiken van de KRW-doelen. De wet geeft daarover ook geen uitsluitel, hetgeen wijst op een gebrek in de wetgeving, die daarmee onvoldoende duidelijk is in de toedeling en afbakening van verantwoordelijkheden. Vanuit de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen ligt het voor de hand om in onderling overleg (bijvoorbeeld in de landelijke stuurgroep water en/of regionale equivalenten) af te spreken wie welke maatregelen neemt (of wie welke (financiële) bijdrage levert) om deze ‘restopgave’ op te lossen. Daarbij is van belang dat uit een maatschappelijke kosten-batenanalyse kan blijken dat een mogelijke restopgave efficiënter of effectiever door een bepaalde overheid kan worden opgelost. Het alsmaar efficiënter maken van rwzi's kan bijvoorbeeld minder kosteneffectief zijn dan het terugbrengen van de hoeveelheid meststoffen die op grond van de Meststoffenwet op agrarisch land mag worden opgebracht en past ook beter bij het in het EU-recht geldende beginsel dat milieuvervuiling bij voorkeur aan de bron moet worden aangepakt in plaats van te investeren in end-of-pipe technieken. Hoewel geen juridische verplichting, ligt vanuit het oogpunt van de efficiëntie de voorkeur dan dus bij laatstgenoemde maatregel.

Indien een restopgave ontstaat doordat een uitgevoerde KRW-maatregel minder effectief blijkt dan redelijkerwijs kon worden verwacht – bijvoorbeeld op basis van wetenschappelijk onderzoek - bij het opnemen van die maatregel in een water(beheer)programma,⁶² dan is het vraag of de overheid die deze maatregel had opgenomen verantwoordelijk is voor de realisering van de restopgave die door de ineffectiviteit van die maatregel is ontstaan. Hierbij is van belang

⁶¹ Er ontstaat dan onder de systematiek van de Omgevingswet een programmaplicht (art. 3.10 lid 2 sub a Omgevingswet) of een verplichting om een bestaand programma aan te passen (art. 3.11 Omgevingswet).

⁶² De effecten van maatregelen zijn lang niet altijd goed in te schatten. De onzekerheden in de berekeningen zijn groot, zo blijkt uit ‘KRW-maatregelen en doelen hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2022-2027’, Update april 2021, hoofdstuk 5, p. 27-30.

dat de waterbeheerprogramma's niet worden goedgekeurd door provincie of de Minister van I&W en de waterbeheerders dus geen zekerheid hebben of de door hen gekozen maatregelen in overeenstemming zijn met het landelijke beleid en geschikt en voldoende worden geacht om hun aandeel in de gezamenlijke verantwoordelijkheid waar te maken/te realiseren. Of zou in dergelijke gevallen moeten worden bezien welke overheid de ontstane restopgave het meest effectief en/of efficiënt kan oplossen? Zoals reeds is opgemerkt, bepaalt de wet niet welke overheid een dergelijke restopgave moet oplossen. In beginsel ligt het voor de hand dat de overheid die de ineffectieve maatregelen heeft genomen aanvullende maatregelen neemt, zeker als de onzekerheden over de effectiviteit van de maatregelen al groot waren. Het opnemen van maatregelen in maatregelenprogramma's waarvan grote onzekerheid bestaat over de effectiviteit ervan is een groot risico, zeker in de huidige generatie maatregelenprogramma's in water(beheer)plannen, omdat daarmee de KRW-doelen in 2027 moeten zijn bereikt. Als de maatregelen niet effectief blijken en er worden onvoldoende andere maatregelen uitgevoerd die deze onzekerheid kunnen opvangen, dan ligt de verantwoordelijkheid voor het niet bereiken van de KRW-doelen in 2027 in beginsel bij de overheid die deze maatregel in zijn (beheer)plan heeft opgenomen. Het verdient dan ook aanbeveling om in de huidige generaties maatregelprogramma's zoveel mogelijk maatregelen op te nemen waarvan de effectiviteit zo zeker mogelijk is. Naarmate er meer maatregelen zijn opgenomen waarvan de effectiviteit onzeker is, zoals voorlichtingscampagnes en vrijwillige (gesubsidieerde) maatregelen van derden, zullen er extra maatregelen in het maatregelenprogramma moeten worden opgenomen (en uitgevoerd) om eventueel tegenvallende resultaten te compenseren. Voor het niet bereiken van het GEP ligt dit anders, omdat bij een gebleken ineffectiviteit van KRW-maatregelen het GEP onder voorwaarden naar beneden kan worden bijgesteld, indien een technische doelaanpassing mogelijk is.⁶³

In overleg en op basis van nader onderzoek kan evenwel tot een andere verantwoordelijkheidsverdeling worden besloten om de restopgave te realiseren. De overheid die een aanvullende maatregel zal treffen om de restopgave op te lossen, zal deze maatregel ook in zijn waterplan of beheerplan moeten opnemen. Deze plannen moeten immers gericht zijn en blijven op het bereiken van de KRW-doelen. Uiteindelijk is de lidstaat Nederland eindverantwoordelijk het bereiken van de KRW-doelen, zodat het Rijk gelet op deze eindverantwoordelijkheid een knoop zal moeten doorhakken over wie welke maatregelen neemt als andere decentrale overheden dat nalaten. Het Rijk beschikt daarvoor over het benodigde juridisch instrumentarium: instructieregels en instructies (zie daarover uitgebreider par. 4.2) en zou de regie kunnen nemen door een oordeel te geven over de adequaatheid om de doelen te halen van alle maatregelenprogramma's tezamen.

3.2 Aanspreken op verantwoordelijkheden

Zoals gezegd, is het bereiken van de KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen in beheer bij waterschappen een gezamenlijke verantwoordelijkheid van verschillende overheden die invloed kunnen hebben op het bereiken van die doelen. Het bereiken van de KRW-doelen is dus geen exclusieve verantwoordelijkheid van de beheerders van regionale watersystemen. Ook andere overheden hebben daarvoor verantwoordelijkheden, zoals het Rijk voor generieke maatregelen ten aanzien van de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden en het gebruik van meststoffen. Ook provincies kunnen, naast hun verantwoordelijkheid voor het vaststellen van ecologische doelen, verantwoordelijk zijn voor het treffen van maatregelen,

⁶³ Zie par. 2.2.3.

bijvoorbeeld maatregelen in het kader van het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden die eveneens een positieve invloed hebben op de waterkwaliteit (en de KRW-doelen) en de grotere grondwateronttrekkingen waarvoor zij bevoegd gezag zijn. Ook het ruimtelijk beleid kan van invloed zijn op de waterkwaliteit.

Naast beheerders kunnen dus ook Rijk en provincies door particulieren en/of belangenorganisaties in rechte worden aangesproken op de uitoefening van hun verantwoordelijkheden. Ook overheden onderling kunnen elkaar via interbestuurlijke weg aanspreken op de uitoefening van hun verantwoordelijkheden. De Nederlandse staat kan vanuit de EU worden aangesproken op het niet halen van de KRW-doelen in algemene zin, ook wanneer het regionale doelen betreft.⁶⁴ Voorts bestaan op grond van art. 3.12 en 3.13 Waterwet bevoegdheden voor provinciebesturen onderscheidenlijk de minister van IenW om bindende aanwijzingen te geven aan de besturen van waterschappen (en provincies) omtrent de uitoefening van hun taken, en desnoods om maatregelen in naam en ten laste van lagere overheden te laten uitvoeren (zie hieronder). Gesteld kan worden dat hogere overheidsorganen (minister, GS) gebruik moeten maken van deze bevoegdheden, indien het bereiken van de KRW-doelen in gevaar komt door taakverwaarlozing aan de zijde van lagere overheden (beheerders). Deze bevoegdheden werken *top-down*; er bestaan geen instrumenten voor lagere overheden om hogere overheden (*bottom-up*) juridisch bindende aanwijzingen te geven of anderszins tot actie te dwingen.

Ten slotte kan worden beargumenteerd dat de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen voor elke betrokken overheden ook een verantwoordelijkheid omvat om medeoverheden aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en om initiatief te nemen tot afstemming en overleg, bijvoorbeeld over het oplossen van een restopgave. Dit is niet wettelijk geregeld en is op zichzelf ook geen juridische verplichting. Toch dienen betrokken overheden, juist óók beheerders zoals HHNK, zich hier goed van bewust te zijn en het initiatief te nemen zodra zij daartoe aanleiding zien. Onder de systematiek van de Omgevingswet komt overigens wel een wettelijke samenwerkingsverplichting te gelden waarop overheden elkaar kunnen aanspreken (zie paragraaf 6.2).⁶⁵

⁶⁴ Zie Ecorys 2021, pp. 73 e.v. De Staat kan worden geconfronteerd met (officiële) waarschuwingen, maar ook met dwangsommen of boetes die fors kunnen oplopen. In geval van verzuim aan de zijde van een beheerder (of provincie) kan de Staat de kosten daarvan op grond van art. 7 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (gedeeltelijk) afwentelen op decentrale overheden.

⁶⁵ Art. 2.2 Omgevingswet.

4. Mogelijke juridische gevolgen van het niet bereiken van de doelstellingen⁶⁶

Wat zijn de juridische risico's voor HHNK en de provincie Noord-Holland, indien de KRW-doelstellingen voor oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK niet tijdig worden bereikt (2027)? En hoe kunnen die risico's door HHNK en/of de provincie worden beperkt?

4.1 Inleiding

Hierboven werd reeds gesteld dat het bereiken van de KRW-doelen een gedeelde verantwoordelijkheid is, waarbij alle betrokken overheidsinstanties de maatregelen moeten nemen die in hun macht liggen. Naast het Rijk en de provincies hebben ook beheerders (waterschappen) een belangrijke juridisch verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen voor de oppervlaktewaterlichamen in hun beheer. Nu rijst de vraag wat de mogelijke juridische gevolgen en risico's voor beheerders zijn wanneer de gestelde KRW-doelen niet tijdig (uiterlijk in 2027) worden bereikt en hoe die risico's kunnen worden beperkt. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen situaties waarin het niet-bereiken van de KRW-doelen het gevolg is van het tekortschieten van een beheerder zelf en situaties waarin de doelen niet worden bereikt los van de vraag wie daarvoor verantwoordelijk is.

Wanneer een beheerder zelf tekortschiet in de uitoefening van zijn taken, dan kan hij daar in beginsel door burgers en organisaties in rechte op worden aangesproken (en afgerekend). Dat kan betekenen dat van hem verbeterings- of handhavingsmaatregelen kunnen worden afgedwongen, vergunningen moeten worden aangescherpt of niet kunnen verleend, maatwerkvoorschriften moeten worden opgelegd of dat hij wordt geconfronteerd met instructies in het kader van het interbestuurlijke toezicht, civielrechtelijke aansprakelijkheidsclaims op grond van art. 6:162 BW en/of kostenafwenteling op grond van art. 7 Wet Nerpe. Er zijn echter ook juridische gevolgen waarmee een beheerder kan worden geconfronteerd los van de vraag of hij al dan niet tekort is geschoten in de uitvoering van zijn taken. Zo kan worden gedacht aan problemen in verband met de vergunningverlening voor activiteiten die gevolgen hebben voor de toestand van oppervlaktewaterlichamen. Daarbij valt te denken aan situaties waarin (lozings- of onttrekkings)vergunningen niet (meer) mogen worden verleend (art. 6.21 Waterwet) en waarin desondanks verleende vergunningen het risico lopen te worden vernietigd wegens strijd met het (EU-)recht. Ook voor bestaande rechten kan het niet verwezenlijken van de KRW-doelen nadelige gevolgen hebben. Het is bijvoorbeeld niet uitgesloten dat het niet bereiken van de doelen beheerders ertoe noopt om bestaande vergunningvoorschriften aan te scherpen of zelfs om bestaande vergunningen in te trekken (art. 6.22 lid 3 Waterwet).

Hieronder worden de gevolgen van het niet voldoen aan de KRW-verplichtingen geschetst. Wij bespreken achtereenvolgens de mogelijke interbestuurlijke gevolgen voor het waterschap (paragraaf 4.2), de mogelijke gevolgen voor de civielrechtelijke aansprakelijkheid (paragraaf 4.3), de mogelijke gevolgen voor de bevoegdheid tot vergunningverlening (paragraaf 4.4) en de bevoegdheid tot de aanscherping en de intrekking van onherroepelijke vergunningen (paragraaf 4.5).

4.2 Interbestuurlijke gevolgen

Indien HHNK 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

⁶⁶ De inhoud van dit hoofdstuk is mede ontleend aan advies voor De Dommel.

de EU de Nederlandse Staat uiteindelijk een boete of een dwangsom opleggen wegens schending van de KRW-verplichtingen (art. 260 Werkingsverdrag EU). De hoogte van een dwangsom of boete is afhankelijk van de ernst en duur van de inbreuk, de benodigde afschrikwerkende werking om verdere inbreuken te voorkomen en de financiële draagkracht van een lidstaat. Het opleggen van dwangsom of boete kan de einduitkomst zijn van een langdurig traject dat start met een ingebrekestellingsprocedure door de Europese Commissie (art. 258 Werkingsverdrag EU). De ingebrekestellingsprocedure en ook de oplegging van een eventuele boete of dwangsom is gericht tot de lidstaat en niet tot het waterschap of de provincie.⁶⁷

Het Rijk heeft juridische instrumenten om het waterschapsbestuur en provinciebestuur te dwingen om te handelen overeenkomstig EU-verplichtingen. De minister van IenW kan het waterschapsbestuur en het provinciebestuur, indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, een bindende aanwijzing geven omtrent de uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer (art. 3.13 Wtw). Als de in het beheerprogramma opgenomen KRW-maatregelen bijvoorbeeld niet (tijdig) worden getroffen zoals de KRW vereist,⁶⁸ kan die aanwijzing 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.⁶⁹ Indien het provinciebestuur de aan hem opgedragen taken en bevoegdheden ter implementatie van de KRW niet, niet tijdig of niet juist uitoefent, kan de minister van IenW ook het provinciebestuur bindende aanwijzingen geven. Indien het provinciebestuur bijvoorbeeld de waterkwaliteitsnormen voor het GEP niet overeenkomstig de KRW en de implementatieregelgeving heeft afgeleid, dan kan de minister van IenW het provinciebestuur daarover een bindende aanwijzing geven.

Ook het kan door middel van het stellen van instructieregels⁷⁰ of het geven van instructies (aanwijzingen)⁷¹ de uitoefening van de taken en bevoegdheden door het waterschapsbestuur het oog op een doelmatig en doeltreffend regionaal waterbeheer sturen of inkaderen. Als dat het provinciebestuur dat met een oog op een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de KRW-verplichtingen het waterschap volgens het nationale recht heeft nodig acht, dan kan het instructies en instructieregels stellen over de uitoefening van de taken en bevoegdheden van de waterschappen. Indien het waterschap bijvoorbeeld een KRW-maatregel uit het beheerprogramma niet of niet tijdig heeft uitgevoerd, dan kunnen gedeputeerde staten het waterschap een aanwijzing (instructie) geven om die maatregel (alsnog) zo snel mogelijk uit te voeren.

Omdat de minister aanwijzingen kan geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden van het provinciebestuur, kan een dergelijke aanwijzing ook zien op de

⁶⁷ Zie voor een uitgebreide beschrijving van deze procedure en de mogelijke gevolgen Ecorys 2021, pp. 61-67. Zie ook D.R.G van Wieringen e.a., 'Gaat Nederland de KRW-doelen halen? Een analyse op KRW-doelbereik en inzicht in mogelijke consequenties' Witteveen+Bos Deventer 2022, in opdracht van Natuurmonumenten.

⁶⁸ In het beheerprogramma opgenomen maatregelen, die uiteindelijk ook in het stroomgebiedbeheerplan zijn opgenomen moeten immers binnen 3 jaar naar vaststelling operationeel zijn.

⁶⁹ 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 Wet Nerpe heeft in zoverre een vangnetfunctie.

⁷⁰ Art. 3.11 lid 1 Wtw.

⁷¹ Art. 3.12 Wtw.

aanwijzingsbevoegdheid die gedeputeerde staten heeft ten aanzien van de uitoefening van taken en bevoegdheden van het waterschapsbestuur. Op die manier zijn ook zogenaamde getrapte aanwijzingen mogelijk.

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 of de provincie, zoals het niet tijdig treffen van KRW-maatregelen of op onjuiste uitvoering KRW-verplichtingen, dan kan de Staat eventuele betalingsverplichtingen die daaruit voortvloeien op het waterschap respectievelijk de provincie verhalen (art. 7 Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten). Een eventuele door het Hof van Justitie EU opgelegde boete of dwangsom wegens schending van de KRW kan dan ook worden verhaald op het waterschap onderscheidenlijk de provincie, voor zover die schending het gevolg is van een verzuim van het waterschap onderscheidenlijk de provincie. Daarbij zal ook de benodigde inzet in het nemen van maatregelen op Rijksniveau een rol spelen.

Het is overigens niet aannemelijk dat de Nederlandse Staat in gebreke wordt gesteld enkel vanwege het feit dat in een specifiek 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 of dwangsom kan (in theorie) evenwel (deels) op het waterschap of de provincie worden verhaald, voor zover die boete of dwangsom het gevolg is van het verzuim van het waterschap respectievelijk de provincie.

4.3 Civielrechtelijke aansprakelijkheid

Indien de KRW-doelstellingen niet tijdig worden bereikt doordat het waterschap onderscheidenlijk de provincie niet (tijdig) de KRW-maatregelen of -verplichtingen heeft uitgevoerd, kan het waterschap onderscheidenlijk de provincie op grond van art. 6:162 BW aansprakelijk worden gesteld voor schade die een benadeelde daardoor lijdt.⁷² Het waterschap onderscheidenlijk de provincie heeft in dat geval immers niet voldaan aan de op hen rustende wettelijke plicht om de KRW-maatregelen en/of -verplichtingen tijdig uit te voeren en daarmee gehandeld in strijd met een wettelijke plicht.⁷³ Voor de provincie kan het ook gaan om het op onjuiste wijze afleiden van het GEP voor sterk veranderde of kunstmatige wateren of het in strijd met art. 4 lid 3 KRW⁷⁴ aanwijzen van kunstmatig of sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen. Daarbij wordt opgemerkt dat het provinciebestuur bij de uitoefening van deze bevoegdheden wel een zekere mate van afwegingsruimte heeft. Zolang de grenzen van die afwegingsruimte niet worden overschreden, is er van onrechtmatige daad in zoverre geen sprake.

Als het veronachtzamen van deze wettelijke plicht ook aan het waterschap of de provincie is toe te rekenen, dan is het waterschap onderscheidenlijk de provincie in beginsel aansprakelijk voor deze schade. Ook kan de civiele rechter het waterschap onderscheidenlijk de provincie op grond van art. 3:296 BW verplichten alsnog maatregelen te nemen om dreigende schade te

⁷² Voor de daadwerkelijke vestiging van aansprakelijkheid geldt een aantal criteria, te weten schade, onrechtmatigheid, toerekenbaarheid, causaliteit en relativiteit. Hieronder stippen wij deze criteria slechts aan; voor een inhoudelijke bespreking zij verwezen naar de omvangrijke literatuur op dit terrein.

⁷³ Zie art. 11 lid 7 en 8 KRW (art. 4.11 lid 4 jo. art. 4.6 lid 4 Wtb en t.z.t. art. 3.12 Ow jo. art. 10.16 Omgevingsbesluit) op grond waarvan de maatregelen 3 jaar na vaststelling in het maatregelenprogramma operationeel moeten zijn.

⁷⁴ Art. 4.4 lid 2 sub a Bkl.

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 tijdig treffen van KRW-maatregelen of het niet overeenkomstig de KRW en het Bkwm 2009 aanwijzen van kunstmatig of sterk veranderende oppervlaktewaterlichamen en het afleiden van het GEP voor kunstmatig of sterk veranderende wateren. Er moet met andere woorden een causaal verband zijn tussen het niet nakomen van de KRW-verplichtingen en de geleden schade. Op grond van het civielrechtelijke relativiteitsvereiste zal de eiser ook moeten aantonen dat de wettelijke regeling (in casu de KRW en de Nederlandse wet- en regelgeving waarin deze KRW-verplichtingen zijn geïmplementeerd), waarmee het waterschap of de provincie in strijd hebben gehandeld, daadwerkelijk de belangen van de betreffende partij beoogt te beschermen.⁷⁵

4.4 Gevolgen voor vergunningverlening

Als een oppervlaktewaterlichaam niet aan de KRW-doelstellingen (GCT en 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 de vergunningverlening.⁷⁶ In dat geval zal de verlening van vergunningen voor handelingen in watersystemen die leiden tot een verdere verslechtering van de toestand (van een kwaliteitselement) immers al snel onverenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen.⁷⁷ Wanneer de nutriëntenconcentratie in een oppervlaktewaterlichaam bijvoorbeeld de norm die ter bepaling van het GEP voor dat waterlichaam voor nutriënten overschrijdt, dan zal aan een vergunningaanvraag die extra nutriëntenimmissies voor het oppervlaktewaterlichaam tot gevolg heeft strengere voorschriften moeten worden verbonden of zal deze moeten worden geweigerd.⁷⁸ Verlening van de vergunning zou in dat geval immers leiden tot een verdere verslechtering ten opzichte van het GEP. De vergunning voor deze handeling zou dan ook wegens onverenigbaarheid met de bescherming en verbetering van de ecologische kwaliteit van het watersysteem moeten worden geweigerd. Bovendien kan de verlening van een dergelijke vergunning leiden tot een verboden achteruitgang in de toestandsklasse van het oppervlaktewaterlichaam. 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 KRW⁷⁹ 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

⁷⁵ Art. 6:163 BW

⁷⁶ 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.

⁷⁷ Art. 6.21 jo. art. 2.1 lid 1 sub b Wtw.

⁷⁸ Zie voor een uitgebreide uitwerking van het toetsingskader voor lozingsvergunningen: het Toetsingskader voor lozingsvergunningen (zie bijlage).

⁷⁹ Meer specifiek art. 4 lid 1 onder a) KRW.

chemische toestand of een goede ecologische toestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel⁸⁰ 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 2009⁸¹ in gevaar brengt.⁸² Deze chemische kwaliteitseisen bepalen immers of het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zich in een goede chemische toestand bevindt.⁸³ 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.⁸⁴ 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 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.⁸⁵

Voor de chemische kwaliteit gaat het om prioritaire 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

⁸⁰ Het GEP geldt voor oppervlaktewaterlichamen die als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen.

⁸¹ De milieukwaliteitseisen voor prioritaire stoffen zijn overgenomen van bijlage X KRW.

⁸² 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.

⁸³ Art. 5 Bkwm 2009.

⁸⁴ Art. 6 Bkwm 2009. Het gaat dan om de fysisch-chemische kwaliteitselementen.

⁸⁵ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswijk.

een waterlichaam niet aan een chemische kwaliteitseis voor een prioritaire 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.⁸⁶ Voor wateren die zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig, is het ecologische potentieel zijn vastgesteld in het regionale waterplan.⁸⁷

4.5 Gevolgen voor bestaande rechten⁸⁸

In een (dreigende) overbelaste situatie kan het waterschapsbestuur, wanneer het nalaat dat op eigen initiatief te doen, ook worden geconfronteerd met verzoeken tot intrekking of aanscherping van reeds onherroepelijke watervergunningen 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 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.⁸⁹

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 (GCT en GET/GEP), dan volstaat wijziging van de vergunning en kan deze dus niet worden ingetrokken. In dat geval geldt er dus wel een wettelijke 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

⁸⁶ <https://www.stowa.nl/>.

⁸⁷ Art. 6 lid 2 Bkwmw 2009.

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Denk aan zwemwater of drinkwaterwinning.

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 GCT 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 (GCT of 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 en GCT) te bereiken. Omdat ook andere overheden verontreinigingsbronnen kunnen aanpakken met het oog op het bereiken van het GET/GEP of GCT, kan het waterschapsbestuur in overleg met deze andere overheden trachten om (ook) hen te bewegen tot het treffen van maatregelen om het GEP/GET of GCT te bereiken en deze ook in hun (herziene) plannen (of programma's) op te nemen (zie hierboven, paragraaf 3.2).

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 intrekingsplicht ten aanzien van natuurbeschermingsvergunningen in verband met het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden waartoe de Habitatrichtlijn 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 intrekingsplicht 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.⁹⁰ Ten aanzien van het te hanteren toetsingskader voor de wijzigings- en intrekingsplicht ten aanzien van de natuurbeschermingswetvergunning in verband met de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden vat de Afdeling in 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 Habitatrichtlijn. In deze bepaling ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten dat een grond voor intrekking of

⁹⁰ Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden onderscheidenlijk de chemische en ecologische kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewateren.

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 Habitatrichtlijn, 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 daarnaar verwijzen. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstof reducerende 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.”⁹¹

In onze ogen is het niet onaannemelijk dat de Afdeling voor de intrekkingsplicht 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

⁹¹ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, AB 2021/264, m.nt. R. Frins.

b (of c) Wtw een lozingsvergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken,⁹² 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 – en andere overheden die verontreinigingsbronnen kunnen reguleren – 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 en GCT) willen bereiken. In het beheerplan onderscheidenlijk het nationale of regionale waterplan zal moeten worden gemotiveerd welke maatregelen met dat doel zijn of zullen worden getroffen door het waterschapsbestuur en/of door een ander bestuursorgaan⁹³, binnen welke termijn de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Hoewel de Waterwet de beheerder daartoe al verplicht,⁹⁴ is dit in het kader van de intrekkingplicht dus nog belangrijker. Daarbij is ook nog van belang dat goed zal moeten worden gemotiveerd waarom bepaalde verontreinigingsbronnen (extra) worden aangepakt en andere verontreinigingsbronnen niet. Voor die motivering kan een maatschappelijke kosten-batenanalyse nuttig zijn.

⁹² Intrekking is alleen mogelijk als de wijziging van de aan de watervergunning verbonden voorschriften onvoldoende soelaas biedt (art. 6.22 lid 4 Wtw).

⁹³ Voor zover wordt verwezen naar maatregelen van andere overheden, zullen die maatregelen ook de maatregelenprogramma's van die overheden moeten zijn opgenomen.

⁹⁴ Art. 4.6 Wtw jo. 4.16 jo. 4.6 lid 1, en 4 Wtb.

5. Doelverlaging

Onder welke voorwaarden kan een beroep worden gedaan op de KRW-uitzonderingsgrond 'doelverlaging' voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij HHNK?

5.1 Inleiding

Art. 4 lid 5 van de KRW biedt de generieke (óók na 2027 nog te benutten) mogelijkheid om voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vast te stellen. Deze uitzonderingsgrond is in Nederland geïmplementeerd in art. 2 lid 4 Bkmw en onder de systematiek van de Omgevingswet in art. 2.17 lid 2 Bkl. De bevoegdheid tot doelverlaging kan toepassing vinden in twee typen situaties, te weten 1) situaties waarin sprake is van *aantasting door menselijke activiteiten* en 2) situaties waarin de *natuurlijke gesteldheid* van waterlichamen een belemmering vormen voor verbetering. Voor beide situaties geldt als algemeen vereiste dat de aantasting/gesteldheid *van dien aard is* dat het bereiken van de doelstellingen *niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn*.⁹⁵ De KRW geeft dus een limitatief aantal *redenen* waarom gebruik zou kunnen worden gemaakt van doelverlaging (aantasting door de mens en de natuurlijke gesteldheid) en daaraan gekoppelde *argumenten* die kunnen worden aangevoerd om de noodzaak daarvan aannemelijk te maken (feitelijke onhaalbaarheid of onevenredige kostbaarheid). Daarnaast gelden nog een aantal specifieke *voorwaarden* waaraan moet worden voldaan voor een gerechtvaardigd beroep op deze uitzonderingsgrond (zie art. 4 lid 5 sub a-d KRW; art. 2 lid 4 sub a-d Bkmw; art. 2.17 lid 2 sub a-d Bkl). Hieronder worden de redenen, argumenten en voorwaarden afzonderlijk besproken, met daarbij de opmerking dat zij cumulatief zijn en in onderlinge samenhang moeten worden toegepast.⁹⁶

5.2 Redenen voor doelverlaging: toepassingsbereik uitzonderingsgrond

Zoals gezegd, bestaat de bevoegdheid tot doelverlaging alléén wanneer een waterlichaam in zodanige mate door menselijke activiteiten is aangetast of wanneer de natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van de KRW-doelen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn. Op deze manier wordt het toepassingsbereik van deze uitzonderingsgrond danig ingeperkt. Langdurige politieke crises, bestuurlijke impasses, juridische procedures of enkel economische redenen kunnen bijvoorbeeld niet als zelfstandige reden worden aangevoerd om tot doelverlaging over te gaan. Daarnaast moet worden bedacht dat deze bevoegdheid niet is bedoeld om chemische of ecologische doelen in algemene zin en voor onbepaalde tijd te verlagen; het moet gaan om specifieke kwaliteitselementen voor specifieke waterlichamen.

Toepassing van doelverlaging is dus altijd maatwerk. Bovendien moet worden opgemerkt dat gebruik van deze bevoegdheid slechts toelaatbaar is wanneer alle alternatieve mogelijkheden blijken te zijn uitgeput en dat dit moet worden gemotiveerd. Dat moet in elk geval in het SGBP (art. 4 lid 5 sub d KRW), maar wanneer het verlaging van regionale normen betreft moet dat óók door het overheidsorgaan dat de betreffende normen heeft vastgesteld, dus door provinciale staten in hun regionale waterplannen (art. 2 lid 4 sub d Bkmw en art. 2.17 lid 2 sub d Bkl). Aan

⁹⁵ Hierin ligt een verschil met een beroep op de 'natuurlijke omstandigheden' als bedoeld in art. 4 lid 4 sub a onder iii KRW. Daar kunnen de natuurlijke omstandigheden als zodanig worden ingeroepen om een beroep te kunnen doen op doelfasering, terwijl een beroep op de 'natuurlijk gesteldheid' als bedoeld in art. 4 lid 5 KRW altijd moeten worden ondersteund met nadere argumenten (onhaalbaar/onevenredig kostbaar). Zie CIS 2017.

⁹⁶ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op Freriks en Van Rijswijk 2021 en Ecorys 2021, pp. 61-88. Zie ook Guidance Document 20 (2009) en CIS 2017.

de onderbouwing worden strenge eisen gesteld; voor de noodzaak tot het gebruik van deze bevoegdheid dient een ‘bijzonder solide bewijsbasis’ te bestaan.⁹⁷

Nu rijst de vraag wat moet worden verstaan onder ‘aantasting door menselijke activiteiten’ en ‘natuurlijke gesteldheid’. Beide categorieën zijn noch in de richtlijn, noch in de nationale regelingen nader gespecificeerd. Bij aantasting door ‘menselijke activiteiten’ kan worden gedacht aan alle door de mens ontwikkelde (intensieve) vormen van grondgebruik die van invloed zijn of zijn geweest op de chemische of ecologische waterkwaliteit. Te denken valt aan (verontreinigingen door) intensieve landbouw of industrie, maar ook aan waterstaatkundige ingrepen, peilbeheer, onttrekkingen of andere vormen van gebruik van waterlichamen. Bij de ‘natuurlijke gesteldheid’ dient vooral te worden gedacht aan de natuurlijke aanwezigheid van bepaalde stoffen (achtergrondbelasting), historische verontreinigingen of verstoringen of de grootschalige aanwezigheid van exoten, een en ander in samenhang met de capaciteit van het systeem om met dergelijke aantastingen om te gaan.⁹⁸ Met andere woorden: binnen deze twee categorieën is het aantal situaties die aanleiding kunnen geven voor een gerechtvaardigd beroep op deze uitzonderingsgrond in beginsel onbegrensd. Van belang is vooral dat de reden (noodzaak) tot gebruikmaking van dit instrument in een specifiek geval zo nauwkeurig mogelijk wordt beschreven.

5.3 Feitelijk onmogelijk of onevenredig kostbaar

Er kan voorts alleen een gerechtvaardigd beroep op doelverlaging worden gedaan wanneer aannemelijk kan worden gemaakt dat (de tijdige) verwezenlijking van de KRW-doelen door *de mate van aantasting of de aard van de gesteldheid* 1) feitelijk onmogelijk of 2) onevenredig kostbaar zou zijn. Voor een geslaagd beroep op feitelijk onmogelijkheid moet overtuigend vast komen te staan dat er geen maatregelen bestaan waarmee de doelstellingen binnen de gestelde termijn alsnog kunnen worden bereikt. Hierbij kan worden gedacht aan technische onhaalbaarheid, maar ook aan (andere) situaties waarover een beheerder feitelijk geen controle heeft en die het treffen van effectieve maatregelen in de weg staan.⁹⁹ In dergelijke gevallen is het nog de vraag of verbetering of herstel überhaupt, ook op de langere termijn, onmogelijk wordt geacht. Is dat het geval, dan kunnen doelen worden bijgesteld en dienen de inspanningen van de beheerder zich hoofdzakelijk te richten op het voorkomen van verdere achteruitgang (art. 4 lid 5 sub c KRW).¹⁰⁰ Mocht blijken dat enige verbetering op termijn wel mogelijk is, dan kunnen de doelen (tijdelijk) worden bijgesteld en dienen (alternatieve) herstelmogelijkheden in kaart te worden gebracht. De inspanningen richten zich dan naast het voorkomen van (verdere) achteruitgang op het bereiken van de minder strenge doelen.¹⁰¹ Tijdens tussentijdse monitoring en evaluatie en in (de aanloop op) een volgende planperiode dient vervolgens steeds te worden beoordeeld of ambitieuzere doelen kunnen worden vastgesteld of dat zelfs de eigenlijke KRW-normen als uitgangspunt van beheer kunnen worden genomen (art. 4 lid 5 sub d KRW).

Voor een succesvol beroep op onevenredige kostbaarheid dient aannemelijk te worden gemaakt dat het bereiken van de doelstellingen weliswaar niet feitelijk onmogelijk is, maar slechts mogelijk is door onevenredig kostbare maatregelen te treffen (die reeds daarom niet toelaatbaar

⁹⁷ Zie CIS 2017, p. 6.

⁹⁸ Zie CIS 2017, p. 6.

⁹⁹ Zie CIS 2017, pp. 12-13 en Guidance Document 20 (2009), pp. 20-22.

¹⁰⁰ De doelverlaging krijgt dan met andere woorden een min of meer permanent karakter. Zie Guidance Document 20 (2009), p. 21.

¹⁰¹ Zie CIS 2017, p. 21.

zijn met het oog op andere belangen). Dit betekent niet dat maatregelen niet kostbaar mogen zijn en evenmin dat dit argument gemakkelijk in stelling kan worden gebracht om ingrijpende en politiek gevoelige maatregelen uit de weg te gaan. Het is vooral de vraag wanneer kosten als onevenredig hoog kunnen worden aangemerkt. De KRW geeft geen nadere invulling aan dit criterium en ook het HvJ EU is hiertoe vooralsnog niet in de gelegenheid geweest. Er bestaat dus nog de nodige ruimte voor interpretatie en er kunnen verschillende benaderingen worden toegepast bij het bepalen van de grenzen van de evenredigheid.¹⁰² Wel is in verschillende handreikingen (*guidance documents*) van de Europese Commissie de nodige richting gegeven aan de invulling van dit criterium.¹⁰³ Zo wordt gewezen op verschillende typen analyses om kosten en baten tegen elkaar af te wegen. Ook wordt een aantal randvoorwaarden gegeven. Freriks en Van Rijswick concluderen te dien aanzien:

“Uit het vorenstaande volgt dat noch in de KRW noch in jurisprudentie van het HvJ EU een definitie wordt gegeven van hetgeen onder disproportionele kosten moet worden verstaan. Wel zijn in handreikingen van de Europese Commissie factoren aangegeven die een rol spelen bij de verantwoording van een besluit tot doelverlaging vanwege disproportionele kosten. Het gaat daarbij om: Cost-benefit analysis, Benefits assessment, Assessment of the consequences of non-action, Distribution of costs, Social and sectoral impacts, Affordability, Cost-effectiveness analysis. Verder worden door de Europese Commissie een aantal randvoorwaarden aangegeven. Allereerst is van belang dat het enkele feit dat de kosten de te kwantificeren baten overstijgen niet impliceert dat daarmee sprake is van onevenredigheid. Bovendien is een kosten-baten analyse niet beperkt tot kwantitatieve kosten en baten, maar moeten ook kwalitatieve aspecten daarbij worden betrokken. De wijze waarop wordt omgegaan met de uitvoering van een kosten-baten analyse en de weging die daarbij plaatsvindt moet inzichtelijk zijn.

Bij beantwoording van de vraag of de kosten van de maatregelen die moeten worden getroffen kunnen worden gekwalificeerd als disproportionele kosten speelt ook een rol of als gevolg van het uitblijven van maatregelen in het verleden in die tijd kosten zijn bespaard c.q. voordelen zijn genoten. Met andere woorden: indien in het verleden niet of slechts beperkt is geïnvesteerd in het treffen van de noodzakelijke maatregelen en daardoor nu in een korte tijd grote investeringen in maatregelen noodzakelijk zijn, dan is het de vraag of de conclusie dat sprake is van onevenredige kosten, gerechtvaardigd kan zijn. Daarbij speelt ook een rol dat kosten van maatregelen die reeds moeten worden of hadden moeten worden genomen op basis van EU-regelgeving die reeds van kracht was ten tijde van de inwerkingtreding van de KRW, niet in aanmerking kunnen worden genomen bij een beoordeling of sprake is van disproportionele kosten. Verder moet worden aangegeven of kosten voor maatregelen als bedoeld in art. 11, 3e lid, onder a KRW zijn uitgezonderd van het onderzoek naar de (on)evenredigheid van kosten. Het gaat daarbij om een deel van de basismaatregelen namelijk de maatregelen die voor de toepassing van de communautaire wetgeving voor de waterbescherming nodig zijn, met inbegrip van maatregelen die krachtens de in artikel 10 en deel A van bijlage VI bij de richtlijn genoemde wetgeving vereist zijn. Dit betreft de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen, en onder andere maatregelen uit hoofde van de Nitraatrichtlijn en de natuurregelgeving (Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn).”

¹⁰² Zie CIS 2017, p. 13.

¹⁰³ Zie Guidance Document 20 (2009); WFD Reporting Guidance 2016. Zie uitgebreider over dit criterium: Freriks & Van Rijswick 2021, pp. 5-11.

5.4 Voorwaarden voor doelverlaging

Naast een deugdelijke uiteenzetting van de noodzaak tot doelverlaging zoals hierboven besproken, dient voor een gerechtvaardigd beroep op deze uitzonderingsgrond aan een aantal (andere) randvoorwaarden te zijn voldaan. Zo mag er geen verdere achteruitgang in de toestand van het aangetaste waterlichaam optreden (art. 4 lid 5 sub c KRW) en dienen de minder strenge doelstellingen om de zes jaar te worden getoetst (art. 4 lid 5 sub d KRW). Voorts kunnen chemische en ecologische doelen niet zomaar worden bijgesteld naar een willekeurig lager niveau, maar dient (voor oppervlaktewateren) de *best mogelijke ecologische en chemische toestand te worden bereikt die haalbaar is*, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging (art. 4 lid 5 sub b KRW). Wat die best mogelijke toestand is, dient aannemelijk te worden gemaakt op basis van gebiedsgericht onderzoek. Ten slotte geldt als voorwaarde dat aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door de in de aanhef van lid 5 bedoelde menselijke activiteiten worden gediend, niet kan worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen (art. 4 lid 5 sub a KRW).

Vooraf deze laatstgenoemde voorwaarde verdient nadere bespreking. Op basis van de formulering van art. 4 lid 5 KRW dient te worden vastgesteld dat deze voorwaarde specifiek ziet op situaties waarin een beroep wordt gedaan op aantasting door menselijk activiteiten als reden voor doelverlaging ('zulke menselijke activiteiten'). Deze voorwaarde ziet dus niet op situaties waarin een beroep wordt gedaan op de natuurlijke gesteldheid als reden voor doelverlaging. De voorwaarde stelt een bijkomende eis aan de motivering van de noodzaak tot doelverlaging in relatie tot andere mogelijk anderszins te treffen maatregelen. In de eerste plaats dient duidelijk in kaart te worden gebracht welke ecologische en/of sociaal-economische behoeften in een concreet geval worden gediend met de menselijke activiteiten in een bepaald gebied. Voorts dienen alternatieven in kaart te worden gebracht om dergelijke behoeften te dienen, waarbij dient te worden beoordeeld in hoeverre deze een voor het milieu gunstigere uitwerking hebben. Daarbij kan naast innovaties in bepaald industriële of agrarische processen ook worden gedacht aan het veranderen, verplaatsen of deconcentreren van bepaalde vormen van grondgebruik. Mocht overtuigend komen vast te staan dat er geen (realistische) alternatieven bestaan om de betreffende behoeften te bedienen, dan kan een gerechtvaardigd beroep worden gedaan op doelverlaging. Mochten er wel alternatieven bestaan, dan dient nog te worden beoordeeld in hoeverre deze onevenredig hoge kosten met zich zouden brengen. Bij de beoordeling van de proportionaliteit gelden dezelfde handvatten en randvoorwaarden als hierboven besproken (paragraaf 5.3). Mocht aannemelijk kunnen worden gemaakt dat de maatschappelijke behoeften niet zonder disproportionele kosten kunnen worden gediend met alternatieve middelen, dan kan een gerechtvaardigd beroep worden gedaan op doelverlaging. Mochten er alternatieven beschikbaar zijn die niet onevenredig kostbaar blijken, dan moet voor dergelijke alternatieven worden gekozen en kan dus géén gerechtvaardigd beroep worden gedaan op doelverlaging.

Een laatste voorwaarde voor toepassing van de bevoegdheid tot doelverlaging vindt men in art. 4 lid 8 KRW. Op basis van dat artikellid dient er bij gebruikmaking van de uitzonderingsmogelijkheden uit art. 4 KRW voor te worden gewaakt dat zulks het bereiken van de KRW-doelstellingen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere EU-voorschriften op milieugebied. Met andere woorden: bij de beoordeling van de toelaatbaarheid van doelverlaging en de motivering van de noodzaak daarvan dienen ook de mogelijke effecten

daarvan op de waterkwaliteit en andere milieuterreinen (bijvoorbeeld met betrekking tot natuur) elders in het stroomgebieddistrict in kaart te worden gebracht en betrokken. Mocht blijken dat doelverlaging ertoe zou leiden dat de waterkwaliteit stroomop- of -afwaarts in ernstige mate verslechtert of dat daardoor bepaalde Natura2000-doelen niet (langer) worden bereikt, dan dienen er mitigerende maatregelen te worden genomen om deze te ondervangen (of dient te worden afgezien van doelverlaging). Doelverlaging voor het ene waterlichaam kan het nemen van aanvullende maatregelen voor andere waterlichamen dus noodzakelijk maken. Hiermee dient naar onze mening ook rekening te worden gehouden bij de proportionaliteitsbeoordeling.

5.5 Conclusies en toepassing op de situatie in het beheergebied van HHNK

Uit bovenstaande volgt dat voor een geslaagd beroep op doelverlaging de noodzaak daarvan aannemelijk dient te worden gemaakt en voorts dat moet worden aangetoond dat aan de overige voorwaarden wordt voldaan. Het is dus eerst van belang dat duidelijk wordt welke KRW-doelen in welke mate niet zullen worden bereikt en wat de oorzaak daarvan is. Mocht de oorzaak daarvan zijn gelegen in de aantasting door bestaande menselijk activiteiten, dan dient duidelijk te worden gemaakt welke activiteiten het betreft en welke maatschappelijke doelen daarmee worden gediend. Is de oorzaak gelegen in de natuurlijke gesteldheid van het systeem, dan dient daar afdoende inzicht in te worden gegeven op basis van gebiedsgericht onderzoek. Vervolgens moet aannemelijk worden gemaakt dat het door de gegeven omstandigheden onmogelijk is om de doelen (tijdig) te bereiken of dat de maatregelen die nodig zijn om deze doelen te bereiken onevenredig kostbaar zijn. Indien dit is komen vast te staan, dan kan er in beginsel gerechtvaardigd gebruik worden gemaakt van de bevoegdheid tot doelverlaging, mits aan de overige voorwaarden wordt voldaan.

Indien de noodzaak tot doelverlaging vaststaat kunnen lagere doelen worden vastgesteld, tenzij ook aan de maatschappelijke behoeften kan worden voldaan met alternatieve middelen die niet onevenredig kostbaar zijn. Het is dus aan het tot doelverlaging bevoegde overheidsorgaan om op basis van een alternatievenanalyse te beargumenteren dat dergelijke alternatieve middelen niet bestaan, dan wel qua kosten niet in verhouding staan tot de daarmee te dienen doelen. Bestaan er wel qua kosten proportionele alternatieven, dan moet worden afgezien van doelverlaging en dienen die alternatieven te worden geïmplementeerd. Indien wordt overgegaan tot doelverlaging, dan moet op basis van gebiedsgericht onderzoek aannemelijk worden gemaakt dat de lagere doelen de best mogelijke toestand vertegenwoordigen die onder de gegeven omstandigheden haalbaar is. Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt aan de hand van welke maatregelen deze bijgestelde doelen zullen worden nagestreefd en hoe (verdere) achteruitgang zal worden voorkomen. Voorts zal inzicht moeten worden gegeven over de wijze waarop monitoring en evaluatie van de verlaagde doelen plaatsvinden. Ten slotte moet worden onderzocht wat de gevolgen van doelverlaging zijn binnen het stroomgebieddistrict en moet worden beschreven welke maatregelen zullen worden genomen om te voorkomen dat de waterkwaliteit in andere oppervlaktewateren of andere milieudoelen in het betreffende gebied in gevaar komen.

De beslissing tot doelverlaging is geen appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dat betekent dat hiertegen geen rechtstreeks beroep kan worden ingesteld bij de bestuursrechter. Wel kan de burgerlijke rechter worden verzocht de rechtmatigheid van de doelverlaging te beoordelen, bijvoorbeeld in het kader van een onrechtmatige daadsactie. Ook de bestuursrechter kan dat overigens over de band van een wel appellabel besluit dat is

gebaseerd op de verlaagde doelen (exceptieve toetsing). Beide rechters zullen zich terughoudend opstellen en zich beperken tot de vraag of het betrokken overheidsorgaan in redelijkheid tot de betreffende beslissing tot doelverlaging heeft kunnen komen. Daarbij zal een groot gewicht toekomen aan de kwaliteit van de motivering die aan de doelverlaging ten grondslag wordt gelegd.

Uit bovenstaande volgt dat de vraag of gerechtvaardigd gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid tot doelverlaging hoofdzakelijk afhangt van de motivering die daaraan ten grondslag wordt gelegd. In de situatie van HHNK is het niet het waterschap, maar de provincie die bevoegd is tot doelverlaging, althans voor zover het ecologische doelen (GEP) betreft. Het hoogheemraadschap kan daar wel om verzoeken en zal een belangrijke rol spelen bij het aanleveren van de benodigde gegevens ter onderbouwing daarvan, net als bij het afleiden en vaststellen van de oorspronkelijke doelen. Beheerders (HHNK) dienen in hun waterbeheerprogramma's uiteraard wel passend operationeel beleid op te nemen om de bijgestelde doelen te verwezenlijken en achteruitgang te voorkomen. De noodzaak tot doelverlaging dient voor elk concreet geval (i.e. voor elk kwaliteitskenmerk per waterlichaam) aannemelijk te worden gemaakt in het regionale waterprogramma en bovendien te worden vermeld in het SGBP. Aangezien de KRW-doelen pas in 2027 hoeven te zijn bereikt, is het niet noodzakelijk om reeds in de huidige planperiode over te gaan tot doelverlaging. Het verdient wel sterke aanbeveling om nu reeds te onderzoeken voor welke waterlichamen en kwaliteitselementen een beroep op doelverlaging na 2027 noodzakelijk zal zijn, omdat het besluit tot doelverlaging goed gemotiveerd moet worden en er mogelijk onderzoeken moeten worden gedaan om tot die goede motivatie te komen. Het is overigens niet verboden om in de huidige planperiode al over te gaan tot doelverlaging voor waterlichamen waarvan vaststaat of op termijn komt vast te staan dat doelverlaging noodzakelijk is. Dit is ter beoordeling aan provinciale staten en vergt een aanpassing van het huidige waterprogramma.

6. Wijzigingen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet¹⁰⁴

In hoeverre leidt inwerkingtreding van de Omgevingswet tot een andere beantwoording van bovenstaande vragen?

6.1 Algemeen

Op het terrein van implementatie van de KRW-doelen zullen ten gevolge van de inwerkingtreding van de Omgevingswet geen wezenlijke wijzigingen optreden. De KRW-doelen zijn vertaald in omgevingswaarden die bij de vaststelling van de waterbeheerprogramma's en regionale en nationale waterprogramma's in acht moet worden genomen, tenzij een beroep wordt gedaan op een KRW-uitzonderingsgrond.¹⁰⁵ Een dergelijk beroep moet in het desbetreffende programma worden gemotiveerd. In die programma's¹⁰⁶ moeten maatregelen worden opgenomen gericht op te bereiken van de KRW-doelen. De onderdelen van een regionaal waterprogramma die uitvoering geven aan de KRW, waaronder de KRW-maatregelen als bedoeld in art. 11 KRW, vormen afzonderlijke delen van dat programma.¹⁰⁷

Onder de Omgevingswet krijgt het provinciebestuur de bevoegdheid om in hun omgevingsverordeningen strengere of aanvullende omgevingswaarden vast te stellen ten opzichte van de omgevingswaarden die in Bkl zijn vastgesteld.¹⁰⁸

De aanwijzing van sterk veranderende of kunstmatige oppervlaktewaterlichamen en de vaststelling van het daarmee corresponderende GEP geschiedt voor de regionale oppervlaktewaterlichamen in het regionale waterprogramma.¹⁰⁹ Het stroomgebiedbeheerplan maakt niet langer formeel onderdeel uit van een rijksplan of -programma, maar moet los daarvan worden vastgesteld.

6.2 Samenwerkingsverplichting

In art. 2.2 Omgevingswet is een aantal algemene samenwerkingsverplichtingen opgenomen. Bij de uitoefening van hun taken en bevoegdheden moeten bestuursorganen op grond van de Omgevingswet rekening houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen. Zij moeten zo nodig hun taken afstemmen. Bestuursorganen kunnen taken en bevoegdheden gezamenlijk uitoefenen, maar zonder dat wordt voorzien in overdracht van taken en bevoegdheden. Bestuursorganen mogen bij de uitoefening van taken en bevoegdheden niet treden in de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen, tenzij dat nodig is voor de uitoefening van hun eigen taken en bevoegdheden.

Deze samenwerkingsverplichting is ook relevant voor het bereiken van de KRW-doelen. Zoals reeds is opgemerkt, is het bereiken van die doelen immers een gezamenlijke opgave. Met deze wettelijke samenwerkingsverplichting wordt het belang van samenwerking bij de formulering van doelstellingen en maatregelen om te voldoen aan de KRW nog eens extra benadrukt. Op basis van het huidige recht bestaat een dergelijke wettelijke samenwerkingsverplichting niet,

¹⁰⁴ Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op een onderzoek naar het terugbrengen van de concentraties gewasbeschermingsmiddelen.

¹⁰⁵ Zie paragraaf 2.2.2 jo. afdeling 4.2 jo. afd. 4.2.2 Bkl. In het bijzonder art. 4.13 lid 1 Bkl.

¹⁰⁶ Art. 4.3 lid 1 Bkl (waterbeheerprogramma) en art. 4.4 lid 3 Bkl (regionaal waterprogramma) en art. 4.10 lid 3 Bkl (nationaal waterprogramma).

¹⁰⁷ Art. 4.4 lid 4 Bkl.

¹⁰⁸ Art. 2.12 Ow.

¹⁰⁹ Art. 4.4a Bkl.

behoudens de verplichting van het waterschapsbestuur om bij de vaststelling van het waterbeheerprogramma rekening te houden met het regionale waterbeheerprogramma.¹¹⁰ Daar wordt een (niet-juridische) verantwoordelijkheid tot samenwerking, afstemming en overleg afgeleid uit de gedeelde verantwoordelijkheid voor het bereiken van de KRW-doelen.

6.3 Decentralisatie regulering lozingsactiviteiten onder de Omgevingswet

Lozingen op oppervlaktewaterlichamen, die thans op grond van hoofdstuk 6 Wtw zijn gereguleerd, zullen onder de Omgevingswet op een andere manier worden gereguleerd. Thans zijn alle lozingen op oppervlaktewaterlichamen op rijksniveau gereguleerd, ofwel door middel van een vergunningplicht ex art. 6.2 lid 1 Wtw, dan wel door middel van algemene regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer en het Besluit lozen buiten inrichtingen.¹¹¹ Het waterschapsbestuur is bevoegd gezag voor de verlening van lozingsvergunningen en de handhaving van deze vergunningen en de algemene regels die in het Abm zijn gesteld voor lozingen.

Een groot deel van de lozingen (de Ow spreekt van lozingsactiviteiten) op regionale oppervlaktewaterlichamen die thans op rijksniveau (hoofdstuk 6 Wtw, Abm en Blbi) zijn gereguleerd, worden onder de Omgevingswet gedecentraliseerd. Dat wil zeggen dat het waterschapsbestuur de bevoegdheid krijgt om lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen die niet langer op rijksniveau (in het Bal) worden gereguleerd, zelfstandig in de waterschapsverordening te reguleren.

De lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen die op rijksniveau worden gereguleerd zijn aangewezen in het Bal. Het gaat uitsluitend om lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen die afkomstig zijn van in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten. Dit betreft relatief zwaar milieubelastende activiteiten, zoals zwaardere industrie en agrarische activiteiten.¹¹²

Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen vanuit deze milieubelastende activiteiten kunnen zijn aangewezen als vergunningplichtig, maar zij kunnen ook vallen onder algemene regels. Voor specifieke lozingsactiviteiten afkomstig van deze milieubelastende activiteiten gelden de algemene regels van hoofdstuk 4 Bal, voor zover daarnaar in de afdeling over de desbetreffende milieubelastende activiteit wordt verwezen.

Ook onder de Omgevingswet beschikt het waterschapsbestuur over de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Met een maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken van de regels die het Bal worden gesteld voor lozingsactiviteiten op een regionaal oppervlaktewaterlichaam. De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen worden dan ook verruimd ten opzichte van het huidige recht. Op grond van het huidige recht kan er immers slechts een maatwerkvoorschrift worden gesteld, voor zover het Abm daartoe de bevoegdheid geeft. Onder de Omgevingswet wordt dat omgedraaid: de maatwerkvoorschriftbevoegdheid bestaat, tenzij in het Bal anders wordt bepaald.

Naast de algemene regels die op de verschillende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam vanuit in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten van

¹¹⁰ Art. 4.6 lid 1 Wtw.

¹¹¹ Lozingen kunnen bij of krachtens amvb van vergunningplicht ex art. 6.2 lid 1 sub a Wtw worden vrijgesteld en daarvoor kunnen op grond van art. 6.6 Wtw algemene regels worden gesteld. Voor veel lozingen, waaronder lozingen vanuit agrarische activiteiten is dit gebeurd in het Abm (art. 1.6 Abm).

¹¹² Art. 2.1 Bal.

toepassing zijn, geldt voor deze lozingsactiviteiten ook de specifieke zorgplicht van art. 2.11 Bal.¹¹³ Deze zorgplicht houdt in dat degene die een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen heeft of kan hebben voor de waterkwaliteit en drinkwaterfunctie van een oppervlaktewaterlichaam verplicht is:

- ‘a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

(...)

3. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam en lozingsactiviteiten op een zuiveringstechnisch werk houdt deze plicht in ieder geval in dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- d. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
- e. lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk doelmatig kunnen worden bemonsterd;
- f. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund; en
- g. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd.’

Rechtstreekse handhaving van deze zorgplicht is, gelet op het rechtszekerheidsbeginsel, naar verwachting alleen mogelijk als het handelen of nalaten van een persoon onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.¹¹⁴ De zorgplicht zal in veel gevallen dan ook moeten worden geconcretiseerd door de vaststelling van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels bij die zorgplicht (te onderscheiden van de maatwerkvoorschriften of maatwerkregels bij de algemene regels uit het Bal), zodat rechtssubjecten weten wat er van hen wordt verwacht en tegen de overtreding van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels handhavend kan worden opgetreden. Voor lozingsactiviteiten heeft het waterschapsbestuur de bevoegdheid om over de specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen maatwerkvoorschriften vast te stellen.¹¹⁵ In een maatwerkvoorschrift kan de zorgplicht voor een concreet geval worden geconcretiseerd.

¹¹³ De specifieke zorgplicht geldt ook voor de milieubelastende activiteiten waar vanuit de lozingsactiviteit plaatsvindt.

¹¹⁴ Vgl. ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:BR4631, *M en R* 2012/20 en ABRvS 13 november 2013, *AB* 2014/32.

¹¹⁵ Art. 2.13 Bal.

Het waterschapsbestuur kan alleen maatwerkvoorschriften stellen met het oog op de doelstellingen voor het waterbeheer, waaronder het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies van watersystemen.¹¹⁶ Het vaststellen van een maatwerkvoorschrift mag er niet toe leiden dat niet aan de KRW-doelen wordt voldaan of dat er een achteruitgang in toestandsklasse van het oppervlaktewaterlichaam optreedt, tenzij een beroep op een KRW-uitzondering kan worden gedaan. Dit wordt ook wel het effectgerichte spoor genoemd. Daarnaast moeten ook de wettelijke eisen ten aanzien van het brongerichte spoor in acht worden genomen, zoals geldende emissiegrenswaarden voor bepaalde stoffen en de beste beschikbare technieken.¹¹⁷

Naast de maatwerkvoorschriftbevoegdheid ten aanzien van concrete lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen afkomstig vanuit in het Bal aangewezen milieubelastende (agrarische) activiteiten, heeft het waterschapsbestuur op grond van art. 2.12 Bal ook een zeer ruime bevoegdheid tot het stellen van maatwerkregels voor deze lozingsactiviteiten in de waterschapsverordening. Waterschapsbesturen kunnen immers maatwerkregels stellen over de zorgplicht en alle algemene regels die op deze lozingsactiviteiten van toepassing zijn, waar bij zij kunnen afwijken van al deze regels in het Bal, tenzij anders is bepaald.¹¹⁸ Het waterschapsbestuur kan maatwerkregels uitsluitend in de waterschapsverordening stellen met het oog op de doelstellingen voor het waterbeheer, waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de drinkwaterwinningsfunctie die aan een deel van het watersysteem in toegekend.

Bij het stellen van de regels of maatwerkregels ten aanzien van lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap moet het waterschapsbestuur de instructieregels van hoofdstuk 6 Bkl in acht nemen.¹¹⁹ Deze instructieregels beogen te waarborgen dat de KRW volledig geïmplementeerd blijft. Kort gezegd komt het erop neer dat met de vaststelling van de waterschapsverordening ervoor zorg moet worden gedragen dat alle lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen conform art. 10 en art. 11 lid 3 onder g KRW voorafgaand gereguleerd moeten worden. Indien er een vergunningplicht in de waterschapsverordening wordt opgenomen, moet op grond van art. 6.2 Bkl in de beoordelingsregels worden opgenomen dat deze vergunning moet worden geweigerd als deze in strijd is met de KRW-doelstellingen van geen achteruitgang en het bereiken van een goede toestand of een goed ecologisch potentieel van waterlichamen.

Vanwege de decentralisering van de regulering van lozingsactiviteiten op regionale oppervlaktewaterlichamen, krijgen waterschapsbesturen meer bestuurlijke afwegingsruimte om deze lozingsactiviteiten te reguleren. Om te voorkomen dat de huidige rijksregels komen te vervallen, zonder dat de waterschapsbesturen daar over hebben nagedacht, worden de rijksregels die komen te vervallen van rechtswege opgenomen in de waterschapsverordening, de zogenaamde bruidsschat. Het waterschapsbestuur heeft de bevoegdheid om binnen de reikwijdte van de regelgevende bevoegdheid en de daarvoor geldende instructieregels van hoofdstuk 6 Bkl die regels uit de bruidsschat te wijzigen, aan te vullen of te laten vervallen.

¹¹⁶ Art. 2.13 lid 6 Bal jo. 8.84, 8.92 en 8.98 t/m 8.100 Bkl (effectgerichte spoor).

¹¹⁷ Zie 2.13 lid 6 Bal jo. art. 8.26 lid 2 t/m 4, 8.27, 8.30, 8.31 en 8.33 Bkl (brongerichte spoor).

¹¹⁸ Over aanwijzing van lozingsactiviteiten kunnen ingevolge art. bijvoorbeeld geen maatwerkregels worden gesteld, omdat het waterschapsbestuur daarmee de reikwijdte van het Bal zou kunnen wijzigen. Dat is uitsluitend voorbehouden aan de amvb-regelgever zelf.

¹¹⁹ Ook eventuele provinciale instructieregels zal het waterschapsbestuur daarbij in acht moeten nemen.

De waterschapsbesturen krijgen dus onder de Omgevingswet meer bestuurlijke afwegingsruimte voor regulering van lozingsactiviteiten. Daarmee is het instrumentarium van de waterschapsbesturen om een bijdrage te leveren aan het bereiken van de KRW-doelen versterkt. Dat wil echter niet zeggen dat het bereiken van de KRW-doelen voor oppervlaktewaterlichamen volledig bij de waterschapsbesturen komt te liggen. Ook op grond van de Omgevingswet is niet geregeld welke overheid welk deel van de KRW-opgaven realiseert. Het kan efficiënter en effectiever en ook meer in lijn met het subsidiariteitsbeginsel zijn dat een hogere (provincie of rijk) of andere overheid (gemeente, bijvoorbeeld waar het gaat om indirecte lozingen) de activiteiten nader reguleert.

6.4 Rol provincie

6.4.1 Provinciale sturing en kaderstelling in het waterspoor

Onder de Omgevingswet behoudt het provinciebestuur de bevoegdheid om instructies en instructieregels te stellen ten aanzien van de uitoefening van taken en bevoegdheden door het waterschapsbestuur. Daarbij moeten het provinciebestuur het subsidiariteitsvereiste van art. 2.3 lid 2 sub b Ow in acht nemen op grond waarvan uitsluitend instructies of instructieregels geven als dat nodig is voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de Omgevingswet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

De instructiebevoegdheid blijft vrijwel ongewijzigd ten opzichte van de aanwijzingsbevoegdheid uit de Waterwet. GS kunnen het waterschapsbestuur een instructie geven over de uitoefening van taken en bevoegdheden, indien dat nodig is voor een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.¹²⁰ Indien het waterschapsbestuur die instructieregels of instructies niet in acht neemt, dan kunnen GS in plaats daarvan de bevoegdheid of taak waarop de instructie betrekking heeft uitoefenen.¹²¹

De instructieregelbevoegdheid ziet niet op besluiten en plannen in algemene zin, maar uitsluitend op de waterschapsbesluiten die uitdrukkelijk in art. 2.23 lid 1 Ow zijn genoemd. Het betreft waterbeheerprogramma's, waterschapsverordeningen, maatwerkvoorschriften, projectbesluiten van het waterschapsbestuur, leggers in de zin van art. 2.39 Ow en peilbesluiten. Voor zover het gaat om het stellen van een instructieregel over de vaststelling van waterschapsverordeningen, wordt aangegeven dat deze bevoegdheid alleen kan zien op de daarin op te nemen of opgenomen regels over uitoefening van de waterschapstaken die op grond van art. 2.17 Ow aan het waterschap zijn toebedeeld.

6.4.2 De provincie als regionale gebiedsregisseur

Provincies dragen op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau een verbindende en regisserende verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, rekening houdend met de primaire verantwoordelijkheid van (samenwerkende) gemeenten en de functionele verantwoordelijkheid van de (samenwerkende) waterschappen.¹²² Vooralsnog is de rol als gebiedsregisseur niet wettelijk verankerd. In de Omgevingswet is de gebiedsgerichte

120 Art. 2.33 lid 2 sub c Ow.

121 Art. 2.36 lid 1 sub a jo. art. 2.33 Ow.

122 De rol van de provincie als gebiedsregisseur komt in verschillende beleidsdocumenten en bestuursakkoorden naar voren. Zie bijvoorbeeld het Bestuursakkoord 2011–2015 tussen Rijk, IPO, VNG, UvW, p. 4, de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte 2012, p. 11 en het regeerakkoord Rutte II, 'Bruggen slaan', *Kamerstukken II* 2012/13, 33 410, nr. 15, p. 39.

coördinatie van de overheidszorg nadrukkelijk als wettelijke taak van de provincie opgenomen vanwege de belangrijke verantwoordelijkheid die de provincie draagt voor de bescherming en de verbetering van de fysieke leefomgeving.¹²³ Op grond van art. 2.18 lid 1 sub a Ow heeft het provinciebestuur de taak om, met inachtneming van het subsidiariteitsvereiste van art. 2.3 lid 2 Ow de uitoefening van taken en bevoegdheden door gemeente- en waterschapsbesturen gebiedsgericht te coördineren. Om deze taak te kunnen vervullen verschaft de Omgevingswet het provinciebestuur ook juridische instrumenten. Het provinciebestuur kan namelijk op grond van art. 2.23 lid 1 sub b Ow instructieregels stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden van waterschapsbesturen en gemeentebesturen ter uitvoering van zijn in art. 2.18 Ow toebedeelde coördinerende taak. Indien dat voor een doelmatig en effectief beleid voor het bereiken van de KRW-doelen nodig is, kan het provinciebestuur ter uitoefening van zijn coördinerende taak instructieregels vaststellen voor uitoefening van de taken en bevoegdheden door de betrokken gemeente- en waterschapsbesturen. De wettelijke regietaak die aan provincies is toegekend is dan ook van belang voor de regionale gebiedsgerichte formulering, uitvoering en uitwerking van beleidsdoelstellingen ten aanzien het bereiken van de KRW-doelen.

123 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 78, 113 en 416.