

## NOTA VAN TOELICHTING

### **Inhoudsopgave**

|   |           |
|---|-----------|
| <i>Afkortingen van begrippen en verklarende toelichtingen bij begrippen</i> .....                               | 3         |
| <b>1. Inleiding</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>2. Eisen uit de richtlijnen</b> .....  | <b>8</b>  |
| 2.1. ALGEMENE EISEN AAN DE IMPLEMENTATIE VAN RICHTLIJNEN .....  | 8         |
| 2.2. KADERRICHTLIJN WATER .....   | 9         |
| 2.3. GRONDWATERRICHTLIJN.....   | 11        |
| 2.4. RICHTLIJN PRIORITAIRE STOFFEN .....  | 11        |
| 2.5. GUIDANCE DOCUMENTS .....   | 12        |
| <b>3. Opzet van het besluit</b> .....   | <b>12</b> |
| 3.1. GLOBALE INHOUD VAN HET BESLUIT .....   | 12        |
| 3.2. REGELING VAN MILIEUKWALITEITSEISEN IN DE WET MILIEUBEHEER .....  | 13        |
| 3.3. KOPPELING VAN DE MILIEUKWALITEITSEISEN AAN DE WATERPLANNEN .....   | 15        |
| 3.4. GEBRUIK VAN DE AFWIJKINGSMOGELIJKHEDEN IN DE WATERPLANNEN .....  | 17        |
| 3.5. DOORWERKING VAN DE MILIEUKWALITEITSEISEN VIA DE WATERPLANNEN .....   | 18        |
| 3.6. VOORBEELD VAN HET ONDERSCHIED TUSSEN HET EFFECTGERICHTE EN<br>BRONGERICHT SPOOR .....                      | 20        |
| 3.7. DE KWALITEITSEISEN KRACHTENS DIT BESLUIT EN DE BEVOEGDHEDEN<br>KRACHTENS DE WET RUIMTELIJKE ORDENING ..... | 24        |
| <b>4. Milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen</b> .....   | <b>25</b> |
| 4.1. ALGEMEEN .....   | 25        |
| 4.2. GOEDE CHEMISCHE TOESTAND VAN OPPERVLAKTEWATERLICHAMEN .....  | 26        |
| 4.3. GOEDE ECOLOGISCHE TOESTAND VAN OPPERVLAKTEWATERLICHAMEN .....  | 27        |
| 4.4. GEEN ACHTERUITGANG .....   | 32        |
| 4.5. BEOORDELING GOEDE TOESTAND OPPERVLAKTEWATERLICHAAM .....   | 34        |
| <b>5. Milieukwaliteitseisen voor grondwaterlichamen</b> .....   | <b>36</b> |
| 5.1. ALGEMEEN .....   | 36        |
| 5.2. GOEDE KWANTITATIEVE TOESTAND GRONDWATERLICHAMEN .....  | 37        |
| 5.3. CHEMISCHE TOESTAND GRONDWATERLICHAMEN: KWALITEITSNORMEN EN<br>DREMPELWAARDEN.....                          | 37        |
| 5.4. BEOORDELING GOEDE CHEMISCHE TOESTAND GRONDWATERLICHAAM.....  | 40        |
| 5.5. GEEN ACHTERUITGANG; SIGNIFICANTE EN AANHOUDENDE TRENDS .....   | 41        |
| 5.6. BODEMVERONTREINIGING.....  | 41        |
| <b>6. Beschermde gebieden en bijzondere functies</b> .....  | <b>44</b> |
| 6.1. BESCHERMDE GEBIEDEN .....  | 44        |
| 6.2. DRINKWATER .....   | 45        |
| 6.3. NATURA 2000-GEBIEDEN .....   | 50        |
| <b>7. Toepassen uitzonderingen</b> .....  | <b>51</b> |
| 7.1. ALGEMEEN .....   | 51        |

|   |            |
|---|------------|
| 7.2. KUNSTMATIGE EN STERK VERANDERDE WATERLICHAMEN, EN HET GOEDE ECOLOGISCHE POTENTIEEL .....                                 | 54         |
| 7.3. TERMIJNVERLENGING EN DOELVERLAGING .....   | 56         |
| 7.4. TIJDELIJKE ACHTERUITGANG EN ACHTERUITGANG DOOR NIEUWE ACTIVITEITEN .....   | 58         |
| <b>8. Monitoring.....</b>   | <b>60</b>  |
| <b>9. Bestuurlijke rolverdeling .....</b>   | <b>66</b>  |
| 9.1. VERANTWOORDELIJKHEDEN BESTUURSORGANEN .....  | 66         |
| 9.2. STURINGSMOGELIJKHEDEN .....  | 67         |
| 9.3. PROVINCIALE MILIEUVERORDENING .....  | 69         |
| <b>10. Gevolgen voor overige regelgeving.....</b>   | <b>69</b>  |
| 10.1. EUROPESE REGELGEVING .....  | 69         |
| 10.2. NATIONALE REGELGEVING .....   | 70         |
| <b>11. Terugdringen van de administratieve lasten.....</b>  | <b>70</b>  |
| <b>12. Bedrijfs- en milieueffecten.....</b>   | <b>71</b>  |
| 12.1. BEDRIJFSEFFECTEN .....  | 71         |
| 12.2. MILIEUEFFECTEN .....  | 72         |
| <b>13. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.....</b>   | <b>73</b>  |
| 13.1. NATIONAAL.....  | 73         |
| 13.2. INTERNATIONAAL.....   | 76         |
| <b>14. Inspraak.....</b>  | <b>79</b>  |
| <b>II. ARTIKELEN.....</b>   | <b>82</b>  |
| <b>BIJLAGE BIJ NOTA VAN TOELICHTING.....</b>  | <b>100</b> |
| IMPLEMENTATIE-TABELLEN VOOR DE BEPALINGEN VAN DE KRW, GWR EN RPS DIE VIA HET ONDERHAVIGE BESLUIT WORDEN GEÏMPLEMENTEERD ..... | 100        |

## I. ALGEMEEN

| <b>Afkortingen van begrippen en verklarende toelichtingen bij begrippen</b> |  |
|---|--|
| amvb  | algemene maatregel van bestuur   |
| beheerplan voor de regionale wateren  | beheerplan vastgesteld op grond van artikel 4.6, eerste lid van de Waterwet, dat op regionale wateren betrekking heeft   |
| beheerplan voor de rijkswateren   | beheerplan vastgesteld op grond van artikel 4.6, eerste lid, van de Waterwet, dat op rijkswateren betrekking heeft   |
| 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, het besluit waarbij deze nota van toelichting behoort. Hierin wordt het Bkmw 2009 aangeduid als 'dit besluit' of 'het onderhavige besluit'.  |
| 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 stroomgebiedbeheerplan verspreid opgenomen in de verschillende waterplannen op grond van de <u>Waterwet</u> . Alle maatregelen samen vormen het |

<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).

|                           |  |
|---------------------------|--|
|                           | 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 waterkwaliteit van waterlichamen 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. Brongerichte milieudoelstellingen gelden voor alle wateren. |
| 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  |
| regionale wateren         | oppervlaktewaterlichamen die bij een waterschap in beheer zijn   |
| rijkswateren              | oppervlaktewaterlichamen die bij het Rijk in beheer zijn   |
| Rps                       | Richtlijn prioritaire stoffen <sup>4</sup>   |
| stroomgebiedbeheerplan    | stroomgebiedbeheerplan als bedoeld in artikel 13 Krw. In Nederland is het stroomgebiedbeheerplan opgenomen in het nationale waterplan (artikel 4.1, derde lid, Waterwet).  |
| waterplan                 | plan op grond van de Waterwet, te weten het nationale waterplan, beheerplan voor de rijkswateren, regionale waterplan of beheerplan voor de regionale wateren.   |
| Wm                        | Wet milieubeheer   |
| Wro                       | Wet ruimtelijke ordening   |
| nieuwe zwemwaterrichtlijn | zwemwaterrichtlijn <sup>5</sup>  |
| oude zwemwaterrichtlijn   | zwemwaterrichtlijn <sup>6</sup>  |

<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

Ter inleiding wordt in deze paragraaf de algemene systematiek van dit besluit kort weergegeven.

In dit besluit worden ter implementatie van de Krw en de op deze richtlijnen gebaseerde Gwr en Rps eisen gesteld waaraan de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Nederland in beginsel moet voldoen.

De door de richtlijnen vereiste kwaliteit is de zogenaamde goede watertoestand, die eind 2015 moet zijn gehaald. Deze wordt bepaald volgens wetenschappelijke criteria, zonder dat bij de bepaling daarvan rekening mag worden gehouden met maatschappelijke afwegingen. In het onderhavige besluit zijn milieukwaliteitseisen opgenomen, die de goede watertoestand weergeven.

De milieukwaliteitseisen richten zich op de stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's die volgens de Krw voor elk stroomgebied moeten worden opgesteld, voor het eerst eind 2009. In Nederland zijn dit de waterplannen op grond van de Waterwet. Dit betekent dat in deze plannen alle maatregelen moeten worden opgenomen, die nodig zijn om de vereiste waterkwaliteit te realiseren.

Indien bij de opstelling van de waterplannen blijkt dat de goede watertoestand zoals door het onderhavige besluit wordt vereist, niet kan worden gerealiseerd omdat bepaalde maatregelen niet haalbaar of niet betaalbaar zijn, kan in het waterplan een gemotiveerd beroep worden gedaan op een van de uitzonderingsmogelijkheden van de Krw. De maatschappelijke afwegingen of de maatregelen die nodig zijn om de goede watertoestand te realiseren, ook daadwerkelijk genomen zullen worden, heeft derhalve niet plaatsgevonden bij de opstelling van het onderhavige besluit maar bij de voorbereiding van de waterplannen. Deze plannen kennen ook uitgebreide inspraakmogelijkheden. Toepassing van een uitzonderingsmogelijkheid in de waterplannen kan leiden tot het nastreven van een goed potentieel (waarbij rekening is gehouden met de effecten van onomkeerbare fysieke ingrepen), doelfasering (waarbij de vereiste waterkwaliteit niet al in 2015 maar pas in 2021 of in 2027 wordt gehaald) of doelverlaging (waarbij een vastgestelde, minder goede waterkwaliteit niet wordt gehaald).

Nederland maakt van deze mogelijkheden voor veel waterlichamen gebruik.

In de eerste plaats zijn vrijwel alle oppervlaktewateren in Nederland als gevolg van menselijke ingrepen sterk veranderde wateren of kunstmatige wateren. De goede ecologische toestand van een vergelijkbaar type natuurlijk water kan hier niet worden bereikt zonder de ingrepen weer ongedaan te maken. Dit wordt door de Krw echter niet vereist indien met een ingreep vitale maatschappelijke belangen zijn gemoeid. Wel moet in de waterplannen worden gemotiveerd welke maatschappelijk belangen met de handhaving van de menselijke ingrepen zijn gediend en waarom zij niet op andere wijze kunnen worden geborgd zodat de negatieve invloed op de waterkwaliteit wordt verminderd.

In de tweede plaats is het voor een beperkt aantal stoffen niet mogelijk aan de eisen te voldoen. Het gaat hier vooral om enkele hardnekkige probleemstoffen uit diffuse bronnen (de landbouw) en rwzi's (rioolwaterzuiveringsinstallaties).

De wettelijke grondslag voor het stellen van de waterkwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen, is artikel 5.1, eerste lid, Wm. Artikel 5.1, derde lid, Wm schrijft voor dat wordt aangegeven of de waterkwaliteitseisen de status van grenswaarden hebben, waarvan niet mag worden afgeweken, dan wel richtwaarden, waarvan in bepaalde omstandigheden ('gewichtige redenen' of de in artikel 4 Krw genoemde redenen) mag worden afgeweken. Omdat de Krw uitdrukkelijk uitzonderingsmogelijkheden bevat waarin de goede watertoestand niet eind 2015 hoeft te zijn gehaald, zijn de waterkwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen, richtwaarden. Hiermee wordt aangegeven dat de voorgeschreven waterkwaliteit niet hoeft te worden gerealiseerd in gevallen waarin volgens de Krw een uitzondering mag worden gemaakt. Andere uitzonderingen dan overeenkomstig artikel 4 Krw zijn niet toegestaan, zoals uitdrukkelijk is bepaald in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige besluit. Artikel 5.2, eerste lid, Wm schrijft verder voor dat de milieukwaliteitseisen worden gekoppeld aan de uitoefening van een bevoegdheid (de zogenaamde koppeling). In dit besluit zijn de waterkwaliteitseisen gekoppeld aan de vaststelling van de waterplannen. Dit betekent dat de waterplannen een maatregelenpakket moeten omvatten, waarmee de vereiste kwaliteit wordt gehaald, tenzij in het waterplan een gemotiveerd beroep wordt gedaan op een uitzonderingsmogelijkheid van de Krw. Krachtens artikel 4.6, derde lid, en 8.1 van het Waterbesluit geldt de verplichting dat de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen, binnen 3 jaar operationeel zijn. Met dit samenstel van bepalingen is verzekerd dat in Nederland alle maatregelen worden genomen die nodig zijn om de beoogde watertoestand tijdig te realiseren, zoals de Krw voorschrijft.

De maatregelen die in de waterplannen worden opgenomen, zijn voor een groot deel feitelijke maatregelen, zoals de vervanging van een verharde door een natuurlijke oever of de aanleg van een vistrap, maar kunnen bijvoorbeeld ook bestaan uit een aangescherpt vergunningenbeleid voor lozingen. In dat geval moet bij de vergunningverlening uiteraard rekening met het waterplan worden gehouden. De keuze welke maatregelen het meest kosteneffectief zijn om de vereiste waterkwaliteit te realiseren, wordt in de waterplannen gemaakt. De vergunningen worden dus niet rechtstreeks aan de milieukwaliteitseisen getoetst. Hetzelfde geldt voor andere besluiten waarmee toestemming wordt gegeven voor activiteiten die negatieve gevolgen voor de waterkwaliteit kunnen hebben, zoals bestemmingsplannen. Negatieve gevolgen bestaan niet alleen uit lozingen van verontreinigende stoffen maar ook uit fysieke ingrepen.

Hiermee onderscheidt de aanpak in het onderhavige besluit zich van de aanpak die aanvankelijk in het luchtkwaliteitsdossier (fijn stof) werd gevolgd. Daarin moest elk toestemmingsbesluit wel rechtstreeks aan de milieukwaliteitseis voor de fijn stofconcentratie in de lucht worden getoetst. Indien de vereiste luchtkwaliteit niet werd bereikt, kon voor de activiteit geen toestemming worden gegeven, ook niet als toereikende maatregelen in het vooruitzicht waren gesteld, waardoor per saldo wel aan de milieukwaliteitseis zou worden voldaan.

In het onderhavige besluit wordt de weg gevolgd die de wetgever later ook in het luchtkwaliteitsdossier is ingeslagen, waarbij op planniveau een maatregelenpakket wordt samengesteld waarmee, rekening houdend met negatieve ontwikkelingen als gevolg van nieuwe activiteiten, de vereiste waterkwaliteit aan het eind van de planperiode per saldo wordt gehaald.

## **2. Eisen uit de richtlijnen**

### **2.1. Algemene eisen aan de implementatie van richtlijnen**

Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG<sup>7</sup> moeten bepalingen van richtlijnen door middel van juridische verbindende maatregelen, lees regelgeving, worden geïmplementeerd. Dit houdt in dat onder meer de door de Krw, Gwr en Rps vereiste waterkwaliteit wettelijk geregeld zal moeten worden, op de wijze die in deze richtlijnen is aangegeven. 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. Daarbij is er uitdrukkelijk voor gekozen de bestaande bestuurlijke organisatie van het waterbeheer te handhaven.<sup>8</sup> Niet alle bepalingen van de Krw zijn in de Implementatiewet Krw geïmplementeerd. Wat betreft de bepalingen over de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw was in de Implementatiewet Krw voorzien in regelgeving in het kader van hoofdstuk 5 Wm. Daartoe dient het onderhavige besluit.

De uitgangspunten van de Implementatiewet Krw zijn ook weer gehanteerd bij het opstellen van dit besluit. Het besluit bevat dus geen aanvullend nationaal beleid, maar beperkt zich tot hetgeen minimaal vereist is voor een juiste en volledige implementatie van de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw, Gwr en Rps.

Bij het opstellen van het besluit is tevens rekening gehouden met de ingebrekestelling die Nederland in oktober 2009 van de Europese Commissie heeft ontvangen in verband met een onvolledige implementatie van de Krw. De Commissie mist in de Nederlandse regelgeving allereerst een groot aantal begripsomschrijvingen. Voor zover deze begrippen betrekking hebben op de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw zijn deze begripsomschrijvingen opgenomen in het onderhavige besluit, merendeels onder verwijzing naar de begripsomschrijvingen zoals deze in de richtlijn zijn gegeven.

Voorts zijn volgens de Commissie de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw nog niet in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd. Hierin wordt eveneens voorzien met het onderhavige besluit, waarmee de meeste punten van kritiek in de ingebrekestelling kunnen worden geparceerd.

Teneinde onbedoelde afwijkingen van richtlijnbeoordelingen te voorkomen, is daar in dit besluit zoveel mogelijk naar verwezen. Hierdoor geldt de letterlijke richtlijntekst, in het bijzonder op belangrijke punten als de afwijkingmogelijkheden van artikel 4 Krw. Het Europese Hof van Justitie stelt op dergelijke punten zeer strikte eisen aan de vrijwel letterlijke omzetting van Europese bepalingen in het nationale recht. Met het oog hierop is in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige besluit nog eens

---

<sup>7</sup> Arrest van het Hof van Justitie van de EG van 10 mei 2001 in zaak C-152/98.

<sup>8</sup> Memorie van toelichting bij de Implementatiewet kaderrichtlijn water, Kamerstukken II 2002/03, 28 808, nr. 3, p. 20.



uitdrukkelijk bepaald dat geen andere afwijkingen van de in dit besluit opgenomen milieukwaliteitseisen zijn toegestaan dan waarin artikel 4 Krw voorziet, en dat bij de toepassing daarvan aan alle in de Krw daaraan gestelde voorwaarden moet worden voldaan. Hiermee wordt ook duidelijk aangegeven dat het begrip richtwaarde in dit besluit naast de afwijkingsmogelijkheden van de Krw geen andere inherente afwijkingsmogelijkheden 'om gewichtige redenen' behelst.

In het hiernavolgende wordt een overzicht gegeven van de hoofdpunten van de Krw, Gwr en Rps en de implementatie hiervan door Nederland.

## **2.2. 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 (artikel 1.2 Waterwet en artikel 1.2 Waterbesluit). 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 watereenheden met dezelfde karakteristieken worden aangewezen: de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen. De waterlichamen moeten worden vermeld in het stroomgebiedbeheerplan (bijlage VII Krw<sup>9</sup>). Volgens artikel 4.5 van het Waterbesluit worden de oppervlaktewaterlichamen die in beheer zijn bij het Rijk, aangewezen in het nationale waterplan. De overige, regionale, wateren worden volgens artikel 4.10 van het Waterbesluit aangewezen in het regionale waterplan, evenals de grondwaterlichamen. De waterlichamen zijn het aangrijpingspunt voor het waterbeheer dat wordt aangestuurd via de milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn gesteld.

Een stroomgebiedbeheerplan moet voor elk stroomgebieddistrict om de zes jaar worden vastgesteld (artikel 13 Krw).<sup>10</sup> In dit plan wordt aangegeven hoe de lidstaat de milieudoelstellingen voor het stroomgebieddistrict denkt te gaan realiseren.<sup>11</sup> De stroomgebiedbeheerplannen zijn in Nederland opgenomen in het nationale waterplan (artikel 4.1, derde lid, Waterwet). Aan het plan moet een maatregelenprogramma

---

<sup>9</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>10</sup> Zie onder meer: Guidance on the planning process, February 2003.

<sup>11</sup> In bijlage VII Krw is meer in detail aangegeven wat de inhoud van een stroomgebiedbeheerplan moet zijn. Verspreid over de Krw worden belangrijke vereisten aan de inhoud gesteld.

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. Het maatregelenprogramma bestaat in Nederland uit de optelsom van alle maatregelen die ter implementatie van artikel 11 Krw in de waterplannen op grond van de Waterwet zijn opgenomen (te weten het nationale waterplan, het beheerplan voor de rijkswateren, de regionale waterplannen en de beheerplannen voor de regionale wateren). 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>12</sup>

De milieudoelstellingen van de Krw zijn weergegeven in artikel 4 Krw. De Krw bepaalt onder meer dat uiterlijk 22 december 2015 voor alle oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen in principe een goede oppervlaktewatertoestand, onderscheidenlijk goede grondwatertoestand, moet zijn bereikt. Deze milieudoelstellingen geven invulling aan het effectgerichte beleid en hebben de waterlichamen als aangrijpingspunt. Daarnaast kent de Krw milieudoelstellingen die invulling geven aan het bronngerichte beleid, waaronder het tegengaan en beperken van lozingen, emissies en verliezen van bepaalde verontreinigende stoffen wordt verstaan. De bronngerichte milieudoelstellingen hebben betrekking op alle wateren. Zij worden niet via dit besluit geïmplementeerd. Activiteiten die tot dergelijke verontreiniging kunnen leiden, vallen onder algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit, of zijn vergunningplichtig, veelal op grond van de Waterwet.

De milieudoelstellingen voor de goede watertoestand moeten objectief worden onderbouwd volgens de beste wetenschappelijke kennis die voorhanden is.<sup>13</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 wanneer bij het opstellen van de maatregelenprogramma's blijkt dat de effectgerichte milieudoelstellingen niet gehaald kunnen worden om redenen die zijn weergegeven in artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw (zie hoofdstuk 7 van deze toelichting). In een dergelijk geval kan van de doelstelling worden afgeweken. Voor rijkswateren worden afwijkingen gemotiveerd opgenomen in het beheerplan voor de rijkswateren, voor regionale wateren gebeurt dit in het regionale waterplan. De gevallen waarin gebruik is gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden zullen tevens worden vermeld in het stroomgebiedbeheerplan (conform bijlage VII, onderdeel A, punt 5, Krw), zoals opgenomen in het nationale waterplan.

---

<sup>12</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.

<sup>13</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.

De Krw kent 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. Het monitoringsprogramma is inmiddels operationeel en er vindt conform dit programma monitoring plaats. Met het onderhavige besluit worden ter implementatie van de effectgerichte milieudoelstellingen van artikel 4 Krw de milieukwaliteitsnormen vastgesteld. Dit zijn milieukwaliteitseisen in de vorm van richtwaarden in de zin van artikel 5.1, derde lid, Wm. Met deze richtwaarden moet rekening worden gehouden bij de opstelling van de waterplannen op grond van de Waterwet. De in de waterplannen opgenomen maatregelen moeten op 22 december 2012 operationeel zijn (artikel 11, zevende lid, Krw). De in dit besluit opgenomen effectgerichte 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).

### **2.3. 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 ook weer alleen de effectgerichte milieudoelstellingen van de Gwr geïmplementeerd, in de vorm van milieukwaliteitseisen op grond van artikel 5.1 Wm, die gekoppeld zijn aan de waterplannen op grond van de Waterwet. De brongerichte milieudoelstellingen worden in Nederland geïmplementeerd met bestaande regelgeving, zowel algemene regels als vergunningplichten.

### **2.4. 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 omdat het hier om brongerichte milieudoelstellingen gaat.

De Rps bevat daarnaast ook weer milieukwaliteitsnormen. Deze effectgerichte milieudoelstellingen worden wel met het onderhavige besluit geïmplementeerd, ook weer in de vorm van milieukwaliteitseisen op grond van artikel 5.1 Wm, die gekoppeld zijn aan de waterplannen op grond van de Waterwet.

## **2.5. 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 in de eerste plaats praktische informatie gegeven over een aantal technische aspecten van de richtlijnen. Daarnaast behelzen de richtsnoeren afspraken tussen de lidstaten en de Europese Commissie op welke wijze zij omgaan met onderdelen van de richtlijnen, die anders, zelfs binnen internationaal gedeelde stroomgebiedsdistricten, tot inconsistente interpretatie en uitvoering aanleiding kunnen geven. Het instrument richtsnoeren is ook bij andere richtlijnen niet onbekend, maar in het geval van de Krw, Gwr en Rps is een uitzonderlijk groot aantal richtsnoeren vastgesteld dan wel in voorbereiding. Dit geeft niet alleen aan dat de richtlijnen complex zijn, maar ook dat internationale samenwerking, afstemming en coördinatie belangrijk zijn. De aanpak van de richtlijnen is namelijk gericht op een samenhangend waterbeheer binnen de internationale stroomgebiedsdistricten. De richtsnoeren kunnen dus worden gekarakteriseerd als juridisch niet verbindende documenten die tot doel hebben in alle lidstaten een coherente implementatie van de richtlijnen te bewerkstelligen. De richtsnoeren bieden in de praktijk enige ruimte en argumenten om bij de interpretatie van de richtlijnen tot praktische oplossingen te komen. Zij bevatten geen verplichtingen, omdat deze alleen uit de richtlijnen zelf voortvloeien. De richtsnoeren kunnen evenmin afdoen aan de tekst van de richtlijnen en de uitleg die daaraan door de rechter wordt gegeven.

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/>.

## **3. Opzet van het besluit**

### **3.1. Globale inhoud van het besluit**

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 prioritaire 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 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 5.3);
  - de goede kwantitatieve watertoestand: er mag aan het grondwaterlichaam niet meer water worden onttrokken dan het jaarlijks ontvangt (zie paragraaf 5.2);
  - stijgende trends van concentraties van stoffen: deze moeten worden omgebogen (zie paragraaf 5.5)
- 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).

Tot slot bevat dit besluit bepalingen inzake de monitoring van de watertoestand. Er wordt ten behoeve van de monitoring invulling gegeven aan het vereiste van geen achteruitgang van de watertoestand (zie paragraaf 4.4). Voorts zal in het kader van de monitoring worden aangegeven op welke wijze wordt vastgesteld wat de ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam is. Hiermee wordt invulling gegeven aan de algemene definities van kwaliteitselementen van de ecologische toestand die in bijlage V Krw zijn opgenomen en voor de specifieke Nederlandse omstandigheden geoperationaliseerd moeten worden (zie paragraaf 4.3).

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

Artikel 5.1, eerste lid, Wm biedt de wettelijke grondslag voor het stellen van milieukwaliteitseisen. Artikel 5.2, eerste lid, Wm verplicht tot een koppeling van milieukwaliteitseisen aan bevoegdheden. Tevens moet op grond van artikel 5.1, derde lid, Wm worden aangegeven of de milieukwaliteitseisen bij de uitoefening van die bevoegdheden grenswaarden zijn die in acht moeten worden genomen (hetgeen betekent dat daarvan niet mag worden afgeweken), dan wel richtwaarden waarmee rekening moet worden gehouden (hetgeen betekent dat onder bepaalde voorwaarden wel hiervan mag worden afgeweken).

De milieukwaliteitseisen die in het onderhavige besluit zijn opgenomen, zijn richtwaarden. In het hiernavolgende zullen de redenen hiervan worden toegelicht. Volgens artikel 2, eerste lid, van dit besluit mag van deze richtwaarden alleen worden afgeweken, indien dit volgens artikel 4 Krw is toegestaan en aan alle vereisten van de desbetreffende uitzonderingsbepalingen van de richtlijn is voldaan. In paragraaf 7.1 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

Hoofdstuk 5 Wm kent slechts de keus tussen juridisch verbindende grenswaarden en richtwaarden. De wetgever heeft de niet juridisch verbindende streefwaarden destijds

niet in de wet opgenomen omdat deze de uitdrukking zijn van beleidsambities en als zodanig in beleidsdocumenten thuishoren. De wetgever beoogde met de introductie van de begrippen grenswaarde en richtwaarde duidelijkheid te geven over de betekenis en bedoeling van normen waaraan de onderdelen van het milieu waarop zij betrekking hebben, moeten voldoen. Daarom is in de wet de eis gesteld dat bij het stellen van een milieukwaliteitseis moet worden aangegeven of dit een grenswaarde dan wel een richtwaarde is. Voor de totstandkoming van deze wettelijke regeling was er sprake van een wildgroei van terminologie, waardoor vaak onduidelijk was welke doorwerking van een norm naar de praktijk werd beoogd en wat de gevolgen waren van het niet voldoen aan een norm.

Omdat volgens artikel 4 Krw uitdrukkelijk afwijkingen van de milieukwaliteitsnormen mogelijk zijn gemaakt, is in de Nederlandse context van hoofdstuk 5 Wm sprake van richtwaarden. Van grenswaarden in de zin van de Wm kan immers onder geen beding worden afgeweken. Omdat Nederland niet voor alle waterlichamen aan alle milieukwaliteitseisen kan voldoen, zou Nederland zichzelf in grote problemen brengen door voor grenswaarden te kiezen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat Nederland op slot gaat en dat sprake is van een tweede fijn stof-dossier. Grenswaarden zijn alleen al ongewenst omdat bijna alle oppervlaktewaterlichamen in Nederland vanwege menselijke ingrepen met het oog op vitale maatschappelijke functies die deze wateren moeten blijven vervullen, nooit zullen kunnen voldoen aan de vereisten voor een goede ecologische toestand van natuurlijke oppervlaktewaterlichamen. De Krw staat in artikel 4, derde lid, toe dat in dat geval van de milieukwaliteitsnorm wordt afgeweken. De Krw kent in artikel 4, vierde tot en met zevende lid, ook andere afwijkingsmogelijkheden, zowel voor oppervlaktewaterlichamen als voor grondwaterlichamen. Van deze mogelijkheden kan ook gebruik worden gemaakt indien het beschermde gebieden betreft.

De in dit besluit opgenomen richtwaarden zijn uitsluitend aan de vaststelling van een waterplan gekoppeld. Na de vaststelling van het plan overeenkomstig de richtwaarde, al dan niet met gebruikmaking van de door de Krw geboden afwijkingsmogelijkheden, is deze milieukwaliteitseis 'uitgewerkt'. Uit artikel 5.4 Wm 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 van State adviseerde.

De keuze voor richtwaarden in de zin van hoofdstuk 5 Wm is niet in strijd met de Krw. Deze richtlijn geeft namelijk niet aan of milieukwaliteitsnormen grenswaarden of richtwaarden zijn. In de Krw is slechts bepaald dat de milieukwaliteitsnormen met behulp van stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's moeten worden gerealiseerd en dat daarbij bepaalde uitzonderingsmogelijkheden mogen worden toegepast, die in artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw zijn aangegeven. Dit is precies wat in dit besluit, in samenhang met de Waterwet, ook wordt geregeld. Het begrip richtwaarde bevat daarnaast niet een inherente afwijkingsmogelijkheid waarop altijd een beroep kan worden gedaan, zoals de Raad van State in zijn advies

veronderstelde. Om dit te benadrukken is artikel 2, eerste lid, in dit besluit opgenomen, waarin is bepaald dat van een richtwaarde niet mag worden afgeweken om andere redenen dan volgens de Krw zijn toegestaan.

Overigens is het de bedoeling de werking van hoofdstuk 5 Wm in het kader van de implementatie van de Krw, Gwr en Rps te evalueren. Er zal dan ook worden gezien in hoeverre het wenselijk is om de milieukwaliteitseisen in dit besluit als grenswaarden, onderscheidenlijk richtwaarden, te benoemen. De richtlijnen bevatten deze begrippen niet. In de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG kan sprake zijn van grenswaarden, waarvan kan worden afgeweken in gevallen waarin dit volgens artikel 4 Krw is toegestaan. Omdat hoofdstuk 5 Wm deze figuur van grenswaarden met afwijkingsmogelijkheid niet kent, kunnen de begrippen grenswaarden en richtwaarden in zoverre verwarring scheppen in plaats van de duidelijkheid die de wetgever in hoofdstuk 5 Wm met een eenduidig begrippenkader juist beoogde te geven.

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

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 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. De waterplannen bevatten een totaalpakket van de noodzakelijke maatregelen.

Bij de keuze van de maatregelen worden afwegingen gemaakt tussen de aanpak van verontreiniging door bestaande puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging en ontwikkelingen die tot nieuwe verontreiniging kunnen leiden. Hoewel de situatie tussen waterlichamen sterk kan verschillen en op planniveau moet worden bekeken, kan hierover in algemene zin het volgende worden opgemerkt. Omdat bij nieuwe projecten en activiteiten standaard toepassing van de beste beschikbare technieken verplicht wordt gesteld, is de verontreiniging die hierdoor kan worden veroorzaakt nog maar zeer beperkt. Anders dan aanvankelijk in het fijn stof-dossier het geval was, ligt het daarom niet voor de hand extra strenge eisen te stellen aan nieuwe projecten en activiteiten die verder gaan dan de toepassing van de beste beschikbare technieken. De bijdrage die weigering van dergelijke ontwikkelingen aan de realisatie van de beoogde waterkwaliteit kan leveren, is in de meeste gevallen dan ook zeer beperkt. De aanpak van bestaande verontreiniging is vaak efficiënter en kosteneffectiever. Voor de verbetering van de watertoestand hoeven overigens niet altijd juridische instrumenten te worden toegepast. Veel maatregelen die tot verbetering van de watertoestand moeten leiden, zijn feitelijke maatregelen, die met name zijn bedoeld om de invloed van fysieke menselijke ingrepen op de waterkwaliteit in kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen te beperken. Op het niveau van het waterplan moet de optelsom worden gemaakt van positieve en negatieve invloeden op de waterkwaliteit die gedurende de planperiode te verwachten zijn. Dit moet aan het eind van de planperiode resulteren in het realiseren van de beoogde waterkwaliteit. Door de tussenschakeling van de waterplannen is het niet nodig om toestemmingverlening voor nieuwe ontwikkelingen rechtstreeks te toetsen aan de

milieukwaliteitseisen. De verontreiniging die door de nieuwe activiteiten kan ontstaan is immers al in het waterplan verdisconteerd. De waterplannen vormen de vertaalslag van de milieukwaliteitseisen in het maatregelenpakket, waardoor de koppeling van individuele besluiten aan de eisen overbodig is (zie hierover paragraaf 3.5). Uiteraard moeten deze individuele besluiten wel worden getoetst aan hetgeen daaromtrent in de waterplannen is opgenomen. Dit is verplicht op grond van het Waterbesluit (artikel 5.2, derde lid, voor peilbesluiten, artikel 6.1a voor watervergunningen). Daarnaast is in artikel 4.6, derde lid, en 8.1 van het Waterbesluit bepaald dat de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen binnen 3 jaar operationeel moeten zijn.

Door de koppeling van de waterkwaliteitseisen aan de waterplannen en het vereiste dat de daarin opgenomen maatregelen binnen 3 jaar operationeel moeten zijn, wordt verzekerd dat de effectgerichte milieudoelstellingen van de Krw, Gwr en Rps tijdig worden verwezenlijkt. Het beoogde resultaat houdt in dat stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's worden opgesteld en uitgevoerd, waarmee voor alle waterlichamen de milieukwaliteitsnormen worden verwezenlijkt.

De Waterwet kent een planstructuur met waterplannen op verschillende bestuursniveaus:

- op nationaal niveau: de vaststelling van het nationaal waterplan (artikel 4.1, eerste lid, Waterwet) en het beheerplan voor de rijkswateren (artikel 5, eerste lid, Waterwet) door de Ministers van V en W, van VROM en van LNV;
- op provinciaal niveau: de vaststelling van het regionale waterplan door provinciale staten (artikel 4.4, eerste lid, Waterwet);
- op regionaal niveau: de vaststelling van de beheerplannen door een kwantiteitsbeheerder of kwaliteitsbeheerder (artikel 4.6, eerste lid, Waterwet).

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 provinciale staten bij de vaststelling van een regionaal waterplan rekening houden 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 provinciale staten bij de vaststelling van een regionaal waterplan er rekening mee houden 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)

Het bevoegd gezag neemt in zijn waterplan ter verwezenlijking van de vereiste waterkwaliteit de maatregelen op waarvoor het zelf verantwoordelijk is. Het totaal aan maatregelen in alle waterplannen moet toereikend zijn om de effectgerichte milieudoelstellingen te realiseren. Voor zover het bevoegd gezag de maatregelen niet zelf neemt, kan het verwijzen naar de maatregelen die in de andere waterplannen zijn genomen of de overeengekomen maatregelen van gemeenten. Deze



milieudoelstellingen zijn de richtwaarden die zijn opgenomen in het onderhavige besluit of de in afwijking daarvan vastgestelde milieudoelstellingen. Voor de rijkswateren zijn deze milieudoelstellingen te vinden in het beheerplan voor de rijkswateren, voor de regionale wateren in de regionale waterplannen. Vervolgens wordt door monitoring overeenkomstig het monitoringsprogramma 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 stroomgebiedbeheerplan moet op grond van de Krw een samenvatting worden opgenomen van alle maatregelen die volgens de maatregelenprogramma's zullen worden getroffen. Dit gebeurt in het nationale waterplan, dat voor Nederland de stroomgebiedbeheerplannen 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, dat 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 vitale 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 (artikel 4.5, eerste lid, Waterwet), voor de regionale wateren in het regionale waterplan (artikel 4.10, eerste lid, Waterwet). In het monitoringsprogramma kan worden gespecificeerd in hoeverre de monitoringsindicatoren die daarin voor de GET zijn opgenomen, moeten worden aangepast om voor een kunstmatig of sterk veranderd waterlichaam te kunnen bepalen in hoeverre aan het GEP is voldaan en een dergelijk lichaam in een toestandsklasse van het ecologische potentieel te kunnen indelen.

Artikel 4, vierde lid, Krw (artikel 2, derde lid, van dit besluit) 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 (artikel 2, vierde lid, van dit besluit) 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 rijkswateren plaats in het beheerplan voor de rijkswateren en voor de regionale wateren in het regionale waterplan. 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 verplicht alleen het bestuursorgaan dat het plan heeft vastgesteld, tot het nemen van maatregelen.

Een waterschap kan in zijn beheerplan dus zelf geen toepassing geven aan de uitzonderingsmogelijkheden die de Krw biedt. Dit is immers alleen in het beheerplan voor de rijkswateren en de regionale waterplannen mogelijk. Het waterschap kan voor de motivering van zijn maatregelenpakket verwijzen naar het desbetreffende plan, waarin voor het waterlichaam waarop de maatregelen betrekking hebben, van de uitzonderingsmogelijkheid gebruik is gemaakt. Van het waterschap wordt verwacht dat het, uitgaande van de milieudoelstelling die uit het onderhavige plan of toepasselijke waterplan volgt, in zijn beheerplan de maatregelen opneemt, die het zelf kan nemen teneinde een bijdrage te leveren aan het realiseren van de beoogde toestand van het waterlichaam.

In het stroomgebiedbeheerplan 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 noodzakelijk. Deze vindt plaats via de gecoördineerde totstandkoming van de plannen in het kader van de Waterwet. De Minister van V en W is belast met de coördinatie van de doelstellingen voor de rijkswateren. Gedeputeerde staten coördineren voor regionale wateren 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 Waterwet, 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, zoals in paragraaf 3.3 is toegelicht. Zij blijven dus buiten beschouwing bij de toepassing van andere bevoegdheden. Hierbij kan worden gedacht aan individuele toestemmingsbesluiten voor projecten en activiteiten die tot waterverontreiniging of fysieke ingrepen kunnen leiden (lozingsvergunningen, toelatingsbesluiten voor gewasbeschermingsmiddelen of biociden), het stellen van algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit op grond van de Wm, of besluiten op grond van de Wro, zoals bestemmingsplannen en beheersverordeningen. De Krw vereist geen koppeling aan dergelijke besluiten. Deze wordt ongewenst geacht, omdat herhaling van de problemen die zich met de luchtkwaliteitseisen hebben voorgedaan, moet worden voorkomen. Door de koppeling van deze eisen aan toestemmingsbesluiten voor projecten en activiteiten ging 'Nederland op slot'. In situaties waarin de uiteindelijk beoogde luchtkwaliteit nog niet werd gehaald, mocht

geen toestemming worden verleend, die tot nieuwe verontreiniging zou kunnen leiden.

De milieukwaliteitseisen houden in dat voor oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen een goede watertoestand 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 ter verbetering van de ecologische toestand, 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 met het oog op de chemische watertoestand.

Voor de chemische watertoestand blijven het huidige vergunningenbeleid en de vigerende algemene regels uitgangspunt voor de beoordeling van puntbronnen. Het brongerichte beleid 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 Waterwet wordt voorts de emissie-immissietoets gehanteerd om onaanvaardbare lokale verontreiniging te voorkomen.<sup>14</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).

In artikel 5.2, derde lid, en artikel 6.1a van het Waterbesluit is bepaald dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van een peilbesluit, onderscheidenlijk het verlenen van een watervergunning, rekening moet houden met de waterplannen. Hiermee is verzekerd dat de waterplannen doorwerken naar dergelijk besluiten en dat zij geen loze kreten blijven. Er treedt wat dit betreft bij de inwerkingtreding van de Waterwet en het Waterbesluit overigens geen verandering op ten opzichte van de eerder bestaande situatie.

---

<sup>14</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 Wvo; 5 februari 2007.

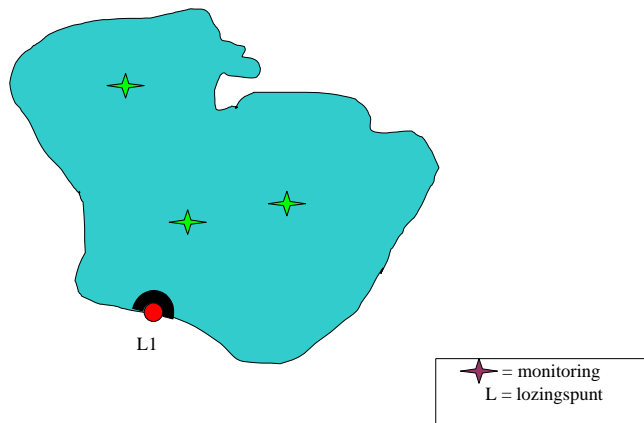
Wat betreft de ecologische aspecten van de waterkwaliteit vindt in het kader van de brongerichte aanpak volgens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor enkele algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen, zoals nutriënten, zuurstof en temperatuur, al een toetsing plaats. De wijze waarop effecten 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 beleid (milieukwaliteitseisen, heeft alleen op waterlichamen betrekking) en het brongerichte beleid (aanpak van bronnen van lozingen, emissies en andere verliezen van verontreinigende stoffen, geldt voor alle wateren), zoals in paragraaf 3.5 besproken, op elkaar zijn afgestemd.

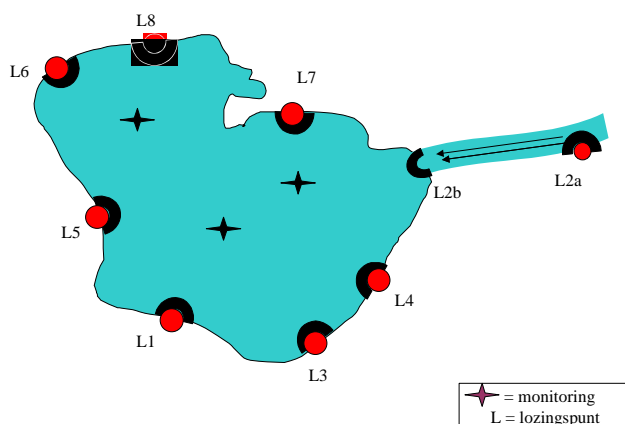
In een oppervlaktewaterlichaam vindt een lozing van een puntbron L1 plaats, welke tot beperkte verontreiniging van het ontvangende water leidt. Door deze lozing wordt wel de lokale waterkwaliteit beïnvloed, maar daarbuiten treedt verdunning op, waardoor op de monitoringspunten (vrijwel) niets meer van de verontreiniging te meten is. De lozing heeft hierdoor geen gevolgen voor de toestand waarin het waterlichaam verkeert. Er is geen sprake van een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam (zie paragraaf 4.4).



De lozing hoeft alleen in het brongerichte beleidsspoor te worden gereguleerd ter voorkoming van lokale verontreiniging van het water. Het brongerichte beleid wordt uitgevoerd conform de zogenaamde 'gecombineerde aanpak' uit artikel 10 Krw en de IPPC-richtlijn. Dit houdt in dat 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 gestelde emissiegrenswaarden niet mogen overschrijden.

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, ook in water dat niet tot het waterlichaam behoort, moet worden beoordeeld in het brongerichte spoor. Hiervoor geldt hetzelfde wat in het voorgaande voor lozing L1 is opgemerkt.

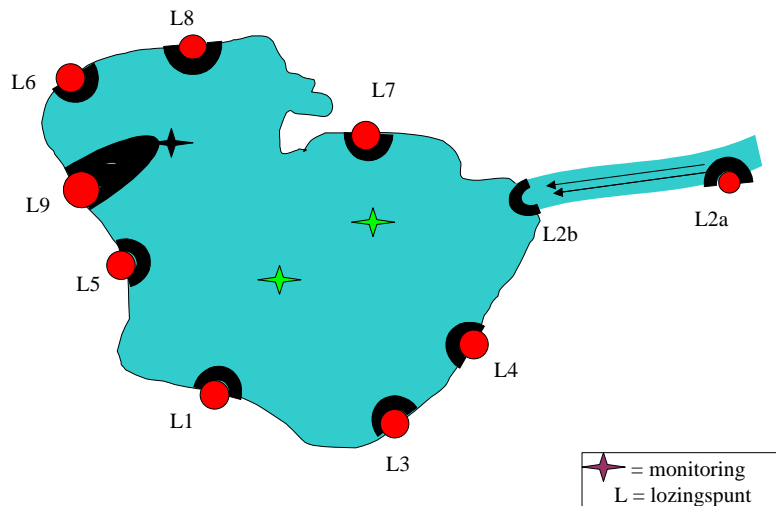
In het volgende voorbeeld is sprake van een situatie waarin een waterlichaam blijkens de resultaten van de monitoring voor een bepaalde stof niet in de goede toestand verkeert als gevolg van de cumulatie van verontreinigingen die worden veroorzaakt door een groot aantal kleine puntlozingen L1-L7.



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 aan het eind van de 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, is het niet altijd mogelijk voor de nieuwe lozing L8 toestemming te verlenen indien deze tot een verslechtering van de toestand van het waterlichaam leidt. Of dit het geval is moet worden bepaald overeenkomstig het monitoringsprogramma. Indien vermindering van de verontreiniging door de bestaande kleine puntlozingen L1-L7 en L2a daarentegen wel mogelijk is, bestaat er doorgaans geen bezwaar tegen verlening van toestemming voor lozing L8. De maatregelen die tot de beoogde vermindering van de verontreiniging leiden, moeten worden opgenomen in het desbetreffende waterplan. De maatregelen kunnen wat betreft de bestaande puntlozingen bijvoorbeeld bestaan uit het aanscherpen van vergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit. In de waterplannen kan ook worden verwezen naar generiek beleid, zoals aanpassing van regelgeving, waarmee de verontreiniging van het waterlichaam eveneens kan worden verminderd. Hierbij kan zowel aan puntbronnen worden gedacht, bijvoorbeeld een wijziging van het Activiteitenbesluit, als aan diffuse bronnen, die doorgaans in algemene regels worden gereguleerd. Ook in dat geval kan lozing L8 vergund worden. Er is geen sprake van een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam (zie paragraaf 4.4). 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. Het Waterbesluit bevat zoals gezegd 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 lozing L8 voldoen aan alle gebruikelijke eisen die in het brongerichte spoor worden gesteld, met name het toepassing van de BBT en het voldoen aan eventuele emissiegrenswaarden. Ook onnodige lokale verontreiniging moet worden voorkomen, ongeacht of deze invloed heeft op de toestand van een waterlichaam.

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, nog zal worden toegestaan. In het bestaande brongerichte beleid (toepassing van de BBT, voldoen aan emissiegrenswaarden, emissie-immisietoets, geen achteruitgang van de watertoestand) worden al zodanige eisen gesteld dat een verontreiniging die een achteruitgang van de toestand op de schaal van een waterlichaam kan veroorzaken in beginsel niet meer kan voorkomen. Indien lozing L9 volgens het brongerichte beleid toch zou kunnen worden toegestaan, moeten in het kader van het effectgerichte beleid in de waterplannen zo nodig ten minste de maatregelen worden opgenomen die nodig zijn 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 vergund worden. Indien de lozing niet is voorzien, zal moeten worden nagegaan of extra compenserende maatregelen moeten worden genomen voordat hiervoor vergunning kan worden verleend. Een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam moet worden voorkomen (zie paragraaf 4.4). Indien L9 een nieuwe fysieke ingreep is die invloed heeft op de ecologische toestand van het waterlichaam, moet voor deze ingreep in situaties als bedoeld in artikel 4, zevende lid, Krw worden voldaan aan alle voorwaarden die daarvoor in die bepaling worden gesteld.. Dit moet in het desbetreffende waterplan worden gemotiveerd.

### *Bescherming van overige wateren*

Met dit besluit worden overeenkomstig de Krw milieukwaliteitseisen vastgesteld voor grond- en oppervlaktewaterlichamen. Deze eisen zijn dus niet van toepassing op oppervlaktewateren die niet tot waterlichamen behoren, hier als 'overige wateren' aangeduid. Ook het monitoringsprogramma in de zin van artikel 8 Krw heeft daarom geen betrekking op de overige wateren. Zoals in paragraaf 3.5 en bij de in deze paragraaf opgenomen voorbeelden is toegelicht, werken de milieukwaliteitseisen voor waterlichamen wel indirect door naar overige wateren. Deze wateren hebben immers invloed op de kwaliteit van de waterlichamen. Het kan dan ook noodzakelijk en zelfs

kosteneffectiever zijn om juist in de overige wateren maatregelen te nemen ter realisatie van de eisen voor de waterlichamen.

De bescherming van de overige wateren wordt gerealiseerd door middel van het brongerichte beleid, zoals algemene regels en vergunningverlening (o.a. emissie-immisietoets). Hiermee wordt beoogd de lokale waterkwaliteit van alle wateren, zowel wateren binnen als buiten waterlichamen, tegen verontreiniging te beschermen. Dit houdt in dat een lozing, emissie of verlies waardoor verontreinigende stoffen in het water terecht kunnen komen, altijd ten minste moet voldoen aan de eisen die daaraan in het brongerichte beleid worden gesteld.

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

#### *De relatie tussen de 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 waterplan (artikel 4.1, eerste lid) en het regionale waterplan (artikel 4.4, eerste lid) 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.

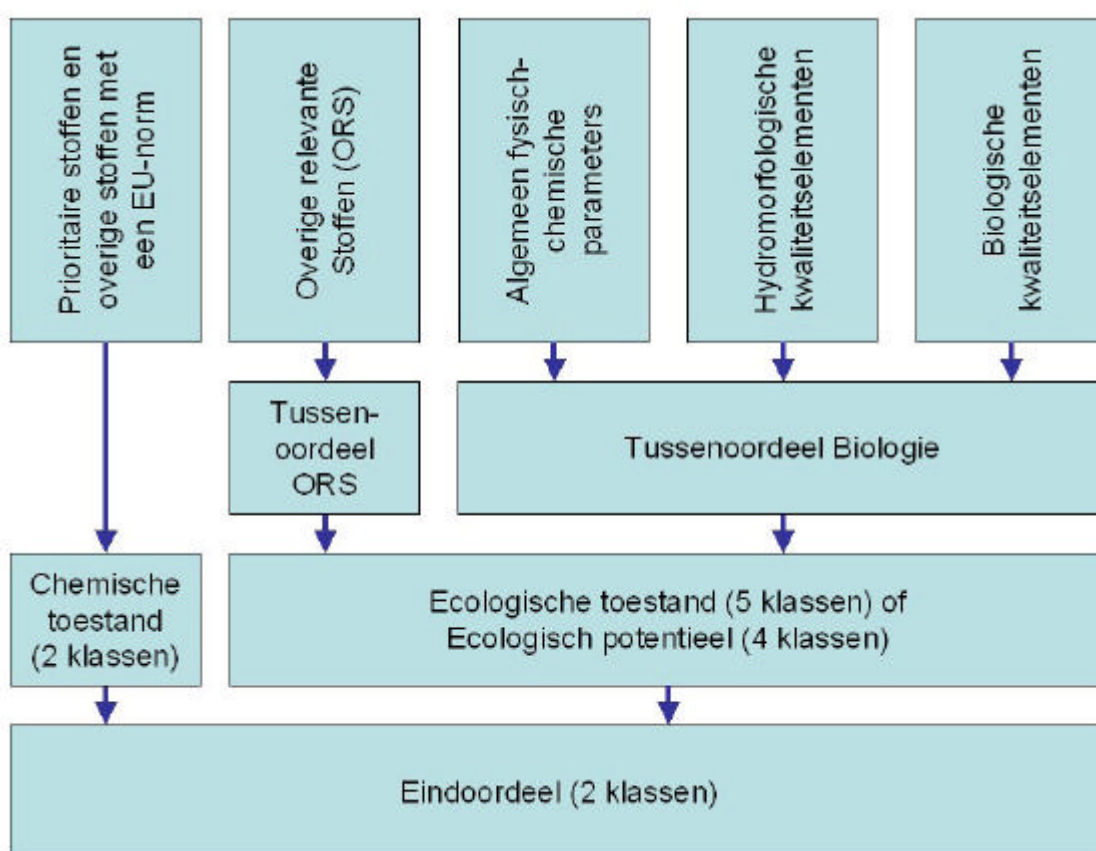
## **4. Milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen**

### **4.1. Algemeen**

Een goede toestand van het oppervlaktewaterlichaam houdt in dat zowel de chemische toestand als de ecologische toestand goed zijn (artikel 2, onderdelen 18, Krw; artikel 4, tweede lid, van dit besluit).

De goede chemische toestand wordt bepaald door Europees vastgestelde milieukwaliteitsnormen voor stoffen, die zijn vastgesteld in de Rps. De goede ecologische toestand wordt bepaald door algemeen omschreven normen voor biologische kwaliteitselementen (bijvoorbeeld vissen) en de bijbehorende algemene fysisch-chemische kwaliteit (waaronder specifieke verontreinigende stoffen die geen onderdeel zijn van de chemische toestand) en hydro-morfologische kenmerken (zoals stroomsnelheid).

In het hierna opgenomen schema is globaal weergegeven op welke wijze de monitoring en beoordeling van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam in het kader van de monitoring conform afspraken op Europees niveau verder zal worden uitgewerkt. Dit zal gebeuren in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit en in het monitoringsprogramma.



Figuur 1. Overzicht van de verschillende onderdelen van de Krw waarvoor normen dienen te worden opgesteld (overgenomen uit Protocol Toetsen en Beoordelen). Met ‘overige relevante stoffen’ worden de hierna besproken specifieke verontreinigende stoffen bedoeld.

#### 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>15</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>16</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.

Voor de stoffen hexachloorbenzeen, hexachloorbutadieen 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**

De goede ecologische toestand heeft betrekking op natuurlijke oppervlaktewaterlichamen. Bepalend voor de ecologische toestand zijn de kwaliteitselementen die zijn opgesomd in bijlage V, paragraaf 1.1, Krw. Het gaat om biologische, hydromorfologische en fysisch-chemische kwaliteitselementen. 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 voor alle in bijlage V, paragraaf 1.1, Krw aangegeven kwaliteitselementen is voldaan aan de algemene omschrijvingen van de goede ecologische toestand, die in bijlage V, paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4, Krw zijn opgenomen voor het voor de oppervlaktewatercategorie, waartoe het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam behoort. Deze algemene omschrijvingen waaraan de kwaliteitselementen moeten voldoen, zijn richtwaarden in de zin van artikel 5.1 Wm.

---

<sup>15</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>16</sup> Het begrip MKN komt uit de Europese regelgeving, hiermee wordt milieukwaliteitsnorm bedoeld. Dit is in de Nederlandse context een milieukwaliteitseis.

De algemene omschrijvingen van bijlage V, afdelingen 1.2.1 tot en met 1.2.4, moeten voor de praktijk worden geoperationaliseerd. Dit gebeurt in het kader van de monitoring. Daartoe worden de oppervlaktewatercategorieën onderverdeeld in meer specifieke watertypen die in Nederland voorkomen, teneinde recht te doen aan de natuurlijke verschillen. Uitgangspunt hierbij is bijlage II, paragraaf 1.1 Krw. Voor elk gespecificeerd watertype worden indicatoren opgesteld, waarmee voor elk van de kwaliteitselementen van bijlage V, afdeling 1.1, Krw de in bijlage V, paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4 omschreven goede ecologische toestand wordt geoperationaliseerd. Aan de hand van deze uitwerking kan bij de uitvoering van het monitoringsprogramma worden bepaald in welke ecologische toestand een waterlichaam verkeert.

De uitwerking van de indicatoren voor de biologie, hydromorfologie en algemene fysisch-chemie is te vinden in het rapport Referenties en maatlatten voor natuurlijke watertypen voor de Krw, het zogenaamde Stowa-rapport<sup>17</sup>. Genoemd rapport is gratis te raadplegen via internet.<sup>18</sup> De ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit en het monitoringsprogramma zullen van dit rapport uitgaan. Deze regeling bevat zelf de uitwerking van de indicatoren voor de specifieke verontreinigende stoffen.

De indeling van een waterlichaam in een toestandsklasse van de ecologische toestand gebeurt eveneens aan de hand van de algemene omschrijvingen van bijlage V Krw en wordt weer geoperationaliseerd in het kader van de monitoring. Ook hierbij is de uitwerking in het Stowa-rapport weer leidend. In bijlage V Krw worden 5 klassen onderscheiden, 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, paragraaf 1.4.1, Krw).

### *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. Dit wordt uitgewerkt in het kader van de monitoring.

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 vergelijkbare invulling van de referentietoestand en de goede ecologische toestand (bijlage V.1.4.1 Krw) op basis van de best beschikbare wetenschappelijke kennis<sup>19</sup>. De 'goede toestand' voor bijvoorbeeld waterplanten in Frankrijk moet vergelijkbaar

---

<sup>17</sup> Dit is op nationaal bestuurlijk niveau vastgesteld in de Regiekolom NBW; Regiegroep 6 september 2007, LBOW 24 september 2007.

<sup>18</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>19</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.

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.

### *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.

### *Algemene fysische-chemie*

Voor de bepaling van de algemene fysisch-chemische toestand van het waterlichaam gelden de parameters temperatuur, zuurstofhuishouding, zoutgehalte, nutriënten<sup>20</sup>, doorzicht (uitgezonderd rivieren) en verzuringstoestand (uitgezonderd overgangs- en kustwateren). Deze kwaliteitselementen zijn mede bepalend voor de biologische kwaliteitselementen aan de milieukwaliteitseisen voor een goede toestand moet 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 waterlichamen in bijlage V Krw wel kwaliteitsnormen gesteld. Deze normen hebben de vorm van algemene omschrijvingen van de goede ecologische toestand van elk kwaliteitselement. Door verwijzing in artikel 6, eerste lid, van dit besluit gelden zij in de Nederlandse context als milieukwaliteitseisen. Zij hebben weer de juridische status van richtwaarden. Net als de andere milieukwaliteitseisen voor de kwaliteitselementen van de ecologische toestand zijn zij ook weer aan de hand van monitoringsindicatoren geoperationaliseerd in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van het besluit en in het monitoringsprogramma. De milieukwaliteitseisen voor de algemene fysisch-chemische kwaliteitselementen werken net als de eisen voor 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>21</sup>.

### *Specifieke verontreinigende stoffen*

---

<sup>20</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>21</sup> Guidance Ecol Classification, p. 13-16 cf voetnoot 33

De chemische kwaliteit als onderdeel van de ecologische toestand wordt bepaald door de '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.

De normen voor het kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen' komen in bijlage V, paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4, Krw voor als onderdeel van de 'fysische-chemie'. Zij bestaan weer uit een algemene omschrijving. Voor specifieke verontreinigende stoffen geldt voor de goede ecologische toestand de eis dat de concentraties van dergelijke stoffen in een waterlichaam van het type rivier niet boven de normen liggen die zijn vastgesteld overeenkomstig bijlage V, afdeling 1.2.6, Krw. De lidstaten moeten deze omschrijving, net als bij de andere omschrijvingen van kwaliteitselementen van de ecologische toestand, weer operationaliseren in het kader van de monitoring van de ecologische toestand. Dit gebeurt louter op basis van wetenschappelijke informatie. De uitwerking vindt plaats in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit en in het monitoringsprogramma. Hierbij zal dus ook de keuze worden gemaakt welke verontreinigende stoffen voor Nederland representatief zijn voor het oordeel over de toestand van het kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen' waarin een waterlichaam verkeert.

Specifieke verontreinigende stoffen bestaan uit:

- stroomgebiedrelevante stoffen
  - Voor deze stoffen worden voor de internationale stroomgebiedsdistricten monitoringsindicatoren vastgesteld in overleg met de andere lidstaten in het desbetreffende district. Vooralnog overlappen deze stoffen met de stoffen die reeds waren opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren<sup>22</sup>, behalve chloortoluron. De stroomgebiedrelevante stoffen worden als monitoringsindicatoren opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit.
- nationaal relevante stoffen
  - Deze zijn op basis van richtlijn 2006/11/EG<sup>23</sup> geïmplementeerd in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren. De stoffen die in deze regeling zijn opgenomen, zullen als monitoringsindicatoren worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van het onderhavige besluit met het oog op de verplichting om het bestaande beschermingsniveau voor

---

<sup>22</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>23</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.

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. Ook voor deze stoffen zullen in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit monitoringsindicatoren worden opgenomen.

Voor stroomgebiedrelevante stoffen zijn in internationaal stroomgebiedverband afspraken gemaakt wat onder een goede ecologische toestand van het kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen' moet worden verstaan. De stoffenlijst is aangevuld met stoffen die alleen in Nederlands verband relevant zijn voor de goede ecologische kwaliteit.

De lijst van stoffen die als monitoringsindicatoren voor de toestand van kwaliteitselement 'specifieke verontreinigende stoffen' zullen gaan fungeren, was in het voor inspraak gepubliceerde concept-besluit nog opgenomen in bijlage II bij dit besluit. De concentratiewaarden voor die stoffen hadden toen nog de status van milieukwaliteitseisen in plaats van monitoringsindicatoren.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State over het concept-besluit zijn alleen de algemene omschrijvingen van alle in bijlage V, afdeling 1.1, Krw genoemde kwaliteitselementen van de ecologische toestand, die in bijlage V, tabellen 1.2.1 tot en met 1.2.4, zijn gegeven, nog een milieukwaliteitseis in de zin van hoofdstuk 5 Wm. Voor de praktijk maakt dit geen verschil. Indien uit de monitoring blijkt dat de concentraties van een verontreinigende stof die op de lijst staat, boven de voor die stof aangegeven waarde ligt, luidt de conclusie dat het waterlichaam voor de fysische chemie niet in een goede ecologische toestand verkeert.

De reden dat het advies van de Raad is overgenomen, houdt verband met het uitgangspunt dat de risico's van een herhaling van het fijn stof-dossier zoveel mogelijk moeten worden beperkt. Als de volledige uitwerking van de goede ecologische toestand als milieukwaliteitseisen in dit besluit worden opgenomen, en niet alleen de algemene omschrijving van de goede ecologische toestand van elk kwaliteitselement die in bijlage V Krw is weergegeven, nemen de risico's toe dat zij in procedures over toestemmingsbesluiten voor individuele projecten en activiteiten als toetsingskader gaan fungeren, terwijl de eisen daar niet voor zijn bedoeld. De bedoeling is dat in het kader van de monitoring ten behoeve van de opstelling en controle op de uitvoering van de waterplannen wordt nagegaan of de toestand van een waterlichaam beantwoordt aan de algemene omschrijving van de goede ecologische toestand van het kwaliteitselement specifieke verontreinigende stoffen. Dit gebeurt aan de hand van de concentratiewaarden die voor elke relevante verontreinigende stof in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit en in het .monitoringsprogramma zijn opgenomen,

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>24</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.

#### **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 nu nog bepaald dat de kwaliteit van oppervlaktewateren en 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. Deze tekst zal nog met de letterlijke tekst van de Krw in overeenstemming worden gebracht. In plaats van verslechtering van de kwaliteit zal worden gesproken van een achteruitgang van de toestand. Overigens is dit nu ook al beoogd, omdat de wetgever met de Implementatiewet Krw destijds niet verder dan de Krw wilde gaan.

In artikel 16 van het onderhavige besluit is 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

---

<sup>24</sup> Van Splunder et al. (2006).



kwaliteitselement in een slechtere toestandsklasse komt. Dit is bevestigd in een brief van de Europese Commissie aan de Duitse deelstaat Neddersachsen. De hiertoe in artikel 16, vijfde lid, onderscheiden toestandsklassen 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.

Indien een waterlichaam aan het begin van de planperiode reeds in de slechtste toestandsklasse verkeert, is verdere verslechtering van de kwaliteit van het waterlichaam niet toegestaan. 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 worden uitgewerkt.

De toestand wordt bepaald met behulp van de gegevens die zijn verkregen bij de uitvoering van 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.

#### *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 terechtkomt. Dit zou er toe kunnen leiden, dat niet wordt voldaan aan de milieukwaliteitseisen 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>25</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 toestandklasse waarin het desbetreffende kwaliteitselement verkeert.

#### *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 c, 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 waterverontreiniging.

Elke lozing, emissie of verlies waardoor verontreinigende stoffen in het water terecht komen, leidt tot enige verslechtering, hoe gering ook, van de waterkwaliteit. Dit betekent echter niet dat er sprake is van een achteruitgang van het waterlichaam in de zin van artikel 5.2b, vierde lid, Wm.

Doorgaans is namelijk geen sprake van een zodanige verslechtering dat het waterlichaam, gemeten op representatieve monitoringspunten, als geheel in een slechtere toestandklasse terecht komt. Ook indien het waterlichaam in de slechtste toestandklasse verkeert, hoeft op het niveau van het waterlichaam geen sprake te zijn van een verslechtering van de kwaliteit van het waterlichaam als geheel. Voor een bespreking van enkele voorbeelden 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 toestandklasse van beide bepaalt het totaaloordeel. Indien bijvoorbeeld de chemische toestand niet goed is en de ecologische goed, dan is het totaaloordeel dat de toestand

---

<sup>25</sup> Guidance Environmental Objectives under the Water Framework Directive, final version, 20 juni 2005, p. 20.

van het waterlichaam als geheel niet goed is. Dit is geregeld in artikel 16, derde lid, van dit besluit.

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 monitoring ingegaan. De wijze van beoordeling zal worden uitgewerkt in een ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit.

In algemene zin kan hierover het volgende worden opgemerkt.

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>26</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>27</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>28</sup> Indien op basis van monitoringsresultaten blijkt dat de biologische kwaliteit op orde is, maar dat de ondersteunende kwaliteitselementen niet aan de milieukwaliteitseisen voldoen, kan worden gecheckt of de monitoringsindicatoren correct zijn. Indien deze situatie veelvuldig voorkomt, is een cross checking procedure van toepassing. De monitoringsresultaten kunnen dan aanleiding geven tot herziening van de monitoringsindicatoren voor de algemene fysisch-chemische parameters voor het desbetreffende watertype. Hiervan dient in het eerstvolgende stroomgebiedbeheerplan melding te worden gemaakt. Dit zal in het monitoringsprogramma worden uitgewerkt.

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

---

<sup>26</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>27</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>28</sup> Richtsnoer Overall Approach to the Classification of Ecological Status and Ecological Potential, page 14-15. CIS-werkgroep 2.A, 27 November 2003.

Voor de Europees afgeleide milieukwaliteitseisen voor prioritare stoffen gelden correctiemogelijkheden voor natuurlijke achtergrondconcentraties en de biologische beschikbaarheid. Dit is bepaald in noot 3 onder tabel 1 van bijlage I bij dit besluit. Onder biologische beschikbaarheid wordt verstaan hardheid, pH of andere waterkwaliteitsparameters die de biologische beschikbaarheid van metalen beïnvloeden.

De reden van de correctiemogelijkheid is de volgende. In de milieukwaliteitseisen zijn de natuurlijke achtergrondconcentraties van stoffen nog niet meegenomen. Daarom kan in het monitoringsprogramma een correctie plaatsvinden voor natuurlijke achtergrondconcentratie van een stof, in gevallen waarin een waterlichaam voor de stof niet aan de milieukwaliteitseis voldoet.

Het is denkbaar dat binnen de verschillende internationale stroomgebieddistricten verschillende achtergrondconcentraties gehanteerd gaan worden. Overeenstemming over achtergrondconcentraties en het hanteren daarvan is nog niet in zicht. Daarom wordt in Nederland vooralsnog uitgegaan van de 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>29</sup> uitgewerkt dat 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.

## **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

---

<sup>29</sup> Vastgelegd in het Protocol Toetsen en beoordelen

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, paragraaf 2.1.2, Krw. Ten behoeve van een uniforme manier van beoordelen van de kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen wordt een protocol<sup>30</sup> opgesteld. In het monitoringsprogramma zal hiernaar worden verwezen. De kwantitatieve grondwaterstoestand wordt in het monitoringsprogramma beschreven op basis van vier thema's die zijn afgeleid van de Krw-doelstellingen: de waterbalans, de relatie met aquatische ecosystemen (oppervlaktewater), 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 blijkt 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.

#### *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*

---

<sup>30</sup> Protocol beoordeling kwantitatieve toestand grondwaterlichaam.

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 stroomgebiedbeheerplannen. 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 stroomgebiedbeheerplannen zijn drempelwaarden afgeleid voor de volgende stoffen: fosfaat, chloride, nikkel, lood, cadmium en arseen. Voor fosfaat en chloride vloeit dit voort uit de karakteriseringrapporten, 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>31</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 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.

---

<sup>31</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).

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>32</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/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 terechtkomen.

---

<sup>32</sup> Versie 3.0 d.d. 12 november 2008



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). Dit is geïmplementeerd met artikel 5.2b, vierde lid, Wm.

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 aanhoudend 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>33</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**

---

<sup>33</sup> Krw en Gwr: Handreiking trend en trendomkering; RIVM-rapport 607300006/2008

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 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 bodemsaneringwaarden 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 stroomgebiedbeheerplannen. 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 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 regionale waterplan 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 regionale waterplan, 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 gebied en bijzondere functies**

### **6.1. Beschermd gebied**

Beschermd gebied 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 beschermd 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, tweede lid, van dit besluit, regelt dit.

De uitzonderingen van artikel 4, derde tot en met zevende lid, Krw gelden ook voor beschermd gebied, 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, tweede lid, van dit besluit).

De beschermd gebied moeten volgens bijlage IV Krw worden opgenomen in het register van beschermd gebied 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 beschermd gebied 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 (in bijlage III).

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 voorts nog 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 voorts nog gehandhaafd in het Bkmw. Op grond van de artikelen 19 en 20 Bkmw 2009 kunnen de desbetreffende bepalingen overeenkomstig artikel 22, tweede lid, Krw in 2013 worden ingetrokken, met dien verstande dat dan wel verzekerd moet zijn dat het door de desbetreffende richtlijnen geboden beschermingsniveau wordt gehandhaafd via de milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen.

## **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 III, 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 beheerplan voor de rijkswateren, voor zover het rijkswateren betreft, en in het regionale waterplan, indien het regionale wateren 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 III, tabellen 1 en 2, bij dit besluit niet gelden. Tijdens de inspraak is gebleken dat op dit punt enige verwarring is ontstaan. De instelling van een beschermingszone is een instrument dat in artikel 7, derde lid, Krw wordt genoemd, om ervoor te zorgen dat het water op de waterwinlocatie aan de milieukwaliteitseisen voldoet. Met het instellen van een beschermingszone wordt beoogd 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 (later op de Wet op de waterhuishouding gebaseerd). Deze koppeling aan de waterplannen wordt in dit besluit voortgezet.

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*

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 III, tabel 1). Indien de huidige kwaliteit van het water nog niet in overeenstemming is 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 in bijlage III, tabel 1, de milieukwaliteitseisen van het Bkmw gehandhaafd. Dit is overeenkomstig het vereiste van geen achteruitgang ingevolge artikel 7, tweede lid, Krw. De milieukwaliteitseisen 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 lid, 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 is denkbaar dat aan het belang van de elektriciteitsvoorziening een doorslaggevend gewicht wordt 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 beoordelingssystematiek. Deze systematiek is mede afhankelijk van de betreffende parameter. Zo zullen bijvoorbeeld de algemene chemische parameters worden beoordeeld op basis van de 92-percentielwaarden (P92), terwijl voor gesuspenderde 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 c, 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 zuiveringsniveau 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 III is voor oppervlaktewater een tabel met streefwaarden opgenomen overeenkomend met zuiveringsklasse I (bijlage III, 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 milieukwaliteitseisen 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 vereist dat het aangetrokken oppervlaktewater, voldoet aan de streefwaarde voor oppervlaktewater waaruit direct drinkwater wordt bereid, die is opgenomen in artikel 12, derde lid, onder a, juncto artikel 12, vierde lid, van dit besluit. Dit heeft te maken met de verbetering van de kwaliteit die het oppervlaktewater gedurende het verblijf in de bodem ondergaat.

### **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 Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (hierna: VHR) worden voor de Natura 2000-gebieden in de aanwijzingsbesluiten instandhoudingsdoelstellingen vastgesteld. Deze doelstellingen kunnen ook op waterkwaliteits- en waterkwantiteitsaspecten betrekking hebben. In de VHR 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>34</sup> Voor zover de waterkwaliteitsvereisten ingevolge 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 Waterwet is bepaald dat in het beheerplan voor de rijkswateren, het regionale waterplan en het beheerplan 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. Deze maatregelen worden opgenomen in het beheerplan 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 die maatregelen. Zij moeten uiteraard een consistent geheel met het Krw-maatregelenprogramma vormen.

---

<sup>34</sup> Guidance Document on Exemptions to the Environmental Objectives, Draft version 3, 6 november 2008.

## **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, uitsluitend worden afgeweken om redenen die in artikel 4, vierde tot en met zevende lid, Krw zijn aangegeven. Dit is bepaald in artikel 2, eerste lid, van het onderhavige besluit.

De systematiek van dit besluit houdt in dat de omschrijving van de goede watertoestand in bijlage V, paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4, Krw 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 beheerplan voor de rijkswateren, voor de overige oppervlaktewaterlichamen het regionale waterplan. Deze systematiek is in overeenstemming met de Krw.

Voor de ecologische toestand bestaat nog een extra afwijkingsmogelijkheid, welke wordt geboden in artikel 4, derde lid, Krw. De meeste waterlichamen in Nederland zijn door menselijke ingrepen ontstane kunstmatige of sterk veranderde wateren. De sterk veranderde en kunstmatige oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren worden aangewezen in het beheerplan voor de rijkswateren; in regionale wateren worden zij aangewezen in het regionale waterplan. 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 gehouden. Er zijn in Nederland als gevolg van menselijke ingrepen nog maar heel weinig natuurlijke oppervlaktewaterlichamen. Indien met deze ingrepen vitale maatschappelijke belangen en functies zijn gemoeid, mogen de ingrepen ondanks hun nadelige gevolgen voor de ecologische toestand volgens artikel 4, derde lid, Krw toch worden gehandhaafd. In dat geval kan niet worden voldaan aan de eis dat het waterlichaam in een voor het desbetreffende type natuurlijk waterlichaam goede ecologische toestand moet verkeren. De Krw vereist in een dergelijk geval dat deze waterlichamen op 22 december 2015 een goed ecologisch potentieel hebben. Conform de algemene lijn krijgt de toepassing van de milieukwaliteitseisen haar beslag in de waterplannen. In de waterplannen wordt bepaald in hoeverre van de in dit besluit gegeven richtwaarden moet worden afgeweken. Daarom wordt het goede ecologische potentieel voor elk afzonderlijk sterk veranderd of kunstmatig waterlichaam in het desbetreffende waterplan vastgesteld. Voor oppervlaktewaterlichamen in rijkswateren is dit het beheerplan voor de rijkswateren, voor oppervlaktewaterlichamen in regionale wateren het regionale waterplan. Dit is in overeenstemming met bijlage VII, onderdeel a, punt 5 Krw.

Het goede ecologische potentieel van een waterlichaam wordt met toepassing van bijlage V, afdeling 1.2.5, Krw afgeleid van de richtwaarden voor de goede ecologische toestand van de meest gelijkende typen natuurlijk oppervlaktewater. De mate van afwijking van de richtwaarde hangt af van de aard en omvang van de gevolgen van de menselijke ingrepen die reden zijn om een waterlichaam als kunstmatig of sterk veranderd aan te wijzen. Het goede ecologische potentieel wijkt

niet voor elk kwaliteitselement van de ecologische toestand af van de richtwaarden voor de goede ecologische toestand van het type natuurlijk waterlichaam dat het meest vergelijkbaar is met het sterk veranderde of kunstmatige waterlichaam. Bij de afleiding van het goede ecologische potentieel mogen geen andere maatschappelijke aspecten worden meegenomen dan de gevolgen van de handhaving van de menselijke ingrepen die de reden zijn dat het waterlichaam als sterk veranderd of kunstmatig is aangewezen. In paragraaf 7.2 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

Voor de waterlichamen gelden naast de uitzonderingsmogelijkheid van artikel 4, derde lid, ook de overige uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4 Krw, zowel voor natuurlijke waterlichamen als voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen. Voor sterk veranderde en kunstmatige waterlichamen moeten de uitzonderingsmogelijkheden wel in de goede volgorde worden toegepast. Eerst moet voor een waterlichaam van de goede ecologische toestand voor de meest gelijkende natuurlijke watertypen een goed ecologische potentieel worden afgeleid. Pas daarna mag van een andere uitzonderingsmogelijkheid op de richtwaarde gebruik worden gemaakt. De reden hiervan is dat, gegeven de te handhaven menselijke ingrepen in het waterlichaam, eerst op objectieve gronden, zonder maatschappelijke afwegingen inzake haalbaarheid en betaalbaarheid, moet worden bepaald welke ecologische kwaliteit van het waterlichaam dan nog gerealiseerd kan worden. Dit is aldus geregeld in artikel 2, zesde 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 goede ecologische potentieel en de goede chemische toestand twee keer met zes jaar wordt uitgesteld (tot 2021, onderscheidenlijk 2027), indien is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, vierde lid, Krw (termijnverlenging). Bij de toepassing van artikel 4, vierde lid, Krw hoeft de afwijking van de richtwaarde niet als 'tussendoel' in het desbetreffende waterplan, waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, te worden vastgelegd.

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). Bij de toepassing van artikel 4, vijfde lid, Krw dient de afwijking van de richtwaarde, het verlaagde doel, per waterlichaam en kwaliteitselement, in het desbetreffende waterplan, waarin de uitzonderingsmogelijkheid wordt toegepast, te worden vastgelegd. 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 voorziene 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 ecologisch 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 ecologisch 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 milieuvoorschriften. Hiermee kan afwenteling worden voorkomen.

De uitzonderingsmogelijkheden van artikel 4, vierde, vijfde, zesde en zevende lid, Krw gelden zowel voor oppervlaktewaterlichamen als 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 stroomgebiedbeheerplan, en wordt in Nederland nader toegelicht in het beheerplan voor de rijkswateren, indien het rijkswateren betreft, dan wel het regionale waterplan, indien het regionale wateren of het 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 (het beheerplan voor de rijkswateren, het regionale waterplan voor de regionale wateren en grondwater), 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 stroomgebiedbeheerplan (zoals opgenomen in het nationale waterplan) of in algemene regels die op nationaal niveau zijn vastgesteld. Deze motivering hoeft niet te worden herhaald in het regionale waterplan, waarin voor regionale wateren 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>35</sup>

---

<sup>35</sup> Artikel 4, vierde lid, onder b, en vijfde lid, onder d, Krw.

## **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 onevenredig 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 beheerplan voor de rijkswateren en voor regionale wateren in het regionale waterplan 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>36</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>37</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 zou 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 het milieu in brede zin zou ontstaan.

---

<sup>36</sup> Nederlandse vertaling van de Guidance Document on Identification of Heavily Modified and Artificial Water Bodies, CIS werkgroep 2.2, 14 januari 2003.

<sup>37</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.

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 ecologische 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 ecologische 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.

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*

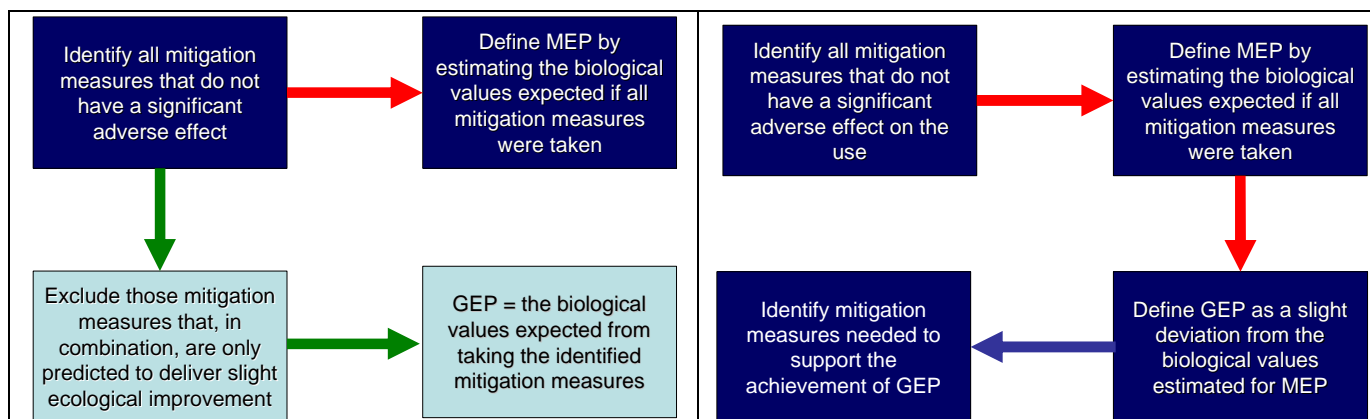
Voor waterlichamen die gekwalificeerd worden als kunstmatig of sterk veranderd water wordt een goed ecologische potentieel vastgesteld dat is afgeleid van de goede ecologische toestand van het meest gelijkende natuurlijk watertype. Eerst wordt het Maximaal Ecologisch Potentieel (MEP) bepaald. Dit is de hoogst haalbare ecologische toestand, gegeven de hydromorfologische randvoorwaarden (artikel 6, derde lid, van dit besluit). Dit kan worden gezien als ‘referentie’ voor 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>38</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

---

<sup>38</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.

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 ecologische potentieel van dergelijke waterlichamen<sup>39</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 Krv).

### 7.3. Termijnverlenging en doelverlaging

De normen goede ecologische toestand, goed ecologisch potentieel en goede chemische toestand voor oppervlaktewaterlichamen en de GKT en goede chemische toestand voor grondwaterlichamen dienen aan het eind van de eerste planperiode (22 december 2015) te worden bereikt, tenzij kan worden aangetoond dat het uitvoeren van alle daarvoor benodigde maatregelen technisch niet haalbaar of onevenredig

<sup>39</sup> Zie het desbetreffende rapport op de rapport op de STOWA site: <http://themas.stowa.nl/Themas/Krv-maatlaten.aspx?mID=7216&rID=817&aID=1742>



kostbaar is of als voor het bereiken van het beoogde effect van de maatregel meer tijd nodig voor. 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, derde 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 achteruitgaat (artikel 2, derde 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 tijdige verbetering van de toestand van het waterlichaam beletten.

Tot slot wordt in artikel 2, derde lid, onder c, van dit besluit de eis gesteld dat de reden van de afwijking wordt vermeld in het beheerplan voor de rijkswateren, indien het rijkswateren betreft, dan wel het regionale waterplan, indien het regionale wateren of een grondwaterlichaam betreft. Volgens artikel 4, vierde lid, Krw moeten de verlenging van de termijnen en de redenen daarvoor in het stroomgebiedbeheerplan worden vermeld. In Nederland wordt het gebruik van de verlenging vermeld en globaal toegelicht in het stroomgebiedbeheerplan 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, vierde 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>40</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 stroomgebiedbeheerplan 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, vierde 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

---

<sup>40</sup> Conclusions on Exemptions and Disproportionate Costs  
Water Directors' meeting under Slovenian Presidency, Brdo, 16-17 June 2008, page 5.

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, vierde lid, onder a, van dit besluit).

De vaststelling van minder strenge milieudoelstellingen en de redenen daarvoor dienen in het stroomgebiedbeheerplan 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, vierde lid, onder c, van dit besluit.

Bij de toepassing van artikel 4, vierde en vijfde lid, Krw moet afwenteling van problemen op andere waterlichamen worden voorkomen. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk dat doelen voor stoffen benedenstrooms niet gehaald worden door het faseren of uitblijven van maatregelen bovenstrooms. Doelen voor trekvisserij 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, derde lid, onder b, onderscheidenlijk artikel 2, vierde lid, onder c). In de gebiedsprocessen dient daarom afstemming plaats te vinden voordat de uitzonderingen van artikel 4 Krw 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 in de volgende planperiode van het stroomgebiedbeheerplan. Wanneer bijvoorbeeld doelen niet gehaald worden doordat maatregelen minder effectief blijken dan verwacht, en aanvullende maatregelen niet haalbaar of betaalbaar zijn, dan is een nieuw beroep op artikel 4, vierde of vijfde lid, Krw mogelijk<sup>41</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

---

<sup>41</sup> Guidance on Exemptions to the Environmental Objectives under the Water Framework Directive, Article 4 (4), 4(5) and 4(6), 2007.

overstromingen. De stroomgebiedbeheerplannen moeten wel voorzien in maatregelen om de schade te beperken.

In artikel 3, eerste lid, van onderhavig besluit is bepaald dat een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam, in afwijking van 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 redelijkerwijze waren te voorzien. Het betreft hier met name extreme overstromingen en lange droogteperioden, 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 stroomgebiedbeheerplan 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.

Op grond van artikel 3, tweede lid, van dit besluit kan in overeenstemming met artikel 4, zevende lid, Krw in afwijking van artikel 5.2b, vierde lid, Wm een achteruitgang van de toestand van een waterlichaam worden toegestaan in de volgende situaties:

- een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam of een grondwaterlichaam is het gevolg van nieuwe veranderingen van de fysische kenmerken van een oppervlaktewaterlichaam (het gaat dus niet om achteruitgang als gevolg van lozingen<sup>42</sup>) of wijzigingen in de stand van grondwaterlichamen, of
- een achteruitgang van een zeer goede toestand van een oppervlaktewaterlichaam, naar een goede toestand is het gevolg van nieuwe duurzame activiteiten van menselijke ontwikkeling.

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

---

<sup>42</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.

wijzigingen voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling. Bovendien geldt de voorwaarde dat de hiermee gemoeide belangen vanwege technische onhaalbaarheid of onevenredig hoge kosten niet kunnen worden bereikt met andere, voor het milieu aanmerkelijk gunstiger middelen. De redenen voor de veranderingen of wijzigingen moeten worden vermeld en toegelicht in het betreffende waterplan en het stroomgebiedbeheerplan, 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.

## **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 verslaglegging 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 stroomgebiedsdistricten 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 stroomgebiedsdistrict een monitoringsprogramma worden opgesteld, dat tot doel heeft een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen het stroomgebiedsdistrict. De monitoringsprogramma's zijn sinds 22 december 2006 operationeel. De resultaten van de monitoring worden gebruikt bij de opstelling van het stroomgebiedbeheerplan 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 stroomgebiedbeheerplan 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 stroomgebiedbeheerplan als bedoeld in artikel 13 Krw moet worden geactualiseerd. Wijzigingen van bijlage V Krw 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.

Een belangrijk onderdeel van het monitoringsprogramma is de specificering van de algemene omschrijvingen die in bijlage V Krw zijn opgenomen voor de goede ecologische toestand van de onderscheiden typen natuurlijke oppervlaktewateren. Hierop is uitgebreider ingegaan in paragraaf 4.3.

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 stroomgebiedbeheerplan 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 bereken 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, de Gwr en de Rps.

#### *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 stroomgebiedbeheerplannen 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>43</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

---

<sup>43</sup> Deze documenten zijn te vinden op: [www.kaderrichtlijnwater.nl](http://www.kaderrichtlijnwater.nl).



genoemde bestuursorganen ervoor zorgen dat het monitoringsprogramma wordt uitgevoerd.

Voor een aantal specifieke kwaliteitsaspecten van de grondwatertoestand worden landelijke monitoringsprogramma'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 bijlage V onder 1.3 en bijlage VII, onderdeel A, onder 4, Krw worden gebruikt bij de voorbereiding en opstelling van een stroomgebiedbeheerplan, 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 specificering van de ecologische toestand en het ecologische potentieel en de beoordelingsmethodiek. De beoordelingsmethodiek geeft aan hoe op basis van de monitoringsresultaten een oordeel wordt gegeven over de toestand waarin een waterlichaam zich bevindt. Veel normen zijn gemiddelden, zodat een bewerking moet plaatsvinden van het totaal van de monitoringsresultaten.

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 krachtens artikel 15 van dit besluit wordt verwezen naar de beoordelingsmethodieken die momenteel in samenspraak met alle betrokkenen worden ontwikkeld voor zowel oppervlaktewater als grondwater. Het bevoegd gezag voor de monitoring zal ook de conclusie trekken over de toestand waarin het waterlichaam zich bevindt.

#### *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 stroomgebiedbeheerplan 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, de vogelrichtlijn en de habitatrichtlijn. De bedoeling is dat alle beleidsvoornemens en maatregelen, ongeacht hun wettelijke grondslag en herkomst, in het stroomgebiedbeheerplan 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>44</sup> (NBW) is vastgelegd hoe de betrokken bestuursorganen vanuit hun specifieke

---

<sup>44</sup> Ondertekend door Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen op 25 juni 2008

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. Afwenteling van problemen tussen waterlichamen moet worden voorkomen.

Voor oppervlaktewaterlichamen hebben Rijkswaterstaat voor de rijkswateren en de waterschappen voor de regionale 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 beheerplan voor de rijkswateren (artikel 4.6, eerste lid, Waterwet) vastgesteld en voor de regionale wateren door de provincies in de regionale waterplannen (artikel 4.4, eerste lid, Waterwet).

Indien de richtwaarden niet in 2015 kunnen worden bereikt, kan hiervan op basis van artikel 2, derde tot en met vijfde lid, van dit besluit, onder verwijzing naar artikel 4, derde tot en met vijfde lid, Krw worden afgeweken, mits goed gemotiveerd. Dit gebeurt voor de rijkswateren door de Minister van V en W in het beheerplan voor de rijkswateren en voor de regionale wateren en grondwaterlichamen door de provincies in het regionale waterplan. Gezien het intensieve gebruik en de huidige toestand van de waterlichamen in Nederland, zal veelvuldig gebruik moeten worden gemaakt van deze uitzonderingsmogelijkheden.

Het stroomgebiedbeheerplan is een samenvatting van de onderliggende plannen en waarborgt de samenhang van de doelen en maatregelen op stroomgebiedniveau. De decentrale overheidsinstanties verstrekken de hiervoor benodigde informatie uit hun waterplannen aan het Rijk.

## **9.2. Sturingsmogelijkheden**

De Waterwet voorziet in verschillende mogelijkheden die hogere overheidsinstanties in staat stellen sturing te geven aan de waterplannen van lagere overheidsinstanties. Het Rijk (de Minister van V en W) kan de provincies aansturen en de provincies (GS) de waterschappen. Hierdoor kan de Minister van V en W als stroomgebiedsautoriteit waarborgen dat de vereiste watertoestand wordt gerealiseerd.

De Waterwet voorziet in verschillende vormen van interbestuurlijke samenwerking. In artikel 3.7 is bepaald dat beheerders binnen hetzelfde stroomgebieddistrict, voor zover nodig met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer, waterakkoorden vaststellen waarin zij de hun beheersgebied overstijgende aspecten van het beheer ten opzichte van elkaar regelen. Ingevolge artikel 3.8 moeten waterschappen en gemeenten zorgdragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden.

Daarnaast oefenen hogere bestuursorganen toezicht op de taakuitoefening van lagere bestuursorganen uit. Artikel 3.10 voorziet in de mogelijkheid lagere bestuursorganen te verplichten aan hogere bestuursorganen informatie te verstrekken.

Artikel 3.11 biedt mogelijkheden dat hogere bestuursorganen regels met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer regels stellen met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van plannen en besluiten die door lagere bestuursorganen in het kader van het waterbeheer worden vastgesteld.

De artikelen 3.12 en 3.13 bevatten een wettelijke grondslag voor hogere bestuursorganen om aan lagere bestuursorganen aanwijzingen te geven omtrent de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer, indien een samenhangend en doelmatig waterbeheer dat vordert.

In voornoemde bepalingen van de Waterwet wordt 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.

Volgens artikel 4.7 moeten beheerplannen voor regionale wateren door gedeputeerde staten worden goedgekeurd.

Maatregelen die gedurende de planperiode niet worden uitgevoerd, moeten aan de Minister van V en W worden gerapporteerd.<sup>45</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 niet voortdurend hoeven te worden bijgesteld indien er gedurende de looptijd veranderingen optreden. Wel moeten deze 'wijzigingen' achteraf, ter gelegenheid van de herziening van het stroomgebiedbeheerplan, in het eerstvolgende waterplan worden opgenomen. Dit vloeit voort uit bijlage VII, onderdeel B, punten 3 en 4, Krw.

---

<sup>45</sup> Conform het Nationaal Bestuursakkoord Water-actueel.

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

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.

### **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 voor de implementatie van de Krw niet nodig gebruik te maken van de mogelijkheid die in artikel 5.2b, eerste lid, Wm wordt geboden. Deze bepaling maakt het mogelijk 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.

## **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 ‘dochterrichtlijnen’ vastgesteld, waarin voor 16 specifieke verontreinigende stoffen emissiegrenswaarden en milieukwaliteitseisen zijn opgenomen. 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 dochterrichtlijnen 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 zij evenals de onderliggende Europese richtlijnen die zij implementeren, zullen 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 door middel van een wetwijziging verder in overeenstemming worden gebracht met de terminologie van de Krw. Deze wetwijziging 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***

In de bedrijfseffectentoets wordt beoordeeld 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 implementatie 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. Dit is voor zover mogelijk in internationaal verband gebeurd. 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 om de haalbaarheid en de betaalbaarheid van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de milieukwaliteitseisen te realiseren (vierde en vijfde lid) en de gevolgen voor vitale maatschappelijke 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.

De milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn opgenomen zijn gericht op de waterplannen en werken niet rechtstreeks door naar toestemmingverlening voor projecten en activiteiten van bedrijven. De keuze welke maatregelen worden genomen om de vereiste waterkwaliteit te realiseren, wordt in de waterplannen gemaakt. Bij het nemen van de toestemmingsbesluiten moet wel rekening worden gehouden met de waterplannen. De bedrijfseffecten zijn afhankelijk van de keuzes die in de waterplannen worden gemaakt. Voor de meeste verontreinigingsbronnen zal het bestaande beleid worden voortgezet.

#### *Oppervlaktewaterlichamen*

De milieukwaliteitseisen voor de goede chemische toestand zijn overgenomen uit de Rps. De milieukwaliteitseisen voor de biologische kwaliteitselementen van de goede

ecologische toestand zijn met andere lidstaten in dezelfde stroomgebiedsdistricten in een formele internationale intercalibratieprocedure vastgesteld.

De milieukwaliteitseisen die voor chemische stoffen waren opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren, zullen in de vorm van monitoringsindicatoren voor de goede ecologische toestand worden opgenomen in de ministeriële regeling op grond van artikel 15 van dit besluit. Deze normen zijn deels internationaal afgestemd op het niveau van de internationale stroomgebiedsdistricten. Door de bestendiging van de inhoud van de ministeriële regeling is voldaan aan de artikelen 4 en 22 Krw, waaruit volgt dat het beschermingsniveau van richtlijn 2006/11/EG in het eerste stroomgebiedbeheerplan 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 volgen 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 gemeoid.

### *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 verruimt zich de werkingssfeer van de milieukwaliteitseisen waarmee rekening moet worden gehouden bij de vaststelling van waterplannen. 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 vloeit niet voort uit het onderhavige besluit als zodanig.

### *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 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**

#### **13.1. Nationaal**

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 beheerplan voor de rijkswateren en voor de overige wateren in het regionale waterplan. 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. Dit geldt bijvoorbeeld voor 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 Waterwet.

- 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 (drinkwatersector) 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 uitgebreider overleg plaatsgevonden over de relatie met het bodemsaneringsbeleid.
- Er is een praktijkdag voor decentrale overheden georganiseerd. Er is voorlichting gegeven en er zijn ook weer concrete praktijkvoorbeelden 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, van alle kanten is belicht.
- Er is deelgenomen aan een door het Instituut voor Bouwrecht georganiseerde discussiemiddag over het besluit.
- Er is veelvuldig gesproken met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (VNO-NCW, LTO) 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 habitatrictlijn, waaronder de jurisprudentie, bestudeerd.
- Er heeft twee keer een algemeen overleg over het ontwerp-besluit in de Tweede Kamer plaatsgevonden.

Belangrijkste conclusie van alle overleggen 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 duidelijk is geworden dat 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. Hetzelfde geldt wat betreft het LTO voor de gevolgen van het onderhavige besluit voor de landbouwsector, met name op het punt van de nutriënten. Ook bestaan er bij diverse partijen zorgen op het punt van de doorwerking van de milieukwaliteitseisen naar de besluitvorming in het kader van de ruimtelijke ordening.

Er is volstaan met het vastleggen van de milieukwaliteitseisen voor waterlichamen op het niveau dat volgens de Europese richtlijnen ten minste is vereist. Dit is het wetenschappelijk bepaalde niveau van de goede watertoestand. 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 Waterwet. Dit vereist 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 luchtkwaliteitsdossier, is dat een koppeling van de in dit besluit opgenomen milieukwaliteitseisen aan besluiten over individuele projecten als zeer ongewenst wordt beschouwd. De keuze van de maatregelen die worden genomen om de vereiste milieukwaliteit te realiseren was in dat dossier weinig kosteneffectief. De toestemmingweigering voor nieuwe projecten en activiteiten droeg naar verhouding erg weinig bij aan de noodzakelijke verbetering van de luchtkwaliteit. 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 brongerichte regelgeving zullen worden genomen om hier wat aan te doen. Een ander belangrijk aandachtspunt was in de sfeer van de monitoring de werking van het vereiste van geen achteruitgang. De Krw maakt namelijk niet duidelijk 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. In aparte paragrafen wordt uitgebreider op deze onderwerpen ingegaan.

### **13.2. Internationaal**

Er zijn op ambtelijk niveau bezoeken gebracht aan enkele landen in dezelfde stroomgebieddistricten 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 die landen is ook de relevante regelgeving ontvangen en bestudeerd. Van enkele andere landen is meer globaal schriftelijke of telefonische informatie ingewonnen dan wel informatie via internet geraadpleegd.

De bezoeken aan Vlaanderen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen en Frankrijk hebben tot de conclusie geleid dat tussen deze landen geen grote verschillen in de algehele aanpak zijn te constateren en vergelijkbare inspanningen leveren. Omdat Nederland in een delta ligt en een zeer intensief grondgebruik kent en nog de naweeën ondervindt van de wijze waarop de landbouw in het verleden is uitgeoefend, zal Nederland hoe dan ook een zeer grote inspanning ter verbetering van de waterkwaliteit moeten leveren. De aanpak in Vlaanderen leek een goed voorbeeld voor Nederland en is daarom in grote lijnen gevolgd. Deze aanpak is aangevuld met inzichten uit andere lidstaten.

Sindsdien verschenen literatuur, waaronder een uitgebreide (225 p.) rechtsvergelijkende studie door de universiteiten van Nijmegen, Maastricht en Utrecht, heeft het tijdens de ambtelijke bezoeken ontstane beeld bevestigd.<sup>46</sup> De vergelijking heeft betrekking op Nederland, Engeland, Frankrijk, Duitsland, Vlaanderen en Denemarken. Er is in elk van deze landen, uitgezonderd Vlaanderen, tevens een casus (deelgebied van een stroomgebieddistrict) onderzocht. Algemene conclusie van dit onderzoek is dat Nederland op alle fronten een pragmatische koers volgt in vergelijking met de andere lidstaten. Ook lijkt Nederland weinig ambitieus, maar de onderzoekers plaatsen bij deze conclusie een aantal kanttekeningen. Deze komen er op neer dat de in het rapport geschetste situatie een momentopname is en dat veel van de uitwerking en toepassing in de praktijk afhangt. Daarover valt nog weinig te zeggen.

Een verschil met andere lidstaten is wel dat de burgers in Nederland betere rechtsbeschermingsmogelijkheden hebben en daar ook veel meer gebruik van maken, zowel individuele burgers, milieuorganisaties als bedrijven. Bovendien werkt de rechterlijke macht in Nederland efficiënter en sneller 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 speelt in die andere landen hierdoor veel minder. Men maakt zich daar dan ook geen zorgen over, terwijl dit bij het opstellen van het

---

<sup>46</sup> Universiteiten van Utrecht, Maastricht, Nijmegen, Dealing with complexity and policy discretion; Cross country comparison of the implementation process of the EU- Water Framework Directive in five river basins.

onderhavige besluit juist een van de meest bepalende uitgangspunten is geweest. De vrees voor de herhaling van het luchtdossier is daarom vooral een Nederlands probleem. Bij het lering trekken door Nederland uit 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 de studie van de universiteiten blijkt bijvoorbeeld dat sommige andere lidstaten wel met grenswaarden werken en deze naar concrete besluiten laten doorwerken.<sup>47</sup> 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. Dit is een voorbeeld van de door Nederland gevolgde pragmatische aanpak, die echter juridisch wel verantwoord is.

Uit de 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 was (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 de nog resterende diffuse verontreiniging is. Voorts 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.

In tegenstelling tot de andere landen heeft Nederland een groot deel van de wateren niet bij een waterlichaam ingedeeld omdat ze te klein zijn en zich niet lenen voor zelfstandige aanwijzing als waterlichaam dan wel bundeling tot één waterlichaam op grond van dezelfde kenmerken. In de richtsnoeren wordt benadrukt dat waterlichamen niet te klein mogen zijn. Hierdoor vallen veel wateren niet onder de milieukwaliteitseisen die in dit besluit zijn gesteld. Daar staat tegenover dat de andere landen in de kleine wateren die men wel onder de KRW heeft gebracht, niet monitoren omdat de resultaten niet representatief zijn voor de waterkwaliteit van het waterlichaam. Er kunnen dan ook geen uitspraken worden gedaan over de kwaliteit van die kleine wateren. Hierdoor is het werkelijke verschil tussen Nederland en de omringende lidstaten als het gaat om het aandeel van de wateren waarop het volledige regime van de KRW van toepassing is, de facto (nagenoeg) nihil. In vergelijking met enkele andere lidstaten heeft Nederland een weinig hiërarchische bestuursstructuur. In het onderzoek van de universiteiten wordt opgemerkt dat nog staat te bezien of hogere bestuursorganen van hun wettelijke interventiebevoegdheden gebruik zullen maken als dat nodig is.

Er zijn in de sfeer van de regelgeving met name verschillen met Duitsland en Frankrijk, omdat die landen de goede ecologische toestand niet in detail in regelgeving vastleggen. Frankrijk gebruikt hiervoor juridisch niet verbindende circulaire's. De Europese Commissie heeft Nederland op ambtelijk niveau echter

---

<sup>47</sup> Aangezien de andere lidstaten eveneens gebruik maken van de uitzonderingen van artikel 4 KRW is hier waarschijnlijk slechts sprake van een woordenspel. In de Nederlandse context van de Wet milieubeheer zouden dergelijke grenswaarden dan als richtwaarden moeten worden aangeduid.

schriftelijk laten weten dat het naar haar mening wel de bedoeling is dat alles in regelgeving wordt vastgelegd.

De reden hiervan is dat de doorwerking van de normen naar de planopstelling op juridisch verbindende wijze moet worden gewaarborgd.

Het advies van de Raad van State was aanleiding om de concretisering van de normstelling voor de goede ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen niet langer in de vorm van milieukwaliteitseisen vast te leggen, zoals in het ontwerpbesluit nog was gebeurd. De Raad oordeelde namelijk terecht dat de mate van detaillering van de milieukwaliteitseisen die betrekking hadden op de ecologische toestand, verder ging dan door de Krw wordt voorgeschreven. De goede ecologische kwaliteit richt zich op de kwaliteitselementen die worden genoemd in bijlage V, paragraaf 1.1, Krw, en bestaat uit algemene omschrijvingen wanneer een kwaliteitselement in goede toestand verkeert. Deze algemene omschrijvingen zijn nu in de amvb door verwijzing naar bijlage V, paragraaf 1.2.1. tot en met 1.2.4, Krw letterlijk uit de Krw overgenomen. Gezien de vaagheid van de formuleringen is nadere concretisering voor de toepassingspraktijk in de waterplannen noodzakelijk en dat geschiedt nu in de regels voor de monitoring. De regels voor monitoring zijn wat betreft het te bereiken resultaat verbindend voor de plannen. Indien bij de monitoring wordt geconstateerd dat een van de monitoringsindicatoren wordt overschreden, voldoet de waterkwaliteit namelijk niet aan de omschrijving van het desbetreffende kwaliteitselement in bijlage V Krw.

De concretisering van de ecologische normstelling heeft voor de biologische kwaliteitselementen 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. Ook de monitoringsindicatoren voor specifieke verontreinigende stoffen zijn grotendeels, voor zover relevant voor de internationale stroomgebiedsdistricten, in overleg met de andere betrokken lidstaten opgesteld.

Aldus is, overeenkomstig het advies van de Raad, nauwer aangesloten bij de methodiek die andere lidstaten hanteren, waarbij de invulling van de omschrijving van de goede ecologische toestand volgens bijlage V Krw niet in de vorm van milieukwaliteitsnormen maar in het kader van de monitoring plaatsvindt.

Nederland neemt 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). Hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2.4. 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 van State heeft er echter terecht op gewezen dat de richtsnoeren niet de status van formele wetgeving hebben.

## 14. 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 ontwerp-besluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, Wm in de Staatscourant voorgepubliceerd<sup>48</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. Ook daarna heeft met een aantal van deze organisaties nog geregeld overleg plaatsgevonden over de inhoud en vormgeving van het besluit. Dit overleg was vooral op verdere vereenvoudiging van het besluit gericht. Het concentreerde zich vooral op de regeling van de ecologische toestand van oppervlaktewateren (temperatuur, nutriënten). Hierbij gold als randvoorwaarde dat de concretisering van de algemene omschrijvingen van de goede ecologische toestand van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand op juridisch verbindende wijze in regelgeving moet worden vastgelegd. Volgens de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG kan niet worden geïmplementeerd door middel van 'administratieve praktijken', zoals de vaststelling van een waterplan. De Europese Commissie heeft zich op ambtelijk niveau eveneens op dit standpunt gesteld. De omstandigheid dat de Krw zich in bijlage V beperkt tot algemene omschrijvingen van de goede 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.

Wel is de regeling van de goede ecologische toestand naar aanleiding van het advies van de Raad van State minder gedetailleerd geworden. Alleen de algemene omschrijvingen van de goede ecologische toestand van de in de Krw genoemde kwaliteitselementen van de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen in bijlage V Krw zijn als milieukwaliteitseisen in het besluit vastgelegd. De wetenschappelijk bepaalde invulling hiervan vindt plaats in het kader van de monitoring, aan de hand van het zogenaamde intercalibratiebesluit van de Europese Commissie (voor de biologische kwaliteit) en het Stowa-rapport.

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 gedetailleerde uitwerking van de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen;
- de bescherming van wateren die niet tot een waterlichaam behoren;

---

<sup>48</sup> Stcrt. 6 november 2008, nr. 476.

- de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende bestuursorganen voor de beoogde watertoestand;
- de milieukwaliteitseis voor temperatuur;
- de milieukwaliteitseis voor nutriënten;
- de kwaliteit van de waterplannen;
- de bescherming van water bestemd voor drinkwaterwinning, in het bijzonder oeverinfiltratiewinningen;
- de vrees dat Nederland bij aangrenzende lid-staten uit de pas loopt door te veel en te strenge regelgeving;
- een veronderstelde toename van onderzoekslasten.

Enkele reacties hadden betrekking op oeverinfiltratie die plaatsvindt 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.

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 planperioden 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 kreeg destijds gestalte in de ‘trapje op – trapje af’ systematiek van de Wwh. Ook de Waterwet gaat uit van een gezamenlijk optreden van alle betrokken overheidsinstanties. De keuzes voor de algehele aanpak van de implementatie van de Krw zijn destijds na uitvoerige discussie met vrijwel algemene 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. Na de vaststelling van het besluit zal met name de keuze om het effectgerichte spoor van de Krw, Gwr en Rps in het kader van hoofdstuk 5 Wm te regelen worden heroverwogen. Overheveling van de milieukwaliteitseisen naar de Waterwet is dan een van de opties.

Internationaal loopt Nederland niet uit de pas met aangrenzende lidstaten. Ook deze lidstaten hebben de begripsomschrijvingen van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand in bijlage V Krw wettelijk vastgelegd. De (inter)nationale uitwerking hiervan is door een aantal lidstaten weliswaar niet wettelijk verankerd, maar hiervan heeft de Europese Commissie op ambtelijk niveau laten weten dat dit wel moet gebeuren.

## II. ARTIKELLEN

### 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 nationaal waterplan, beheerplan voor de rijkswateren, regionale waterplan en beheerplan voor de regionale wateren wordt verwezen naar de Waterwet. De milieukwaliteitseisen worden in het onderhavige besluit gekoppeld aan de vaststelling van deze ´waterplannen´. Het nationale waterplan omvat de stroomgebiedbeheerplannen in de zin van artikel 13 Krw. 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 Waterwet verwezen, omdat de aanwijzing van de stroomgebieddistricten voor Nederland in die wet heeft plaatsgevonden. Naar aanleiding van de ingebrekestelling over de onvolledige implementatie van de Krw is de zinsnede over deelstroomgebieden toegevoegd.

Een aantal begrippen heeft betrekking op waterlichamen, de praktische beheerseenheden in het waterbeleid waarop de milieukwaliteitseisen zich richten. De begrippen worden gedefinieerd in de Krw, waarnaar dan ook wordt verwezen. Toegevoegd is dat de aanwijzing plaatsvindt in het nationale waterplan voor zover het oppervlaktewaterlichamen en kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen in rijkswateren betreft, en in de regionale waterplannen voor zover het oppervlaktewaterlichamen en kunstmatige en sterk veranderde waterlichamen in regionale wateren alsmede 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.

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 in

het tweede lid 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.

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. Deze bepaling heeft betrekking 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 waterwinput 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>49</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 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, zoals nog eens ten overvloede is gebleken uit de ingebrekestelling die Nederland heeft ontvangen. Hierin gaf de Commissie aan dat alle begripsomschrijvingen in de nationale

---

<sup>49</sup> Guidance Document No. 16 on Groundwater in Drinking Water Protected Areas.

implementatieregelgeving moeten worden overgenomen. 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 drinkwater ('voor menselijke consumptie bestemd') 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 II 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 geen sprake van een achteruitgang van de toestand van het waterlichaam die leidt tot strijdigheid met artikel 5.2b, vierde lid, Wm, omdat de verslechtering van de waterkwaliteit 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 is opgenomen naar aanleiding van het advies van de Raad van State. Zij heeft tot doel duidelijk in de tekst van het besluit tot uitdrukking te brengen dat geen enkele andere afwijking van de in het besluit opgenomen richtwaarden is toegestaan dan de afwijkingen die in overeenstemming met de Krw zijn. Ook aan alle voorwaarden die in de Krw aan de toepassing van een afwijkingsmogelijkheid zijn gesteld, moet zijn voldaan.

#### artikel 2, tweede 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 beschermde gebieden), 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, derde, vierde en vijfde 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 of een richtwaarde. Van een grenswaarde mag bij de toepassing van de bevoegdheid waaraan zij is gekoppeld, niet worden afgeweken ('in acht nemen'). Van een richtwaarde mag wel worden afgeweken indien daarvoor gewichtige redenen bestaan ('rekening houden met'). Omdat artikel 4 Krw in afwijkingsmogelijkheden voorziet, zijn de normen uit de Krw en Gwr als richtwaarden vertaald (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. In de context van de Wm zijn de milieukwaliteitseisen in dit besluit vanwege deze afwijkingsmogelijkheden die in de Krw worden geboden, richtwaarden. Volgens artikel 5.2, vierde lid, Wm mag van een grenswaarde immers niet worden afgeweken. Daarom kan in de context van de Wm geen sprake zijn van grenswaarden.

Artikel 2, derde, vierde en vijfde 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 derde lid heeft betrekking op de afwijkingsmogelijkheid die wordt gegeven in artikel 4, vierde lid, Krw, om milieukwaliteitseisen pas na 2015 te realiseren (termijnverlenging). Het vierde lid heeft betrekking op doelverlaging overeenkomstig artikel 4, vijfde lid, Krw. Het vijfde 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 rijkswateren worden vermeld in het beheerplan voor de rijkswateren en voor de oppervlaktewaterlichamen in regionale wateren en voor de grondwaterlichamen in het regionale waterplan.

#### artikel 2, zesde lid

Deze bepaling heeft betrekking op sterk veranderde waterlichamen en kunstmatige waterlichamen. In dat geval is namelijk sprake van een 'stapelings' van afwijkingen van de richtwaarden. De bedoeling is dat voor een dergelijk waterlichaam eerst, overeenkomstig artikel 2, zesde lid, 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, Krw 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, zevende 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 4, zesde en zevende lid, Krw is in omstandigheden en onder voorwaarden die in die bepalingen zijn aangegeven, een afwijking van het vereiste van geen achteruitgang van de watertoestand toegestaan. In artikel 3 zijn deze afwijkingsmogelijkheden overgenomen. Ook hier geldt weer dat moet zijn voldaan aan alle voorwaarden die in genoemde bepalingen van de Krw zijn gesteld en dat geen andere afwijkingen van het vereiste van geen achteruitgang zijn toegestaan. 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 bevoegdheid tot vaststelling van een waterplan. Volgens de Waterwet omvatten deze plannen ook de stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's in de zin van de Krw. Volgens het Waterbesluit geldt de verplichting alle in de waterplannen opgenomen maatregelen binnen 3 jaar uit te voeren. Hiermee is op juridisch verbindende wijze vastgelegd dat stroomgebiedbeheerplannen en maatregelprogramma's moeten worden vastgesteld en uitgevoerd waarmee de milieukwaliteitsnormen van de Krw en Gwr 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. De milieukwaliteitseisen van bijlage I waarnaar in dit artikel wordt verwezen, zijn overgenomen uit de Rps.

#### 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. Het gaat om de algemene omschrijving van de goede ecologische toestand die voor elk van de kwaliteitselementen van de ecologische toestand die in bijlage V, paragraaf 1.1, Krw worden genoemd, zijn opgenomen in bijlage V, paragrafen 1.2.1 tot en met 1.2.4. De fysisch-chemische kwaliteitselementen die in het eerste lid worden genoemd, omvatten onder meer de 'specifieke verontreinigende stoffen'. Dit zijn alle verontreinigende stoffen die op nationaal niveau voor de goede watertoestand relevant zijn in aanvulling op de Europees vastgestelde milieukwaliteitseisen voor prioritaire stoffen.

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 ecologische 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 beheerplan voor de rijkswateren, voor overige wateren, in de regionale waterplannen. Net als de andere milieudoelstellingen moet het goede ecologische potentieel voor alle waterlichamen in het stroomgebiedbeheerplan 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. Bij de vaststelling van het goede ecologische potentieel moet worden uitgegaan van de algemene definities die worden gegeven in bijlage V, paragraaf 1.2, tabel 1.2.5, Krw.

#### 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 haar 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, derde, vierde en vijfde 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 II concentratie-eisen zijn opgenomen, daaraan niet voldoet.

#### artikel 8

De goede kwantitatieve toestand van een grondwaterlichaam 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 II bij het onderhavige besluit opgenomen milieukwaliteitseisen 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 II 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 II 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 regionale waterplan. 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 regionale waterplan of een ander waterplan.

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 regionale waterplan. 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 regionale waterplan 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 rijkswateren betreft, zijn zij opgenomen in het beheerplan voor de rijkswateren, indien het regionale wateren of grondwater betreft, in het regionale waterplan. 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 waterplannen (toen nog op grond van de Wet op de waterhuishouding), 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 waterplannen 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 III, 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 milieukwaliteitseis.

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 in rijkswateren, en, ieder op het eigen grondgebied de waterschapsbesturen voor de meeste oppervlaktewaterlichamen in regionale wateren (tenzij krachtens de Waterwet een andere overheidsinstantie met het beheer is belast) 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 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.

Een belangrijk onderdeel van de ministeriële regeling is de uitwerking van de algemene definities van kwaliteitselementen van de ecologische toestand. Hiertoe zullen in de regeling en in het daarop gebaseerde monitoringsprogramma monitoringsindicatoren worden vastgesteld. Op grond van de monitoringsresultaten kan aan de hand van deze indicatoren worden vastgesteld of een oppervlaktewaterlichaam in een goede ecologische toestand verkeert of een goed ecologisch potentieel heeft en in welke ecologische toestandklasse van de

ecologische toestand of het ecologische potentieel een oppervlaktewaterlichaam moet worden ingedeeld.

#### 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 grondwatervoorkomen 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.

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 b, regelt dat in de laagste toestandsklasse geen verdere verslechtering van de waterkwaliteit is toegestaan.

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 c)

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 stroomgebiedbeheerplannen 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,  
w.g.



## 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>50</sup>   |
|-------------------------------------|--|
| art. 2                              | art. 1, lid 1 en 2   |
| art. 4 (1) (a)<br>i)<br>ii)<br>iii) | art. 5.2b, lid 4, Wm juncto art. 20<br>art. 4, 5 en 6, lid 1<br>art. 6, lid 2 en 3<br><br>Verdere uitwerking van de ecologische toestand zal plaatsvinden in de ministeriële regeling krachtens art. 15.<br><br>Verdere uitwerking van 'geen achteruitgang' zal plaatsvinden in de ministeriële regeling krachtens art. 16, lid 6. |
| art. 4 (1) (b)<br>i)<br>ii)<br>iii) | art. 5.2b, vierde lid, Wm juncto art. 20<br>art. 7, 8 en 9, lid 1<br>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<br><br>bijlage III, tabel 1  |
| art. 7 (3)                          | art. 12, lid 3 en 4<br><br>bijlage III, tabel 2  |
| art. 8                              | art. 13, 14, 15, 16 <sup>51</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. 5.1, vijfde lid, Wm; art. 13, lid 2; art. 17, lid 1   |
| art. 15 (2)                         | behoeft geen implementatie, omdat sprake is van een feitelijke activiteit die zal worden uitgevoerd door de Minister van V&W   |

<sup>50</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

<sup>51</sup> Voorheen artikel 8a, 8b, 8c, 9 en 10 Bkmw.

|   |  |
|---|--|
| 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<br>13, 14, 15, 16, 17<br>art. 16, lid 2<br><br>Verdere uitwerking van de ecologische toestand zal plaatsvinden in de ministeriële regeling krachtens art. 15. |
| bijlage V 1.3 chemische toestand oppervlaktewaterlichamen           | art. 5, bijlage I<br>13, 14, 15, 16, 17  |
| bijlage V 2.1.2 kwantitatieve toestand grondwaterlichamen           | art. 8<br>13, 14, 15, 16, 17   |
| bijlage V 2.3.2 chemische toestand grondwaterlichamen               | Bijlage II   |
| bijlage VII, onderdeel A, onder 4                                   | art. 15; art. 3 lid 1 en 4, Wwh.   |
| bijlage VIII  | art. 1, lid 2.   |

| <b>bepaling Grondwaterrichtlijn</b>   | <b>Implementatie in Nederland<sup>52</sup></b>                                     |
|---|--|
| art. 2  | art. 1, lid 3  |
| art. 3 (1)  | art. 9, onder a, bijlage II  |
| 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 II   |
| bijlage II A richtsnoeren vaststelling drempelwaarden                                       | bijlage II   |
| bijlage II B minimumlijst verontreinigende stoffen  | bijlage II   |
| bijlage II C te verstrekken informatie mbt stoffen waarvoor drempelwaarden zijn vastgesteld | art. 3, vierde lid, Wet op de waterhuishouding                                     |

<sup>52</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

|  |   |
|--|---|
| bijlage III Beoordeling van de chemische toestand van grondwater                       | art. 15, tweede lid, onder e.<br>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  |

| <b>bepaling Richtlijn prioritair stoffen</b> | <b>Implementatie in Nederland<sup>53</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>53</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

verbeterde versie BIJLAGE BIJ NOTA VAN TOELICHTING

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

| <b>bepaling<br/>kaderrichtlijn water</b>       | <b>Implementatie in<br/>Nederland<sup>54</sup></b>   |
|--|--|
| art. 2, 1 t/m 10, 12,<br>14, 18, 20 t/m 35, 37 | art. 1, leden 1 en 2   |
| art. 4 (1) (a)<br>i)<br>ii)<br>iii)            | art. 5.2b, lid 4, Wet<br>milieubeheer, art. 16<br>art. 4, 5 en 6, lid 1<br>art. 6, leden 2 en 3<br>Verdere uitwerking van de<br>ecologische toestand zal<br>plaatsvinden in de ministeriële<br>regeling krachtens art. 15.<br>Verdere uitwerking van ‘geen<br>achteruitgang’ zal<br>plaatsvinden in de ministeriële<br>regeling krachtens art. 16, lid<br>6. |
| art. 4 (1) (b)<br>i)<br>ii)<br>iii)            | art. 5.2b, vierde lid, Wet<br>milieubeheer, 16<br>art. 7, 8 en 9, onder a<br>art. 10   |
| art. 4 (1) (c)                                 | art. 12  |
| art. 4 (2)                                     | art. 2, lid 2  |
| art. 4 (3)                                     | art. 4.5, lid 1, onder b, 4.10,<br>onder a, Waterbesluit   |
| art. 4 (4)                                     | art. 2, lid 3  |
| art. 4 (5)                                     | art. 2, lid 4  |
| art. 4 (6)                                     | art. 3, lid 1  |
| art. 4 (7)                                     | art. 2, lid 5, 3 lid 2, onder b  |
| art. 4 (8)                                     | art. 2, leden 1 onder b, 4,<br>onder c, 5 onder b, art. 3,<br>leden 1 onder b, 2, onder b  |
| art. 4 (9)                                     | beschermingsniveau uit<br>bestaande<br>Gemeenschapswetgeving is in<br>BKMW overgenomen   |
| art. 7 (1)                                     | art. 1, lid 2, 12, lid 1   |
| art. 7 (1), laatste<br>volzin                  | art. 13, 14, 15 en 16  |
| art. 7 (2)                                     | art. 12, leden 1 en 2<br>bijlage III, tabel 1  |
| art. 7 (3)                                     | art. 12, leden 3 en 4<br>bijlage III, tabel 2  |
| art. 8   | art. 13, 14, 15, 16 <sup>55</sup>  |
| art. 11 en 13                                  | art. 2, leden 3 onder c), 4  |

<sup>54</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

<sup>55</sup> Voorheen artikel 8a, 8b, 8c, 9 en 10 BKMW.

|   |  |
|---|--|
|   | onder d), 5 onder c), 6, art. 3, leden 1 onder c), 2 onder c), 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. 5.1, vijfde lid, Wm; art. 13, lid 2; art. 17, lid 1   |
| art. 15 (2)   | behoeft geen implementatie, omdat sprake is van een feitelijke activiteit die zal worden uitgevoerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat.            |
| art. 20   | Art. 18  |
| art. 22 (6)   | beschermingsniveau uit bestaande Gemeenschapswetgeving is in BKMW overgenomen  |
| bijlage II  | art. 1, lid 1  |
| Bijlage V, 1.1 kwaliteitselementen                          | art. 6, lid 1  |
| bijlage V 1.2 ecologische toestand oppervlaktewaterlichamen | art. 6, art. 13, 14, 15, 16 (monitoring)<br>Verdere uitwerking van de ecologische toestand zal plaatsvinden in de ministeriële regeling krachtens art. 15. |
| bijlage V 1.3 chemische toestand oppervlaktewaterlichamen   | art. 5, bijlage I<br>art. 13, 14, 15, 16 (monitoring)  |
| bijlage V 2.1.2 kwantitatieve toestand grondwaterlichamen   | art. 8,<br>art. 13, 14, 15, 16 (monitoring)  |
| bijlage V 2.3.2 chemische toestand grondwaterlichamen       | Art. 9, bijlage II   |
| bijlage VII, onderdeel A, onder 4                           | art. 15; art. 3 lid 1 en 4, Wet op de waterhuishouding.  |
| bijlage VIII  | art. 1, lid 2.   |

| <b>bepaling<br/>Grondwaterrichtlijn</b> | <b>Implementatie in Nederland<sup>56</sup></b>                             |
|---|--|
| art. 2, (1), (2), (3)                   | art. 1, lid 3  |
| art. 3 (1)                              | art. 9, onder a, bijlage II  |
| art. 3 (2)                              | art. 5.1 lid 4 Wm  |
| art. 3 (5)                              | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit  |
| art. 3 (6)                              | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit  |
| art. 4 (2)                              | art. 9   |
| art. 4 (3)                              | art. 13, eerste lid, zal nader worden geregeld in het monitoringsprogramma |
| art. 4 (4)                              | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit;<br>Art. 15, lid 2, onderdelen a en          |

<sup>56</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

|   |   |
|---|---|
|   | e.  |
| art. 4 (5)  | art. 9, onder b; art. 4.6, lid 1, 4.11, lid 1, Waterbesluit |
| art. 5 (1)  | art. 10, leden 1 en 2                                       |
| art. 5 (2)  | art. 10, leden 1 en 2                                       |
| art. 5 (3)  | art. 10, lid 3  |
| art. 5 (4)  | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit                               |
| art. 5 (5)  | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit ; art. 13, lid 4              |
| art. 6 (1)  | art. 4.6, lid 1, art. 4.11, lid 1, Waterbesluit             |
| art. 8 technische aanpassingen van de richtlijn   | art. 18   |
| bijlage I grondwaterkwaliteitsnormen  | bijlage II, tabel 1   |
| bijlage II A richtsnoeren vaststelling drempelwaarden                                       | bijlage II, tabel 2   |
| bijlage II B minimumlijst verontreinigende stoffen  | bijlage II  |
| bijlage II C te verstrekken informatie mbt stoffen waarvoor drempelwaarden zijn vastgesteld | art. 4.5, lid 2, Waterbesluit                               |
| bijlage III Beoordeling van de chemische toestand van grondwater                            | art. 13, 14, 15, 16   |
| bijlage IV A Vaststelling en omkering van significante en aanhoudende stijgende trends      | art. 13, 14, 15, 16   |
| bijlage IV B Beginpunten voor omkering van trends   | art. 10   |

| <b>bepaling Richtlijn prioritaire stoffen</b> | <b>Implementatie in Nederland</b><br><small>57</small> |
|---|--|
|   |  |
| art. 2  | art. 1, leden 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 (5)                                    | Art. 18  |
| art. 6 (1)                                    | art. 2, lid 7  |
| art. 6 (2)                                    | art. 2, lid 7  |

<sup>57</sup> De artikelnummers verwijzen naar het Bkmw 2009, tenzij anders is aangegeven.

|           |           |
|-----------|-----------|
| Bijlage I | Bijlage I |
|-----------|-----------|