



## Besluit van ....., houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009)

### Ontwerpbesluit

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 30 maart 2009, nr. BJZ2009022292, Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, gedaan mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Gelet op:

- richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327);
- richtlijn nr. 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEU L 64);
- richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372), en
- richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, en
- gelet op de artikelen 5.1, eerste en derde lid, 5.2, eerste lid, 5.2b, derde en vierde lid, en 5.3, eerste lid, van de Wet milieubeheer;

De Raad van State gehoord (advies van .....);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van ....., nr. BJZ ....., Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken, uitgebracht mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;

Hebben goedgevonden en verstaan:

### § 1 Algemeen

#### Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:  
*beheersplan voor de rijkswateren*: plan als bedoeld in artikel 5, eerste lid, van de Wet op de waterhuishouding;  
*grondwaterlichaam*: grondwaterlichaam als bedoeld in artikel 2 van de kaderrichtlijn water, zoals opgenomen in de provinciale plannen voor de waterhuishouding;  
*grondwaterrichtlijn*: richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372);  
*kunstmatig oppervlaktewaterlichaam*: oppervlaktewaterlichaam dat als zodanig is aangewezen op grond van artikel 5, derde lid, of 7, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding;  
*monitoringsprogramma*: monitoringsprogramma als bedoeld in artikel 5.3, derde lid, van de wet;  
*natuurlijk oppervlaktewaterlichaam*: oppervlaktewaterlichaam dat als zodanig is aangewezen op grond van artikel 5, derde lid, of 7, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding;  
*nota voor de waterhuishouding*: nota als bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Wet op de waterhuishouding;  
*oppervlaktewaterlichaam*: oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 2 van de kaderrichtlijn water, zoals opgenomen in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterli-



chamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen betreft;

*Onze Ministers:* Onze Minister tezamen met Onze Ministers van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, ieder voor zover het aangelegenheden betreft, die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren;

*provinciaal plan voor de waterhuishouding:* plan als bedoeld in artikel 7, eerste lid, van de Wet op de waterhuishouding;

*richtlijn prioritaire stoffen:* Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG;

*richtwaarde:* richtwaarde als bedoeld in artikel 5.1, derde lid, van de wet;

*sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam:* oppervlaktewaterlichaam dat als zodanig is aangewezen op grond van artikel 5, derde lid, of 7, vierde lid, van de Wet op de waterhuishouding;

*stroomgebiedbeheersplan:* stroomgebiedbeheersplan als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding;

*stroomgebieddistrict:* stroomgebieddistrict als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding;

*type natuurlijk oppervlaktewaterlichaam:* type oppervlaktewaterlichaam als vermeld in bijlage II, punt 1.2, en aangegeven overeenkomstig bijlage II, punt 1.3, bij de kaderrichtlijn water in het in bijlage II, tabel 2, bij dit besluit genoemde rapport;

*waterlichaam:* oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam

*waterwinlocatie:* onttrekkingspunt van oppervlaktewater of grondwater dat wordt gebruikt voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water;

*wet:* Wet milieubeheer.

2. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder de volgende begrippen verstaan wat daaronder in artikel 2 van de kaderrichtlijn water wordt verstaan: ecologische toestand, goede ecologische toestand, goed ecologisch potentieel, goede chemische toestand van oppervlaktewater, goede chemische toestand van grondwater, goede grondwatertoestand, goede kwantitatieve grondwatertoestand, goede oppervlaktewatertoestand, grondwater, grondwatertoestand, kwantitatieve grondwatertoestand, oppervlaktewater, oppervlaktewatertoestand, prioritaire stoffen, verontreinigende stof, verontreiniging, voor menselijke consumptie bestemd water.
3. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt onder de volgende begrippen verstaan wat daaronder in artikel 2 van de grondwaterrichtlijn wordt verstaan: drempelwaarde, significante en aanhoudend stijgende trend.

## Artikel 2

1. Indien voor een waterlichaam ingevolge dit besluit of andere regelgeving meer dan een milieudoelstelling geldt, is de strengste van toepassing.
2. Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan met betrekking tot de daarbij behorende termijn worden afgeweken indien:
  - a. de toestand van het waterlichaam niet achteruitgaat overeenkomstig artikel 16,
  - b. is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4, vierde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
  - c. de reden van de afwijking is vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen betreft.
3. Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan worden afgeweken indien:
  - a. de toestand van het waterlichaam niet achteruitgaat overeenkomstig artikel 16,
  - b. het desbetreffende waterlichaam in een zodanige mate door menselijke activiteiten is aangetast of zijn natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van de richtwaarde niet haalbaar of onevenredig kostbaar is,
  - c. is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4, vijfde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
  - d. de reden van de afwijking is vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen betreft.



4. Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan met betrekking tot een goede ecologische toestand of een goede grondwatertoestand voorts worden afgeweken indien:
  - a. het niet bereiken daarvan het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van een grondwaterlichaam,
  - b. is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4, zevende en achtste lid, van de kaderrichtlijn water, en
  - c. de reden van de afwijking is vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen betreft.
5. Voor een kunstmatig of sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam zijn het tweede, derde en vierde lid van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het goede ecologische potentieel dat voor een oppervlaktewaterlichaam is vastgesteld overeenkomstig artikel 6, tweede lid.
6. Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan worden afgeweken indien:
  - a. de afwijking te wijten is aan een buiten Nederland gelegen verontreinigingsbron,
  - b. naleving van de richtwaarde ten gevolge van de grensoverschrijdende verontreiniging niet mogelijk is, en
  - c. is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 6, eerste lid, onder c, en tweede lid, van de richtlijn prioritaire stoffen.

### Artikel 3

1. Voor de toepassing van artikel 5.2b, vierde lid, van de wet geldt dat een tijdelijke verslechtering van de kwaliteit van het water is toegelaten indien:
  - a. deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijze waren te voorzien, met name extreme overstromingen en lange droogteperiodes, of het gevolg zijn van omstandigheden die zijn veroorzaakt door redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen,
  - b. aan alle voorwaarden van artikel 4, zesde en achtste lid, van de kaderrichtlijn water is voldaan, en
  - c. de reden van de afwijking wordt vermeld in het eerstvolgende beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewateren in beheer van het Rijk betreft, dan wel het eerstvolgende provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen betreft.
2. Voor de toepassing van artikel 5.2b, vierde lid, van de wet geldt dat een verslechtering van de kwaliteit van het water is toegelaten indien:
  - a. het niet voorkomen van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, dan wel het niet voorkomen van achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling,
  - b. aan alle voorwaarden van artikel 4, zevende en achtste lid, van de kaderrichtlijn water is voldaan, en
  - c. de reden van de afwijking is vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen of grondwaterlichamen betreft.

### § 2 Oppervlaktewater

#### Artikel 4

1. Bij de vaststelling van de nota voor de waterhuishouding, het beheersplan voor de rijkswateren, een provinciaal plan voor de waterhuishouding of een beheersplan als bedoeld in artikel 9, eerste lid, van de Wet op de waterhuishouding houdt het bevoegd gezag voor elk daarin opgenomen oppervlaktewaterlichaam rekening met de volgende richtwaarde: met ingang van 22 december 2015 is een goede oppervlaktewatertoestand bereikt.
2. Een goede oppervlaktewatertoestand als bedoeld in het eerste lid houdt in dat zowel de chemische toestand, bedoeld in artikel 5, als de ecologische toestand, bedoeld in artikel 6, vastgesteld overeenkomstig die artikelen goed zijn.



## Artikel 5

Een oppervlaktewaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand indien overeenkomstig het monitoringsprogramma is vastgesteld dat is voldaan aan alle ingevolge bijlage I bij dit besluit daarvoor geldende richtwaarden.

## Artikel 6

1. Een oppervlaktewaterlichaam verkeert in een goede ecologische toestand indien overeenkomstig het monitoringsprogramma is vastgesteld dat is voldaan aan de voor dat type natuurlijk oppervlaktewaterlichaam in bijlage II, tabellen 1 en 2, bij dit besluit opgenomen richtwaarden voor de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen van de goede ecologische toestand.
2. Van de in het eerste lid bedoelde richtwaarden kan worden afgeweken indien:
  - a. het een kunstmatig waterlichaam of sterk veranderd waterlichaam betreft, en
  - b. voor dat waterlichaam, onder vermelding van de reden van de afwijking, een goed ecologisch potentieel is vastgesteld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen betreft.
3. Een goed ecologisch potentieel als bedoeld in het tweede lid komt, gegeven de kunstmatige of sterk veranderde kenmerken van het waterlichaam, zoveel mogelijk overeen met de richtwaarden die voor de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen van de goede ecologische toestand van de meest vergelijkbare typen natuurlijke oppervlaktewaterlichamen zijn opgenomen in bijlage II, tabel 2, bij dit besluit.

## § 3 Grondwater

### Artikel 7

1. Bij de vaststelling van een provinciaal plan voor de waterhuishouding houden provinciale staten voor elk daarin opgenomen grondwaterlichaam rekening met de volgende richtwaarde: met ingang van 22 december 2015 is een goede grondwatertoestand bereikt.
2. Een goede toestand als bedoeld in het eerste lid houdt in dat zowel de kwantitatieve toestand, bedoeld in artikel 8, als de chemische toestand, bedoeld in artikel 9, vastgesteld overeenkomstig die artikelen goed zijn.

### Artikel 8

Een grondwaterlichaam verkeert in een goede kwantitatieve toestand indien is voldaan aan alle voorwaarden van bijlage V, punt 2.1.2, bij de kaderrichtlijn water.

### Artikel 9

Een grondwaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand indien overeenkomstig het monitoringsprogramma is vastgesteld dat:

- a. is voldaan aan alle voorwaarden van bijlage V, punt 2.3.2, bij de kaderrichtlijn water en de richtwaarden, genoemd in bijlage III, tabellen 1 en 2, bij dit besluit;
- b. in een of meer monitoringspunten niet is voldaan aan een richtwaarde als bedoeld in onderdeel a, maar gedeputeerde staten door een passend onderzoek overeenkomstig bijlage III bij de grondwaterrichtlijn hebben bevestigd dat is voldaan aan alle voorwaarden van artikel 4, tweede lid, onderdeel c, en vijfde lid, van die richtlijn.

### Artikel 10

1. Bij de vaststelling van een provinciaal plan voor de waterhuishouding houden provinciale staten rekening met de volgende richtwaarde: in een grondwaterlichaam vinden met ingang van 22 december 2009 geen significante en aanhoudende stijgende trends plaats in de concentraties van verontreinigende stoffen, groepen verontreinigende stoffen of indicatoren van verontreiniging, die een significant schaderisico opleveren voor de kwaliteit van een aquatisch of terrestrisch ecosysteem, de menselijke gezondheid of voor het rechtmatig gebruik, feitelijk of potentieel, van het watermilieu.





2. Een significante en aanhoudende stijgende trend levert een significant schaderisico als bedoeld in het eerste lid, op, indien het beginpunt voor een trendomkering wordt of dreigt te worden overschreden, en niet de overeenkomstig artikel 5, tweede lid, van de grondwatterrichtlijn vereiste maatregelen worden genomen.
3. Het beginpunt voor een trendomkering, bedoeld in het tweede lid, bedraagt 75 procent van de richtwaarden die in bijlage III, tabellen 1 en 2, bij dit besluit zijn opgenomen.
4. Van de ingevolge het eerste lid geldende richtwaarde kan met betrekking tot het in het derde lid vermelde percentage worden afgeweken indien:
  - a. sprake is van een situatie als bedoeld in bijlage IV, deel B, punt 1, onder c, van de grondwatterrichtlijn,
  - b. in het provinciaal plan voor de waterhuishouding voor een grondwaterlichaam een hoger percentage is vermeld,
  - c. is voldaan aan alle voorwaarden van de in onderdeel a genoemde bepaling, en
  - d. de reden van de afwijking is vermeld in het in onderdeel b bedoelde plan.

#### *§ 4 Waterwinlocaties*

##### **Artikel 11**

Voor de toepassing van artikel 12 wordt onder een waterwinlocatie verstaan een locatie die als zodanig is opgenomen in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewateren in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewateren of grondwater betreft.

##### **Artikel 12**

1. Bij de vaststelling van de nota voor de waterhuishouding, het beheersplan voor de rijkswateren, een provinciaal plan voor de waterhuishouding of een plan als bedoeld in artikel 9 van de Wet op de waterhuishouding houdt het bevoegd gezag voor elke waterwinlocatie waar oppervlaktewater wordt onttrokken, rekening met de richtwaarden die voor het onttrokken water zijn opgenomen in bijlage IV, tabel 1, bij dit besluit.
2. Aan de richtwaarde wordt met ingang van 22 december 2009 voldaan.
3. Bij de vaststelling van een plan als bedoeld in het eerste lid worden de volgende streefwaarden betrokken:
  - a. de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen waarin een waterwinlocatie is gelegen, verbetert zodanig dat het niveau van zuivering van het onttrokken water kan worden verlaagd in samenhang met het behalen van de waarden voor het onttrokken water, genoemd in bijlage IV, tabel 2, bij dit besluit;
  - b. de kwaliteit van grondwaterlichamen waarin een waterinlocatie is gelegen, verbetert zodanig dat het niveau van zuivering van het onttrokken water kan worden verlaagd;
  - c. de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen waaruit na oeverinfiltratie op een waterwinlocatie water wordt onttrokken, verbetert zodanig dat het niveau van zuivering van het onttrokken water kan worden verlaagd.
4. Voor de toepassing van het derde lid, onder a, wordt onder het niveau van zuivering verstaan het niveau van de toe te passen behandelingmethode, zoals vereist volgens bijlage E, juncto bijlage D, bij het Waterleidingbesluit.

#### *§ 5 Monitoring*

##### **Artikel 13**

1. Onze Ministers stellen met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in de kaderrichtlijn water, de grondwatterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen voor elk stroomgebieddistrict een monitoringsprogramma vast. Het programma omvat een aanduiding van de monitoringspunten, en een beschrijving van de wijze van:
  - a. monitoring van de toestand van een waterlichaam, voor zover het stoffen en kwaliteitselementen betreft, die relevant zijn voor de toestand van het waterlichaam,
  - b. monitoring van tendensen met betrekking tot de concentraties van stoffen,
  - c. interpretatie en presentatie van de monitoringsresultaten,
  - d. indeling van een waterlichaam in een toestandsklasse,
  - e. verslaglegging over de monitoringsresultaten, en



- f. vaststelling van de toestandsklasse waarin een waterlichaam zich bevindt, per stof en kwaliteitselement, ten behoeve van de toepassing van artikel 16, teneinde representatieve monitoringsgegevens te verkrijgen, die een samenhangend totaalbeeld van de toestand van de waterlichamen binnen het stroomgebieddistrict geven.
2. In het monitoringsprogramma kan overeenkomstig punt 1.3.4 van bijlage V bij de kaderrichtlijn water worden bepaald dat statistische methoden worden toegepast, waaronder een percentielberekening, zodat een aanvaardbaar niveau van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid wordt gewaarborgd wanneer wordt bepaald of is voldaan aan een richtwaarde die in dit besluit is vastgesteld. De statistische methoden voldoen aan overeenkomstig de procedure van artikel 21, tweede lid, van de kaderrichtlijn water vastgestelde regels.
3. Het programma wordt getoetst en bijgesteld in gevallen waarin dat vereist wordt door de kaderrichtlijn water.
4. In afwijking van het eerste lid wordt een onderdeel van het monitoringsprogramma dat betrekking heeft op monitoring voor nader onderzoek, in gevallen als bedoeld in bijlage V, onder 1.3.3, bij de kaderrichtlijn water, of op monitoring voor aanvullende trendbeoordeling, in gevallen als bedoeld in artikel 5, vijfde lid, van de grondwaterrichtlijn, met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in die richtlijnen, vastgesteld door het bestuursorgaan dat krachtens artikel 14 verantwoordelijk is voor de monitoring van het desbetreffende waterlichaam.
5. Van een monitoringsprogramma of een onderdeel daarvan als bedoeld in het vierde lid en een bijstelling van dat programma of onderdeel geeft Onze Minister van Verkeer en Waterstaat openbaar kennis.

#### **Artikel 14**

Voor de uitvoering van het monitoringsprogramma zijn, ieder voor zover hun bevoegdheid strekt, verantwoordelijk:

- a. voor oppervlaktewaterlichamen: de bestuursorganen die bevoegd zijn een vergunning krachtens artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te verlenen;
- b. voor grondwaterlichamen: gedeputeerde staten.

#### **Artikel 15**

Bij ministeriële regeling worden met het oog op de uitvoering van het monitoringsprogramma overeenkomstig de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen regels gesteld met betrekking tot de onderdelen van het monitoringsprogramma die zijn vermeld in artikel 13, eerste lid.

#### **Artikel 16**

1. In het monitoringsprogramma wordt, met inachtneming van het tweede lid, aangegeven op welke wijze aan het eind van de planperiode voor de toepassing van artikel 5.2b, vierde lid, van de wet, wordt vastgesteld of gedurende de planperiode sprake is geweest van een verslechtering van de kwaliteit van het water waarvoor ingevolge dit besluit milieukwaliteitseisen gelden.
2. Van een verslechtering van de kwaliteit als bedoeld in het eerste lid is sprake indien voor een stof of kwaliteitselement waarvoor ingevolge dit besluit een richtwaarde geldt:
  - a. de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandsklasse terecht is gekomen, tenzij in onmiddellijke samenhang met de ontwikkeling die hiervan de oorzaak is, in een ander waterlichaam binnen hetzelfde stroomgebieddistrict maatregelen worden genomen, waardoor voor het stroomgebieddistrict een significante verbetering van de waterkwaliteit wordt verwezenlijkt,
  - b. de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandsklasse terecht is gekomen, tenzij in onmiddellijke samenhang met de ontwikkeling die hiervan de oorzaak is, voor een andere stof of kwaliteitselement een verbetering van de waterkwaliteit wordt verwezenlijkt,
  - c. indien een waterlichaam zich voor die stof of dat kwaliteitselement aan het begin van de planperiode in de laagste toestandsklasse bevindt: de kwaliteit van het waterlichaam, bepaald overeenkomstig het monitoringsprogramma, is verslechterd, tenzij door die verslechtering de verwezenlijking van de met toepassing van artikel 2, tweede tot en met vijfde lid, beoogde kwaliteit niet in gevaar komt, of
  - d. indien sprake is van een waterwinlocatie: een verhoging van het niveau van zuivering voor de bereiding van drinkwater is vereist als gevolg van een verslechtering van de kwaliteit van het water, met dien verstande dat artikel 12, vierde lid, van overeenkomstige toepassing is



indiende waterwinlocatie in een oppervlaktewaterlichaam voor de bereiding van drinkwater is gelegen.

3. De indeling van een oppervlaktewaterlichaam in een toestandklasse komt overeen met de laagste toestandklasse waarin de chemische toestand, de ecologische toestand, onderscheidenlijk het ecologische potentieel, verkeert.
4. De indeling van een grondwaterlichaam in een toestandklasse komt overeen met de laagste toestand waarin de kwantitatieve toestand, onderscheidenlijk de chemische toestand, verkeert.
5. Voor de toepassing van dit artikel worden de volgende toestandklassen onderscheiden:
  - a. voor oppervlaktewaterlichamen:
    - 1°. wat betreft de chemische toestand: de toestandklasse goed als bedoeld in artikel 5, of niet goed;
    - 2°. wat betreft de ecologische toestand: de toestandklasse zeer goed, goed als bedoeld in artikel 6, eerste lid, matig, ontoereikend of slecht, bepaald voor het type natuurlijk oppervlaktewater waartoe het oppervlaktewaterlichaam behoort, overeenkomstig bijlage V bij de kaderrichtlijn water;
    - 3°. wat betreft het ecologisch potentieel, indien van toepassing: de toestandklasse goed als bedoeld in artikel 6, derde lid, matig, ontoereikend of slecht overeenkomstig hetgeen daaromtrent is aangegeven in het plan, bedoeld in artikel 6, tweede lid, onder b;
  - b. voor grondwaterlichamen:
    - 1°. wat betreft de kwantitatieve toestand: goed als bedoeld in artikel 8, en ontoereikend;
    - 2°. wat betreft de chemische toestand: goed als bedoeld in artikel 9, en ontoereikend.
6. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de toepassing van dit artikel.

## *§ 6 Overige bepalingen*

### **Artikel 17**

1. De termijn, bedoeld in artikel 5.1, vijfde lid, van de wet, bedraagt zes jaar.
2. De eerste volzin van artikel 5.2, derde lid, van de wet is niet van toepassing ten aanzien van de bij dit besluit gestelde milieukwaliteitseisen.

### **Artikel 18**

Een wijziging van de kaderrichtlijn water krachtens artikel 20 van de richtlijn, een wijziging van de grondwaterrichtlijn krachtens artikel 8 van de richtlijn of een wijziging van de richtlijn prioritaire stoffen krachtens artikel 3 van de richtlijn gaat voor de toepassing van dit besluit gelden met ingang van de dag waarop aan de betrokken wijzigingsrichtlijn uitvoering moet zijn gegeven, tenzij bij ministerieel besluit, dat in de Staatscourant wordt bekendgemaakt, een ander tijdstip wordt vastgesteld.

### **Artikel 19**

1. De paragrafen van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water vervallen op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende paragrafen verschillend kan worden vastgesteld.
2. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water wordt ingetrokken.

### **Artikel 20**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

### **Artikel 21**

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.



---

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,*

*De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,*

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,*



## BIJLAGE I BIJ HET BESLUIT KWALITEITSEISEN EN MONITORING WATER 2009

Tabel 1 Richtwaarden voor goede chemische toestand oppervlaktewaterlichamen (stoffen)

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nr.	Naam van de stof	CAS-nummer	JG-MKN <sup>1</sup> Land- oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	JG-MKN <sup>1</sup> Andere oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	MAC-MKN <sup>4</sup> Land- oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	MAC-MKN <sup>4</sup> Andere oppervlakte wateren <sup>2</sup> (µg/l)
(1)	Alachloor	15972-60-8	0,3	0,3	0,7	0,7
(2)	Antraceen	120-12-7	0,1	0,1	0,4	0,4
(3)	Atrazine	1912-24-9	0,6	0,6	2,0	2,0
(4)	Benzeen	71-43-2	10	8	50	50
(5)	Gebromeerde Difenyloethers <sup>5</sup>	32534-81-9	0,0005	0,0002	niet van toepassing	niet van toepassing
(6)	Cadmium en zijn verbindingen (afhankelijk van de waterhardheids- klasse) <sup>6</sup>	7440-43-9	≤ 0,08 (klasse 1) 0,08 (klasse 2) 0,09 (klasse 3) 0,15 (klasse 4) 0,25 (klasse 5)	0,2	≤ 0,45 (klasse 1) 0,45 (klasse 2) 0,6 (klasse 3) 0,9 (klasse 4) 1,5 (klasse 5)	≤ 0,45 (klasse 1) 0,45 (klasse 2) 0,6 (klasse 3) 0,9 (klasse 4) 1,5 (klasse 5)
(6 bis)	Tetrachloor-Koolstof	56-23-5	12	12	niet van toepassing	niet van toepassing
(7)	C10-13- chlooralkanen	85535-84-8	0,4	0,4	1,4	1,4
(8)	Chloorfeninfos	470-90-6	0,1	0,1	0,3	0,3
(9)	Chloorpyrifos (ethyl- chlorpyrifos)	2921-88-2	0,03	0,03	0,1	0,1
9 bis)	Cyclodiëenbestrijdings- middelen:		Σ=0,01	Σ=0,005	niet van toepassing	niet van toepassing
	Aldrin	309-00-2				
	Dieldrin	60-57-1				
	Endrin	72-20-8				
	Isodrin	465-73-6				
9 ter)	DDT totaal <sup>7</sup>	niet van toepassing	0,025	0,025	niet van toepassing	niet van toepassing
	para-para-DDT	50-29-3	0,01	0,01	niet van toepassing	niet van toepassing
(10)	1,2-Dichloorethaan	107-06-2	10	10	niet van toepassing	niet van toepassing
(11)	Dichloormethaan	75-09-2	20	20	niet van toepassing	niet van toepassing
(12)	Di(2-ethylhexyl)ftalaat (DEHP)	117-81-7	1,3	1,3	niet van toepassing	niet van toepassing
(13)	Diuron	330-54-1	0,2	0,2	1,8	1,8
(14)	Endosulfan	115-29-7	0,005	0,0005	0,01	0,004
(15)	Fluorantheen	206-44-0	0,1	0,1	1	1
(16)	Hexachloor- Benzeen	118-74-1	0,01 <sup>8</sup>	0,01 <sup>8</sup>	0,05	0,05
(17)	Hexachloorbuta-Dieen	87-68-3	0,1 <sup>8</sup>	0,1 <sup>8</sup>	0,6	0,6
(18)	Hexachloor-cyclohexaan	608-73-1	0,02	0,002	0,04	0,02
(19)	Isoproturon	34123-59-6	0,3	0,3	1,0	1,0
(20)	Lood en zijn verbindingen	7439-92-1	7,2	7,2	niet van toepassing	niet van toepassing
(21)	Kwik en zijn verbindingen	7439-97-6	0,05 <sup>8</sup>	0,05 <sup>8</sup>	0,07	0,07
(22)	Naftaleen	91-20-3	2,4	1,2	niet van toepassing	niet van toepassing
(23)	Nikkel en zijn verbindin- gen	7440-02-0	20	20	niet van toepassing	niet van toepassing
(24)	Nonylfenolen (4-(para- nonyl)fenol)	104-40-5	0,3	0,3	2,0	2,0
(25)	Octylfenolen ((4-(1,1',3,3'- tetramethylbutyl)-fenol))	140-66-9	0,1	0,01	niet van toepassing	niet van toepassing
(26)	Pentachloor-Benzeen	608-93-5	0,007	0,0007	niet van toepassing	niet van toepassing
(27)	Pentachloorfenol	87-86-5	0,4	0,4	1	1
(28)	Polyaromatische koolwaterstoffen (PAK) <sup>9</sup>	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing	niet van toepassing
	Benzo(a)pyreen	50-32-8	0,05	0,05	0,1	0,1
	Benzo(b)fluorantheen	205-99-2	Σ=0,03	Σ=0,03	niet van toepassing	niet van toepassing
	Benzo(k)fluorantheen	207-08-9				
	Benzo(g,h,i)-peryleen	191-24-2	Σ=0,002	Σ=0,002	niet van toepassing	niet van toepassing
	Indeno(1,2,3-cd)pyreen	193-39-5				
(29)	Simazine	122-34-9	1	1	4	4
29 bis)	Tetrachloor-ethyleen	127-18-4	10	10	niet van toepassing	niet van toepassing





(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Nr.	Naam van de stof	CAS-nummer	JG-MKN <sup>1</sup> Land- oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	JG-MKN <sup>1</sup> Andere oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	MAC-MKN <sup>4</sup> Land- oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)	MAC-MKN <sup>4</sup> Andere oppervlakte- wateren <sup>2</sup> (µg/l)
29 ter)	Trichloor-ethyleen	79-01-6	10	10	niet van toepassing	niet van toepassing
(30)	Tributyltinverbin- dingen (Tributyl-tinkation)	36643-28-4	0,0002	0,0002	0,0015	0,0015
(31)	Trichloorbenzenen	12002-48-1	0,4	0,4	niet van toepassing	niet van toepassing
(32)	Trichloormethaan	67-66-3	2,5	2,5	niet van toepassing	niet van toepassing
(33)	Trifluraline	1582-09-8	0,03	0,03	niet van toepassing	niet van toepassing

<sup>1</sup> De richtwaarden in de kolommen 4 en 5 zijn normen uitgedrukt als jaargemiddelde (JG-MKN). Tenzij anders is aangegeven, zijn zij van toepassing op de totale concentratie van alle isomeren. Bij de toepassing van de richtwaarden geldt dat voor elk representatief monitoringspunt voor het waterlichaam het rekenkundig gemiddelde van de op verschillende tijdstippen in de loop van het jaar gemeten concentraties niet boven de norm ligt. De berekening van het rekenkundig gemiddelde en de te gebruiken analysemethode geschieden in overeenstemming met het bepaalde krachtens artikel 20 van de kaderrichtlijn water, met inbegrip van de wijze waarop een MKN wordt toegepast indien geen passende analysemethode bestaat die voldoet aan de minimale prestatiekenmerken.

<sup>2</sup> Landoppervlaktewateren omvatten rivieren en meren, inclusief hiervan afgeleide kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. Andere oppervlaktewateren omvatten kust- en overgangswateren, inclusief hiervan afgeleide kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen.

<sup>3</sup> De richtwaarden (milieukwaliteitsnormen, MKN) worden, met uitzondering van de richtwaarden voor cadmium, lood, kwik en nikkel uitgedrukt als totale concentratie in het volledige watermonster. Voor cadmium, lood, kwik en nikkel (metalen) hebben de MKN betrekking op de opgeloste concentratie. Dit is de opgeloste fase van een watermonster die wordt verkregen door filtratie over een filter van 0,45 µm of een gelijkwaardige voorbehandeling.

In het monitoringsprogramma kan worden bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de richtwaarden een correctie kan worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met:

a) natuurlijke achtergrondconcentraties voor metalen en hun verbindingen, indien deze de naleving van de MKN beletten; en b) de hardheid, de pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden.

<sup>4</sup> De richtwaarden in de kolommen 6 en 7 zijn uitgedrukt als maximaal aanvaardbare concentratie (MAC-MKN). Bij de toepassing van de richtwaarden geldt dat voor elk representatief monitoringspunt voor het waterlichaam geen enkele gemeten concentratie op enig representatief monitoringspunt in dit water boven de norm ligt.

<sup>5</sup> Voor de groep prioritair stoffen die vallen onder gebromeerde difenylethers (nr. 5), vermeld in Beschikking 2455/2001/EG, wordt alleen voor de congenen nr. 28, 47, 99, 100, 153 en 154 een richtwaarde vastgesteld.

<sup>6</sup> Voor cadmium en zijn verbindingen (nr. 6) zijn de richtwaarden afhankelijk van de hardheid van het water, ingedeeld in de volgende klassen: klasse 1: < 40 mg CaCO<sub>3</sub>/l, klasse 2: 40 tot < 50 mg CaCO<sub>3</sub>/l, klasse 3: 50 tot < 100 mg CaCO<sub>3</sub>/l, klasse 4: 100 tot < 200 mg CaCO<sub>3</sub>/l en klasse 5: ≥200 mg CaCO<sub>3</sub>/l.

<sup>7</sup> DDT totaal omvat de som van de isomeren 1,1,1-trichloor-2,2-bis(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 50-29-3), EU nummer 200-024-3); 1,1,1-trichloor-2-(o-chloorfenyl)-2-(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 789-02-6), EU nummer 212-024-332); 1,1-dichloor-2,2-bis(p-chloorfenyl)ethyleen (CAS-nummer 72-55-9) EU nummer 200-024-784); en 1,1-dichloor-2,2-bis(p-chloorfenyl)ethaan (CAS-nummer 7254-8). EU nummer 200-024-783);

<sup>8</sup> Deze milieukwaliteitseis heeft alleen betrekking op directe blootstelling. Er is hierin geen rekening gehouden met doorvergiftiging.

<sup>9</sup> Op de groep prioritair stoffen die onder polyaromatische koolwaterstoffen (PAK) vallen (nr. 28), is elke afzonderlijke MKN van toepassing, hetgeen betekent dat de MKN voor benzo(a)pyreen en de MKN voor de som van benzo(b)fluorantheen en benzo(k)fluorantheen en de MKN voor de som van benzo(g,h,i)perylene en indeno(1,2,3-cd)pyreen moeten worden nageleefd.

## Tabel 2 Richtwaarden voor goede chemische toestand oppervlaktewaterlichamen (biota)

In aanvulling op de richtwaarden die in tabel 1 voor die stoffen zijn opgenomen, gelden voor de volgende stoffen tevens richtwaarden die betrekking hebben op biota.

(1)	(2)	(3)	(4)
Nr.	Naam van de stof	CAS-nummer	MKN (µg/kg) <sup>10</sup>
(16)	Hexachloorbenzeen	118-74-1	20
(17)	Hexachloorbutadieen	87-68-3	10
(21)	Kwik en zijn verbindingen	7439-97-6	55

<sup>10</sup> Deze eis geldt voor weefsel van prooidieren (nat gewicht), met dien verstande dat in het monitoringsprogramma uit vissen, weekdieren, schaaldieren en andere biota de meest passende indicator wordt gekozen. In het monitoringsprogramma kan met inachtneming van het bepaalde in noot 9 onder bijlage I van de richtlijn prioritair stoffen worden bepaald dat met het oog op het toezicht op de naleving van de eis bij de monitoring wordt uitgegaan van een waarde voor de concentratie van die stof in oppervlaktewater, waarmee hetzelfde niveau van bescherming wordt geboden dat is beoogd met de milieukwaliteitseis voor biota.



## BIJLAGE II BIJ HET BESLUIT KWALITEITSEISEN EN MONITORING WATER 2009

Tabel 1 Richtwaarden voor goede ecologische kwaliteit oppervlaktewaterlichamen (stoffen)

EG-Nr.	Stofnaam	CAS-nummer	milieukwaliteits-eis oppervlaktewater totaal (µg/l, tenzij anders aangegeven) <sup>7,8,9</sup>	JG-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	JG-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)
2	2-amino-4-chloorfenol	95-85-2	10 l				
4	Arseen (en anorganische verbindingen daarvan)	7440-38-2	32				
5	Azinfos-ethyl	2642-71-9		0,0011	0,0013	0,011	–
6	Azinfos-methyl	86-50-0		0,0065	0,0004	0,014	0,0028
8	Benzidine	92-87-5	0,6*				
9	Benzylchloride (alfa-chloortolueen)	100-44-7	310				
10	Benzylideenchloride (alfa,alfadichloortolueen)	98-87-3	4,6*				
11	Bifenyl	92-52-4	1,5*				
14	Chlooralhydraat	302-17-0	500*				
15	Chloordaan	57-74-9	0,002				
16	Chloorazijnzuur	79-11-8		0,58	0,058	0,58	–0,058
17	2-chlooraniline	95-51-2		0,2	0,032	10	1,0
18	3-chlooraniline	108-42-9		0,41	0,065	4,6	0,46
19	4-chlooraniline	106-47-8		0,22	0,057	1,2	0,12
20	Chloorbenzeen	108-90-7	690				
21	1-Chloor-2,4-dinitrobenzeen	97-00-7	0,54*				
22	2-Chloorethanol	107-07-3	155*				
24	4-Chloor-3-methylfenol	59-50-7		6,4	0,64	64	6,4
25	1-Chloornaftaleen	90-13-1	0,77*				
26	Chloornaftalenen (technisch mengsel)		0,77*, <sup>1</sup>				
27	4-Chloor-2-nitroaniline	89-63-4	3				
28	1-Chloor-2-nitrobenzeen	88-73-3	29*				
29	1-Chloor-3-nitrobenzeen	121-73-3	0,55*				
30	1-Chloor-4-nitrobenzeen	100-00-5	19*				
31	4-Chloor-2-nitrotolueen	89-59-8	4*				
32	Chloornitrotoluenen (andere dan 4-Chloor-2-nitrotolueen)		16* <sup>1</sup>				
33	2-Chloorfenol	95-57-8		35	3,5	110	11
34	3-Chloorfenol	108-43-0	25	4	0,4	400	40
35	4-Chloorfenol	106-48-9	25	16	3,	89	18
36	Chloropreen (2-Chloor-1,3-butadien)	126-99-8		0,19	0,19	n.a.	n.a.
37	3-Chloorpropeen (allylchloride)	107-05-1		0,34	0,034	3,4	0,34
38	2-Chloortolueen	95-49-8	310				
39	3-Chloortolueen	108-41-8	310				
40	4-Chloortolueen	106-43-4	310				
41	2-Chloor-p-toluidine	615-65-6	36*				



EG-Nr.	Stofnaam	CAS-nummer	milieukwaliteits-eis oppervlaktewater totaal (µg/l, tenzij anders aangegeven) <sup>7,8,9</sup>	JG-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	JG-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)
42	Chloortoluidinen (andere dan 2-Chloor-p-toluidine)		6,2* <sup>1</sup>				
43	Cumafos	56-72-4		0,0034	0,00068	0,0074	0,00068
44	Cyaanuurzuurchloride (2,4,6-trichloor-1,3,5-triazine)	108-77-0	0,1*				
45	2,4-D (en zouten en esters van 2,4-D)	94-75-7	26				
47	Demeton	298-03-3	0,14				
48	1,2-Dibroomethaan	106-93-4		0,0033	0,4	0,0033	n.a.
49, 50, 51	Dibutyltin (kation)	683-18-1 818-08-6 1002-53-5		0,09	0,09	n.a.	n.a.
52	Dichlooranilinen		3 <sup>1</sup>				
53	1,2-Dichloorbenzeen	95-50-1	250				
54	1,3-Dichloorbenzeen	541-73-1	250				
55	1,4-Dichloorbenzeen	106-46-7	250				
56	Dichloorbenzidine	91-94-1		0,0000052	0,0000052	0,058	n.a.
57	Dichloordiisopropylether	108-60-1	10*				
58	1,1-Dichloorethaan	75-34-3	700				
60	1,1-Dichloorethyleen (vinylideenchloride)	75-35-4		9	0,9	90	9
61	1,2-Dichloorethyleen	540-59-0		6,8	0,68	n.a.	n.a.
63	Dichloornitrobenzenen		1,4* <sup>1</sup>				
64	2,4-Dichloorfenol	120-83-2		0,54	0,16	70	7
65	1,2-Dichloorpropaan	78-87-5		280	28	1300	130
66	1,3-Dichloorpropaan-2-ol	96-23-1	104*				
67	1,3-Dichloorpropeen	542-75-6		0,18	0,018	51	5,1
68	2,3-Dichloorpropeen	78-88-6	8				
69	Dichloorprop-P	15165-67-0		1,0	0,13	7,6	0,76
70	Dichloorvos	62-73-7		0,0006	0,00006	0,0007	0,00007
72	Diethylamine	109-89-7	20*				
73	Dimethoaat	60-51-5		0,07	0,07	0,7	0,7
74	Dimethylamine	124-40-3	7,5*				
75	Disulfoton	298-04-4	0,082				
78	Epichloorhydrine	106-89-8		0,65	0,065	6,5	n.a.
79	Ethylbenzeen	100-41-4	370				
80	Fenitrothion	122-14-5	0,009				
81	Fenthion	55-38-9	0,003				
82	Heptachloor	76-44-8	0,0005				
(82)	Heptachloor-epoxide		0,0005				
86	Hexachloorethaan	67-72-1		0,44	0,067	1,4	0,28
87	Isopropylbenzeen	98-83-8	4,2*				
88	Linuron	330-55-2	0,25				
89	Malathion	121-75-5	0,013				
90	MCPA	94-74-6		1,4	0,14	15	1,5



EG-Nr.	Stofnaam	CAS-nummer	milieukwaliteits-eis oppervlaktewater totaal (µg/l, tenzij anders aangegeven) <sup>7,8,9</sup>	JG-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	JG-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)
91	Mecoprop-p	93-65-2		18	1,8	160	16
93	Methamidophos	10265-92-6	0,016*				
94	Mevinfos	26718-65-0		0,00017	0,000017	0,017	0,0017
95	Monolinuron	1746-81-2		0,15	n.a.	0,15	n.a.
97	Omethoate	1113-02-6	1,2				
98	Oxydemeton-methyl	301-12-2	0,035				
(99)	Benz(a)anthraceen	56-55-3	0,03				
(99)	Fenantreen	85-01-8	0,3				
(99)	Chryseen	218-01-9	0,9				
100	Parathion	56-38-2	0,005				
(100)	Parathion-methyl	298-00-0	0,011				
101	PCB (en PCT)						
(101)	PCB-101	37680-73-2	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-118	31508-00-6	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-138	35065-28-2	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-153	35065-27-1	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-180	35065-29-3	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-28	7012-37-5	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
(101)	PCB-52	35693-99-3	8 µg/kg d.s. <sup>10</sup>				
103	Foxim	14816-18-3	0,082				
104	Propanil	709-98-8	0,07*				
105	Pyrazon (Chloridazon)	1698-60-8	7	27	-	190	-
107	2,4,5-T (en zouten en esters van 2,4,5-T)	93-76-5	9				
108	Tetrabutyltin	1461-25-2	1,6 <sup>2</sup> 0,017 <sup>3</sup>				
109	1,2,4,5-Tetra-chloorbenzeen	95-94-3	24				
110	1,1,2,2-Tetra-chloorethaan	79-34-5		8,0	0,8	84	8,4
112	Tolueen	108-88-3		74	7,4	550	55
113	Triazophos	24017-47-8		0,001	0,0001	0,02	0,002
114	Tributylfosfaat	126-73-8	13*				
116	Trichloorfon	52-68-6	0,001				
119	1,1,1-Trichloor-ethaan	71-55-6		21	2,1	54	5,4
120	1,1,2-Trichloor-ethaan	79-00-5		22	2,2	300	190
122	2,4,5 trichloor-fenol	95-95-4		0,13	0,13	2,6	2,0
122	2,4,6-trichloor-fenol	88-06-2		0,26	0,26	32	3,2
123	1,1,2-Trichloor-trifluorethaan	76-13-1	3,7*				
125-127	Trifenylnitacetaat, Trifenylnitchloride, Trifenylnit-hydroxide,	900-95-8, 639-58-7, 76-87-9	0,005 <sup>2,5</sup> 0,0009 <sup>3,5</sup>				
128	Vinylchloride (chloorethyleen)	75-01-4		0,09	0,09	n.a.	n.a.
129	xylenen <sup>5</sup>	108-38-3, 95-47-6, 106-42-3		2,44	0,24	24,4	4,88
132	Bentazon	25057-89-0		73	7,3	450	45
A	Titaan	7440-32-6	20 <sup>*,6</sup>				
B	Borium	7440-42-8	650 <sup>*,6</sup>				



EG-Nr.	Stofnaam	CAS-nummer	milieukwaliteits-eis oppervlaktewater totaal (µg/l, tenzij anders aangegeven) <sup>7,8,9</sup>	JG-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	JG-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Landoppervlaktewateren (µg/l)	MAC-MKN** Andere oppervlaktewateren (µg/l)
C	Uranium	7440-61-1	1 <sup>*,6</sup>				
D	Tellurium	13494-80-9	100 <sup>*,6</sup>				
E	Zilver	7440-22-4	0,08 <sup>*,2,6</sup> 1,2 <sup>*,3,6</sup>				
F	Octamethyltetrasiloxaan	556-67-2	0,5				
	Abamectine	71751-41-2		0,001	0,0000035	0,018	0,0009
	Ammonium-N	14798-03-9		0,304 <sup>11</sup>	n.a.	0,608 <sup>11</sup>	n.a.
	Antimoon	7440-36-0	7,2				
	Barium	7440-39-3		9,3	n.a.	148	n.a.
	Beryllium	7440-41-7		0,0092	n.a.	0,813	n.a.
	Captan	133-06-2		0,34	n.a.	0,34	n.a.
	Carbendazim	10605-21-7		0,6	n.a.	0,6	n.a.
	Chloorprofam	101-21-3	3,3				
	Chloortoluron	15545-48-9		0,4	0,04	2,3	0,23
	Chroom	7440-47-3		3,4	0,6	–	n.a.
	Deltamethrin	52918-63-5		0,0000031	n.a.	0,00031	n.a.
	Diazinon	333-41-5	0,037				
	Dimethanamid-P	163515-14-8		0,13	n.a.	1,6	n.a.
	Dithianon	3347-22-6		0,097	n.a.	0,36	n.a.
	Dodine	3-10-2439		0,44	n.a.	2	n.a.
	Esfenvaleraat	66230-04-4		0,0001	n.a.	0,00085	n.a.
	Fenamiphos	22224-92-6		0,012	n.a.	0,027	n.a.
	Fenoxycarb	72490-01-8		0,0003	n.a.	0,026	n.a.
	Fluoriden	16984-48-8	1,5 F mg/l*				
	Heptenofos	23560-59-0		0,002	0,0002	0,02	0,002
	Imidacloprid	138261-41-3		0,067	0,0036	0,2	0,36
	Lambda-cyhalothrin	91465-08-6		0,00002	n.a.	0,00047	n.a.
	Metsulfuron-methyl	74223-64-6		0,01	n.a.	0,03	n.a.
	Kobalt	7440-48-4		0,089	n.a.	1,36	0,21
	Koper	7440-50-8	3,8				
	Metazachloor	67129-08-2	34				
	Methabenzthiazuron	18691-97-9	1,8				
	Metolachloor	51218-45-2	0,2				
	Molybdeen	7439-98-7		7,2	n.a.	116	n.a.
	Pirimicarb	23103-98-2	0,09				
	Pirimifos-methyl	29232-93-7		0,0005	n.a.	0,0016	n.a.
	Propoxur	114-26-1	0,01				
	Pyridaben	96489-71-3		0,0017	0,00094	0,0062	0,0012
	Pyriproxyfen	95737-68-1		0,00003	n.a.	0,026	n.a.
	Selenium	7782-49-2		0,052	n.a.	24,6	2,6
	Styreen	100-42-5	570				
	Terbutylazine	5915-41-3	0,19*				
	Thallium	7440-28-0		0,013	n.a.	0,76	0,34
	Tin	7440-31-5		0,6	n.a.	36	n.a.
	Tolclofos-methyl	57018-04-9		1,2	n.a.	7,1	n.a.
	Teflubenzuron	83121-18-0		0,0012	n.a.	0,0017	n.a.
	Vanadium	7440-62-2	5,1				
	Zink	7440-66-6		7,8	3	15,6	n.a.

n.a. niet afgeleid, geen/onvoldoende gegevens

\* de weergegeven kwaliteitseis geldt voor de stof in opgeloste vorm

\*\* Voor definities van de begrippen JG-MKN en MAC-MKN en toelichting wordt verwezen naar de definities en toelichting die hieromtrent zijn opgenomen in bijlage I. De MKN worden, met uitzondering van de richtwaarden voor metalen uitgedrukt als totale concentratie in het volledige watermonster. Voor metalen hebben de MKN betrekking op de opgeloste concentratie. Dit is de opgeloste fase van een watermonster die wordt verkregen door filtratie over een filter van 0,45 µm of een gelijkwaardige voorbehandeling.

<sup>1</sup> Milieukwaliteitseis geldt voor individuele stoffen uit de groep.





<sup>2</sup> Milieukwaliteitseis geldt voor zoete oppervlaktewateren.

<sup>3</sup> Milieukwaliteitseis geldt voor zoute oppervlaktewateren.

<sup>5</sup> Milieukwaliteitseisen geldt voor de som van genoemde verbindingen.

<sup>6</sup> Voor de eisen die zijn opgenomen in de kolommen 5 t/m 7 kan in het monitoringsprogramma worden bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de richtwaarden een correctie kan worden toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met:

a) natuurlijke achtergrondconcentraties voor metalen en hun verbindingen, indien deze de naleving van de MKN beletten; en

b) de hardheid, de pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden.

Voor de eisen die zijn opgenomen in kolom 4 kan in het monitoringsprogramma worden bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de richtwaarden een correctie kan worden toegepast, waarbij de lokale achtergrondconcentratie bij de milieukwaliteitseis wordt opgeteld.

<sup>7</sup> De getalswaarden voor de totale concentratie in water gelden voor een zwevende stof concentratie van 30 mg/l. Zie voor de methode van standaardisatie bijlage 9 en bijlage 8 van het CIW-rapport 'Normen voor het waterbeheer' van mei 2000.

<sup>8</sup> De getalswaarden voor de totale concentratie in water zijn gebaseerd op een standaard samenstelling van zwevende stof van 20% organische stof en 40% lutum.

<sup>9</sup> In het monitoringsprogramma kan worden bepaald dat met het oog op het toezicht op de naleving van de milieukwaliteitseis oppervlaktewater totaal voor een stof bij de monitoring wordt uitgegaan van de waarde voor de concentratie van die stof in zwevend stof, die overeenkomt met het maximaal toelaatbaar risico (MTR), waarmee hetzelfde niveau van bescherming wordt geboden dat is beoogd met de milieukwaliteitseis oppervlaktewater totaal. Dit is toegestaan in situaties waarin de monitoring van de totale concentratie van die stof in oppervlaktewater onvoldoende waarborgen biedt dat betrouwbare en nauwkeurige informatie wordt verkregen die bruikbaar is voor het toezicht op de naleving van de milieukwaliteitseis en de monitoring van concentraties van de stof in zwevend stof betrouwbaarder of nauwkeuriger informatie oplevert.

<sup>10</sup> Deze eis betreft een milieukwaliteitseis voor zwevend stof. De getalswaarde voor zwevend stof is gebaseerd op een standaard samenstelling van zwevend stof van 20% organische stof en 40% lutum. In het monitoringsprogramma kan worden bepaald dat met het oog op het toezicht op de naleving van de milieukwaliteitseis zwevend stof voor PCB's bij de monitoring wordt uitgegaan van een waarde oppervlaktewater totaal, waarmee hetzelfde niveau van bescherming wordt geboden dat is beoogd met de milieukwaliteitseis zwevend stof. Dit is toegestaan indien voldoende waarborgen bestaan dat met de monitoring betrouwbare en nauwkeurige informatie wordt verkregen die bruikbaar is voor het toezicht op de naleving van de milieukwaliteitseis.

<sup>11</sup> Deze eis is uitgedrukt in mg N/ (NH<sub>4</sub>-N + NH<sub>3</sub>-N)l, en geldt bij een pH van 7,7 en een temperatuur van 15° C. In het monitoringsprogramma wordt bepaald dat bij toetsing van de resultaten van de monitoring aan de richtwaarden een correctie wordt toegepast, waarbij rekening wordt gehouden met de actuele pH en temperatuur.

## **Tabel 2 Richtwaarden voor goede ecologische toestand van natuurlijke oppervlaktewateren (andere kwaliteitselementen)**

Voor de andere kwaliteitselementen dan de overige chemische stoffen die zij opgenomen in tabel 1 gelden de referenties en maatlatten voor natuurlijke oppervlaktewateren die voor die kwaliteitselementen zijn opgenomen zijn opgenomen in: Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de kaderrichtlijn water, rapport STOWA 2007-32 en RWS-WD 2007 018 van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (vindplaats: <http://www.stowa.nl/>).



## BIJLAGE III BIJ HET BESLUIT KWALITEITSEISEN MONITORING WATER 2009

### Richtwaarden voor de goede chemische toestand van grondwaterlichamen

Tabel 1 Europees vastgestelde richtwaarden

Verontreinigende stof	Richtwaarde
Nitraten	50 mg/l
Werkzame stoffen in bestrijdingsmiddelen, met inbegrip van de relevante omzettings-, afbraak- en reactieproducten daarvan <sup>1</sup>	0,1 µg/l 0,5 µg/l (totaal) <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Onder 'bestrijdingsmiddelen' wordt verstaan: gewasbeschermingsmiddelen en biociden als omschreven in artikel 2 van richtlijn 91/414/EEG, respectievelijk artikel 2 van richtlijn 98/8/EG.

<sup>2</sup> Onder 'totaal' wordt verstaan: de som van alle tijdens de monitoringprocedure opgespoorde en gekwantificeerde afzonderlijke bestrijdingsmiddelen, met inbegrip van de relevante omzettings-, afbraak- en reactieproducten daarvan.

Tabel 2 Nationaal vastgestelde richtwaarden (drempelwaarden)

De richtwaarden die in deze tabel zijn vermeld, zijn de door Nederland ter uitvoering van artikel 3, eerste lid, onder b, en zesde lid, van de grondwaterrichtlijn vastgestelde drempelwaarden.

Grondwaterlichaam		Cl	Ni	As	Cd	Pb	P-tot
Code	Omschrijving	mg/l	µg/l	µg/l	µg/l	µg/l	mg/l
NLGW0001	Zand Eems	140	30	15,0	0,5	11	1,0
NLGW0008	Zout Eems	n.r.	30	19,5	0,5	11	8,2
NLGW0002	Zand Rijn-Noord	140	30	15,0	0,5	11	0,6
NLGW0007	Zout Rijn-Noord	n.r.	30	15,0	0,5	11	1,2
NLGW0009	Deklaag Rijn-Noord	140	30	15,0	0,5	11	0,3
NLGW0015	Wadden Rijn-Noord	240	30	15,0	0,5	11	5,4
NLGW0004	Zand Rijn-Midden	1990	30	15,0	0,5	11	0,8
NLGW0003	Zand Rijn-Oost	140	30	15,0	0,5	11	0,6
NLGW0010	Deklaag Rijn-Oost	160	30	15,0	0,5	11	1,6
NLGW0005	Zand Rijn-West	140	30	15,0	0,5	11	0,1
NLGW0011	Zout Rijn-West	n.r.	30	15,0	0,5	11	9,0
NLGW0012	Deklaag Rijn-West	200	30	15,0	0,5	11	4,5
NLGW0016	Duin Rijn-West	240	30	15,0	0,5	11	6,0
NLGW0006	Zand Maas	140	30	15,0	0,5	11	0,4
NLGW0013	Zout Maas	n.r.	30	19,5	0,5	11	8,2
NLGW0017	Duin Maas	240	30	15,0	0,5	11	5,4
NLGW0018	Maas-Slenk-diep	140	30	15,0	0,5	11	n.r.
NLGW0019	Krijt Zuid-Limburg	140	30	15,0	0,5	11	0,2
NLGWSC0001	Zoet grondwater in duingebieden	140	30	15,0	0,5	11	5,4
NLGWSC0002	Zoet grondwater in dekzand	140	30	15,0	0,5	11	0,2
NLGWSC0003	Zoet grondwater in kreekgebieden	1000	30	25,5	0,5	11	1,5
NLGWSC0004	Zout grondwater in ondiepe zandlagen	n.r.	30	21,0	0,5	11	5,4
NLGWSC0005	Grondwater in diepe zandlagen	1500	30	15,0	0,5	11	n.r.

n.r. = niet relevant



bron: vrom waterbeheerders; topografische ondergrond in Eurotopografie

### Kaart: Ligging grondwaterlichamen

#### Legenda

Grondwaterlichamen	Achtergrond
duin	bebouwing
wadden	water
kwelgebieden	stroomgebieden
zand met dmlaag	
idek(zand)	
vlg	
zout	
diep grondwater	



Rijkswaterstaat  
 Wetgeving: Wet op de Omgevingswet  
 1 2 3 4 5 6 7 8  
 Datum: 4-3-2009  
 Overl. L.A.T.  
 1:140.000



## BIJLAGE IV BIJ HET BESLUIT KWALITEITSEISEN MONITORING WATER 2009

**Tabel 1. Richtwaarden voor oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van voor menselijke consumptie bestemd water**

Parameter	Eenheid	Norm
Zuurgraad	pH	7,0–9,0
Kleurintensiteit	mg/l	50
Gesuspendeerde stoffen	mg/l	50
Temperatuur	°C	25 (O)
Geleidingsvermogen voor elektriciteit	mS/m bij 20°C	100
Geurverduunningsfactor bij 20°C	–	20
Chloride	mg/l Cl	200
Sulfaat	mg/l SO <sub>4</sub>	100
Fluoride	mg/l F	1
Ammonium	mg/l N	1,2
Organisch gebonden stikstof	mg/l N	2,5
Nitraat	mg/l NO <sub>3</sub>	50
Fosfaat	mg/l P	0,3
Zuurstof opgelost	mg/l O <sub>2</sub>	≥ 5
Chemisch zuurstofverbruik	mg/l O <sub>2</sub>	40
Biochemisch zuurstofverbruik	mg/l O <sub>2</sub>	6
Natrium	mg/l Na	120
Ijzer opgelost	mg/l Fe	0,3
Mangaan	µg/l Mn	500
Koper	µg/l Cu	50 (O)
Zink	µg/l Zn	200
Boor	µg/l B	1000
Arseen	µg/l As	20
Cadmium	µg/l Cd	1,5
Chroom (totaal)	µg/l Cr	20
Lood	µg/l Pb	30
Seleen	µg/l Se	10
Kwik	µg/l Hg	0,3
Barium	µg/l Ba	200
Cyanide	µg/l CN	50
Oppervlakte-actieve stoffen die reageren met methyleenblauw	µg/l	200
Met waterdamp vluchtige fenolen	µg/l C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH	5
Minerale olie	µg/l	200
Polycyclische aromatische koolwaterstoffen	µg/l	1
Humaan toxicologisch relevante gewasbeschermingsmiddelen, biociden, en hun relevante afbraakproducten (som)	µg/l	0,5
Gewasbeschermingsmiddelen, biociden en hun relevante afbraakproducten per afzonderlijke stof	µg/l	0,1
Choline-esterase remmers	µg/l	1
Bacteriën van de coligroep (totaal)	aantal per 100 ml	2000
Thermotolerante bacteriën van de coligroep	aantal per 100 ml	2000
Faecale streptococci	Aantal per 100 ml	1000
Algenbiomassa	µg/l chlorofyl-a	100

**Tabel 2. Streefwaarden voor oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater**

Parameter	Eenheid	Norm
Zuurgraad	pH	7,0–8,5
Gesuspendeerde stoffen	mg/l	25
Geleidingsvermogen voor electriciteit	mS/m bij 20 °C	100
Geurverduunningsfactor bij 20°C		3



Parameter	Eenheid	Norm
Chloride	mg/l Cl	150
Sulfaat	mg/l SO <sub>4</sub>	100
Fluoride	mg/l F	0,7
Ammonium	mg/l N	0,2
Organisch gebonden stikstof	mg/l N	1
Nitraat	mg/l NO <sub>3</sub>	25
Zuurstof opgelost	mg/l O <sub>2</sub>	> 6
Chemisch zuurstofverbruik	mg/l O <sub>2</sub>	30
Biochemisch zuurstofverbruik	mg/l O <sub>2</sub>	3
Natrium	mg/l Na	90
IJzer opgelost	mg/l Fe	0,1
Mangaan	µg/l Mn	50
Koper	µg/l Cu	20
Zink	µg/l Zn	200
Boor	µg/l B	1000
Arseen	µg/l As	10
Cadmium	µg/l Cd	1
Chroom (totaal)	µg/l Cr	20
Lood	µg/l Pb	30
Seleen	µg/l Se	10
Kwik	µg/l Hg	0,3
Barium	µg/l Ba	100
Cyanide	µg/l CN	50
Oppervlakte-actieve stoffen die reageren met methyleenblauw	µg/l	200
Met waterdamp vluchtige fenolen	µg/l C <sub>6</sub> H <sub>5</sub> OH	5
Minerale olie	µg/l	50
Polycyclische aromatische koolwaterstoffen	µg/l	0,2
Humaan toxicologisch relevante gewasbeschermingsmiddelen, biociden, en hun relevante afbraakprodukten (som)	µg/l	0,5
Gewasbeschermingsmiddelen, biociden en hun relevante afbraakprodukten per afzonderlijke stof	µg/l	0,1
Choline-esterase remmers	µg/l	1,0
Bacteriën van de coligroep (totaal)	aantal per 100 ml	50
Thermotolerante bacteriën van de coligroep	aantal per 100 ml	20
Faecale streptococci	aantal per 100 ml	20
Algenbiomassa	µg/l chlorofyl-a	100





## NOTA VAN TOELICHTING

<b>1. Inleiding</b>	<b>22</b>
<b>2. Eisen uit de Richtlijnen</b>	<b>22</b>
2.1. Kaderrichtlijn water	22
2.2. Grondwaterrichtlijn	23
2.3. Richtlijn prioritaire stoffen	23
2.4. Guidance documents	23
2.5. Implementatie op hoofdlijnen	24
<b>3. Opzet Besluit</b>	<b>24</b>
3.1. Milieukwaliteitseisen	24
3.2. Koppeling van milieukwaliteitseisen aan bevoegdheden	25
3.3. Koppeling aan plannen	26
3.4. Motivering van de uitzonderingen in het plan	26
3.5. doorwerking van de milieukwaliteitseisen via de plannen	27
3.6. Voorbeeld van het onderscheid tussen het effectgerichte en brongerichte spoor	28
3.7. De kwaliteitseisen krachtens dit besluit en de bevoegdheden krachtens de Wet ruimtelijke ordening	30
<b>4. Milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen</b>	<b>31</b>
4.1. Algemeen	31
4.2. Goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen	32
4.3. Goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen	33
4.4. Geen achteruitgang	36
4.5. Beoordeling goede toestand oppervlaktewaterlichaam	38
<b>5. Milieukwaliteitseisen voor grondwaterlichamen</b>	<b>40</b>
5.1. Algemeen	40
5.2. Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichamen	40
5.3. Chemische toestand grondwaterlichamen: kwaliteitsnormen en drempelwaarden	40
5.4. Beoordeling goede chemische toestand grondwaterlichaam	42
5.5. Geen achteruitgang; significante en aanhoudende trends	43
5.6. Bodemverontreiniging	43
<b>6. Beschermd gebieden en bijzondere functies</b>	<b>44</b>
6.1. Beschermd gebieden	44
6.2. Drinkwater	45
6.3. Natura-2000 gebieden	48
<b>7. Toepassen uitzonderingen</b>	<b>49</b>
7.1. Algemeen	49
7.2. Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, en het GEP	50
7.3. Termijnverlenging en doelverlaging	52
7.4. Tijdelijke achteruitgang en achteruitgang door nieuwe activiteiten	54
7.5. Voorbeeld van gebruik van uitzonderingen: temperatuur	55
<b>8. Monitoring</b>	<b>56</b>
<b>9. Bestuurlijke rolverdeling</b>	<b>60</b>
9.1. Verantwoordelijkheden bestuursorganen	60
9.2. Sturingsmogelijkheden	60
9.3. Provinciale milieuverordening	61
<b>10. Gevolgen overige wet- en regelgeving</b>	<b>62</b>
10.1. Gevolgen bestaande Richtlijnen	62
10.2. Nationale wetgeving	62
<b>11. Terugdringen van de administratieve lasten</b>	<b>62</b>
<b>12. Bedrijfs- en milieueffecten</b>	<b>62</b>
12.1. Bedrijfseffecten	62
12.2. Milieueffecten	63
<b>13. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	<b>64</b>
<b>14. Inspraak</b>	<b>66</b>
14.1. Inspraak	66
14.2. Parlement	67
<b>II. Artikelen</b>	<b>68</b>
<b>BIJLAGE BIJ NOTA VAN TOELICHTING</b>	<b>78</b>
Implementatietabellen	78



## I. Algemeen

Afkortingen van begrippen en verklarende toelichtingen bij begrippen	
amvb	algemene maatregel van bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
beheersplan	beheersplan in de zin van de Wwh. In de Waterwet wordt gesproken van beheerplan. Omdat op het tijdstip waarop het onderhavige besluit in werking treedt, de Wwh van kracht is en nog niet is vervangen door de Waterwet, wordt in deze toelichting gesproken van beheersplan. In de Natuurbeschermingswet 1998 wordt van beheerplan gesproken.
Bkmw	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water. Dit besluit wordt grotendeels ingetrokken bij inwerkingtreding van het Bkmw 2009
Bkmw 2009	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009
drinkwater	voor menselijke consumptie bestemd water in de zin van de Krw
water bestemd voor drinkwaterwinning	oppervlaktewater of grondwater dat op een waterwinlocatie wordt onttrokken ten behoeve van de productie van drinkwater
Gwr	grondwaterrichtlijn <sup>1</sup>
Implementatiewet Krw	de wet waarmee de Krw <sup>2</sup> op hoofdlijnen is geïmplementeerd.
JG-MKN	de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm. Dit is een norm voor chronische blootstelling.
Krw	kaderrichtlijn water <sup>3</sup>
maatregelenprogramma	maatregelenprogramma als bedoeld in artikel 11 Krw. In Nederland zijn de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van het stroomgebiedbeheersplan verspreid opgenomen in de verschillende waterplannen. Alle maatregelen samen vormen het maatregelenprogramma.
MAC-MKN	de milieukwaliteitsnorm voor de maximaal acceptabele concentratie. Dit is een norm voor acute blootstelling.
milieukwaliteitseis	milieukwaliteitseis in de zin van hoofdstuk 5 Wm. Milieukwaliteitseisen worden in de Krw aangeduid als milieukwaliteitsnormen. Zij worden gebruikt in het kader van het effectgerichte beleid dat zich op de vereiste waterkwaliteit richt. In de Krw wordt ook het bredere begrip milieudoelstellingen gebruikt, dat niet alleen de milieukwaliteitsnormen in het effectgerichte beleid omvat maar ook de eisen die in het brongerichte beleid aan lozingen, verliezen en andere emissies van verontreinigende stoffen worden gesteld.
Minister van LNV	Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Minister van V en W	Minister van Verkeer en Waterstaat
Minister van VROM	Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Rps	Richtlijn prioritaire stoffen <sup>4</sup>
stroomgebiedbeheersplan	stroomgebiedbeheersplan als bedoeld in artikel 13 Krw. In Nederland is het stroomgebiedbeheersplan opgenomen in het Plan voor de waterhuishouding op grond van de Wwh
waterplan	plan op grond van de Wwh dan wel, na inwerkingtreding van die wet, de Waterwet
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wwh	Wet op de waterhuishouding. Deze wet zal in de loop van de eerste planperiode (2009-2015) worden vervangen door de Waterwet.
nieuwe zwemwaterrichtlijn	zwemwaterrichtlijn <sup>5</sup>
oude zwemwaterrichtlijn	zwemwaterrichtlijn <sup>6</sup>

<sup>1</sup> Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372).

<sup>2</sup> Wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PBEG L 327).

<sup>3</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEU L 327).

<sup>4</sup> Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG.

<sup>5</sup> Richtlijn 2006/7/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende het beheer van de zwemwaterkwaliteit.

<sup>6</sup> Richtlijn 76/160/EEG van de Raad van 8 december 1975 betreffende de kwaliteit van zwemwater.



## 1. Inleiding

Dit besluit is vastgesteld op basis van artikel 5.1Wm en bevat milieukwaliteitseisen ter implementatie van de waterkwaliteitsnormen van Kaderrichtlijn water (Krw) en de op deze richtlijnen gebaseerde Grondwaterrichtlijn (Gwr) en Richtlijn prioritair stoffen (Rps). In de bijlage bij deze nota van toelichting zijn implementatietabellen opgenomen, waarin wordt aangegeven welke bepalingen van deze richtlijnen met dit besluit worden geïmplementeerd.

De waterkwaliteitsnormen geven aan welke kwaliteit oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen moeten hebben. De Krw schrijft voor dat de lidstaten ter verwezenlijking van de vereiste waterkwaliteit voor elk stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan en een maatregelenprogramma opstellen. De plannen en maatregelenprogramma's zijn in Nederland gebaseerd op de Wwh, die gedurende de looptijd van de eerste planperiode vervangen zal worden door de Waterwet.

## 2. Eisen uit de richtlijnen

### 2.1. Kaderrichtlijn water

De Krw is gericht op de verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater. In de Krw ligt de nadruk op een integrale aanpak van het waterbeheer. De eenheid voor het waterbeheer is het stroomgebieddistrict (artikelen 2, punt 15, en 3 Krw). Een stroomgebied (al dan niet opgedeeld in deelstroomgebieden) is in feite een rivier die in zee uitmondt en het hele gebied dat op die rivier afwatert. Eén of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren vormen een stroomgebieddistrict. In Nederland zijn vier stroomgebieddistricten aangewezen: Rijn, Maas, Schelde en Eems. Deze stroomgebieddistricten zijn onderdeel van internationale stroomgebieddistricten (artikel 3, derde lid, Krw), waarvoor de betrokken lidstaten een gezamenlijk gecoördineerd waterbeheer moeten voeren (artikel 3, vierde lid, Krw). In Nederland is de Minister van V en W tezamen met de Ministers van VROM en van LNV, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren, aangewezen als stroomgebiedautoriteit (artikel 3, tweede lid, Krw).

Binnen de stroomgebieddistricten moeten kleinere waterenheden met dezelfde karakteristieken worden aangewezen: de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. De waterlichamen moeten worden vermeld in het stroomgebiedbeheersplan (bijlage VII Krw<sup>1</sup>, geïmplementeerd met artikel 7, vierde lid, Wwh). De waterlichamen zijn het aangrijpingspunt voor het waterbeheer dat wordt aangestuurd via de milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn gesteld.

Een stroomgebiedbeheersplan moet voor elk stroomgebieddistrict om de zes jaar worden vastgesteld (artikel 13 Krw).<sup>2</sup> In dit plan wordt aangegeven hoe de lidstaat de milieudoelstellingen voor het stroomgebieddistrict denkt te gaan realiseren.<sup>3</sup> Aan het plan moet een maatregelenprogramma worden gekoppeld, dat eveneens om de zes jaar moet worden vastgesteld (artikel 11 Krw). Hierin wordt aangegeven welke concrete maatregelen zullen worden genomen om de milieudoelstellingen te realiseren. De eerste plannen en programma's moeten uiterlijk 22 december 2009 zijn vastgesteld. Inspraak van de burger is een belangrijk vereiste voor de totstandkoming van de plannen.<sup>4</sup>

De milieudoelstellingen van de Krw zijn weergegeven in artikel 4 Krw. De Krw bepaalt onder meer dat in 2015 voor alle oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in principe een goede oppervlaktewatertoestand, onderscheidenlijk goede grondwatertoestand, moet worden bereikt. Deze milieudoelstellingen geven invulling aan het effectgerichte beleid voor de waterlichamen. Daarnaast kent de Krw milieudoelstellingen die invulling geven aan het brongerichte beleid, waaronder het tegengaan en beperken van lozingen, emissies en verliezen van bepaalde verontreinigende stoffen wordt verstaan. Deze worden niet via dit besluit geïmplementeerd.

<sup>1</sup> Zie ook richtsnoer: Identification of Water Bodies; horizontal guidance document on the application of the term 'water body' in the context of the Water Framework Directive, 15 January 2003, o.a. p. 4.

<sup>2</sup> Zie onder meer: Guidance on the planning process, February 2003.

<sup>3</sup> In bijlage VII Krw is meer in detail aangegeven wat de inhoud van een stroomgebiedbeheersplan moet zijn. Verspreid over de Krw worden belangrijke vereisten aan de inhoud gesteld.

<sup>4</sup> Artikel 14 Krw ('voorlichting en raadpleging van het publiek'). Zie onder meer: Guidance on public participation in relation to the water framework directive; Active involvement, Consultation and Public access to information, Final version, December 2002.



De milieudoelstellingen voor de goede watertoestand moeten objectief worden onderbouwd volgens de beste wetenschappelijke kennis die voorhanden is.<sup>5</sup> Er mogen bij de normstelling voor de verschillende onderdelen van de goede watertoestand dus geen maatschappelijke afwegingen worden gemaakt. Maatschappelijke afwegingen komen eerst aan de orde bij het maken van een uitzondering op de milieudoelstellingen, zoals weergegeven in artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting). De gevallen waarin gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden zullen worden vermeld in het stroomgebiedbeheersplan (conform bijlage VII, onderdeel A, punt 5, Krw), in Nederland de waterplannen van de Wwh/Waterwet (zie hierover de toelichting in paragraaf 2.5 en hoofdstuk 3).

De Krw vereist een gefaseerde aanpak. De eerste fase van de implementatie van de Krw bestond uit de omzetting van de bepalingen van de richtlijn in nationale regelgeving. Dit is gebeurd via de Implementatiewet Krw. Ter uitvoering van artikel 8 Krw is vervolgens door wijziging van het Bkmw geregeld dat voor elk stroomgebieddistrict een monitoringsprogramma moet worden vastgesteld. Met het onderhavige besluit worden de milieukwaliteitsnormen vastgesteld. Bij de opstelling van de waterplannen moet hiermee rekening worden gehouden. De in de waterplannen opgenomen maatregelen moeten op 22 december 2012 operationeel zijn (artikel 11, zevende lid, Krw). De in dit besluit opgenomen milieudoelstellingen moeten op 22 december 2015 zijn gerealiseerd (artikel 4, eerste lid, Krw), tenzij een beroep is gedaan op de mogelijkheid van fasering (artikel 4, vierde lid, Krw) of doelverlaging (artikel 4, vijfde lid, Krw) (zie over de toepassing van deze uitzonderingen hoofdstuk 7).

## 2.2. Grondwaterrichtlijn

De Gwr is vastgesteld ter uitvoering van artikel 17 Krw en heeft specifiek betrekking op grondwater. De Gwr geeft:

- criteria voor de beoordeling van een goede chemische toestand van het grondwater, en
- criteria voor het vaststellen van significante en aanhoudende stijgende trends en de omkering daarvan.

Daarnaast vult de Gwr de Krw aan met bepalingen ter voorkoming of beperking van de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater en wordt beoogd de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen te voorkomen. Dit zijn bepalingen in het kader van het brongerichte beleid. Daarbij richt de richtlijn zich in beginsel op alle relevante bronnen.

Met het onderhavige besluit worden de milieukwaliteitsnormen van de Gwr geïmplementeerd. De brongerichte bepalingen worden in Nederland geïmplementeerd met bestaande regelgeving.

## 2.3. Richtlijn prioritaire stoffen

De Rps geeft invulling aan artikel 16 Krw. Prioritaire stoffen zijn verontreinigende stoffen of groepen van stoffen die een hoog risico vormen voor of via het aquatisch milieu. De prioritaire gevaarlijke stoffen zijn een belangrijke subcategorie. Deze stoffen vormen een nog hoger risico. In het kader van de brongerichte aanpak moeten de emissies, lozingen en verliezen geleidelijk worden beëindigd. Dit wordt echter niet geregeld in dit besluit.

De Rps bevat daarnaast ook weer milieukwaliteitsnormen. Deze worden met het onderhavige besluit worden geïmplementeerd, in de vorm van milieukwaliteitseisen die gekoppeld zijn aan de waterplannen

## 2.4. Guidance documents

De Krw, Gwr en Rps vormen een complex geheel van bepalingen over de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater die moet worden gerealiseerd. Over bepaalde onderdelen van de richtlijnen zijn in het kader van de 'Common implementation strategy' (CIS) in samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie zogenaamde 'guidance documents' of richtsnoeren ontwikkeld. Hierin wordt praktische informatie gegeven over een aantal technische aspecten van de richtlijnen. De richtsnoeren zijn juridisch niet verbindende documenten die tot doel hebben in de EU een coherente implementatie van de richtlijnen te bewerkstelligen. Het instrument richtsnoeren is ook bij andere richtlijnen niet onbekend, maar in dit geval is een groot aantal richtsnoeren vastgesteld dan wel in

<sup>5</sup> In bijlage V Krw worden alleen objectieve criteria voor vaststelling van de milieudoelstellingen genoemd. In rubriek 1.2.6 wordt met name aangegeven dat de normen moeten zijn gebaseerd op wetenschappelijke of gelijkwaardige en even vergelijkbare gegevens. Zie voorts de definitie van de GCT van grondwater, in bijlage V, rubriek 2.3.2, Krw; Guidance Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Final version, 20 June 2005, p. 4, punten 3 en 4, en p. 11–12; Guidance Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive allowed for new modifications or new sustainable human activities (WFD Article 4.7), version no. 6.0, 30 October 2006, p. 5; Guidance Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Article 4.4–4.6, version 3, 12 July 2007, p. 4.



voorbereiding. Dit geeft niet alleen aan dat de richtlijnen complex zijn, maar ook dat internationale samenwerking, afstemming en coördinatie belangrijk is. De aanpak van de richtlijnen is namelijk gericht op een samenhangend waterbeheer binnen de internationale stroomgebiedsdistricten. Daarom zijn bij het opstellen van dit besluit, naast de tekst van de richtlijn, ook de richtsnoeren als uitgangspunt gebruikt. In deze toelichting is een aantal concrete verwijzingen naar de richtsnoeren opgenomen. Voor extra informatie over de interpretatie, toepassing en achtergronden van de richtlijnen in algemene zin wordt naar de richtsnoeren verwezen. Zij zijn te vinden op de volgende website: <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/publicaties/europese-guidances/>.

## 2.5. Implementatie op hoofdlijnen

De Krw, de Gwr en de Rps vereisen van de lidstaten dat deze voor elk oppervlaktewaterlichaam en grondwaterlichaam in beginsel de goede watertoestand verwezenlijken. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG<sup>6</sup> moeten alle elementen van de goede watertoestand wettelijk worden vastgelegd, met inbegrip van de normen voor een goede ecologische toestand. Dit is op ambtelijk niveau bevestigd door de Europese Commissie.

De Krw is in Nederland omgezet in nationale regelgeving door middel van de Implementatiewet Krw. Bij de uitvoering van deze EG-richtlijn is het algemene kabinetsbeleid van strikte implementatie gevolgd, dat wil zeggen dat de wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht verplicht is en dat geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid om daarbij ook nationaal beleid mee te nemen. Daarbij is er uitdrukkelijk voor gekozen de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer te handhaven<sup>7</sup>.

Voor de vaststelling van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's wordt gebruik gemaakt van het planstelsel van de Wwh en de Waterwet. De milieukwaliteitseisen die in dit besluit worden gesteld, zijn voor de eerste planperiode gericht op de opstelling van waterplannen op grond van de Wwh, maar de uitvoering van de maatregelen die hiertoe in de waterplannen zijn opgenomen vindt plaats op grond van de Waterwet, die de Wwh in de loop van deze planperiode zal vervangen. Voor volgende planperiodes is alleen nog de Waterwet relevant.

Het planstelsel van de Wwh kent een opbouw van plannen op waterschapsniveau, kaderstellende plannen op provinciaal niveau en op Rijksniveau de Nota voor de waterhuishouding en het beheersplan voor de rijkswateren (zie uitgebreider: paragraaf 3.3). De afstemming bij de voorbereiding van deze waterplannen geschiedt in twee fasen, die als 'trapje op' en 'trapje af' worden aangeduid. Waterschappen stellen hun plannen<sup>8</sup> op, de provincies beoordelen deze en stellen zelf ook plannen<sup>9</sup> op en deze worden op hun beurt beoordeeld door de Minister van V en W, die zelf ook weer een plan<sup>10</sup> opstelt ('trapje op'). Zo nodig geeft de minister de provincies (al dan niet formeel) aanwijzingen omtrent de inrichting van hun plannen, en de provincies, op hun beurt, aan de waterschappen ('trapje af') voordat de plannen definitief worden vastgesteld. Aldus wordt op stroomgebiedniveau de vereiste beleidscoördinatie gewaarborgd. De op nationaal niveau vastgestelde Nota voor de waterhuishouding bevat de vier stroomgebiedbeheersplannen voor de stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems.

Door in dit besluit de milieukwaliteitseisen te koppelen aan de waterplannen is de implementatie van de milieudoelstellingen van de Krw op de vereiste juridisch verbindende wijze gewaarborgd (zie hoofdstuk 3).

## 3. Opzet van het besluit

### 3.1. Milieukwaliteitseisen

In de Implementatiewet Krw is ervoor gekozen de milieudoelstellingen van de Krw te implementeren via een amvb op basis van artikel 5.1Wm. Deze bepaling geeft de bevoegdheid om voor onderdelen van het milieu milieukwaliteitseisen te stellen. Deze eisen moeten worden gekoppeld aan de uitoefening van bij de amvb aan te wijzen bevoegdheden

Gelet op de eerdere ervaringen met de luchtkwaliteitseisen is bij het opstellen van dit besluit uitgangspunt geweest dat ten opzichte van de Krw geen verdergaande verplichtingen in het leven worden geroepen, die de besluitvorming over concrete projecten en activiteiten kunnen belemmeren

<sup>6</sup> Arrest van het Hof van Justitie van de EG van 10 mei 2001 in zaak C-152/98.

<sup>7</sup> Memorie van toelichting bij de Implementatiewet kaderrichtlijn water; Kamerstukken II 2002/03, 28 808, nr. 3, p. 20.

<sup>8</sup> Beheersplan van de kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder, doorgaans de waterschappen (artikel 9 Wwh).

<sup>9</sup> Provinciaal plan voor de waterhuishouding (artikel 7 Wwh).

<sup>10</sup> Nota voor de waterhuishouding (artikel 3 Wwh). Daarnaast stelt de minister voor wateren die onder beheer van het Rijk staan, het beheersplan voor de rijkswateren op (artikel 5 Wwh).





zonder dat de Krw dit vereist. Daarom richten de milieukwaliteitseisen zich uitsluitend op de waterplannen, waarin wordt aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om de vereiste waterkwaliteit te realiseren.

In dit besluit worden ter implementatie van de Krw de volgende milieukwaliteitseisen vastgelegd:

- Voor oppervlaktewaterlichamen:
  - de goede chemische toestand (zie artikel 2, onder punt 24 Krw): milieukwaliteitsnormen voor prioritair stoffen (Rps), inclusief 8 stoffen afkomstig uit de richtlijn 2006/11/EG en dochterrichtlijnen (zie paragraaf 4.2);
  - de goede ecologische toestand voor typen natuurlijke oppervlaktewaterlichamen (zie artikel 2, onder punt 22, Krw): de uit de Krw voortvloeiende milieukwaliteitseisen voor biologische kwaliteitselementen alsmede de hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen (waaronder overige relevante stoffen) die mede bepalend zijn voor de biologische kwaliteitselementen (zie paragraaf 4.3);
- Voor grondwaterlichamen (mede ter implementatie van de Gwr):
  - de goede chemische toestand: de grondwaterkwaliteitsnormen uit de Gwr en de nationaal af te leiden drempelwaarden (zie paragraaf 5.2);
  - de goede kwantitatieve watertoestand: er mag aan het grondwaterlichaam niet meer water worden onttrokken dan het jaarlijks ontvangt (zie paragraaf 5.3);
  - stijgende trends van concentraties van stoffen: deze moeten worden omgebogen (zie paragraaf 5.4)
- Voor beschermde gebieden:
  - aanvullende bescherming van beschermde gebieden, waaronder worden verstaan wateren die een specifieke functie vervullen als bedoeld in bijlage IV Krw, zoals water dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater (zie hoofdstuk 6).

Daarnaast worden in dit besluit de voorwaarden gesteld waaronder van de bovenstaande eisen mag worden afgeweken (zie paragraaf 3.4).

### *3.2. Regeling van milieukwaliteitseisen in de Wet milieubeheer*

Ingevolge artikel 5.1, eerste lid, Wm kunnen bij amvb eisen worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu vanaf een daarbij te bepalen tijdstip.

Vervolgens verplicht artikel 5.2 Wm tot het leggen van de zogenaamde koppeling: bij de amvb moeten bevoegdheden worden aangewezen bij de uitoefening waarvan de grenswaarden in acht moeten worden genomen (hetgeen betekent dat daarvan niet mag worden afgeweken) en met de richtwaarden rekening moet worden gehouden. In paragraaf 7.1 wordt hierop uitgebreid ingegaan.

Volgens artikel 5.1, derde lid, moeten milieukwaliteitseisen worden aangemerkt als grenswaarde of als richtwaarde. Een grenswaarde geeft een kwaliteit aan die op het in de amvb aangegeven tijdstip tenminste moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, ten minste in stand gehouden moet worden. Een richtwaarde geeft een kwaliteit aan die op het in de amvb aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden in stand gehouden (artikel 5.1, derde lid). De bedoeling hiervan is dat de status van een milieukwaliteitseis duidelijk is: mag er van worden afgeweken of moet er onder alle omstandigheden aan worden voldaan.

De Krw vereist niet om aan te geven of milieukwaliteitsnormen grenswaarden of richtwaarden zijn. In de Krw is slechts bepaald dat de milieukwaliteitsnormen met behulp van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's moeten worden gerealiseerd en dat daarbij (uitsluitend) de uitzonderingsmogelijkheden mogen worden toegepast, die in artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw zijn aangegeven. Deze uitzonderingen houden verband met de gevolgen voor andere maatschappelijke belangen, de kosten en de haalbaarheid van de maatregelen die nodig zijn om de milieukwaliteitsnormen te realiseren. De milieukwaliteitsnormen van de Krw kunnen in de terminologie van de Wet milieubeheer worden beschouwd als 'grenswaarde, tenzij ...' maar met evenveel recht als 'richtwaarde, mits ...'. Voor de uitkomst en de motivering van de uitzondering maakt dit geen enkel verschil.

In het besluit is ervoor gekozen om de milieukwaliteitsnormen aan te duiden als richtwaarden (in de zin van de Wm). Van deze richtwaarden mag uitsluitend worden afgeweken indien dit ook volgens artikel 4, derde t/m zevende lid, Krw is toegestaan. Doordat in het besluit naar deze uitzonderingsmogelijkheden van de Krw wordt verwezen, geldt hierbij de letterlijke tekst van de Krw. Met het begrip richtwaarde wordt het uitgangspunt tot uitdrukking gebracht dat niet onder alle omstandigheden aan de milieukwaliteitseisen hoeft te worden voldaan. Bovendien zal in Nederland in de waterplannen voor het merendeel van de waterlichamen een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden van de Krw worden gedaan, zodat ook om die reden het begrip richtwaarde passend is.



### 3.3. Koppeling van de milieukwaliteitseisen aan de waterplannen

De waterkwaliteitseisen worden in het onderhavige besluit alleen gekoppeld aan de bevoegdheid tot het vaststellen van waterplannen.

Hierin moeten onder meer de maatregelen worden opgenomen, die nodig zijn om de milieudoelstellingen te realiseren (artikel 11 Krw). De maatregelen moeten uiterlijk drie jaren na opnemings in de waterplannen operationeel zijn (artikel 3, zesde lid, artikel 5, vijfde lid, artikel 7, zesde lid, en artikel 9, zesde lid, Wwh). In de Waterwet en het daarop gebaseerde Waterbesluit is in een vergelijkbare regeling voorzien. De waterplannen zullen voor de eerste planperiode uiterlijk op 22 december 2009 moeten zijn vastgesteld.

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 het door de Krw, Gwr en Rps beoogde resultaat in het effectgerichte spoor (vereiste waterkwaliteit) tijdig wordt verwezenlijkt. Het beoogde resultaat houdt in dat stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's worden opgesteld en uitgevoerd, waarmee voor alle waterlichamen de milieukwaliteitsnormen worden verwezenlijkt.

De Wwh kent een planstructuur met waterplannen op verschillende bestuursniveaus:

- op nationaal niveau: de vaststelling van de Nota voor de waterhuishouding (artikel 3, eerste lid, Wwh) en het beheersplan voor de rijkswateren (artikel 5, eerste lid, Wwh) door de ministers van V en W, van VROM en van LNV;
- op provinciaal niveau: de vaststelling van de provinciale plannen voor de waterhuishouding door provinciale staten (artikel 7, eerste lid, Wwh);
- op regionaal niveau: de vaststelling van de beheersplannen door een kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder (artikel 9, eerste lid, Wwh).

Voor oppervlaktewater houdt artikel 4, eerste lid, van dit besluit in dat het bevoegd gezag bij de vaststelling van bovengenoemde waterplannen voor elk daarin opgenomen oppervlaktewaterlichaam rekening houdt met de richtwaarde dat met ingang van 22 december 2015 een goede oppervlaktewatertoestand is bereikt.

Voor grondwater is in artikel 7, eerste lid, bepaald dat het provinciaal bestuur bij de vaststelling van een provinciaal plan voor de waterhuishouding rekening houdt met de richtwaarde dat met ingang van 22 december 2015 voor alle grondwaterlichamen een goede grondwatertoestand is bereikt. Eveneens voor grondwater is in artikel 10, eerste lid, geregeld dat het provinciaal bestuur bij de vaststelling van een provinciaal plan voor de waterhuishouding er rekening mee houdt dat met ingang van 22 december 2009 in grondwaterlichamen geen significante en aanhoudende stijgende trends plaatsvinden.

Bij de vaststelling van de waterplannen kan voor een waterlichaam gemotiveerd worden afgeweken van de bij dit besluit vastgestelde richtwaarden (meer hierover in paragraaf 3.4)

De waterbeheerder neemt in zijn waterplan ter verwezenlijking van de vereiste waterkwaliteit de maatregelen op waarvoor hij zelf verantwoordelijk is. Voor de overige maatregelen ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen van artikel 4 Krw kan worden volstaan met verwijzingen naar de beleidsdoelstellingen die in afwijking van de richtwaarden van het besluit zijn opgenomen in de waterplannen van andere waterbeheerders, de in die plannen opgenomen maatregelen, de overeengekomen maatregelen van gemeenten en generiek beleid op nationaal en provinciaal niveau. De plannen tezamen bieden het volledige beeld van de haalbare en betaalbare maatregelen die in Nederland zullen worden getroffen om de milieudoelstellingen te verwezenlijken. Vervolgens wordt op basis van de monitoring gecontroleerd of deze in de praktijk ook daadwerkelijk worden gehaald. Zo nodig worden aanvullende maatregelen in het desbetreffende waterplan opgenomen om de doelstellingen alsnog te halen.

In het stroomgebiedbeheersplan moet op grond van de Krw een samenvatting worden opgenomen van alle maatregelen die volgens de maatregelenprogramma's zullen worden getroffen. Dit gebeurt in de Nota voor de waterhuishouding, die voor Nederland de stroomgebiedbeheersplannen bevat.

### 3.4. Gebruik van de afwijkingmogelijkheden in de waterplannen

Op basis van artikel 4, derde lid, Krw, is het mogelijk om oppervlaktewaterlichamen de status sterk veranderd of kunstmatig te geven. Voor deze waterlichamen moet een goed ecologisch potentieel (GEP; artikel 2, onder punt 23, Krw) worden vastgesteld, die in plaats van de goede ecologische toestand moet worden verwezenlijkt. Van deze mogelijkheid kan gebruik worden gemaakt indien de maatregelen ter verwezenlijking van de goede ecologische toestand wijzigingen van de hydromorfologische kenmerken van die waterlichamen zouden meebrengen, die significante negatieve effecten hebben op bepaalde specifieke functies die een waterlichaam vervult, of voor andere belangen die in het geding zijn, zoals scheepvaart, havenfaciliteiten, of de drinkwater- of energievoorziening. Voor



wateren in beheer van het rijk wordt het goede ecologische potentieel vastgesteld in het beheerplan voor de rijkswateren, voor de overigen wateren in het provinciaal plan voor de waterhuishouding.

Artikel 4, vierde lid, Krw biedt de mogelijkheid van termijnverlenging. Dit is een algemene uitzonderingsmogelijkheid voor alle oppervlakte- en grondwaterlichamen, waarvan gebruik kan worden gemaakt als de noodzakelijke maatregelen technisch niet haalbaar of onevenredig duur zijn of natuurlijke omstandigheden tijdige verbetering van de waterkwaliteit beletten.

Artikel 4, vijfde lid, Krw maakt het mogelijk over te gaan tot doelverlaging. Dit is ook weer een algemene uitzonderingsmogelijkheid, waarvan gebruik kan worden gemaakt wanneer het waterlichaam in dusdanige mate door menselijke activiteiten is aangetast of wanneer de natuurlijke toestand zodanig is, dat het bereiken van de waterkwaliteitsnormen niet haalbaar is of onevenredig duur zou zijn.

De toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, vierde en vijfde lid, Krw vindt voor de oppervlaktewaterlichamen die bij het rijk in beheer zijn, plaats in het beheersplan voor de rijkswateren en voor de overige oppervlaktewaterlichamen en voor grondwaterlichamen in het provinciaal plan voor de waterhuishouding. Het gebruik van een uitzonderingsmogelijkheid moet in deze plannen goed worden gemotiveerd. Bij de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden moet voor het waterlichaam waarop de uitzondering betrekking heeft, rekening worden gehouden met de effecten van alle maatregelen die op de verschillende bestuursniveaus kunnen worden getroffen om de kwaliteit van dat waterlichaam te verbeteren, en niet alleen met de maatregelen die het bestuursorgaan dat het waterplan vaststelt, zelf kan nemen.

Een waterplan kan alleen het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld, tot het nemen van maatregelen verplichten.

Een waterschap kan in zijn beheersplan geen toepassing geven aan de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt, maar is hiervoor afhankelijk van de toepassing hiervan door het rijk of de provincie in hun plannen. Het waterschap kan voor de motivering van zijn maatregelenpakket verwijzen naar het desbetreffende plan, waarin voor het waterlichaam van de uitzonderingsmogelijkheid gebruik is gemaakt.

In het stroomgebiedbeheersplan moet op grond van de Krw een samenvatting worden opgenomen van alle maatregelen die volgens de maatregelenprogramma's zullen worden getroffen. Coördinatie van de waterplannen en de daarin opgenomen maatregelen is dus vereist. Deze vindt plaats via de gecoördineerde totstandkoming van de plannen (zie ook paragraaf 2.5). De Minister van V en W is belast met de coördinatie van de doelstellingen voor de oppervlaktewaterlichamen die bij het Rijk in beheer zijn. Gedeputeerde staten coördineren voor de andere oppervlaktewaterlichamen en de grondwaterlichamen, voor zover deze binnen hun provincie zijn gelegen. Bij provinciegrensoverschrijdende waterlichamen zal met de naburige provincie(s) moeten worden samengewerkt. Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van de bevoegdheden die de Wwh, de Wm en de Wro bieden om de zienswijze van een hoger bestuursorgaan door te laten klinken in de lagere plannen (zie hoofdstuk 8).

### *3.5. Doorwerking van de milieukwaliteitseisen via de waterplannen*

De in dit besluit opgenomen milieukwaliteitseisen gelden alleen voor bevoegdheden tot het vaststellen van waterplannen. Zij blijven dus buiten de toepassing van andere bevoegdheden, zoals individuele beschikkingen (lozingsvergunningen, toelatingsbesluiten voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden) of besluiten op grond van de Wro, zoals bestemmingsplannen, beheersverordeningen of daarmee vergelijkbare besluiten. De Krw vereist namelijk geen koppeling aan dergelijke besluiten. Deze wordt ongewenst geacht, omdat herhaling van de problemen die zich met de luchtkwaliteitseisen hebben voorgedaan, moet worden voorkomen.

De milieukwaliteitseisen geven aan welke waterkwaliteit bereikt moet worden. In het waterplan wordt aangegeven welke maatregelen hiertoe genomen zullen worden. Dit kunnen feitelijke maatregelen zijn, zoals de vervanging van harde oevers door natuurlijke oevers ten behoeve van de ecologische kwaliteit, of de inzet van het instrumentarium in het brongerichte spoor, dat er op is gericht verontreiniging van water uit puntbronnen of diffuse bronnen tegen te gaan ten behoeve van de chemische toestand.

Voor de chemische kwaliteit blijven het huidige vergunningenbeleid en de vigerende algemene regels uitgangspunt voor de beoordeling van puntbronnen. Het beleid in het brongerichte spoor is gericht op het voorkomen of beperken van lozingen, emissies of verliezen uit bronnen, overeenkomstig artikel 10 Krw, inzake de gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen. Lozingen zijn alleen toegestaan wanneer de beste beschikbare technieken zijn toegepast en indien aan de toepasselijke emissiegrenswaarden is voldaan. Bij de vergunningverlening op grond van de Wet verontreiniging

oppervlaktewateren wordt voorts de emissie-immissietoets gehanteerd.<sup>11</sup>

In het kader van de vaststelling van de waterplannen zal nagegaan moeten worden of er in het brongerichte spoor voor puntbronnen of diffuse bronnen maatregelen nodig zijn om de doelstellingen voor het waterlichaam te behalen. Indien bijvoorbeeld uit monitoringsgegevens blijkt dat een ontoereikende watertoestand wordt veroorzaakt door het cumulatieve effect van diffuse bronnen, zal het voor de hand liggen in het desbetreffende waterplan in te zetten op algemene regels of generiek beleid. Het gaat om het waterplan van het bestuursorgaan dat ter zake bevoegdheden heeft en onder wiens verantwoordelijkheid daarom het initiatief om maatregelen te nemen valt. Indien de verontreiniging het gevolg is van puntlozingen, kunnen eveneens de relevante algemene regels worden aangepast, maar voor vergunningplichtige lozingen kan ook het vergunningenbeleid worden aangescherpt. Als de watertoestand ontoereikend is als gevolg van milieubelasting uit bestaande bronnen en de bestaande bronnen niet of niet tijdig kunnen worden teruggedrongen, kan dit betekenen dat voorlopig voor nieuwe bronnen geen vergunningen meer kunnen worden verleend of dat strengere voorschriften dan toepassing van de beste beschikbare technieken moeten worden gesteld (artikel 10, derde lid, Krw).

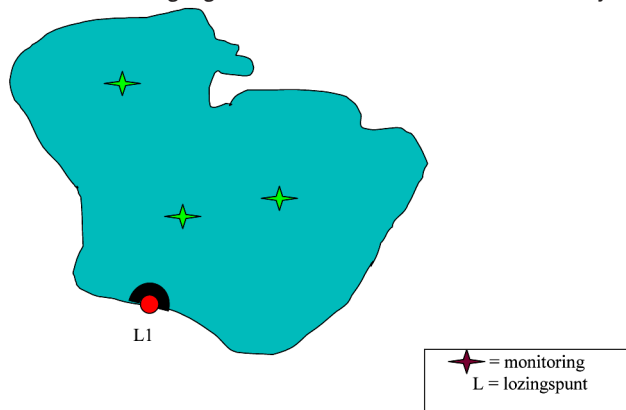
Wat betreft de ecologische aspecten van de waterkwaliteit vindt in het kader van de brongerichte aanpak volgens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor enkele algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen, zoals nutriënten, zuurstof en temperatuur, nu al een toetsing plaats. De wijze waarop effecten van activiteiten op de biologische kwaliteitsaspecten concreet beoordeeld gaan worden, dient in de praktijk nog verder ontwikkeld te worden. Zo nodig zal ook hiervoor een toetsingskader voor de vergunningverlening worden ontwikkeld en in beleidsregels worden vastgelegd. Bij de individuele besluitvorming wordt dan weer aan deze beleidsregels getoetst.

### 3.6. Voorbeeld van het onderscheid tussen het effectgerichte en brongerichte spoor

#### Bescherming van waterlichamen

Onderstaand wordt aan de hand van een voorbeeld besproken, hoe het effectgerichte spoor (milieu-kwaliteitseisen) en het brongerichte spoor (lozingen, emissies en andere verliezen), zoals in paragraaf 3.5 besproken, op elkaar zijn afgestemd.

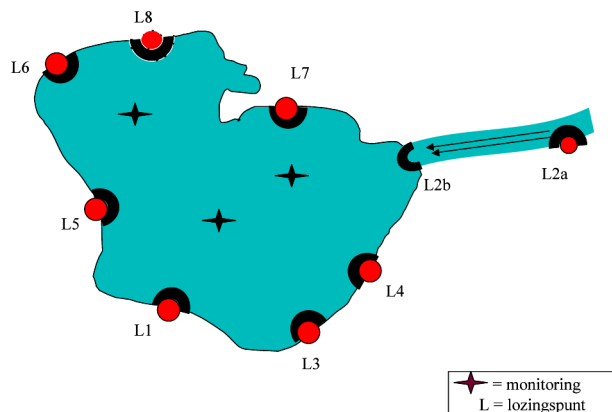
In waterlichaam A vindt een lozing van een puntbron L1 plaats, welke tot beperkte verontreiniging van het ontvangende water leidt. Door deze lozing wordt wel de lokale waterkwaliteit beïnvloed, maar daarbuiten treedt verdunning op, waardoor op de monitoringspunten (vrijwel) niets meer van de verontreiniging te meten is. Het waterlichaam blijft daarom in de goede toestand.



De lozing hoeft alleen in het brongerichte spoor te worden gereguleerd ter voorkoming van lokale verontreiniging van het water. Dit brongerichte spoor (het emissiebeleid dat is gericht op bronnen van lozingen, emissies en verliezen) wordt uitgevoerd conform de zogenaamde 'gecombineerde aanpak' (combined approach) uit artikel 10 Krw en de IPPC-richtlijn. Dit houdt in dat vanuit bronbeleid beheersingsmaatregelen worden toegepast op basis van best beschikbare technieken (BBT), en dat de concentraties van bepaalde verontreinigende stoffen in de lozingen, emissies of verliezen de daartoe in het bronbeleid gestelde emissiegrenswaarden niet mogen overschrijden.

<sup>11</sup> CIW-nota 2000-06: Emissie-immissie; prioritering van bronnen en de immissietoets, juni 2000. Leidraad Kaderrichtlijn Water voor de vergunningverlening en handhaving in het kader van de Wvvo; 5 februari 2007.

Indien een vergelijkbare lozing L2a plaatsvindt op een water dat niet als een waterlichaam is ingedeeld (zie volgende plaatje), ontstaat eenzelfde soort situatie. Indien dit water in het waterlichaam uitkomt en de verontreiniging onderweg niet is verdund, kan dit leiden tot een kleine verontreiniging L2b, die geen invloed heeft op de toestand van het waterlichaam. De lokale verontreiniging die de lozing L2a kan veroorzaken, moet worden beoordeeld in het brongerichte spoor. Hiervoor geldt hetzelfde wat in het voorgaande voor lozing L1 is opgemerkt. In dit voorbeeld is voorts sprake van een situatie waarin een waterlichaam blijkens de resultaten van de monitoring voor een bepaalde stof niet in de goede toestand verkeert als gevolg van de cumulatie van verontreinigingen die worden veroorzaakt door een groot aantal kleine puntlozingen L1-L7.



In dit geval moeten maatregelen ten aanzien van de puntlozingen van die stof worden genomen om de toestand zodanig te verbeteren, dat het waterlichaam aan het eind van de planperiode aan de milieukwaliteitseis voor een goede toestand voldoet. Deze maatregelen worden opgenomen in de waterplannen. Het kan ook puntlozingen buiten het waterlichaam betreffen, zoals lozing L2a. Voor een nieuwe kleine puntlozing L8 kan vergunning worden verleend indien de goede toestand van het waterlichaam blijkens het waterplan in de lopende planperiode niet in gevaar komt. Indien in de waterplannen wordt geconstateerd dat vermindering van de verontreiniging door de bestaande kleine puntlozingen L1-L7 en L2a niet mogelijk is, zal het in het algemeen niet mogelijk zijn voor de nieuwe lozing L8 toestemming te verlenen. Dit is dan alleen nog mogelijk indien sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 16, tweede lid, onder c: door de nieuwe lozing komt de verwezenlijking van de doelstellingen voor het waterlichaam in kwestie niet in gevaar. Zie verder paragraaf 4.4. Daarnaast bestaat er geen bezwaar tegen verlening van toestemming voor lozing L8 indien de plannen maatregelen bevatten waarmee de verontreiniging van de bestaande puntlozingen gedurende de planperiode voldoende kan worden verminderd. Voor zover dit binnen de bevoegdheid van de planopsteller past, kunnen de maatregelen wat betreft de bestaande puntlozingen bijvoorbeeld bestaan uit het aanscherpen van vergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit, maar maatregelen kunnen zich ook richten op andere bronnen van verontreiniging door dezelfde stoffen. In de waterplannen kan ook worden verwezen naar generiek beleid, zoals aanpassing van regelgeving, waarmee de verontreiniging van het waterlichaam eveneens kan worden verminderd. Ook in dat geval kan lozing L8 vergund worden. Er hoeft met vergunningverlening voor lozing L8 niet te worden gewacht totdat de in het waterplan opgenomen maatregelen ter verbetering van de waterkwaliteit daadwerkelijk zijn getroffen en tot de beoogde verbetering hebben geleid. De Wwh bevat namelijk een verplichting om deze maatregelen te verwezenlijken. Hierdoor is voldoende verzekerd dat de noodzakelijke verbetering aan het einde van de planperiode inderdaad tot stand zal worden gebracht. Uiteraard moet deze lozing wel weer in het brongerichte spoor worden gereguleerd, met name door het voorschrijven van de BBT en het toetsen aan eventuele emissiegrenswaarden, zodat ook de lokale verontreiniging zoveel mogelijk wordt beperkt.

Tot slot wordt een voorbeeld gegeven, waarin sprake is van de volgende 2 situaties:

- L9 is een lozing die wel invloed heeft op de toestand waarin het waterlichaam verkeert;
- L9 is een fysieke ingreep die invloed heeft op de ecologische toestand van het waterlichaam.



Indien L9 een nieuwe lozing is, wordt het niet waarschijnlijk geacht dat zij in het brongerichte spoor, conform het reeds bestaande beleid, nog zal worden toegestaan. In de praktijk worden in dat spoor immers al zodanige eisen gesteld dat een verontreiniging die een achteruitgang van de toestand op de schaal van een waterlichaam veroorzaakt in beginsel niet meer zou moeten kunnen voorkomen. In elk geval moeten conform het bestaande beleid de BBT worden toegepast en moet worden voldaan aan de eventueel toepasselijke emissiegrenswaarden. Er mag verder geen sprake zijn van achteruitgang van de toestand van het waterlichaam, tenzij sprake is van een uitzonderlijke situatie als bedoeld in artikel 16, tweede lid, onder a en c. Zo nodig zullen in de waterplannen maatregelen moeten worden opgenomen om te voorkomen dat de toestand van het waterlichaam achteruitgaat. Indien de lozing L9 reeds is voorzien, kan zij in de waterplannen worden meegenomen door daar direct dusdanige maatregelen tegenover te zetten, dat de toename van emissies door middel van die maatregelen kan worden gecompenseerd. In dat geval kan de lozing gewoon vergund worden. Indien de lozing echter niet is voorzien, zal moeten worden nagegaan of extra compenserende maatregelen moeten worden genomen.

Indien L9 een nieuwe fysieke ingreep is die invloed heeft op de ecologische toestand van het waterlichaam, moet deze voldoen aan alle voorwaarden van artikel 4, zevende lid, Krw. Dit moet in het desbetreffende waterplan worden gemotiveerd.

### Bescherming van overige wateren

Met dit besluit worden waterkwaliteitsdoelstellingen vastgesteld voor grond- en oppervlaktewateren. Overeenkomstig de Krw gelden de in dit besluit opgenomen milieukwaliteitseisen alleen voor waterlichamen. De doelstellingen voor de chemische en ecologische toestand van water zijn dus niet van toepassing op oppervlaktewateren die niet tot waterlichamen behoren, hier als 'overige wateren' aangeduid. Het monitoringsprogramma heeft dan ook geen betrekking op de overige wateren. Zoals in paragraaf 3.5 en de in deze paragraaf opgenomen voorbeelden reeds is toegelicht, werken de milieukwaliteitseisen voor waterlichamen wel indirect door naar overige wateren. Deze wateren dragen immers bij aan de kwaliteit van de waterlichamen. Het kan dan ook kosteneffectief zijn om juist in de overige wateren maatregelen te nemen ter realisatie van de doelen in de waterlichamen. De bescherming van de overige wateren wordt gerealiseerd door middel van het brongerichte beleid, zoals algemene regels en vergunningverlening (o.a. emissie-immissietoets). Momenteel zijn beleidsmatige normen ter bescherming van het oppervlaktewater opgenomen in de 4<sup>e</sup> Nota waterhuishouding (NW4). Het Nationaal Waterplan (NWP) vervangt de NW4. In het NWP komt een beleidsparagraaf met als doel om voor de overige wateren een situatie te creëren die vergelijkbaar is met het beleidskader van de NW4.

### 3.7. De kwaliteitseisen krachtens dit besluit en de bevoegdheden krachtens de Wet ruimtelijke ordening

#### De relatie tussen de Wwh/Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening

De krachtens dit besluit geldende milieukwaliteitseisen zijn uitsluitend gekoppeld aan de bevoegdheid tot vaststelling van een waterplan. De milieukwaliteitseisen zijn uitdrukkelijk niet gekoppeld aan de vaststelling van ruimtelijke plannen.

In de Waterwet is een beleidsmatige afstemming vastgelegd met de Wro. De Waterwet regelt dat het



nationale en regionale waterplan voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke beleidsaspecten structuurvisies zijn in de zin van de Wro. Dit houdt in dat de vaststellende overheid in het desbetreffende waterplan expliciet kan aangeven wat volgens haar in de komende beleidsperiode aan ruimtelijk beleid nodig is om de ingevolge deze amvb vereiste kwaliteit van het water te realiseren. Voor zover de beleidsvoornemens relevant zijn voor de vaststelling van bestemmingsplannen door gemeenten, kan het Rijk of de provincie zo nodig de bevoegdheden aanwenden die de Wro hun daartoe biedt, zoals het stellen van algemene regels bij amvb of provinciale verordening of het geven van specifieke aanwijzingen. Een waterschap kan haar beleid in het bestemmingsplan laten doorwerken in goed overleg met de gemeente, bijvoorbeeld ter gelegenheid van de watertoets.

#### *Ruimtelijke besluiten en de watertoets*

Het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt in artikel 3.1.1 dat het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een bestemmingsplan of projectbesluit overleg voert met de betrokken waterbeheerders en met de diensten van rijk en provincies die belast zijn met de behartiging van de belangen die in het voorgenomen ruimtelijke besluit in het geding zijn. Met deze regeling wordt bewerkstelligd dat de initiatiefnemer – veelal een gemeentelijk bestuursorgaan – al in een vroegtijdig stadium van de ruimtelijke besluitvorming met de voor het waterbeheer verantwoordelijke instanties in contact treedt. In veel gevallen zal dat het waterschap zijn, soms verschillende waterschappen en/of Rijkswaterstaat en/of, als het om grondwater gaat, de provincie. In dat geval worden meestal onderlinge afspraken gemaakt welke instantie aanspreekbaar is voor het watertoetsproces.

Van de waterbeheerder wordt verwacht dat deze in dat proces aangeeft of de ruimtelijke voornemens gevolgen kunnen hebben voor het kwantitatieve of kwalitatieve waterbeheer en zo ja, hoe deze zouden kunnen worden voorkomen of gemitigeerd, of aan welke criteria de verdere uitwerking zou moeten voldoen. Het betekent ook – zoals in de watertoets is vastgelegd – dat het tot de verantwoordelijkheid van de waterbeheerder wordt gerekend om aan die criteria een ruimtelijke vertaling te geven. Het initiatiefnemende bestuursorgaan mag er daarbij van uitgaan dat de waterbeheerder aangeeft op welke wijze kan worden voorkomen dat het initiatief leidt tot zodanige verontreiniging dat de ingevolge dit besluit vereiste waterkwaliteit in gevaar komt. Van de waterbeheerder wordt verwacht dat hij bij de ontwikkeling van het ruimtelijke plan actief meedenkt met de initiatiefnemer. In dat stadium zullen de waterbeheerder en de initiatiefnemer mede moeten bezien of onderzoek noodzakelijk is naar de mogelijke gevolgen van de beoogde nieuwe bestemmingen voor de waterkwaliteit, voor zover niet reeds bij de vaststelling van het waterplan met het voorgenomen initiatief rekening is gehouden. Het ligt voor de hand dat de waterbeheerder, gelet op zijn deskundigheid en eigen verantwoordelijkheid, de initiatiefnemer helpt bij het verrichten van een dergelijk onderzoek. Het sluitstuk van het watertoetsproces wordt gevormd door het advies van de waterbeheerder over het definitieve ontwerp voor het ruimtelijk besluit. Indien het advies op deze wijze tot stand is gekomen, moet het initiatiefnemende bestuursorgaan er bij de vaststelling van het ruimtelijke besluit van kunnen uitgaan dat hierdoor geen nadelige gevolgen optreden voor de waterhuishouding en de doelstellingen voor het waterbeleid, die in deze amvb of, in afwijking daarvan, in de waterplannen zijn vastgelegd.

Artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening bepaalt dat de toelichting op een bestemmingsplan, dan wel de ruimtelijke onderbouwing van een projectbesluit een beschrijving bevat van de wijze waarop rekening is gehouden met de gevolgen van dat besluit voor de waterhuishouding, de waterparagraaf. Het bevat het advies van de waterbeheerder en – voor zover dat advies niet is overgenomen – een verantwoording van de daarbij gemaakte keuzes. Een ruimtelijk besluit dat op de hierboven beschreven wijze tot stand is gekomen, voldoet aan de eisen van zorgvuldige afweging en motivering.

Ruimtelijke besluiten, die geen nieuwe ontwikkelingen beogen of mogelijk maken zoals de vaststelling van conserverende bestemmingsplannen, beheersverordeningen of besluiten die gericht zijn op actualisatie en bestendiging, en die voldoen aan de bij of krachtens hoofdstuk 4 Wro gestelde regels, behoeven doorgaans geen watertoetsproces te doorlopen. In de lijn van hetgeen hierboven is uiteengezet, mogen gemeenten in die gevallen ervan uitgaan dat de bestaande planologische situatie is verdisconteerd in het waterplan.

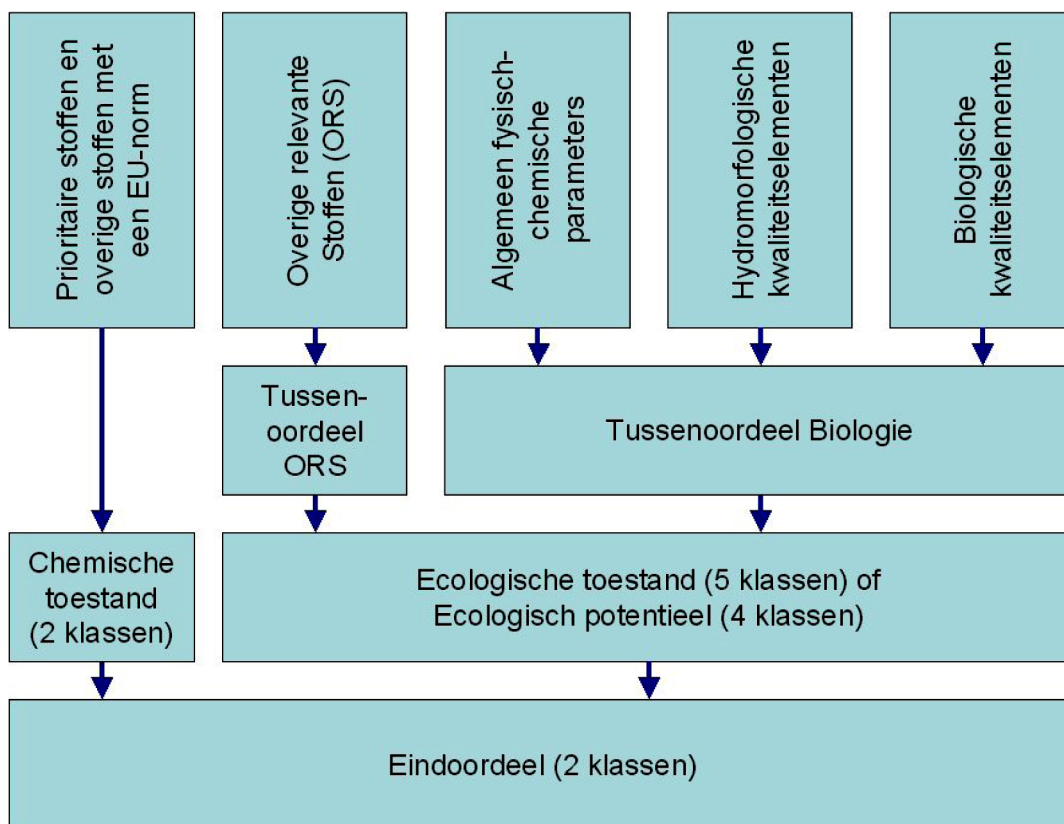
## **4. Milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen**

### *4.1. Algemeen*

Een goede toestand van het oppervlaktewaterlichaam houdt in dat zowel de chemische toestand als de ecologische toestand goed zijn (artikel 4 van dit besluit). De goede chemische toestand wordt bepaald door Europees vastgestelde milieukwaliteitsnormen voor stoffen, die zijn vastgesteld in de Rps. Er zijn ook chemische stoffen genormeerd onder de goede ecologische toestand. De normen voor deze 'overige relevante stoffen' zijn nationaal of in stroomge-



biedverband opgesteld, volgens een in Europa overeengekomen werkwijze. De goede ecologische toestand wordt daarnaast beschreven door biologische kwaliteitselementen (bijvoorbeeld vissen) en de bijbehorende algemene fysisch-chemische kwaliteit en hydro-morfologische kenmerken (zoals stroomsnelheid). In paragraaf 4.2 en 4.3 worden de verschillende onderdelen toegelicht.



Figuur 1. Overzicht van de verschillende onderdelen van de Krw waarvoor normen dienen te worden opgesteld (overgenomen uit Protocol Toetsen en Beoordelen).

#### 4.2. Goede chemische toestand van oppervlaktewaterlichamen

De chemische toestand kent twee klassen, 'goed' en 'niet goed'. Een oppervlaktewaterlichaam verkeert op grond van artikel 5 van dit besluit in een goede chemische toestand indien in alle op dat waterlichaam betrekking hebbende relevante monitoringspunten is voldaan aan de richtwaarden die zijn opgenomen in bijlage I bij dit besluit.

De goede chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen wordt uitsluitend bepaald door stoffen, waarvoor Europees vastgestelde milieukwaliteitsnormen gelden. Dit zijn de stoffen die op basis van bijlage V, 1.2.6 Krw zijn opgenomen in bijlage I Rps. Deze 41 stoffen zijn overgenomen in bijlage I bij dit besluit. De normen voor deze stoffen zijn afgeleid volgens de Fraunhofer-methode<sup>12</sup>. Deze methode is ontwikkeld om zoet- en zoutwater ecosystemen tegen negatieve effecten te beschermen en om gezondheidseffecten op de mens na opname van water en voedsel te voorkomen.

Er is onderscheid gemaakt tussen landoppervlakte-wateren (rivieren en meren) enerzijds en andere oppervlaktewateren (overgangs- en kustwateren) anderzijds. Daarnaast is onderscheid gemaakt in een norm voor chronische blootstelling (de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm, oftewel JG-MKN<sup>13</sup>) en een norm voor acute blootstelling (de maximaal acceptabele concentratie milieukwaliteitsnorm, oftewel MAC-MKN). Wanneer in tabel 1 van bijlage I bij dit besluit voor de MAC-MKN 'niet van toepassing' wordt aangegeven, worden de JG-MKN beschouwd als een bescherming tegen verontreinigingspieken op korte termijn in continue lozingen, aangezien deze aanzienlijk lager zijn dan de op basis van de acute toxiciteit afgeleide waarde.

<sup>12</sup> 'Manual on the methodological Framework to Derive Environmental Quality Standards for Priority Substances in accordance with article 16 of the Water Framework Directive (2000/60/EC). Lepper, P. Fraunhofer Institute Molecular Biology and Applied Ecology Smallenberg, Germany, 15 september 2005.

<sup>13</sup> Het begrip MKN komt uit de Europese regelgeving, hiermee wordt milieukwaliteitsnorm bedoeld. Dit is in de Nederlandse context een milieukwaliteitseis.



Voor stoffen hexachloorbenzeen, hexachloorbutadien en kwik betreffen de normen voor oppervlaktewater alleen directe blootstelling. In EU-verband zijn voor deze stoffen ook normen vastgesteld voor biota, omdat met het oog op indirecte effecten en secundaire vergiftiging verdergaande bescherming nodig is (bijlage I, tabel 2, bij dit besluit). Om de lidstaten afhankelijk van hun monitoringsstrategie flexibiliteit te geven kunnen zij kiezen voor monitoring en toepassing van de norm voor biota dan wel de toepassing van een waarde voor de concentratie van die stof in het oppervlaktewater die hetzelfde beschermingsniveau biedt. Deze keuze dient te worden gemotiveerd in het monitoringsprogramma.

#### *4.3. Goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen*

Een oppervlaktewaterlichaam verkeert, aldus artikel 6, eerste lid, van dit besluit in een goede ecologische toestand indien op alle op dat waterlichaam betrekking hebbende monitoringspunten is voldaan aan de voor het desbetreffende type waterlichaam in bijlage II bij dit besluit voor de goede ecologische toestand opgenomen richtwaarden. Deze richtwaarden hebben betrekking op biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen.

Voor kunstmatige en sterk veranderde wateren kan in het beheersplan voor de rijkswateren of het provinciaal plan voor de waterhuishouding als beleidsdoelstelling een goed ecologisch potentieel worden afgeleid van de goede ecologische toestand.

De goede ecologische toestand is voor de biologie, de hydromorfologie en de algemene fysisch-chemie gedifferentieerd per watertype om recht te doen aan de natuurlijke verschillen. Daartoe wordt ieder waterlichaam ingedeeld in een bepaald type natuurlijk water (bijlage II.1.1 Krw). De ecologische kwaliteit wordt uitgedrukt in een ecologische kwaliteitsratio (EKR) welke loopt van 0 – 1. De ecologische toestand kent 5 klassen, te weten de zeer goede ecologische toestand (nagenoeg ongestoorde staat oftewel de referentietoestand), de goede ecologische toestand, en de matige, ontoereikende en slechte ecologische toestand (Bijlage V 1.4.1 Krw). De milieukwaliteitseis ligt bij de goede ecologische toestand, ofwel de grens tussen de goede en matige ecologische toestand. Deze is voor de biologische kwaliteitselementen gelegd bij een EKR van 0,6. De toestandsklassen voor de biologische kwaliteitselementen, hydromorfologie en de algemene fysisch-chemie vormen samen de zogenaamde maatlatten. Voor de uitwerking van de maatlatten is ervoor gekozen in bijlage II bij dit besluit te verwijzen naar het rapport Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Krw<sup>14</sup>. Genoemd rapport is gratis te raadplegen via internet<sup>15</sup>, waarmee in een toereikende bekendmaking is voorzien.

##### *Biologie*

De volgende biologische kwaliteitselementen zijn relevant voor oppervlaktewaterlichamen: fytoplankton (uitgezonderd rivieren), waterflora, macro-invertebraten en visfauna (uitgezonderd voor kustwateren). Van elk kwaliteitselement moet minimaal een indruk worden gekregen van de samenstelling en de hoeveelheid. Hierdoor bestaan de maatlatten veelal uit verschillende deelmaatlatten.

De biologische kwaliteitselementen zijn deels internationaal geharmoniseerd (via een proces van intercalibratie). In de komende jaren wordt deze activiteit voortgezet. Hiermee formuleren de Commissie en de lidstaten voor vergelijkbare watertypen een vergelijkbaar ambitieniveau voor de referentietoestand en de goede ecologische toestand (bijlage V.1.4.1 Krw)<sup>16</sup>. De 'goede toestand' voor bijvoorbeeld waterplanten in Frankrijk moet vergelijkbaar zijn met de 'goede toestand' in een vergelijkbaar water in Nederland of Duitsland. De vergelijking is uitgevoerd voor onder andere algen (fytoplankton), waterplanten (macrofyten en fyto-benthos) en macrofauna in rivieren, meren, overgangs- en kustwateren. De resultaten hiervan zijn verwerkt in de maatlatten van de nationale watertypen.

##### *Hydromorfologie*

Voor de hydromorfologie zijn parameters uitgewerkt die een beschrijving geven van de kwaliteitselementen morfologie en hydrologie (getijdenregime bij overgangs- en kustwateren). Bij morfologie moet gedacht worden aan variaties in breedte, diepte en stroomsnelheid. Bij hydrologie gaat het bijvoorbeeld om de hoeveelheid en de sterkte van de stroming en om de relatie met het grondwater. Daarnaast wordt bij rivieren een kwaliteitselement continuïteit onderscheiden om uitdrukking te geven aan de migratiemogelijkheden van met name vissen.

<sup>14</sup> Dit is op nationaal bestuurlijk niveau vastgesteld in de Regiekolom NBW; Regiegroep 6 september 2007, LBOW 24 september 2007.

<sup>15</sup> [http://themas.stowa.nl/Themas/Referenties\\_en\\_maatlatten.aspx?mID=7216&aID=1400](http://themas.stowa.nl/Themas/Referenties_en_maatlatten.aspx?mID=7216&aID=1400)

<sup>16</sup> Commission Decision establishing, pursuant to Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council, the values of the Member State monitoring system classifications as a result of the intercalibration exercise. ENV-COM 150508-8.



## Algemene fysische-chemie

Voor de bepaling van de algemene fysisch-chemische toestand van het waterlichaam gelden de parameters temperatuur, zuurstofhuishouding, zoutgehalte, nutriënten<sup>17</sup>, doorzicht (uitgezonderd rivieren) en verzuringstoestand (uitgezonderd overgangs- en kustwateren). De normen voor deze kwaliteitselementen zijn tot stand gekomen met inachtneming van de randvoorwaarde dat de biologische kwaliteitselementen aan de milieukwaliteitseisen voor een goede toestand kunnen blijven voldoen. De algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen worden daarom gezien als ondersteuning voor de biologische toestand. Voor deze kwaliteitselementen worden bij de beoordeling van waterlichamenwel eigen maatlaten gebruikt. De algemene fysisch-chemische milieukwaliteitselementen werken net als de biologische kwaliteitselementen volgens het uitgangspunt *one out, all out* door in het totale oordeel van de ecologische toestand van een waterlichaam. Wanneer uit de monitoring blijkt dat in meerdere vergelijkbare waterlichamen voor de biologie steeds de goede toestand of een goed potentieel wordt bereikt, terwijl voor een algemene fysisch-chemisch kwaliteitselement de norm wordt overschreden, kan dit aanleiding zijn om te onderzoeken of de doelstelling voor dat kwaliteitselement moet worden aangepast<sup>18</sup>.

### Overige relevante stoffen

De chemische kwaliteit als onderdeel van de ecologische toestand wordt bepaald door de 'overige relevante stoffen'. Dit zijn specifieke verontreinigende stoffen die in *significante hoeveelheden* worden geloosd, maar waarvoor op Europees niveau geen norm is vastgesteld. De Krw geeft geen definitie van significante hoeveelheden. Onder significante lozingen worden volgens de richtsnoeren over monitoring in ieder geval verstaan die stoffen waarvan in de betrokken lidstaat overschrijding van de nationale norm plaatsvindt. Ook moeten lidstaten op basis van emissiegegevens relevante stoffen selecteren. Op deze wijze worden potentiële probleemstoffen geïdentificeerd.

Overige relevante stoffen bestaan uit:

- stroomgebiedrelevante stoffen
  - Deze stoffen worden voor de internationale stroomgebieddistricten vastgesteld in overleg met de andere lidstaten in het desbetreffende district. Vooralsnog overlappen deze stoffen met de stoffen die reeds waren opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren<sup>19</sup>, behalve chloortoluron.
- nationaal relevante stoffen
  - Deze zijn op basis van richtlijn 2006/11/EG<sup>20</sup> geïmplementeerd in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren. De lijst van stoffen die in deze regeling is opgenomen, is overgenomen in dit besluit met het oog op de verplichting om het bestaande beschermingsniveau voor oppervlaktewaterlichamen te handhaven (artikel 4, negende lid, Krw en artikel 22, zesde lid, Krw).
  - Voorts zijn er stoffen op grond van de Tussenevaluatie Nota duurzame gewasbescherming als meest milieubelastende stoffen aangemerkt. Op basis van de Evaluatie Duurzame Gewasbeschermingsmiddelen (EDG) zijn twintig werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen geselecteerd. Vijf stoffen zijn toegevoegd op verzoek van waterschappen en drinkwaterbedrijven. Van deze 25 stoffen zijn er 21 nieuw, twee prioritair (deze vallen onder de goede chemische toestand) en kwamen er 2 al voor op de lijst in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

De normen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren zijn gebaseerd op het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR)<sup>21</sup>, afgeleid volgens een nationale methodiek. Als gevolg van afspraken over Europese harmonisatie van normafleiding zijn in het Nederlandse INS-traject<sup>22</sup> nieuwe normen afgeleid volgens de Europese methode (JG-MKN en MAC-MKN). Nog

<sup>17</sup> Het kwaliteitselement is nutriënten. Nationaal zijn per watertype (uitgezonderd overgangs-, kustwateren en brakke meren normen afgeleid voor totaal fosfor en totaal stikstof; met de kanttekening dat de meest limiterende bepalend is voor de toestand van een waterlichaam. Voor de watertypes overgangs-, kustwateren en brakke meren geldt alleen een norm voor de concentratie anorganisch stikstof (DIN).

<sup>18</sup> Guidance Ecol Classification, p. 13–16 cf voetnoot 33.

<sup>19</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van de Minister van Verkeer en Waterstaat van 10 december 2004, nr. MJZ2004128920, Directie Juridische Zaken/Afdeling Wetgeving, inzake de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

<sup>20</sup> Voorheen richtlijn 76/464/EG betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatische milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Door de komst van de Krw zal in 2013 richtlijn 76/464/EG worden ingetrokken.

<sup>21</sup> Voor het ecosysteem betreft dit het maximale niveau, inhoudende dat 95% van de potentieel aanwezige soorten in een ecosysteem zijn beschermd.

<sup>22</sup> INS is de algemene aanduiding voor het proces dat leidt tot het vaststellen van beleidsnormen voor stoffen (algemene milieukwaliteitsnormen). Dit proces wordt gestuurd door een samenwerkingsverband tussen de betrokken departementen (VROM, V en W en LNV).



niet voor alle stoffen zijn nieuwe normen beschikbaar. In de eerste planperiode (2009–2015) zijn normen met verschillende grondslagen van toepassing. In beginsel zullen voor de resterende overige relevante stoffen voor de tweede planperiode nieuwe normen worden afgeleid volgens de afgesproken Europese methode. Indien een nieuwe norm tot een soepeler regime leidt, waardoor bepaalde maatregelen niet langer nodig blijken te zijn, kan worden besloten om dit besluit vóór 2015 aan te passen. Indien de afleiding volgens de Europese methodiek tot de indeling van het waterlichaam in een lagere toestandklasse leidt, zullen daarentegen aanvullende maatregelen nodig kunnen zijn.

De overige relevante stoffen zijn opgenomen in bijlage II, tabel 1, bij dit besluit. Kolom 4 bevat de MTR-waarden. In de kolommen 5 tot en met 7 staan de nieuwe normen die al wel volgens de Europese methodiek zijn afgeleid. Hieronder wordt apart een toelichting gegeven op de MTR-waarden en de nieuwe normen.

---

#### **MTR-waarden (bijlage II, tabel 1, kolom 4)**

---

##### *Achtergrond kwaliteitseisen*

De MTR-waarden zijn overgenomen uit de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren. Zij zijn op de volgende wijze afgeleid. Voor een aantal van de stoffen bevat de vierde Nota Waterhuishouding waterkwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater en/of zwevende stof. Op 12 mei 2000 is een wijziging vastgesteld van deze doelstellingen. Daarnaast zijn er voor bepaalde stoffen waterkwaliteitsdoelstellingen vastgelegd in het rapport 'Normen voor waterbeheer' (december 2000) van de nationale Commissie Integraal Waterbeheer en zijn doelstellingen afgeleid en vastgesteld door de nationale stuurgroep Integrale Normstelling Stoffen. Voor zover er in de genoemde verbanden voor bepaalde stoffen geen milieukwaliteitsnormen voorhanden zijn, zijn voorlopige waterkwaliteitsdoelstellingen afgeleid<sup>1</sup>.

In een enkel geval was de beschikbare informatie te gering om een waterkwaliteitsdoelstelling af te leiden. Voor deze stoffen is aansluiting gezocht bij vigerende waterkwaliteitsdoelstellingen in Duitsland en België (Wallonië en Vlaanderen). Voor tellurium is het niet mogelijk gebleken om een adequate waterkwaliteitsdoelstelling af te leiden en navraag bij andere landen heeft ook niet geleid tot het beschikbaar komen van een norm; daarom is voor tellurium als norm aansluiting gezocht bij de detectiegrens.

##### *Onderscheid tussen zoet en zout oppervlaktewater*

De gegeven milieukwaliteitseisen gelden, enkele uitzonderingen daargelaten, voor zowel zoete als zoute wateren. Alleen in gevallen waarin er tijdens de afleidingsprocedure een statistisch significant verschil in gevoeligheid tussen zout- en zoetwaterorganismen is geconstateerd zijn specifieke milieukwaliteitseisen voor zout en zoet opgenomen.

##### *Oppervlaktewater-totaal*

In beginsel zijn alleen milieukwaliteitseisen opgenomen voor 'oppervlaktewater-totaal'. Dit betreft oppervlaktewater inclusief 30 mg zwevend stof per liter. Conform de MTR-waarden uit de Vierde Nota Waterhuishouding kunnen gemeten en berekende concentraties worden gecorrigeerd voor het feitelijke gehalte aan zwevend stof. Met deze kwaliteitseisen kan een directe relatie worden gelegd met de in de vergunningverlening op te nemen emissiegrenswaarden voor de desbetreffende stoffen. Voor een beperkt aantal stoffen waarvoor de kwaliteitseisen voor water-totaal zeer laag zouden uitvallen en de monitoring veelal plaats vindt op basis van een analyse van het zwevend materiaal, is een kwaliteitseis vastgesteld die betrekking heeft op zwevend materiaal (uitgedrukt als mg verontreinigende stof per kg zwevend materiaal).

Voor een aantal stoffen ligt de milieukwaliteitseis onder de detectielimiet in het oppervlaktewater. In dit geval is in dit besluit echter toch niet de detectielimiet als milieukwaliteitseis opgenomen. De reden hiervoor is de volgende. Artikel 7, tweede lid, van richtlijn 2006/11/EG bepaalt dat emissienormen voor lozingen aan de hand van de waterkwaliteitsdoelstellingen vastgesteld dienen te worden. De kwantitatieve relatie tussen de beoogde milieukwaliteitseis voor oppervlaktewater en de vast te stellen emissienormen voor lozingen kan middels modelberekeningen worden voorspeld. Indien bij deze berekening in plaats van de nu gestelde milieukwaliteitseis de hogere detectielimiet zou worden toegepast, zou de emissienorm die een onaanvaardbaar risico voor het oppervlaktewater kunnen leiden. Dat de milieukwaliteitseis voor oppervlaktewater onder de detectielimiet ligt hoeft bij de vergunningverlening geen bezwaar te zijn, mits de in de vergunning opgenomen emissienorm dan wel meetbaar en handhaafbaar is

---

<sup>1</sup> Werkdocument 99.046X 'Overzicht van ad hoc MTR's voor water 1992–1998' (maart 1999, RIZA) en werkdocument 2002.106X 'Ad hoc MTR's voor stoffen uit de Richtlijn 76/464/EEG' (juni 2002, RIZA)

---

#### **JG-MKN en MAC-MKN (bijlage II, tabel 1, kolommen 5 tot en met 7)**

---

##### *Achtergrond kwaliteitseisen*

Voor een aantal stoffen zijn de normen uit de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren herzien conform de in Europa afgesproken methodiek. In kolommen 5 tot en met 7 staan de herziene kwaliteitseisen. Voor een aantal stroomgebiedrelevante stoffen zijn in de stroomgebiedcommissie voor de Rijn milieukwaliteitseisen vastgesteld, die uitsluitend gelden voor dit stroomgebied.

##### *Oppervlaktewater-totaal*

De milieukwaliteitseisen worden, met uitzondering van de richtwaarden voor metalen, uitgedrukt als totale concentratie in het volledige watermonster. Voor metalen hebben de normen betrekking op de opgeloste concentratie. Dit is de opgeloste fase van een watermonster, die wordt verkregen door filtratie over een filter van 0,45 µm of een gelijkwaardige voorbehandeling.

##### *Onderscheid tussen zoet en zout oppervlaktewater*

De nieuwe Europese methodiek onderscheidt normen voor landoppervlaktewateren (zoet) en andere oppervlaktewateren (zout). Voor zoete en zoute wateren zijn aparte milieukwaliteitseisen in de kolommen 5 tot en met 7 gesteld wanneer bij de afleidingsprocedure is gebleken dat beide omgevingen niet even gevoelig zijn. Voor enkele andere stoffen zijn milieukwaliteitseisen nog in voorbereiding.

---



## Stroomgebiedrelevante stoffen

Voor stroomgebiedrelevante stoffen worden op internationaal stroomgebiedniveau normen afgeleid. Een deel van de stoffen in bijlage II, tabel 1, is stroomgebiedrelevant (zie onderstaande tabel). De milieukwaliteitsnormen voor deze stoffen zullen naar verwachting in 2009 door de stroomgebiedcommissies worden vastgesteld en worden dan nog in dit besluit opgenomen.

Overzicht van internationaal geselecteerde stroomgebiedrelevante stoffen

Stof	Stroomgebied			
	Rijn	Maas	Schelde	Eems
Metalen				
Arseen	X			
Chroom	X			
Koper	X	X	X	X
Zink	X	X	X	X
<b>Gewasbeschermingsmiddelen en biociden</b>				
Bentazon	X			X
Chloortoluron	X			
Dichloorvos	X	X		
Dichloorprop	X			
Dimethoat	X			
Mecoprop	X			X
MCPA	X			X
Pyrazone				X
Trifenylytin				X
<b>Overig</b>				
4-Chlooraniline	X			
Ammonium-N	X			
Fluoride		X		
Dibutyltin-verbindingen	X			
PCB*	X	X	X	X

\* PCB: PCB 28, 52, 101, 118, 138, 153, 180.

## Stoffenlijst

Niet alle stoffen zijn relevant voor elk waterlichaam. De Krw vereist de opstelling van een programma met betrekking tot de vermindering van verontreiniging van het oppervlaktewater door relevante stoffen die kunnen voorkomen per waterlichaam. De relevantie wordt bepaald per waterlichaam op basis van meetgegevens en emissiegegevens. De selectie van de stroomgebiedrelevante stoffen is hierboven weergegeven. De wijze waarop de selectie voor nationaal relevante stoffen plaatsvindt, is beschreven in het rapport 'Richtlijnen monitoring oppervlaktewater Europese Krw'<sup>23</sup>.

De waterbeheerder hoeft niet in alle waterlichamen te monitoren. Ten behoeve van de monitoring kunnen waterlichamen worden gegroepeerd, zolang de monitoring maar wel een representatief beeld blijft leveren.

De waterbeheerder hoeft ook niet alle stoffen te monitoren, mits hij de redenen hiervan motiveert in het monitoringsprogramma. Dit is geregeld in artikel 13, eerste lid, onder a, van het besluit. Dit geldt bijvoorbeeld voor enkele stoffen die de laatste jaren niet meer of in hele lage concentraties worden aangetroffen. Voor deze stoffen zijn in dit besluit echter nog wel milieukwaliteitsnormen opgenomen om het huidige beschermingsniveau te handhaven.

De lijst met overige relevante stoffen is niet statisch. Binnen de internationale stroomgebieden zullen nieuwe stoffen worden aangewezen als kandidaat stroomgebiedrelevante stoffen. Voorts zullen naar verwachting nieuwe stoffen die een probleem opleveren voor de waterkwaliteit, worden geïdentificeerd. Tot slot kan uit de monitoringsgegevens blijken dat stoffen die nu nog in de lijst zijn opgenomen, hiervan kunnen worden afgevoerd omdat ze inmiddels geen probleemstoffen meer zijn. De nieuwe stoffenlijst met bijbehorende milieukwaliteitseisen zal pas in de tweede planperiode worden ingevoerd.

### 4.4. Geen achteruitgang

De milieudoelstellingen ingevolge artikel 4, eerste lid, Krw houden ook in dat een achteruitgang van de toestand van alle waterlichamen moet worden voorkomen. Dit vereiste is geïmplementeerd door middel van artikel 5.2b, vierde lid, Wm. Hierin is bepaald dat de kwaliteit van oppervlaktewateren en

<sup>23</sup> Van Splunder et al. (2006).





grondwatervoorkomens waarvoor milieukwaliteitseisen gelden niet mag verslechteren, behoudens voor zover overeenkomstig artikel 4, zesde of zevende lid, Krw bij een maatregel als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten.

In artikel 16 van het onderhavige besluit is nader uitgewerkt op welke wijze wordt bepaald of aan het principe van geen achteruitgang is voldaan. Niet iedere verslechtering van een kwaliteitselement of toename van de concentratie van een stof is relevant voor de toestand waarin een waterlichaam verkeert. Het gaat alleen om een zodanige verslechtering van de kwaliteit dat het waterlichaam voor de stof of een kwaliteitselement in een slechtere toestandklasse komt. Dit is bevestigd in een brief van de Europese Commissie aan de Duitse deelstaat Niedersachsen. De hiertoe in artikel 16, vijfde lid, onderscheiden toestandklassen zijn overgenomen uit bijlage V Krw.

#### *Beoordeling tussen planperiodes*

Achteruitgang wordt niet beoordeeld op ieder moment in de tijd, maar alleen tussen planperiodes. Hiermee wordt voorkomen dat de toestandbeoordeling te veel wordt beïnvloed door toevallige omstandigheden. In het monitoringsprogramma wordt verder ingevuld op welke wijze wordt vastgesteld wat de toestand gedurende een planperiode is. Aan het einde van een planperiode wordt bepaald of gedurende die planperiode achteruitgang is opgetreden ten opzichte van de toestand gedurende de vorige periode. Dit is vastgelegd in artikel 16, eerste lid, van het besluit.

Dat betekent dat pas in 2015 wordt beoordeeld of er gedurende de eerste planperiode van 2009 tot en met 2015 sprake is geweest van achteruitgang van de toestand. Vervolgens wordt op 22 december 2021 aan de hand van de monitoringsgegevens beoordeeld of er gedurende de tweede planperiode van 2015 tot en met 2021 sprake is van achteruitgang van de toestand ten opzichte van de eerste planperiode.

De toestand wordt bepaald met behulp van de gegevens die zijn verkregen overeenkomstig het monitoringsprogramma. Omdat het monitoringsprogramma pas met ingang van 22 december 2006 operationeel is, zal de toestand die voor het begin van de eerste planperiode wordt vastgesteld, in een aantal gevallen gebaseerd zijn op een beperkte hoeveelheid meetgegevens. Dit kan er toe leiden dat de toestand op 22 december 2009 niet adequaat kan worden vastgesteld. De waterbeheerder heeft dan de mogelijkheid om aanvullende gegevens die na het vaststellen van het waterplan bekend zijn geworden, maar voor 22 december 2009 zijn gemeten, te gebruiken voor een adequate bepaling van de toestand. Indien dat voornemen bestaat, moet in het waterplan worden aangegeven op welke stoffen, kwaliteitselementen en waterlichamen het voornemen betrekking heeft. In de loop van 2010 kan dan een beter onderbouwd oordeel over de toestand worden vastgelegd. Dat gebeurt dan via een partiële herziening van het waterplan. Indien de locaties waarvan de aanvullende gegevens zijn gebruikt, nog geen deel uitmaakten van het monitoringsprogramma, worden deze locaties daarin alsnog opgenomen.

#### *Saldering tussen waterlichamen*

Artikel 16, tweede lid, onder a, van dit besluit regelt dat achteruitgang in principe op het niveau van een waterlichaam wordt beoordeeld. In bijzondere omstandigheden kan een achteruitgang voor een waterlichaam worden toegestaan, indien dit door verbetering van de toestand van een ander waterlichaam voor alle waterlichamen samen binnen het stroomgebieddistrict per saldo leidt tot een significante verbetering van de waterkwaliteit. Dit is in lijn met artikel 4, eerste lid, onder a, i, Krw en hetgeen is gesteld in bijlage V.1.3 Krw. De term 'significante verbetering van de waterkwaliteit' hoeft niet beperkt te blijven tot een stof. Zo kan een kleine verbetering van de fosfaatconcentratie van een waterlichaam in een gevoelig gebied – ten koste van een relatief grote achteruitgang in een ander waterlichaam – leiden tot een significante verbetering van de biologische kwaliteitselementen. Ook is het mogelijk om een lozingspunt te verplaatsen van het ene waterlichaam naar een ander waterlichaam, indien de daardoor te verwezenlijken verbetering van de kwaliteit van dit eerste waterlichaam opweegt tegen de verslechtering van de kwaliteit van het laatste waterlichaam. Een ander voorbeeld van de toepassing van dit artikel betreft het verlenen van een nieuwe lozingsvergunning voor een inrichting, die één of meer bestaande inrichtingen die op andere waterlichamen lozen vervangt en die in vergelijking met deze inrichtingen tot geringere emissies leidt.

#### *Beoordeling per stof of kwaliteitselement*

Uit de Krw volgt dat een waterlichaam als geheel in een slechte toestand verkeert indien dit het geval is voor één stof of kwaliteitselement, ongeacht of de toestand voor andere stoffen of kwaliteitselementen goed is (*one out, all out*). Dit is geregeld in artikel 16, derde lid, van het besluit. Dit betekent echter niet dat in een dergelijke situatie ook een verslechtering van de toestand voor die andere stoffen of kwaliteitselementen is toegestaan omdat het waterlichaam als geheel hierdoor niet in een slechtere toestandklasse terecht komt. Dit zou er toe kunnen leiden, dat niet wordt voldaan aan de milieukwali-



teitseisen die voor de desbetreffende stoffen of kwaliteitselementen gelden. Een dergelijke interpretatie van het uitgangspunt *one out, all out* is niet in de geest van de Krw. Dit blijkt ook uit de richtsnoeren inzake doelstellingen<sup>24</sup>, waarin wordt opgemerkt dat de vaststelling van een minder strenge doelstelling voor een stof of kwaliteitselement op grond van artikel 4, vijfde lid, Krw niet betekent dat de toestand voor de andere stoffen of kwaliteitselementen achteruit mag gaan naar dezelfde toestandsklasse waarin het desbetreffende kwaliteitselement verkeert.

De beoordeling van geen achteruitgang vindt dus in principe plaats per stof of kwaliteitselement. Desondanks is volgens artikel 16, tweede lid, onder b, van dit besluit een achteruitgang van de toestand voor een stof of kwaliteitselement toegestaan als in samenhang daarmee een verbetering wordt bereikt voor andere stoffen of kwaliteitselementen. Zo kunnen een aantal gewasbeschermingsmiddelen worden vervangen door één milieuvriendelijker alternatief gewasbeschermingsmiddel, waarvoor een waterlichaam vervolgens in een slechtere toestandsklasse kan terechtkomen.

#### *Geringe verslechtering in de slechtste toestand*

Artikel 16, tweede lid, onder c, regelt dat een geringe verslechtering van de waterkwaliteit voor een stof of kwaliteitselement in uitzonderingsgevallen kan worden toegestaan als een waterlichaam voor die stof of dat kwaliteitselement al in de slechtste toestandsklasse verkeert. Een dergelijke geringe verslechtering van de waterkwaliteit is slechts toegestaan, als hierdoor de verwezenlijking van de beoogde kwaliteit van het waterlichaam niet in gevaar komt. Zo kan het behalen van de goede toestand voor een stof voornamelijk afhankelijk zijn van de totstandkoming van Europees of nationaal emissiebeleid, bijvoorbeeld wanneer de milieubelasting voor die stof goeddeels afkomstig is uit diffuse bronnen. In die situatie is de waterbeheerder dus zeer beperkt in zijn mogelijkheden om de waterkwaliteit op dit punt te beïnvloeden. Het ligt dan voor de hand dat de inspanningen in het kader van het stroomgebiedbeheersplan er hoofdzakelijk op gericht zijn op Europees en nationaal niveau de vereiste maatregelen te nemen. Het kan enige tijd duren voordat dergelijke maatregelen (met name als het om productenbeleid gaat) effect sorteren. In de tussentijd is een geringe verslechtering van de kwaliteit aanvaardbaar.

#### *Oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning*

Voor grond- en oppervlaktewaterlichamen bestemd voor drinkwaterwinning wordt als specifieke eis gesteld dat de zuiveringsinspanning voor dat water niet mag toenemen (artikel 7, derde lid, Krw). Dit is geregeld in artikel 16, tweede lid, onder d, van dit besluit. Voor een toelichting wordt verwezen naar paragraaf 6.2.

#### *Verhouding met het beleid inzake lozingen*

Het vereiste van geen achteruitgang is, evenmin als de milieukwaliteitseisen, bedoeld voor de toetsing van besluiten in het brongerichte spoor met betrekking tot puntbronnen of diffuse bronnen van verontreiniging van het water. In de waterplannen moeten voldoende maatregelen worden opgenomen die waarborgen dat geen achteruitgang van de toestand van waterlichamen optreedt. Voor zover dat binnen de bevoegdheid van de planopsteller valt kan zondig in het desbetreffende waterplan als maatregel worden opgenomen dat de beleidsregels voor vergunningverlening voor puntlozingen zullen worden aangescherpt, of algemene regels voor puntlozingen of diffuse lozingen, zoals het Activiteitenbesluit, zullen worden gewijzigd. Na uitvoering van die maatregelen (uiterlijk 3 jaar na vaststelling van het waterplan) vormen het aangescherpte vergunningenbeleid of de gewijzigde algemene regels het wettelijke kader voor lozingen. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3.6.

#### *4.5. Beoordeling goede toestand oppervlaktewaterlichaam*

De toestand waarin een waterlichaam verkeert, wordt beoordeeld overeenkomstig het monitoringsprogramma, dat ter implementatie van artikel 8 Krw is opgesteld. Zowel de chemische als ecologische toestand moet worden beoordeeld. De laagste toestandsklasse van beide bepaalt het totaaloordeel. Indien bijvoorbeeld de chemische toestand niet goed is en de ecologische goed, dan is het totaaloordeel dat de toestand van het waterlichaam als geheel niet goed is.

Voor de indeling in een chemische toestandsklasse worden twee kwaliteitsklassen gedefinieerd: goed en niet goed (bijlage V.1.4.3 Krw). Het oordeel over de chemische toestand is een totaaloordeel voor alle stoffen. Indien voor één van de stoffen niet aan de milieukwaliteitseis wordt voldaan, is het totaaloordeel voor de chemische toestand 'niet goed'. In hoofdstuk 8 wordt uitgebreider op de

<sup>24</sup> Guidance Environmental Objectives under the Water Framework Directive, final version, 20 juni 2005, p. 20.





monitoring ingegaan. De wijze van beoordeling zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van artikel 5.3, derde lid, juncto artikel 21.6, zesde lid, Wm.

De milieukwaliteitseisen kunnen worden onderscheiden in JG-MKN en MAC-MKN.

De JG-MKN geeft aan dat voor elke representatieve meetlocatie in een waterlichaam het rekenkundig gemiddelde van de op verschillende tijdstippen in de loop van het jaar gemeten concentraties van een stof niet boven de norm mag liggen (bijlage I, tabel 1, noot 1). De MAC-MKN geeft aan dat de gemeten concentratie van een stof op een representatieve meetlocatie niet boven de norm ligt (bijlage I, tabel 1, noot 3).

De biologische toestand van het oppervlaktewater en de fysisch-chemische parameters worden ingedeeld in vijf klassen (4 klassen bij sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen).<sup>25</sup> De ecologische toestand wordt volgens het uitgangspunt *one out, all out* bepaald door de laagste waarde van de biologische en de fysisch-chemische kwaliteit (bijlage V.1.4.2 Krw). Echter, als de biologische kwaliteit goed is en fysisch-chemische kwaliteit matig, ontoereikend of slecht, dan is het oordeel van beide groepen kwaliteitselementen samen matig. Hydromorfologie wordt in de beoordeling van een waterlichaam alleen toegepast om onderscheid te maken tussen de zeer goede ecologische toestand (de referentietoestand) en de goede ecologische toestand.<sup>26</sup>

De Europese Commissie is zich bewust van de complexiteit van de relaties tussen de biologie en algemene fysisch-chemische parameters. Vanuit de gedachte dat de biologie leidend is en de algemene fysisch-chemische parameters daarbij ondersteunend zijn, is voorzien in de zogenaamde 'checking procedures'<sup>27</sup>. Indien op basis van meetresultaten blijkt dat de biologische kwaliteit op orde is, maar dat de ondersteunende kwaliteitselementen niet aan de milieukwaliteitseisen voldoen, kan worden gecheckt of de normen correct zijn. Indien deze situatie veelvuldig voorkomt, is een cross checking procedure van toepassing. De monitoringsresultaten kunnen dan aanleiding geven tot herziening van de kwaliteitseisen van de algemene fysisch-chemische parameters voor het desbetreffende watertype. Hiervan dient in het eerstvolgende stroomgebiedbeheersplan melding te worden gemaakt.

Voor overige relevante stoffen die worden genoemd in de kolommen 5 tot en met 7 van tabel 1 van bijlage II bij dit besluit geldt hetzelfde toetsingsregime als voor prioritaire stoffen (zie onder chemische toestand). Voor overige relevante stoffen die worden genoemd in kolom 4, worden in de eerste planperiode MTR-waarden en het bijbehorende toetsingsregime toegepast. Mochten de resultaten van deze toetsing leiden tot een negatieve beoordeling, dan wordt tevens getoetst aan het jaargemiddelde. Indien het jaargemiddelde blijkt te voldoen, zal voor de stof bij voorrang een norm worden afgeleid op basis van de Europese methodiek. Indien het jaargemiddelde echter niet voldoet, dienen maatregelen te worden overwogen. Voor uitgebreide informatie wordt verwezen naar het door het LBOW opgestelde protocol 'Toetsen en beoordelen'.

### *Biologische beschikbaarheid en natuurlijke achtergrondconcentratie van metalen*

In de milieukwaliteitseisen die op stoffen betrekking hebben, wordt onderscheid gemaakt tussen de eisen die volgens de Europese methodiek zijn afgeleid (prioritaire stoffen en de overige relevante stoffen die zijn opgenomen in bijlage II, tabel 1, kolommen 5 t/m 7, bij dit besluit) en de eisen die voornamelijk volgens de nationale methodiek zijn afgeleid (JG overige relevante stoffen (opgenomen in bijlage II, tabel 1, kolom 4).

Voor de Europees afgeleide milieukwaliteitseisen gelden correctiemogelijkheden voor natuurlijke achtergrondconcentraties en de biologische beschikbaarheid. Voor prioritaire stoffen is dit bepaald in noot 3 onder tabel 1 van bijlage I bij dit besluit en voor de overige relevante stoffen in noot 6 onder tabel 1 van bijlage II bij dit besluit. Onder biologische beschikbaarheid wordt verstaan hardheid, pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden. In de gestelde eisen zijn de natuurlijke achtergrondconcentraties van stoffen namelijk nog niet meegenomen. Indien een waterlichaam voor een van deze stoffen niet aan de eis voldoet, kan in het monitoringsprogramma een correctie plaatsvinden voor natuurlijke achtergrondconcentratie van die stof.

Het is denkbaar dat binnen de verschillende internationale stroomgebiedsdistricten verschillende achtergrondconcentraties gehanteerd gaan worden. Overeenstemming over achtergrondconcentraties en het hanteren daarvan is nog niet in zicht. Daarom wordt in Nederland voornamelijk uitgegaan van de

<sup>25</sup> In de praktijk worden voor de overige relevante stoffen, die onderdeel zijn van de fysisch-chemische parameters onder de ecologische toestand, enkel de klassen goed en slecht/niet goed onderscheid, analoog aan de chemische toestand.

<sup>26</sup> Richtsnoer Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential, page 14–15. CIS-werkgroep 2.A, 27 November 2003, figuren 1 en 2.

<sup>27</sup> Richtsnoer Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential, page 14-15. CIS-werkgroep 2.A, 27 November 2003.



nationale generieke achtergrondconcentraties. De te hanteren achtergrondconcentraties worden opgenomen in het monitoringsprogramma.

De correctiemogelijkheid voor biologische beschikbaarheid is vooralsnog aan de lidstaten overgelaten. In Nederland is een toetsingsprotocol<sup>28</sup> uitgewerkt die op de meetgegevens van 2007 is toegepast. Voor 2008 en volgende jaren wordt de systematiek geëvalueerd en mogelijk aangepast. De systematiek gaat uit van een getrapte benadering. Eerst wordt getoetst aan de norm. Wanneer overschrijding wordt geconstateerd kunnen meetgegevens gecorrigeerd worden voor biologische beschikbaarheid volgens de uitgewerkte methodiek en vervolgens weer getoetst. Indien ook bij deze toetsing een normoverschrijding wordt geconstateerd, is sprake van een reëel milieurisico en dienen met voorrang maatregelen genomen te worden.

Voor de volgens de nationale methodiek vastgestelde milieukwaliteitseisen is een voor Nederland geldende generieke achtergrondconcentratie opgenomen. Wanneer geen generieke achtergrondconcentratie bekend is, kan alvorens een gemeten concentratie wordt getoetst aan de milieukwaliteitseis, nog een lokale achtergrondconcentratie worden opgeteld bij de in de tabel gegeven waarde voor de milieukwaliteitseis. In de tabel is door middel van een voetnoot bij die stoffen aangegeven wanneer dit het geval is.

## 5. Milieukwaliteitseisen voor grondwaterlichamen

### 5.1. Algemeen

Zowel de Krw als de Gwr bevat bepalingen met betrekking tot de kwaliteit van grondwater. De bepalingen van de Gwr zijn te beschouwen als een uitwerking van een aantal bepalingen van de Krw. De Gwr is gebaseerd op artikel 17, eerste lid, Krw en moet daarom worden geïnterpreteerd tegen de achtergrond en de systematiek van de Krw.

De algemeen geformuleerde doelstellingen van de Krw voor grondwater staan in artikel 4, eerste lid, onder b, Krw. Zij zijn verder uitgewerkt in bijlage V Krw en in de artikelen 3, 4 en 5 Gwr. Om grootschalige verontreiniging van het grondwater te voorkomen vereist de Krw dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat grondwaterlichamen in 2015 in een goede toestand verkeren. Een goede grondwatertoestand in 2015 houdt in dat zowel de chemische toestand als de kwantitatieve toestand van het grondwaterlichaam goed moeten zijn (artikel 7 van dit besluit). Tevens moeten significante en aanhoudende stijgende trends worden tegengegaan. In Nederland worden momenteel 23 grondwaterlichamen onderscheiden.

### 5.2. Goede kwantitatieve toestand grondwaterlichamen

In artikel 8 van dit besluit is geregeld dat een grondwaterlichaam in een goede kwantitatieve toestand verkeert indien voldaan is aan alle voorwaarden van bijlage V, 2.1.2, Krw. Ten behoeve van een uniforme manier van beoordelen van de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen wordt een protocol<sup>29</sup> opgesteld. In het monitoringsprogramma wordt hiernaar verwezen. De kwantitatieve grondwatertoestand wordt in het monitoringsprogrammabeschreven op basis van vier thema's die zijn afgeleid van de Krw-doelstellingen: de waterbalans, de relatie met aquatische ecosystemen (oppervlakte water), de relatie met terrestrische ecosystemen en intrusies. Onder intrusie wordt verstaan de toenemende verzilting van het grondwater. Dit kan zowel natuurlijke oorzaken hebben, bijvoorbeeld in de kustprovincies het horizontaal binnendringen van zout grondwater onder invloed van klimaatverandering, als menselijke oorzaken, bijvoorbeeld droogbemaling van polders waardoor zout grondwater verticaal opkwelt.

### 5.3. Chemische toestand grondwaterlichamen: kwaliteitsnormen en drempelwaarden

Een grondwaterlichaam verkeert in een goede chemische toestand indien blijkens de resultaten van de monitoring wordt voldaan aan alle vereisten van bijlage V, punt 2.3.2, Krw en de richtwaarden, genoemd in bijlage III bij dit besluit (artikel 9, eerste lid).

De chemische toestand van een grondwaterlichaam moet worden beoordeeld met behulp van:

- grondwaterkwaliteitsnormen (opgenomen in bijlage III, tabel 1) die voor een beperkt aantal stoffen op Europees niveau zijn vastgesteld, en
- drempelwaarden die voor nationaal relevante stoffen (opgenomen in bijlage III, tabel 2) door de lidstaten zijn vastgesteld.

<sup>28</sup> Vastgelegd in het Protocol Toetsen en beoordelen.

<sup>29</sup> Protocol beoordeling kwantitatieve toestand grondwaterlichaam.



## Grondwaterkwaliteitsnormen

In bijlage I Gwr zijn de volgende grondwaterkwaliteitsnormen opgenomen:

- voor nitraten: 50 mg NO<sub>3</sub>/l;
- voor werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen en biociden: 0,1 µg/l en 0,5 µg/l (totaal). Onder 'totaal' wordt verstaan de som van alle tijdens de monitoring opgespoorde en gekwantificeerde afzonderlijke gewasbeschermingsmiddelen en biociden, met inbegrip van de relevante omzettings-, afbraak- en reactieproducten daarvan.

### Drempelwaarden

De Gwr vereist dat de lidstaten voor stoffen drempelwaarden afleiden om de chemische toestand van grondwaterlichamen te kunnen beoordelen.

Een drempelwaarde moet worden vastgesteld overeenkomstig artikel 3 Gwr.

Drempelwaarden zijn niet bedoeld voor het beoordelen van lokale situaties, bijvoorbeeld de (rechtstreekse) inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater of historische bodem- of grondwaterverontreinigingen ('pluimen'). Lokale situaties vallen onder artikel 6 Gwr. Deze bepaling vereist dat maatregelen worden genomen om de inbreng van verontreinigende stoffen in het grondwater te voorkomen of te beperken (zie paragraaf 2.2 en, voor bodemsanering, paragraaf 5.6).

Bijlage II, deel A, Gwr beschrijft de procedure die de lidstaten bij het vaststellen van drempelwaarden moeten volgen. Voor alle verontreinigende stoffen waardoor grondwaterlichamen het risico lopen dat de goede chemische toestand niet wordt bereikt (*at risk* zijn), moeten drempelwaarden worden vastgesteld. Hierbij moet rekening worden gehouden met de in bijlage II, deel B, Gwr opgenomen minimumlijst van verontreinigende stoffen. In bijlage III, tabel 2, is voor elk van de 23 grondwaterlichamen per stof de drempelwaarde vermeld. De hoogte van de drempelwaarde voor een stof kan per grondwaterlichaam verschillen, vanwege de achtergrondconcentraties van de stof, die in de grondwaterlichamen worden aangetroffen.

Overeenkomstig artikel 3, zesde lid, Gwr zal de lijst met drempelwaarden worden aangepast indien daarvoor aanleiding bestaat. Met het oog daarop worden de drempelwaarden om de zes jaar geëvalueerd ten behoeve van de opstelling van de stroomgebiedbeheersplannen. Evaluatie vindt in ieder geval plaats met behulp van monitoringsgegevens en eventuele nieuwe inzichten aangaande de methodiek voor het afleiden van drempelwaarden. Evaluatie kan leiden tot:

- a. opnemen van drempelwaarden voor nieuwe probleemstoffen;
- b. schrappen van bestaande drempelwaarden (als een stof een grondwaterlichaam niet langer bedreigt);
- c. aanpassen van drempelwaarden (een hogere of lagere getalswaarde).

De drempelwaarden in bijlage III, tabel 2, bij dit besluit zijn de eerste drempelwaarden die Nederland heeft afgeleid. In de komende jaren zal de afleidingsmethodiek verder worden verfijnd, waarbij de nu afgeleide drempelwaarden naar verwachting in veel gevallen hoger zullen kunnen worden vastgesteld, omdat de kennis van de grondwaterlichamen toeneemt en de risico's van verontreinigende stoffen hierdoor steeds nauwkeuriger kunnen worden geschat. Ook zal door verdergaande harmonisatie de kwaliteit van de te gebruiken dataset verbeteren.

### Stofkeuze

Voor de eerste stroomgebiedbeheersplannen zijn drempelwaarden afgeleid voor de volgende stoffen: fosfaat, chloride, nikkel, lood, cadmium en arseen. Voor fosfaat en chloride vloeit dit voort uit de karakteriseringsrapporten, die op grond van artikel 5 Krw zijn opgesteld. Deze stoffen veroorzaken dat grondwaterafhankelijke oppervlaktewateren *at risk* zijn. Voor stikstof wordt volstaan met de Europese kwaliteitsnorm voor nitraat. De drempelwaarden voor nikkel, lood, cadmium en arseen zijn gesteld met het oog op drinkwaterfunctie van grondwater.

### Afleidingsmethodiek

De drempelwaarden zijn afgeleid volgens de INS-procedure.<sup>30</sup> De procedure houdt in dat in eerste instantie waarden worden afgeleid die gebaseerd zijn op de effecten voor de menselijke gezondheid en op de effecten voor het ecosysteem. De laagste waarde is bepalend. Voor stoffen die van nature in het milieu voorkomen, zoals metalen, wordt ook rekening gehouden met de achtergrondniveaus daarvan. De achtergrondniveaus kunnen per grondwaterlichaam aanzienlijk verschillen. Bij de

<sup>30</sup> INS is de algemene aanduiding voor het proces dat leidt tot het vaststellen van beleidsnormen voor stoffen (algemene milieukwaliteitsnormen). Dit proces wordt gestuurd door een samenwerkingsverband tussen de betrokken departementen (VROM, V en W en LNV).



afleiding van de achtergrondniveaus is een statistische aanpak gehanteerd, waarbij alle relevante stofconcentraties in een grondwaterlichaam zijn meegenomen. Bij de afleiding van drempelwaarden mag verder rekening worden gehouden met de vastlegging, afbraak en verdunning van stoffen. Dit is gedaan door de waarden met een factor 1,5 te verhogen.

De bepaling van de achtergrondwaarden is gebaseerd op een 'schaduwbestand' van het RIVM met gegevens tot en met 2002 van het Landelijk Meetnet Grondwater en het Provinciaal Meetnet Grondwater. Vanwege specifieke omstandigheden zijn aanvullend recentere gegevens gebruikt voor Zeeland, Flevoland en het diepe grondwater in het Maasdistrict (drinkwaterpompstations).

Als er minder dan 5 waarnemingen van een stof in een grondwaterlichaam beschikbaar waren, is het achtergrondniveau van die stof berekend door alle waarnemingen van hetzelfde type grondwaterlichaam in heel Nederland te clusteren en vervolgens de waarde te berekenen.

Voor cadmium, lood en nikkel zijn gangbare detectielimieten gehanteerd van respectievelijk 0,1 µg/l, 0,2 µg/l en 0,5 µg/l, aangezien in de praktijk bij toepassing van analytisch-chemische methoden zeer uiteenlopende detectielimieten waren gebruikt.

Voor arseen worden in internationaal Rijnkaderverband afspraken gemaakt over de te hanteren risicowaarde voor ecosystemen. Ten tijde van de afronding van het onderhavige besluit was hierover nog geen besluit genomen. Als gevolg daarvan zijn de in bijlage III, tabel 2, opgenomen drempelwaarden enkel gebaseerd op de drinkwaternorm. Aanpassing van de drempelwaarden is voorzien nadat binnen internationaal Rijnkader overeenstemming wordt bereikt, echter niet eerder dan voor de tweede planperiode. Daarnaast speelt dat de arseenconcentraties binnen een grondwaterlichaam sterk kunnen verschillen. De verschillen kunnen door natuurlijke processen plaatsvinden. Voor de tweede planperiode zal dat inzicht vergroot moeten worden.

Voor grondwaterlichamen met (natuurlijke) zoutwatersystemen zijn geen drempelwaarden voor chloride afgeleid. Voor een tweetal voormalige zoute grondwaterlichamen in het Scheldedistrict (Zoet grondwater in kreekgebieden en Grondwater in diepe zandlagen) zijn wel drempelwaarden voor chloride opgenomen, omdat deze grondwaterlichamen relatief kort geleden door verzoeting zijn ontstaan, maar nog sterk door het zoute grondwater worden beïnvloed. De drempelwaarden komen overeen met het in deze waterlichamen aangetroffen hoge chloridegehalte. Dit is een voorwaarde voor specifieke ecologische functies van deze grondwaterlichamen voor hiermee in verbinding staande oppervlaktewaterlichamen.

Er zijn geen drempelwaarden vastgesteld voor P-totaal in de diep gelegen grondwaterlichamen, omdat dit grondwater geen directe invloed heeft op de verschillende ecosystemen.

#### 5.4. Beoordeling goede chemische toestand grondwaterlichaam

Het al dan niet overschrijden van grondwaterkwaliteitsnormen en drempelwaarden wordt bepaald door per meetlocatie per stof het jaargemiddelde van de gemeten concentraties te bepalen en daarvan over een looptijd van zes jaar een totaal gemiddelde te bepalen en deze te toetsen aan de grondwaterkwaliteitsnorm of drempelwaarde die voor de stof geldt.

Voor het overschrijden van grondwaterkwaliteitsnormen geldt het principe *one out, think about*: overschrijding in één of meer monitoringspunten betekent niet automatisch dat er sprake is van een ontoereikende chemische toestand. Dit is geregeld in artikel 4, tweede lid, Gwr (in het besluit overgenomen in artikel 9, onderdeel b). Indien een grondwaterkwaliteitsnorm of drempelwaarde in één of meer monitoringspunten is overschreden, verkeert het waterlichaam toch in een goede toestand indien uit een passend onderzoek (risicoanalyse) blijkt dat:

- i. de overschrijdingen geen significant milieurisico vormen;
- ii. de concentraties van verontreinigende stoffen geen effecten van zout of andere intrusies vertonen, en niet zodanig zijn dat:
  - de milieudoelstellingen voor bijbehorende oppervlaktewateren niet worden bereikt,
  - een significante vermindering van de ecologische of chemische kwaliteit van die waterlichamen optreedt of
  - significante schade wordt toegebracht aan terrestrische ecosystemen die rechtstreeks afhankelijk zijn van het grondwaterlichaam;
- iii. het benodigde niveau van zuivering voor drinkwater niet hoger wordt;
- iv. de geschiktheid voor menselijk gebruik van het grondwater niet significant wordt aangetast.

Dit passend onderzoek is uitgewerkt in de Guidance on Groundwater Status and Trend Assessment<sup>31</sup> en in het Protocol voor de beoordeling van de chemische toestand van grondwaterlichamen.

Test 1: Algemeen bepalen van de chemische toestand van een grondwaterlichaam. Bepalen of de overschrijding meer dan 20% van de monitoringspunten betreft en zo ja, of de gegevens/

<sup>31</sup> Versie 3.0 d.d. 12 november 2008



beoordelingen betrouwbaar zijn. Het 20% criterium is een pragmatische aanpak conform de richtsnoeren.

Test 2: Bepalen of er in het grondwaterlichaam intrusie van zouten of andere stoffen optreedt.

Test 3: Bepalen of de ecologische of chemische kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam wordt aangetast doordat daar verontreinigende stoffen uit het grondwaterlichaam in terecht komen.

Test 4: Bepalen of een van grondwaterafhankelijk terrestrisch ecosysteem schade oploopt doordat daar verontreinigende stoffen uit het grondwaterlichaam in terecht komen.

Test 5: Bepalen of wordt voldaan aan artikel 7, derde lid, Krw (effect op water bestemd voor drinkwaterwinning).

Het grondwaterlichaam verkeert in goede toestand indien de uitkomsten van Test 1 tot en met 4 negatief zijn en de uitkomst van Test 5 positief. Indien daarentegen in één of meer van de 5 testen een andere uitkomst wordt verkregen, dan verkeert het grondwaterlichaam in een ontoereikende toestand en moeten maatregelen worden genomen om de toestand te verbeteren.

### 5.5. *Geen achteruitgang; significante en aanhoudende trends*

Ook voor grondwaterlichamen geldt het vereiste van geen achteruitgang (artikel 4, eerste lid, onder b), i), Krw; artikel 1, tweede lid, Gwr).

Grondwaterlichamen kennen twee toestandsklassen: goed en ontoereikend (artikel 16, vijfde lid, onder b, van dit besluit). Het vereiste dat geen achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam optreedt, houdt in dat een grondwaterlichaam niet van een goede toestand in een ontoereikende toestand mag geraken.

Artikel 5 Gwr bepaalt dat significante en aanhoudende stijgende trends tijdig moeten worden vastgesteld en dat zo nodig een beginpunt voor omkering in trends moet worden vastgesteld. Op deze wijze wordt gecontroleerd of op termijn achteruitgang van de toestand van een grondwaterlichaam dreigt. Er kunnen dan nog tijdig maatregelen worden genomen om deze dreiging af te wenden. Met het ombuigen van een stijgende trend is tijd gemoeid, omdat de gewenste effecten van maatregelen niet meteen zichtbaar zijn. Daarom moeten al maatregelen worden genomen wanneer de concentraties van verontreinigende stoffen de milieukwaliteitseisen nog niet overschrijden. Indien er wel sprake is van een concentratie van meer dan 75% van de waarde van de milieukwaliteitseis, maar geen sprake is van een stijgende trend, is aan de eis voldaan en hoeven geen maatregelen te worden getroffen om de concentratie weer terug te brengen naar beneden de 75%. In bijlage IV, deel B, Gwr is een niveau van 75% van de grondwaterkwaliteitsnorm of de drempelwaarde als beginpunt voor de omkering van de trend vastgesteld. Dit percentage is in artikel 10, derde lid, Gwr van dit besluit overgenomen. Er is thans geen aanleiding om gebruik te maken van de mogelijkheid die de lidstaten in artikel 10, vierde lid, Gwr wordt geboden om een afwijkend percentage vast te stellen. Het optreden van trends wordt bepaald overeenkomstig het monitoringsprogramma<sup>32</sup>. Het monitoringsprogramma heeft ook betrekking op stoffen waarvoor geen drempelwaarde is vastgesteld. Indien uit de monitoring blijkt dat een stof waarvoor nog geen drempelwaarde is afgeleid, op den duur een bedreiging van de toestand van een grondwaterlichaam gaat vormen, moet dat alsnog gebeuren.

### 5.6. *Bodemverontreiniging*

Op tal van plaatsen in Nederland is het grondwater lokaal verontreinigd. De milieukwaliteitseisen zijn hiervoor niet relevant, omdat deze eisen gelden voor:

1. de toestand van grondwaterlichamen als geheel;
2. een beperkt aantal verontreinigende stoffen.

ad 1

Milieukwaliteitseisen geven aan welke kwaliteit grondwaterlichamen moeten hebben om in een goede toestand te verkeren. Of een grondwaterlichaam aan de eisen voldoet, wordt bepaald overeenkomstig het monitoringsprogramma. In dit programma is bepaald dat de concentraties van verontreinigende stoffen worden gemeten op representatieve monitoringspunten. Representatief houdt in dat het monitoringspunt geschikt is om een betrouwbaar beeld te geven van de toestand waarin het waterlichaam als geheel verkeert. De monitoring is niet bedoeld om lokale verontreinigingen van het grondwater binnen het grondwaterlichaam op te sporen. Zoals hierna nog wordt toegelicht, moeten wel maatregelen worden genomen om te voorkomen dat lokale verontreiniging zich verspreidt en hierdoor op den duur ook de toestand van het grondwaterlichaam als geheel in gevaar kan brengen. Deze maatregelen worden echter niet direct door de milieukwaliteitseisen aangestuurd.

ad 2

De nationaal vastgestelde drempelwaarden hebben betrekking op slechts enkele stoffen, die in

<sup>32</sup> Krw en Gwr: Handreiking trend en trendomkering; RIVM-rapport 607300006/2008.





Nederland voorkomen als grootschalige verontreinigingen die de toestand van grondwaterlichamen kunnen bedreigen. Ze zijn niet bedoeld om lokale historische verontreinigingen aan te toetsen. Bij de meeste lokale verontreinigingen gaat het om andere verontreinigende stoffen, waarvoor de bodemsaneringswaarden worden gebruikt. Deze geven aan of er in een concreet geval moet worden gesaneerd en zo ja, tot hoever.

### *Beheermaatregelen*

De Gwr verplicht niet tot het nemen van maatregelen om lokale verontreinigingen van het grondwater te saneren. Maatregelen zijn alleen noodzakelijk indien de toestand van het grondwaterlichaam door verspreiding van lokaal verontreinigd grondwater in gevaar kan komen. Hierbij gaat het niet alleen om verontreinigingen van stoffen waarvoor drempelwaarden gelden. Indien andere stoffen de toestand van een grondwaterlichaam in gevaar kunnen brengen, moeten voor dat grondwaterlichaam zo nodig nieuwe drempelwaarden voor die stoffen worden in dit besluit worden opgenomen.

Volgens artikel 5, vijfde lid, Gwr moeten verontreinigingspluimen worden gemonitord. Hiermee wordt gecontroleerd in hoeverre de verontreinigende stoffen zich verspreiden. De resultaten van deze aanvullende trendmonitoring moeten worden vermeld in de stroomgebiedbeheersplannen. Zij kunnen aanleiding geven om daarin (aanvullende) maatregelen op te nemen.

Het huidige bodemsaneringsbeleid is toereikend om te voldoen aan de vereisten van de Krw en de Gwr.

### *Verantwoordelijkheden en bevoegdheden*

De provincies zijn verantwoordelijk voor zowel het grondwaterkwaliteitsbeleid dat dient ter implementatie van de Krw en de Gwr, als het bodemsaneringsbeleid ter uitvoering van de Wet bodembescherming. Volgens de Wet bodembescherming zijn echter ook de grotere gemeenten voor de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid bevoegd. Deze gemeenten hebben geen directe taak bij de planvorming in het kader van de Wwh en de Waterwet.

De provincie draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid dat aan de vereisten van de Krw en de Gwr inzake de grondwaterkwaliteit wordt voldaan, maar is daarvoor afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. Daarover kunnen in het kader van de opstelling van het provinciaal plan voor de waterhuishouding en het monitoringsprogramma afspraken worden gemaakt.

De provincie zal allereerst in kaart moeten brengen welke relevante diffuse en lokale verontreinigingen en verontreinigingspluimen zich op haar grondgebied bevinden en op welke wijze de monitoring van de eventuele verspreiding van die verontreinigingen plaatsvindt. De provincie kan hierbij gebruik maken van de informatie die zij reeds in het kader van de Wet bodembescherming verkrijgt. Deze informatie moet worden verwerkt in het provinciaal plan voor de waterhuishouding, omdat in dat plan moet worden aangegeven welke maatregelen zullen worden genomen om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van artikel 4 Krw worden verwezenlijkt. Een verwijzing naar de bodemsaneringsprogramma's die door de provincie zelf dan wel de betrokken gemeenten zijn opgesteld, is daarvoor voldoende.

## **6. Beschermd gebieden en bijzondere functies**

### *6.1. Beschermd gebieden*

Beschermd gebieden zijn op grond van specifieke richtlijnen aangewezen wateren waarvoor specifieke kwaliteitseisen gelden ter bescherming van de bijzondere functie die deze wateren vervullen. Volgens artikel 4, eerste lid, onder c, Krw moeten voor deze gebieden uiterlijk op 22 december 2015 alle milieudoelstellingen zijn gerealiseerd, voor zover niet anders bepaald in de communautaire wetgeving, waaronder het betrokken beschermde gebied is ingesteld.

In algemene zin geldt op grond van artikel 4, tweede lid, Krw dat de strengste milieudoelstelling van toepassing is, indien voor een bepaald waterlichaam verschillende milieudoelstellingen gelden. Artikel 2, eerste lid, van dit besluit, regelt dit.

De uitzonderingen van artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw gelden ook voor beschermde gebieden, tenzij dit in strijd zou zijn met de desbetreffende richtlijn (zie hoofdstuk 7). Dit laatste volgt uit artikel 4, eerste lid, onder c, Krw (artikel 2, eerste lid, van dit besluit).

De beschermde gebieden moeten volgens bijlage IV Krw worden opgenomen in het register van beschermde gebieden op grond van artikel 12.10 Wm. Het gaat om de volgende gebieden: schelpdierwater, viswater, zwemwater, gebieden die zijn aangewezen voor de onttrekking van water bestemd



voor drinkwaterwinning, nutriëntgevoelige gebieden, en Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen ter implementatie van de vogelrichtlijn (richtlijn 79/409/EEG) of, habitatrichtlijn (richtlijn 92/43/EG).

Milieukwaliteitsnormen voor beschermde gebieden kunnen krachtens artikel 5.1 Wm worden vastgesteld, maar kunnen ook in andere regelgeving worden opgenomen. Alleen voor water bestemd voor drinkwaterwinning zijn de milieukwaliteitsnormen in dit besluit opgenomen.

Milieukwaliteitsnormen voor Natura 2000-gebieden en voor zwemwater worden in Nederland in specifieke regelgeving geïmplementeerd. Voor Natura 2000-gebieden biedt de Natuurbeschermingswet 1998 het wettelijke kader (zie paragraaf 6.3). Voor zwemwateren blijven vooralsnog de hierop betrekking hebbende bepalingen van het Bkmw gelden. Als de nieuwe zwemwaterrichtlijn volledig is geïmplementeerd, zullen deze bepalingen opgaan in het Besluit hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden.

Ook de normen voor vis- en schelpdierwater blijven vooralsnog gehandhaafd in het Bkmw. Op grond van de artikelen 19 en 20 Bkmw 2009 worden de desbetreffende bepalingen overeenkomstig artikel 22, tweede lid, Krw in 2013 ingetrokken.

## 6.2. Drinkwater

### *begrippen*

Zowel de Krw (artikel 7, eerste, tweede en derde lid) als de Gwr (overwegingen 1, 3, 15 en 22) vereisen een specifieke bescherming van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen bestemd voor drinkwaterwinning.

Artikel 7, eerste lid, Krw verplicht lidstaten om binnen elk stroomgebieddistrict waterlichamen aan te wijzen, die voor de drinkwateronttrekking worden gebruikt en dagelijks gemiddeld meer dan 10 m<sup>3</sup> leveren of meer dan 50 personen bedienen. Het betreft hier ook de voor toekomstig gebruik bestemde waterlichamen. Deze waterlichamen zijn opgenomen in het register beschermde gebieden. De aanwijzing van waterlichamen betekent overigens niet dat het beschermingsregime ingevolge artikel 7 Krw ook op het gehele waterlichaam betrekking moet hebben.

De milieukwaliteitseisen die ter implementatie van artikel 7 Krw zijn gesteld, hebben alleen betrekking op waterwinlocaties (bijlage IV, tabel 1, bij dit besluit). Onder een waterwinlocatie wordt verstaan: een onttrekkingspunt van grondwater of oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning. De waterwinlocaties zijn opgenomen in het beheersplan voor de rijkswateren, voor zover het oppervlaktewateren in beheer van het Rijk betreft, en in het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewateren of grondwater betreft (artikel 11 van dit besluit).

Het beschermingsniveau op grond van dit besluit heeft op de waterwinlocatie als geheel betrekking en niet op de afzonderlijke waterwinpunten (putten), waaruit op één waterwinlocatie water wordt gewonnen. Het gaat dus om het gemengde water uit verschillende putten op één waterwinlocatie. Er mag echter geen vermenging plaatsvinden met water dat uit een andere locatie is aangevoerd. Dit is blijkens de desbetreffende guidance ook in de Krw zo bedoeld.

De waterwinlocatie moet niet worden verward met een beschermingszone, waarvoor de milieukwaliteitseisen van bijlage IV, tabellen 1 en 2, bij dit besluit niet gelden. De instelling van een beschermingszone is namelijk een middel dat in artikel 7, derde lid, Krw wordt genoemd, om ervoor te zorgen dat het water op de waterwinlocatie aan de milieukwaliteitseisen voldoet. De bedoeling van het instellen van een beschermingszone is de risico's van handelingen waardoor verontreinigende stoffen in het water kunnen terechtkomen, extra te beperken (risicoreductie). Indien een dergelijke stof dicht bij de waterwinlocatie in het water terechtkomt, bestaat immers een groter risico dat de vereiste kwaliteit van het water niet meer kan worden gewaarborgd. Monitoring binnen de beschermingszones biedt het bedrijf bovendien de mogelijkheid tijdig op gesignaleerde kwaliteitsveranderingen te reageren. De beschermingszones rondom grondwaterwinningen zijn op grond van artikel 1.2, tweede lid, Wm aangewezen in de provinciale milieuverordening. Volgens die bepaling moeten hierin regels worden gesteld ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden. In verband hiermee moeten deze gebieden volgens artikel 4.9, derde lid, onder c, Wm ook worden opgenomen in het provinciale milieubeleidsplan.

Voor oppervlaktewaterwinningen is er momenteel geen regeling die in de instelling van beschermingszones voorziet.

Voor het goede begrip van de beoogde werking van de milieukwaliteitseisen die in dit besluit voor drinkwater zijn opgenomen, en de verschillen ten opzichte van drinkwaternormen in enkele andere regelingen, wordt in het hiernavolgende een overzicht gegeven van de verschillende invalshoeken die in de drinkwaterregelgeving worden gehanteerd.





Afhankelijk van de redenen waarom zij worden gesteld, kunnen de volgende waterkwaliteitsnormen worden onderscheiden:

1. *eisen die zich richten tot de overheid*  
Dit zijn milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater of grondwater bestemd voor drinkwaterwinning. Deze normen richten zich tot de overheid, die ervoor moet zorgen dat een duurzame drinkwatervoorziening gewaarborgd is.
2. *eisen die zich richten tot het waterwinbedrijf*  
Dit zijn kwaliteitsnormen voor onttrokken oppervlaktewater of grondwater. Deze normen richten zich tot het bedrijf dat het water onttrekt om het te gebruiken voor de bereiding van drinkwater. Het onttrokken water moet hiervoor na een passende zuivering geschikt zijn.
3. *eisen die zich richten tot de leverancier van drinkwater*  
Dit zijn kwaliteitsnormen voor water dat als drinkwater wordt geleverd of dat wordt gebruikt voor de productie van levensmiddelen. Deze normen richten zich tot het bedrijf dat het water als eindproduct aan de consument levert.

### *Implementatie van de Europese regelgeving*

De Krw verwijst in artikel 7 naar verschillende Europese richtlijnen die de bescherming van drinkwater tot doel hebben. Richtlijn 75/440/EEG bevat kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning. In de eerste plaats bevat deze richtlijn de verplichting dat de overheid ervoor zorgt dat het oppervlaktewater geschikt blijft voor de drinkwatervoorziening (artikel 4, eerste lid) en dat de kwaliteit van dit water zonodig wordt verbeterd (artikel 4, tweede lid) (invalshoek 1). In artikel 4, eerste lid, worden geen concrete waterkwaliteitsnormen gesteld.

De normen van richtlijn 75/440/EEG zijn in de tweede plaats gericht op het waterwinbedrijf (in het voorgaande weergegeven als invalshoek 2). De normen zijn verbonden aan het zuiveringsniveau dat nodig is voor de bereiding van drinkwater uit oppervlaktewater. Er worden al naar gelang het vereiste zuiveringsniveau drie kwaliteitsklassen onderscheiden (hierna aangeduid als: 'zuiveringsklasse'):

- klasse I (verbonden met 'eenvoudige zuivering'),
- klasse II (verbonden met een 'normale' zuivering), en
- klasse III (verbonden met 'grondige zuivering').

Richtlijn 75/440/EEG is op 22 december 2007 ingetrokken. Ingevolge artikel 4, negende lid, Krw moet het door deze richtlijn geboden beschermingsniveau bij de implementatie van de Krw ten minste gewaarborgd blijven.

Richtlijn 75/440/EEG is, voor zover het invalshoek 1 betreft, geïmplementeerd in het Bkmw. Dit besluit bevat de waterkwaliteitsnormen die zich tot de overheid richten. De milieukwaliteitseisen die in het Bkmw zijn gesteld, moeten blijkens de nota van toelichting bij het oorspronkelijke, op artikel 13 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) gebaseerde besluit uit 1983 worden toegepast bij de vaststelling van plannen op grond van die wet (thans op de Wwh gebaseerd).

Voor zover het invalshoek 2 betreft, is de richtlijn geïmplementeerd in het Waterleidingbesluit. Dat besluit bevat de milieukwaliteitsnormen voor water dat door de waterwinbedrijven voor de drinkwaterbereiding wordt gebruikt. Indien het water niet aan de eisen voldoet, moet de wateronttrekking worden gestaakt of kan, overeenkomstig richtlijn 75/440/EEG, in uitzonderingsgevallen een ontheffing van de Minister van VROM worden verkregen om met zwaardere zuiveringstechnieken toch drinkwater te blijven produceren.

Naast richtlijn 75/440/EEG is er richtlijn 98/83/EG, die naast de Krw blijft bestaan. Deze richtlijn bevat kwaliteitsnormen ten aanzien van het eindproduct drinkwater en van in levensmiddelen verwerkt water (invalshoek 3). Deze normen zijn geïmplementeerd in het Waterleidingbesluit (in de toekomst het Drinkwaterbesluit) en de Warenwet. De normen richten zich tot de drinkwaterbedrijven en de levensmiddelenindustrie. In artikel 7, tweede lid, Krw is bepaald dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat het gezuiverde water voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Blijkens de richtsnoeren betekent dit niet dat het gewonnen water de kwaliteit moet hebben, die volgens richtlijn 98/83/EG is vereist. Voordat levering van het eindproduct aan de consument plaatsvindt, ondergaat het water immers nog een zuivering.

### *Milieukwaliteitseisen in het onderhavige besluit*

Uitgangspunt bij de implementatie van de Krw is dat ten opzichte van de vereisten die uit het Europese recht voortvloeien, geen extra nationale beleidsdoelstellingen worden meegenomen. Het beschermingsniveau dat volgens het Europese recht ten minste is vereist, komt overeen met het niveau waarop de duurzame drinkwatervoorziening kan worden veiliggesteld, te weten de eisen voor oppervlaktewater van zuiveringsklasse III. Daarom zijn voor stoffen waarvoor momenteel niet aan de



milieukwaliteitseisen van het Bkmw wordt voldaan en waarvoor naar verwachting in de eerste planperiode ook nog niet aan strengere milieukwaliteitseisen kan worden voldaan, de eisen voor oppervlaktewater van zuiveringsklasse III als milieukwaliteitseisen in dit besluit vastgelegd (bijlage IV, tabel 1). Indien de huidige kwaliteit van het water nog niet in overeenstemming zou zijn met de eisen van zuiveringsklasse III en deze kwaliteit vooralsnog ook niet kan worden gerealiseerd, kan een beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4 Krw, zoals in het hiernavolgende nog zal worden toegelicht. Het gaat met name om bepaalde gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Voor de andere stoffen zijn de milieukwaliteitseisen van het Bkmw gehandhaafd. De noodzaak hiervan vloeit voort uit het vereiste van geen achteruitgang dat in artikel 7, tweede lid, Krw wordt gesteld. Ten opzichte van de huidige situatie vindt feitelijk geen verlaging van het beschermingsniveau plaats. De milieukwaliteitseisen die in het onderhavige besluit met het oog op de drinkwaterbereiding zijn gesteld in bijlage IV, tabel 1, zijn richtwaarden in de zin van hoofdstuk 5 Wm. Blijkens de richtsnoer is het toegestaan om gebruik te maken van de uitzonderingsmogelijkheden die in artikel 4, derde tot en met zevende, Krw worden geboden. In dit verband wordt gewezen op de bepaling in het wetsvoorstel Drinkwaterwet dat de duurzame drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang is. Een beroep op de uitzonderingsbepalingen van de Krw is denkbaar in de zomer, wanneer het onmogelijk kan zijn de vereiste watertemperatuur te waarborgen zonder de continuïteit van de elektriciteitsvoorziening in gevaar te brengen (stoppen van de lozing van koelwater). In een dergelijk geval kan aan het belang van de elektriciteitsvoorziening een doorslaggevend gewicht worden toegekend.

De milieukwaliteitseisen die in het onderhavige besluit voor oppervlaktewater zijn opgenomen, hebben geen betrekking op oppervlaktewater dat na een bodempassage via een waterwinlocatie van grondwater wordt onttrokken (oeverinfiltratie; zie hierna).

Voor grondwater is het ingevolge de Europese richtlijnen niet vereist om waterkwaliteitsnormen te stellen. Vanwege het uitgangspunt bij de implementatie van de Krw en de Gwr dat de nationale regelgeving zich beperkt tot wat voor de implementatie strikt noodzakelijk is, zijn geen milieukwaliteitseisen voor grondwater in dit besluit opgenomen.

### *Monitoring*

Ingevolge artikel 13, tweede lid, van dit besluit kan in het monitoringsprogramma worden bepaald dat metingen die geen betrouwbaar en nauwkeurig beeld van de waterkwaliteit geven, buiten beschouwing mogen worden gelaten. Het gaat om metingen die door bijzondere omstandigheden, zoals uitzonderlijke weersomstandigheden of uitzonderlijke hydrodynamische omstandigheden, buiten het normale patroon vallen en als incidentele uitschieters, naar boven of beneden, moeten worden gekwalificeerd. Bedoelde bepaling is gebaseerd op punt 1.3.4 van bijlage V Krw.

Voor drinkwater zal in de op dit besluit berustende ministeriële regeling, overeenkomstig de huidige nationale en Europese regelgeving, nader worden bepaald op welke wijze wordt beoordeeld of aan de milieukwaliteitseis is voldaan. Hierbij wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de huidige beoordelings-systematiek. Deze systematiek is mede afhankelijk van de betreffende parameter. Zo zullen bijvoorbeeld de algemene chemische parameters worden beoordeeld op basis van de 92-percentielwaardes (P92), terwijl voor gesuspendeerde stoffen, biochemisch zuurstofverbruik en fosfaat het jaargemiddelde wordt gehanteerd.

Met het oog op de streefwaarde voor oppervlaktewaterlichamen waaruit via oeverinfiltratie of infiltratie in de bodem op een waterwinpunt voor grondwater ten behoeve van de bereiding van drinkwater water wordt onttrokken, moet in het monitoringsprogramma ook een nieuw of bestaand monitoringspunt worden aangewezen dat een representatief beeld geeft van de toestand van het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam. Dit monitoringspunt hoeft niet per se te liggen in het gedeelte van het waterlichaam waaruit het water op de waterwinlocatie wordt aangetrokken.

### *Geen achteruitgang*

Ingevolge artikel 7, derde lid, Krw, zoals in artikel 16, tweede lid, onder d, juncto artikel 12, vierde lid, van dit besluit geïmplementeerd, mag geen sprake zijn van een achteruitgang van de watertoestand. Hiervan is sprake indien een verhoging van de zuiveringsinspanning nodig is. Dit wordt afgemeten aan een verhoging van het zuiveringsniveau. Het zuiveringsniveau is voor oppervlaktewater aangegeven in richtlijn 75/440/EEG, in Nederland geïmplementeerd in het Waterleidingbesluit. Oppervlaktewater waarvan de kwaliteit nu al voldoet aan zuiveringsklasse I of II, mag niet in de lagere zuiveringsklasse II, onderscheidenlijk III, terechtkomen. Van een verhoging van het zuiveringsniveau is sprake bij een structurele verhoging van het zuiveringsniveau (dus niet enkele dagen per jaar, maar een groot deel van het jaar) die het directe gevolg is van een daadwerkelijke verslechtering van de kwaliteit van het onttrokken water. Dit betekent dat geen sprake is van achteruitgang indien het vereiste zuiverings-



niveau moet worden verhoogd omdat bijvoorbeeld in verband met de toegenomen aandacht voor antidepressiva nieuwe milieukwaliteitseisen voor deze stoffen in het besluit worden opgenomen. De toename van de zuiveringsinspanning is namelijk niet het gevolg van een toename van de concentraties van antidepressiva in het water.

Voor grondwater houdt het vereiste van artikel 7, derde lid, Krw in dat de feitelijke waterkwaliteit, gerelateerd aan de zuiveringsklasse, moet worden gehandhaafd. Voor grondwater worden geen specifieke zuiveringsniveaus onderscheiden.

Daarnaast moet er volgens artikel 7, derde lid, Krw naar worden gestreefd dat de waterkwaliteit geleidelijk wordt verbeterd, zodat het vereiste zuiveringsniveau kan worden verlaagd. Dit is voor oppervlaktewater geregeld in artikel 12, derde en vierde lid, van het onderhavige besluit. In bijlage IV is voor oppervlaktewater een tabel met streefwaarden opgenomen overeenkomend met zuiveringsklasse I (bijlage IV, tabel 2, bij dit besluit). Een streefwaarde houdt in dat het beleid erop gericht moet zijn de gewenste waterkwaliteit te halen (beleidsinspanning). De maatregelen die ter voldoening aan de streefwaarde zullen worden getroffen, moeten in het desbetreffende waterplan worden opgenomen.

### *Oeverinfiltratie*

Bij oeverinfiltratie vindt op een waterwinlocatie waar ten behoeve van de bereiding van drinkwater grondwater wordt onttrokken, de voeding vooral vanuit het oppervlaktewater plaats. Dit betekent dat de kwaliteit van het oppervlaktewater mede bepalend is voor de kwaliteit van het onttrokken grondwater, naast de zuiverende processen die zich in de bodem afspelen gedurende de periode dat het aangetrokken oppervlaktewater onderweg is naar de waterwinlocatie. De waterwinlocaties waarop het regime van oeverinfiltratie van toepassing is worden opgenomen in het desbetreffende waterplan van de oppervlaktewaterbeheerder.

De situatie die zich hier voordoet, onderscheidt zich in wezen niet van de situatie waarin buiten een oppervlaktewaterlichaam maatregelen moeten worden genomen om ervoor te zorgen dat het waterlichaam aan de geldende milieukwaliteitseisen voldoet. Deze situatie is beschreven in paragraaf 3.6. Deze maatregelen kunnen niet altijd door de waterbeheerder zelf worden genomen. Voor de naleving van de milieukwaliteitseis is hij dan mede afhankelijk van het optreden van anderen.

Met het oog op oeverinfiltratie is in artikel 12, derde lid, onder c, van het besluit bepaald dat de streefwaarde om op een waterwinlocatie van grondwater de voor de bereiding van drinkwater noodzakelijke zuivering te verminderen, ook kan inhouden dat maatregelen worden genomen ter verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater waaruit via de bodem water op het onttrekkingspunt wordt aangetrokken. Indien die maatregelen achterwege blijven, kan de zuiveringsinspanning op het waterwinpunt niet worden verminderd, omdat de kwaliteit van het onttrokken grondwater uiteindelijk vooral wordt bepaald door de kwaliteit van het aangetrokken oppervlaktewater.

Het is voor de bereiding van het drinkwater niet nodig dat het op het waterwinpunt aangetrokken oppervlaktewater voldoet aan de in artikel 12, derde lid, onder a, juncto artikel 12, vierde lid, van het besluit opgenomen streefwaarde voor oppervlaktewater waaruit direct drinkwater wordt bereid. In de bodem vindt gedurende het verblijf van het water namelijk al een soort voorzuivering plaats, waardoor de kwaliteit van het water dat op het waterwinpunt wordt onttrokken beter is dan de kwaliteit dat het oppervlaktewater had.

### *6.3. Natura 2000-gebieden*

Artikel 4 Krw verplicht ertoe uiterlijk op 22 december 2015 te voldoen aan alle normen en doelstellingen voor de watertoestand in aangewezen beschermde gebieden, 'voor zover niet anders is bepaald in de communautaire wetgeving waaronder het beschermde gebied is ingesteld'. Volgens bijlage IV Krw behoren daartoe ook de Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen ter implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn. Ingevolge de VHR worden voor de Natura 2000-gebieden in de aanwijzingsbesluiten instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Deze doelstellingen kunnen ook op waterkwaliteits- en waterkwantiteitsaspecten betrekking hebben. In de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn worden geen data genoemd, waarop voor Natura 2000-gebieden als onderdeel van de instandhoudingsdoelstellingen de gewenste watertoestand moet zijn gerealiseerd. Deze datum kan per gebied verschillend worden bepaald en is afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden van het gebied. De einddatum 22 december 2015 in de Krw ziet dan ook alleen op dat deel van de waterkwaliteitsvereisten ingevolge de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn dat overeenkomt met de milieudoelstelling die volgt



uit de Krw.<sup>33</sup> Voor zover de waterkwaliteitsvereisten ingevolge de VHR strenger zijn dan de doelstellingen die volgen uit de Krw, geldt voor dit extra deel de termijn die volgt uit de VHR. Voor de uitvoering van de maatregelen is de Natuurbeschermingswet 1998 bepalend.

In de Wwh is bepaald dat in het beheersplan voor de rijkswateren, het provinciaal plan voor de waterhuishouding en het beheersplan van de waterschappen alle maatregelen worden opgenomen, die nodig zijn ter uitvoering van artikel 11, Krw. Volgens artikel 11, Krw behoren hiertoe ook de maatregelen die nodig zijn ter verwezenlijking van de wateropgave in de Natura 2000-gebieden. Middels deze verwijzing is er derhalve zeker gesteld dat de maatregelen die genomen worden om de doelstellingen van de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn te realiseren, opgenomen worden in het stroomgebiedbeheersplan. Deze maatregelen worden in dit geval opgenomen in het beheersplan dat ter uitvoering van de instandhoudingsdoelstellingen wordt vastgesteld op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. In de desbetreffende waterplannen kan worden volstaan met een verwijzing naar de instandhoudingsdoelstellingen en de maatregelen die zijn opgenomen in het beheersplan op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Inhoudelijk moeten de instandhoudingsdoelstellingen en maatregelen ter verwezenlijking daarvan, met het Krw-maatregelenprogramma worden afgestemd, zodat sprake is van een consistent geheel van maatregelen waarmee alle milieukwaliteitsnormen voor het desbetreffende waterlichaam worden gerealiseerd.

## 7. Toepassen uitzonderingen

### 7.1 Algemeen

De milieudoelstellingen uit artikel 4 Krw zijn in dit besluit vertaald als richtwaarden in de zin van artikel 5.2 Wm. Van deze richtwaarden kan ingevolge artikel 5.2, derde en vierde lid, Wm, worden afgeweken om redenen die in artikel 4, vierde tot en met zevende lid, Krw zijn aangegeven.

De systematiek van dit besluit houdt in dat de wetenschappelijk afgeleide normen voor de goede watertoestand als richtwaarden in dit besluit zijn opgenomen en dat maatschappelijk afgewogen afwijkingen van de richtwaarden worden opgenomen in het desbetreffende waterplan. Voor rijkswateren is dit het beheersplan voor de rijkswateren, voor de overige oppervlaktewaterlichamen het provinciaal plan voor de waterhuishouding. Deze systematiek is conform de Krw.

Voor de ecologische toestand bestaat nog een extra afwijkmogelijkheid, welke wordt geboden in artikel 4, derde lid, Krw. Menselijke ingrepen hoeven, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan, niet te worden teruggedraaid maar mogen worden gehandhaafd. Oppervlaktewaterlichamen die door menselijk ingrepen zijn gevormd, kunnen door de lidstaten worden aangewezen als kunstmatige of sterk veranderde waterlichamen. In Nederland is de meerderheid van de oppervlaktewaterlichamen sterk veranderd of kunstmatig. De overige wateren worden wel aangeduid als natuurlijke waterlichamen. De Krw kent deze term niet, maar onderscheidt meren, rivieren, overgangs- en kustwateren. Deze categorieën worden onderverdeeld in typen – in Nederland vaak aangeduid als ‘natuurlijke typen’ of, in deze amvb, ‘type natuurlijk oppervlaktewater’ – waarvoor de goede ecologische toestand de norm is. De ecologische doelstellingen voor sterk veranderde of kunstmatige waterlichamen worden als het goede ecologische potentieel aangeduid. Het goede ecologische potentieel wordt afgeleid van de meest vergelijkbare (natuurlijke) typen. In paragraaf 7.2 wordt hierop uitgebreider ingegaan. De aanwijzing van oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam vindt plaats in de waterplannen: in het beheersplan rijkswateren (artikel 5, derde lid, onder a, Wwh) indien het rijkswateren betreft, in het provinciaal plan voor de waterhuishouding (artikel 7, derde lid, onder a, Wwh) indien het overige wateren betreft. Ook het goede ecologische potentieel wordt voor elk waterlichaam in het desbetreffende beheersplan vastgelegd. Dit is conform bijlage VII, onderdeel a, punt 5 Krw

Voor de ecologische toestand gelden in de tweede plaats de overige uitzonderingsmogelijkheden die in artikel 4 Krw worden geboden. Dit geldt zowel voor natuurlijke waterlichamen als voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen. In het laatste geval moet voor een waterlichaam van de goede ecologische toestand voor het meest gelijkelijke natuurlijke watertype eerst een goed ecologische potentieel worden afgeleid, voordat de eventueel van een andere uitzonderingsmogelijkheid op de richtwaarde gebruik wordt gemaakt. Dit volgt uit artikel 2, vijfde lid, van dit besluit. Een maatschappelijk aanvaardbaar (haalbaar en betaalbaar) pakket van maatregelen dat afwijkt van de maatregelen die nodig zijn om het goede ecologische potentieel te realiseren, zal afzonderlijk moeten worden beargumenteerd met een beroep op artikel 4, vierde en vijfde lid, Krw.

Artikel 4, vierde lid, maakt het mogelijk dat het realiseren van de goede ecologische toestand, het

<sup>33</sup> Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives, Draft version 3, 6 november 2008.



goede ecologische potentieel en de goede chemische toestand telkens zes jaar worden uitgesteld (tot 2021, onderscheidenlijk 2027), indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, vierde lid, Krw (termijnverlenging). Indien de goede ecologische toestand, het goede ecologische potentieel of de goede chemische toestand helemaal niet kan worden gerealiseerd, kan overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, Krw een minder strenge norm worden vastgesteld (doelverlaging). Zie verder paragraaf 7.3.

In artikel 4, zesde lid, Krw wordt een tijdelijke achteruitgang toegestaan, indien deze het gevolg is van een uitzonderlijke en redelijkerwijze niet te voorzien natuurlijke oorzaak of overmacht, bijvoorbeeld extreme overstromingen of lange droogteperiodes of door een niet te voorzien ongeval. Tevens moet worden voldaan aan de voorwaarden, genoemd in artikel 4, zesde lid, Krw.

Artikel 4, zevende lid, Krw, maakt het mogelijk dat een goede grondwatertoestand, een goede ecologische toestand of een goed ecologische potentieel niet wordt bereikt of achteruitgang van de toestand van waterlichamen niet wordt voorkomen, indien dit het gevolg is van nieuwe veranderingen van fysieke kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam of wijzingen in de stand van het grondwater of het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling. Tevens moet worden voldaan aan de vereisten, genoemd in artikel 4, zevende lid, Krw (zie paragraaf 7.4).

Anders dan bij de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, derde lid, Krw, waarbij een goed ecologische potentieel wordt vastgesteld, hoeft bij de toepassing van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, vierde tot en met zevende lid, Krw de afwijking van de richtwaarde niet als 'tussendoel' in het desbetreffende waterplan waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, te worden vastgelegd.

De verwijzing naar artikel 4, achtste lid, Krw ziet op de eis dat bij de toepassing van de uitzonderingen het bereiken van de Krw-doelstellingen in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebieddistrict niet blijvend wordt verhinderd of in gevaar mag worden gebracht en verenigbaar moet zijn met de andere Europese milieuvorschriften. Hiermee kan afwenteling worden voorkomen.

De uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, vierde, vijfde, zesde en zevende lid, Krw gelden niet alleen voor oppervlaktewateren maar ook voor grondwaterlichamen. De uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, derde lid, Krw geldt uitsluitend voor oppervlaktewaterlichamen. Daarnaast bevat de Gwr ook eigen uitzonderingsmogelijkheden. Overschrijding van een grondwaterkwaliteitsnorm of drempelwaarde kan worden aanvaard indien aan alle vereisten van artikel 4, tweede lid, onder c, Gwr is voldaan. Hierop is ingegaan in paragraaf 5.3.

De toepassing van de uitzonderingen dient vermeld te worden in het stroomgebiedbeheersplan, en wordt in Nederland nader toegelicht in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlakte wateren of een grondwater betreft. Dit moet per waterlichaam gebeuren, zoals volgt uit de formulering van de uitzonderingen in artikel 4 derde, vierde en vijfde lid, Krw. Dit houdt in dat voor elk waterlichaam uit het waterplan waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, duidelijk volgt om welke redenen niet aan een bepaalde richtwaarde kan worden voldaan.

De motivering hoeft echter niet voor elk waterlichaam afzonderlijk in het desbetreffende waterplan te worden uitgeschreven. Gedacht kan worden aan een uitzonderingsmogelijkheid die in het gehele land gelijkelijk wordt toegepast en wordt gemotiveerd in het stroomgebiedbeheersplan (zoals opgenomen in de Nota voor de waterhuishouding) of in algemene regels die op nationaal niveau zijn vastgesteld. Deze motivering hoeft niet te worden herhaald in een provinciaal plan voor de waterhuishouding, waarin voor waterlichamen die geen rijkswater zijn, van een uitzonderingsmogelijkheid gebruik wordt gemaakt. In het plan kan dan met een verwijzing worden volstaan.

Er dient regelmatig een evaluatie van de situatie plaats te vinden en in de maatregelenprogramma's dient hier specifiek aandacht aan besteed te worden.<sup>34</sup>

## *7.2. Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen, en het goede ecologische potentieel*

In deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op de implementatie van de uitzonderingsmogelijkheid die wordt geboden in artikel 4, derde lid, Krw. Deze mogelijkheid heeft uitsluitend betrekking op de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen.

Conform artikel 4, derde lid, Krw maakt artikel 6, tweede lid, van dit besluit het mogelijk om van de goede ecologische toestand voor een oppervlaktewaterlichaam af te wijken, indien het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een zodanige mate door menselijke activiteiten is aangetast of zijn natuurlijke gesteldheid van dien aard is dat het bereiken van de richtwaarde niet haalbaar of oneven-

<sup>34</sup> Artikel 4, vierde lid, onder b, en vijfde lid, onder d, Krw.





redig kostbaar is. De mate waarin van de richtwaarden die samen de goede ecologische toestand weergeven, wordt afgeweken, komt tot uitdrukking in het goede ecologische potentieel, die voor rijkswateren in het beheersplan voor de rijkswateren en voor overige wateren in het provinciaal plan voor de waterhuishouding wordt vastgesteld.

### *Kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen*

Kunstmatige waterlichamen zijn alle door de mens aangelegde wateren zoals kanalen of spaarbekkens. Sterk veranderde waterlichamen zijn wateren, waarvan het natuurlijk karakter sterk is gewijzigd door menselijke ingrepen in de hydromorfologie, bijvoorbeeld het geschikt maken van een water voor scheepvaart. In de richtsnoeren voor de identificatie en aanwijzing van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen<sup>35</sup> is in hoofdstuk 2 en 3 aangegeven wanneer een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd mag worden aangemerkt. In Nederland is dit verder uitgewerkt in de Handreiking MEP/GEP<sup>36</sup>. De Handreiking is een nationale operationalisering van de richtsnoeren, en heeft tot doel om tot een zoveel mogelijk uniforme werkwijze door de waterbeheerders te komen. Het heeft de status van een werkdocument.

De menselijke ingrepen hoeven in beginsel niet te worden teruggedraaid, indien het herstel van de hydromorfologische kenmerken van die lichamen significante negatieve effecten zouden hebben op een aantal genoemde activiteiten of op het milieu in bredere zin (artikel 4, derde lid, onder a, Krw). Onder die activiteiten vallen scheepvaart, recreatie, peilbeheer, drinkwatervoorziening, waterkracht, hoogwaterbescherming, beregening, landdrainage en ook andere 'duurzame activiteiten'. Indien herstel aldus niet mogelijk is, moet worden nagegaan in hoeverre maatregelen het effect van de ingrepen kunnen mitigeren of verzachten. Ook voor de mitigerende maatregelen geldt dat deze niet hoeven te worden overwogen indien er significante schade aan genoemde activiteiten of milieu in brede zin zou ontstaan.

Schade aan gebruiksfuncties moet niet worden verward met de kosten van de benodigde maatregelen. Een dure, effectieve maatregel die geen significante negatieve effecten heeft voor de gebruiksfuncties, mag bij de vaststelling van het ecologisch potentieel niet buiten beschouwing worden gelaten. Zo zal in veel gevallen de functie veiligheid niet in het geding zijn bij een vervanging van verharde kades door natuurvriendelijke oevers, al is het in bepaalde gevallen wel een dure maatregel. In dat geval dient het effect van de natuurvriendelijke oever wel in het ecologisch potentieel te worden opgenomen, maar kan uitvoering wachten totdat de kades toch vervangen moeten worden. Dit laatste moet dan worden gemotiveerd als een toepassing van artikel 4, vierde lid, Krw.

Indien herstelmaatregelen wel leiden tot negatieve effecten voor bepaalde gebruiksfuncties, moeten andere middelen, zoals het verplaatsen of vervangen van de gebruiksfunctie, worden overwogen om de effecten van de hydromorfologische ingreep op te heffen (artikel 4, derde lid, onder b, Krw) en aldus een verbetering van de ecologische situatie te realiseren. Deze middelen mogen niet onevenredig kostbaar zijn en moeten een hoger milieurendement hebben.

Herstelmaatregelen hoeven voor kunstmatige waterlichamen niet te worden overwogen, wel of ecologische verbetering mogelijk is.

De aanwijzing van sterk veranderde waterlichamen heeft betrekking op één planperiode. Voor elke daaropvolgende planperiode wordt de status van de waterlichamen opnieuw tegen het licht houden.

Voor de chemische prioritaire en overige relevante stoffen van kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen gelden dezelfde normen als voor alle andere oppervlaktewateren. Er moet derhalve voor die stoffen een goede toestand worden gerealiseerd. Dit volgt uit artikel 4, eerste lid, onder a, iii), Krw, dat is geïmplementeerd in de artikelen 4 tot en met 6 van dit besluit. In artikel 6 wordt voor kunstmatige en sterk veranderde wateren alleen een uitzondering op de richtwaarden voor de goede ecologische toestand gemaakt.

### *Goed ecologisch potentieel*

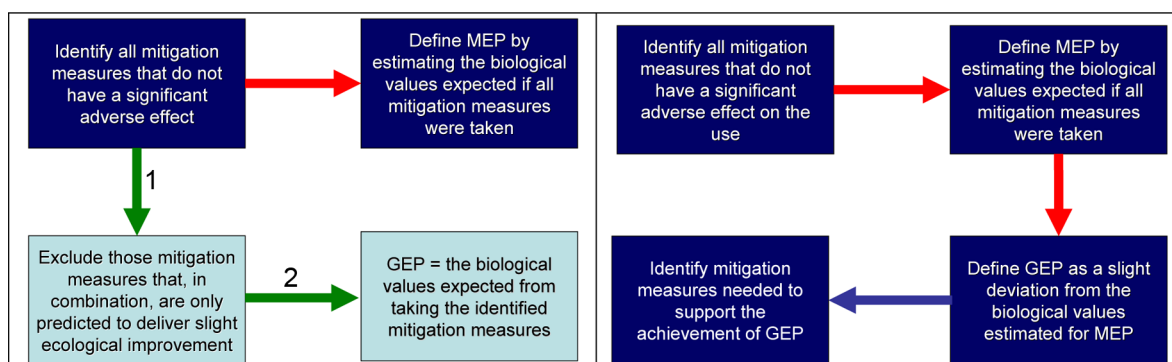
Voor waterlichamen die gekwalificeerd worden als kunstmatig of sterk veranderd water wordt een goed ecologische potentieel vastgesteld dat is afgeleid van de goede ecologische toestand van het meest gelijkende natuurlijk watertype. Eerst wordt het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP) bepaald.

<sup>35</sup> Nederlandse vertaling van de Guidance Document on Identification of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, CIS werkgroep 2.2, 14 januari 2003.

<sup>36</sup> Handreiking voor vaststellen van status, ecologische doelstellingen en bijpassende maatregelenpakketten voor niet-natuurlijke wateren; november 2005. Riza rapport 2006-002, STOWA-rapport 2006-02.

Dit is de hoogst haalbare ecologische toestand, gegeven de hydromorfologische randvoorwaarden (artikel 6, derde lid, van dit besluit). Dit kan worden gezien als 'referentie' van niet-natuurlijke waterlichamen. Het goede ecologische potentieel is een lichte afwijking van het MEP en de norm waar de waterbeheerder naar toe moet werken. Er zijn twee methoden uitgewerkt. De oorspronkelijke methode is beschreven in het richtsnoer en op basis van ervaringen hiermee is daar een alternatieve aanpak<sup>37</sup> bij gekomen.

De alternatieve aanpak is relatief simpel te hanteren en vermindert het risico dat niet de juiste mitigerende maatregelen worden bepaald. Door uit te gaan van de huidige toestand plus alle mogelijke maatregelen is het pakket aan maatregelen voor het MEP in feite bepaald. Voor het goede ecologische potentieel geldt dit pakket minus de maatregelen die samen een gering effect hebben. Uitgangspunt is wel dat de waterkwaliteit niet belemmerend mag zijn voor het behalen van het goede ecologische potentieel. De methoden geven in principe een exact gelijke uitkomst. Op basis van ervaringen gedurende de eerste planperiode zijn verdere wijzigingen in de methodes mogelijk.



Figuur: Stappen voor het bepalen van het goede ecologische potentieel gebruikend van de alternatieve aanpak (links) vergeleken met de relevante stappen zoals beschreven in het richtsnoer (rechts); groene pijlen: aanpassingen ten opzichte van de oorspronkelijke methode.

Bij beide methoden worden de klassen geconcretiseerd en geformuleerd in termen van soorten, soortgroepen en bijbehorende algemeen fysisch-chemische parameters. Voor elk kwaliteitselement ontstaat zo een maatlat, soms opgebouwd uit deelmaatlaten. De maatlaten geven de verschillende toestandsklassen weer. Bij de afleiding wordt het stelsel van (deel)maatlat(en) en de bijbehorende aggregatiemethodes, zoals gehanteerd bij de goede ecologische toestand, gehandhaafd. Alleen de klassengrenzen van één of meerdere kwaliteitselementen wijzigen.

Voor bepaalde typen sloten en kanalen bleek het niet goed mogelijk om een goed ecologische potentieel af te leiden van één type natuurlijk water, bijvoorbeeld een meer of een rivier. Daarom zijn doelen afgeleid op basis van verschillende typen natuurlijke wateren. Deze doelen mogen ook worden gebruikt voor het ecologisch potentieel van dergelijke waterlichamen<sup>38</sup>.

De maatlat voor sterk veranderde en kunstmatige wateren bestaat niet uit vijf, maar uit vier klassen. De bovenste twee klassen zijn samengevoegd tot 'goed en hoger' en worden aan de bovenkant begrensd door het MEP (Bijlage 1.4.2.ii Krw).

Schade aan gebruiksfuncties speelt wel een rol bij de beoordeling van maatregelen, maar kosten in principe niet. Een maatschappelijk aanvaardbaar (haalbaar en betaalbaar) pakket van maatregelen voor de planperiode zal met de bijbehorende beleidsdoelstellingen in het desbetreffende waterplan moeten worden opgenomen. Daarbij kan toepassing worden gegeven aan de uitzonderingen van artikel 4, vierde tot en met zevende lid, Krw.

### 7.3. Termijnverlenging en doelverlaging

De normen goede ecologische toestand, goed ecologische potentieel en goede chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen en de GKT en goede chemische toestand voor grondwaterlichamen dienen aan het eind van de eerste planperiode (2015) te worden bereikt, tenzij kan worden aangetoond dat het uitvoeren van alle daarvoor benodigde maatregelen technisch niet haalbaar of onevenredig

<sup>37</sup> Technical Paper on 'WFD & Hydromorphology'. Good practice in managing the ecological impacts of hydropower schemes; flood protection works; and works designed to facilitate navigation under the Water Framework Directive. 30th November 2006.

<sup>38</sup> Zie het desbetreffende rapport op de rapport op de STOWA site: <http://themas.stowa.nl/Themas/Krw-maatlaten.aspx?mID=7216&rID=817&aID=1742>





kostbaar is of als het bereiken van het beoogde effect van de maatregel meer tijd nodig heeft. In dat geval wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot termijnverlenging of doelverlaging (artikel 4, vierde lid, onderscheidenlijk vijfde lid, Krw).

De uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, vierde lid, Krw (termijnverlenging) is geïmplementeerd in artikel 2, tweede lid, van dit besluit. Van deze mogelijkheid kan alleen gebruik worden gemaakt indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. De eerste voorwaarde is dat de toestand van het aangetaste waterlichaam niet verder verslechtert (artikel 2, tweede lid, onder a). Vervolgens wordt onder b) verwezen naar alle voorwaarden van artikel 4, vierde en achtste lid, Krw. Dit betekent dat vastgesteld moet worden dat alle noodzakelijke verbeteringen in de toestand van de waterlichamen redelijkerwijs niet binnen de termijnen kunnen worden bereikt, omdat

- de vereiste verbeteringen technisch slechts haalbaar zijn in perioden die de gestelde termijnen overschrijden,
- de verwezenlijking binnen de termijn onevenredig kostbaar zijn, of
- de natuurlijke omstandigheden een tijdelijke verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten.

Tot slot wordt in artikel 2, tweede lid, onder c), van dit besluit de eis gesteld dat de reden van de afwijking wordt vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, dan wel het provinciaal plan voor de waterhuishouding, indien het andere oppervlaktewaterlichamen of een grondwaterlichaam betreft. Volgens artikel 4, vierde lid, Krw moeten de verlenging van de termijnen en de redenen daarvoor in het stroomgebiedbeheersplan worden vermeld. In Nederland wordt het gebruik van de verlenging vermeld en globaal toegelicht in het stroomgebiedbeheersplan en nader toegelicht in de onderliggende waterplannen. Zo nodig kan gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, vijfde lid, Krw (geïmplementeerd in artikel 2, derde lid, van dit besluit).

In het desbetreffende waterplan wordt een overzicht gegeven van alle maatregelen die noodzakelijk zijn om de waterlichamen vóór het verstrijken van de verlengde termijn geleidelijk in de vereiste toestand te brengen. Verder worden daar de redenen gegeven voor significante vertraging bij de operationalisering van (een deel van) deze maatregelen en het vermoedelijke tijdschema voor de uitvoering ervan. De tijd benodigd voor de procedures om grond te verwerven en beperkingen aan de capaciteit voor de uitvoering van maatregelen worden beschouwd als geldige redenen voor fasering, doch niet voor doelverlaging<sup>39</sup>. Als onderdeel van de motivering zal een globale inschatting moeten worden gegeven van de toestand die zal worden bereikt na de uitvoering van maatregelen in de eerstvolgende planperiode. In de bijwerkingen van het stroomgebiedbeheersplan wordt een evaluatie van de uitvoering van die maatregelen opgenomen, alsmede een overzicht van eventuele extra maatregelen.

De uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, vijfde lid, Krw (doelverlaging) is geïmplementeerd in artikel 2, derde lid, van dit besluit. Bij doelverlaging moet de beleidsdoelstelling die in plaats van de richtwaarde komt, in het desbetreffende waterplan worden opgenomen. Dit is anders dan bij fasering, waarbij in het waterplan wordt aangegeven dat de norm pas in 2021 dan wel 2027 kan worden gehaald en voor 2015, onderscheidenlijk 2021, geen tussendoelen in het plan worden opgenomen. Ook van deze mogelijkheid kan alleen weer gebruik worden gemaakt indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Allereerst moet worden aangetoond dat aan de ecologische en sociaal-economische behoeften die door schadelijke menselijke activiteiten worden gediend, niet kan worden voldaan met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen die geen onevenredig hoge kosten met zich brengen.

Vervolgens moet voor oppervlaktewaterlichamen de best mogelijke ecologische en chemische toestand worden bereikt die haalbaar is, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Deze toestand moet worden aangegeven in de waterplannen. Voor grondwater dienen zo gering mogelijke veranderingen in de goede watertoestand op te treden, gezien de redelijkerwijs niet te vermijden effecten vanwege de aard van de menselijke activiteiten of verontreiniging. Ook hier geldt dat er geen verdere achteruitgang mag optreden in de toestand van het aangetaste waterlichaam (artikel 2, derde lid, onder a, van dit besluit).

De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor dienen in het stroomgebiedbeheersplan te worden vermeld en de minder strenge doelstellingen moeten om de zes jaar worden getoetst. Dit volgt uit artikel 4, vijfde lid, onder d, Krw, waarnaar wordt verwezen in artikel 2, derde lid, onder c, van dit besluit.

<sup>39</sup> Conclusions on Exemptions and Disproportionate Costs Water Directors' meeting under Slovenian Presidency, Brdo, 16–17 June 2008, page 5.



Bij de toepassing van artikel 4, vierde en vijfde lid, Krw moet voorkomen worden dat problemen worden afgewenteld op andere waterlichamen. Voor stoffen kunnen doelen benedenstrooms niet gehaald worden door het faseren of uitblijven van maatregelen bovenstrooms. Doelen voor trekvissen kunnen bovenstrooms niet gehaald worden als de migratieknelpunten benedenstrooms niet worden opgelost. Dit wordt geregeld in artikel 4, achtste lid, Krw, waarnaar in dit besluit wordt verwezen (artikel 2, tweede lid, onder b, onderscheidenlijk artikel 2, derde lid, onder c). In de gebiedsprocessen dient daarom afstemming plaats te vinden voordat de uitzonderingen van artikel 4Krw worden toegepast.

Op basis van nieuwe kennis die wordt opgedaan tijdens een planperiode, is het mogelijk een nieuw beroep te doen op artikel 4, vierde of vijfde lid, Krw bij de volgende versie van het stroomgebiedbeheersplan. Wanneer bijvoorbeeld doelen niet gehaald worden doordat maatregelen minder effectief blijken dan vooraf geschat, en aanvullende maatregelen niet haalbaar of betaalbaar zijn, dan is een nieuw beroep op artikel 4, vierde of vijfde lid, Krw mogelijk<sup>40</sup>.

#### *7.4. Tijdelijke achteruitgang en achteruitgang door nieuwe activiteiten*

In uitzonderlijke gevallen die worden omschreven in artikel 4, zesde en zevende lid, Krw, kan overschrijding van de normen achteraf worden gerechtvaardigd. Het gaat in artikel 4, zesde lid, Krw om overmachtsituaties, zoals extreme droogte of overstromingen. De stroomgebiedbeheersplannen moeten wel voorzien in maatregelen die in dergelijke situaties moeten worden opgenomen om de schade te beperken.

In artikel 3, eerste lid, van onderhavig besluit is bepaald dat een achteruitgang van de kwaliteit van een waterlichaam, als bedoeld in artikel 5.2b, vierde lid, Wm tijdelijk is toegestaan als deze het resultaat is van omstandigheden die zich door een natuurlijke oorzaak of door overmacht voordoen en die uitzonderlijk zijn of niet redelijkerwijs waren te voorzien. Het betreft hier met name extreme overstromingen en lange droogteperiodes, of gevolgen van redelijkerwijs niet te voorziene ongevallen. Voor een beroep op deze uitzondering moet aan alle voorwaarden van artikel 4, zesde en achtste lid, Krw worden voldaan (zie artikel 3, eerste lid, onder b, van dit besluit).

Alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om verdere achteruitgang van de toestand te voorkomen, teneinde het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn voor andere, niet door die omstandigheden getroffen waterlichamen niet in het gedrang brengen. In het stroomgebiedbeheersplan moeten de voorwaarden waaronder uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden mogen worden aangevoerd, met inbegrip van de vaststelling van passende indicatoren, worden vermeld, evenals de maatregelen die in dergelijke uitzonderlijke omstandigheden moeten worden genomen. De maatregelen mogen het herstel van de kwaliteit van het waterlichaam niet in de weg staan wanneer die omstandigheden niet meer bestaan.

De gevolgen van uitzonderlijke of redelijkerwijs niet te voorziene omstandigheden moeten jaarlijks worden geëvalueerd, en alle haalbare maatregelen moeten worden genomen om het waterlichaam zo snel als redelijkerwijs haalbaar is te herstellen in de toestand waarin het zich bevond voordat de effecten van die omstandigheden intraden.

Een verslechtering van de kwaliteit van een waterlichaam, als bedoeld in artikel 5.2b, vierde lid, Wm is toegestaan indien een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam het gevolg is van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam (het gaat dus niet om achteruitgang als gevolg van lozingen<sup>41</sup>) of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, dan wel een achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam naar een goede toestand het gevolg is van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling. Dergelijke uitzonderingen zijn op grond van artikel 4, zevende lid, Krw toegestaan. In dit besluit is dit in artikel 3, tweede lid, opgenomen.

Uit de richtsnoeren blijkt dat het hier gaat om het toetsen van elk afzonderlijk project en niet om toetsen van het effect van een plan of programma als geheel. Indien een project wordt opgenomen in een plan of programma, moet voor dat project ook aan de vereisten van artikel 4, zevende lid, Krw worden voldaan.

Alle haalbare stappen moeten worden ondernomen om de negatieve effecten op de toestand van het waterlichaam tegen te gaan. De redenen voor de veranderingen of wijzigingen moeten van hoger openbaar belang zijn en/of het nut van het bereiken van de goede toestand wordt overtroffen door het nut van de nieuwe veranderingen en wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling. Bovendien geldt de voorwaarde dat de

<sup>40</sup> Guidance on Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Article 4 (4), 4(5) and 4(6), 2007.

<sup>41</sup> Guidance Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive allowed for new modifications or new sustainable human development activities (WFD Article 4.7), p. 7.



hiermee gemoede belangen vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet kunnen worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstigere middelen. De redenen voor de veranderingen of wijzingen moeten worden vermeld en toegelicht in het betreffende waterplan en het stroomgebiedbeheersplan, en de doelstellingen moeten om de zes jaar worden getoetst.

Blijkens de richtsnoeren (p. 14) is het mogelijk om gedurende de planperiode ook na de vaststelling van het plan en programma per geval waarin zich een situatie als bedoeld in artikel 4, zevende lid, Krw, voordoet, een uitzondering te maken. Dit moet dan in het eerstvolgende plan of programma worden vermeld. Ook in dit geval moet de toets van artikel 4, zevende lid, Krw plaatsvinden voordat voor het project dat de achteruitgang veroorzaakt, toestemming wordt gegeven.

### *7.5. Voorbeeld van gebruik van uitzonderingen: temperatuur*

Voor de beoordeling van warmtelozingen wordt in Nederland gebruik gemaakt van de CIW beoordelingssystematiek warmtelozingen van het ministerie van V en W en Rijkswaterstaat van 25 november 2004. Voor de grote rivieren betekent dit dat er de verhoging van de watertemperatuur niet meer mag zijn dan 3 °C ten opzichte van de achtergrondtemperatuur tot een maximum van 28 °C. Daarnaast zijn er criteria voor een mengzone geformuleerd. Deze systematiek blijft uitgangspunt voor de beoordeling van (nieuwe) lozingen.

De norm voor temperatuur voor de Goede Ecologische Toestand voor natuurlijke grote rivieren is via wetenschappelijke afleiding vastgesteld op 25 °C (op grond van artikel 4.1 Krw). Voor de grote rivieren is deze norm regelmatig niet haalbaar; in de zomer kan het water deze temperatuur al bereikt hebben als het Nederland in stroomt. In de Rijn is de temperatuurstijging in de afgelopen 100 jaar van 3,3 °C, wat voor de 2/3 wordt veroorzaakt door lozingen en voor 1/3 aan klimaatverandering.

De grote rivieren in Nederland zijn sterk veranderd. Rijkswaterstaat heeft daarom een goed ecologisch potentieel (op grond van artikel 4.3 Krw) afgeleid, dat wordt vastgelegd en onderbouwd in het beheersplan voor de rijkswateren. De GEP-norm voor temperatuur is gelijkgesteld aan die van de goede ecologische toestand, omdat de fysieke ingrepen in de grote rivieren geen aanleiding geven om daarvan af te wijken. Bij de methodiek die op grond van de Krw verplicht gevolgd moet worden bij het afleiden van een goed ecologische potentieel zijn lozingen en klimaatverandering niet meegenomen.

De GEP-norm is niet haalbaar aan het einde van de eerste planperiode zonder hoge investeringen en maatschappelijk onwenselijke neveneffecten. De belangrijkste maatregel die zou kunnen worden genomen om de norm toch te halen, is het sterk terugdringen van lozingen van koelwater in de grote rivieren. Met name in het buitenland zouden dergelijke maatregelen moeten worden genomen, omdat koelwaterlozingen die daar plaatsvinden in belangrijke mate aan de stijging van de watertemperatuur van de grote rivieren in Nederland bijdragen. Dit zou betekenen dat veel bedrijven moeten overstappen op het koelen door middel van koeltorens, hetgeen voor hen tot een grote kostenstijging zou leiden en hetgeen bovendien leidt tot een verhoging van het energieverbruik en CO<sub>2</sub>-uitstoot, wat vanuit milieutechnisch oogpunt ongewenst is. Bovendien wordt de GEP-norm voor temperatuur onder warme omstandigheden naar verwachting ook niet gehaald als alle warmtelozers in Nederland en het buitenland overstappen op het gebruik van koeltorens. Een relatief groot aandeel van het koelwatergebruik komt voort uit energieopwekking (elektriciteitscentrales), wat beschouwd wordt als een belangrijk maatschappelijk nut. Het halen van de norm is daarmee technisch niet haalbaar en de maatregelen zijn onevenredig kostbaar. Tenslotte wordt een deel van de overschrijding van de norm veroorzaakt door klimaatverandering, wat kan worden aangemerkt als een natuurlijke omstandigheid. Gelet op het voorgaande wordt voor de grote rivieren gebruik gemaakt van termijnverlenging voor het halen van de norm voor het kwaliteitselement temperatuur (op grond van artikel 4, vierde lid, 4 Krw).

Als maatregelen om de norm binnen de verlengde termijn geleidelijk te realiseren worden genomen (artikel 4, vierde lid, sub d Krw en artikel 2, tweede lid, sub b Bkmw):

- samenwerking met bovenstroomse lidstaten om gezamenlijk de belasting door koelwaterlozingen geleidelijk te verminderen;
- maatregelen (nationaal en internationaal) ter bestrijding van de klimaatontwikkeling; en
- voortzetting van het huidige beleid voor vergunningverlening voor koelwaterlozingen, te weten de CIW beoordelingssystematiek.

De fasering brengt het bereiken van de doelstellingen in andere waterlichamen niet in gevaar (artikel 4, achtste lid, Krw en artikel 2, tweede lid, sub b Bkmw).

Naast de genoemde maatregelen wordt samen met bovenstroomse lidstaten onderzoek gedaan naar de effecten van klimaatverandering. Indien de resultaten hiertoe aanleiding geven kan de goede ecologische toestand, voor temperatuur en biologie, mogelijk in de volgende planperiode aangepast



worden. Indien uiteindelijk niet aan de doelstelling kan worden voldaan, is doelverlaging (op grond van artikel 4, vijfde lid. Krw) op maatschappelijke gronden in 2021 te overwegen.

## 8. Monitoring

### *Doel en inhoud van monitoring*

Artikel 8 Krw verplicht de lidstaten voor elk stroomgebieddistrict een monitoringsprogramma vast te stellen. Monitoring heeft tot doel om vast te stellen of elk waterlichaam in het stroomgebieddistrict aan de daarvoor geldende milieukwaliteitseisen voldoet en of zich bepaalde trends in de watertoestand aftekenen. Tevens heeft monitoring tot doel om een beeld te krijgen van de effectiviteit van de maatregelen ter verbetering van de watertoestand. Met behulp van het monitoringsprogramma moeten representatieve gegevens worden verkregen, die een samenhangend totaalbeeld van de toestand van de waterlichamen binnen het stroomgebieddistrict geven.

In bijlage V Krw wordt, al naar gelang het specifieke doel van de monitoring, onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten monitoring, namelijk:

- toestand- en trendmonitoring,
- operationele monitoring,
- monitoring ten behoeve van nader onderzoek, en
- monitoring van beschermde gebieden.

Toestand- en trendmonitoring en de operationele monitoring zijn de hoofdmoot van de monitoringsprogramma's.

Toestand- en trendmonitoring vindt plaats om de ontwikkeling van een watersysteem op lange termijn te volgen. Zowel de huidige toestand als de trend worden vastgelegd en getoetst. Deze vorm van monitoring moet in alle omstandigheden plaatsvinden.

Operationele monitoring wordt ingezet wanneer de beoogde waterkwaliteit in een oppervlaktewaterlichaam niet wordt gehaald. Hiermee volgt de waterbeheerder of de maatregelen ter verbetering aanslaan. De korte termijn ontwikkeling wordt hiermee in kaart gebracht.

Onderzoeksmonitoring kan projectmatig ingezet worden wanneer de exacte oorzaak van het niet halen van de goede watertoestand niet bekend is dan wel een incidentele verontreiniging optreedt, bijvoorbeeld als gevolg van een calamiteit.

Voor beschermde gebieden kan aanvullende monitoring nodig zijn. Zo worden in wateren die als zwemwater zijn aangewezen, andere aspecten van de waterkwaliteit gemonitord, namelijk de aanwezigheid van bacteriële verontreinigingen. In grondwaterbeschermingsgebieden wordt niet alleen in algemene zin op representatieve monitoringspunten de toestand van het grondwaterlichaam gemeten, maar wordt in aanvulling hierop ter implementatie van artikel 7 Krw op de waterwinlocatie ook de kwaliteit van het te zuiveren water waaruit drinkwater wordt bereid gemeten.

Het begrip monitoring is in de Wm niet omschreven. Uit artikel 8 Krw en de verwijzing in die bepaling naar bijlage V Krw volgt dat monitoring onder meer de volgende activiteiten omvat:

- het opzetten van een meetnet met representatieve meetlocaties,
- het kiezen van parameters (stoffen en andere kwaliteitselementen) die worden gemeten,
- het beschrijven van de methode om de waterkwaliteit te meten of te berekenen,
- het meten van de toestand van een waterlichaam,
- de interpretatie en de presentatie van de meetresultaten,
- de indeling van een waterlichaam in een toestandsklasse, en
- de verslaggeving over de monitoringsresultaten.

Het monitoringsprogramma is een werkprogramma, waarin onder meer documenten worden gebundeld, die ieder een beschrijving geven van de wijze waarop een totaalbeeld van de watertoestand in de stroomgebieddistricten wordt verkregen.

### *Verplichtingen volgens de Krw, Gwr en Rps*

Artikel 8 Krw bevat de belangrijkste verplichtingen van de lidstaten op het gebied van monitoring. Er moet voor elk stroomgebieddistrict een monitoringsprogramma worden opgesteld, dat tot doel heeft een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen het stroomgebieddistrict. De monitoringsprogramma's zijn sinds 22 december 2006 operationeel. De resultaten van de monitoring worden gebruikt bij de opstelling van het stroomgebiedbeheersplan en het maatregelenprogramma, welke voor de eerste keer uiterlijk op 22 december 2009 en vervolgens om de zes jaar dient plaats te vinden. Ingevolge bijlage VII, onderdeel A, onder 4, Krw bevat het stroomgebiedbeheersplan onder meer een kaart van het monitoringsnetwerk dat is gevormd ter implementatie van artikel 8 en bijlage V Krw alsmede een presentatie in kaartvorm van de resultaten van de monitoringsprogramma's.



In artikel 8 wordt verwezen naar bijlage V Krw. Hierin is in detail bepaald op welke wijze de monitoring van de watertoestand moet plaatsvinden. Uit onderdeel 1.3 blijkt tevens dat het monitoringsprogramma ten behoeve van de opstelling van elk nieuw stroomgebiedbeheersplan als bedoeld in artikel 13 van de richtlijn moet worden geactualiseerd. Wijzigingen van bijlage V in verband met de wetenschappelijke en technische vooruitgang kunnen op grond van artikel 20, eerste lid, Krw plaatsvinden volgens de in artikel 21 Krw aangegeven procedure. Een dergelijke wijziging wordt ingevolge artikel 18 van dit besluit in Nederland van kracht aan het eind van de implementatietermijn. Artikel 20, eerste lid, Krw bevat tevens de mogelijkheid dat de Europese Commissie richtsnoeren vaststelt voor de toepassing van bijlage V Krw. Hoewel dergelijke richtsnoeren juridisch niet verbindend zijn, kunnen de lidstaten hieraan bij de opstelling en uitvoering van hun monitoringsprogramma's niet zomaar voorbij gaan. In artikel 8 Krw wordt voorts verwezen naar technische specificaties en gestandaardiseerde methoden voor analyse en monitoring van de watertoestand, welke eveneens volgens de procedure van artikel 21 Krw tot stand komen.

Artikel 11, vijfde lid, Krw bevat een verplichting voor de lidstaten monitoringsprogramma's te toetsen en zo nodig bij te stellen wanneer blijkt dat de doelstellingen voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt.

Artikel 7, eerste lid, Krw bevat voor de lidstaten een specifieke verplichting tot monitoring van waterlichamen bestemd voor drinkwaterwinning. Dit dient eveneens te geschieden overeenkomstig bijlage V Krw.

Artikel 15, tweede lid, Krw bevat een verplichting voor de lidstaten om een verslag aan de Europese Commissie toe te zenden met betrekking tot (onder meer) de krachtens artikel 8 Krw ontworpen monitoringsprogramma's die ten behoeve van het eerste stroomgebiedbeheersplan zijn uitgevoerd. Dit moet geschieden binnen 3 maanden na de voltooiing daarvan.

Tevens moeten de lidstaten voldoen aan de 'technische opmaakvoorschriften' ten behoeve van 'de transmissie en de verwerking van gegevens', welke ingevolge artikel 20, tweede lid, Krw overeenkomstig de in artikel 21 Krw geregelde procedure kunnen worden vastgesteld. Deze voorschriften kunnen ook betrekking hebben op de toepassing van bijlage V Krw.

De Gwr en de Rps bevatten in aanvulling op de regeling van de monitoring in de Krw nog enkele specifieke bepalingen over de monitoring van grondwaterlichamen. Hiernaar wordt verwezen in artikel 13, eerste lid, van dit besluit.

#### *Wettelijke grondslag voor regulering van de monitoring in de Wm*

De wettelijke basis voor de implementatie van de verplichting tot vaststelling van een monitoringsprogramma is te vinden in artikel 5.3, derde lid, Wm. Hierin is bepaald dat bij amvb regels worden gesteld met betrekking tot de opstelling van het monitoringsprogramma. Daarbij kan overeenkomstige toepassing worden gegeven aan artikel 5.3, eerste en tweede lid, Wm.

In artikel 5.3, eerste lid, Wm is onder meer bepaald dat bij amvb ten aanzien van milieukwaliteitseisen regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop en de frequentie waarmee de milieukwaliteit wordt gemeten of berekend en de verantwoordelijkheid voor de metingen of berekeningen en de wijze waarop daarvan verslag wordt gedaan.

In het tweede lid wordt de mogelijkheid geboden ten aanzien van de wijze en de frequentie van meten of berekenen nadere regels te stellen bij ministeriële regeling.

Met de amvb en de daarop berustende ministeriële regeling worden alle bepalingen over monitoring die zijn opgenomen in de Krw en in de Gwr, geïmplementeerd.

Uit de verwijzing in artikel 5.3, derde lid, Wm naar het monitoringsprogramma in artikel 8 Krw volgt dat de reikwijdte van een amvb op grond van die bepaling zich uitstrekt tot de volledige inhoud van het monitoringsprogramma. De verschillende activiteiten die in het kader van de opstelling en de uitvoering van het monitoringsprogramma worden verricht, zijn in het voorgaande reeds genoemd. In de amvb kan ook worden voorzien in delegatie van de vaststelling van de benodigde meer gedetailleerde regelgeving naar ministeriële regeling (artikel 15 van de amvb). Voor zover artikel 5.3 Wm niet voorziet in de mogelijkheid van delegatie naar ministeriële regeling, kunnen nadere regels ter implementatie van artikel 8 Krw op grond van artikel 21.6, zesde lid, Wm bij ministeriële regeling worden gesteld indien zij niet verder gaan dan nodig is voor de strikte implementatie van de bepalingen van de Krw en de Gwr over monitoring.

#### *Bevoegd gezag*

Het monitoringsprogramma wordt opgesteld door de Ministers van V en W, van VROM en van LNV, ieder voor zover het zijn beleidsterrein betreft. Deze bevoegdheidstoedeling vloeit voort uit de





(provinciegrensoverschrijdende) stroomgebiedbenadering in de Krw.

Voor elk stroomgebieddistrict moet een monitoringsprogramma worden vastgesteld. De programma's zijn gebundeld in een monitoringsprogramma dat op alle stroomgebieddistricten betrekking heeft. De invulling van de bevoegdheid van de ministers vloeit voort uit de stroomgebiedbenadering en omvat het bevorderen van:

- de samenhang tussen de onderdelen van een monitoringsprogramma, die door de waterbeheerders aan hen zijn verstrekt;
- de samenhang tussen de onderdelen van het monitoringsprogramma, die voor de onderscheiden stroomgebieddistricten worden opgesteld;
- de samenhang tussen het monitoringsprogramma en de monitoringsprogramma's die andere lidstaten hebben opgesteld voor hun deel van het internationale stroomgebied;
- de overeenstemming van de monitoringsprogramma's met de bepalingen van de Krw en daarop gebaseerde nadere regelgeving.

De ministers dragen er zorg voor dat het monitoringsprogramma wordt getoetst en zo nodig wordt bijgesteld. Aanleiding hiervoor kan een situatie zijn zoals omschreven in artikel 11, vijfde lid, Krw en de 6-jaarlijkse herziening ten behoeve van de opstelling van de nieuwe stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's. Een wijziging van het monitoringsprogramma kan zowel plaatsvinden op initiatief van een betrokken minister als op voorstel van een waterbeheerder.

Omdat de waterbeheerders de beste kennis hebben van de omstandigheden die relevant zijn voor de monitoring van de watertoestand in hun gebied, hebben zij de voorbereiding op zich genomen van het desbetreffende onderdeel van het monitoringsprogramma. Dit draagt bij aan de kwaliteit van het monitoringsprogramma en biedt bovendien de beste waarborgen voor de goede uitvoering hiervan.

Ten behoeve van de opstelling van het huidige monitoringsprogramma hebben de waterbeheerders afspraken gemaakt over de wijze waarop de monitoring overeenkomstig de Krw zal worden uitgevoerd. Deze afspraken zijn vastgelegd in het 'Draaiboek monitoring grondwater voor de Kaderrichtlijn water' en in de 'Richtlijnen Monitoring Oppervlaktewater Europese Kaderrichtlijn Water'.<sup>42</sup> Deze documenten zijn onderdeel van het monitoringsprogramma. Het monitoringsprogramma bestaat voor elk stroomgebieddistrict uit een bundeling van de door de Krw voorgeschreven programma's voor toestand- en trendmonitoring, operationele monitoring en onderzoeksmonitoring.

De bijdragen van de afzonderlijke waterbeheerders zijn in onderling overleg afgestemd teneinde recht te doen aan de stroomgebiedbenadering en vervolgens door de ministers tot één monitoringsprogramma samengevoegd. Het is echter mogelijk, zoals de Krw vereist, om een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebieddistrict afzonderlijk en ook om voor elke meetlocatie te bepalen voor welk type monitoring het dient.

Voor gevallen waarin onderzoeksmonitoring nodig is, geldt bij wijze van uitzondering om pragmatische redenen dat het daarop betrekking hebbende onderdeel van het monitoringsprogramma wordt opgesteld door het bestuursorgaan dat ook verantwoordelijk is voor de uitvoering van het monitoringsprogramma voor het desbetreffende (oppervlakte)waterlichaam.

De noodzaak van onderzoeksmonitoring komt plotseling op wanneer er een incidentele waterverontreiniging is gesignaleerd. Het zou niet handig zijn indien de ministers heel snel de specifieke vereisten voor de onderzoeksmonitoring via een wijziging van het monitoringsprogramma zouden moeten regelen. Daarom is er in die situaties voor gekozen dat de waterbeheerder aangeeft op welke wijze de monitoring zal plaatsvinden. Dit is geregeld in artikel 13, vierde lid, van het besluit.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het monitoringsprogramma wordt niet in alle gevallen gelegd bij het bestuursorgaan dat het monitoringsprogramma heeft vastgesteld. In het besluit zijn de volgende bestuursorganen voor de uitvoering verantwoordelijk gesteld:

- voor oppervlaktewaterlichamen:
  - de bestuursorganen die bevoegd zijn een vergunning krachtens artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te verlenen, te weten:
    - de Minister van V en W, voor zover het rijkswateren betreft;
    - de waterschappen, voor zover het de overige oppervlaktewaterlichamen betreft.
- voor grondwaterlichamen:
  - gedeputeerde staten.

Dit betekent overigens niet dat deze bestuursorganen de monitoring daadwerkelijk zelf moeten uitvoeren. Zij kunnen ook gegevens gebruiken die door anderen, bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven of natuurbeheerders, worden verstrekt. Wel moeten genoemde bestuursorganen ervoor zorgen dat het monitoringsprogramma wordt uitgevoerd.

Voor een aantal specifieke kwaliteitsaspecten van de grondwatertoestand worden landelijke monito-

<sup>42</sup> Deze documenten zijn te vinden op: [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl).





ringsprogramma's uitgevoerd. De resultaten daarvan zullen aan de verantwoordelijke waterbeheerders worden verstrekt.

De waterbeheerders die een deel van het monitoringsprogramma hebben uitgevoerd, moeten hiervan verslag doen aan de Minister van V en W. Deze beschikt daarmee over het in artikel 8, eerste lid, Krw bedoelde totaalbeeld van elk (Nederlands deel van een) stroomgebieddistrict. Deze informatie zal overeenkomstig het bepaalde in bijlage V onder 1.3 en bijlage VII, onderdeel A, onder 4, Krw worden gebruikt bij de voorbereiding en opstelling van een stroomgebiedbeheersplan, alsmede een maatregelenprogramma.

#### *Termijnen voor de vaststelling van het monitoringsprogramma*

De monitoringsprogramma's zijn overeenkomstig artikel 8, tweede lid, Krw sinds 22 december 2006 operationeel en overeenkomstig artikel 15, tweede lid, Krw toegezonden aan de Europese Commissie. In de huidige monitoringsprogramma's zijn nog niet alle onderwerpen geregeld, die in een dergelijk programma volgens artikel 8 en bijlage V Krw aan de orde moeten komen. Dit geldt met name voor de beoordelingsmethodiek. Hiermee wordt aangegeven op welke wijze op basis van de monitoringsresultaten wordt vastgesteld of aan een milieukwaliteitseis is voldaan. Monitoring omvat namelijk meer dan alleen het meten en berekenen van de watertoestand. Een stapel monitoringsresultaten geeft op zichzelf nog geen uitsluitsel wat de conclusie is ten aanzien van de toestand waarin een waterlichaam verkeert, zeker indien sprake is van gemiddelde concentraties. Daarom zal dit eveneens in het monitoringsprogramma geregeld moeten worden. Bovendien moeten de conclusies inzichtelijk worden gemaakt in de vorm van kaarten waarop is aangegeven in hoeverre de waterlichamen aan de eisen voldoen. Het is de bedoeling dat in de ministeriële regeling wordt verwezen naar de beoordelingsmethodieken die momenteel worden ontwikkeld voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Naar verwachting zullen deze methodieken in 2009 gereed zijn.

#### *Wanneer voldoet een waterlichaam aan de milieukwaliteitseis?*

Een waterlichaam voldoet aan een milieukwaliteitseis indien op alle representatieve monitoringslocaties aan de eis wordt voldaan. Voor grondwaterlichamen die niet aan alle eisen voldoen, kan dit eventueel alsnog worden geconcludeerd nadat een passend onderzoek is gedaan volgens de bijzondere procedure die in artikel 4, derde lid, onder c, Gwr is weergegeven. Op andere locaties in het waterlichaam hoeft dus niet aan de eis te worden voldaan en daar vindt ook geen monitoring plaats. Omdat er geen monitoring plaatsvindt, kan ook niet worden gezegd wat op elk willekeurig punt in een waterlichaam de waterkwaliteit is. Voor gemiddelde concentraties geldt dat een meetprogramma moet worden uitgevoerd, waarin gedurende een bepaalde periode, bijvoorbeeld een jaar, op elke meetlocatie verschillende metingen worden uitgevoerd, die vervolgens worden geïnterpreteerd aan de hand van de beoordelingsmethodiek.

Het merendeel van de milieukwaliteitseisen is als (jaar)gemiddelden vastgesteld. Dit houdt in dat het gemiddelde van de monitoringsresultaten die in de loop van een aangegeven periode, meestal een jaar, worden verzameld, aan de milieukwaliteitseis moet voldoen (artikel 15, eerste lid). Dit betekent dat niet elke overschrijding van de waarde van de milieukwaliteitseis die op een monitoringslocatie wordt gemeten, inhoudt dat het waterlichaam niet aan de desbetreffende milieukwaliteitseis voldoet. Voor sommige stoffen worden in deze amvb (ook) maximumconcentraties gesteld. Dit zijn concentraties die nooit mogen worden overschreden omdat anders onmiddellijk ongewenste gevolgen kunnen optreden. Elke overschrijding van deze waarden die wordt gemeten, houdt in beginsel in dat niet aan de milieukwaliteitseis is voldaan (artikel 15, tweede lid, van dit besluit).

In de kwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen, is telkens aangegeven of het om een (jaar)gemiddelde dan wel een maximumconcentratie gaat.

Voor de interpretatie van de monitoringsresultaten met betrekking tot een grondwaterlichaam, geldt volgens artikel 4, tweede lid, onder c, en vijfde lid, Gwr nog een aanvullende regeling. Indien uit de monitoringsresultaten blijkt dat de concentraties van een stof in een grondwaterlichaam hoger zijn dan de waarde die overeenkomt met de milieukwaliteitseis, mag toch de conclusie worden getrokken dat het waterlichaam aan de milieukwaliteitseis voldoet, indien uit een 'passend onderzoek' is gebleken dat de overschrijding van de waarde geen consequenties heeft voor het bereiken van de milieudoelstellingen. Deze uitzondering is opgenomen omdat een overschrijding van de milieukwaliteitseis voor een stof in de veelal uitgestrekte grondwaterlichamen een gevolg kan zijn van een lokale natuurlijke achtergrondconcentratie van de stof, die hoger is dan gemiddeld in het desbetreffende waterlichaam voorkomt of van een lokale verontreiniging die de functies van het waterlichaam in feite niet aantast. Deze niet representatieve situatie moet echter bij het vaststellen van de milieukwaliteitseis voor die stof niet het uitgangspunt zijn omdat de eis dan geen juiste weergave van de gewenste toestand van het waterlichaam vormt.



## 9. Bestuurlijke rolverdeling

### 9.1. Verantwoordelijkheden bestuursorganen

De Krw verplicht de lidstaten per stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan en maatregelenprogramma te maken ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen van artikel 4 Krw. Hierin moet een overzicht worden gegeven van alle voor het waterbeheer relevante omstandigheden en van alle beleidsvoornemens en maatregelen ter bescherming van oppervlakte- en grondwater. Daarbij moeten ook onderdelen van het waterbeleid worden meegenomen, die inhoudelijk geregeld zijn in andere richtlijnen die naast de Krw blijven bestaan, zoals de nieuwe zwemwaterrichtlijn, de nitraatrichtlijn en de habitatrichtlijn. De bedoeling is dat alle beleidsvoornemens en maatregelen, ongeacht hun wettelijke grondslag en herkomst, in het stroomgebiedbeheersplan en het maatregelenprogramma voor het hele stroomgebieddistrict worden afgestemd. Plan en programma bieden daarmee een alomvattend inzicht in het waterbeheer voor de komende zes jaar.

De Minister van V en W is als stroomgebiedautoriteit verantwoordelijk voor de tijdige en correcte uitvoering van de Krw. Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten hebben hierbij ieder hun eigen rol. In het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel<sup>43</sup> (NBW) is vastgelegd hoe de betrokken bestuursorganen vanuit hun specifieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden zullen bijdragen aan een integrale stroomgebiedgerichte aanpak, die nodig is voor de verwezenlijking van de milieudoelstellingen van de Krw. Uitgangspunt daarbij is een goede afstemming tussen alle partijen, welke wordt vormgegeven in de gebiedsprocessen. In de gebiedsprocessen wordt per waterlichaam bepaald hoe invulling kan worden gegeven aan de samenhangende gezamenlijke koers met betrekking tot de doelen en de maatregelen, waarbij geen afwenteling van problemen plaatsvindt.

Voor oppervlaktewaterlichamen hebben Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en de waterschappen voor de overige wateren het voortouw bij de gebiedsprocessen. Zij bepalen hiertoe allereerst, in samenwerking met de betrokken partijen, welke vormen van milieudruk van invloed zijn op het bereiken van de goede toestand. Vervolgens doen zij een voorstel voor de status en de begrenzing van waterlichamen en de bijbehorende ecologische en chemische doelstellingen, uitgaande van de haalbare en betaalbare maatregelen die getroffen kunnen worden.

De status en de begrenzing van waterlichamen worden voor de rijkswateren door de Minister van V en W in het beheersplan voor de rijkswateren (artikel 5, derde lid, onder a, Wwh) vastgesteld en voor de regionale wateren door de provincies in de provinciaal plannen voor de waterhuishouding (artikel 7, vierde lid, onder a, Wwh).

Indien de richtwaarden niet in 2015 kunnen worden bereikt, kan op basis van artikel 4, derde en vijfde lid, Krw, mits goed gemotiveerd, overeenkomstig artikel 4, derde, vierde en vijfde lid, een afwijking van een richtwaarde worden vastgelegd. Dit gebeurt voor de oppervlaktewaterlichamen die bij het Rijk in beheer zijn, door de Minister van V en W in het beheersplan voor de rijkswateren, en voor de overige waterlichamen en grondwaterlichamen door de provincies in het provinciaal plan voor de waterhuishouding. Gezien het intensieve gebruik en de huidige waterkwaliteit van de waterlichamen in Nederland, zal veelvuldig gebruik moeten worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, derde, vierde en vijfde lid, Krw.

Uit de waterplannen worden die delen die van belang zijn voor het stroomgebiedbeheersplan aan het Rijk verstrekt. Het stroomgebiedbeheersplan is een samenvatting van de onderliggende plannen en waarborgt de samenhang van de doelen en maatregelen op stroomgebiedniveau.

### 9.2. Sturingsmogelijkheden

De sturing krijgt enerzijds gestalte via het trapje op trapje af-systeem in het planvormingsproces volgens de Wwh. Hiermee is volgens de Implementatiewet de verplichting van de Krw dat de vereiste watertoestand wordt gerealiseerd, op juridisch verbindende wijze in het nationale recht geïmplementeerd.

Anderzijds zijn er in de Wwh aanwijzings- en goedkeuringsbevoegdheden opgenomen. De Minister van V en W kan aan provinciale staten aanwijzingen geven omtrent de vaststelling of herziening en de inhoud van het provinciale plan. Provinciale staten zijn verplicht de aanwijzing op te volgen. Ook kan de minister aan provinciale staten aanwijzingen geven omtrent de vaststelling of wijziging van de inhoud van provinciale verordeningen. Een beheersplan van een waterbeheerder moet op grond van artikel 9, vijfde lid, Wwh door gedeputeerde staten worden goedgekeurd. Deze instrumenten beperken zich tot waterplannen. Daarnaast is er ruimte voor bestuurlijke afweging bij de uitvoering van de in het plan opgenomen maatregelen.

<sup>43</sup> Ondertekend door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op 25 juni 2008.



Enmaals vastgelegd in het stroomgebiedbeheersplan zullen alle aangekondigde maatregelen uitgevoerd moeten worden, zo is in de Wwh bepaald. Maatregelen die gedurende de planperiode niet worden uitgevoerd, moeten aan de Minister van V en W worden gerapporteerd<sup>44</sup>. Te denken valt aan maatregelen die uiteindelijk toch niet (op tijd) kunnen worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door gerechtelijke procedures. Ook is het mogelijk dat tussentijds kosteneffectievere oplossingen worden gevonden om het gewenste effect te realiseren.

Bij de rapportage aan de Minister van V en W moet worden gemotiveerd waarom een maatregel niet is uitgevoerd of door een andere maatregel is vervangen. De rapportage wordt ook gestuurd naar naburige waterbeheerders die voor het behalen van de waterdoelen in het eigen beheersgebied afhankelijk zijn van de uitvoering van de maatregelen die in het waterplan zijn opgenomen. Zo nodig moet, al dan niet in onderling overleg, naar alternatieve maatregelen worden gezocht om het plandoel alsnog te realiseren. Deze maatregelen kunnen zo nodig ook in een ander waterlichaam worden genomen. Uit de Krw is af te leiden dat waterplannen voortdurend hoeven te worden bijgesteld indien er gedurende de looptijd veranderingen optreden. Wel moeten deze 'wijzigingen' achteraf, ter gelegenheid van de herziening van het stroomgebiedbeheersplan, in het eerstvolgende waterplan worden opgenomen. Dit vloeit voort uit bijlage VII, onderdeel B, punten 3 en 4, Krw.

Indien daartoe aanleiding bestaat, kunnen de waterplannen echter tussentijds worden gewijzigd (artikel 4.8 Waterwet), eventueel gebruik makend van de verkorte inspraaktermijn die op grond van artikel 4.2 van het Waterbesluit mogelijk wordt gemaakt.

De Wro en de Waterwet bieden nieuwe mogelijkheden die benut kunnen worden voor het bereiken van de doelen. Zo wordt in de Waterwet het instrument waterakkoord inhoudelijk verbreed. Naast de traditionele waterkwantiteitsafspraken zal het waterakkoord ook gebruikt kunnen worden voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de Waterwet en de daarop gebaseerde waterplannen. Voor de doorwerking van waterplannen naar de ruimtelijke ordening is een duidelijke koppeling gelegd tussen de Waterwet en het planstelsel van de Wro: de nationale en regionale waterplannen zijn tevens structuurvisies op basis van de Wro. De ruimtelijke inpassing (bestemming) van fysieke maatregelen vindt in principe plaats via de instrumenten van de Wro. In de Waterwet is daarnaast voorzien in de bevoegdheid van waterbeheerders om een projectplan vast te stellen, waarmee de aanleg of wijziging van waterstaatswerken in bepaalde gevallen kan worden bespoedigd.

Daarnaast kent de Waterwet de mogelijkheid om algemene aanwijzingen (instructies) en concrete individuele aanwijzingen te geven. Hierbij wordt in principe uitgegaan van getrappt toezicht op lagere overheden. Dit betekent dat in beginsel de provincie toezicht houdt op de waterschappen en dat het Rijk toezicht houdt op de provincies. Er is echter ook gekozen voor een bevoegdheid van het Rijk om in bijzondere situaties direct aanwijzingen te kunnen geven aan de waterschappen. Deze vorm van toezicht is echter beperkt tot die gevallen waarin dat met het oog op internationale verplichtingen (zoals implementatie van de Krw) of bovenregionale belangen noodzakelijk wordt geacht. Indien aan een aanwijzing geen gevolg wordt gegeven, kan het bestuursorgaan dat de aanwijzing heeft gegeven daarin voorzien namens en ten laste van het bestuursorgaan tot wie de aanwijzing was gericht.

### *9.3. Provinciale milieuverordening*

Alle milieukwaliteitseisen die nodig zijn voor de implementatie van de Krw, Gwr en Rps, zijn opgenomen in het onderhavige besluit. Het is daarom niet nodig gebruik te maken van de mogelijkheid die in artikel 5.2b, eerste lid, Wm wordt geboden, om in de amvb voor te schrijven dat bij provinciale milieuverordening aanvullende specifieke milieukwaliteitseisen worden gesteld. Dit laat onverlet dat provinciale staten op grond van artikel 5.5, eerste lid, Wm bevoegd zijn op eigen initiatief bij provinciale verordening milieukwaliteitseisen te stellen. Dit kan bijvoorbeeld nuttig zijn om gemeenten te dwingen bij de uitoefening van hun bevoegdheden met milieukwaliteitseisen rekening te houden. Gemeenten stellen namelijk geen waterplannen vast en zijn dus niet gebonden aan de bij dit besluit gestelde milieukwaliteitseisen. Indien in de waterplannen ook van gemeenten een bijdrage wordt verlangd aan de realisatie van de vereiste watertoestand en het niet lukt om via overeenkomsten of anderszins het treffen van de noodzakelijke maatregelen te verzekeren, kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid het gebruik van gemeentelijke bestuursbevoegdheden bij provinciale milieuverordening aan milieukwaliteitseisen te koppelen.

<sup>44</sup> Conform het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel.



## 10. Gevolgen voor overige regelgeving

### 10.1. Europese regelgeving

Op Europees niveau is in 1976 voor het eerst wetgeving vastgesteld ter bescherming van water tegen lozingen van stoffen, te weten richtlijn 76/464/EEG, nu richtlijn 2006/11/EG, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. Vervolgens zijn in de periode 1982–1990 verschillende ‘dochterraichtlijnen’ vastgesteld waarin voor 16 specifieke verontreinigende stoffen emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen zijn vastgesteld. Ingevolge artikel 22, eerste lid, Krw wordt richtlijn 2006/11/EG met ingang van 22 december 2013 ingetrokken.

De nieuwe zwemwaterrichtlijn is een van de waterrichtlijnen die vanwege zijn specifieke beschermingsregime naast de Krw zal blijven bestaan, evenals de nitraatrichtlijn (91/676/EEG).

Aan een aantal andere specifieke richtlijnen is echter geen behoefte meer omdat het vereiste beschermingsniveau ook volgens de Krw moet worden bereikt. Met ingang van 22 december 2007 zijn de volgende richtlijnen en beschikkingen ingetrokken (artikel 22, eerste lid, Krw):

- richtlijn 75/440/EEG (vereiste kwaliteit van het oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning);
- beschikking 77/795/EEG (instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater);
- richtlijn 79/869/EEG (meetmethodes en de frequentie van bemonstering en de analyse van het oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning).

Met ingang van 22 december 2013 zullen worden ingetrokken (artikel 22, tweede lid, Krw):

- richtlijn 2006/44/EG (codificatie richtlijn 78/659/EEG betreffende de kwaliteit van zoet water dat bescherming of verbetering behoeft ten einde geschikt te zijn voor het leven van vissen);
- richtlijn 2006/113/EG (codificatie richtlijn 79/923/EEG inzake de vereiste kwaliteit schelpdierwater);
- richtlijn 80/68/EEG (bescherming van grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen);
- richtlijn 2006/11/EG (codificatie richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd).

De Rps voorziet met ingang van 22 december 2012 in intrekking van de dochterraichtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG, zoals gewijzigd bij de richtlijnen 88/347/EEG en 90/415/EEG.

### 10.2. Nationale regelgeving

Het Bkmw wordt gefaseerd ingetrokken. De meeste onderdelen van het Bkmw zijn overgenomen in het onderhavige besluit. De bepalingen inzake zwemwater zullen uiteindelijk in andere regelgeving terechtkomen. Enkele bepalingen, met name betreffende viswater en schelpdierwater, blijven van kracht tot 22 december 2013, wanneer de onderliggende Europese richtlijnen worden ingetrokken. De toelichting op artikel 19 gaat uitgebreider op dit onderwerp in.

De Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren, vastgesteld ter implementatie van richtlijn 2006/11/EG, zal wegens overbodigheid ten gevolge van de inwerkingtreding van het onderhavige besluit, eveneens worden ingetrokken.

Artikel 5.2b, vierde lid, Wm zal wordt door middel van een wetswijziging verder in overeenstemming gebracht met de terminologie van de Krw. Deze wetswijziging staat los van de vaststelling en inwerkingtreding van het onderhavige besluit.

## 11. Terugdringen van de administratieve lasten

Het besluit richt zich tot de rijksoverheid, provincies en waterschappen. Overleg met Actal heeft geleid tot de conclusie dat dit besluit geen consequenties heeft voor de administratieve lasten van het bedrijfsleven. Actal heeft dan ook besloten niet te adviseren over het besluit.

## 12. Bedrijfs- en milieueffecten

### 12.1. Bedrijfseffecten

De bedrijfseffectentoets beoordeelt in hoeverre het onderhavige besluit leidt tot bedrijfseffecten. Referentie voor de bedrijfseffecten vormen de bedrijfseffecten van de vigerende wet- en regelgeving. Eén op één juridische implementaties van internationale verplichtingen worden niet op bedrijfseffecten getoetst. Is er bij de juridische implementatie sprake van te maken beleidskeuzen bij de implemen-



tatie van de internationale verplichtingen, dan moeten deze alternatieven wel op bedrijfseffecten getoetst worden.

Alle milieukwaliteitseisen in het besluit vloeien rechtstreeks voort uit de Krw. Sommige eisen konden zonder meer worden overgenomen uit de Krw, Gwr en Rps, andere eisen moesten voor Nederland worden afgeleid op basis van de beste wetenschappelijke kennis die voorhanden is. Bij de normstelling voor de verschillende onderdelen van de goede watertoestand zijn geen maatschappelijke afwegingen gemaakt. Er is dan ook geen sprake van verschillende scenario's die voor het bedrijfsleven verschillende effecten kunnen opleveren.

Bij het vaststellen van beleidsdoelen in de waterplannen is het juist wel de bedoeling dat maatschappelijke afwegingen worden gemaakt, wanneer blijkt dat de milieukwaliteitseisen niet of niet meteen kunnen worden gerealiseerd. Hierbij moeten volgens dit besluit door verwijzing de letterlijke uitzonderingsgronden van artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw worden gehanteerd. Het gaat hier om haalbaarheid en betaalbaarheid van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de milieukwaliteitseisen te realiseren (vierde en vijfde lid) en de gevolgen voor specifieke functies die oppervlaktewaterlichamen vervullen (derde lid). Tijdens de voorbereiding van de waterplannen is in inspraak voorzien. De bedrijfseffecten die voortkomen uit de waterplannen, vallen niet onder de bedrijfseffectentoets van dit besluit.

#### *Oppervlaktewaterlichamen*

De milieukwaliteitseisen voor de goede chemische toestand zijn overgenomen uit de Rps. De milieukwaliteitseisen voor de goede ecologische toestand zijn met andere lidstaten in dezelfde stroomgebiedsdistricten in een formele internationale intercalibratieprocedure vastgesteld. De milieukwaliteitseisen in dit besluit zijn grotendeels overgenomen uit de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren. Hierin zijn ter implementatie van richtlijn 76/464/EEG (nu 2006/11/EG) inzake gevaarlijke stoffen in het aquatische milieu de nationale milieukwaliteitseisen (MTR-waarden) voor verontreinigende stoffen juridisch bindend vastgelegd. Dit is in overeenstemming met de artikelen 4 en 22 Krw, waaruit volgt dat het beschermingsniveau van richtlijn 2006/11/EG in het eerste stroomgebiedbeheersplan voor waterlichamen tenminste gehandhaafd moet blijven.

#### *Grondwaterlichamen*

De op Europees niveau vastgestelde grondwaterkwaliteitsnormen zijn overgenomen uit de Gwr. De drempelwaarden zijn volgens de beste wetenschappelijke inzichten op nationaal niveau vastgesteld. De vereisten van een goede kwantitatieve watertoestand en ombuiging van negatieve trends volgt direct uit de Krw en Gwr. Hierin is geen beleidsruimte die kan leiden tot andere bedrijfseffecten. De bescherming van beschermde gebieden blijft op het huidige niveau. Hier zijn dus geen additionele bedrijfseffecten mee gemoeid.

#### *Drinkwater*

De milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning, zijn in overeenstemming met de eisen die in het Bkmw zijn opgenomen ter implementatie van richtlijn 75/440/EEG. Dit is in overeenstemming met de verplichting dat bij de implementatie van de Krw het huidige beschermingsniveau ingevolge de Europese richtlijnen gehandhaafd moet blijven. Aangezien de normen voor de waterkwaliteit op de innamepunten van drinkwater worden gehandhaafd is er ten opzichte van de geldende regelgeving geen sprake van bedrijfseffecten vanwege deze normstelling. Onder de werking van dit besluit wordt de werkingssfeer van de milieukwaliteitseisen waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van waterplannen breder. De waterbeheerder krijgt een sterkere verantwoordelijkheid om diverse maatregelen in te zetten om de gewenste waterkwaliteit te realiseren. Dit is een strikte implementatie van de Krw en leidt derhalve niet tot de noodzaak om een bedrijfseffectentoets uit te voeren.

#### *Geen achteruitgang*

Het vereiste van geen achteruitgang geldt eveneens volgens de huidige wetgeving, voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Dit besluit operationaliseert het vereiste binnen de bandbreedte voor interpretatie die de Krw biedt. Dit vloeit rechtstreeks voort uit de Krw. Er is daarom geen sprake van additionele bedrijfseffecten.

#### *12.2. Milieueffecten*

De Krw, Gwr en Rps hebben als doel dat de goede toestand van oppervlaktewater en grondwater





wordt bereikt. Dit besluit richt zich op het realiseren van deze doelstellingen via de waterplannen. De milieueffecten van dit besluit zijn derhalve positief.

### 13. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Het besluit richt zich tot het bevoegd gezag dat een waterplan vaststelt en uitvoert. Het bevoegd gezag is verplicht ervoor te zorgen dat maatregelen in het waterplan worden opgenomen, waarmee aan de milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn gesteld, kan worden voldaan, en dat deze maatregelen ook worden uitgevoerd. Er kan gebruik worden gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden die in artikel 4 Krw worden geboden. Voor rijkswateren gebeurt dit in het beheersplan voor de rijkswateren en voor de overige wateren in het provinciaal plan voor de waterhuishouding. Het gebruik van een uitzonderingsmogelijkheid moet in het waterplan worden gemotiveerd. De beleidsdoelen zijn het resultaat van een afweging van de betrokken maatschappelijke belangen, de kosten en de technische haalbaarheid en eventuele beperkingen van natuurlijke aard waardoor de milieukwaliteitseisen niet meteen kunnen worden gerealiseerd. Tijdens de voorbereiding van de waterplannen is er ruime gelegenheid tot inspraak.

Bij de voorbereiding van dit besluit heeft veel overleg plaatsgevonden met de instanties die het besluit moeten uitvoeren of waarvoor het besluit gevolgen heeft. Daarbij moest het resultaat uiteraard binnen de Europese randvoorwaarden blijven. Deze randvoorwaarden blijken niet op alle punten heel duidelijk te zijn. Hoewel de vele richtsnoeren die de Europese Commissie in overleg met de lidstaten heeft vastgesteld, op sommige punten opheldering brengen, blijven er belangrijke punten onduidelijk, zoals de invulling van het vereiste van geen achteruitgang en de verhouding tussen de Krw en andere relevante richtlijnen. Dat een ongebruikelijk groot aantal richtsnoeren kennelijk nodig is, duidt er al op dat de interpretatie van de Krw niet altijd even duidelijk is en dat zich bij de implementatie van de richtlijn, ook in vergelijking met andere belangrijke richtlijnen, veel vragen voordoen.

Hieronder wordt een kort overzicht gegeven van activiteiten die hebben plaatsgevonden om zicht te krijgen op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid en aansluiting op het planproces in het kader van de Wwh.

- Rijkswaterstaat was intensief betrokken bij de opstelling van het besluit met het oog op de gevolgen van het besluit voor de praktijk. Rijkswaterstaat is namelijk als feitelijke beheerder van de rijkswateren een van de belangrijkste uitvoerders. Rijkswaterstaat heeft onder meer een uitgebreide uitvoerbaarheidstoets verricht. De Vewin (drinkwater) was eveneens betrokken bij de opstelling van het besluit. Er hebben twee discussiebijeenkomsten plaatsgevonden met vertegenwoordigers uit de drinkwaterwereld.
- Ook Infomil was, vanwege de kennis van en ervaring met praktijksituaties, betrokken bij de opstelling van het besluit, met name voor de voorlichting hierover.
- Er was een projectgroep met vertegenwoordigers van de Unie van Waterschappen, het IPO (provincies) en de VNG (gemeenten), waarin concepten van het besluit geregeld uitgebreid zijn gesproken.
- Met vertegenwoordigers van gemeenten heeft enkele malen apart overleg plaatsgevonden, met name over de gevolgen van het besluit voor de ruimtelijke ordening. Tevens is met deelnemers afkomstig van gemeenten, waterschappen en rijkswaterstaat een workshop gehouden waarin enkele planologische casus zijn behandeld. Afgesproken is een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden om de motivering bij ruimtelijke plannen te stroomlijnen en de lasten voor gemeenten zo laag mogelijk te houden. Hierbij speelt de watertoets een belangrijke ondersteunende rol. Het is echter niet wenselijk, en gelet op de geldende wetgeving en de jurisprudentie ook niet mogelijk, het integrale afwegingskader van alle ruimtelijk relevante aspecten en belangen te doorbreken. De eindverantwoordelijkheid voor deze afweging, en daarmee ook voor de motivering, in bestemmingsplannen blijft daarom bij de gemeenten berusten.
- Met vertegenwoordigers van de provincies heeft uitgebreid overleg plaatsgevonden over de relatie met het bodemsaneringsbeleid.
- Er zijn op ambtelijk niveau bezoeken gebracht aan enkele landen in dezelfde stroomgebiedsdistricten waarin ook Nederland is gelegen, namelijk Vlaanderen, Frankrijk en de deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen, waarbij aan de hand van een uitgebreide vragenlijst die vooraf was toegezonden, diepgaand is gesproken over de wijze waarop die landen de milieudoelstellingen van de Krw implementeren. Van enkele andere landen is meer globaal schriftelijke of telefonische informatie ingewonnen dan wel informatie via internet geraadpleegd.
- Er is een praktijkdag voor decentrale overheden georganiseerd, waarin enerzijds voorlichting is gegeven, anderzijds concrete praktijkvoorbeelden zijn besproken.
- Er heeft in een vroeg stadium van de opstelling van het besluit een specifieke handhaafbaarheidstoets plaatsgevonden door de Inspectie van Verkeer en Waterstaat (IVW).
- Er is regelmatig gesproken met hoogleraren die zich in het waterrecht en de werking van het instrument milieukwaliteitseisen hebben gespecialiseerd.
- Er is een bezoek gebracht aan alle waterschappen en provincies afzonderlijk, enerzijds om





- voorlichting te geven, anderzijds om zich op de hoogte te stellen van de praktijk en de gevolgen te bespreken, die het besluit hiervoor heeft.
- Er heeft een gesimuleerde rechtszaak plaatsgevonden, waarin een casus die zich in de praktijk zou kunnen voordoen, aan de orde is gekomen.
  - Er is deelgenomen aan een door het Instituut voor Bouwrecht georganiseerde discussiemiddag over het besluit.
  - Er is regelmatig gesproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (VNO-NCW) en, in mindere mate, milieuorganisaties.
  - Er is uitgebreid nagegaan welke problemen in het vergelijkbare luchtkwaliteitdossier zijn gerezen en hoe deze worden opgelost. Ook zijn uitgebreid de ervaringen bij de toepassing van de habitatrichtlijn, waaronder de jurisprudentie, bestudeerd.

Belangrijkste conclusie van alle overleg is geweest dat er geen juridisch houdbare voorstellen zijn gedaan, die zouden kunnen leiden tot een vereenvoudiging van de aanpak waarvoor in dit besluit is gekozen. Gebleken is dat de aanpak in het besluit algemeen wordt onderschreven en gesteund, zij het dat met name de opstelling en de uitvoering van de waterplannen van alle partijen nog grote inspanningen zullen vergen. Ten aanzien van de normen voor water bestemd voor drinkwaterwinning, is gebleken dat er tegenstrijdige wensen bestaan tussen de Vewin enerzijds, en de meeste andere betrokkenen anderzijds. De Vewin wil dat strengere normen voor meer stoffen worden vastgesteld. Bij het bedrijfsleven kon de zorg over de gevolgen van de normering van de temperatuur van waterlichamen voor koelwaterlozingen door energieproductiebedrijven, met name over het level playing field met bedrijven in Duitsland, nog niet worden weggenomen.

Er is volstaan met het vastleggen van de milieukwaliteitseisen voor waterlichamen op het niveau dat volgens de Europese richtlijnen ten minste is vereist. Daarbij is, overeenkomstig deze richtlijnen, de doorwerking van de milieukwaliteitseisen uitdrukkelijk beperkt tot de vaststelling van de waterplannen.

Er is geen verdergaand nationaal beleid opgenomen. Bestaande nationale regelgeving die ter implementatie van eerdere Europese richtlijnen ter bescherming van zwemwater, drinkwater, viswater en schelpdierwater en Natura 2000-gebieden is vastgesteld, wordt inhoudelijk gehandhaafd. Nieuw zijn met name de eisen die te maken hebben met de ecologische toestand van waterlichamen. Deze vloeien direct voort uit de Krw.

Uit de waterplannen volgt in hoeverre in het brongerichte spoor maatregelen nodig zijn met betrekking tot bronnen van lozingen, emissies en andere verliezen van verontreinigende stoffen.

Hoewel de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het besluit centraal stonden en het belang hiervan van de aanvang af is onderkend, moet desalniettemin worden vastgesteld dat de uitvoering van dit besluit een enorme bestuurlijke inspanning zal vergen. Dit is echter niet zozeer een gevolg van het besluit, maar vloeit rechtstreeks voort uit de Krw en was ook al bekend. De uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van dit besluit hangen af van de goede werking van het planstelsel van de Wwh en de Waterwet. Dit vereiste intensieve samenwerking tussen de verantwoordelijke bestuursorganen. Nieuw hierbij is de stroomgebiedgerichte benadering van de Krw. Hierdoor wordt bestuurlijke samenwerking des te belangrijker, ook op internationaal niveau. Kosten en haalbaarheid zijn belangrijke aspecten waarmee in het planproces rekening mag worden gehouden.

Een andere conclusie, met name gebaseerd op de ervaringen in het luchtkwaliteitdossier, is dat een koppeling van de in dit besluit opgenomen milieukwaliteitseisen aan besluiten over individuele projecten als zeer ongewenst wordt beschouwd. Daarom is er in dit besluit uitdrukkelijk voor gekozen een dergelijke koppeling achterwege te laten. Indien specifieke puntbronnen, bijvoorbeeld door cumulatie, relevant zijn voor de toestand van een waterlichaam, moet in het desbetreffende waterplan worden aangegeven welke maatregelen in het kader van de specifieke regelgeving die op deze bronnen van toepassing is, zullen worden genomen om hier wat aan te doen. Een andere belangrijk aandachtspunt was in de sfeer van de monitoring de werking van het vereiste van geen achteruitgang omdat de Krw niet duidelijk maakt hoe wordt vastgesteld wanneer aan dit vereiste is voldaan.

De gevolgen voor de bodemsanering en voor de ruimtelijke ordening waren belangrijke aandachtspunten voor provincies en gemeenten. Dit heeft geresulteerd in aparte paragrafen in deze toelichting, waarin uitgebreider op deze onderwerpen wordt ingegaan.

De bezoeken aan Vlaanderen, Noordrhein-Westfalen, Nedersachsen en Frankrijk hebben tot de conclusie geleid dat de burgers in Nederland betere rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben en daar ook veel meer gebruik van maken, zowel individuele burgers, milieuorganisaties als bedrijven, en dat de rechterlijke macht in Nederland efficiënter en sneller werkt dan in de andere landen. Dit is een bevestiging van het beeld dat in het rapport *Brussels Lof* van de VROM-Raad wordt geschetst. Het probleem van de koppeling van milieudoelstellingen aan besluiten over individuele projecten, dat bij de voorbereiding van dit besluit het belangrijkste aandachtspunt is geweest, speelt in die andere



landen hierdoor veel minder. Er zijn in de sfeer van de regelgeving met name verschillen met Duitsland en Frankrijk, omdat die landen de goede ecologische toestand niet in regelgeving vastleggen. De Europese Commissie heeft Nederland op ambtelijk niveau echter schriftelijk laten weten dat het naar haar mening wel de bedoeling is dat dit gebeurt. De reden hiervan is dat de doorwerking van de normen naar de planopstelling op juridisch verbindende wijze moet worden gewaarborgd. Dit is een reden om in dit besluit naar het omvangrijke Stowa-rapport te verwijzen, waardoor de daarin vastgelegde waterkwaliteitsnormen de voor implementatie vereiste wettelijke status krijgen.

## 14. Inspraak en parlementaire behandeling

### 14.1. Inspraak

In vervolg op de activiteiten die in het kader van de opstelling van dit besluit hebben plaatsgevonden ter verbetering van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het besluit (zie overzicht in paragraaf 13) is het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, Wm in de Staatscourant voorgepubliceerd<sup>45</sup>.

18 Organisaties hebben van de gelegenheid tot inspraak gebruik gemaakt. Met de meeste van deze organisaties had in een eerder stadium van de opstelling van het ontwerpbesluit al uitgebreid overleg plaatsgevonden.

In de inspraakreacties zijn grotendeels dezelfde punten naar voren gekomen, die tijdens de opstelling van het ontwerpbesluit ook al de meeste aandacht hebben opgeëist, voor zover deze reacties niet helemaal in het besluit konden worden verwerkt. Dit is ten dele toe te schrijven aan de verschillende belangen en gezichtspunten van de insprekers.

De inspraak betrof in grote lijnen de volgende onderwerpen:

- de gevolgen van de milieukwaliteitseisen voor individuele besluiten zoals vergunningen voor lozingen of ruimtelijke besluiten;
- de gedetailleerde invulling van het 'vereiste van geen achteruitgang';
- de vraag of de milieukwaliteitseisen als richt- of grenswaarden aangemerkt dienen te worden;
- de bescherming van wateren die niet tot een waterlichaam behoren;
- gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursorganen voor de gewenste watertoeestand;
- de milieukwaliteitseis voor temperatuur;
- de milieukwaliteitseis voor nutriënten;
- de kwaliteit van de waterplannen;
- de bescherming van water bestemd voor drinkwaterwinning, in het bijzonder oeverinfiltratiewinningen;
- een veronderstelde toename van onderzoekslasten.

Enkele reacties hadden betrekking op oeverinfiltratie in het kader van de waterwinning ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Naar aanleiding hiervan heeft met de insprekers overleg plaatsgevonden, hetgeen tot een nieuw artikel 12, derde lid, onder c, heeft geleid. Het onderwerp is toegelicht in paragraaf 6.2, onder het kopje Oeverinfiltraties.

De reacties met betrekking tot de bescherming van wateren die niet tot een waterlichaam behoren, hebben geleid tot een beschouwing hierover in paragraaf 3.6, onder het kopje Bescherming van overige wateren.

Voorts is de nota van toelichting verduidelijkt naar aanleiding van een aantal hoofdpunten van de inspraak, met het oogmerk eventuele misverstanden over de bedoelingen en beoogde werking van het besluit, weg te nemen.

Zoals in een aantal reacties is voorgesteld, is in de adviesaanvraag van de Raad van State uitdrukkelijk aandacht gevraagd voor de Europeesrechtelijke houdbaarheid van de uitwerking van het vereiste van geen achteruitgang en de keuze om de milieukwaliteitseisen als richtwaarden en niet als grenswaarden aan te merken.

Bepaalde zorgen en bezwaren die in de inspraakreacties naar voren komen, zijn terug te voeren op de inhoud van de Krw zelf, en op de eisen die op grond van de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG aan de nationale implementatie van richtlijnen worden gesteld. Deze zorgen kunnen niet via aanpassing van het ontwerpbesluit worden weggenomen. Implementatie vereist in veel gevallen regelgeving, waarmee op nationaal niveau op juridisch verbindende wijze wordt gewaarborgd dat de met de richtlijn beoogde resultaten worden verwezenlijkt.

<sup>45</sup> Stcrt. 6 november 2008, nr. 476.



De nieuwe stroomgebiedgerichte aanpak vereist een intensieve samenwerking tussen alle bestuursorganen in Nederland, op basis van een gedeelde verantwoordelijkheid voor de watertoestand. De onderling afgestemde waterplannen zijn het centrale instrument hiervoor. In die plannen worden de inspanningen die Nederland ter uitvoering van de Krw zal leveren in de vorm van concrete maatregelen benoemd. Hieraan ligt een breed maatschappelijk proces ten grondslag. Maatregelen die onhaalbaar en onbetaalbaar zijn gebleken, mogen in dit proces afvallen of gefaseerd over verschillende planperiodes worden uitgevoerd.

Enkele inspraakreacties stellen dat mogelijk sprake is van een nationale kop, omdat in het ontwerpbesluit meer wordt geregeld dan de Krw strikt genomen van de lidstaten vergt. Dit is niet het geval. Strikte implementatie van de Krw is uitgangspunt, zo mogelijk in letterlijk overgenomen bewoordingen, bij voorkeur via verwijzingen naar de Krw zelf. Hier en daar is gekozen voor nadere invulling van bepalingen van de Krw die anders in de praktijk, met name bij de opstelling en uitvoering van de waterplannen, tot onduidelijkheid en inconsistente verschillen in benadering zouden kunnen leiden. Dit is met name het geval ten aanzien van het vereiste van geen achteruitgang. Deze nadere invulling had bovendien tot doel de bandbreedte die de Krw de lidstaten bij de implementatie laat, maximaal te benutten om in Nederland voor alle betrokkenen tot een werkbare, haalbare en betaalbare aanpak te komen. Deze aanpak is in overeenstemming met de voorstellen die zijn gedaan in het advies *Sneller en beter* van de Commissie Elverding en het rapport *Brussel Lof* van de VROM-Raad. In het ontwerpbesluit is de gewenste interpretatie binnen de door de Krw geboden bandbreedte expliciet vastgelegd om ongewenste interpretaties die naar de letter van de Krw eveneens mogelijk zouden kunnen zijn, te voorkomen. Bovendien moeten belangrijke begrippen en bepalingen van de Krw gezien de stroomgebiedbenadering in het hele land op vergelijkbare wijze worden geïnterpreteerd en toegepast.

Voorts worden in een aantal reacties keuzes ter discussie gesteld, die destijds in de Implementatiewet Krw zijn gemaakt. Dit geldt voor de keuze voor hoofdstuk 5 Wm als wettelijke grondslag voor de implementatie van de waterkwaliteitsnormering ingevolge de Krw. Gesteld is dat de Waterwet wellicht een betere keuze zou zijn. Tevens is de Implementatiewet Krw ter discussie gesteld in verband met de keuze dat het realiseren van de milieudoelstellingen van de Krw een gezamenlijke verantwoordelijkheid van alle bestuursniveaus is. Deze keuze krijgt gestalte in de 'trapje op – trapje af' systematiek van de Wwh, die in essentie ook weer in de Waterwet terug komt. De keuzes voor de algehele aanpak van de implementatie van de Krw zijn destijds na uitvoerige discussie met vrijwel algehele instemming gemaakt. Hierop wordt nu niet meer teruggekomen. Er is niet gebleken dat ervaringen en inzichten die sindsdien zijn opgedaan, hiertoe aanleiding geven. Bovendien komt hierdoor de tijdige implementatie van de Krw in gevaar. Het is ook van groot belang dat de opstellers van de waterplannen tijdig duidelijkheid wordt geboden wat er van hen wordt verwacht. Ook om die reden is heropening van de discussie over eerder ingenomen standpunten ongewenst.

Tot slot werd in een aantal reacties gevraagd waarom het nodig is de kwaliteitselementen van de ecologische toestand in het besluit vast te leggen en of dit niet ook in de waterplannen zou kunnen. Deze vragen hebben vooral betrekking op de kwaliteitselementen temperatuur en nutriënten. Een wettelijke regeling waarbij de kwaliteitselementen op juridisch verbindende wijze worden vastgelegd, is voor implementatie vereist. De burger heeft er recht op dat hij zich in de nationale context kan beroepen op de rechten die door de Krw worden geboden. Dit recht houdt in dat de verantwoordelijke overheidsinstanties, zoals de richtlijn vereist, waterplannen opstellen en voldoende maatregelen nemen om de door de Krw voorgeschreven milieudoelstellingen te realiseren. Dit was ook al het standpunt waarvan bij de opstelling van het onderhavige besluit is uitgegaan. De Europese Commissie heeft zich op ambtelijk niveau eveneens op dit standpunt gesteld. Uit standaardjurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG blijkt namelijk dat richtlijnen middels juridisch verbindende bepalingen in het nationale recht moeten worden omgezet en dat dit niet kan via administratieve praktijken, zoals de vaststelling van een waterplan. Hieraan doet niet af dat de lidstaten sommige algemene richtlijnbe-palingen eerst moeten concretiseren voor de omstandigheden die zich in hun land voordoen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de vastlegging van de goede ecologische toestand van de verschillende voor een lidstaat relevante typen natuurlijke wateren. Deels geschiedt de invulling in het kader van een stroomgebiedgerichte aanpak in internationaal verband, deels alleen op nationaal niveau. De omstandigheid dat de Krw zich in bijlage V beperkt tot algemene omschrijvingen van de ecologische toestand, betekent niet dat de lidstaten mogen afzien van concretisering van deze omschrijvingen voor de nationale omstandigheden in de vorm van juridisch verbindende bepalingen.

#### 14.2. Parlement

Op 10 februari 2009 heeft de Tweede Kamer het ontwerp van het onderhavige besluit in een Algemeen Overleg besproken.

Naar aanleiding van de discussie over het begrip 'significant' in artikel 16, tweede lid, onder a, van het besluit is in de artikelsgewijze toelichting verduidelijkt wat met dit begrip wordt bedoeld en hoe hiermee moet worden omgegaan.



Verder werd door een aantal fracties gevraagd of het wel nodig is de ondersteunende parameters voor de goede ecologische toestand, met name nutriënten en temperatuur, in het besluit vast te leggen. Hierop is ingegaan in paragraaf 14.1.

## II. Artikelen

### artikel 1, eerste lid

In het eerste lid zijn de begrippen om praktische redenen in alfabetische volgorde opgenomen. Voor zover nodig volgt hierna, niet in alfabetische volgorde, een toelichting op de onderscheiden begrippen van het eerste lid.

Voor een definitie van de begrippen nota voor de waterhuishouding, beheersplan voor de rijkswateren, provinciaal plan voor de waterhuishouding wordt verwezen naar de Wwh. De milieukwaliteitseisen worden in het onderhavige besluit gekoppeld aan de vaststelling van deze plannen en de waterplannen op grond van de Waterwet. De nota voor de waterhuishouding omvat de stroomgebiedbeheersplannen. Daarom wordt ook voor de definitie van het begrip stroomgebiedbeheersplan naar de Wwh verwezen. De overige waterplannen omvatten mede maatregelen ter uitvoering van artikel 11 Krw. Deze maatregelen vormen samen het maatregelenprogramma.

Voor de definitie van stroomgebieddistrict wordt eveneens naar de Wwh verwezen, omdat de aanwijzing van de stroomgebieddistricten voor Nederland in die wet heeft plaatsgevonden.

Een aantal begrippen heeft betrekking op waterlichamen, de praktische beheerseenheden in het waterbeleid waarop de milieukwaliteitseisen zijn richten. De begrippen worden gedefinieerd in de Krw, waarnaar dan ook wordt verwezen, onder de toevoeging dat de aanwijzing van de waterlichamen plaatsvindt in het beheersplan voor de rijkswateren, voor zover het oppervlaktewateren betreft, die in beheer zijn bij het Rijk, en in de provinciale plannen voor de waterhuishouding, voor zover het de overige oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen betreft.

Er zijn definities voor de begrippen grondwaterrichtlijn en richtlijn prioritaire stoffen opgenomen. De definitie van het begrip kaderrichtlijn water staat in artikel 1 Wm.

Voor het begrip monitoringsprogramma wordt in het besluit korthedshalve verwezen naar 5.3, derde lid, Wm. Daar wordt het begrip gebruikt in de zin van artikel 8 Krw. In die bepaling wordt doorverwezen naar bijlage V Krw. Hierin zijn uitgebreide bepalingen opgenomen omtrent reikwijdte en inhoud van het monitoringsprogramma. Deze zijn samenvattend weergegeven in de omschrijving van de inhoud van het monitoringsprogramma in artikel 13, eerste lid, van dit besluit.

Tot slot wordt het begrip waterwinlocatie geïntroduceerd. Dit begrip is van belang in verband met de milieukwaliteitseisen die worden gesteld in artikel 12 van het onderhavige besluit dat betrekking heeft op de onttrekking van water dat wordt gebruikt voor de bereiding van water dat is bestemd voor de menselijke consumptie. Dit begrip omvat zowel drinkwater als water dat wordt gebruikt door de levensmiddelenindustrie. Het begrip waterwinlocatie moet worden onderscheiden van het begrip waterwingebied. Het begrip waterwingebied wordt in de praktijk gebruikt ter aanduiding van de beschermingszones die rond waterwinlocaties zijn ingesteld. In deze beschermingszones kunnen bij provinciale verordening voor het uitoefenen van activiteiten die een risico inhouden voor de waterkwaliteit in de waterwinlocatie, extra eisen worden gesteld teneinde het risico zo veel mogelijk te beperken. Het gaat hierbij dus niet om effectgerichte milieukwaliteitseisen, zoals in dit besluit voor het water in de waterwinlocaties worden gesteld, maar om brongerichte eisen die zich op activiteiten richten en risicobeperking tot doel hebben.

Het begrip waterwinlocatie moet ook worden onderscheiden van het begrip waterwinpunt of waterwinput. Een locatie omvat vaak enkele in elkaars nabijheid gelegen punten of putten. Het water wordt in de punten of putten van een waterwinlocatie gewonnen en vervolgens gemengd, waarna zuivering plaatsvindt. De milieukwaliteitseisen hebben, overeenkomstig de desbetreffende richtsnoeren<sup>46</sup>, betrekking op het water dat op de waterwinlocatie wordt gewonnen.

### artikel 1, tweede en derde lid

Dit artikel bevat definities van begrippen, die bij de toepassing van dit besluit en de daarop berustende ministeriële regelgeving worden gehanteerd. Veel definities van de Krw en de Gwr kunnen letterlijk worden toegepast. In het tweede en derde lid

<sup>46</sup> Guidance Document No. 16 on Groundwater in Drinking Water Protected Areas.



wordt om praktische redenen verwezen naar de definitiebepalingen van deze richtlijnen. Het overschrijven van definities zou weinig praktische meerwaarde hebben, te meer omdat in de definities weer naar andere bepalingen van de richtlijnen wordt verwezen, die dan ook zouden moeten worden overgeschreven. Het besluit zou aldus voor een groot deel alleen uit definities bestaan. Dit zou de overzichtelijkheid van het besluit niet ten goede komen. Bovendien komen in het onderhavige besluit ook tal van andere verwijzingen naar de richtlijnen voor, die derhalve bij de toepassing van dit besluit toch al moeten worden geraadpleegd. Het overschrijven van richtlijnen heeft ook het risico dat kleine tekstverschillen ontstaan, waardoor onbedoeld ongewenste inhoudelijke afwijkingen kunnen ontstaan. In dit geval is mede voor een verwijzing naar de definities van de richtlijnen gekozen omdat het besluit zich alleen rechtstreeks tot overheidsorganen richt, die gewend zijn met de veelal gecompliceerde richtlijnteksten te werken. Zij beschikken over de tekst van de richtlijnen. Ook de Europese Commissie hecht aan het zoveel mogelijk letterlijk overnemen van definities in richtlijnen. Hierdoor worden begrippen in de lidstaten zoveel mogelijk op dezelfde wijze gehanteerd.

Een aantal begrippen heeft betrekking om de omschrijving van aspecten van de watertoestand, met name de begrippen oppervlaktewatertoestand, goede oppervlaktewatertoestand, goede chemische toestand van oppervlaktewater, ecologische toestand, goede ecologische toestand, goed ecologisch potentieel, grondwatertoestand, goede grondwatertoestand, goede chemische toestand van grondwater, kwantitatieve grondwatertoestand en goede kwantitatieve grondwatertoestand.

Ook de begrippen grondwater en oppervlaktewater worden overeenkomstig de Krw gebruikt. Hierbij wordt aangetekend dat in de Wet bodembescherming onder bodem ook het grondwater wordt verstaan, zodat deze wet, voor zover zij op grondwater betrekking heeft, mede dient ter implementatie van de Krw en de Gwr. De reikwijdte van de Krw en de Gwr is in dit opzicht dus breder dan de reikwijdte van de nationale waterwetgeving.

Het begrip oppervlaktewater omvat ook kustwateren. De definitie van kustwateren is in de Krw echter beperkt tot de kustzone tot 1 zeemijl uit de kust.

Het begrip verontreinigende stof omvat alle stoffen die tot verontreiniging aanleiding kunnen geven, met name de in bijlage VIII Krw genoemde stoffen. Dit is een indicatieve lijst. Voor zover op nationaal niveau andere stoffen van belang zijn, die tot verontreiniging van wateren kunnen leiden, moeten deze bij de implementatie van de Krw en de Gwr ook worden meegenomen. Hierbij kan worden gedacht aan nieuwe stoffen die een bedreiging voor de drinkwaterkwaliteit kunnen gaan vormen, en overige relevante stoffen die van belang zijn voor de fysisch-chemische kwaliteit van het water, als onderdeel van de goede ecologische toestand. Bepalend is of de stof verontreinigend is in de zin waarin dit begrip in de Krw wordt gebruikt. Daarom is ook een verwijzing naar de definitie van het begrip verontreiniging opgenomen. Dit begrip moet zeer ruim worden geïnterpreteerd en omvat de aantasting van ecosystemen, maar ook schade aan materiële goederen, de belevingswaarde van het milieu of aantasting of beperking van rechtmatig milieugebruik, bijvoorbeeld in viswateren, schelpdierwateren en waterwinlocaties.

Het begrip drinkwater ('voor menselijke consumptie bestemd') water omvat niet alleen water dat gebruikt wordt voor de bereiding van drinkwater, maar ook water dat door levensmiddelenbedrijven wordt gebruikt voor de vervaardiging, de behandeling, de conservering of het in de handel brengen van voor menselijke consumptie bestemde producten of stoffen.

Het begrip drempelwaarde in de zin van de Gwr wordt alleen in bijlage III van dit besluit gebruikt. Dit is een milieukwaliteitsnorm die door de lidstaten wordt vastgesteld en die betrekking heeft op de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen. De drempelwaarden verschillen al naar gelang de natuurlijke achtergrondconcentraties per waterlichaam. Naast de nationale drempelwaarden gelden met betrekking tot de chemische kwaliteit van grondwaterlichamen ook grondwaterkwaliteitsnormen die van Europese herkomst zijn en worden genoemd in bijlage I Gwr. Ook dit zijn milieukwaliteitseisen. Het onderscheid tussen grondwaterkwaliteitsnormen en drempelwaarden berust uitsluitend op de Europese, onderscheidenlijk nationale, herkomst van de normen. De doorwerking naar de waterplannen vindt op dezelfde wijze plaats.

Het begrip significante en aanhoudende trend is van belang voor de toepassing van artikel 10 van het onderhavige besluit. Een dergelijke trend moet worden omgekeerd voordat sprake is van een overschrijding van de milieukwaliteitseis die voor het grondwaterlichaam geldt. Er is dan nog sprake van een verslechtering van de kwaliteit van een waterlichaam, die op zichzelf niet in strijd is met artikel 5.2b, vierde lid, Wm, omdat de verslechtering zich binnen dezelfde toestandsklasse afspeelt. Gelet op de trage processen in het grondwater moet bij een verslechtering van de waterkwaliteit echter al worden ingegrepen voordat van een achteruitgang van de toestand van het grondwaterlichaam sprake is.





## **artikel 2, eerste lid**

Deze bepaling strekt tot implementatie van artikel 4, tweede lid, Krw. Hierin is bepaald dat de strengste milieudoelstelling geldt, indien verschillende milieudoelstellingen op hetzelfde waterlichaam van toepassing zijn. Het gaat hier om de milieudoelstellingen als verwoord in artikel 4, eerste lid, onderdelen a, onder i, ii en iii (voor oppervlaktewateren), b (voor grondwater) en c (voor beschermd gebied), Krw. Niet al deze milieudoelstellingen zijn vastgesteld als milieukwaliteitseisen in het kader van hoofdstuk 5 Wm. Sommige milieukwaliteitsnormen voor de waterkwaliteit worden in het kader van andere regelgeving gesteld, bijvoorbeeld in de regelgeving ter implementatie van de nieuwe zwemwaterrichtlijn. Een voorbeeld is de toepassing van de eisen voor de kwaliteit van water dat wordt gebruikt voor de bereiding van water dat bestemd is voor de bereiding van drinkwater. De eisen voor water dat bestemd is voor de bereiding van drinkwater, zijn deels strenger, deels minder streng dan de eisen voor de watertoestand in het algemeen. Op de waterwinlocatie moet aan de strengste eis worden voldaan.

## **artikel 2, tweede, derde en vierde lid**

De milieukwaliteitseisen die op grond van het onderhavige besluit gelden, zijn richtwaarden. Artikel 5.1, derde lid, Wm schrijft voor dat in de amvb wordt aangegeven of een milieukwaliteitseis is bedoeld als een grenswaarde, waarvan bij de toepassing van de bevoegdheid waaraan zij is gekoppeld, niet mag worden afgeweken ('in acht nemen'), dan wel een richtwaarde waarvan daarbij wel mag worden afgeweken indien daarvoor gewichtige redenen bestaan ('rekening houden met'). De normen uit de Krw en Gwr zijn vertaald als richtwaarden, omdat artikel 4 Krw voorziet in uitzonderingsmogelijkheden (zie toelichting paragraaf 3.2). De Krw staat toe dat wordt afgeweken van de richtwaarde in situaties waarin wordt voldaan aan de voorwaarden die in artikel 4, derde tot en met achtste lid, Krw worden gesteld. Volgens artikel 5.2, vierde lid, Wm mag van een richtwaarde alleen om gewichtige redenen worden afgeweken.

Uit artikel 5.2b, derde en vierde lid, Wm blijkt dat van een milieukwaliteitseis die ter implementatie van de Krw of Gwr is gesteld, mag worden afgeweken om de redenen die volgens de Krw zijn toegestaan. Of dit in alle gevallen gewichtige redenen zijn, als bedoeld in artikel 5.2, vierde lid, Wm, is hiervoor niet relevant.

Artikel 2, tweede, derde en vierde lid, geven invulling aan artikel 5.2b, derde lid, Wm, waarin is bepaald dat in een amvb op grond van artikel 5.1, eerste lid, Wm wordt aangegeven in hoeverre en onder welke voorwaarden overeenkomstig artikel 4, vierde, vijfde en zevende lid, kan worden afgeweken van de eisen en termijnen van artikel 4, eerste en tweede lid, Krw.

Het tweede lid heeft betrekking op de afwijkingmogelijkheid die wordt gegeven in artikel 4, vierde lid, Krw, om milieukwaliteitseisen pas na 2015 te realiseren (termijnverlenging). Het derde lid heeft betrekking op doelverlaging overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, Krw. Het vierde lid maakt een afwijking van de richtwaarde mogelijk in situaties zoals omschreven in artikel 4, zevende lid, Krw. De situatie die in artikel 4, zesde lid, Krw is omschreven, wordt geregeld in artikel 3 van het onderhavige besluit.

Bepaald is dat moet worden voldaan aan alle voorwaarden die de Krw aan een dergelijke uitzondering stelt, bijvoorbeeld in artikel 4, achtste lid, Krw.

De redenen om af te wijken van een richtwaarde moeten voor oppervlaktewaterlichamen in beheer van het rijk worden vermeld in het beheersplan voor de rijkswateren en voor de overige oppervlaktewaterlichamen en de grondwaterlichamen in het provinciaal plan voor de waterhuishouding.

## **artikel 2, vijfde lid**

Deze bepaling heeft betrekking op sterk veranderde waterlichamen en kunstmatige waterlichamen. In dat geval is namelijk sprake van een 'stapeling' van afwijkingen van de richtwaarden. De bedoeling is dat voor een dergelijk waterlichaam eerst, overeenkomstig artikel 6 van het onderhavige besluit, het goede ecologische potentieel wordt bepaald. Dit is de eerste afwijking van de goede ecologische toestand, die samenhangt met de handhaving van fysieke menselijke ingrepen in het waterlichaam die het onmogelijk maken de goede ecologische toestand te realiseren. De uitzonderingen die volgens artikel 4, vierde, vijfde of zevende lid, zijn toegestaan, hebben het goede ecologische potentieel als referentiepunt. In beginsel moet in het waterlichaam het goede ecologische potentieel worden gerealiseerd, maar als de daartoe noodzakelijke maatregelen onhaalbaar of onbetaalbaar zijn, kan hierop een uitzondering worden gemaakt.

## **Artikel 2, zesde lid**

Deze bepaling bevat een uitzonderingsmogelijkheid voor de situatie waarin het niet realiseren van een





milieukwaliteitseis zijn oorzaak buiten Nederland vindt. Deze mogelijkheid is geboden in artikel 6 Rps. Dit artikel bevat een aantal vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat op de uitzonderingsmogelijkheid beroep kan worden gedaan. Het beroep geschiedt overigens achteraf. Blijkens de guidance is deze uitzonderingsmogelijkheid niet beperkt tot prioritare stoffen. Daarom is zij in dit besluit algemeen geformuleerd. De mogelijkheid kan voor alle milieukwaliteitseisen worden ingeroepen, maar heeft geen betrekking op het vereiste van geen achteruitgang.

### **artikel 3**

Volgens artikel 5.2b, vierde lid, Wm mag de kwaliteit van een waterlichaam niet verslechteren, behoudens in gevallen waarin dit in de amvb overeenkomstig artikel 4, zesde en zevende lid, Krw is toegestaan. Artikel 3 beoogt deze uitzonderingsmogelijkheden te benutten, waarbij moet worden voldaan aan alle voorwaarden die hieromtrent in de Krw worden gesteld. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2.

Artikel 4, zesde lid, Krw heeft betrekking op uitzonderlijke situaties die bij de opstelling van een waterplan niet konden worden voorzien. Het begrip 'uitzonderlijk' duidt er al op dat in geval van droogte of wateroverlast niet zonder meer een afwijking van een richtwaarde kan worden toegestaan. Indien de droogte of wateroverlast regelmatig voorkomt, moet daarmee rekening worden gehouden bij de formulering van de maatregelen die ter verwezenlijking van de milieudoelstellingen in de waterplannen worden opgenomen.

### **artikel 4**

Een milieukwaliteitseis op grond van artikel 5.1, eerste lid, Wm moet overeenkomstig artikel 5.2, eerste lid, Wm worden gekoppeld aan de uitoefening van een bevoegdheid. Tevens moet overeenkomstig artikel 5.1, derde lid, Wm worden aangegeven of de milieukwaliteitseis een grenswaarde is, die in acht moet worden genomen (geen afwijking mogelijk), dan wel een richtwaarde waarmee rekening moet worden gehouden (wel afwijking mogelijk).

In het onderhavige besluit gaat het om richtwaarden die worden gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen. Hiermee is juridisch vastgelegd dat met de stroomgebiedbeheersplannen en maatregelprogramma's de milieukwaliteitsnormen van de Krw en Gwr moeten worden gerealiseerd.

De goede oppervlaktewatertoestand houdt in dat zowel de chemische als ecologische toestand goed moet zijn. Dit volgt al uit de definitie van goede oppervlaktewatertoestand in artikel 2, onder 18, Krw, waarnaar in artikel 1, tweede lid, van het onderhavige besluit wordt verwezen. Omdat het hier een cruciale bepaling in het totale stelsel van milieukwaliteitseisen betreft, is dit in het tweede lid echter met zoveel woorden uitgeschreven.

### **artikel 5**

Of een oppervlaktewaterlichaam aan de gestelde milieukwaliteitseisen van de chemische toestand voldoet, wordt vastgesteld volgens het monitoringsprogramma.

### **artikel 6**

In artikel 6 is geregeld wanneer een oppervlaktewaterlichaam in een goede ecologische toestand verkeert. Het eerste lid geeft in dit verband het algemene kader. De fysisch-chemische kwaliteitselementen die in het eerste lid worden genoemd, omvatten onder meer de zogenaamde 'overige relevante stoffen'. Dit zijn alle verontreinigende stoffen waarvoor het op nationaal niveau nodig is in aanvulling op de Europees vastgestelde prioritare stoffen milieukwaliteitseisen te stellen.

Bij een kunstmatig waterlichaam of een sterk veranderd waterlichaam mag onder voorwaarden van de in het eerste lid bedoelde richtwaarden worden afgeweken. Kunstmatige oppervlaktewaterlichamen en sterk veranderd oppervlaktewaterlichamen zijn zodanig beïnvloed door fysieke menselijke ingrepen dat de goede ecologische toestand niet meer kan worden bereikt. De ingrepen kunnen worden gehandhaafd, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die in artikel 4, derde lid, Krw zijn gesteld. Bovendien moet voor deze waterlichamen, in afwijking van de richtwaarden voor de goede ecologisch toestand waarin natuurlijke oppervlaktewateren moeten verkeren, een vervangende waarde worden afgeleid, het goede ecologisch potentieel. Het goede ecologische potentieel is de ecologische kwaliteit van een waterlichaam die, gegeven de ingrepen, in plaats van de goede ecologische toestand kan worden gehaald.

Voor rijkswateren moet het goede ecologische potentieel worden opgenomen in het beheersplan voor de rijkswateren, voor overige wateren, in de provinciale plannen voor de waterhuishouding. Net als de andere milieudoelstellingen moeten 'het goede ecologische potentieel voor alle waterlichamen in het stroomgebiedbeheersplan worden vermeld.



In het derde lid is bepaald dat de afwijking van het goede ecologische potentieel ten opzichte van het goede ecologische toestand gerechtvaardigd moet zijn door de kenmerken van het waterlichaam, die de reden waren om het waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd aan te wijzen. Daarbij wordt de goede ecologische toestand van vergelijkbare typen natuurlijke oppervlaktewateren als referentie gebruikt. Het kan ook gaan om een combinatie van verschillende typen, indien het kunstmatige of sterk veranderde waterlichaam de karakteristieken heeft van verschillende typen natuurlijke oppervlaktewateren.

#### **artikel 7**

De provincie is ervoor verantwoordelijk dat met het totaal aan maatregelen dat op de verschillende bestuursniveaus wordt genomen, een goede toestand van de grondwaterlichamen op zijn grondgebied wordt verwezenlijkt. Volgens artikel 4, eerste lid, onder b, ii), Krw moet dit op 22 december 2015 zijn gelukt, tenzij overeenkomstig artikel 4 Krw een uitzondering wordt gemaakt.

Voor een toelichting op het begrip richtwaarde wordt verwezen naar de toelichting op artikel 2, tweede, derde en vierde lid, en artikel 4.

De goede toestand van een grondwaterlichaam houdt in dat zowel de kwantitatieve toestand als de chemische toestand goed zijn. Wat hieronder wordt verstaan, is uitgewerkt in artikel 8, onderscheidenlijk artikel 9. Indien in een van de monitoringspunten niet wordt voldaan aan het vereiste van een goede toestand, verkeert het waterlichaam als geheel niet in een goede toestand. Aan het vereiste van een goede chemische toestand is niet voldaan indien een waterlichaam voor een van de stoffen waarvoor in bijlage III concentratie-eisen zijn opgenomen, daaraan niet voldoet.

#### **artikel 8**

De goede kwantitatieve toestand houdt volgens bijlage V, punt 2.1.2, Krw in dat de hoeveelheid water die aan het grondwaterlichaam wordt onttrokken, op lange termijn niet groter is dan de beschikbare grondwatervoorraad. Indien grondwater wordt onttrokken, is in theorie tijdelijk sprake van een verkleining van de grondwatervoorraad. Dit is echter niet strijdig met het vereiste van een goede kwantitatieve toestand, omdat het gaat om de lange termijnontwikkeling van de grondwatervoorraad. Of de grondwatervoorraad afneemt, wordt gecontroleerd aan de hand van de grondwaterstand in het grondwaterlichaam. Er wordt in de Gwr geen uitspraak gedaan over de gewenste hoogte van de grondwaterstand als zodanig, bijvoorbeeld met het oog op de functie van grondwater voor de instandhouding van natuurwaarden. Wel wordt in bijlage V, punt 2.1.2, Krw bepaald dat de grondwaterstand onder invloed van menselijke activiteiten niet zodanig mag veranderen dat hierdoor significante schade wordt toegebracht aan de terrestrische ecosystemen die rechtstreeks van het grondwaterlichaam afhankelijk zijn. Strikt genomen wordt hiermee geen uitspraak gedaan over de gewenste grondwaterstand, maar gaat het alleen om veranderingen in de grondwaterstand. Voor zover het Natura 2000-gebieden betreft, waarvan de bescherming van natuurwaarden in een gunstige staat van instandhouding, afhankelijk is van een verhoging van de grondwaterstand, wordt dit als doelstelling opgenomen in de instandhoudingsdoelstellingen. Ter verwezenlijking hiervan worden maatregelen opgenomen in het beheerplan dat voor het Natura 2000-gebied moet worden vastgesteld. Een en ander is geregeld in de Natuurbeschermingswet 1998.

#### **artikel 9**

Deze bepaling is vergelijkbaar met artikel 8, maar heeft betrekking op de goede chemische toestand waarin de grondwaterlichamen moeten verkeren. Dit houdt niet alleen in dat de kwaliteit van het waterlichaam voldoet aan de in bijlage III bij het onderhavige besluit opgenomen milieukwaliteitsnormen voor de concentraties van verontreinigende stoffen als zodanig, maar ook dat wordt voldaan aan enkele andere vereisten die in bijlage V, punt 2.3.2, Gwr worden gesteld, met name dat de goede toestand van oppervlaktewaterlichamen of terrestrische ecosystemen die van het grondwaterlichaam rechtstreeks afhankelijk zijn, niet wordt geschaad.

De in bijlage III bij het onderhavige besluit vermelde milieukwaliteitseisen omvatten de op Europees niveau vastgestelde grondwaterkwaliteitsnormen, opgenomen in bijlage I Gwr, en de 'drempelwaarden' die overeenkomstig artikel 3 Gwr door de lidstaten moeten worden vastgesteld (zie toelichting op artikel 1, derde lid). De drempelwaarden zijn vastgesteld met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in de Gwr, met name bijlage II Gwr. Daarbij is in het bijzonder rekening gehouden met de lijst van verontreinigende stoffen die in deel B van die bijlage is opgenomen. De lijst van stoffen die in bijlage III bij het onderhavige besluit is opgenomen, kan worden uitgebreid indien bijvoorbeeld uit de monitoring blijkt dat ook andere stoffen een risico voor de kwaliteit van het grondwater kunnen meebrengen en de vaststelling van een drempelwaarde nodig is.

Een verschil tussen de milieukwaliteitsnormen voor grondwaterlichamen in vergelijking met de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewaterlichamen is dat een overschrijding van de aangegeven concentraties niet automatisch betekent dat het grondwaterlichaam een ontoereikende toestand heeft.



Indien de lidstaten met een passende onderzoek overeenkomstig bijlage III Gwr kunnen aantonen dat de overschrijding geen risico's meebrengt voor mens of milieu, verkeert het grondwaterlichaam in een goede toestand. Dit is geïmplementeerd in artikel 9, onderdeel b.

## artikel 10

In dit artikel is bepaald dat maatregelen moeten worden genomen indien in een grondwaterlichaam trends in de concentraties van verontreinigende stoffen optreden, die het zogenaamde omkeringspunt overschrijden. In het derde lid is aangegeven dat het omkeringspunt 75 procent bedraagt van de milieukwaliteitseisen, die in bijlage III bij het onderhavige besluit zijn opgenomen. Dit percentage is in overeenstemming met bijlage IV, deel B, punt 1, Gwr. De richtlijn biedt de mogelijkheid een lager percentage vast te stellen, maar hiervoor bestaat vooralsnog geen aanleiding. In bijlage IV, deel B, onder c, Gwr is de mogelijkheid geboden om een hoger percentage vast te stellen. In artikel 10, vierde lid, is bepaald dat in afwijking van de richtwaarde die in artikel 10, eerste lid, is gesteld, een hoger percentage dan vermeld in artikel 10, derde lid, kan worden gesteld, omdat dit meer kostenefficiënt is. Dit gebeurt bij de vaststelling van het provinciaal plan op de waterhuishouding. De reden dat dit als een afwijking van de richtwaarde wordt beschouwd, is dat aan de afwijking een niet wetenschappelijke afweging ten grondslag ligt met betrekking tot de kostenefficiëntie. De in dit besluit opgenomen richtwaarden zijn daarentegen uitsluitend op wetenschappelijke overwegingen gebaseerd. Er moet worden voldaan aan alle voorwaarden die in bijlage IV, deel B, onder c, Gwr zijn gesteld. Dit houdt onder meer in dat mitigerende maatregelen moeten worden genomen, welke kunnen worden opgenomen in het provinciaal plan voor de waterhuishouding of een ander plan in het kader van de Wwh.

Het omkeringspunt voor een stijgende trend in de concentratie van een stof ligt lager dan de milieukwaliteitseis voor die stof, omdat maatregelen ter beperking van verontreiniging van het grondwater niet meteen effect sorteren. Nadat de maatregelen genomen zijn, moet nog enige tijd rekening worden gehouden met een verdere stijging van de concentraties van de stof. Indien de maatregelen pas zouden worden genomen, wanneer de concentratie van de stof de milieukwaliteitseis overschrijdt, is het veelal te laat om de overschrijding van de eis nog te kunnen voorkomen. Daarom is trendomkering in de Krw en de Gwr een zelfstandige eis naast de andere milieukwaliteitseis die betrekking hebben op concentraties die niet mogen worden overschreden. Het omkeringspunt onderscheidt zich van die eisen omdat de overschrijding ervan op zichzelf niet verboden is.

De omkeringspunten zijn afgeleid van de milieukwaliteitseisen die voor grondwaterlichamen zijn gesteld. Het monitoringsprogramma heeft op meer stoffen betrekking dan de stoffen waarvoor milieukwaliteitseisen gelden. Indien uit de monitoring blijkt dat in de concentraties van andere verontreinigende stoffen een ontwikkeling plaatsvindt waardoor de toestand van een grondwaterlichaam in gevaar kan komen, kan dit aanleiding zijn om voor die stof een drempelwaarde vast te stellen, die in het onderhavige besluit moet worden opgenomen. Vervolgens geldt ook voor die stof dat een trend die het omkeringspunt overschrijdt moet worden omgekeerd.

Bij de formulering van artikel 10 is rekening gehouden met artikel 5.1 Wm. Deze bepaling biedt de mogelijkheid bij amvb milieukwaliteitseisen vast te stellen en aan een bevoegdheidsuitoefening te koppelen. De bepalingen van de Gwr stellen echter niet de vereiste grondwaterkwaliteit centraal, maar het nemen van de maatregelen die nodig zijn om trends om te keren, die voor de vereiste grondwaterkwaliteit een bedreiging vormen. Daarom wordt de milieukwaliteitseis dat geen trends plaatsvinden die het omkeringspunt overschrijden, in het eerste lid gekoppeld aan het provinciaal plan voor de waterhuishouding. In het tweede lid is bepaald dat het vereiste niet geldt indien de ingevolge artikel 5, tweede lid, Gwr vereiste maatregelen worden genomen om de trend om te keren. Indien dergelijke maatregelen niet worden genomen, is een trend die het omkeringspunt overschrijdt, niet toegestaan. De milieukwaliteitseis richt zich op de opstelling van het provinciaal plan voor de waterhuishouding voor de periode 2009–2015, dat uiterlijk 22 december 2009 moet zijn vastgesteld, en houdt in dat het plan erin voorziet dat vanaf die datum maatregelen worden genomen om trends tijdig om te keren. Deze datum houdt verband met de formulering van de milieudoelstelling in artikel 4, eerste lid, onder b, ii) Krw, waarin anders dan in artikel 4, eerste lid, onder b, i), Krw geen datum wordt genoemd.

## artikel 11

Met deze bepaling wordt artikel 7, eerste lid, Krw geïmplementeerd. De oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen waarin waterwinlocaties zijn gelegen, moeten ingevolge de richtsnoeren in hun geheel worden aangewezen als beschermd gebied en als zodanig worden opgenomen in het register van beschermde gebieden. De milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen, hebben echter alleen betrekking op de waterwinlocatie waar water wordt onttrokken ten behoeve van de bereiding van drinkwater. Indien het oppervlaktewaterlichamen in beheer van het Rijk betreft, zijn zij opgenomen in het beheersplan voor de rijkswateren, indien het andere oppervlaktewateren of grondwater betreft,



in het provinciaal plan voor de waterhuishouding. Voor een toelichting op het begrip waterwinlocatie wordt verwezen naar de toelichting op artikel 1, eerste lid.

### **artikel 12, eerste lid**

Met deze bepaling wordt artikel 7, tweede lid, Krw geïmplementeerd. Hierin zijn regels opgenomen die strekken ter bescherming van oppervlaktewater bestemd drinkwaterwinning. De milieukwaliteitseisen die in bijlage IV, tabel 1, bij dit besluit zijn opgenomen, waren eerder opgenomen in bijlage I bij het Bkmw. Zij waren in dat besluit echter niet gekoppeld aan de bevoegdheid tot vaststelling van plannen in het kader van de Wwh, maar aan de bevoegdheid tot verlening van vergunningen krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De reden van de koppeling aan de waterplannen is dat actief maatregelen moeten worden genomen om de vereiste kwaliteit van het water te verwezenlijken en niet kan worden volstaan met het weren van ongunstige ontwikkelingen voor de waterkwaliteit, waartoe vergunningverlening zich beperkt.

Er is sprake van richtwaarden omdat de uitzonderingsmogelijkheden in artikel 4 Krw van toepassing zijn op alle beschermde gebieden, waaronder waterwinlocaties. Daarnaast geldt op grond van de nieuwe Drinkwaterwet dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang wordt aangemerkt.

### **artikel 12, tweede lid**

In artikel 12, tweede lid, is bepaald dat de plannen op grond van de Wwh moeten verzekeren dat oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning, vanaf de datum waarop deze plannen van kracht worden, op 22 december 2009, voldoet aan de milieukwaliteitseisen die in bijlage IV, tabel 1, zijn opgenomen. De reden hiervan is dat bij de inwerkingtreding van het onderhavige besluit sprake is van een voortzetting van een bestaande situatie waarin ook al moet worden voldaan aan eisen voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterwinning.

### **artikel 12, derde en vierde lid**

Ingevolge artikel 7, derde lid, Krw moet worden gestreefd naar vermindering van de zuiveringsinspanning. De Wm kent milieukwaliteitseisen in de vorm van grenswaarden of richtwaarden. Grenswaarden en richtwaarden houden echter sterkere juridische verplichtingen in dan de verplichting uit artikel 7, derde lid, Krw om een beleidsinspanning te leveren. Een streefwaarde geeft die verplichting het beste weer. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van hoofdstuk 5 Wm blijkt dat destijds is afgezien van regulering van streefwaarden, die vooral een beleidsmatige betekenis hebben. In dit geval bestaat er echter wel behoefte aan het opnemen van streefwaarden in de amvb, omdat artikel 7, derde lid, Krw moet worden geïmplementeerd door middel van juridische verbindende wettelijke bepalingen. Deze streefwaarde is eveneens gekoppeld aan de opstelling van de waterplannen.

De streefwaarden houden voor oppervlaktewater, grondwater en oeverinfiltratie achtereenvolgens het volgende in.

- a. De verplichting tot verlaging van het zuiveringsniveau houdt voor oppervlaktewater in dat de kwaliteit van het deel van het oppervlaktewaterlichaam dat bepalend is voor de kwaliteit van het te onttrekken water op de waterwinlocatie gaandeweg zodanig wordt verbeterd dat uiteindelijk met de eenvoudige zuiveringsmethoden van zuiveringsklasse I kan worden volstaan. De zuiveringsklassen zijn omschreven in het Waterleidingbesluit. Het onderscheid hangt af van de mate van zuivering van het onttrokken water, die voor de bereiding van drinkwater is vereist. Klasse I behelst eenvoudige zuiveringsmethoden, een basiszuivering van het ingenomen water, de klassen II en III gaan uit van aanvullende zuiveringsmethoden.
- b. Voor grondwater bestaan geen kwaliteitsnormen en zuiveringsklassen waarnaar kan worden verwezen. Het is de bedoeling dat het grondwater uiteindelijk een zodanig kwaliteit heeft, dat uit het onttrokken grondwater met eenvoudige zuiveringsmethoden drinkwater kan worden bereid.
- c. Voor oppervlaktewater dat via oeverinfiltratie wordt onttrokken, geldt de verplichting dat de kwaliteit van het deel van het oppervlaktewaterlichaam dat bepalend is voor de kwaliteit van het te onttrekken water op de waterwinlocatie gaandeweg zodanig wordt verbeterd dat de zuiveringsinspanning kan worden verminderd.

Aan deze streefwaarden is geen datum verbonden.

### **artikel 13**

Deze bepaling is overgenomen uit het Bkmw. Daarbij is van de gelegenheid gebruik gemaakt om te verduidelijken wat de reikwijdte van het monitoringsprogramma is. Dit volgt uit artikel 8 Krw en bijlage V Krw, waarin is aangegeven aan welke eisen het monitoringsprogramma moet voldoen. De omschrijving van de inhoud van het monitoringsprogramma is opgenomen om duidelijk te maken dat monitoring in de zin van de Krw veel meer omvat dan de onderwerpen die worden genoemd in artikel



5.3, eerste lid, Wm, te weten het meten of berekenen van de waterkwaliteit of kwantiteit (grondwater). Op grond van de meetresultaten moet een uitspraak worden gedaan of het waterlichaam voldoet aan de milieukwaliteitseisen.

Het is van belang hierover duidelijkheid te geven in verband met de reikwijdte van de delegatie van de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels omtrent het monitoringsprogramma in artikel 16 van dit besluit.

De Krw bevat in het kader van de monitoring ook eisen aan de presentatie van de monitoringsresultaten. Er moeten kaarten worden vastgesteld met kleurcodering die aangeeft in welke mate de waterlichamen aan de milieukwaliteitseisen voldoen.

In artikel 13, derde lid, wordt de vaststelling van een onderdeel van het monitoringsprogramma, in afwijking van het eerste lid, opgedragen aan de waterbeheerder. Het gaat om onderzoeksmonitoring die nodig is om de oorzaken van een incidentele waterverontreiniging te achterhalen en zo snel mogelijk de nodige maatregelen te nemen om ter bestrijding van deze verontreiniging.

#### **artikel 14**

Deze bepaling is overgenomen uit het Bkmw. In artikel 14 is bepaald dat de monitoring van de waterkwaliteit een taak van de waterbeheerder is. Dit houdt in dat de Minister van V en W zorgdraagt voor de monitoring van de oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn bij het Rijk, en, ieder op het eigen grondgebied de waterschapsbesturen voor de overige oppervlaktewaterlichamen en de provinciebesturen voor de grondwaterlichamen.

Het is niet nodig dat het betrokken bestuursorgaan zelf de metingen laat verrichten. Er kan op basis van daartoe gemaakte afspraken ook gebruik worden gemaakt van meetgegevens die door andere instanties zijn verzameld. Uiteraard moeten deze gegevens wel zijn verkregen uit metingen die zijn verricht in overeenstemming met het onderhavige besluit, de in artikel 15 bedoelde ministeriële regeling en het monitoringsprogramma. Gedacht kan onder meer worden aan de meetgegevens van bedrijven die drinkwater bereiden, of bedrijven die water winnen dat anderszins voor menselijke consumptie wordt gebruikt, bijvoorbeeld de levensmiddelenindustrie.

Artikel 8c van het Bkmw is overbodig geworden, doordat de monitoring blijkens artikel 13, eerste lid, ook de verslaglegging over de monitoringsresultaten omvat. Dit kan daarom worden geregeld in het monitoringsprogramma. Op grond van artikel 16 kunnen bij ministeriële regeling nadere regels inzake de verslaglegging worden gesteld.

#### **artikel 15**

In dit artikel is bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de onderwerpen die in het monitoringsprogramma moeten worden geregeld. Deze onderwerpen zijn opgesomd in artikel 13, eerste lid, van het onderhavige besluit. De bevoegdheid tot het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling is gegeven in artikel 5.3, vijfde lid, Wm. Hierin is bepaald dat overeenkomstige toepassing kan worden gegeven aan artikel 5.3, tweede lid, Wm. In artikel 5.3, tweede lid, Wm is bepaald dat in een amvb krachtens artikel 5.1, eerste lid, Wm kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de wijze van meten of berekenen van de kwaliteit van de onderdelen van het milieu waarop milieukwaliteitseisen betrekking hebben. In artikel 5.3, vijfde lid, Wm is het begrip 'van overeenkomstige toepassing' gebruikt, omdat de bevoegdheid tot het stellen van nadere regels in die bepaling betrekking heeft op het opstellen van een monitoringsprogramma als bedoeld in artikel 8 Krw. Het monitoringsprogramma omvat, zoals in de toelichting bij artikel 13, eerste lid, is opgemerkt, meer dan alleen het meten of berekenen van de milieukwaliteit.

#### **artikel 16**

In dit artikel worden regels gesteld op welke wijze wordt bepaald of is voldaan aan het vereiste ingevolge artikel 5.2b, vierde lid, Wm. Hierin is bepaald dat de kwaliteit van oppervlaktewateren en grondwater voorkomen waarvoor krachtens artikel 5.1 milieukwaliteitseisen gelden, niet mag verslechteren, behoudens voor zover bij amvb overeenkomstig artikel 4, zesde of zevende lid, Krw is bepaald dat een achteruitgang is toegelaten. Deze bepaling is een implementatie van de milieudoelstellingen die in artikel 4, eerste lid, onder a, i), onderscheidenlijk onder b, i), Krw is opgenomen, en die inhoudt dat de toestand van een waterlichaam niet mag achteruitgaan.

De milieukwaliteitseisen die in het onderhavige besluit zijn opgenomen, hebben betrekking op oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. Zij houden onder meer in dat een oppervlaktewaterlichaam of grondwaterlichaam in een goede toestand moeten verkeren. Dit omvat een groot aantal eisen met betrekking tot de concentraties waarin verontreinigende stoffen in een waterlichaam mogen voorkomen, en, als onderdeel van de omschrijving van de ecologische toestand, eisen met betrekking





tot andere kwaliteitselementen. Daarnaast zijn er eisen met betrekking tot de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen.

De Krw noch de Wm bevatten bepalingen, die vastleggen op welke wijze wordt vastgesteld of is voldaan aan artikel 5.2b, vierde lid, Wm. Het monitoringsprogramma is bedoeld om dit vast te stellen (artikel 16, eerste lid). Het is echter wenselijk in het onderhavige besluit de hoofdlijnen aan te geven op welke wijze de vaststelling plaatsvindt.

Allereerst moet elk waterlichaam overeenkomstig het monitoringsprogramma in een toestandsklasse worden ingedeeld. De grenzen van elke toestandsklasse worden bepaald door de milieukwaliteitseis, in gevallen waarin in bijlage V Krw slechts twee toestandsklassen zijn aangegeven. Voor een deel van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand worden in bijlage V Krw meer klassen onderscheiden. In het rapport waarnaar in bijlage II bij dit besluit wordt verwezen, zijn de grenzen tussen deze laatste toestandsklassen aangegeven.

In artikel 16, vijfde lid, is bepaald welke toestandsklassen voor de toepassing van het eerste lid worden onderscheiden. De indeling van een waterlichaam in een toestandsklasse wordt bepaald door de slechtste toestandsklasse waarin het waterlichaam voor een stof of kwaliteitselement verkeert. Dit uitgangspunt van de Krw wordt aangeduid als *one out, all out*. Artikel 16, derde en vierde lid, voorziet in de implementatie van dit uitgangspunt.

In principe wordt achteruitgang beoordeeld per waterlichaam. In bijzondere omstandigheden is er echter geen sprake van achteruitgang van de toestand van een waterlichaam. Namelijk indien die achteruitgang het gevolg is van een daarmee samenhangende ontwikkeling die voor alle waterlichamen samen binnen het stroomgebieddistrict per saldo leidt tot een significante verbetering van de waterkwaliteit (artikel 16, tweede lid, onder a). Dit is in lijn met artikel 4, eerste lid, onder a, i, Krw en hetgeen is gesteld in bijlage V.1.3, Krw.

Het begrip 'significant' moet worden geïnterpreteerd in het licht van de milieudoelstellingen voor de waterlichamen waartussen gesalderd wordt. De saldering moet op het niveau van het stroomgebieddistrict waarin de waterlichamen liggen, leiden tot een betekenisvolle stap voorwaarts in de richting van de realisatie van de milieudoelstellingen voor het stroomgebieddistrict. Daarom moet saldering niet worden opgevat als een uitzondering op het vereiste van geen achteruitgang, maar als een bijzondere invulling daarvan. Er mag geen saldering plaatsvinden uitsluitend om redenen die geen verband houden met de realisatie van de milieudoelstellingen.

Het begrip significant moet van geval tot geval worden beoordeeld bij de totstandkoming van de desbetreffende waterplannen. Indien dit niet in een plan is voorzien kan dit worden gemotiveerd in een besluit waarbij de achteruitgang van een waterlichaam in het kader van saldering wordt toegestaan. Uiteraard is een goede motivering nodig waarom saldering in het concrete geval bijdraagt aan de realisatie van de milieudoelstellingen.

De beoordeling van geen achteruitgang vindt in principe plaats per stof of kwaliteitselement. Enerzijds is het niet de bedoeling dat in een waterlichaam dat in de laagste toestandsklasse verkeert vanwege één stof of kwaliteitselement, voor alle andere stoffen en kwaliteitselementen waarvoor wél aan de eisen wordt voldaan, in een lagere toestandsklasse mag terechtkomen. In dat geval wordt het immers moeilijker de vereiste milieudoelstellingen van het waterlichaam te verwezenlijken. Anderzijds is het ook niet de bedoeling dat in een situatie waarin een waterlichaam voor één stof of kwaliteitselement in de laagste toestandsklasse zit, voor andere stoffen en kwaliteitselementen geen enkele verslechtering van de waterkwaliteit is toegestaan. De waterkwaliteit mag voor die andere stoffen of kwaliteitselementen in ieder geval verslechteren tot aan de klassegrens. Een nog verdere achteruitgang voor een stof of kwaliteitselement is ook toegestaan, als in samenhang daarmee een verbetering wordt bereikt voor andere stoffen of kwaliteitselementen (artikel 16, tweede lid, onder b).

Achteruitgang van de toestand wordt bepaald door een overgang naar een lagere klasse en niet door achteruitgang binnen een klasse. Indien een waterlichaam in de laagste toestandsklasse zit, geeft de Krw geen regels over wat in een dergelijk geval onder achteruitgang van de toestand moet worden verstaan. Artikel 16, tweede lid, onder c, regelt dat een geringe verslechtering van de waterkwaliteit voor een stof of kwaliteitselement ook in uitzonderingsgevallen kan worden toegestaan als een waterlichaam die stof of dat kwaliteitselement al in de slechtste toestandsklasse verkeert. Een dergelijke geringe verslechtering van de waterkwaliteit is slechts toegestaan, als het behalen van de chemische en ecologische doelstellingen, die voor het waterlichaam gelden, daardoor niet in gevaar wordt gebracht.

Voor waterwinlocaties is in principe niet aan het vereiste van geen achteruitgang voldaan indien het vereiste zuiveringsniveau voor de bereiding van drinkwater is verhoogd. Wil een verhoging van het zuiveringsniveau in strijd zijn met het principe van geen achteruitgang, dan moet sprake zijn van een structurele verhoging van het zuiveringsniveau (dus niet enkele dagen per jaar, maar een groot deel van het jaar) en dient deze verhoging het directe gevolg te zijn van daadwerkelijke verslechtering van





kwaliteit van het ingenomen water. (artikel 16, tweede lid, onder d)

Voor het beoordelen van de vraag of aan het principe van geen achteruitgang is voldaan, is van belang op welke wijze de milieukwaliteitseis is vormgegeven. Er kan sprake zijn van een jaargemiddelde concentratie of een maximaal aanvaardbare concentratie (zie de toelichting op artikel 17). Bovendien wordt achteruitgang niet beoordeeld op ieder moment in de tijd, maar alleen tussen planperiodes. Hiermee wordt voorkomen dat de trend in de tijd te veel wordt bepaald door toevallige omstandigheden. In het monitoringsprogramma zullen ten aanzien van deze aspecten gedetailleerdere regels worden opgenomen.

In het zesde lid is aangegeven dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld omtrent de toepassing van artikel 16. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 5.3, derde lid, laatste volzin, Wm juncto artikel 5.3, tweede lid, Wm. Hierin is bepaald dat in een amvb op grond van artikel 5.1, eerste lid, Wm bij ministeriële regeling nadere regels met betrekking tot de monitoring van de waterkwaliteit kunnen worden gesteld.

### **artikel 17**

Ingevolge artikel 5.1, vijfde lid, Wm moeten milieukwaliteitseisen regelmatig worden geëvalueerd en geactualiseerd. Hiervoor moet in de amvb waarin de eisen zijn opgenomen, een termijn te worden gesteld. In artikel 17 wordt de termijn op zes jaar bepaald. De reden hiervan is dat de milieukwaliteitseisen zijn gekoppeld aan de opstelling van stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's die volgens de Krw een geldingsduur van zes jaar hebben.

Ingevolge artikel 5.2, derde lid, Wm mag de kwaliteit van het milieu niet achteruitgaan indien deze beter is dan de milieukwaliteitseis aangeeft. Bij amvb kan echter worden bepaald dat deze bepaling niet van toepassing is. Dit is gebeurd in artikel 17, tweede lid. Een vergelijkbare bepaling komt namelijk niet voor in de Krw of de Gwr. Uitgangspunt bij de implementatie van deze richtlijnen is dat Nederland hier geen 'nationale kop' op zet.

### **Artikel 18**

Met deze bepaling is beoogd dat technische wijzigingen van de Krw, Gwr en Rps, waarvoor in deze richtlijnen een bevoegdheid wordt verleend, in Nederland aan het eind van de implementatietermijn automatisch van toepassing worden. Het betreft onderdelen van de richtlijnen die in het onderhavige besluit ook via verwijzingen zijn geïmplementeerd, zodat toch al raadpleging van de desbetreffende richtlijnteksten noodzakelijk is.

### **artikelen 19 en 20**

Het Bkmw wordt gefaseerd ingetrokken. Verschillende bepalingen van het Bkmw moeten vooralsnog gehandhaafd. Dit geldt allereerst voor de bepalingen die betrekking hebben op zwemwater. Die bepalingen dienen ter implementatie van de oude zwemwaterrichtlijn. Zij kunnen pas vervallen bij inwerkingtreding van de bepalingen die ter implementatie van de nieuwe zwemwaterrichtlijn worden vastgesteld. Ook de bepalingen voor viswateren die zijn aangewezen voor zalm- en karperachtigen en voor aangewezen schelpdierwateren in de paragrafen 3 en 4 van het Bkmw worden vooralsnog gehandhaafd, in elk geval totdat op 22 december 2013 de Viswaterrichtlijn en de Schelpdierwaterrichtlijn zijn ingetrokken. Tot dat moment moeten die richtlijnen nog geïmplementeerd blijven. Daarna voorzien de algemene milieukwaliteitseisen in een zodanige waterkwaliteit dat het niet nodig is specifieke eisen voor deze functies te handhaven.

In verband met het voorgaande voorziet artikel 20 in een gefaseerde inwerkingtreding van het onderhavige besluit. Artikel 19 maakt het mogelijk de paragrafen van het Bkmw in te trekken bij koninklijk besluit. Voor de verschillende paragrafen kunnen, om redenen die in het voorgaande zijn aangegeven, verschillende tijdstippen gelden. De paragrafen 1 en 4a zullen het eerst worden ingetrokken. Dit zal geschieden in hetzelfde besluit waarin de inwerkingtreding van het onderhavige besluit wordt geregeld.

### **artikel 21**

Het onderhavige besluit vervangt uiteindelijk het Bkmw. Omdat hierin grotendeels dezelfde onderwerpen worden geregeld, wordt de citeertitel gehandhaafd. Ter onderscheiding van het oude Bkmw wordt dit besluit aangehaald als: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,*



## BIJLAGE BIJ NOTA VAN TOELICHTING

### Implementatietabellen voor de bepalingen van de Krw, Gwr en Rps die via het onderhavige besluit worden geïmplementeerd

bepaling kaderrichtlijn water	Implementatie in Nederland <sup>1</sup>
art. 2	art. 1, lid 1 en 2
art. 4 (1) (a) i) ii) iii)	art. 5.2b, lid 4, Wm juncto art. 20 art. 4, 5 en 6, lid 1 art. 6, lid 2 en 3
art. 4 (1) (b) i) ii) iii)	art. 5.2b, vierde lid, Wm juncto art. 20 art. 7, 8 en 9, lid 1 art. 10
art. 4 (1) (c)	art. 12, lid 1 en 2
art. 4 (2)	art. 2, lid 1
art. 4 (3)	art. 2, lid 3
art. 4 (4)	art. 2, lid 2
art. 4 (5)	art. 2, lid 3
art. 4 (6)	art. 3, lid 1
art. 4 (7)	art. 3, lid 2
art. 4 (8)	art. 2, lid 2 onder b, lid 3 onder c, lid 4 onder b, art. 3, lid 1 onder b, lid 2 onder b, lid 3
art. 4 (9)	beschermingsniveau uit bestaande Gemeenschapswetgeving is in amvb overgenomen
art. 7 (1)	art. 11, lid 1
art. 7 (1), laatste volzin	art. 13, 14, 15 en 16
art. 7 (2)	art. 12, lid 1 en 2
art. 7 (3)	art. 12, lid 3 en 4
art. 8	art. 13, 14, 15, 16 <sup>2</sup> , 17
art. 11 en 13	art. 2, lid 2 onder c), lid 3 onder d), lid 4 onder c), lid 5, art. 3, lid 1 onder c), lid 2 onder c), lid 3, art. 4, lid 1, art. 6, lid 2 onder b), art. 7, lid 1, art. 10, lid 1, art. 12, lid 1.
art. 11 (5)	art. 13, lid 2
art. 15 (2)	behoeft geen implementatie, omdat sprake is van een feitelijke activiteit die zal worden uitgevoerd door de Minister van V&W
art. 20	13, 14, 15, 16, 17
art. 22 (6)	beschermingsniveau uit bestaande Gemeenschapswetgeving is in amvb overgenomen
bijlage II	art. 1, lid 1 onder o)
bijlage V 1.2 ecologische toestandsklassen oppervlaktewaterlichamen	art. 6, bijlage II 13, 14, 15, 16, 17 art. 16, lid 2
bijlage V 1.3 chemische toestand oppervlaktewaterlichamen	art. 5, bijlage I 13, 14, 15, 16, 17
bijlage V 2.1.2 kwantitatieve toestand grondwaterlichamen	art. 8 13, 14, 15, 16, 17
bijlage V 2.3.2 chemische toestand grondwaterlichamen	Bijlage III



<b>bepaling kaderrichtlijn water</b>	<b>Implementatie in Nederland<sup>1</sup></b>
bijlage VII, onderdeel A, onder 4	art. 15; art. 3 lid 1 en 4, Wwh.
bijlage VIII	art. 1, lid 2.

<sup>1</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

<sup>2</sup> Voorheen artikel 8a, 8b, 8c, 9 en 10 Bkmw.

<b>bepaling Grondwaterrichtlijn</b>	<b>Implementatie in Nederland<sup>1</sup></b>
art. 2	art. 1, lid 3
art. 3 (1)	art. 9, onder a, bijlage III
art. 3 (2)	art. 5.1 lid 4 Wm
art. 4 (2)	art. 9
art. 4 (3)	art. 13, eerste lid, zal nader worden geregeld in het monitoringsprogramma
art. 4 (4)	art. 3, vierde lid, Wet op de waterhuishouding; Art. 15, lid 2, onderdelen a en e.
art. 4 (5)	art. 9, onder b
art. 5 (1)	art. 10, lid 1
art. 5 (2)	art. 10, lid 2
art. 5 (3)	art. 10, lid 3
art. 5 (5)	art. 15 lid 2 onder f.
art. 6 (1)	Behoeft geen implementatie
art. 6 (2)	Behoeft geen implementatie
art. 6 (3)	Behoeft geen implementatie
art. 8 technische aanpassingen van de richtlijn	art. 20
bijlage I grondwaterkwaliteitsnormen	bijlage III
bijlage II A richtsnoeren vaststelling drempelwaarden	bijlage III
bijlage II B minimumlijst verontreinigende stoffen	bijlage III
bijlage II C te verstrekken informatie mbt stoffen waarvoor drempelwaarden zijn vastgesteld	art. 3, vierde lid, Wet op de waterhuishouding
bijlage III Beoordeling van de chemische toestand van grondwater	art. 15, tweede lid, onder e. art. 13, eerste lid, zal nader worden geregeld in het monitoringsprogramma
bijlage IV A Vaststelling en omkering van significante en aanhoudende stijgende trends	art. 13, eerste lid, zal nader worden geregeld in het monitoringsprogramma
bijlage IV B Beginpunten voor omkering van trends	art. 10, derde en vierde lid

<sup>1</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

<b>bepaling Richtlijn prioritaire stoffen</b>	<b>Implementatie in Nederland<sup>1</sup></b>
art. 2	art. 1, lid 1 en 2
art. 3 (1)	art. 5; bijlage I
art. 3 (2)	bijlage I, tabel 1, nrs. 16, 17 en 21; art. 13, lid 1
art. 3 (3)	art. 13, lid 1
art. 3 (4)	Behoeft geen implementatie
art. 3 (5)	Behoeft geen implementatie
art. 4 (1)	Behoeft geen implementatie; meetlocaties die eventueel in mengzones liggen zijn niet representatief, de resultaten blijven buiten beschouwing
art. 4 (2)	Idem
art. 4 (3)	Idem
art. 6 (1)	art. 2, lid 6
art. 6 (2)	art. 2, lid 6
Bijlage I	Bijlage I

<sup>1</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.



## Advies Raad van State

No. W08.09.0109/IV  
's-Gravenhage, 3 september 2009

Aan de Koningin

Bij Kabinetsmissive van 3 april 2009, no. 09.000897, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieubeheer, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat milieukwaliteitseisen ter implementatie van de milieudoelstellingen en waterkwaliteitsnormen van de Kaderrichtlijn water (KRW)<sup>1</sup> en de op deze richtlijn gebaseerde Grondwaterrichtlijn (GWR)<sup>2</sup> en Richtlijn prioritair stoffen (RPS).<sup>3</sup> Het ontwerpbesluit schrijft voor dat bij de vaststelling van waterplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (Wwh)<sup>4</sup> rekening moet worden gehouden met deze milieukwaliteitseisen (hierna: koppeling aan waterplannen). Tevens wordt invulling gegeven aan het criterium van geen achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren in artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm). Aan dat criterium zal ingevolge die bepaling toepassing moeten worden gegeven in bovengenoemde plannen. Die regeling is opgenomen in artikel I, onderdeel A, van het voorstel van wet tot wijziging van de Wm waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt onder nr. W08.09.0108/IV.

De regering heeft bij de onderhavige adviesaanvraag de bijzondere aandacht van de Raad van State gevraagd voor de in het ontwerpbesluit gemaakte keuzen met betrekking tot de aard van de milieukwaliteitseisen (richt- of grenswaarden) en de invulling van het criterium 'geen achteruitgang'. Op de voet van artikel 22 van de Wet op de Raad van State heeft een delegatie van de Raad van State op 28 augustus 2009 met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, en Milieubeheer beraadslaagd over deze keuzen.

De Raad maakt naar aanleiding van het ontwerpbesluit opmerkingen over onder meer de voorgelegde aandachtspunten en de waterplannen als kader voor de implementatie van de milieudoelstellingen en de -kwaliteitsnormen van de KRW. Hij is van oordeel dat het ontwerpbesluit in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

### 1. Inleiding

De KRW heeft een ambitieuze strekking. Dit blijkt uit verschillende overwegingen van de considerans. Met de richtlijn wordt beoogd het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren (overweging 19), de richtlijn zal bijdragen tot een progressieve vermindering van de lozing van gevaarlijke stoffen in het water (overweging 22), de lidstaten moeten ten minste naar een goede watertoestand streven (...), waar reeds sprake is van een goede toestand van het water moet deze worden gehandhaafd (...) (overweging 26). Voor het bereiken van de doelstelling van een goede toestand gelden termijnen. Deze termijnen kunnen onder omstandigheden worden verlengd. Voorts mogen, wanneer een waterlichaam door menselijke activiteiten zodanig is aangetast of de natuurlijke toestand zodanig is dat een goede toestand niet kan worden bereikt of buitensporig duur is, minder strenge milieudoelstellingen worden vastgesteld. De ambitieuze strekking van de KRW blijkt ook uit artikel 4 van de richtlijn. Dit artikel formuleert de inhoud van de milieudoelstellingen die gelden voor de tenuitvoerlegging van maatregelenprogramma's voor oppervlaktewater, grondwater en beschermde gebieden die in de stroomgebiedsbeheerplannen zijn omschreven. Uitgangspunt is dat uiterlijk in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater en het grondwater is bereikt en dat de lidstaten voldoen aan alle normen en doelstellingen waaronder de beschermde gebieden zijn ingesteld.<sup>5</sup> Afwijking hiervan is slechts mogelijk in door de KRW omschreven gevallen (hierna:

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, Pb. 2000, L 327/1. De KRW is in Nederland omgezet in nationale wetgeving via de Implementatiewet KRW. In deze wet is ervoor gekozen de milieudoelstellingen van de KRW te implementeren via een amvb op basis van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer.

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb. 2006, L 372/19.

<sup>3</sup> Richtlijn 2008/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 inzake milieukwaliteitsnormen op het gebied van het waterbeleid tot wijziging en vervolgens intrekking van de Richtlijnen 82/176/EEG, 83/513/EEG, 84/156/EEG, 84/491/EEG en 86/280/EEG van de Raad, en tot wijziging van Richtlijn 2000/60/EG, Pb. 2008, L 348/84.

<sup>4</sup> De Wwh zal gedurende de looptijd van de eerste planperiode worden vervangen door de Waterwet.

<sup>5</sup> Zie artikel 4, eerste lid, van de KRW.



derogaties).<sup>6</sup> De verwachting is dat Nederland voor een groot aantal oppervlaktewaterlichamen niet zal kunnen voldoen aan dit uitgangspunt. Dit betekent dat deze oppervlaktewaterlichamen in 2015 niet zullen voldoen aan de eisen voor een goede toestand van het oppervlaktewater en dat een beroep zal moeten worden gedaan op de derogaties die de KRW biedt.<sup>7</sup>

## 2. Implementatiestrategie

### *Europeesrechtelijke eisen aan implementatie*

De implementatie van de KRW, GWR en de RPS dient volledig, correct en tijdig te zijn en in de vorm van juridisch bindende normen dienen te geschieden. Er zal in handhaving en rechtsbescherming moeten zijn voorzien. Dit vloeit voort uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen betreffende de implementatie van EG-richtlijnen.<sup>8</sup> Verder beperkt artikel 4 van de KRW, dat de milieudoelstellingen formuleert, zich niet tot de opneming daarvan in een maatregelenprogramma maar legt het de lidstaten met de daargenoemde mogelijke uitzonderingen de verplichting op de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen om die doelstellingen te bereiken. Deze verplichting zal ook gevolgen kunnen hebben voor individuele besluiten, bijvoorbeeld voor lozingsvergunningen.

### *Nationale keuzes*

Bij de omzetting van de KRW in nationaal recht gaat de regering uit van strikte implementatie. Dit wil zeggen dat nationale wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht is verplicht en dat geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid om hierbij ook nationaal beleid mee te nemen.<sup>9</sup> Uitgangspunt is dat ten opzichte van de richtlijn geen verdergaande verplichtingen in het leven worden geroepen die de besluitvorming over concrete projecten en activiteiten kunnen belemmeren zonder dat de richtlijn dit vereist. De regering verwijst hierbij naar eerdere ervaringen met luchtkwaliteitseisen.<sup>10</sup>

Dat de regering een herhaling van een situatie zoals deze zich bij luchtkwaliteitsnormen heeft voorgedaan, bij het vaststellen van kwaliteitseisen voor waterlichamen wenst te voorkomen, acht de Raad begrijpelijk. In de navolgende paragrafen zal de Raad ingaan op de in het ontwerpbesluit gemaakte keuzes voor de aard van de milieukwaliteitseisen en de invulling van het criterium 'geen achteruitgang'. Zoals de nota van toelichting vermeldt, valt te verwachten dat ons land voor een groot aantal waterlichamen in 2015 niet zal kunnen voldoen aan de milieudoelstelling van de KRW.<sup>11</sup> Dit kan tot serieuze problemen leiden bij beroepen tegen vergunningen voor lozingen die van invloed zijn op de kwaliteit van de betreffende waterlichamen. De Raad is zich van deze problematiek bewust. Hij is echter van oordeel dat de aanpak daarvan niet kan liggen in het onvolledig of onjuist omzetten van de verplichtingen uit de KRW. Dat zou in strijd zijn met de verplichtingen die op ons land als lidstaat van de Europese Unie rusten.

### *Plan van aanpak*

In dit verband vraagt de Raad aandacht voor een aantal algemene aspecten bij de omzetting van de milieudoelstellingen uit de KRW. De KRW gaat uit van een afgestemd beleid voor waterlichamen in stroomgebieden. Voor grensoverschrijdende stroomgebieden is internationale afstemming vereist. Dit roept de vraag op of onze buurlanden verwachten met vergelijkbare problemen te worden geconfronteerd in 2015. De vraag is ook of zij vergelijkbare keuzes maken bij het omzetten van de verplichtingen van de KRW en, als dit niet het geval is, of dit tot problemen kan leiden bij de vereiste onderlinge afstemming. De toelichting bij het ontwerpbesluit geeft hierover geen informatie. Mochten de buurlanden en mogelijk andere lidstaten vergelijkbare problemen verwachten, dan ligt daarin een reden voor gezamenlijke actie naar de Europese Commissie.

Hiernaast is het verstandig om daar waar dat mogelijk is, ruimte te behouden in de zin dat Nederland zich niet vastzet met eigen, nationale normen waar daarvoor geen noodzaak bestaat. In het navolgende komen de referenties en maatlatten van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) en Rijkswaterstaat aan de orde die uitwerking geven aan de milieudoelstellingen van artikel 4, eerste lid, van de KRW. De KRW laat de lidstaten de nodige beleidsruimte bij die uitwerking.<sup>12</sup> Het is

<sup>6</sup> Zie artikel 4, tweede tot en met zevende lid, van de KRW.

<sup>7</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2, laatste alinea.

<sup>8</sup> Zie onder andere het arrest van het HvJEG van 10 mei 2001 in zaak C-144/99, Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Nederland, Jur. 2001, blz. I-3541; het arrest van het HvJEG van 30 november 2006 in zaak C-32/05, Commissie tegen Luxemburg, Jur. 2006, blz. I-11323, r.o. 65.

<sup>9</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 2.3.

<sup>10</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.1.

<sup>11</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2, laatste alinea.

<sup>12</sup> Zie bijlage II en V van de KRW.





zaak deze referenties en maatlatten op een zodanig niveau vast te stellen, dat ze uit een oogpunt van waterkwaliteit verantwoord zijn maar Nederland anderzijds niet voor onnodige beperkingen stellen. De Raad geeft in overweging de referenties en maatlatten nog eens uit dit oogpunt te bezien. De Raad merkt ook op dat in de toelichting regelmatig wordt verwezen naar de vele richtsnoeren ('guidance documents') die ten behoeve van de toepassing van de KRW in Europees verband zijn of worden opgesteld. Het komt de Raad voor dat aan dergelijke documenten niet meer bindende kracht moet worden toegekend dan past bij het instrument 'richtsnoeren', opdat de uitvoeringspraktijk niet onnodig wordt beperkt.

Indien met inachtneming van het bovenstaande toch niet kan worden voldaan aan de milieudoelstellingen van de KRW in 2015, dan zal waar nodig een beroep moeten worden gedaan op de derogaties die de richtlijn bevat. Voor een succesvol beroep op de derogaties zal het nodig zijn dat aan de voorzieningen die de richtlijn zelf inhoudt, zoals bijvoorbeeld artikel 11, vijfde lid, uitvoering is gegeven. Dit betreft de mogelijke herziening en/of aanscherping van lozingsvergunningen. Dit vereist een intensief en consequent beleid. De waterkwaliteitsbeheerders zullen in onderlinge afstemming en samenwerking een dergelijk beleid moeten ontwikkelen en tot uitvoering moeten brengen.

Wanneer ook deze acties onvoldoende soelaas zullen bieden, is het zaak zo vroeg mogelijk in contact te treden met de Europese Commissie. Een dergelijk contact kan echter alleen perspectief bieden wanneer ons land zijn eigen zaken voortvarend aanpakt en op orde heeft.

### 3. Richtwaarden of grenswaarden

Bij de implementatie van de milieudoelstellingen van de KRW en de kwaliteitsnormen van KRW en GWR komt de vraag naar voren of deze in het licht van de Nederlandse begripsvorming moeten worden beschouwd als grenswaarden of richtwaarden. Het ontwerpbesluit spreekt consequent over richtwaarden. De Raad komt op basis van een analyse van de Nederlandse begrippen grenswaarde en richtwaarde en van de inhoud van de KRW tot de conclusie dat de milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen van de KRW en van de op deze richtlijn gebaseerde GWR en RPS moeten worden gezien als grenswaarden.

#### 3.1 De begrippen

De Wm onderscheidt in artikel 5.1, derde lid grenswaarden en richtwaarden. Een grenswaarde geeft de kwaliteit (van een milieucompartiment) aan die op een in een algemene maatregel van bestuur aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden in stand gehouden. Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op een in een algemene maatregel van bestuur aangegeven tijdstip zoveel mogelijk moet zijn bereikt en die, waar zij aanwezig is, zoveel mogelijk moet worden in stand gehouden. Van een richtwaarde kan gemotiveerd worden afgeweken. Bij de algemene maatregel van bestuur waarin grenswaarden of richtwaarden zijn vastgesteld worden ingevolge artikel 5.2, eerste lid, van de Wm tevens de bevoegdheden aangewezen bij de uitoefening waarvan de grenswaarden moeten worden in acht genomen dan wel met de richtwaarden rekening moet worden gehouden.

Volgens de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit kunnen de milieukwaliteitsnormen van de KRW in de terminologie van de Wm worden beschouwd als 'grenswaarde, tenzij...' maar met evenveel recht als 'richtwaarde, mits...'.<sup>13</sup> Met het begrip richtwaarde wordt het uitgangspunt tot uitdrukking gebracht dat niet onder alle omstandigheden aan de milieukwaliteitseisen behoeft te worden voldaan. Bovendien voegt de regering er aan toe, zal in Nederland in de waterplannen voor het merendeel van de waterlichamen een beroep op de uitzonderingsmogelijkheden van de KRW worden gedaan, zodat ook om die reden het begrip richtwaarde passend is.<sup>14</sup> Hiermee relateert de regering het onderscheid tussen grens- en richtwaarden. Enerzijds gaat zij uit van grenswaarden door er in de toelichting op te wijzen dat op deze waarden geen andere uitzonderingen mogelijk zijn dan die de KRW inhoudt.<sup>15</sup> Anderzijds noemt zij deze waarden richtwaarden, maar maakt geen melding van het feit dat van een richtwaarde naar zijn aard, ook los van de uitzonderingen van de KRW, gemotiveerd kan worden afgeweken.

#### 3.2 Systematiek van de KRW

Artikel 4 van de KRW houdt zoals gezegd in dat de lidstaten bij het ten uitvoer leggen van het maatregelenprogramma dat in het stroomgebiedbeheersplan is omschreven, alle waterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen met de bedoeling uiterlijk op 22 december 2015 een goede toestand overeenkomstig bijlage V te bereiken. Een goede toestand betekent (het bereiken van) een

<sup>13</sup> Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.

<sup>14</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.

<sup>15</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.2.



goede chemische toestand en een goede ecologische toestand of in ieder geval een goed ecologisch potentieel van de waterlichamen. Vervolgens bevat de KRW een afwijkende regeling voor kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen;<sup>16</sup> kan onder voorwaarden de termijn van 22 december 2015 worden verlengd (doelfasering);<sup>17</sup> kunnen lidstaten voor specifieke waterlichamen minder strenge milieudoelstellingen vaststellen (doelverlaging);<sup>18</sup> behoeft een tijdelijke achteruitgang van een waterlichaam niet strijdig te zijn met de KRW wanneer aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan,<sup>19</sup> en vormt het niet bereiken van onder meer een goede ecologische toestand als gevolg van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van oppervlaktewaterlichamen geen inbreuk op de KRW.<sup>20</sup> Als uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat een waterlichaam de genoemde milieudoelstellingen vermoedelijk niet zal bereiken, zullen maatregelen moeten worden getroffen waaronder zo nodig herziening van vergunningen of strengere milieukwaliteitsnormen, tenzij deze maatregelen onhaalbaar zijn als gevolg van redelijkerwijs niet te voorzienbare oorzaken of overmacht.<sup>21</sup>

### 3.3 Systematiek van het ontwerpbesluit

Het ontwerpbesluit noemt in de artikelen 4 en 7 het op 22 december 2015 bereikt zijn van een goede oppervlaktewater- en grondwatertoestand een richtwaarde waarmee de opstellers van de nota en de plannen van de Wwh rekening houden. Een goede oppervlaktewatertoestand houdt in dat zowel de ecologische als de chemische toestand van het waterlichaam goed zijn. De chemische toestand is goed wanneer volgens artikel 5 van het besluit is voldaan aan alle ingevolge bijlage I bij het besluit hiervoor geldende richtwaarden. Bijlage I bevat voor een aantal verontreinigende stoffen jaargemiddelde en maximaal aanvaardbare concentraties als richtwaarden. De ecologische toestand is goed wanneer volgens artikel 6 van het besluit is voldaan aan de voor het betreffende type natuurlijk oppervlaktewaterlichaam in bijlage II, tabellen 1 en 2 opgenomen richtwaarden voor de biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen. Bijlage II bevat een tabel 1 waarin voor een groot aantal stoffen milieukwaliteitseisen, ook in de vorm van jaargemiddelden en maximaal aanvaardbare concentraties zijn opgenomen. Daarnaast verwijst Bijlage II in tabel 2 voor andere kwaliteitselementen dan de stoffen opgenomen in tabel 1 naar de referenties en maatlatten die zijn opgenomen in de rapporten STOWA 2007-32 en RWS-WD 2007, 018. Ook deze kwaliteitseisen, concentraties en referenties en maatlatten worden aangeduid als richtwaarden.

Artikel 2 van het ontwerpbesluit bevat een aantal afwijkingsmogelijkheden van de ingevolge het besluit geldende richtwaarden. Met deze afwijkingsmogelijkheden is beoogd de derogatiemogelijkheden die de KRW in artikel 4, vierde, vijfde, zesde en zevende lid inhoudt, om te zetten. Genoemde bepaling beperkt de mogelijkheden tot afwijking van de richtwaarden niet tot de derogatiemogelijkheden van de KRW. Aldus bevat het ontwerpbesluit twee naast elkaar bestaande mogelijkheden tot afwijking van de kwaliteitseisen: de overgenomen derogatiemogelijkheden van artikel 4 van de KRW en daarnaast de mogelijkheid van gemotiveerde afwijking die verband houdt met het begrip richtwaarde.

In de nota van toelichting wordt erop gewezen dat over bepaalde onderdelen van de richtlijnen in het kader van de 'Common implementation strategy'(CIS) in samenwerking tussen de lidstaten en de Europese Commissie zogenaamde 'guidance documents' of richtsnoeren zijn ontwikkeld. Hierin wordt praktische informatie gegeven over een aantal technische aspecten van de richtlijnen. De richtsnoeren zijn juridisch niet verbindende documenten die tot doel hebben in de EU een coherente implementatie van de richtlijnen te bewerkstelligen. Bij het opstellen van het ontwerpbesluit zijn, naast de tekst van de KRW, ook de richtsnoeren als uitgangspunt gebruikt, aldus de toelichting.<sup>22</sup>

### 3.4 Het ontwerpbesluit versus de systematiek van de KRW en de GWR

#### Milieudoelstellingen

Voor de beantwoording van de vraag of de milieudoelstellingen van de KRW als grenswaarden of als richtwaarden moeten worden aangemerkt, is van belang of deze doelstellingen als inspannings- of resultaatsverplichtingen moeten worden aangeduid. Een richtlijn is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat; aan de lidstaten wordt overgelaten vorm en middelen te kiezen. Dat ligt niet anders voor richtlijnen die (milieu)doelstellingen inhouden. Het te bereiken resultaat kan echter zijn geformuleerd in de vorm van een inspannings- of van een resultaatsverplichting. Als de KRW voorschrijft dat de lidstaten alle oppervlaktewaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen met de bedoeling in 2015 een goede toestand van deze lichamen te bereiken, dan zou dat kunnen duiden op een inspan-

<sup>16</sup> Artikel 4, derde lid, van de KRW.

<sup>17</sup> Artikel 4, vierde lid, van de KRW.

<sup>18</sup> Artikel 4, vijfde lid, van de KRW.

<sup>19</sup> Artikel 4, zesde lid, van de KRW.

<sup>20</sup> Artikel 4, zevende lid, van de KRW.

<sup>21</sup> Artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

<sup>22</sup> Algemeen deel, paragraaf 2.4.



ningsverplichting. Niet iedere bedoeling wordt immers verwerkelijk. Maar uit richtlijnteksten in andere talen blijkt dat moet worden gelezen: met het doel om of teneinde.<sup>23</sup> De goede toestand moet in 2015 zijn bereikt; het is niet de bedoeling dat het bij streven daarnaar blijft. Dit wordt bevestigd in artikel 11, vijfde lid, KRW. Die bepaling draagt de lidstaten op eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen te treffen indien uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstelling van de richtlijn vermoedelijk niet worden bereikt.<sup>24</sup> Op grond hiervan moet worden geconcludeerd dat milieudoelstellingen in artikel 4 van de KRW resultaatsverplichtingen inhouden.<sup>25</sup> Rekening houden met een richtwaarde wil naar Nederlands recht zeggen dat met een dragende en toereikende motivering van een dergelijke richtwaarde mag worden afgeweken. De opzet van de KRW is echter dat er geen andere afwijkingen van de milieudoelstellingen van artikel 4 mogelijk zijn dan de derogaties die de KRW zelf inhoudt. Deze derogaties zijn ruim geformuleerd maar wel aan voorwaarden verbonden. In ieder geval is voor de implementatie van de milieudoelstellingen de keuze van grenswaarde aangewezen.

### *Specifieke milieukwaliteitsnormen*

Waar het gaat om de specifieke milieukwaliteitseisen die bepalend zijn voor het bereiken van een milieudoelstelling,<sup>26</sup> ligt dit naar de mening van de Raad niet anders. De KRW verwijst in bijlage IX naar milieukwaliteitsnormen in andere richtlijnen, die inmiddels zijn samengebracht in de RPS. Gelet op de definitie van milieukwaliteitsnorm in artikel 2 onder 35 van de KRW en de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG zijn dit normen die niet mogen worden overschreden.<sup>27</sup> Dit geldt ook voor de milieukwaliteitsnormen die zijn opgenomen in de GRW, aangezien deze richtlijn de definities van de KRW overneemt.

Verder kwalificeert de KRW de normen die de lidstaten voor specifieke andere chemische stoffen zelf volgens de in punt 1.2.6 van bijlage V voorgeschreven procedure moeten vaststellen als milieukwaliteitsnorm. Dat houdt een duiding in als grenswaarde. De kwalificatie milieukwaliteitsnorm wordt in artikel 2 van de GWR ook gegeven aan de drempelwaarden die de lidstaten overeenkomstig artikel 3 van die richtlijn hebben vastgesteld.

Bijlage V van de KRW bevat voor verschillende groepen van oppervlaktewaterlichamen, zoals rivieren, meren, overgangswateren en kustwateren kwaliteitselementen voor een klasse-indeling naar ecologische toestand. Hierbij worden biologische, hydromorfologische en chemische en fysisch-chemische elementen onderscheiden. Voor zover deze kwaliteitselementen kwantitatief (in getallen) zijn geformuleerd in de vorm van concentraties, is duidelijk waaraan een waterlichaam moet voldoen om in een bepaalde kwaliteitsklasse te kunnen worden ingedeeld en dienen de elementen als grenswaarden te worden aangeduid. Voor zover ze kwalitatief (in woorden) zijn geformuleerd zullen deze elementen, hoewel zelf reeds verplichtend tot een resultaat en dus als grenswaarden aan te duiden, doorgaans nog een uitwerking door de lidstaten behoeven. Het ontwerpbesluit geeft deze uitwerking voor de toepassing in waterplannen in tabel 2 van bijlage II. De Raad is van mening dat de in deze tabel opgenomen uitwerkingen, gelet op het feit dat de KRW de lidstaten de nodige beleidsruimte laat bij invulling van de elementen van bijlage V van de KRW, naar hun aard eerder als indicatoren zijn te beschouwen dan als grenswaarden.

### *Conclusie*

Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de in het ontwerpbesluit opgenomen dan wel overgenomen milieudoelstellingen van artikel 4 van de KRW en kwaliteitsnormen als grenswaarden aan te merken. Overeenkomstig het stelsel van artikel 5.2 van de Wm moet dan in de artikelen 4, 6, 7, 9, 10 en 12, eerste lid, worden opgenomen dat bij de vaststelling van waterplannen deze grenswaarden in acht worden genomen.

## **4. De waterplannen als kader**

### *4.1 Tenuitvoerlegging van maatregelen*

De KRW bepaalt in artikel 4 dat de lidstaten bij het ten uitvoer leggen van het maatregelenprogramma dat in het stroomgebiedbeheersplan is omschreven de nodige maatregelen ten uitvoer leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen en dat zij deze

<sup>23</sup> Zie in die zin bijvoorbeeld de Franse, Engelse, Duitse, en Italiaanse vertaling van de woorden 'met de bedoeling' uit artikel 4, eerste lid, onder a, iii, van de KRW: 'en vue d'obtenir', 'with the aim of', 'mit dem Ziel' en 'al fine di'.

<sup>24</sup> De uitzonderingen zijn strikt geregeld in de tweede alinea.

<sup>25</sup> Ook in het eerder vermelde arrest van het HvJEG van 30 november 2006 in zaak C-32/05, Commissie tegen Luxemburg wordt uitgegaan van een resultaatsverplichting, Jur. 2006, blz. I-11323, r.o. 75.

<sup>26</sup> Onder andere door de werking van het 'one out, all out'-criterium bij de beoordeling van de toestand van een waterlichaam (paragraaf 4.4 van het algemene deel van de nota van toelichting en artikel 16, derde lid, ontwerpbesluit).

<sup>27</sup> Zie bijvoorbeeld het arrest van het HvJEG van 5 oktober 2001 in zaak C-152/98, Commissie tegen Nederland, Jur. 2001, blz. I-3463.



oppervlaktewaterlichamen beschermen, verbeteren en herstellen ten einde in 2015 een goede toestand van het oppervlaktewater te bereiken (uitvoeringsverplichting). Artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm en artikel 4 van het besluit houden in dat bij het vaststellen van de nota en de plannen van de Wwh de maatregelen worden opgenomen of uiteengezet die nodig zijn ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, respectievelijk rekening wordt gehouden met de richtwaarde dat met ingang van 22 december 2015 een goede oppervlaktewatertoestand is bereikt. Dat artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm en het ontwerpbesluit kiezen voor de nota en de plannen van de Wwh als kader is begrijpelijk omdat de nota volgens artikel 3 van de Wwh de stroomgebiedbeheersplannen inhoudt en de plannen volgens de artikelen 5, 7 en 9 de maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de KRW. Als gevolg van deze opzet blijft in het wetsvoorstel en het ontwerpbesluit de omzetting van artikel 4 van de KRW evenwel beperkt tot het voorschrijven van welke maatregelen bij het vaststellen van de nota en de plannen daarin moeten zijn opgenomen of uiteengezet en waarmee bij deze vaststelling rekening wordt gehouden. De verplichting zelf om de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen, wordt niet omgezet. Het komt de Raad voor dat het nodig is dat wel te doen.

#### 4.2 Rechtsbescherming

Tegen besluiten tot het vaststellen van de nota en plannen van de Wwh staat volgens de wet geen beroep open.<sup>28</sup> Volgens de jurisprudentie van het HvJEG moeten burgers van de Unie de mogelijkheid hebben het opstellen van een programma van maatregelen, zoals voorzien in de richtlijnen voor luchtkwaliteit, af te dwingen.<sup>29</sup> De Raad ziet geen aanleiding om aan te nemen dat dit voor het programma van maatregelen als bedoeld in artikel 11 van de KRW anders zou zijn. In het geval een waterbeheerder nalaat bij de vaststelling van de nota of de plannen te voldoen aan de richtwaarden van de artikelen 4 en 7 van het besluit kan een burger hierom verzoeken. Verzekerd zal moeten zijn dat het antwoord op deze vraag een voor beroep vatbaar besluit oplevert. Hetzelfde geldt voor een verzoek om tijdig een plan met maatregelen vast te stellen of bij te stellen<sup>30</sup> en voor een verzoek om de nodige maatregelen op te nemen in een volgend plan wanneer de doelstellingen van de KRW niet in 2015 zijn bereikt of de met een beroep op een derogatiemogelijkheid aangepaste doelstellingen niet zijn gehaald. Wordt deze mogelijkheid in de bestuursrechtelijke waterwetgeving niet verzekerd, dan resteert voor een belanghebbende de weg naar de gewone rechter met een vordering uit onrechtmatige daad jegens de overheid. De Raad acht dit geen wenselijk alternatief. Hij adviseert alsnog in rechtsbescherming te voorzien door bijvoorbeeld een aanpassing van de regeling van de waterplannen in de Waterwet.

#### 4.3 Doorwerking naar besluiten

De regering legt er de nadruk op dat de normen die zij aanduidt als milieukwaliteitseisen - dat zijn in het kader van het besluit de richtwaarden van de artikelen 5, 6 en 9 - alleen gelden voor de bevoegdheid tot het vaststellen van de waterplannen. Zij blijven dus - volgens de regering - buiten de uitoefening van andere bevoegdheden, zoals individuele beschikkingen (lozingsvergunningen, toelatingsbesluiten voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden) of besluiten op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals (besluiten tot vaststelling van) bestemmingsplannen, beheersverordeningen of daarmee vergelijkbare besluiten. Een koppeling aan deze besluiten wordt ongewenst geacht om herhaling van de problemen die zich met de luchtkwaliteitseisen hebben voorgedaan, te voorkomen.

Hierover merkt de Raad het volgende op.

Zoals gezegd, legt artikel 4 van de KRW de lidstaten een resultaatsverplichting op met betrekking tot het bereiken van de milieudoelstellingen. Dat daaronder ook de doorwerking van maatregelen naar individuele besluiten als vergunningen moet worden begrepen blijkt uit artikel 11, vijfde lid, van de KRW. Dit artikellid houdt in dat wanneer uit monitorings- of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, de lidstaten er voor zorgen dat onder meer de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien.

De nota van toelichting vermeldt dat er een relatie is en dient te zijn tussen de in de waterplannen op te nemen maatregelen en besluiten inzake lozingsvergunningen en dat zo nodig een toetsingskader zal worden ontwikkeld.<sup>31</sup> Deze toezegging acht de Raad onvoldoende om de in de KRW beoogde doorwerking van de milieudoelstellingen op individueel besluitniveau te bewerkstelligen. De milieudoelstellingen en -kwaliteitseisen van de KRW kunnen gevolgen hebben voor individuele

<sup>28</sup> Ook niet tegen de waterplannen in de toekomstige Waterwet.

<sup>29</sup> Zie het arrest van het HvJEG van 25 juli 2008 in zaak C-237/07, Janecek tegen Freistaat Bayern, n.n.g.

<sup>30</sup> Bijvoorbeeld in de gevallen bedoeld in artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

<sup>31</sup> Zie de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.5.



besluiten.<sup>32</sup> In aansluiting op artikel 1, zesde lid, van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) adviseert de Raad daarom in de toekomstige waterwetgeving te voorzien in een verband tussen de bevoegdheid tot het nemen van individuele besluiten en de eisen die voortvloeien uit een waterplan. Afhankelijk van de duiding van de milieudoelstellingen en de kwaliteitsnormen als grenswaarde of als richtwaarde zal daarvoor de formulering 'in acht nemen' of 'rekening houden met' moeten worden gebruikt. Hierboven heeft de Raad reeds als mening gegeven dat de normen van het ontwerpbesluit als grenswaarden dienen te worden aangemerkt. Daarom acht hij de dwingende clausulering 'in acht nemen' aangewezen.

Voor de goede orde: dit betekent niet dat de Raad eenzelfde stelsel bepleit als in de vroegere Besluiten luchtkwaliteit. In die besluiten waren de milieukwaliteitseisen direct gekoppeld aan individuele besluiten, op basis van onder meer de WRO. In het ontwerpbesluit zijn de milieukwaliteitseisen gekoppeld aan waterplannen. De Raad adviseert nu te voorzien in een verband tussen deze plannen en de bevoegdheid tot het nemen van individuele besluiten op basis van de WVO.

#### 4.3 Doorwerking naar ruimtelijke plannen

De toelichting bij het ontwerpbesluit wijst er op dat de nationale en de regionale waterplannen van de Waterwet tevens structuurvisies in de zin van de Wro zullen zijn.<sup>33</sup> Dit levert een relatie op tussen de in nationale waterplannen opgenomen milieudoelstellingen van de KRW en ruimtelijke plannen. De Raad betwijfelt of hiermee afdoende wordt voorzien in het bereiken van de milieudoelstellingen van artikel 4 van de KRW door middel van ruimtelijke plannen. De ruimtelijke ordening kan bepalend zijn voor het bereiken van doelstellingen op het gebied van de waterkwaliteit. De Raad adviseert na te gaan of het toekennen van de kwalificatie structuurvisie aan de waterplannen van de Wwh een voldoende garantie biedt om waar nodig de doelstellingen van artikel 4 van de KRW langs ruimtelijke weg te bereiken.

### 5. Derogatie in de plannen en tussentijdse aanscherping

Artikel 2, tweede lid van het besluit maakt het mogelijk om onder voorwaarden van de volgens het besluit geldende richtwaarden af te wijken. Deze afwijkmogelijkheden komen in beginsel overeen met die van de leden vier, vijf, zes en zeven van artikel 4 van de KRW, waaronder termijnverlenging en doelverlaging. Tot de richtwaarden van het besluit behoren o.m. normen om in 2015 een goede chemische toestand of een goede ecologische toestand van het waterlichaam te bereiken. Dit zijn kwaliteitseisen die op grond van artikel 5.1 van de Wm zijn vastgesteld. Artikel 5.2b, eerste lid, van de Wm houdt in dat bij amvb aan provinciale staten wordt opgedragen in een provinciale milieuverordening ter uitvoering van de KRW milieukwaliteitseisen vast te stellen, voor zover dit niet is gedaan in de amvb zelf. Uit de nota van toelichting blijkt dat van deze mogelijkheden geen gebruik wordt gemaakt omdat alle kwaliteitseisen die nodig zijn voor de implementatie van de KRW in het besluit zijn opgenomen.<sup>34</sup>

De Raad wijst erop dat een correcte toepassing van de derogaties termijnverlenging (artikel 4, vierde lid, van de KRW) en doelverlaging (artikel 4, vijfde lid, van de KRW) mee kan brengen dat de betrokken milieudoelstellingen en daarmee samenhangende kwaliteitsnormen worden aangepast. Voor de toepassing van de andere in het ontwerpbesluit uit de KRW overgenomen derogatiemogelijkheden zou dat ook aangewezen kunnen zijn. Het is de vraag of dit steeds in het algemeen, voor het gehele land op rijksniveau zal moeten gebeuren. De Raad leidt uit de KRW af dat derogaties betrekking hebben op afzonderlijke waterlichamen. Dan zou behoefte kunnen bestaan aan aangepaste milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen op provinciaal niveau. De Raad wijst erop dat het stelsel van de Wm zich er tegen verzet dat deze aangepaste milieudoelstellingen en kwaliteitsnormen in het kader van provinciale waterplannen worden vastgesteld. Dat zal moeten gebeuren bij provinciale verordening.

Verder volgt uit artikel 11, vijfde lid, van de KRW dat zo nodig strengere kwaliteitseisen moeten worden vastgesteld wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet (in 2015) zullen worden bereikt.<sup>35</sup> Dit zou kunnen betekenen dat in dat geval op provinciaal niveau nadere kwaliteitseisen zullen moeten kunnen worden vastgesteld.

Op grond van het vorenstaande adviseert de Raad de passage in de nota van toelichting over de volledigheid van de in het ontwerpbesluit opgenomen milieukwaliteitsnormen en de toepassing die provincies kunnen geven aan hun aanvullende verordeningbevoegdheid aan te passen.

<sup>32</sup> Zie artikel 11, vijfde lid, van de KRW.

<sup>33</sup> Zie de nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3.7.

<sup>34</sup> Zie de nota van toelichting, algemeen deel, paragraaf 9.3.

<sup>35</sup> Hiervan kan worden afgezien op de beperkte gronden vermeld in de tweede alinea van artikel 11, vijfde lid, van de KRW.





## 6. Invulling criterium geen achteruitgang

In artikel 4, eerste lid, onder a (i) en b (i), van de KRW is het zogenaamde vereiste van geen achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewateren opgenomen. In de voorgestelde herziening van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wm wordt de toepassing van dit vereiste opgedragen aan de vaststellers van waterplannen, met dien verstande dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels kunnen worden vastgesteld. Het vereiste vindt uitwerking in artikel 16 van het besluit. Artikel 16 heeft betrekking op het monitoringsprogramma. In dit programma wordt aangegeven hoe aan het eind van de planperiode wordt vastgesteld of er gedurende de planperiode sprake is geweest van verslechtering van de kwaliteit van het water waarvoor volgens het besluit milieukwaliteitseisen gelden.

### *Overgang naar lagere toestand*

Het tweede lid van artikel 16 omschrijft wanneer er sprake is van een verslechtering. Dit is het geval wanneer de toestand van een waterlichaam in een lagere toestandklasse is terecht gekomen. De nota van toelichting verwijst hierbij naar een mededeling van de Europese commissie aan de Duitse deelstaat Niedersachsen.<sup>36</sup> Daarin stelt de Europese Commissie zich op het standpunt dat in de opdracht aan de lidstaten in artikel 4, eerste lid, onder a (i) van de KRW om de nodige maatregelen ten uitvoer te leggen ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen, besloten ligt dat onder achteruitgang een overgang naar een andere toestand of toestandsklasse moet worden verstaan. De richtlijn bevat geen definitie van het begrip geen achteruitgang of verslechtering. De Raad kan zich voorstellen dat het beginsel van geen achteruitgang wordt opgevat als het niet terechtkomen in een lagere toestandsklasse, ook omdat voor de beoordeling van de chemische toestand van een waterlichaam het 'one out all out' beginsel wordt gehanteerd.<sup>37</sup> Tevens is de gegeven uitleg om redenen van controleerbaarheid en handhaafbaarheid wenselijk.

### *Saldering binnen stroomgebiedsdistrict*

Volgens artikel 16, tweede lid onder a, van het ontwerpbesluit is er geen sprake van een verslechtering wanneer in onmiddellijke samenhang met de ontwikkeling die heeft geleid tot het terecht komen van een waterlichaam in een lagere toestandsklasse, in een ander waterlichaam binnen hetzelfde stroomgebiedsdistrict maatregelen worden genomen waardoor voor het stroomgebiedsdistrict een significante verbetering van de waterkwaliteit wordt verwezenlijkt. De Raad vraagt zich af welke bepaling van de richtlijn een aanknopingspunt biedt voor deze benadering. De richtlijn definieert in artikel 2 de verschillende watertoestanden als toestanden van waterlichamen. Hoewel het denkbaar is dat er een relatie is tussen de kwalitatieve toestanden van elkaar beïnvloedende waterlichamen binnen één stroomgebiedsdistrict, zou naar het oordeel van de Raad de voorgestelde saldering binnen een stroomgebiedsdistrict wel steun moeten vinden in de strekking of bewoordingen van de richtlijn. Hij heeft die niet kunnen vinden in de onderdelen van de KRW waarnaar in de toelichting op artikel 16 wordt verwezen.<sup>38</sup> Voorts rijst de vraag, als al gewerkt zou kunnen worden met een methode van saldering binnen het stroomgebiedsdistrict, of het begrip 'significante verbetering van de waterkwaliteit' niet omschreven moet worden in het ontwerpbesluit. Duidelijk zal moeten zijn of daarmee een afname van een concentratie van een verontreinigende stof wordt bedoeld of een overgang naar een hogere kwaliteitsklasse.

### *Saldering tussen stoffen*

Een vergelijkbare kanttekening plaatst de Raad bij de compensatiemogelijkheid tussen verschillende stoffen, die is geregeld in artikel 16, tweede lid onder b. Ook hier is de vraag welke richtlijn bepaling steun biedt voor deze benadering. Een volgende vraag is hoe deze compensatiemogelijkheid zich verhoudt tot het beginsel *one out, all out* volgens welk beginsel een waterlichaam in een slechtere kwaliteitsklasse verkeert wanneer dit voor één stof of kwaliteitselement het geval is, ongeacht de toestand voor de andere stoffen of kwaliteitselementen. In dit verband is ook van belang wanneer volgens deze salderingsregeling een verbetering optreedt van de waterkwaliteit: afname van de concentratie van een bepaalde stof of opschuiving naar een betere toestandsklasse.

<sup>36</sup> Zie de nota van toelichting, paragraaf 4.4. De mededeling is vervat in een antwoord van de EU-Commissaris voor Milieu, Dimas, namens de Europese Commissie aan een Europees parlements lid van 26 maart 2007, nr. P-0362/07/DE; (nog) niet gepubliceerd.

<sup>37</sup> De overschrijding van de kwaliteitsnorm voor een afzonderlijke verontreinigende stof is bepalend voor de vraag in welke toestandsklasse een waterlichaam valt (artikel 16, derde lid, ontwerpbesluit en paragraaf 4.4 van het algemeen deel van de nota van toelichting).

<sup>38</sup> Artikel 4, eerste lid, onder a (i) en bijlage V.1.3, van de KRW.



## *Geen verslechtering binnen de slechtste toestandsklasse*

Vervolgens roept artikel 16, tweede lid onder c de vraag op hoe men zich de daar beschreven situatie moet voorstellen. Volgens dit onderdeel zou de kwaliteit van een waterlichaam dat zich in de laagste toestandsklasse bevindt niet verslechteren wanneer door deze verslechtering de verwezenlijking van de met toepassing van artikel 2, tweede tot en met vijfde lid (derogaties) beoogde kwaliteit niet in gevaar komt. Het gaat dan om situaties waarin voor water in de laagste toestandsklasse met toepassing van de leden twee tot met vijf is afgeweken van de kwaliteitsnorm als richtwaarde (doelverlaging) en waarin een verdere verslechtering optreedt, die echter het bereiken van de minder strenge norm niet in gevaar zou brengen. In de nota van toelichting wordt uiteengezet dat het hierbij gaat om geringe verslechteringen en uitzonderingsgevallen waarin bijvoorbeeld het behalen van een goede toestand voor een stof voornamelijk afhankelijk is van de totstandkoming van Europees of nationaal emissiebeleid dat bepalend is voor milieubelasting uit diffuse bronnen. De mogelijkheden van de waterbeheerder zijn dan beperkt om de waterkwaliteit te beïnvloeden. De Raad wijst erop dat ook voor deze invulling van het geenachteruitgangvereiste geen grondslag is te vinden in de KRW; eerder mag worden aangenomen dat zij een ruimere toepassing aan de derogatiemogelijkheden van artikel 4 van de KRW geeft dan die, welke in de richtlijn is beoogd. De KRW biedt voor gevallen van tijdelijke achteruitgang van de toestand van een waterlichaam een regeling in artikel 4, zesde lid. Daarin wordt geen verband gelegd met de toepassing van de andere derogatiemogelijkheden die zijn geïmplementeerd in artikel 2, tweede tot en met vijfde lid, van het ontwerpbesluit.

De Raad heeft ernstige twijfels over de verenigbaarheid met de KRW van de voorgestelde salderingsregelingen en regeling van geen verslechtering binnen de slechtste toestandsklasse. Hij adviseert deze onderdelen nader te bezien.

## **7. Verwijzingssystematiek**

In het ontwerpbesluit wordt veelvuldig verwezen naar bepalingen van de KRW, GWR en de RPS. In samenhang met het dynamische karakter van deze verwijzingen is in artikel 18 voor de toepassing van die verwijzingen in het ontwerpbesluit een regeling voor de inwerkingtreding van wijzigingen van deze richtlijnen opgenomen. Naar het oordeel van de Raad zal, indien bij implementatie van EG-richtlijnen gebruik wordt gemaakt van verwijzingen naar die richtlijnen, niet alleen voor de normadressaten maar ook voor potentiële belanghebbenden kenbaar moeten zijn welke bepalingen in de nationale wetgeving zijn omgezet. Aan deze voorwaarde is niet voldaan in artikel 13, waarin met betrekking tot een aantal onderwerpen is bepaald dat de betrokken ministers met inachtneming van het daaromtrent bepaalde in de KRW, GWR en RPS een monitoringsprogramma vaststellen. De Raad adviseert de verwijzing naar de bedoelde onderdelen van de richtlijnen te preciseren.

## **8. Transponeringstabel**

Naar de mening van de Raad vereist een consistente uitvoering van de onderling samenhangende KRW, GWR en RPS dat bij elke fase van implementatie van deze richtlijnen duidelijk is waar de verschillende onderdelen daarvan in de milieuwetgeving en waterwetgeving worden omgezet. Daarvoor is het dienstig te werken met een transponeringstabel die bij iedere implementatieronde wordt aangebouwd. Aldus blijft er overzicht en kunnen onbedoelde gaten in de implementatie worden voorkomen. De Raad adviseert de transponeringstabel in deze zin aan te vullen, bijvoorbeeld met een verwijzing naar de artikelen van de Waterwet en Waterbesluit waarin onder meer de artikelen 11 van de KRW en 6 van de GWR (mede) worden geïmplementeerd<sup>39</sup> en naar de wetgeving waarin de artikelen 4, eerste lid, onder a (iv) en 16 van de KRW (emissiespoor) zijn omgezet. Bijzondere aandacht behoeft de informatie over de implementatie van artikel 11, vijfde lid, van de KRW (nemen van tussentijdse maatregelen). Blijkens de transponeringstabel is slechts het onderdeel over de toetsing en bijstelling van monitoringsprogramma's omgezet in het ontwerpbesluit.

Voorts is de implementatie van een aantal artikelen van de KRW in het ontwerpbesluit zelf niet duidelijk traceerbaar doordat niet wordt aangegeven welk onderdeel daarvan in welke bepaling van het ontwerpbesluit is omgezet, zoals de artikelen 11, 13 en 20 van de KRW. De transponeringstabel ware ook op deze punten aan te vullen.

## **9. Verhouding tot toekomstige waterwetgeving**

In het ontwerpbesluit wordt uitgegaan van het nota- en planstelsel van de Wwh. Binnen afzienbare tijd zal dit stelsel echter worden vervangen door dat van de Waterwet, waarvoor het voorstel Invoeringswet bij de Eerste Kamer aanhangig is. Met het oog daarop adviseert de Raad het ontwerpbesluit aan te

<sup>39</sup> Bij laatstgenoemd artikel wordt abusievelijk vermeld: behoeft geen implementatie.



---

vullen met delen die aansluiten op de toekomstige waterwetgeving, welke zo nodig later in werking kunnen treden.

### **10. Redactionele kanttekeningen**

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen geen besluit te nemen dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,  
H.D. Tjeenk Willink.*



---

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.09.0109/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In de aanhef ook artikel 5.3, derde lid, van de Wm vermelden. Deze bepaling levert de grondslag voor de delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de minister in artikel 15.
- De Raad adviseert de definities te actualiseren in verband met de invoering van de Waterwet.
- In de nota van toelichting wordt medegedeeld dat ook een samenstel van onttrekkingspunten binnen een waterwinlocatie onder de definitie van waterwinlocatie valt.<sup>40</sup> De Raad adviseert de definitie, waarin letterlijk wordt uitgegaan van één onttrekkingspunt, dienovereenkomstig aan te vullen.<sup>41</sup>
- In artikel 2, eerste lid, wordt het begrip milieudoelstelling, dat is ontleend aan artikel 4 van de KRW, gebruikt. Dit begrip heeft een daarop toegesneden definitie.
- In het ontwerpbesluit de woorden ‘verslechtering van de kwaliteit’ (van het water) consequent vervangen door: voorkoming van achteruitgang van de toestand (van het waterlichaam), dit in lijn met het voorstel van wet houdende wijziging van artikel 5.2b van de Wet milieubeheer.

---

<sup>40</sup> Paragraaf 6.2 van de nota van toelichting.

<sup>41</sup> Verwezen zij naar aanwijzing 214 Ar (geen regels in de toelichting).



## Nader Rapport

's-Gravenhage, 26 november 2009

BJZ2009063271

Directie Bestuurlijke en Juridische Zaken

### Nader rapport inzake het ontwerp van een besluit houdende regels ter uitvoering van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water (Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 3 april 2009, no. 09.000897, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State z'n advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van rijksbestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 september 2009, no. W08.09.0109/W, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging over het ontwerp-besluit geen besluit te nemen dan nadat met z'n opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

1. In de inleiding schetst de Raad van de ambities van de Kaderrichtlijn water (Krw). Deze uiteenzetting wordt onderschreven.

De Raad stelt in z'n advies terecht de waterkwaliteit als zodanig centraal bij de toepassing van de Krw. Indien de waterkwaliteit nu nog niet in de goede toestand verkeert, heeft dit uiteraard consequenties voor de praktijk.

Bij de opstelling van het besluit is niet alleen het voldoen aan de vereisten van de Krw uitgangspunt geweest, maar ook dat een herhaling van het luchtkwaliteitsdossier moet worden voorkomen. De luchtkwaliteitseisen zetten Nederland destijds op slot. In gebieden die niet aan de luchtkwaliteitseisen voldeden, mochten namelijk geen nieuwe initiatieven meer worden toegestaan, die zouden kunnen leiden tot verdere luchtverontreiniging, hoe gering ook. De (maatschappelijke) kosten van toestemmingweigering stonden echter in geen verhouding tot de zeer beperkte winst voor de luchtkwaliteit, die hiermee werd geboekt. In de overkoepelende waterplannen zal met nieuwe ruimtelijke en economische ontwikkelingen rekening worden gehouden. Dit betekent dat in de waterplannen tegenover toestemmingverlening voor nieuwe initiatieven een ambitieus maatregelenpakket wordt geplaatst, dat tot verbetering van de waterkwaliteit moet leiden. Overigens geldt dit alleen voor een beperkt aantal probleemstoffen en voor fysieke ingrepen die nadelig zijn voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen. Voor de meeste aspecten is de waterkwaliteit in Nederland namelijk voldoende. Bij de keuze van de maatregelen in de waterplannen is ook gelet op het rendement van de maatregelen.

De meest kosteneffectieve maatregelen moeten worden genomen en de kosten van een maatregel moeten in een redelijke verhouding staan tot de winst voor de waterkwaliteit. Deze benadering dat op planniveau afwegingen worden gemaakt en dat niet elk nieuw initiatief afzonderlijk worden beoordeeld, lijkt op de aanpak die nu ook in het luchtdossier wordt gevolgd.

Voorts worden de volgende kanttekeningen gemaakt.

In de eerste plaats is de waterkwaliteit niet op alle fronten onvoldoende. Uit recente monitoringsresultaten blijkt dat de waterkwaliteit feitelijk beter is dan waarvan in de opstartfase van het monitoringsprogramma na 2006 werd uitgegaan. Wat betreft verontreinigende stoffen geldt slechts voor een beperkt aantal stoffen dat de waterkwaliteit onvoldoende is, vooral als gevolg van diffuse lozingen in het water. Veel van deze lozingen vinden in de landbouw plaats (bemesting, toepassing van gewasbeschermingsmiddelen), een aantal via het verkeer (Polycyclische Aromatische Koolwaterstoffen-PAK's). Het gaat daarbij voor een groot deel ook om uitspoeling als gevolg van activiteiten in het verleden. Indien een waterlichaam voor een van de stoffen onvoldoende scoort, is de consequentie dat het waterlichaam als geheel in een onvoldoende watertoestand verkeert ('one out, all out'). Hierdoor ontstaat een vertekend beeld als zouden de waterlichamen over de hele linie in een onvoldoende toestand verkeren.

In de tweede plaats zijn puntlozingen de afgelopen jaren al vergaand aangepakt en doorgaans niet meer de reden van een slechte watertoestand. Ook bedrijven hebben hier fors in geïnvesteerd.

Hier valt niet meer zoveel winst te boeken. In het buitenland zijn op dit vlak eveneens al veel maatregelen getroffen. De waterverontreiniging is hierdoor in onze grote rivieren de afgelopen decennia voor de meeste stoffen al (zeer) sterk afgenomen. Diffuse verontreiniging is het belangrijkste resterende probleem dat nog verder moet worden aangepakt.

In de derde plaats is het vooral de ecologische waterkwaliteit die tekortschiet. In de waterplannen worden dan ook veel maatregelen opgenomen die tot verbetering van de ecologische toestand moeten leiden. Dit beleid heeft echter z'n beperkingen. De goede ecologische watertoestand van natuurlijke watertypen zal in de meeste wateren niet kunnen worden gerealiseerd. Vrijwel alle wateren in Nederland zijn namelijk als kunstmatig of sterk veranderd aangemerkt in verband met fysieke ingrepen in deze wateren ter bescherming van vitale maatschappelijke belangen. Om deze ingrepen te kunnen handhaven, zal voor al deze wateren een beroep moeten worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid die de Krw hiertoe biedt. Dit gebeurt in de waterplannen. Hiervoor is geen voorafgaande toestemming van de Europese Commissie nodig, zoals bij de derogatiemoge-



lijkheid in de nitraatrichtlijn. Voor deze wateren moet, gegeven de te handhaven ingrepen, volgens de Krw een goed ecologisch potentieel worden gerealiseerd. Mocht dat niet (meteen) haalbaar of betaalbaar zijn, dan kan vervolgens nog een beroep worden gedaan op de uitzonderingen van artikel 4 Krw, zoals fasering en doelverlaging. Hoewel voor de meeste wateren de goede ecologische toestand van een natuurlijk water dus niet zal kunnen worden gerealiseerd, hoeft dit bij de toepassing van de Krw in de waterplannen, mits hierin goed gemotiveerd, op zichzelf geen onoverkomelijk probleem te zijn.

Desalniettemin wordt de conclusie van de Raad dat Nederland zich voor een grote opgave gesteld ziet om de waterkwaliteit te verbeteren, gedeeld.

2. Praktische problemen mogen volgens de Raad geen excuus zijn om de Krw onvolledig of onjuist te implementeren. De richtlijn moet te allen tijde juist en volledig worden geïmplementeerd. Dit uitgangspunt wordt vanzelfsprekend onderschreven. Uitgangspunt van de Nederlandse aanpak is echter ook ruimte te zoeken en te benutten waar de richtlijn deze biedt. Onevenredige consequenties voor burgers, bedrijven en uitvoerende overheden moeten zo veel mogelijk worden voorkomen, met name dat Nederland op slot gaat. Het kabinet volgt hierin de adviezen van de VROM Raad (*Brussels Lof*) en de Commissie Elverding (*Sneller en beter*). Dit betekent in de eerste plaats dat de interpretatieruimte die de tekst van de richtlijn biedt, maximaal wordt benut. In de tweede plaats zal beroep worden gedaan op de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt.

De Raad beschrijft een implementatiestrategie. Wij onderschrijven dat moet worden geleerd van de aanpak in andere lidstaten. In hoofdstuk 13 van de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit is verslag gedaan van bezoeken aan andere lidstaten in dezelfde stroomgebieden waarin Nederland ligt. Voor zover beschikbaar is de wetgeving van die lidstaten bestudeerd. De aanpak in Vlaanderen leek een goed voorbeeld voor Nederland en is daarom in grote lijnen nagevolgd. Deze aanpak is aangevuld met inzichten uit andere lidstaten. Er vallen tussen de lidstaten overigens geen grote verschillen in de algehele aanpak te constateren. Sindsdien verschenen literatuur, waaronder een uitgebreide rechtsvergelijkende studie door de universiteiten van Nijmegen, Maastricht en Utrecht, heeft dit beeld bevestigd. Overigens is de situatie in andere lidstaten niet zonder meer één op één te vertalen naar de Nederlandse situatie. In het rapport *Brussels Lof* van de VROM-Raad wordt hiervoor een aantal redenen gegeven. Met name de vrees dat via de rechter een koppeling van milieukwaliteitseisen aan individuele besluiten over projecten en andere handelingen en ruimtelijke plannen tot stand komt, blijkt in andere lidstaten niet in dezelfde mate te spelen. De vrees voor de herhaling van het luchtdossier is daarom vooral een Nederlands probleem. Bij de vergelijking van de situatie in Nederland en in andere lidstaten is dan ook zeer voorzichtig geopereerd en zijn buitenlandse voorbeelden niet zonder meer gevolgd. Uit bedoelde studie blijkt bijvoorbeeld dat sommige andere lidstaten wel met grenswaarden werken en deze naar concrete besluiten laten doorwerken. Indien deze aanpak in de afwijkende Nederlandse context (zie rapport *Brussels Lof*) gevolgd zou worden, zouden de risico's van een tweede luchtkwaliteitsdossier aanzienlijk toenemen.

Deze laatste constatering geven aanleiding om de werking van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer in de toekomst toch nog eens goed te bestuderen. In het advies van de Raad komen namelijk vooral punten naar voren, die, afgezien van de consequenties van een onvoldoende waterkwaliteit als zodanig, een gevolg lijken te zijn van de implementatie van de milieukwaliteitsnormen van de Krw via dit hoofdstuk.

Uit vorenbedoelde rechtsvergelijkende studie blijkt ook dat de ambities van de lidstaten en de inspanningen die zij zich daadwerkelijk getroosten om de waterkwaliteit te verbeteren, momenteel nog niet goed kunnen worden vergeleken. De politieke besluitvorming hierover is in de meeste lidstaten nog niet afgerond. Hetzelfde geldt voor de concretisering van de ambities in maatregelen. Ook moet nog blijken dat de ambities in de praktijk worden waargemaakt. In de meeste lidstaten staan regelgeving, beleid en monitoring nog in de steigers. Bovendien is er nog geen jurisprudentie. Alle lidstaten lijken omzichtig om te springen met de agrarische sector, die ook in Nederland een belangrijke bron van nog resterende diffuse verontreiniging is. Wel verschilt Nederland van de meeste landen, in de overzichten van de feitelijke stand van zaken die de Europese Commissie heeft gepubliceerd, door het hoge aandeel kunstmatige wateren als gevolg van de vele sloten en kanalen in ons land.

Ook in andere opzichten worden de ontwikkelingen en inzichten in andere lidstaten op de voet gevolgd. De ecologische normstelling heeft via een internationale aanpak (intercalibratie) plaatsgevonden. De lidstaten hebben conform de verplichting volgend uit de Krw voor vergelijkbare natuurlijke watertypen op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis gezamenlijk invulling gegeven aan de algemene omschrijving van de goede ecologische toestand in paragraaf 1.2 van bijlage V Krw.

Hiernaast neemt Nederland deel aan werkgroepen waarin de lidstaten samen met de Europese Commissie de interpretatie en toepassing van onderdelen van de Krw bespreken. De bedoeling van deze werkgroepen is tot een min of meer geharmoniseerde interpretatie en toepassing van de Krw in alle lidstaten te komen. Dit heeft geleid tot de aanvaarding van een groot aantal guidance documents (richtsnoeren). Het proces van opstelling en vaststelling van de richtsnoeren is voor Nederland geen vrijblijvende aangelegenheid aangezien de lidstaten hierbij intensief worden



betrokken. De internationale geloofwaardigheid van Nederland als gesprekspartner komt op het spel te staan indien afstand wordt genomen van richtsnoeren waarmee is ingestemd. De Raad wijst er echter terecht op dat de richtsnoeren niet de status van formele wetgeving hebben en dat Nederland zich bij de implementatie van de richtsnoeren niet onnodig aan banden moet leggen. In de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit worden de richtsnoeren echter alleen aangehaald teneinde de ruimte die de tekst van de Krw biedt, maximaal te kunnen benutten. De richtsnoeren geven soms argumenten waarom bij de interpretatie en toepassing van de Krw voor praktische oplossingen kan worden gekozen. De richtsnoeren werken dus niet beperkend maar eerder verruimend, als het gaat om een flexibele uitvoering van de richtlijn. Zo mag blijken een richtsnoer het vereiste van geen achteruitgang worden geïnterpreteerd als de overgang van de watertoestand naar een slechtere toestandsklasse, zoals de Raad bevestigt. Ook mogen blijken de richtsnoeren de uitzonderingsgronden van artikel 4 Krw op beschermde gebieden worden toegepast.

Het advies van de Raad om de gedetailleerde invulling van de goede ecologische toestand van natuurlijke wateren te heroverwegen is opgevolgd. In het ontwerp-besluit waarover de Raad heeft geadviseerd, waren voor de zogenaamde 'overige relevante stoffen' in bijlage II bij het ontwerp-besluit afzonderlijke milieukwaliteitseisen opgenomen. Voor de milieukwaliteitseisen voor de andere kwaliteitselementen werd in die bijlage verwezen naar de waarden die in het zogenaamde STOWA-rapport zijn opgenomen.<sup>1</sup> Volgens deze regeling zouden de milieukwaliteitseisen van toepassing zijn op meer gedetailleerde parameters dan de kwaliteitselementen van de ecologische toestand, die worden genoemd in paragraaf 1.1 van bijlage V Krw.

Overeenkomstig de door de Raad geadviseerde implementatiestrategie is in het ontwerp-besluit aansluiting gezocht bij de ontwikkelingen buiten Nederland, met name de intercalibratiebeschikking van de Europese Commissie<sup>2</sup> en de aanpak die in Vlaanderen is gevolgd. Dit sluit ook beter aan bij de in het STOWA-rapport beoogde aanpak. De in dit rapport opgenomen waarden bleken niet allemaal te zijn bedoeld als zelfstandige milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, waaraan de waterplannen moeten voldoen.

Voor het ontwerp-besluit betekent dit dat nu alleen nog ecologische milieukwaliteitseisen worden gesteld, die betrekking hebben op de kwaliteitselementen die in paragraaf 1.1 van bijlage V Krw zijn genoemd, waaronder het kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen'. In enkele andere lidstaten wordt eveneens hiermee volstaan. De omschrijvingen van de goede ecologische toestand zijn voor de onderscheiden typen natuurlijke wateren per kwaliteitselement opgenomen in de tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4 van paragraaf 1.2 van bijlage V Krw. Via een intercalibratieproces hebben de lidstaten die in dezelfde internationale stroomgebieden liggen, de omschrijvingen voor de biologische kwaliteitselementen nader uitgewerkt (zie punt 2 van dit nader rapport). Dit heeft geleid tot afspraken op welke wijze via de monitoring wordt vastgesteld of aan de omschrijvingen van de goede ecologische toestand is voldaan. Hiertoe zijn (monitorings)indicatoren vastgesteld. Indien de resultaten van de monitoring met deze indicatoren in overeenstemming zijn, verkeert het desbetreffende waterlichaam in een goede ecologische toestand overeenkomstig de toepasselijke omschrijving van bijlage V Krw. In deze nieuwe aanpak worden de waarden die voor de afzonderlijke specifieke verontreinigende stoffen in bijlage II bij het ontwerp-besluit waren opgenomen en de waarden die voor de invulling van de overige kwaliteitselementen in het STOWA-rapport zijn opgenomen, derhalve niet langer als milieukwaliteitseisen aangemerkt. Als gevolg hiervan is bijlage II komen te vervallen. Net als de andere – meer gedetailleerde – regels over monitoring zullen de monitoringsindicatoren worden uitgewerkt in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van het besluit en in het monitoringsprogramma. Regeling is nodig omdat de Europese Commissie op ambtelijk niveau heeft laten weten dat de resultaten van het intercalibratieproces door de lidstaten wettelijk moeten worden verankerd. In de regeling en in het monitoringsprogramma wordt ten behoeve van de toepassing van het vereiste van geen achteruitgang ook de onderverdeling in toestandsklassen uitgewerkt, overeenkomstig de beschrijvingen van de onderscheiden toestandsklassen die zijn opgenomen in bijlage V Krw.

Een en ander leidt voor de praktijk niet tot grote verschillen in uitkomst, omdat al volgens de hier beschreven en ook al eerder zo beoogde systematiek werd gewerkt. Daarom hoeven de in voorbereiding zijnde waterplannen evenmin te worden aangepast. Wel nemen, zoals de Raad beoogt, de juridische risico's af dat de waterplannen aan een grote hoeveelheid zeer gedetailleerde milieukwaliteitseisen moeten voldoen en dat besluiten aan de waterplannen moeten worden getoetst. Met name in de sfeer van de motivering van besluiten betekent dit een verlichting.

Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de beoogde werking van de normstelling, de klassenindeling en de monitoring van de ecologische toestand in het ontwerp-besluit en in de nota

<sup>1</sup> Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de kaderrichtlijn water, rapport STOWA 2007-32 en RWS-WD 2007 018 van de Stichting toegepast onderzoek waterbeheer (vindplaats: <http://www.stowa.nl/>).

<sup>2</sup> Beschikking van de Europese Commissie van 30 oktober 2008 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringssystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de intercalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.

- van toelichting opnieuw uitgeschreven volgens de in het voorgaande weergegeven systematiek.
3. In de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit was al toegelicht dat de daarin opgenomen richtwaarden geen extra afwijkingmogelijkheden bieden naast de mogelijkheden die in artikel 4 Krw worden geboden. De afwijkingmogelijkheden zijn derhalve uitdrukkelijk beperkt tot de mogelijkheden die zijn aangegeven in artikel 4 Krw. Dergelijke milieukwaliteitseisen kunnen worden aangemerkt als 'zware' richtwaarden dan wel 'lichte' grenswaarden. Dit is niet relevant, omdat de terminologie in de praktijk niet tot andere resultaten kan leiden. Naar aanleiding van het advies van de Raad is nu ook in de tekst van het besluit zelf uitdrukkelijk aangegeven dat van een richtwaarde uitsluitend kan worden afgeweken voor zover artikel 4 Krw hiervoor ruimte biedt. Dit staat in het nieuwe artikel 2, eerste lid, luidende: 'Van een ingevolge dit besluit geldende richtwaarde kan uitsluitend worden afgeweken in de gevallen waarin en volgens de voorwaarden waaronder dit is toegestaan volgens de bepalingen van de kaderrichtlijn water, waarnaar in dit besluit wordt verwezen.' Doordat naar de tekst van die afwijkingbepalingen van de Krw wordt verwezen, kan er geen misverstand over bestaan dat geen andere afwijkingen zijn toegestaan en dat ook aan alle voorwaarden en beperkingen moet worden voldaan die in die bepalingen zijn aangegeven. De nota van toelichting is eveneens in deze zin verduidelijkt.
- Wij hebben een uitgesproken voorkeur voor het begrip richtwaarde. De wetgever beoogde destijds met de introductie van de begrippen grenswaarde en richtwaarde duidelijkheid te scheppen in de destijds bestaande chaos van begrippen in de regelgeving en in beleidsdocumenten, waarmee een beoogde kwaliteit van het milieu werd aangegeven, vooral over de mate van juridische verbindendheid van deze 'normen'. Voortaan was in de systematiek van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer sprake van slechts twee soorten milieukwaliteitseisen: grenswaarden waarvan niet mag worden afgeweken en richtwaarden waarvan om gewichtige redenen mag worden afgeweken, of, volgens de invoeging van de Implementatiewet Krw, om de redenen die in artikel 4 Krw zijn vermeld. Voor streefwaarden die inspanningsverplichtingen tot uitdrukking brengen was in regelgeving geen plaats, omdat deze niet juridisch verbindend zijn. Omdat afwijking in artikel 4 Krw uitdrukkelijk mogelijk is gemaakt, moet in systematiek van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer van richtwaarden worden gesproken. Met dit begrip wordt ten opzichte van artikel 4 Krw geen enkele verdergaande afwijkingmogelijkheid toegestaan. Het zou verwarrend zijn in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer een nieuw begrip grenswaarden te introduceren, waarvan wel mag worden afgeweken. Daarom wordt het advies van de Raad om van grenswaarden te spreken, niet opgevolgd. Wij merken hierbij nadrukkelijk op dat het gebruik van het begrip grenswaarden in het ontwerp-besluit ook volgens de Raad het gebruik van de afwijkingmogelijkheden van artikel 4 Krw niet uitsluit. Deze mogelijkheid wordt immers in artikel 5.2b, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer uitdrukkelijk genoemd. Voorts wordt ter voorkoming van misverstanden nog opgemerkt dat richtwaarden juridisch verbindende normen zijn die een resultaatsverplichting behelzen de beoogde waterkwaliteit daadwerkelijk te realiseren (behoudens in de gevallen waarin de Krw in een afwijkingmogelijkheid voorziet en het nodig is hiervan gebruik te maken), en dus niet slechts op een inspanningsverplichting neerkomen, zoals streefwaarden.
- De Raad wijst er terecht op dat de milieudoelstellingen van artikel 4 Krw een resultaatsverplichting behelzen. Daarom zijn de milieukwaliteitseisen in het Bkmw 2009 gekoppeld aan de uitoefening van de bevoegdheid tot vaststelling van een waterplan op grond van de Wet op de waterhuishouding (vanaf 1 januari 2010 de Waterwet). In de plannen moeten bijgevolg alle maatregelen worden opgenomen, die noodzakelijk zijn om de doelstellingen van artikel 4 Krw te realiseren. De Wet op de waterhuishouding en het op de Waterwet gebaseerde Waterbesluit bevatten een verplichting de in een plan opgenomen maatregelen binnen 3 jaar na de vaststelling van het plan uit te voeren. Daarmee is op juridisch verbindende wijze verzekerd dat alle maatregelen worden getroffen om de doelstellingen van artikel 4 Krw te realiseren. Aldus is ook volgens het nationale recht sprake van een resultaatsverplichting. Zo nodig kunnen in de looptijd van het plan extra maatregelen worden genomen of maatregelen afvallen. Ook de Krw voorziet in die mogelijkheid, blijkens bijlage VII, onder B, Krw. Ook op dit punt is de nota van toelichting naar aanleiding van het advies van de Raad verduidelijkt.
- 4.1 De verplichting van de Krw om de nodige maatregelen te nemen om de goede watertoestand of afwijkende milieudoelstelling te realiseren, is momenteel als volgt geregeld. Door de koppeling aan de milieukwaliteitseisen voor de goede watertoestand aan de waterplannen moeten in die plannen alle daartoe noodzakelijke maatregelen worden opgenomen. Deze maatregelen moeten volgens de Wet op de waterhuishouding (na 22 december 2009 het Waterbesluit) binnen 3 jaar worden uitgevoerd. Deze regeling stemt overeen met het advies van de Raad. Omdat dit al zo geregeld was, hoefde noch de tekst, noch de toelichting te worden aangepast.
- 4.2 De Raad van State adviseert voorts rechtsbescherming tegen de waterplannen op grond van de Waterwet open te stellen. Dit advies heeft geen betrekking op de waterplannen die op 22 december 2009 op grond van de Wet op de waterhuishouding moeten worden vastgesteld. De Waterwet treedt pas op 1 januari 2010 in werking en de eerstvolgende generatie waterplannen zal op grond van die wet pas op 22 december 2015 worden vastgesteld.
- Er bestaat nu al een wettelijke verplichting om waterplannen vast te stellen, waarmee de beoogde watertoestand wordt gerealiseerd. Een belanghebbende die het niet eens is met een waterplan op

grond van de Wet op de waterhuishouding, kan daartegen niet rechtstreeks bij de rechter beroep aantekenen. Wel kan hij zijn bezwaren tegen het plan naar voren brengen in een beroep tegen een besluit, waarin ter motivering van het besluit aan het plan wordt gerefereerd. Bovendien is in het Waterbesluit, net als in de eerdere waterwetgeving het geval was, uitdrukkelijk geregeld dat bij verlening van een watervergunning rekening met de waterplannen moet worden gehouden, zodat de doorwerking van die plannen naar besluiten is verzekerd en ook door de rechter kan worden getoetst (zie verder punt 4.3). De rechter kan dan het achterliggende plan toetsen op conformiteit met de Krw. Dit moet van geval tot geval worden bekeken. Er wordt dus vooralsnog voldoende rechtsbescherming tegen de waterplannen geboden, zij het indirect. Of ook een direct beroep tegen de waterplannen mogelijk moet worden gemaakt, zal nader worden bestudeerd. Bij een bevestigende beantwoording van deze vraag zal de Waterwet met het oog op de eerstvolgende ronde van waterplannen tijdig worden aangepast. Vooralsnog zal de burger inderdaad, zoals de Raad aangeeft, een actie uit onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter moeten instellen indien hij, los van een concreet uitvoeringsbesluit waardoor hij als belanghebbende wordt geraakt, van mening is dat een waterplan tekortschiet of ten onrechte niet is opgesteld. Het betreft hier overigens niet een onderwerp dat in het ontwerp-besluit aan de orde komt. De Raad heeft kennelijk van de gelegenheid gebruik willen maken om alsnog op te wijzen op een punt dat hij in het kader van de advisering over de Waterwet en het Waterbesluit niet aan de orde heeft gesteld, maar dat zijns inziens toch nadere aandacht behoeft. In het kader van het onderhavige besluit kan niet worden voorzien in een regeling zoals de Raad voorstelt, omdat hiervoor een wetswijziging nodig zou zijn.

- 4.3 Om een herhaling van het luchtkwaliteitsdossier te voorkomen, zijn de milieukwaliteitseisen in het ontwerp-besluit alleen gekoppeld aan besluiten tot vaststelling van een waterplan en niet aan individuele lozingsvergunningen. Een ruimere koppeling wordt in de Krw niet voorgeschreven. Het betoog van de Raad dat de waterkwaliteit relevant kan zijn voor lozingsvergunningen, wordt onderschreven. In de meeste gevallen zal vergunningverlening echter niet relevant zijn voor de watertoestand op het niveau van een waterlichaam. In het brongerichte beleid worden namelijk de best beschikbare technieken voorgeschreven. Bovendien wordt voorts bij het verlenen van lozingsvergunningen de emissie/immissietoets gehanteerd ter bescherming van de lokale waterkwaliteit. Hierdoor is vanuit puntlozingen waarvoor de vergunningplicht geldt in de meeste gevallen geen noemenswaardige verontreiniging meer mogelijk, zeker niet op het niveau van het waterlichaam waarop de milieukwaliteitseisen zich richten. In het effectgerichte beleid zal doorwerking van de milieukwaliteitseisen naar de vergunningverlening via de waterplannen daarom doorgaans niet nodig zijn. Indien uit de monitoringsresultaten echter blijkt dat bijvoorbeeld door cumulatie ook in de sfeer van het vergunningenbeleid maatregelen nodig zijn, worden deze in de waterplannen opgenomen. Het is niet meer dan logisch dat het bevoegd gezag daar dan ook rekening mee houdt bij de vergunningverlening. In de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding is momenteel nog uitdrukkelijk geregeld dat bij de verlening van een vergunning op grond van die wetten met de waterplannen rekening moet worden gehouden. Vanwege de vanzelfsprekendheid dat het bevoegd gezag voor de vergunningverlening zich aan zijn eigen plannen houdt, was een dergelijke bepaling niet meer opgenomen in de Waterwet. Dit volgt ook al uit de Algemene wet bestuursrecht. Overeenkomstig het advies van de Raad zal de bepaling alsnog weer worden opgenomen in het Waterbesluit. De huidige regeling en praktijk zullen dus worden voortgezet. Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de nota van toelichting bij het ontwerp-besluit in bovenstaande zin uitgebreider ingegaan op de rol van de waterplannen als toetsingskader voor lozingsvergunningen. Het betoog van de Raad dat de doorwerking van de waterplannen naar de vergunningverlening niet moet worden gezien als een rechtstreekse koppeling van de milieukwaliteitseisen voor de goede watertoestand aan de vergunningbesluiten, wordt uiteraard van harte onderschreven.
- 4.4 De doorwerking van milieukwaliteitseisen en daarvan in de waterplannen afgeleide milieudoelstellingen naar de ruimtelijke ordening is vergelijkbaar. De waterplannen zijn voor de ruimtelijke aspecten structuurvisies in de zin van de Wet ruimtelijke ordening. Het spreekt vanzelf dat het bevoegd gezag daar bij de vaststelling van een bestemmingsplan naar kijkt. Daarnaast is er een verplichte watertoets van bestemmingsplannen door de waterbeheerder. Gedurende de eerste planperiode zal worden nagegaan of een versterking van de doorwerking van de waterplannen bij de vaststelling van bestemmingsplannen nodig is voor de realisatie van de beoogde waterkwaliteit.
5. Zoals de Raad terecht opmerkt moet een afwijking van de vereiste goede watertoestand volgens de Krw voor elk waterlichaam afzonderlijk worden gemotiveerd. Deze motivering kan ook voor verschillende waterlichamen tegelijk worden gegeven. De motivering moet dan ook voor de afzonderlijke waterlichamen toereikend zijn om het gebruik van de door de Krw geboden afwijkingmogelijkheid te rechtvaardigen. De motivering van het gebruik van een afwijkingmogelijkheid wordt overeenkomstig de artikelen 11 en 13 Krw opgenomen in de waterplannen op rijksniveau (rijkswateren) en provinciaal niveau (regionale wateren). Het resultaat van een afwijking van de milieukwaliteitseis is zelf niet opnieuw een milieukwaliteitseis. Door de toepassing van de milieukwaliteitseis bij de uitoefening van de bevoegdheid om een waterplan vast te



stellen, is de eis 'uitgewerkt'. Zij is pas weer relevant wanneer de waterplannen na 6 jaar opnieuw moeten worden vastgesteld. Dan moeten de waterplannen weer een maatregelenpakket omvatten, dat toereikend is om de vereiste waterkwaliteit te realiseren. Gedurende de planperiode vindt monitoring plaats. Aan het eind van de planperiode wordt gecontroleerd of de maatregelen die zijn genomen, het gewenste resultaat hebben opgeleverd. Mocht gedurende de planperiode blijken dat de maatregelen niet voldoende zullen zijn, dan moeten zo mogelijk extra maatregelen worden genomen om de vereiste waterkwaliteit te realiseren. Volgens het ontwerp-besluit is sprake van een richtwaarde die uitsluitend aan de vaststelling van een waterplan is gekoppeld. Na de vaststelling van het plan overeenkomstig de richtwaarde, al dan niet met gebruikmaking van de door de Krw geboden afwijkmogelijkheden, is deze milieukwaliteitseis 'uitgewerkt'. Uit artikel 5.4 van de Wet milieubeheer volgt dat de redenen voor afwijking van een richtwaarde worden vermeld in het besluit waaraan de eis is gekoppeld. De toepassing van de richtwaarde leidt dus niet tot het ontstaan van een nieuwe milieukwaliteitseis die zelf ingevolge hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer ook weer aan een bevoegdheid moet worden gekoppeld. Omdat geen sprake is van milieukwaliteitseisen is het ook niet nodig de milieudoelstellingen die in afwijking van de richtwaarden in het waterplan zijn opgenomen, bij algemene maatregel van bestuur (rijkswateren) of bij provinciale verordening (regionale wateren) te stellen, zoals de Raad adviseert. Het staat de provinciale wetgever overigens vrij om op grond van artikel 5.5 van de Wet milieubeheer zo nodig bij provinciale verordening milieukwaliteitseisen vast te stellen of milieukwaliteitseisen aan andere bevoegdheden dan de vaststelling van een waterplan te koppelen. Voor de implementatie van de Krw is dit echter niet noodzakelijk.

Artikel 11, vijfde lid, Krw wordt geïmplementeerd via het monitoringsprogramma. Indien er aanleiding is om strengere milieukwaliteitseisen vast te stellen, zal het onderhavige besluit gewijzigd moeten worden, dan wel de desbetreffende waterplannen aangevuld. Dit laatste hoeft niet te worden geregeld, omdat het waterplan door de koppeling aan de milieukwaliteitseisen alle maatregelen moet bevatten, die nodig zijn voor de realisatie van de goede watertoestand dan wel de afwijkende milieudoelstelling die in het waterplan zelf is opgenomen. Daarnaast is artikel 5.1, vijfde lid, Wm van belang, waarin is bepaald dat milieukwaliteitseisen regelmatig moeten worden geëvalueerd en geactualiseerd. Volgens artikel 17 moet dit in elk geval om de zes jaar gebeuren. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de nota van toelichting in deze zin aangevuld.

6. De mogelijkheid van saldering tussen waterlichamen of tussen stoffen, die in het ontwerp-besluit was opgenomen, is naar aanleiding van het advies van de Raad geschrapt. De Raad onderkent weliswaar dat de beoogde vormen van saldering tot verbetering van de watertoestand in een stroomgebiedsdistrict kunnen leiden, maar ziet hiervoor in de tekst van de Krw geen aanknopingspunten. Het vereiste van geen achteruitgang moet namelijk per stof of kwaliteitselement en per waterlichaam worden toegepast.

Met de mogelijkheid van saldering was beoogd de algehele watertoestand van waterlichamen in een stroomgebiedsdistrict te verbeteren. Een voorbeeld van saldering tussen waterlichamen is de verplaatsing van een rioolwaterzuiveringsinstallatie of bedrijf naar een nieuwe locatie, zodat door toepassing van betere technieken de verontreiniging kan worden verminderd. Een voorbeeld van saldering tussen stoffen is de vervanging van een of meer bestrijdingsmiddelen door een nieuw bestrijdingsmiddel dat voor de waterkwaliteit minder schadelijk is.

Ik ben nog steeds van mening dat dergelijke vormen van saldering in de geest van de Krw zijn en niet bij voorbaat uitgesloten moeten worden. Op dit moment wordt in de waterplannen echter nog geen gebruik van saldering gemaakt. De reden hiervan is dat het tot nu toe mogelijk is gebleken in de waterplannen via maatwerk te voorkomen dat achteruitgang van de watertoestand optreedt. De Raad is voorts van mening dat de waterkwaliteit voor een stof of kwaliteitselement waarvoor een waterlichaam in de slechtste toestandsklasse verkeert, niet verder meer mag verslechteren. In het ontwerp-besluit was daarentegen bepaald dat dit nog wel beperkt mogelijk is, voor zover de doelstellingen voor het waterlichaam hierdoor niet in gevaar worden gebracht. Hiervoor kan de Raad in de Krw geen aanknopingspunten vinden. Deze mogelijkheid is daarom geschrapt. In de laagste toestandsklasse mag de kwaliteit van het waterlichaam niet verslechteren. Dit wil echter niet zeggen dat elke minieme verandering van de waterkwaliteit, zoals een nauwelijks meetbare stijging van het gehalte van een stof in het oppervlaktewater, als een verslechtering moet worden aangemerkt. Wanneer een extra verontreiniging van het water of negatieve verandering van een ecologisch kwaliteitselement daadwerkelijk als een verslechtering van de kwaliteit van het waterlichaam moet worden aangemerkt zal in het monitoringsprogramma nader worden uitgewerkt.

Mocht er in de toekomst alsnog behoefte ontstaan om nadere uitwerkingen van het principe van geen achteruitgang in Nederlandse wetgeving op te nemen, dan zal daarover contact worden opgenomen met de Commissie. Vooral nog ga ik er van uit dat eventuele knelpunten in de praktijk via maatwerk kunnen worden opgelost.

7. Het advies van de Raad om nauwkeuriger te verwijzen naar de richtlijnbeoordelingen inzake monitoring is niet opgevolgd. In het ontwerp-besluit is sprake van een monitoringsprogramma, dat in artikel 5.3, derde lid, van de Wet milieubeheer is omschreven als een monitoringsprogramma in de zin van artikel 8 Krw. Het programma moet voldoen aan alle eisen die daaraan in de





Krw zijn gesteld, geen enkele uitgezonderd. Dit is nodig om de nakoming van de richtlijnverplichtingen in het nationale recht te verzekeren. Er is een dermate groot aantal bepalingen in de richtlijnen opgenomen, die op enigerlei betrekking hebben op monitoring, dat een verwijzing naar de afzonderlijke bepalingen weinig duidelijkheid zou bieden. Bovendien zijn er ook bepalingen waaruit indirect eisen aan de monitoring volgen, ook al wordt monitoring daarin niet uitdrukkelijk genoemd. Een voorbeeld hiervan is de gedetailleerde uitwerking van de goede ecologische toestand, zoals deze in het intercalibratieproces tussen de betrokken lidstaten tot stand is gekomen. Om bij de opstelling en de uitvoering van het monitoringsprogramma de nodige flexibiliteit te behouden en telkens aan alle op Europees niveau nog te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot monitoring hoofd te kunnen bieden, heeft een algemene verwijzing in het ontwerp-besluit naar de toepasselijke richtlijnbevestigingen de voorkeur. Zo worden nog wijzigingen verwacht van het intercalibratiebesluit van de Europese Commissie<sup>3</sup>. De grondslag voor de regeling van de monitoring in deze amvb ligt in de Wet milieubeheer en is niet afhankelijk van de richtlijnbevestigingen, omdat niet buiten de bevoegdheid tot regeling krachtens de Wet milieubeheer getreden kan worden. Evenmin krijgen richtlijnbevestigingen door de algemene verwijzing naar de toepasselijke richtlijnbevestigingen enige juridische betekenis in Nederland. Voor overheden en burgers gelden uitsluitend het onderhavige besluit, de daarop gebaseerde ministeriele regeling en het monitoringsprogramma. Het is de taak van de verantwoordelijke ministers om ervoor te zorgen dat het monitoringsprogramma in overeenstemming is en blijft met de eisen die daaraan bij of krachtens de richtlijnen zijn gesteld.

8. Het advies van de Raad om in de nota van toelichting een geactualiseerde alomvattende transponeringstabel op te nemen, is niet opgevolgd. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving heeft de nota van toelichting alleen op het besluit betrekking. Hoewel het praktische nut van een dergelijke transponeringstabel op zichzelf wordt onderschreven, is de nota van toelichting hiervoor dan ook niet de aangewezen plaats. De transponeringstabel die in de nota van toelichting is opgenomen, heeft uitsluitend betrekking op artikelen en onderdelen daarvan, waarvan de implementatie in het onderhavige besluit plaatsvindt. In het Waterbesluit zal wel een integrale transponeringstabel worden opgenomen.
9. Overeenkomstig het advies van de Raad is in het ontwerp-besluit rekening gehouden met de komende Waterwet. Dit leidt niet tot inhoudelijke wijzigingen van het onderhavige besluit. In de Waterwet is voorzien dat de milieukwaliteitsnormen van de Krw via hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer worden geïmplementeerd.

10. De redactionele opmerkingen van de Raad zijn overgenomen.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele aanvullingen in het ontwerp-besluit op te nemen naar aanleiding van de ingebrekestelling die de Europese Commissie heeft uitgebracht over de implementatie van de Kaderrichtlijn water door Nederland.

De Europese Commissie verwijt Nederland onder meer dat niet alle definities die in artikel 2 van de richtlijn zijn opgenomen, zijn overgenomen in het nationale recht. Voor zover de definities betrekking hebben op begrippen die voorkomen in bepalingen van de richtlijn over het onderwerp dat in het ontwerp-besluit wordt geregeld, zijn de definities alsnog opgenomen. Het gaat om alle definities die betrekking hebben op aspecten van het effectgerichte beleid, dat is gericht op de beoogde toestand van waterlichamen. De begrippen zelf zijn nu ook gebruikt in de bepalingen van het ontwerp-besluit die dienen ter implementatie van de desbetreffende bepalingen van de kaderrichtlijn water. Dit is gebeurd in artikel 13, eerste lid, onder c, en de opschriften boven de bijlagen bij het ontwerp-besluit en de daarin opgenomen tabellen. De wijzigingen die verband houden met begrippen die worden gebruikt in het kader van de regeling in de kaderrichtlijn water van de ecologische toestand en het goede ecologische potentieel van oppervlaktewaterlichamen, zijn meegenomen in de aanpassing van de regeling van dit onderwerp in het ontwerp-besluit, die naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad heeft plaatsgevonden.

Van de volgende begrippen is, merendeels door verwijzing naar de richtlijn, een begripsomschrijving opgenomen: beschikbare grondwatervoorraad, binnenwateren, deelstroomgebied, gevaarlijke stoffen, kustwateren, meer, milieudoelstelling, milieukwaliteitsnorm, overgangswater, rivier, stroomgebied en verontreinigende stof. In verband hiermee is de definitie van milieukwaliteitseis en van stroomgebieddistrict aangepast.

De andere bezwaren van de Europese Commissie die betrekking hebben op het effectgerichte beleid, werden al met het ontwerp-besluit ondervangen. Het gaat met name om de implementatie van de artikelen 4 en 7 Krw.

Als gevolg van deze aanvullingen is inhoudelijk geen wijziging van het ontwerp-besluit opgetreden. Zij waren zuiver redactioneel van aard.

<sup>3</sup> Beschikking van de Europese Commissie van 30 oktober 2008 tot vaststelling van de indelingswaarden voor de monitoringssystemen van de lidstaten die het resultaat zijn van de intercalibratie, overeenkomstig richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad.



---

Ik moge U hierbij, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat en mijn ambtgenoot van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, het gewijzigde ontwerp-besluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J.M. Cramer.*