PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor [redacted]

van [redacted]

datum 13 november 2025

inzake Advies over vragen betreffende 8e Actieprogramma in relatie tot KRW

zaaknr 11025017

1 Inleiding en achtergrond adviesvraag

1.1 De EU-lidstaten zijn op grond van de **Nitraatrichtlijn**[1] verplicht elke vier jaar een actieprogramma op te stellen ter bereiking van de doelen die de Nitraatrichtlijn nastreeft.[2] Het huidige in Nederland geldende zevende actieprogramma loopt in 2025 af en dient per 1 januari 2026 te worden opgevolgd door een achtste actieprogramma ("**8e AP**"). Het concept voor dit 8e AP heeft in de zomer ter internetconsultatie voorgelegen.

1.2 Een van die maatregelen betreft de aanpassing van de zogeheten stikstofgebruiksnormen en de aanwijzing van aandachtsgebieden voor stikstof in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet ("**Urm**"). Deze voorgenomen wijziging lag van 20 oktober 2025 tot en met 9 november 2025 ter internetconsultatie voor.[3]

1.3 Het 8e AP, waaronder de voorgenomen wijziging van de Urm, heeft bij u vragen opgeroepen over de verhouding daarvan tot de Kaderrichtlijn Water ("**KRW**").[4] Hierbij voldoen wij graag aan uw verzoek om over deze vragen te adviseren. Daartoe zullen we eerst in de hoofdstukken 2 en 3 kort iets zeggen over de werking van de KRW en de relatie tussen de KRW en de Nitraatrichtlijn. Daarna zullen we in hoofdstuk 4 uw vragen beantwoorden en eventuele risico's signaleren.[5]

---

1 Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (PB L 375 van 31/12/1991, p. 1-8).
2 Artikel 1 jo artikel 5, zevende lid Nitraatrichtlijn.
3 https://www.internetconsultatie.nl/stikstofgebruiksnormen/b1.
4 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB L 327 van 22.12.2000, blz. 1–73).
5 De vragen hebben betrekking op de verhouding met de KRW. Wij gaan niet in op de verhouding met de nitraatrichtlijn.

2 De Kaderrichtlijn Water

2.1 Voor een beschrijving van de werking van de KRW, in het bijzonder de werking van het achteruitgangsverbod en de verbeteringsverplichting, verwijzen wij naar het rapport (d.d. 3 juni 2025) dat wij recent hebben opgesteld voor de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, dat reeds in uw bezit is.

3 De relatie tussen de Nitraatrichtlijn en de KRW

3.1 Een actieprogramma zoals het 8e AP is, zoals gezegd, een rechtsfiguur dat lidstaten verplicht zijn op grond van de Nitraatrichtlijn op te stellen om de daarin opgenomen doelen te verwezenlijken. Deze doelen zien op het verminderen van de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen, en op het voorkomen van verdere verontreiniging van dien aard.[6]

3.2 Ook uit de KRW volgt de verplichting tot het treffen van maatregelen voor een goede watertoestand en van maatregelen die een verdere achteruitgang van de toestand van grond- en oppervlaktewater voorkomen, maar de KRW is in dat opzicht veel breder dan de Nitraatrichtlijn, nu deze betrekking heeft op emissies, lozingen en stoffenverlies uit alle soorten bronnen, en dus ook uit agrarische bronnen.

3.3 Om te voldoen aan de doelstellingen van de KRW moeten er regels worden gesteld voor het gebruik van meststoffen (onder meer vanwege de daarin aanwezige nutriënten fosfor en stikstof) om daarmee de uit- en afspoeling van nutriënten naar grond- en oppervlaktewater te voorkomen en te verminderen. Maatregelen ter uitvoering van de Nitraatrichtlijn, waaronder het verplichte actieprogramma, maken daarom ook deel uit van het maatregelenprogramma dat op grond van de KRW moet worden genomen.[7]

4 Samenvatting

4.1 De Minister is voornemens om het 8e AP vast te stellen zoals voorgeschreven door de Nitraatrichtlijn en, voor zover noodzakelijk te implementeren via een wijziging van de Urm en het Bal. In verband daarmee heeft u ons een aantal vragen gesteld over de toets van de voorgenomen maatregelen aan de KRW, in het bijzonder het achteruitgangsverbod en de verbeteringsverplichting.

4.2 Wij stellen vast dat toetsing aan de KRW doorgaans plaatsvindt naar aanleiding van een concrete activiteit. Hier gaat het echter over voorgenomen wijzigingen van algemene regels, zoals versmalling van bufferstroken, wijziging van

[6] Artikel 1 Nitraatrichtlijn.
[7] Artikel 11, derde lid, onder a, jo artikel 10, tweede lid, onder c, van de Kaderrichtlijn Water.

stikstofgebruiksnormen of het aanwijzen van stikstofaandachtsgebieden waarin aanvullende kortingen gelden op de stikstofgebruiksnormen. Hoe die algemene regels zich naar de praktijk en reikwijdte van de KRW vertalen en hoe die moeten worden getoetst aan de verplichtingen uit de KRW is (nog) niet uitgekristalliseerd en bovendien (praktisch) ingewikkeld.

4.3 De verplichtingen uit de KRW gelden echter onverkort, zodat toetsing aan de KRW noodzakelijk is. Voor de *verbeteringsverplichting* geldt dat de Minister moet onderbouwen waarom het 8e AP geen afbreuk doet aan het halen van de doelen in 2027 en op welke wijze het 8e AP daaraan een bijdrage levert. Hierbij bestaat ruimte om het geheel aan maatregelen te beoordelen, rekening te houden met de effectiviteit van de maatregelen, het totale voorgestelde pakket te beschouwen (plussen en minnen) en de bestaande (wetenschappelijke) onzekerheden te betrekken. Tegelijkertijd is die ruimte zeker niet onbegrensd. Anders dan bij het 7e AP nadert de deadline immers. Een rechter zal de voorgenomen maatregelen dus strenger toetsen, omdat er nu eenmaal minder tijd is om de doelen – alsnog – te halen als deze maatregelen onvoldoende blijken. Bovendien is bekend dat eutrofiëring door te hoge hoeveelheden stikstof en/of fosfor een probleem vormt voor de (oppervlakte)waterkwaliteit.

4.4 Toetsing van de voorgenomen maatregelen aan het *achteruitgangsverbod* vereist allereerst een duidelijke trechtering. Alleen maatregelen die een verruiming vormen van de nu geldende normen of verplichtingen zijn namelijk relevant (want: alleen die zorgen mogelijkerwijs voor een achteruitgang). Van die maatregelen geldt dat moet worden voldaan aan het achteruitgangsverbod, waarbij voor waterlichamen geldt dat de achteruitgang wordt bekeken per stof/kwaliteitselement: die mogen geen klasse achteruitgaan/in de laagste klasse verslechteren. Daarmee is dus niet elke achteruitgang verboden. Punt is echter dat het, zo begrijpen wij, op dit moment (wetenschappelijk) niet mogelijk is om zonder grote onzekerheidsmarges via een model of berekeningen op een zorgvuldige manier inzichtelijk te maken wat de verruiming van (bijvoorbeeld) een stikstofgebruiksnorm of versmalling van een bufferstrook precies voor impact heeft op een specifiek KRW-grondwaterlichaam of een KRW-oppervlaktewaterlichaam. Dit klemt temeer nu de daadwerkelijke uitspoeling van stikstof naar grondwater of oppervlaktewater afhankelijk is van allerlei factoren, zoals het weer, beschikbaar areaal of daadwerkelijke teelt, waar geen invloed op bestaat.

4.5 Daarmee valt op voorhand niet met zekerheid te zeggen of de voorgenomen maatregelen leiden tot een achteruitgang. Dat laat echter onverlet dat een rechter een wijziging van het Bal of Urm wel kan (en zal) toetsen aan het achteruitgangsverbod en daarbij, bijvoorbeeld vanuit het voorzorgsbeginsel, niet zonder meer genoegen zal nemen met ontbrekende kennis. Bovendien vereist toetsing een worst-casebenadering. Om de rechter toch te kunnen overtuigen raden wij aan om (1) zoveel als mogelijk

concrete situaties door te rekenen in een effectanalyse, (2) een monitoringsprogramma te beschrijven waarmee wordt getoetst of aannamen over de impact zich ook daadwerkelijk voordoen en (3) een concreet maatregelenpakket voor verbetering in het vooruitzicht te stellen mocht blijken dat de kwaliteit toch verslechtert.

4.6 Tot slot, en in het verlengde van het voorgaande, zou in de motivering ook de andere kant van de medaille kunnen worden belicht, namelijk het feit dat elke korting op de stikstofnorm een direct effect heeft op de rendabiliteit van de teelt van het betreffende gewas. Weliswaar vereist het voorzorgsbeginsel dat prudent met verruimingen wordt omgegaan, maar de belangen van derden vereisen ook dat niet zonder deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing te stringente maatregelen worden genomen. Dat geldt temeer nu voor veel oppervlaktewaterlichamen dergelijke maatregelen niet nodig zijn, maar wel tot negatieve bedrijfseconomische effecten leiden.

4.7 Kortom, welke benadering ook wordt gekozen; discussie zal altijd ontstaan. De agrarische sector zal zich verzetten tegen, in hun ogen, onnodige en ineffectieve beperkingen en milieubelangenorganisaties zullen benadrukken dat de maatregelen in strijd zijn met het achteruitgangsverbod en verbeteringsverplichting. Met een benadering waar eerst in algemene zin bepaalde kortingen en verruimingen worden vastgelegd gebaseerd op de stand van de wetenschap om daarna de effecten daarvan zorgvuldig te monitoren doet de Minister dan zoveel als mogelijk recht aan beide standpunten.

4.8 Bij dit alles geven wij wel een duidelijke winstwaarschuwing. Gegeven de stringente toets van het achteruitgangsverbod en het feit dat niet kan worden uitgesloten dat een verslechtering optreedt vanwege de voorgenomen maatregelen, bestaat een duidelijk risico dat een rechter een streep zal zetten door de in het concept 8e AP voorgenomen verruimingen van de stikstofgebruiksnormen, versmalling van bufferstroken en de korting binnen de aandachtsgebieden. De concrete omvang van het risico is lastig in te schatten, omdat het (ook) sterk afhankelijk is van het type procedure (kort geding of bodem), de insteek (gehele pakket, individuele norm) en de betrokken partijen. Wij achten het risico echter niet dusdanig groot dat hier van te voren van af moet worden gezien. Zeker nu het een algemene regel betreft.

4.9 Uitgaande van het voorgaande hebben wij de vragen als volgt beantwoord:

- ***Vraag 1, toets van het gehele pakket***: het is verdedigbaar om het 8e AP als pakket van maatregelen te toetsen aan de KRW, vooral waar het gaat om de verbeteringsverplichting. Deze KRW-toets vereist wel een worst-casebenadering om te zorgen dat ook in het meest ongunstige geval aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. Deze toets kan bij benadering worden

onderbouwd, maar moet tegelijkertijd conservatief worden ingestoken omwille van het voorzorgsbeginsel. Een te voorziene kwetsbaarheid is dat niet kan worden uitgesloten dat in een concreet geval de KRW-toets toch negatief uitpakt. Om beter gesteld te staan zouden daarom concrete, maatgevende gevallen kunnen worden doorgerekend om aan te tonen dat de toets op het niveau van de algemene regels KRW-*proof* is. Het toetsen van het pakket aan maatregelen kent verder zijn grenzen bij de toets aan het achteruitgangsverbod. De negatieve/positieve effecten van verschillende maatregelen kunnen in dat verband namelijk niet worden gesaldeerd: niet tussen KRW-waterlichamen, niet tussen kwaliteitselementen, niet tussen stoffen, en zelfs niet tussen monitoringspunten.

- ***Vraag 2, toetsing tegen toestand***: Achteruitgang wordt getoetst aan de huidige toestand van een KRW-waterlichaam. Voorgenomen maatregelen en het effect daarvan op de toekomstige toestand van het waterlichaam zijn relevant voor toetsing aan de verbeteringsverplichting, maar bij een toets aan het achteruitgangsverbod is de huidige toestand leidend.
- ***Vraag 3, eerdere actieprogramma's***: formeel gezien is de KRW-toets voor eerdere actieprogramma's niet anders dan voor het 8^{e} AP. Materieel zal een rechter de verbeteringsverplichting scherper toetsen, omdat de deadline nadert.
- ***Vraag 4 en 5, laten vervallen maatregelen***: de KRW verbiedt niet het laten vervallen van maatregelen; het behelst geen stand-stillverplichting. De verbeteringsverplichting biedt bijvoorbeeld ruimte om maatregelen te laten vervallen voor grondwater- of oppervlaktewaterlichamen als, voor het betreffende kwaliteitselement, de kwaliteit voldoet, de maatregel niet effectief is of de kosten niet opwegen tegen de baten. Aangetoond zal dan wel moeten worden dat het waterlichaam in een goede toestand zal zijn en zal blijven. Voor het achteruitgangsverbod is de ruimte beperkter. Daarvoor geldt: alleen wanneer het laten vervallen van een maatregel, ongeacht de toestand, niet resulteert in het verspringen van de toestandsklasse van een kwaliteitselement (of, het verslechteren van een kwaliteitselement dat zich reeds in de laagste toestandsklasse bevindt), is het laten vervallen van de maatregel niet in strijd met het achteruitgangsverbod.
- ***Vraag 6 en 7, implementatie 8^{e} AP***: voor de samenvatting van ons antwoord op deze vragen verwijzen wij naar het inleidende deel van de samenvatting.

5 Analyse adviesvragen

5.1 *Vraag 1*

Dient bij de toetsing van het 8^{e} AP aan de KRW iedere maatregel afzonderlijk gewogen te worden of het pakket aan maatregelen als geheel. Met andere woorden: klopt het

dat het juist is om het 8e AP als geheel pakket van maatregelen te toetsen aan de KRW?

Antwoord:

5.1.1 Ja, die aanpak is onder de gegeven omstandigheden verdedigbaar.

5.1.2 Ten aanzien van deze *toetsing* allereerst het volgende. In de nationale wet- of regelgeving is, naar wij menen, geen verplichting opgenomen waaruit volgt dat (de vaststelling van) het 8e AP en/of de voorgenomen wijziging van de Urm rechtstreeks moet worden getoetst aan de KRW. In het onderhavige geval is er ook geen *wijze* van toetsing aan de KRW voorgeschreven, niet in nationale wet- of regelgeving, noch op Europees of richtlijnniveau. Anders dan bijvoorbeeld een *wateractiviteit*, zoals een lozing, die op grond van artikel 8.84 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) rechtstreeks moet worden getoetst aan de dubbele doelstelling (het verbod op achteruitgang en de verbeterdoelstelling) van de KRW. Daarnaast is in het voorbeeld van de lozingsactiviteit, ook voorgeschreven hoé moet worden getoetst aan de KRW. De wijze van toetsing is namelijk neergelegd en voorschreven op grond van 8.88, lid 3, van het Bkl, juncto bijlage XVIII, onder B, van het Bkl, waarin het toetsen aan het Handboek Immissietoets is voorgeschreven (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland 18 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:118. r.o. 8.6).[8]

5.1.3 In de regel ligt het meer voor de hand dat deze klassieke activiteiten/maatregelen wél zelfstandig worden beoordeeld, en niet – zoals in de vraag is aangehaald – dat wordt gekeken naar een pakket aan activiteiten/maatregelen. Het gaat hier alleen niet om een (water)activiteit, maar het gaat over een actieprogramma, zoals bedoeld in de Nitraatrichtlijn. Dat actieprogramma wordt vervolgens geïmplementeerd via onder meer een wijziging van de algemene regels in de Urm en in het Bal. Voor het toetsen van deze rechtsfiguren is er geen (wettelijk) voorgeschreven wijze van toetsing aan de KRW, noch een anderszins geëigende methode.

5.1.4 Dat betekent niet dat een actieprogramma en de wijziging van algemene regels niet moet worden getoetst aan de KRW. Uit het arrest van 5 mei 2022 (France Nature), volgt onder andere dat een programma (of project) slechts mag worden goedgekeurd indien aan de voorwaarden van de KRW is voldaan.[9] Voor deze redenering, dat deze regels of een programma's ook verenigbaar moeten zijn met de KRW, vinden wij ook steun in de rechtsliteratuur.[10]

---

8 Rb. Noord-Nederland 18 januari 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:118. r.o. 8.6.
9 HvJEU 5 mei 2022, C 525/20, ECLI:EU:C:2022:350 (France Nature).
10 Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54, blz. 9.

Hoe moet een programma en/of algemene regels worden getoetst?

5.1.5 Tegen de vaststelling van het 8e AP, de wijziging van de Urm, of de aanpassing van het Bal, staat in beginsel geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming open, zodat de toetsing van het construct aan algemene regels (en normen) logischerwijs primair bij de civiele rechter zal plaatsvinden.[11] Hierna maken we slechts voor zover relevant een onderscheid tussen de voorgestelde maatregelen.

5.1.6 Hoe de (civiele) rechter de KRW-toets bij algemene regels (of programma's) die – mogelijkerwijs – nadelige gevolgen hebben voor de waterkwaliteit moet uitvoeren, is nog niet beantwoord in de jurisprudentie of anderszins.[12] In de rechtsliteratuur wordt wel gesuggereerd hoe hiermee om te gaan, namelijk door de set aan algemene regels rechtstreeks te toetsen aan de KRW. Alleen die KRW-toets vereist dan wel een worst-casebenadering om te zorgen dat (ook) in het meest ongunstige geval aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan. Voor deze worst-casebenadering verwijzen we naar de onderstaande passage van Rötscheid e.a.

> "Voor algemene regels op grond waarvan activiteiten met nadelige gevolgen voor KRW-waterlichamen in generieke zin worden toegestaan, lijkt het ons eveneens uitermate lastig om te verzekeren dat die activiteiten onder geen enkele omstandigheid leiden tot achteruitgang en/of het frustreren van de verbeterdoelstelling. Dat is mogelijk alleen anders voor zover het gaat om activiteiten met een zeer gering effect, waarvoor middels een gedegen (ecologische/chemische) onderbouwing kan worden betoogd dat deze nimmer tot achteruitgang leiden of het bereiken van de verbeterdoelstelling frustreren. Ook kan bijvoorbeeld geen rekening worden gehouden met cumulatieve effecten. <u>Daarom vereist deze aanpak een worst-casebenadering, inhoudende dat er zeer strenge eisen aan activiteiten gesteld worden, om te zorgen dat ook in het meest ongunstige geval aan de KRW-doelstellingen wordt voldaan</u>."[13] [Onderstreping onzerzijds]

5.1.7 De bovenstaande worst-casebenadering om de KRW-toets uit te voeren kan, naar wij menen, *bij benadering*, want het gaat om een analyse op het niveau van de algemene set aan regels. Bij een worst-casebenadering is het – in algemene zin – niet vereist dat van een maximale of absolute invulling wordt uitgegaan, bij een dergelijke benadering kan namelijk wel rekening worden gehouden met een *representatieve invulling* van die variabelen.[14] Die "bij benadering" moet echter wel veilig/conservatief worden ingestoken omwille van het voorzorgsbeginsel. Een dergelijke toets is, zoals Rötscheid e.a. ook al aangegeven in het bovenstaande citaat, geen sinecure.

---

[11] Zie bijvoorbeeld Voorzieningenrechter Rb. Den Haag 17 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:555.
[12] Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54, blz. 10.
[13] Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54, blz. 9.
[14] ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2710, r.o. 9.7.

Dit is niet makkelijk, omdat de effecten op de waterkwaliteit allereerst lastiger zijn te modelleren dan bijvoorbeeld bij stikstofdepositie (het online rekeninstrument AERIUS kan vrij nauwkeurig berekenen wat de gevolgen zijn op gebiedsniveau). De effecten van stikstof op een Natura 2000-gebied zijn namelijk meer direct dan de effecten van een activiteit op een KRW-waterlichaam. De gevolgen voor waterlichamen zijn gelet hierop meer typisch en meer lokaal en de impact op de waterkwaliteit is daarmee ook minder generiek dan het effect van stikstof op een Natura 2000-gebied. Dit maakt dat een analyse van de impact op de waterkwaliteit een stuk complexer is dan de analyse van de impact van stikstof op een Natura 2000-gebied. Een worst-casebenadering is daarmee op papier goed voorstelbaar, maar in de praktijk is dat voor een KRW-toets erg lastig vorm te geven.

5.1.8 Verder is een te voorziene kwetsbaarheid dat niet kan worden uitgesloten dat de KRW-toets in een concreet geval toch negatief uitpakt. Bij wijze van voorbeeld kan onder meer verwezen worden naar de *Porthos*-uitspraak.[15] In die uitspraak heeft de Afdeling bestuursrechtspraak de algemene bouwvrijstelling voor stikstofdepositie onverbindend verklaard. In die uitspraak ging het om de vraag of een algemene regel in strijd was met de Habitatrichtlijn, die algemene bouwvrijstelling hield geen stand omdat niet kon worden uitgesloten dat in een concreet geval er negatieve effecten zouden optreden.[16]

5.1.9 Om in het onderhavige geval beter gesteld te staan zouden daarom concrete situaties, maar wel maatgevende gevallen kunnen worden doorgerekend. Om op die manier aan te tonen dat de toets op het niveau van de algemene regels KRW-proof is. Met een effectanalyse kan gepoogd worden deze concrete kritiek voor te zijn.

5.1.10 Dat een KRW-toets bij algemene regels niet per se complex en omvangrijk hoeft te zijn, blijkt uit een watertoets die wordt uitgevoerd bij een bestemmingsplan, dat betreft ook een set een algemene regels. Die vergelijking gaat niet helemaal een-op-een op, maar toont wel aan dat een toets op hoofdlijnen en bij benadering kan volstaan als een algemene regel naar zijn aard geen KRW-impact heeft.

5.1.11 Wanneer namelijk de planwetgever aannemelijk kan maken dat het bestemmingsplan niet leidt tot een achteruitgang van te beschermen waterlichamen, dan is het plan niet in strijd met de KRW. De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt dit ook terughoudend te toetsen, zo blijkt onder meer uit de uitspraak van de Afdeling van 30 augustus 2023.

> "12.5. De Afdeling stelt voorop dat uit de watertoets en de aanvullende watertoets volgt dat het voorliggende plan geen betrekking heeft op een directe handeling in voor de KRW relevante watersystemen. Wel heeft het plan (mogelijk) gevolgen voor deze watersystemen, onder meer als gevolg van afstromend hemelwater, de hoogte van de grondwaterstand en het aanbrengen van oppervlakteverharding. Uit de watertoets en de

[15] ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, M en R 2022/124, m.nt. M.M. Kaajan.
[16] ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, M en R 2022/124, m.nt. M.M. Kaajan.

> aanvullende watertoets volgt dat de gevolgen hiervan zijn beoordeeld. Om te waarborgen dat het water op de juiste manier verwerkt kan worden is in het plan aandacht besteed aan de diverse waterstromen, waaronder die van het afstromend hemelwater en het vuilwater, afkomstig van de in het plangebied voorziene woningen. Wat oppervlaktewaterlichamen betreft, volgt uit de watertoets dat deze niet aanwezig zijn in het plangebied. Daarnaast vermeldt de watertoets over het grondwater dat het plangebied geen deel uitmaakt van een boringsvrije zone, waterbeschermingszone of waterwingebied. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het plan niet leidt tot een achteruitgang van te beschermen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen. [appellant] en anderen hebben dit ook niet inhoudelijk bestreden." [Onderstreping onzerzijds]
>
> ABRvS 30 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3316, r.o. 12.5.

5.1.12 Voor algemene maatregelen of regels die evident *gunstig* zijn, of zonder meer geen impact hebben op de waterkwaliteit kan dus de KRW-toetsing algemener van aard zijn, althans op basis van de redenering in deze uitspraak van 30 augustus 2023.

KRW-toetsing van een maatregelenpakket kent echter beperkingen

5.1.13 Het toetsen van het "pakket aan maatregelen als geheel" kent grenzen, aangezien bij de toetsing aan het, reeds genoemde, achteruitgangsverbod er specifiek beoordeeld zal moeten worden wat de impact is op een KRW-waterlichaam. De negatieve effecten op een KRW-waterlichaam kunnen niet worden vereffend met positieve effecten op een ander KRW-waterlichaam. Verder geldt bij het achteruitgangsverbod dat per kwaliteitselement en/of per stof moet worden beoordeeld of er sprake is van een achteruitgang.[17] Dus ook negatieve effecten binnen een KRW-waterlichaam kunnen niet zomaar worden vereffend met de positieve effecten op hetzelfde KRW-waterlichaam. De positieve effecten op een KRW-waterlichaam kunnen daarmee dus niet worden gesaldeerd tussen kwaliteitselementen van en/of stoffen in hetzelfde waterlichaam. Deze saldobenadering gaat derhalve hooguit op per kwaliteitselement en/of per stof. Voor de chemische toestand van KRW-lichamen geldt dat achteruitgang niet alleen moet worden beoordeeld per stof, maar zelfs per monitoringspunt.

> "Het Hof heeft zich evenmin uitgelaten over de vraag wanneer sprake is van een achteruitgang van de chemische oppervlaktewatertoestand, maar verdedigbaar is dat aangesloten kan worden bij de uitleg die het Hof heeft gegeven aan een achteruitgang van de chemische toestand bij grondwaterlichamen in het Detmoldarrest. Die uitleg houdt in dat sprake is van een achteruitgang van de chemische toestand als een chemische kwaliteitseis of drempelwaarde voor een stof eerst niet werd overschreden, en als gevolg van het project wel. Als reeds niet aan de chemische kwaliteitseis of

[17] *Stb*. 2018, 292, blz. 654 en zie ook: ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949.

> drempelwaarde voor een prioritaire stof wordt voldaan, dan is geen enkele 'voorzienbare verhoging van de concentratie' van de betreffende stof meer toegestaan. Daarbij moet de op elk monitoringspunt gemeten waarde apart in aanmerking worden genomen. Saldering (tussen monitoringspunten) is dus niet toegestaan."[18]

5.1.14 Kortom: het toetsen van het pakket aan maatregelen als geheel is niet zaligmakend, althans niet noodzakelijkerwijs. Aangezien de negatieve/positieve effecten niet kunnen worden gesaldeerd tussen KRW-waterlichamen, niet tussen kwaliteitselementen, niet tussen stoffen, en zelfs niet tussen monitoringspunten.

5.2 ***Vraag 2***

Hoe wordt de 'toestand' bepaald? Op basis waarvan wordt bezien of er sprake is van achteruitgang in de zin van de KRW?

Antwoord:

5.2.1 Achteruitgang wordt getoetst per kwaliteitselement/stof van het KRW-waterlichaam op het moment in de tijd dat de toets plaatsvindt. Daarbij is de toestand zelf niet per se doorslaggevend, nu pas sprake is van achteruitgang als het kwaliteitselement of stof, daargelaten de laagste toestandsklasse, een klasse achteruit gaat.

5.2.2 De huidige toestand van (alle) KRW-waterlichamen is onder andere raadpleegbaar via het online waterkwaliteitsportaal.[19] Daarin zijn de KRW-factsheets opgenomen (die zijn bijgewerkt tot en met "3 september 2025"). Hoe de feitelijke toestand wordt bepaald hangt af van het type waterlichaam (grondwaterlichaam of oppervlaktewaterlichaam). En hangt vervolgens ook af van welk type oppervlaktewaterlichaam (rivieren, meren, kustwateren etc.). Wij begrijpen dat de vraag echter geen betrekking heeft op *hoe* de toestand van een waterlichaam moet worden bepaald, maar dat de vraag bedoelt aan *welke* toestand het achteruitgangsverbod wordt getoetst.

5.2.3 Bij de toetsing aan het achteruitgangsverbod als bedoeld in de KRW gaat het *niet* om – bijvoorbeeld – de geprognotiseerde toestand op basis van de te nemen maatregelen uit beheerplannen en maatregelenprogramma's. Die voorgenomen maatregelen zijn uiteraard relevant voor de *verbeteringsverplichting*, maar die toekomstige maatregelen en de te verwachten positieve effecten mogen niet mee worden genomen in de toets aan het *achteruitgangsverbod*. Dit valt onder meer af te leiden uit het arrest van het Hof van 4 mei 2016.

> "In herinnering moet worden geroepen dat, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, iedere achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam

[18] Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54, blz. 7.
[19] https://www.waterkwaliteitsportaal.nl

> moet worden voorkomen. De verplichting om achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen te voorkomen, blijft derhalve dwingend in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2000/60 en is van toepassing op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheersplan is vastgesteld. De betrokken lidstaat moet bijgevolg zijn goedkeuring voor een project weigeren wanneer dat project de toestand van het betreffende waterlichaam kan verslechteren of het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen in gevaar kan brengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4, lid 7, van die richtlijn (zie in die zin arrest van 1 juli 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, punt 50)."[20] [Onderstreping onzerzijds]

5.2.4 Het achteruitgangsverbod geldt op ieder KRW-waterlichaam en die toets staat los van de maatregelen of de geprognosticeerde toestand van het KRW-waterlichaam. Voor deze redenering vinden we ook steun in de rechtsliteratuur.

> "Iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen, ongeacht de planning op langere termijn volgens de beheerplannen en maatregelenprogramma's. Dit betekent dat de lidstaat zijn goedkeuring voor een project moet weigeren wanneer dat project de toestand van een waterlichaam kan verslechteren of het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen in gevaar kan brengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens art. 4, lid 7, Krw."[21] [Onderstreping onzerzijds]

5.2.5 Uit het arrest van het Hof van 5 mei 2022 (*France Nature*) volgt verder dat bij het toetsen aan het achteruitgangsverbod de tijdscomponent ook niet relevant is bij de toetsing. In dat arrest stond een tijdelijke achteruitgang ter discussie. Het Hof was ten aanzien van tijdelijke effecten van korte duur ook resoluut. Ook die mogen niet buiten beschouwing blijven en moeten worden getoetst het achteruitgangsverbod.

> "Het HvJ EU concludeert dat het achteruitgangsverbod meebrengt dat de lidstaten bij de beoordeling of een programma of een project verenigbaar is met de doelstelling om te voorkomen dat de waterkwaliteit achteruitgaat, tijdelijke effecten die van korte duur zijn en geen langetermijngevolgen voor het water hebben, niet buiten beschouwing mogen laten."[22]

5.2.6 Voor de toets aan het achteruitgangsverbod maakt het derhalve niet uit of de impact kort (of lang) duurt. Een uitzondering geldt alleen als duidelijk is dat dergelijke effecten naar hun aard slechts een geringe impact hebben op de toestand van de

---

[20] HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322 (Oostenrijk), r.o. 64.
[21] H. Woldendrop, 'Inleidende schermutselingen.' *TO* 2025 | nr. 2, blz. 6.
[22] H. Woldendrop, 'Inleidende schermutselingen.' *TO* 2025 | nr. 2, blz. 6.

betrokken waterlichamen en niet kunnen leiden tot achteruitgang.[23] Bij het achteruitgangsverbod gaat het, al met al, louter om de huidige toestand.

5.2.7 Voor het toetsen aan de *verbeteringsverplichting* bestaat er wél meer ruimte voor het bevoegd gezag om voorgenomen KRW-maatregelen mee te nemen in de KRW-toets. We wijzen naar de onderstaande passage van Rötscheid e.a.

> "Voor de verbeteringseis zal het bevoegd gezag moeten aantonen dat de relevante milieukwaliteitsnormen of kwaliteitselementen in een goede toestand zijn en blijven. Als het betreffende KRW-waterlichaam voor een stof of kwaliteitselement nog niet in een goede toestand verkeert, zal inzichtelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen worden getroffen om dit alsnog (tijdig) te bewerkstelligen en dat het project op de uitkomsten daarvan geen (negatief) effect heeft. Daarbij zal te rade moeten worden gegaan bij de relevante water(beheer)programma's."[24]

5.3 ***Vraag 3***

Liggen de voorgaande vragen voor het 8e AP anders dan voor voorgaande actieprogramma's?

Antwoord:

5.3.1 Formeel ligt dit niet anders, maar materieel wel.

5.3.2 Het *achteruitgangsverbod* is van kracht sinds december 2009 (het eerste moment van vaststellen van de beheerplannen). Bij het vaststellen van de voorgaande AP's was het achteruitgangsverbod dus reeds van kracht. In zoverre liggen deze voorgaande vragen ten aanzien van het achteruitgangsverbod voor het 8e AP niet anders dan voor voorgaande actieprogramma's. Althans formeel, want de aandacht voor de KRW is de afgelopen jaren flink toegenomen over de KRW-doelen. Ook is er meer informatie en kennis beschikbaar over het thema. Alhoewel het achteruitgangsverbod dus reeds van kracht is sinds 2009 is de KRW een stuk urgenter geworden sinds de voorgaande AP's.

5.3.3 Voor de *verbeterdoelstelling* ligt het iets anders. Het resultaat moet namelijk uiterlijk op 22 december 2027 zijn bereikt.[25] Het 7e AP is vastgesteld in 2021 en toentertijd was 22 december 2027 nog ver weg. Op dit moment is de verwachting dat niet alle KRW-doelen zullen worden gehaald. De situatie ten aanzien van de waterkwaliteit is dus een stuk nijpender dan in 2021, althans een stuk actueler. De verbeteringsverplichting staat nu derhalve ook meer onder druk dan in 2021. Dit nog

[23] H. Woldendrop, 'Inleidende schermutselingen.' *TO* 2025 | nr. 2, blz. 7.
[24] Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54, blz. 12.
[25] In artikel 4, lid 1, KRW staat namelijk dat binnen 15 jaar na de datum van de inwerkingtreding van de richtlijn er een goede toestand van zowel het oppervlaktewater als het grondwater moet zijn bereikt (dus uiterlijk op 22 december 2015). Deze termijn kon echter worden verlengd tot uiterlijk 22 december 2027, en van deze mogelijkheid heeft Nederland gebruikgemaakt.

los van het reeds aangehaalde punt dat de KRW meer onder de maatschappelijke aandacht is, én er meer (juridische) kennis beschikbaar is over de KRW.

5.3.4 Niet onbelangrijk is dat in het onderhavige kader juist de nutriënten een belangrijk knelpunt vormen ten aanzien van ecologie voor de waterkwaliteit, zo blijkt onder meer uit de meest recente KRW-tussenevaluatie.[26] Uit de recente prognoses blijkt dat het doelbereik voor stikstof en fosfor nog niet in beeld is voor 22 december 2027. Met andere woorden: het 8e AP is, met 22 december 2027 in zicht, meer urgent dat het 7e AP.

5.4 ***Vraag 4***

In welke gevallen en onder welke voorwaarden staat het achteruitgangsverbod van de KRW het toe om, in het geval de grond- en/of de oppervlaktewaterkwaliteit voldoet, maatregelen te laten vervallen?

Antwoord:

5.4.1 Wanneer een KRW-waterlichaam in goede toestand verkeert, is er onder voorwaarden ruimte om maatregelen te laten vervallen wat betreft de verbeteringsverplichting. Voor het achteruitgangsverbod is de ruimte beperkter.

Verbeteringsverplichting

5.4.2 Voor het toetsen aan de *verbeteringsverplichting* is er enige ruimte voor het bevoegd gezag om voorgenomen KRW-maatregelen mee te nemen in de KRW-toets. Om die reden is er ook ruimte om maatregelen te laten vervallen als een waterlichaam in goede toestand verkeert, bijvoorbeeld als de maatregel niet effectief blijkt te zijn of als de baten niet opwegen tegen de kosten. Er zal moeten worden aangetoond dat het waterlichaam in een goede toestand zal zijn en zal blijven. We verwijzen ook naar de onderstaande passage van Rötscheid e.a.

> "Voor de verbeteringseis zal het bevoegd gezag moeten aantonen dat de relevante milieukwaliteitsnormen of kwaliteitselementen in een goede toestand zijn en blijven."[27]

5.4.3 Nu 22 december 2027 echter nadert – zie de beantwoording onder vraag 3 – is de tijd schaarser en daarmee zijn ook de marges krapper om de waterlichamen in een goede toestand te laten zijn en blijven.

5.4.4 Als een waterlichaam daarentegen niet in een goede toestand verkeert dan ligt de situatie anders, maar ook dan biedt de verbeteringsverplichting ruimte om enige

[26] Kamerstukken II 2024/25, 27 625, nr. 696 (brief van 20 december 2024 van de minister van IenW), p. 6.
[27] Rotscheid, T. e.a., 'Milieu & Recht, 25-jarig jubileum van de Kaderrichtlijn Water: reden voor een feestje of een moment van bezinning? *M en R* 2025/54.

maatregelen te laten vervallen mits de overige geprogrammeerde maatregelen voldoende effectief zullen zijn om de doelen te halen. Uiteraard zal dit wel moeten worden onderbouwd.

Achteruitgangsverbod

5.4.5 Bij het laten vervallen van een maatregel is vooral het achteruitgangsverbod belangrijk.

5.4.6 Bij de toetsing aan het achteruitgangsverbod is het (eind)oordeel over de toestand waarin het waterlichaam zich bevindt, in de eerste plaats minder doorslaggevend (zie randnummer 5.2.1). Het achteruitgangsverbod is géén standstill-verplichting, en betekent niet dat een waterlichaam nooit meer mag verslechteren. Behalve wanneer een kwaliteitselement zich al in de laagste toestandsklasse bevindt. Belangrijk is dat bij het toetsen van een maatregel of van het loslaten van een maatregel het niet uitmaakt in *welke* toestand het waterlichaam zich bevindt. Dit valt onder meer af te leiden uit het arrest van het Hof van 4 mei 2016.

> "In herinnering moet worden geroepen dat, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, iedere achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam moet worden voorkomen. De verplichting om achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen te voorkomen, blijft derhalve dwingend in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2000/60 en is van toepassing op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheersplan is vastgesteld."[28]

5.4.7 Daar staat tegenover dat niet *elke* achteruitgang ook onder de KRW ook verboden is. Niet elk absolute vorm van achteruitgang is verboden. Achteruitgang wordt, zoals reeds gezegd, per stof/kwaliteitselement bekeken: die mogen geen klasse achteruitgaan/in de laagste klasse verslechteren.

> "Een achteruitgang van een van de stoffen of kwaliteitselementen die een omgevingswaarde zijn naar een lagere toestandsklasse (dus van het voldoen aan de maximale stofconcentratie naar het niet langer daaraan voldoen, of het verschuiven van een kwaliteitselement van een ecologische toestandsklasse naar een lagere ecologische toestandsklasse), is verboden."[29]

5.4.8 Wanneer het laten vervallen van een maatregel, ongeacht de toestand, niet resulteert in het verspringen van de klasse of in de laagste klasse verslechteren is het laten vervallen van de maatregel niet in strijd met het achteruitgangsverbod.

---

[28] HvJ EU 4 mei 2016, C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322 (Oostenrijk), r.o. 64.
[29] T&C Omgevingswet, commentaar op art. 4.15 Bkl: Geen achteruitgang toestand, J.J.H. van Kempen.

5.5 ***Vraag 5***

Staat de KRW, meer in het bijzonder het daarin opgenomen achteruitgangsverbod of de verbeteringsverplichting, er aan in de weg om maatregelen die niet effectief blijken te zijn voor verbetering van de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit te laten vervallen of, indien nodig, te laten vervangen door andere effectievere maatregelen? Zo ja, in welke gevallen en onder welke voorwaarden is dit dan wel mogelijk? En is er ruimte om een specifieke maatregel los te laten bij twijfel over de effectiviteit van die maatregel, ook als deze alleen in een totaalpakket van maatregelen als geheel is doorgerekend?

Antwoord:

5.5.1 Zoals toegelicht bij vraag 4 biedt de *verbeteringsverplichting* de nodige ruimte om maatregelen te laten vervallen, ongeacht de toestand waarin het KRW-waterlichaam zich bevindt. Wanneer een bepaalde maatregel niet effectief is, of als daar enige twijfel over bestaat, dan biedt de verbeteringsverplichting wel degelijk enige flexibiliteit om dit door een andere (reeds geprogrammeerde) maatregel op te vangen.

5.5.2 Zoals toegelicht onder de beantwoording van vraag 4 is het *achteruitgangsverbod* strenger van aard, maar wanneer een maatregel evident niet effectief is, dan kan die uiteraard worden losgelaten. Maar, als er toch enige twijfel is over de effectiviteit van de maatregel, of als de maategel niet kostenefficiënt is (hoge kosten, weinig baten), dan kan het achteruitgangsverbod, mede in het licht van KRW-doelen en de naderende deadline in 2027, mogelijk wel in de weg staan aan het laten vervallen hiervan, omdat mogelijk een waterlichaam verslechtert. Het voorzorgsbeginsel kan vergen dat wordt vastgehouden aan de maatregel.

Dit laat onverlet hetgeen wij bij de beantwoording van vraag 6 en 7 opmerken over de verhouding tussen de onzekerheid over de impact van verruimingen, de belangen van derden en monitoring.

5.6 **Vraag 6**

Staat de KRW, meer in het bijzonder het daarin opgenomen achteruitgangsverbod of de verbeteringsverplichting, er aan in de weg de huidige maatregel tot aanwijzing van NV-gebieden (grond- en oppervlaktewater voor stikstof en fosfor) waarin een 20% korting op de stikstofgebruiksnorm geldt te vervangen door de hierboven beschreven voorgenomen aanpassing van de stikstofgebruiksnorm in combinatie met de aanwijzing van aandachtsgebieden stikstof en fosfor, waarbij:

a. een verlaging van 10% of 20% van het bemestingsadvies op de stikstofgebruiksnorm in aandachtsgebieden oppervlaktewater stikstof wordt toegepast

afhankelijk van de mate van overschrijding van de stikstofnormen volgend uit de KRW in het betreffende water, en

b. voor overschrijding van de fosforconcentratie in het oppervlaktewater maatregelen worden genomen die gericht zijn op het terugdringen van de uit- en afspoeling van fosfor?

Antwoord:

5.6.1 Vanwege de samenhang met vraag 7, hebben we vragen 6 en 7 samengevoegd. We verwijzen voor de beantwoording van vraag 6 derhalve naar vraag 7 hieronder.

5.7 **Vraag 7**

Indien de voorgaande vraag bevestigend[30] wordt beantwoord, dan volgt de vraag in welke gevallen en onder welke voorwaarden is de voorgenomen aanpassing van de stikstofgebruiksnorm (zowel de actualisatie vanuit grondwater als de korting voor oppervlaktewater) dan wel in overeenstemming met de KRW? Met andere woorden: als de waterkwaliteitstoestand (grond- en/of oppervlaktewater) in een gebied voldoet, is er dan ruimte om beperkende maatregelen los te laten onder de KRW?

Antwoord:

5.7.1 Wij menen dat de KRW zich – in beginsel – niet verzet tegen het wijzigen en/of laten vervallen van maatregelen. Onder de beantwoording van vragen 4 en 5 hebben we in algemene zin reeds toegelicht onder welke juridische voorwaarden dat (on)mogelijk is.

5.7.2 Bij de voorgestelde wijziging van de Urm signaleren wij in dat kader enkele risico's en aandachtspunten, zoals hieronder zal worden toegelicht.

Huidige regeling korting op stikstofgebruiksnorm en voorgenomen wijziging Urm

5.7.3 Momenteel volgt uit de derogatiebeschikking[31] kort gezegd dat landbouwers in een aangewezen NV-gebied 20% in hun stikstofgebruiksnorm worden gekort.[32] Uit de derogatiebeschikking volgt dwingend dat die korting van toepassing is, ongeacht of een NV-gebied is aangewezen voor fosfor of stikstof. Met de voorgestelde wijziging van de Urm worden op dat systeem twee wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste wordt in NV-gebieden (hierna in lijn met de Urm "**aandachtsgebieden**" genoemd) die voor stikstof zijn aangewezen de korting op de stikstofgebruiksnorm van 20% vervangen

[30] Wij gaan ervan uit dat hier "ontkennend" bedoeld is.
[31] Uitvoeringsbesluit (EU) 2022/2069 van de Commissie van 30 september 2022 tot verlening van een door Nederland gevraagde derogatie op grond van Richtlijn 91/676/EEG van de Raad inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (Kennisgeving geschied onder nummer C(2022) 6859) ("**derogatiebeschikking**").
[32] Artikel 4, lid 5, onder d van de derogatiebeschikking.

door een “gedifferentieerde” korting van 10% dan wel 20%, afhankelijk van de waterkwaliteit in het desbetreffende aandachtsgebied. Ten tweede wordt de korting op de stikstofgebruiksnorm geschrapt in aandachtsgebieden die voor fosfor zijn aangewezen. De precieze aanwijzing van fosforaandachtsgebieden volgt naar verwachting in 2026. Beoogd wordt om in deze fosforaandachtsgebieden vervolgens maatregelen in te voeren die zich specifiek op het terugdringen van fosforverontreiniging richten.

5.7.4 Van beide onderdelen van de voorgestelde wijziging van de Urm dient in ieder geval aannemelijk te zijn dat deze in overeenstemming zijn met het achteruitgangsverbod en de verbeterverplichting uit de KRW. Voor die beoordeling is van belang dat inzichtelijk is hoe het per KRW-waterlichaam met de waterkwaliteit is gesteld. Immers, als dat inzicht er niet (voldoende) is, kan ook niet (goed) worden beoordeeld of het wijzigen of loslaten van een maatregel in overeenstemming is met het achteruitgangsverbod en de verbeterverplichting. Vanuit het voorzorgsbeginsel bezien zijn versoepelingen in dat geval risicovol en is raadzaam om voor een voor de waterkwaliteit veilige variant van de maatregel te kiezen.

5.7.5 Tegen die achtergrond bespreken wij hieronder eerst vraag 6a (de wijziging van de stikstofgebruiksnorm) en daarna vraag 6b (de aanwijzing van fosforaandachtsgebieden en invoering van specifieke fosformaatregelen).

1. Aanpassing stikstofgebruiksnormen en korting in aandachtsgebieden stikstof

5.7.6 Vooropgesteld: een “gedifferentieerde aanpak”, waarbij een lagere of hogere korting op de stikstofgebruiksnorm geldt, afhankelijk van precieze waterkwaliteit in een aandachtsgebied voor stikstof, lijkt ons in beginsel niet in strijd met de KRW. Wat nodig is in het kader van het achteruitgangsverbod en de verbeterdoelstelling, kan immers op verschillende plekken verschillende maatregelen vergen. De KRW verzet zich wat ons betreft in zijn algemeenheid dan ook niet tegen een maatregel die regionale problemen en uitdagingen lokaliseert, en nauwkeurig aanduidt waar maatregelen moeten worden genomen om aan de doelstellingen van de KRW te voldoen.

5.7.7 Punt is alleen dat deze benadering inzicht vereist in de gevolgen voor grondwaterlichamen en oppervlaktewaterlichamen. Vooral bij oppervlaktewaterlichamen is dat lastig, omdat een model en wetenschappelijke kennis ontbreekt om een goede inschatting te maken van wat een verruiming van een stikstofnorm doet voor de waterkwaliteit van een specifiek oppervlaktewaterlichaam in het gebied waar de verruiming van toepassing is. Daarvan uitgaande merken wij het volgende op.

A. Achteruitgangsverbod

5.7.8 Voor wat betreft het *achteruitgangsverbod* moet concreet worden bezien of de uiteindelijke stikstofgebruiksnorm, dus inclusief de korting, verruimd wordt ten opzichte van de daarvóór geldende stikstofgebruiksnorm. Indien de uiteindelijke stikstofgebruiksnorm gelijk blijft of zelfs strenger wordt dan de norm die voorheen gold, dan is aannemelijk dat die wijziging niet tot achteruitgang kan leiden. Is daarentegen wél sprake van (enige) versoepeling van de norm, dan zou dat in theorie tot een achteruitgang kunnen leiden. In dat geval moet kunnen worden onderbouwd dat er voldoende aanwijzingen zijn dat die achteruitgang desondanks niet zal plaatsvinden.

5.7.9 Daarbij speelt een rol in welke mate die onderbouwing wetenschappelijk gefundeerd is en hoeveel zekerheid er is over de gevolgen van de voorgenomen versoepeling. Hoe onzekerder die gevolgen zijn, hoe risicovoller het wordt om een maatregel te versoepelen en hoe meer voorzorg daarbij moet worden betracht. Zoals eerder opgemerkt, lijken de gevolgen van de verruiming van de stikstofgebruiksnorm voor de waterkwaliteit van grond- en oppervlaktewaterlichamen op het niveau van KRW-waterlichamen niet volledig inzichtelijk, maar is wetenschappelijke garantie evenmin mogelijk. Nu nutriënten ten aanzien van de KRW-doelen veelal een probleem zijn, is het onder die gegeven omstandigheden dan ook risicovol om de stikstofgebruiksnormen te verruimen. Wanneer de toestand van een waterlichaam niet goed is, terwijl de norm wordt verruimd, zal men op voorhand het nadeel van de twijfel krijgen.

5.7.10 Gelet op voorgaande is het vanuit het voorzorgsbeginsel bezien dus van belang dat aan de voorkant - dat wil zeggen, bij de inwerkingtreding van de gewijzigde stikstofgebruiksnormen – ten eerste zo goed mogelijk (wetenschappelijk) wordt onderbouwd dat (er aanwijzingen zijn dat) de verruiming van de stikstofgebruiksnormen niet tot achteruitgang in de zin van de KRW zal leiden. Het is raadzaam om bij die onderbouwing – voor zover relevant – (wetenschappelijke) rapporten te betrekken die in de loop van het traject zijn verschenen.

5.7.11 Ten tweede is van belang, zeker bij oppervlaktewaterlichamen, dat de gevolgen van de verruiming goed worden gemonitord. Mocht uit concrete monitoringsresultaten blijken dat een verslechtering optreedt die waarschijnlijk aan de verruiming kan worden toegerekend, dan zouden concrete maatregelen in het vooruitzicht moeten worden gesteld om de verslechtering te voorkomen en ongedaan te maken. Hierbij is van belang dat, zeker bij oppervlaktewateren, elk water verschilt en ook effectieve maatregelen per lichaam zullen verschillen. Het is dan logisch om te monitoren en pas als blijkt dat bij een bepaald lichaam een verslechtering optreedt, specifieke, op dat lichaam afgestemde maatregelen te nemen samen met de overheden verantwoordelijk voor dat lichaam.

5.7.12 Ten derde, en in het verlengde van het voorgaande, zou in de motivering ook de andere kant van de medaille kunnen worden belicht. Namelijk het feit dat elke korting op de stikstofnorm een direct effect heeft op de rendabiliteit van de teelt van het betreffende gewas. Weliswaar vereist het voorzorgsbeginsel dat prudent met verruimingen wordt omgegaan, maar de belangen van derden en de evenredigheid van de maatregel vereisen ook dat niet zonder deugdelijke wetenschappelijke onderbouwing te stringente maatregelen worden genomen. Dat geldt temeer nu voor veel oppervlaktewaterlichamen dergelijke maatregelen niet nodig zijn, maar wel tot negatieve effecten leiden. Een benadering waar eerst in algemene zin bepaalde kortingen en verruimingen worden vastgelegd om daarna de effecten daarvan zorgvuldig te monitoren, is dan vanuit dat perspectief logisch.

5.7.13 Tot slot geldt hierbij een duidelijke winstwaarschuwing. Gegeven de stringente toets van het achteruitgangsverbod en het feit dat niet kan worden uitgesloten dat een verslechtering optreedt vanwege de voorgenomen maatregelen, valt zeker niet uit te sluiten dat een rechter een streep zal zetten door de voorgenomen verruimingen van de stikstofgebruiksnormen en de korting binnen de aandachtsgebieden. Wij achten dit risico echter niet dusdanig groot dat hier van te voren van af moet worden gezien. Zeker nu het een algemene regel betreft.

B. Verbeterdoelstelling

5.7.14 Voor wat betreft de verbeterdoelstelling moet bezien worden of de te hanteren uiteindelijke stikstofgebruiksnormen niet dusdanig hoog zijn, dat daarmee het behalen van de verbeterverplichting ernstig in gevaar komt. Hierbij speelt *geen* rol of (en zo ja, in hoeverre) de stikstofgebruiksnorm *ten opzichte van de eerdere stikstofgebruiksnorm* wordt versoepeld of aangescherpt. De verbeterdoelen zijn immers absoluut (en niet relatief) geformuleerd. Wij wijzen in het kader van deze verbeterdoelstelling op een tweetal aandachtspunten:

- *Risico voor grondwaterlichamen*
  Wij begrijpen dat bij het bepalen van de stikstofgebruiksnormen onder meer is gekeken naar de vraag wat nodig is om de doelstelling voor grondwater van maximaal 50 mg nitraat/l te bereiken. Als ervoor wordt gekozen om desondanks een hogere stikstofgebruiksnorm te hanteren (bijvoorbeeld op grond van bedrijfseconomische redenen), dan kan dat vragen oproepen over de haalbaarheid van de verbeterdoelen voor grondwaterlichamen.

- *Risico voor oppervlaktewaterlichamen*
  Het startpunt van de beoordeling van de stikstofgebruiksnormen op basis van de 50-mg norm roept ook mogelijk vragen op over de haalbaarheid van de

verbeterdoelen voor oppervlaktewaterlichamen. Daarvoor geldt namelijk, anders dan bij grondwater, veelal een veel lagere stikstofnorm dan 50 mg nitraat/l. Weliswaar wordt er in aandachtsgebieden voor stikstof een korting beoogd ten behoeve van oppervlaktewaterlichamen, maar die wordt nog altijd afgeleid van een stikstofgebruiksnorm die zich primair richt op de 50 mg-norm voor het grondwater.

5.7.15 Zo op het eerste oog vermoeden wij dat een nationale rechter doorgaans terughoudend zal toetsen of een lidstaat voldoet aan zijn verbeterdoelen, omdat lidstaten in beginsel de vrijheid hebben om te bepalen hoe die verbeterdoelen zullen worden gerealiseerd en het behalen van die doelstellingen bovendien in de toekomst gelegen zijn. Maar de rechter toetst deze verplichting mogelijk indringender dan voorheen, omdat, zoals bij vraag 3 toegelicht de deadline voor het behalen van de verbeterdoelstellingen snel nadert, en daardoor ook met steeds meer zekerheid kan worden bepaald of die doelstellingen zullen worden gehaald.

2. Schrappen stikstofgebruiksnorm voor fosfor-aandachtsgebieden en introductie specifiek pakket aan maatregelen voor fosfor

5.7.16 Het is van belang om scherp te krijgen wat het precieze effect is van de korting op de stikstofgebruiksnorm in aandachtsgebieden die enkel voor fosfor zijn aangewezen. De veronderstelling dat dit geen *enkel* positief effect kan of zal kunnen hebben lijkt ons zo op het eerste oog logisch, maar in het licht van bijvoorbeeld de uitspraak van de voorzieningenrechter van 17 januari 2025 kunnen daar wel vragen over rijzen.

> De stikstofgebruiksnorm zoals die nu nog geldt, is eind vorig jaar in een kort geding bij de rechtbank Den Haag aan de orde gesteld. Partijen voerden in die procedure aan dat het niet doelmatig zou zijn een *stikstof*korting toe te passen wanneer een NV-gebied alleen voor *fosfor* is aangewezen.[33] De voorzieningenrechter ging daar niet in mee, omdat de derogatiebeschikking deze stikstofgebruiksnorm concreet voorschrijft en de Staat geen enkele ruimte laat om daar een uitzondering op te maken. Verder merkte de voorzieningenrechter op dat "(…) de Staat overigens onweersproken [heeft] gesteld dat een strengere stikstofnorm leidt tot minder gebruik van dierlijke mest, waardoor de stikstofnorm indirect bijdraagt aan de vermindering van de fosforoverschrijding."[34]

5.7.17 Kan geen (voldoende wetenschappelijk onderbouwd) inzicht worden verkregen in de effecten van de stikstofgebruiksnorm op fosforconcentraties, dan kan dat betekenen dat er zekerheidshalve van moet worden uitgegaan dat er wel enig (mogelijk marginaal) effect van de korting op de stikstofgebruiksnorm uitgaat. Dat gegeven

[33] Voorzieningenrechter Rb. Den Haag 17 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:555.
[34] Voorzieningenrechter Rb. Den Haag 17 januari 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:555, r.o. 4.13.

moet worden meegewogen bij de vraag of de maatregel kan worden losgelaten, en in hoeverre daartegenover vereffende maatregelen moeten worden ingevoerd.

5.7.18 Voor zover geen sprake is van enig effect, dan is het vervangen van een (op het oog) ineffectieve maatregel door andere, wel effectieve maatregelen in overeenstemming met de KRW. Gaat het om het achteruitgangsverbod, dan zal dat immers enkel leiden tot positieve effecten voor de waterkwaliteit. Het vervangen van een ineffectieve maatregel is ook in het licht van de verbeterverplichting positief te benoemen. Het positievere effect dat daarvan uitgaat, draagt immers bij aan het toewerken naar de verbeterdoelstellingen. Voor het overige verwijzen wij naar de beantwoording van vragen 4 en 5, waarin in algemene zin is toegelicht hoe laten vervallen van (in)effectieve maatregelen zich kan verhouden tot de verbeteringsverplichting en het achteruitgangsverbod.

5.7.19 Gelet op de planning voor de aanwijzing van aandachtsgebieden voor fosfor en de daarvoor in te voeren maatregelen, signaleren wij desondanks enkele risico's. Zolang de vervangende maatregelen er niet zijn, kan dat immers in de eerste plaats (mogelijkerwijze) leiden tot een achteruitgang in bepaalde waterlichamen. Daarbij wijzen wij er volledigheidshalve op dat de KRW in beginsel ook geen tijdelijke achteruitgang toestaat, zelfs als hard kan worden gemaakt dat op termijn een aantal maatregelen worden doorgevoerd die die tijdelijke achteruitgang opheffen (zie randnummer 2.3.6). Bij gebreke aan maatregelen dringt zich bovendien de vraag op of dat de verbeterdoelen eind december 2027 niet ernstig in gevaar brengt. Wij raden daarom aan niet te lang te wachten met het doorvoeren van de beoogde fosformaatregelen.

Wat als de waterkwaliteitstoestand (grond- en/of oppervlaktewater) in een gebied voldoet? Is er dan ruimte om beperkende maatregelen los te laten onder de KRW?

5.7.20 In vraag 7 heeft u concreet de vraag voorgelegd of er ruimte is om beperkende maatregelen los te laten onder de KRW als de waterkwaliteitstoestand in een gebied voldoet. Het antwoord daarop volgt dezelfde lijnen als hierboven in deze paragraaf uiteengezet. Verder wordt kortheidshalve verwezen naar de beantwoording van vraag 4 (paragraaf 3.4).

5.8 **Vraag 8**

Bij de beantwoording van bovenstaande vragen wordt u ook gevraagd om daarbij te betrekken hoe economische belangen en het voorzorgbeginsel hierbij worden uitgelegd.

Antwoord:

5.8.1 In de beantwoording van de vragen zijn voor zover relevant zowel (bedrijfs)economische belangen als het voorzorgsbeginsel betrokken. Op hoofdlijnen geven wij daarover nog het volgende mee.

Voorzorgsbeginsel

5.8.2 Het voorzorgsbeginsel is één van de grondslagen van het milieubeleid van de EU om op milieugebied een hoog beschermingsniveau na te streven en is neergelegd in artikel 191, tweede lid van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie ("**VWEU**") en artikel 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Richtlijnen die op grond van artikel 192 van het VWEU (milieumaatregelen) zijn vastgesteld, zoals de KRW,[35] moeten dan ook tegen de achtergrond van het voorzorgsbeginsel worden uitgelegd, aldus het Hof van Justitie.[36]

5.8.3 Het voorzorgsbeginsel is niet als zodanig gedefinieerd, maar uit de rechtspraak van het Hof van Justitie valt op te maken dat dat voorzorgsbeginsel ervoor zorgt dat milieurichtlijnen veelal strikt worden uitgelegd om een hoog beschermingsniveau van het milieu te waarborgen.[37] Het voorzorgsbeginsel heeft ook invloed op de bewijslast en de (rechterlijke) toetsing van maatregelen. In de literatuur is de werking van het voorzorgsbeginsel in dat opzicht als volgt toegelicht:

> "In short, the precautionary principle in EU law means that the authority or the initiator bears the burden of proof if the threshold of uncertain and significant environmental risks has been exceeded. The standard of proof varies depending on the situation. If protective measures are taken based on the precautionary principle, there must be a sufficient evidentiary basis for the conclusion that real harm to the environment is likely, but scientific certainty is not required. If, on the other hand, the authority wants to allow an activity with potential environmental risks, the standard of proof becomes more substantial. In particular, the Habitats Directive and the case law require a prior risk assessment without lacunae which must contain complete, precise, and definitive findings and conclusions capable of removing all reasonable scientific doubt as to the effects of those activities. There is very little room for scientific uncertainty: appealing parties must make it plausible that the risk assessment is incomplete or inconclusive with the consequence that the level of scientific uncertainty becomes too high to base a positive decision on that assessment."[38]

---

35 HvJEU 5 mei 2022, C 525/20, ECLI:EU:C:2022:350 (France Nature), punt 38.
36 HvJEU 6 maart 2025, C 41/24, ECLI:EU:C:2025:140, punt 41.
37 Zie bijvoorbeeld HvJEU 6 maart 2025, C 41/24, ECLI:EU:C:2025:140, punt 41, en HvJEU 15 juni 2023, C 721/21, ECLI:EU:C:2023:477, punt 37.
38 R. Kegge, 'The precautionary principle and the burden and standard of proof in European and Dutch environmental law', *Review of European Administrative Law* (2020), vol. 13, p. 125.

5.8.4 Bovengenoemde uitleggingsgegevens hebben we bij de beantwoording van de afzonderlijke vragen betrokken.

Economische belangen

5.8.5 Voor het meewegen van economische belangen in het kader van de KRW is vermoedelijk weinig ruimte.

5.8.6 Uit rechtspraak van zowel het Hof van Justitie als de Afdeling volgt dat het achteruitgangsverbod een resultaatsverplichting is.[39] Uitzonderingen op het verbod zijn slechts toegestaan onder de strenge voorwaarden genoemd in artikel 4, leden 6 en 7 van de KRW. Deze bepalingen lijken geen ruimte te laten om (bedrijfs)economische belangen mee te wegen.

5.8.7 Hoewel ook de verbeterdoelstelling uit de KRW een resultaatsverplichting is, laat deze in beginsel meer ruimte om bedrijfseconomische belangen mee te wegen. Immers, de lidstaten hebben daarin ruimte om te bepalen hoe op termijn precies aan dat doel wordt voldaan en die ruimte laat wat ons betreft toe dat wordt gekeken naar de (bedrijfs)economische effecten van een maatregel. Zoals reeds opgemerkt bij vraag 3, geldt tegelijkertijd wel dat de deadline voor het behalen van de verbeterdoelstelling rap nadert. In dat licht wordt de ruimte om bedrijfseconomische belangen mee te wegen naar alle waarschijnlijkheid ook steeds kleiner.

> Hierbij is ook van belang dat beperkende maatregelen onder omstandigheden kunnen leiden tot een aanspraak op nadeelcompensatie als (in ieder geval) sprake is van onevenredige schade. Voor zover een maatregel dus onevenredig uitpakt in een specifiek geval, wordt die onevenredigheid gemitigeerd door de aanspraak op nadeelcompensatie. Dat zou anders zijn als de schade dusdanig groot is dat de maatregel niet kan worden ingevoerd zonder gelijk de schade te vergoeden, maar daarvoor zien wij geen aanwijzing.[40]

5.8.8 Wij wijzen tot slot op onze kanttekening bij de beantwoording van vraag 6 en 7. Waar het immers niet goed wetenschappelijk valt aan te tonen wat het effect is van een maatregel (bijvoorbeeld verruiming van een stikstofgebruiksnorm) op een individueel waterlichaam, valt goed te betogen dat niet redelijk is om steeds aan de veilige kant te gaan zitten. Hogere kortingen leiden immers direct tot een lager bedrijfsresultaat van individuele agrariërs, terwijl de noodzaak van die hogere korting ook niet goed wetenschappelijk valt te onderbouwen. Bij onzekerheid over de precieze gevolgen op waterlichamen moet dus een balans worden gevonden tussen het voorkomen van

---

[39] ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 22.1, met verwijzing naar HvJEU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433 (*Wezer*).

[40] Bij dusdanige kortingen op de stikstofgebruiksnorm zou teelt niet meer rendabel kunnen zijn, maar juist om dat te voorkomen worden lagere kortingen voorgesteld. Zie de toelichting bij de conceptwijziging van de Urm, p. 23.

achteruitgang en het halen van de doelen in 2027 en het voorkomen van onnodige maatregelen, die tegelijkertijd omvangrijke negatieve bedrijfseconomische effecten hebben.

5.8.9 Bovenstaande hebben wij in de bespreking van de afzonderlijke vragen in dit advies betrokken.

6 Afsluiting

6.1 Tot zover ons advies. Uiteraard graag bereid tot een nadere toelichting.