

Kaderrichtlijn Water

Handreiking doelverlaging 2027

Deze handreiking is onderdeel van een reeks handreikingen gericht aan de provincies, waterschappen en het ministerie van IenW (en de daarbij werkzame KRW-beleidsmedewerkers, waterkwaliteitsexperts en juristen) met als doel hen te faciliteren bij een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden van de Europese Kaderrichtlijn Water in de stroomgebiedbeheerplannen die van kracht worden op 22 december 2027.

De handreikingen zijn opgesteld in het kader van het interbestuurlijke KRW-impulsprogramma. In het KRW-impulsprogramma werken Rijk, provincies en waterschappen samen om in 2027 aan de Kaderrichtlijn Water te kunnen voldoen. Deze handreiking is in het Bestuurlijk Overleg KRW van 28 mei 2025 als werkversie vastgesteld, waarmee de waterbeheerders aan de slag kunnen. Op basis van nieuwe inzichten in het Europese en het landelijke traject richting eind 2027 kan de handreiking nog worden geactualiseerd.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
2.	Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid	4
2.1.	Structuur van de uitzonderingsmogelijkheid	4
2.2.	Uitleg begrippen	4
2.3.	Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is	6
2.4.	Toepasselijke randvoorwaarden	10
3.	Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid	11
4.	Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid	11
4.1.	Wie doet het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	11
4.2.	Waar doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	12
4.3.	Hoe doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?	12
5.	Bestuurlijke beslisruimte	12
Bijlage - Achtergrondinformatie		13
	Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid	13
	Eerdere aanbevelingen Europese Commissie	13
	Relevante Guidance documents	13
	Handreiking KRW-doelen en bijbehorend juridisch kader	13
	Relevante afspraken in Europees verband	14
	Ervaringen in het buitenland	14
	Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Unie	14

1. Inleiding

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) verplicht om uiterlijk op 22 december 2015 een goede toestand (dan wel een goed ecologisch potentieel, GEP) te bereiken in alle KRW-waterlichamen (art. 4, lid 1, onder a, onder ii en iii, KRW). Dit betekent dat op die datum alle KRW-doelen¹ in alle KRW-waterlichamen in een goede toestand moeten verkeren. Dit geldt juridisch als een resultaatsverplichting.²

De kwalificatie van de verplichting om een goede toestand te bereiken als resultaatsverplichting betekent dat het bij het niet bereiken van een KRW-doel onvoldoende is om aan te voeren dat een maximale inspanning heeft plaatsgevonden om al het mogelijke te doen (inspanningsverplichting). In plaats daarvan biedt de KRW zelf enkele zogenoemde 'uitzonderingsmogelijkheden' op deze resultaatsverplichting. Dit zijn de enige legitieme redenen om een KRW-doel niet te halen.³

Deze uitzonderingsmogelijkheden moeten gebruikt worden per stof of kwaliteitselement in een KRW-waterlichaam, die/dat niet tijdig aan de doelstelling voldoet. Het gebruik van deze uitzonderingsmogelijkheden moet gemotiveerd worden in de stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's).⁴ Bij een terecht beroep op een uitzonderingsmogelijkheid wordt het KRW-doel (voor een stof of kwaliteitselement) niet gehaald, maar wordt wél aan de KRW voldaan.

De KRW onderscheidt de volgende vier uitzonderingsmogelijkheden:

1. Een fasering van een KRW-doel in de tijd (doelfasering, art. 4, lid 4, KRW)
2. Het bereiken van een vastgesteld, lager doel (doelverlaging, art. 4, lid 5, KRW)
3. Het tijdelijk achteruit laten gaan van een stof/kwaliteitselement vanwege uitzonderlijke omstandigheden (tijdelijke achteruitgang, art. 4 lid 6 KRW)
4. Het toestaan dat nieuwe activiteiten van 'hogere openbaar belang' het bereiken van een KRW-doel belemmeren (art. 4, lid 7, KRW)

Voor elk van deze uitzonderingsmogelijkheden geldt dat ze alleen in specifieke gevallen kunnen worden gebruikt, en dat een beroep alleen slaagt als onderbouwd kan worden dat in het betreffende geval waarin een KRW-doel in een waterlichaam niet wordt gehaald, aan bepaalde, strikte randvoorwaarden is voldaan.

In Nederland is tot nu toe met name de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering toegepast, waardoor voor veel KRW-doelen de termijn voor het bereiken van deze doelen verlengd is met tweemaal zes jaar, tot 22 december 2027. In ongeveer 60% van de gevallen waarin de termijn is verlengd, kwam dat omdat de maatregelen niet eerder konden worden uitgevoerd.⁵

Als op 22 december 2027 niet aan een KRW-doel voor een stof of kwaliteitselement is voldaan, moet in het volgende SGBP (2028-2033) worden gemotiveerd waarom dat het geval is. In dat nieuwe SGBP kan – voor de doelen die op 22 december 2015 bereikt moesten zijn⁶ – voor het eerst niet meer worden aangevoerd dat de daarvoor benodigde verbeteringen technisch niet haalbaar zijn of onevenredig kostbaar. Die mogelijkheid is dan volledig uitgenut. Is het doel op 22 december 2027 nog steeds niet bereikt, dan moet dus een andere motivering worden aangevoerd voor een

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

² Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.

³ Dat dit de enige redenen kunnen zijn, volgt uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie over richtlijnen met resultaatsverplichtingen. In sommige gevallen is hiernaast wel als optie genoemd dat ook een legitiem excuus bestaat bij een 'absolute materiële onmogelijkheid tot nakoming' of dat men niet gehouden is tot nakoming van de verplichting als dat onevenredig zou zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Vooral nog zijn dat echter slechts hypothetische mogelijkheden en is een beroep daarop nog niet aanvaard in de rechtspraak over het Europese milieurecht.

⁴ In paragraaf 4 van deze handreiking wordt nader uitgewerkt hoe dit praktisch moet.

⁵ In de derde ronde stroomgebiedbeheerplannen is ongeveer 39% van de termijnverlengingen toegeschreven aan de technisch onhaalbaarheid om maatregelen eerder uit te voeren en ongeveer 20% is toegeschreven aan de onevenredige kostbaarheid om maatregelen eerder uit te voeren. Bron: gebruik uitzonderingsbepalingen in het waterkwaliteitsportaal ([KRW-bronbestanden | Het Waterkwaliteitsportaal](#)). Percentages zijn gebaseerd op het gebruik van uitzonderingsmogelijkheden per waterlichaam, niet op hoe vaak uitzonderingsmogelijkheden per waterlichaam zijn gebruikt.

⁶ De KRW staat wel toe dat maatregelen later worden uitgevoerd waar het gaat om doelen met een andere deadline dan 22 december 2027. Het gaat dan om de nieuwe doelen die zijn vastgesteld bij de herziening van de Richtlijn prioritaire stoffen in 2013.

geldig beroep op een legitieme uitzonderingsmogelijkheid, wil Nederland aan de KRW kunnen voldoen.

Deze handreiking beschrijft in dat licht de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging, waarbij het gaat om het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen (artikel 4 lid 5 KRW).

2. Juridische eisen aan gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

2.1. Structuur van de uitzonderingsmogelijkheid

In dit hoofdstuk worden 4 categorieën onderscheiden waarvoor de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging van toepassing kan zijn:

- Het is onevenredig kostbaar om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen⁷;
- Het is niet haalbaar om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen⁸;
- Het is onevenredig kostbaar om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam;
- Het is niet haalbaar om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam.

2.2. Uitleg begrippen

Bij doelverlaging hebben we het over het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid genoemd in artikel 4 lid 5 KRW. Doelverlaging kan op zowel natuurlijke, sterk veranderde als kunstmatige waterlichamen toegepast worden.

Onder doelverlaging wordt verstaan het vaststellen van minder strenge milieudoelstellingen voor een specifiek kwaliteitselement in een specifiek waterlichaam. Per waterlichaam moet aannemelijk worden gemaakt dat het bereiken van de oorspronkelijke doelstelling voor een kwaliteitselement 'niet haalbaar' of 'onevenredig kostbaar' is vanwege 1) de mate waarin dat waterlichaam door menselijke activiteiten is aangetast, of 2) de natuurlijke gesteldheid daarvan. In onderstaande subparagrafen wordt een toelichting gegeven op deze begrippen⁹.

Doelverlaging betekent niet dat de oorspronkelijke doelstelling – bijvoorbeeld het Goede Ecologische Potentieel (GEP) – wordt aangepast (zoals bij een technische doelaanpassing wel het geval is). Bij doelverlaging wordt onderbouwd een minder strenge milieudoelstelling vastgesteld naast die oorspronkelijke doelstelling en daarmee is Nederland niet langer gehouden om per 22 december 2027 die oorspronkelijke doelstelling (bijvoorbeeld het GEP) te bereiken. In plaats daarvan moet de minder strenge doelstelling bereikt worden. De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het stroomgebiedbeheerplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst. Gebruikmaking van deze mogelijkheid impliceert dus de ambitie om op de langere termijn steeds de best haalbare toestand te verwezenlijken (wat er in sommige gevallen ook toe kan leiden dat op langere termijn alsnog de oorspronkelijke doelstelling wordt verwezenlijkt).

Ook geldt dat bij gebruikmaking van deze bevoegdheid geen toestandsverslechtering mag optreden. Dat betekent dus dat bij doelverlaging de minder strenge milieudoelstelling voor een kwaliteitselement niet lager kan worden vastgesteld dan de feitelijke toestand (feitelijk gemeten waarde van een kwaliteitselement). Want dit zou een achteruitgang van de toestand betekenen.

⁷ En voor deze activiteiten mogen geen alternatieven bestaan. Er is sprake van een alternatief in de zin van deze uitzonderingsmogelijkheid, als er een andere manier is om aan die ecologische en sociaal-economische behoeften te voldoen, die aanmerkelijk gunstiger is voor het milieu en die niet onevenredig kostbaar is.

⁸ Idem.

⁹ Bij de toelichting op de begrippen is veelvuldig gebruik gemaakt van de beschrijving zoals opgenomen in paragraaf 5.3.2 uit de '[Verkenning kosten en baten Kaderrichtlijn Water \(KRW\)](#)' (Ecorys 2021)

Kader: Doelverlaging en technische doelaanpassing

Nederland heeft – zeker in vergelijking met andere lidstaten – veel sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen. Wat betreft de ecologische toestand geldt hiervoor dat de KRW-doelstelling niet is om een goede toestand te bereiken, maar in plaats daarvan moet een goed ecologisch potentieel (GEP) bereikt worden. Dit GEP wordt elke zes jaar door de lidstaten (opnieuw) vastgesteld (art. 13 lid 1, in samenhang met punt 5 van bijlage VII en art. 13 lid 7 KRW). Dit gebeurt op basis van technische inzichten en conform de spelregels van bijlage V KRW (in Nederland wordt hierbij de [handreiking KRW-doelen](#) gebruikt). Hierbij kan het voorkomen dat de vaststelling van het GEP afwijkt van de vorige vaststelling, waardoor de KRW-doelstelling zowel hoger als lager kan komen te liggen. Dit is een zogenoemde 'technische doelaanpassing' (in het kader van het KRW-impulsprogramma is een aanvullende handreiking gemaakt, die ingaat op enkele veel voorkomende vragen hierbij).

Ook als het GEP bij een technische doelaanpassing lager komt te liggen dan voorheen, moet dit strikt onderscheiden worden van het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging. Een lager GEP kan enkel worden vastgesteld op basis van nieuwe technisch inzichten omtrent de watertoestand en het verwachte effect van maatregelen daarop. Het nieuwe GEP vervangt dan het oude GEP. Bij toepassing van de voorliggende handreiking gaat het daarentegen om het toepassen van een uitzonderingsmogelijkheid waarbij ook politiek-bestuurlijke keuzes mogelijk zijn omtrent bijvoorbeeld de evenredigheid van kosten, en blijft het oude GEP bestaan maar wordt daar een andere, lagere doelstelling naast gezet waardoor dat GEP niet meer bereikt hoeft te worden. Het verlaagde doel is dan dus het 'geldende' doel geworden. In de volgende planperiode zal opnieuw beoordeeld moeten worden of het oude GEP inmiddels wel bereikt kan worden.

2.2.1. 'Niet haalbaar'

Bij een beroep op onhaalbaarheid dient aannemelijk te worden gemaakt dat er objectief gezien geen maatregelen bestaan waarmee de doelstellingen alsnog kunnen worden bereikt. Het moet met andere woorden gaan om de *feitelijke* onhaalbaarheid. Wat exact onder 'niet haalbaar' moet worden verstaan volgt niet uit de KRW of de guidances. 'Niet haalbaar' in de zin van artikel 4, vijfde lid, van de KRW moet in elk geval breder worden uitgelegd dan 'technisch niet haalbaar' als bedoeld in artikel 4, vierde lid, van de KRW. 'Niet haalbaar' omvat 'technisch niet haalbaar', maar ook andere situaties waarover een lidstaat feitelijk geen controle heeft en die het treffen van effectieve maatregelen in de weg staan. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer een bron van vervuiling die de oorzaak is van normoverschrijding zich bevindt in het buitenland (zie hierover verder de handreiking over buitenlandse belasting. Dat een maatregel kostbaar is, kan echter geen reden zijn om deze als 'niet haalbaar' te bestempelen. Wel kan dan een beroep worden gedaan op de onevenredige kostbaarheid als zelfstandige categorie (zie de volgende subparagraaf).

2.2.2. 'Onevenredig kostbaar'

Bij een beroep op de onevenredige kostbaarheid dient aannemelijk te worden gemaakt dat de doelen alleen kunnen worden bereikt door maatregelen uit te voeren die zo kostbaar zijn, dat de investeringen niet in verhouding staan tot de daarmee te dienen doelen. Hieraan moet een economische analyse en economische informatie ten grondslag liggen (zie [CIS guidance nr. 20](#)). Daarbij zou een beoordeling moeten worden gemaakt van de kosten en de voordelen, zowel kwantitatief als kwalitatief, en moet daartussen een vergelijking worden gemaakt. Als de kosten van de maatregelen de voordelen overtreffen betekent dat niet gelijk dat de kosten disproportioneel zijn. Het gat tussen de kosten en de voordelen moet 'aanmerkelijk' zijn. Hoewel in de guidance enige duiding is gegeven aan wat onevenredig kostbaar is, blijft er ruimte bestaan voor (beleidsmatige) interpretatie en er kunnen verschillende benaderingen worden toegepast bij het bepalen van de grens van de evenredigheid.

Om gebruik te kunnen maken van het argument onevenredig kostbaar is, hoe vanzelfsprekend dit ook klinkt, het in eerste plaats van belang dat de kosten van de maatregelen in beeld worden gebracht. Als niet bekend is wat de kosten zijn, kan niet overtuigend worden aangetoond dat er sprake is van disproportionele kosten.

'Disproportionaliteit' van kosten is een politiek-bestuurlijke afweging op basis van economische informatie. Hierbij is een analyse van de kosten en baten van maatregelen noodzakelijk om een oordeel over uitzonderingsmogelijkheden te kunnen vellen. In de [CIS guidance nr. 20](#) staat ook dat in de context van disproportionaliteit de besluitvormer ook rekening kan willen houden met het vermogen om te betalen van degenen die door de maatregelen worden getroffen, maar dan is het

belangrijk om hier informatie over te geven. Dit punt suggereert dat je betaalbaarheid (affordability) een rol mag laten spelen in de afweging of iets disproportioneel is of niet. Dit argument was in ieder geval van toepassing voor doelfasering (over maximaal 3 planperiodes). De guidance laat echter enige onduidelijkheid over of dit argument óók bij doelverlaging gebruikt mag worden.

Gezien de onzekerheid rond ramingen van kosten en baten, geldt onder meer:

- Disproportionaliteit begint niet op het punt waar de gemeten kosten simpelweg hoger zijn dan de kwantificeerbare baten. De marge waarmee de kosten de baten overschrijden moet aanzienlijk zijn en een hoge mate van betrouwbaarheid hebben;
- De beoordeling van kosten en baten dient zowel kwalitatieve als kwantitatieve kosten en baten te omvatten;
- Bij het bepalen van de kosten en baten van de maatregelen gaat het alleen om de kosten en baten van extra maatregelen ten behoeve van het halen van de doelen voor de KRW. De kosten en baten van maatregelen die worden getroffen voor EU-wetgeving die al bestond voordat de KRW in werking trad mogen dus niet worden meegenomen in de beoordeling van disproportionaliteit.

Uit de logica van de KRW wordt duidelijk dat een beoordeling van onevenredige kosten pas zin heeft nadat een combinatie van de meest kosteneffectieve oplossingen is geïdentificeerd. In alle gevallen waarin een uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, moeten alle maatregelen die genomen kunnen worden zonder dat dit onevenredige kosten met zich meebrengt, genomen worden om zo de best mogelijke toestand te bereiken. In gevallen waarin doelverlaging wordt overwogen, moeten de gevolgen daarvan (d.w.z. gederfde voordelen die zich zouden voordoen als het oorspronkelijke doel wel bereikt zou zijn) worden afgewogen tegen de specifieke kosten van de maatregelen die nodig zijn om dat oorspronkelijke doel te bereiken.

In het [WATECO guidance document](#) staat op pagina 189-208 meer toelichting over disproportionaliteit van kosten, inclusief voorbeelden over hoe analyses ter onderbouwing van disproportionaliteit van kosten kan worden uitgewerkt, en wat daar allemaal bij komt kijken. Dit laatste betreft onder meer het uitvoeren van een Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (MKBA). Voor het uitvoeren dergelijke analyses dient over het algemeen gebruik te worden gemaakt van de MKBA Leidraad van het CPB en PBL. In aanvulling op deze algemene Leidraad biedt de Werkwijzer MKBA bij Natuur nadere informatie over hoe om te gaan met effecten op natuur in MKBA's.

2.2.3. Natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam

Met het begrip 'natuurlijke gesteldheid' is inhoudelijk hetzelfde bedoeld als met het begrip 'natuurlijke omstandigheden' in artikel 4, vierde lid, van de KRW (dat reden kan zijn voor het invoeren van de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering).¹⁰ Bij doelfasering moet onderbouwd worden hoe – na het nemen van de nodige maatregelen – de natuurlijke omstandigheden zich zullen ontwikkelen (waardoor het doel op termijn wel bereikt zal worden), terwijl bij doelverlaging aannemelijk is dat de natuurlijke omstandigheden *blijvend* (althans in de voorzienbare toekomst) het doelbereik belemmeren. In het eerste geval dicteren de natuurlijke omstandigheden het tempo waarin verbetering mogelijk is; in het tweede geval dicteren de natuurlijke omstandigheden of überhaupt genoeg verbetering mogelijk is.¹¹

De KRW stelt geen expliciete nadere eisen voor een beroep op de 'natuurlijke gesteldheid' van een watersysteem als reden voor doelverlaging. Om hier een geslaagd beroep op te kunnen doen, dient onomstotelijk vast komen te staan dat het natuurlijke systeem dermate verstoord is of dat het herstelvermogen daarvan dermate laag is dat het bereiken van de doelstellingen onmogelijk is.

2.3. Gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing is

Zoals hierboven is aangegeven worden in deze paragraaf 4 gevallen onderscheiden waarin de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing kan zijn. Deze worden hieronder verder uitgewerkt. Per categorie worden voorbeelden genoemd waarvoor de verwachting is dat de uitzonderingsmogelijkheid van toepassing kan zijn. Benadrukt wordt dat er geen volledige zekerheid gegeven kan worden of de Europese Commissie dan wel een rechter dit ook zal vinden. De richtlijn en de Europese guidances laten ruimte voor interpretatie en de

¹⁰ Andere taalversies van de KRW gebruiken in beide artikelliden ook exact hetzelfde woord.

¹¹ [Natural Conditions in relation to WFD Exemptions](#), Document endorsed by EU Water Directors at their meeting in Tallinn on 4-5 December 2017.

uitzonderingsmogelijkheid is door Nederland nog nooit toegepast.¹² Er is geen jurisprudentie op dit onderdeel voorhanden.

Als algemene insteek geldt wel dat de lidstaten en de Commissie in [Guidance Document 20](#) hebben afgesproken dat de randvoorwaarden waarbinnen tot doelverlaging kan worden overgegaan, meer informatie en een diepgaander beoordeling van alternatieven vergen, dan toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van doelfasering.

2.3.1. Onevenredig kostbaar vanwege de mate waarin het waterlichaam door menselijke activiteiten is aangetast

Een van de gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging beschikbaar is, is wanneer het onevenredig kostbaar is om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen en waarvoor geen alternatieven bestaan.

In dit geval dient als eerste onderbouwd te worden dat – voor een specifiek kwaliteitselement – sprake is van een dusdanige aantasting van het waterlichaam door menselijke activiteiten (en waar die activiteiten en die aantasting dan uit bestaan) dat daardoor het betreffende KRW-doel niet wordt gehaald, en dat die activiteiten ecologische en sociaal-economische behoeften dienen.

Vervolgens moet onderbouwd worden dat – gegeven die aantasting van het waterlichaam – het onevenredig kostbaar zou worden om de betreffende KRW-doelstelling toch te bereiken. Het gaat hier dus niet om het feitelijke afwezig zijn van de mogelijkheid om maatregelen te nemen (in dat geval gaat het om 'onhaalbaarheid'), maar om een onderbouwing waarom de kosten van de beschikbare maatregelen te zwaar wegen om die maatregelen daadwerkelijk te nemen.

Gedacht kan worden aan maatregelen die de aantasting door die menselijke activiteiten mitigeren zonder die activiteiten zelf te wijzigen, maar onderdeel van het onderzoek is nadrukkelijk ook de maatregel om met de menselijke activiteiten die de aantasting veroorzaken, te *stoppen* of die te *verminderen* of anderszins *aan te passen*. Voor die activiteiten mogen op grond van deze uitzonderingsmogelijkheid immers ook geen alternatieven bestaan die ook aan de ecologische en sociaal-economische behoeften te voldoen, die aanmerkelijk gunstiger zijn voor het milieu en die niet onevenredig kostbaar zijn.

Hierbij moet dan ook alle relevante informatie worden aangeleverd en dient een analyse plaats te vinden van alle mogelijke alternatieven voor die activiteiten. Daarbij kan worden gedacht aan de (verandering van de) locatie en schaal van dergelijke activiteiten, alsmede aan het doorvoeren van innovaties in technieken en processen.

Ten slotte moet onderbouwd worden dat 'aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door deze menselijke activiteiten worden gediend, niet kan worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen'. Dit betreft kortgezegd een toets op alternatieven voor de betreffende menselijke activiteiten. Dus als er bijvoorbeeld diverse fabrieken lozen op en oppervlaktewaterlichaam, die ecologische en sociaal-economische doelen dienen, moet gemotiveerd worden waarom niet zonder die (lozingen van de) fabrieken voldaan kan worden aan die ecologische en sociaal-economische doelen.

¹² De uitzonderingsmogelijkheid is wel al toegepast in andere landen.

Tekstkader 3.1: Casus 'Dweilen met de kraan open': Kwaliteitsbaggeren ondanks emissies bovenstrooms

Kwaliteitsbaggeren wordt normaal gesproken gezien als een *end-of-pipe* maatregel die wordt getroffen om het ecosysteem een laatste kwaliteitsimpuls te geven. Van deze maatregel wordt aangenomen dat deze vooral zin heeft als de emissies bovenstrooms tot een minimum zijn beperkt, omdat er anders sprake is van 'dweilen met de kraan open'. Dan moet je nu veel geld uitgeven en over een paar jaar opnieuw. Dat klinkt niet als erg zinvol en is ook niet echt efficiënt. Maar daarmee is nog niet aangetoond dat er sprake is van disproportionele kosten. Daarvoor zou moeten worden aangetoond dat de kosten voor het iedere keer opnieuw baggeren heel erg hoog zijn, terwijl de baten heel erg beperkt zijn. Want in principe is het mogelijk om iedere keer opnieuw te baggeren om daarmee de waterkwaliteit op orde te krijgen en moet dat dus eigenlijk ook worden gedaan, ondanks dat het mogelijk niet efficiënt is.

Tekstkader 3.2: Casus 'De vis wordt duur betaald': Vervanging stuw voor einde levensduur vanwege tijdige aanleg vistrap

Het combineren van de aanleg van een vistrap met een reeds geplande renovatie of vernieuwing van een stuwen- en sluizencomplex kan een forse kostenbesparing opleveren. Als de vistrap noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de doelen van de KRW, zou de aanleg moeten plaatsvinden voor de deadline van de KRW, dus voor 2027. Maar als het stuwen- en sluizencomplex eigenlijk nog een flink aantal jaren mee zou kunnen gaan, bijvoorbeeld pas in 2035 zou moeten worden vervangen, leidt het vervroegen van de renovatie tot extra afschrijvingen en rentelasten.

De KRW kent de mogelijkheid om in dit soort gevallen te kiezen voor het faseren van de maatregelen (en daar heeft Nederland mede op basis van dit argument ook gebruik van gemaakt). Echter deze mogelijkheid stopt in 2027.

In dit geval bestaan er twee mogelijkheden:

1. Er wordt nu alvast een vispassage aangelegd, los van de renovatie of vervanging van het stuwen- en sluizencomplex. Omdat het sowieso de bedoeling was om de vispassage aan te leggen, betekent dit dus dat de vispassage iets eerder wordt aangelegd en er eerder rente en afschrijving moet worden betaald over de vispassage. Dit is alleen mogelijk indien de vispassage daadwerkelijk als losstaand object van de sluis/stuw gezien kan worden (relatie met 'haalbaarheid', zie paragraaf 2.2.2). Andere aanvullende kosten komen voort uit het mislopen van het voordeel van het combineren van de werkzaamheden (nu en in de toekomst) en het (potentieel) hebben van stremming voor de scheepvaart op meerdere momenten in de tijd.
2. De gecombineerde werkzaamheden worden naar voren gehaald, en de renovatie van het stuwen- en sluizencomplex vindt plaats voor het einde van de levensduur. Dit leidt tot extra afschrijvingen en rentelasten.

Om doelverlaging in verband met disproportionaliteit van kosten te onderbouwen moet worden aangetoond dat de genoemde extra kosten veel hoger zijn dan de baten die ontstaan door de verbetering van de ecologische kwaliteit door de eerdere aanleg van de vispassage en het op tijd voldoen aan de doelen van de KRW.

Tekstkader 3.3: Casus 'Laat zien dat je alternatieve opties hebt verkend'

Stel, een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) loost effluent in een waterloop (een kleine beek), die een zijrivier is en 1 km verderop uitmondt in een veel groter waterlichaam (een grote rivier). De waterkwaliteit van de zijrivier is matig, terwijl de toestand van de grote rivier goed is.

De kosten van mogelijke maatregelen, zoals aanpassingen aan de zuivering en een hoger zuiveringsniveau voor het effluent zijn hoog. De baten die in geld kunnen worden uitgedrukt door gebruik te maken van batenschattingen over te nemen uit soortgelijke gebieden met soortgelijke maatregelen zijn laag. Daarnaast zijn er kwalitatieve baten door verbetering van de ecologie, maar die leiden niet tot een toename van recreatie (wat een mogelijke batenpost zou zijn geweest). Voordat kan worden overgegaan tot het verlagen van de doelen vanwege disproportionaliteit van kosten moet worden vastgesteld of de milieu- en sociaaleconomische behoeften die door deze menselijke activiteit worden gediend, niet kunnen worden vervuld met andere middelen die een aanzienlijk betere milieuoctie vormen zonder onevenredige kosten.

De behoefte die door de menselijke activiteit (RWZI) wordt gediend, is de verwijdering van afvalwater. In dit geval dient te worden onderzocht of er een alternatief is voor een hoger zuiveringsniveau (als maatregel om de waterkwaliteit van de beek te verbeteren) dat aan de behoefte voldoet (verwijdering van afvalwater). In principe is het mogelijk om een pijpleiding aan te leggen van de zuiveringsinstallatie direct naar de grote rivier en zo de beek te omzeilen.

Vanwege verdunning zou deze maatregel geen negatieve invloed hebben op de waterkwaliteit van de rivier en is het een betere milieuoctie, omdat de beek schoner is dan bij de eerste optie. Ook de kosten en baten van dit alternatief dienen te worden vergeleken, om te bepalen of de pijpleidingoptie onevenredig duur zou zijn, met andere woorden, veel hogere kosten met zich mee zou brengen, maar slechts een geringe toename van de baten. Dus pas na andere manieren te hebben onderzocht om aan de behoeften van het bereiken van de menselijke activiteit te voldoen en deze te hebben verworpen, kan een minder strenge doelstelling voor het waterlichaam worden vastgesteld.

2.3.2. Niet haalbaar vanwege de mate waarin het waterlichaam door menselijke activiteiten is aangetast

Een van de gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging beschikbaar is, is wanneer het onhaalbaar is om het doel te bereiken door een aantasting van het waterlichaam ten gevolge van menselijke activiteiten die ecologische en sociaal-economische behoeften dienen en waarvoor geen alternatieven bestaan.

In dit geval dient als eerste onderbouwd te worden dat – voor een specifiek kwaliteitselement – sprake is van een dusdanige aantasting van het waterlichaam door menselijke activiteiten (en waar die activiteiten en die aantasting dan uit bestaan) dat daardoor het betreffende KRW-doel niet wordt gehaald, en dat die activiteiten ecologische en sociaal-economische behoeften dienen. Ook moet hier verder worden onderbouwd waarom en vanwege disproportionele kosten geen alternatieven zijn voor die menselijke activiteiten. Zie verder de vorige paragraaf.

Vervolgens moet onderbouwd worden dat – gegeven die aantasting van het waterlichaam – het onhaalbaar zou worden om de betreffende KRW-doelstelling toch te bereiken. Het gaat hier dus om het feitelijke afwezig zijn van de mogelijkheid om maatregelen te nemen die de toestand van het betreffende kwaliteitselement voldoende verbeteren om aan de doelstelling te voldoen. Hiervan zijn enkele voorbeelden te noemen:

- Een eerste voorbeeld is wanneer er sprake is van een bron in het buitenland. Hiervoor is een aparte handreiking opgesteld in het kader van het KRW-impulsprogramma.
 - Een ander voorbeeld betreft stoffen die door menselijke activiteiten in het milieu zijn gebracht en niet/moeilijk afbreken, terwijl de beïnvloedbare bronnen van die stoffen zijn aangepakt. Het ministerie van IenW zal de 'stoffiches' – zoals opgesteld t.b.v. SGBP3 – actualiseren. In deze stoffiches zullen generieke 'motiveringen worden opgenomen, die gebruikt kunnen worden voor de onderbouwing voor doelverlaging.

Tekstkader 3.4: Casus 'geen resterend handelingsperspectief'

In het waterlichaam is sprake van normoverschrijdingen van een of meer stoffen (prioritaire stoffen en specifiek verontreinigende stoffen) die door menselijke activiteiten in het milieu zijn (en worden) gebracht en moeilijk afbreken. Aangetoond moet worden dat er geen actuele puntbronnen meer zijn. Diffuse bronnen (incl atmosferische depositie) reteren maar er is geen/onvoldoende handelingsperspectief.

Bijvoorbeeld voor kwik zijn in de afgelopen decennia in Europa vele maatregelen genomen om de emissies terug te brengen. Er zijn echter ook ontwikkelingen die juist tot een toename van de kwikemissies kunnen leiden. Zo neemt in China de verbranding van kolen sinds 2000 sterk toe en is gesuggereerd dat dit een van de oorzaken is voor de stijgende kwik (en andere metaal) gehalten in het sediment in het noordwesten van de Verenigde Staten (Sousa et al., 2019). Uitgestoten deeltjes (en het daaraan verbonden kwik) kunnen grote afstanden afleggen. Ook voor Europa wordt ingeschat dat ongeveer de helft van het kwik dat in Europa terechtkomt afkomstig is uit landen buiten het continent (European Environment Agency, 2019).

Het nemen van verdere maatregelen om atmosferische depositie terug te dringen, kunnen in dit geval als 'onhaalbaar' worden onderbouwd.

2.3.3. Onevenredig kostbaar vanwege de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam

Een van de gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging beschikbaar is, is wanneer het onevenredig kostbaar is om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam. In dit geval dient als eerste onderbouwd te worden dat – voor een specifiek kwaliteitselement – sprake is van een dusdanige natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam dat daardoor het betreffende KRW-doel niet wordt gehaald.

Vervolgens moet onderbouwd worden dat – gegeven die natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam – het onevenredig kostbaar zou worden om de betreffende KRW-doelstelling toch te bereiken. Het gaat hier dus niet om het feitelijke afwezig zijn van de mogelijkheid om maatregelen te nemen (in dat geval gaat het om 'onhaalbaarheid'), maar om een onderbouwing waarom de kosten van de beschikbare maatregelen te zwaar wegen om die maatregelen daadwerkelijk te nemen.

Hierbij moet vooral gedacht worden aan maatregelen die de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam zodanig veranderen dat doelbereik wel mogelijk wordt. Van die maatregelen moet dan onderbouwd worden dat ze onevenredig kostbaar zijn, dat wil zeggen dat – nadat een MKBA is uitgevoerd op basis van alle relevante informatie – de politiek-bestuurlijke afweging wordt gemaakt dat de kwalitatieve en kwantitatieve baten van die maatregelen niet opwegen tegen de kosten daarvan, in de zin dat met een hoge mate van betrouwbaarheid gezegd kan worden dat de kosten de baten met een aanzienlijke marge overschrijden.

2.3.4. Niet haalbaar vanwege de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam

Een van de gevallen waarin de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging beschikbaar is, is wanneer het niet haalbaar is om het doel te bereiken door de natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam.

In dit geval dient als eerste onderbouwd te worden dat – voor een specifiek kwaliteitselement – sprake is van een dusdanige natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam dat daardoor het betreffende KRW-doel niet wordt gehaald.

Vervolgens moet onderbouwd worden dat – gegeven die natuurlijke gesteldheid van het waterlichaam – het onhaalbaar is om de betreffende KRW-doelstelling toch te bereiken. Het gaat hier om het feitelijke afwezig zijn van de mogelijkheid om maatregelen te nemen die de toestand van het betreffende kwaliteitselement voldoende verbeteren om aan de doelstelling te voldoen.

Een voorbeeld waar dit mogelijk speelt, is het (natuurlijke) waterlichaam de Waddenzee ten aanzien van de doelstelling areaal zeegras.

Tekstkader 3.5: Casus 'ieder voordeel heeft zijn nadeel'

In de randmeren tieren de waterplanten welig. Hoewel dit gunstig is voor de score op het KRW-kwaliteitselement 'waterplanten', is het negatieve bij-effect dat al deze planten overdag massaal CO₂ consumeren, waardoor de pH in de randmeren stijgt. In delen van de randmeren wordt hierdoor niet voldaan aan de fysisch-chemische parameter pH. Dit kan aanleiding zijn tot doelverlaging voor deze parameter.

2.4. Toepasselijke randvoorwaarden

Bij gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging gelden enkele randvoorwaarden:

1. In het geval doelverlaging nodig is vanwege een aantasting door menselijke activiteiten (gevallen 2.3.1 en 2.3.2 hierboven) moet de best mogelijke toestand bereikt worden.¹³ Dit betekent dat het lagere doel dat wordt vastgesteld met toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid, de best haalbare toestand moet zijn gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten van die menselijke activiteiten;

¹³ Art. 4 lid 5 KRW beschrijft het als volgt: voor oppervlaktewateren moet ervoor zorggedragen worden dat de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Voor grondwateren moet ervoor zorggedragen worden dat zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging.

2. Er mag geen verdere achteruitgang optreden in de toestand van het aangetaste waterlichaam. Dit betekent dat het betreffende kwaliteitselement geen klasse achteruit mag gaan,¹⁴ of – wanneer het zich al in de laagste klasse bevindt – niet verder mag verslechteren;¹⁵
3. In het betreffende waterprogramma (en vervolgens in het SGBP) wordt voor het betreffende KRW-doel in het betreffende KRW-waterlichaam vermeld dat de uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging wordt toegepast, wordt de lagere doelstelling opgenomen, en worden de redenen daarvoor opgenomen (in de vorm van een dragende motivering dat is voldaan aan alle randvoorwaarden die zijn beschreven in paragraaf 2.3 en 2.4 van deze handreiking).

Daarnaast volgt uit art. 4 lid 8 KRW dat toepassing van deze uitzonderingsmogelijkheid in een waterlichaam er niet toe mag leiden dat het bereiken van de KRW-doelen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict in gevaar komt of blijvend verhinderd wordt, en dat dit verenigbaar is met de andere EU-regelgeving op milieugebied. Wat het eerste betreft betekent dit dat als doelbereik in andere waterlichamen (mede door een doelverlaging) in gevaar komt, daarvoor een apart beroep op een uitzonderingsmogelijkheid gedaan zal moeten worden. Bijvoorbeeld: als doelbereik voor een biologisch kwaliteitselement achterblijft wegens doelverlaging voor nutriënten, moet ook voor dat biologische kwaliteitselement een apart beroep op een uitzonderingsmogelijkheid gevonden kunnen worden. Is dat niet het geval, dan kan (ook) voor nutriënten geen beroep op doelverlaging gedaan worden. Wat het tweede betreft moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het in gevaar brengen van (het tijdig bereiken van) een gunstige staat van instandhouding van een Natura 2000-gebied.

Ten slotte volgt uit art. 4 lid 9 KRW dat doelverlaging er niet toe leidt dat het beschermingsniveau zoals dat vóór de KRW gold, vermindert. Als er bijvoorbeeld op basis van eerdere EU-richtlijnen waterkwaliteitsnormen golden, dan mag toepassing van doelverlaging voor een KRW-doel er niet toe leiden dat de doelstelling minder streng wordt dan die eerdere waterkwaliteitsnorm.

3. Gevolg van toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid

Het gevolg van een juist beroep op deze uitzonderingsmogelijkheid is dat Nederland niet in gebreke is als op 22 december 2027 niet aan de oorspronkelijke doelstelling voor het betreffende kwaliteitselement wordt voldaan. In plaats daarvan geldt een andere, minder strenge doelstelling. Aan die doelstelling moet dan wel worden voldaan, anders is Nederland wel in gebreke.

Dit is niet noodzakelijkerwijs een permanente situatie. Bij de eerstvolgende reguliere bijstelling van het SGBP zal weer getoetst moeten worden of nog steeds en in dezelfde mate sprake kan zijn van doelverlaging (art. 4 lid 5 sub d KRW). Hierbij moet wederom gemotiveerd worden dat voldaan is aan alle eisen die art. 4 lid 5 KRW stelt. Dit impliceert dus de ambitie om op de langere termijn steeds de best haalbare toestand te verwezenlijken (wat er in sommige gevallen ook toe kan leiden dat op langere termijn alsnog de oorspronkelijke doelstelling wordt verwezenlijkt).

4. Praktische overwegingen bij het gebruik van de uitzonderingsmogelijkheid

4.1. Wie doet het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

Formeel zijn het de provincies (voor de regionale KRW-oppervlaktewaterlichamen en voor de grondwaterlichamen) en de minister van IenW (voor de KRW-oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk) die een uitzonderingsmogelijkheid inroepen in hun waterprogramma. Zij worden hierbij ondersteund door de waterschappen respectievelijk Rijkswaterstaat door het aanleveren van de benodigde gegevens. Ook zullen er landelijk of regionaal motiveringen worden opgesteld die een basis vormen voor de onderbouwing van het inroepen van de uitzonderingsmogelijkheid. Het beroep op de uitzonderingsmogelijkheid wordt vervolgens overgenomen door de minister van IenW

¹⁴ Voor prioritair stoffen betekent dit dat deze niet mogen verschuiven van 'goed' naar 'niet goed'. Voor verontreinigende stoffen in grondwater betekent dit dat deze niet mogen verschuiven van 'goed' naar 'ontoereikend'. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand betekent dit dat deze niet mag verschuiven van een situatie van balans tussen aanvulling en onttrekking naar een situatie van overexploitatie. Voor ecologische kwaliteitselementen betekent dit dat geen verschuiving omlaag mag optreden tussen de klassen 'zeer goed', 'goed', 'matig', 'ontoereikend' en 'slecht'.

¹⁵ Voor stoffen in grond- en oppervlaktewater betekent dit dat geen voorzienbare concentratieverhoging mag optreden. Voor ecologische kwaliteitselementen betekent dit dat geen verlaging van de EKR-score mag optreden. Voor de kwantitatieve grondwatertoestand betekent dit dat zich geen verdere overexploitatie van het grondwaterlichaam mag voordoen.

in de stroomgebiedbeheerplannen 2028-2033 (SGBP4). Voor de totstandkoming van SGBP4 wordt verwezen naar het KRW-werkprogramma.

4.2. Waar doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

De beroepen op deze uitzonderingsmogelijkheid komen terecht in verschillende waterprogramma's, waarover bestuurlijke besluitvorming plaatsvindt. Voor de regionale wateren zijn dit de regionale waterprogramma's van de provincies en voor de rijkswateren is dit in het nationaal waterprogramma. Meer specifiek landt elk beroep op een uitzonderingsmogelijkheid per kwaliteitselement dat niet voldoet in de factsheet van het betreffende waterlichaam, dat als bijlage bij het betreffende waterprogramma wordt gevoegd. Alle beroepen op uitzonderingsmogelijkheden worden vervolgens opgebost in SGBP4 (besluitvorming door kabinet) door bijvoeging van alle factsheets daarbij, en ten slotte digitaal gerapporteerd aan de Europese Commissie.

In praktische zin betekent dit (ook) dat in het waterkwaliteitsportaal – indien de toestand ontoereikend is – aangegeven zal moeten worden op welke uitzonderingsgrond beroep gedaan wordt. Hier zal ook een nadere motivering opgenomen moeten worden. Voor een deel van de gevallen kan voor deze motivering gebruik gemaakt worden van landelijke motiveringen, zoals bijvoorbeeld opgenomen in de 'stoffiches'.

4.3. Hoe doe je een beroep op de uitzonderingsmogelijkheid?

Ten aanzien van de vaststelling of er sprake is van disproportionele kosten gelden de volgende aanbevelingen:

- Inventariseer welke maatregelen reeds verband houden met verplichtingen uit de Europese (water)regelgeving die van kracht was ten tijde van de inwerkingtreding van de KRW.
- Maak inzichtelijk welke maatregelen (en wie die maatregelen kan nemen) met welke kosten verband houden met het behalen van de doelen, ook in de tijd (periode 2000-2027).
- Inventariseer welke maatregelen in aanvulling daarop noodzakelijk zijn om de doelstellingen in 2027 te kunnen bereiken. Alleen dit meerdere kan worden betrokken bij een eventueel besluit tot doelverlaging.
- Geef aan welke van deze maatregelen reeds zijn genomen.
- Maak duidelijk welke maatregelen nu nog noodzakelijk zijn en welke kosten daaraan verbonden zijn.
- Houdt bij het bepalen van de hoogte van de kosten mede verband met het feit dat eerder in het implementatieproces maatregelen (nog) niet zijn genomen (vermeden kosten).
- Geef aan tot welke kostenverdeling tussen overheden/sectoren de noodzakelijke te treffen maatregelen leiden.
- Geef aan welke alternatieve financieringsmogelijkheden er mogelijk zijn. Motiveer hoe dit is onderzocht. Denk hierbij bijvoorbeeld (ook) aan subsidiemogelijkheden.
- Maak duidelijk wat de kosten voor maatregelen per waterlichaam zijn.
- Geef een beoordeling van deze kosten in het licht van de door de Europese Commissie aangegeven factoren. Wat is haalbaar en wat niet en vooral: waarom?

5. Bestuurlijke beslissruimte

'Disproportionaliteit', zoals bedoeld in artikel 4, leden 4 en 5, is een politieke beoordeling op basis van economische informatie. Een analyse van de kosten en baten van maatregelen is noodzakelijk om een oordeel over uitzonderingsmogelijkheden te kunnen vellen. Gezien de onzekerheid rond ramingen van kosten en baten, geldt onder meer:

- Disproportionaliteit begint niet op het punt waar de gemeten kosten simpelweg hoger zijn dan de kwantificeerbare baten, maar de marge waarmee de kosten de baten overschrijden moet aanzienlijk zijn en een hoge mate van betrouwbaarheid hebben;
- De beoordeling van kosten en baten dient zowel kwalitatieve als kwantitatieve kosten en baten te omvatten;

Bij het bepalen van de kosten en baten van de maatregelen gaat het alleen om de kosten en baten van extra maatregelen ten behoeve van het halen van de doelen voor de KRW. De kosten en baten van maatregelen die worden getroffen voor EU-wetgeving die al bestond voordat de KRW in werking trad mogen dus niet worden meegenomen in de beoordeling van disproportionaliteit.

Voor (prioritaire) stoffen zullen de nog te actualiseren stoffiches voor een groot deel invulling geven aan de onderbouwing van een eventuele doelverlaging. De bestuurlijke besluitvorming over eventueel resterend handelingsperspectief zullen in het kader van actielijn 3 van het KRW-impulsprogramma plaatsvinden.

Bijlage - Achtergrondinformatie

Juridische tekst van de uitzonderingsmogelijkheid

De uitzonderingsmogelijkheid van doelverlaging is opgenomen in art. 4 lid 5 KRW. Deze bepaling luidt als volgt:

De lidstaten mogen voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen dan in lid 1 worden voorgeschreven, wanneer die lichamen in een zodanige mate door menselijke activiteiten zijn aangetast zoals bepaald overeenkomstig artikel 5, lid 1, of hun natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van die doelstellingen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn, en aan alle navolgende voorwaarden wordt voldaan:

- a) *Aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door zulke menselijke activiteiten worden gediend, kan niet worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen;*
- b) *de lidstaten dragen er zorg voor dat*
 - *voor oppervlaktewateren de best mogelijke ecologische en chemische toestand wordt bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;*
 - *voor grondwateren zo gering mogelijke veranderingen in de goede grondwatertoestand optreden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging;*
- c) *er treedt geen verdere achteruitgang op in de toestand van het aangetaste waterlichaam;*
- d) *de vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor worden in het krachtens artikel 13 verplichte stroomgebiedsbeheersplan specifiek vermeld, en die doelstellingen worden om de zes jaar getoetst.*

Eerdere aanbevelingen Europese Commissie

Omdat Nederland nog niet eerder de uitzonderingsmogelijkheid onder artikel 4 lid 5 KRW heeft toegepast, zijn hier geen aanbevelingen. Andere lidstaten hebben de uitzonderingsmogelijkheid onder artikel 4 lid 5 KRW al wel eerder toegepast. In de beoordeling van de plannen heeft de Europese Commissie bij deze lidstaten gevraagd om een betere onderbouwing. Het is niet duidelijk of de onderbouwingen uit de 3^e planperiode door de Europese Commissie als voldoende zijn beoordeeld.

Relevante Guidance documents

- EC (2003). CIS Guidance Document N° 1. **Economics and the environment**. The Implementation Challenge of the Water Framework Directive, Working Group 2.6 – **WATECO**. European Communities¹⁶
- EC (2009) CIS Guidance Document N° 20. Guidance document on **exemptions to the environmental objectives**⁴. Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive, European Communities, 2009.¹⁷

Handreiking KRW-doelen en bijbehorend juridisch kader

De Handreiking van STOWA bevat geen nadere uitwerking van artikel 4.5. In de handreiking zijn de relevante teksten uit de richtlijn en guidances opgenomen. Er is destijds voor gekozen artikel 4.5 (nog) niet nader uit te werken, omdat afgesproken was om deze uitzonderingsmogelijkheid pas in 2027 te gaan toepassen.

Overige bronnen

- [krw-en-doelverlaging-final-met-aanbevelingen-6-april-2021-def.pdf \(ipo.nl\)](#)
- [bijlage-2-eindrapport-quickscan-mkba-krw.pdf \(ecorys.com\)](#), paragraaf 5.3.2
- MKBA Leidraad van het CPB en PBL
- [Werkwijzer MKBA bij Natuur](#)

¹⁶ [https://circabc.europa.eu/sd/a/cffd57cc-8f19-4e39-a79e-20322bf607e1/Guidance%20No%201%20-%20Economics%20-%20WATECO%20\(WG%202.6\).pdf](https://circabc.europa.eu/sd/a/cffd57cc-8f19-4e39-a79e-20322bf607e1/Guidance%20No%201%20-%20Economics%20-%20WATECO%20(WG%202.6).pdf)

¹⁷ <https://circabc.europa.eu/ui/group/9ab5926d-bed4-4322-9aa7-9964bbe8312d/library/f486f147-bf21-409c-8721-09217558730c/detail>

Relevante afspraken in Europees verband

Tijdens het EU-directeurenoverleg in Malta (juni 2017) is nogmaals herhaald dat het niet de bedoeling is artikel 4 lid 5 KRW (minder strenge doelstellingen) veelvuldig toe te passen. Eerst moeten alle andere mogelijkheden benut zijn voordat tot minder strenge doelstellingen mag worden overgegaan. De uitleg van natuurlijke omstandigheden is vastgesteld in het directeurenoverleg in Tallinn, waarbij de focus voornamelijk ligt op de betekenis daarvan onder artikel 4 lid 4 onder c KRW. Zie paragraaf 4.1.5 Waterdirecteurenoverleg Malta (juni 2017) en Tallinn (december 2017).

Ervaringen in het buitenland

Uit: *Support to the SCG on identifying good practices for implementation of Article 4(5) WFD, draft report 28/08/2023*

- Netherlands, Lithuania and Luxemburg did not apply Article 4(5)
- Hungary, Finland, Czech Republic and Latvia¹¹³ applied Article 4(5) on the grounds of technical infeasibility only;
- Austria, Germany, Estonia, France, Italy, Poland, Sweden and Slovakia applied Article 4(5) for reasons of disproportionate costs and technical feasibility.

In applying Article 4(5) Member States have followed a wide range of approaches, including the use of **Cost-Benefit Analysis**, in some cases in combination with considerations of affordability and distributional effects – France, Estonia, Italy. Estonia's approach is laid down in a methodology document, Sweden and Poland focus on considering **important socio-economic needs** that cannot be met with a technically feasible, environmentally better alternative not entailing disproportionate costs. Some countries use novel approaches to assess disproportionate costs such as **New Leipzig Approach** applied in Germany that combine affordability and benefit considerations without carrying out a fully monetised CBA. Conversely, France carry out monetary CBA that assesses market and non-market benefits of water body status improvements considering benefits to recreation and natural heritage. However, very few countries e.g. France, Germany have set explicit, numerical thresholds for disproportionality in the context of Article 4(5) applications. In contrast to using CBA, a number of countries like Austria and Slovakia have applied narrower interpretation of disproportionate costs in light of **affordability**, i.e. capacity of society to cover costs of measures.

Jurisprudentie Hof van Justitie van de Europese Unie

Er is geen jurisprudentie over het toepassen van de uitzonderingsmogelijkheid doelverlaging.