

Notitie BO KRW 11/01: verantwoordelijkheidsverdeling KRW

Doel agendering: Verheldering van:

1. De verantwoordelijkheden van partijen m.b.t. de KRW;
2. De gevolgen van het niet halen van KRW-doelen; en
3. Het mechanisme van verzuim door en verhaal op decentrale overheden.

Aanleiding: De vraag wie waarvoor verantwoordelijk is bij de KRW komt regelmatig terug¹, zo ook in het BO KRW. Op 2 november 2023 is daar afgesproken om een notitie te maken over de deadline van 22 december 2027, wie daarvoor formeel verantwoordelijk is, en wat er gebeurt met eventuele ingebrekestellingsprocedures. Deze notitie voorziet daarin.

Hieronder wordt eerst de kern weergegeven en worden enkele actuele thema's benoemd, om bespreekbaar te maken wie waarvoor verantwoordelijk is en wanneer sprake zou kunnen zijn van verzuim van de verantwoordelijke partijen. Onderaan is een toelichting opgenomen, waarin een en ander nader is uitgewerkt.

Kern:

- Er zijn binnen Nederland geen specifieke partijen aangewezen die verantwoordelijk zijn voor het behalen van de KRW-doelen. Alle partijen zijn daar samen verantwoordelijk voor.
- Wel heeft iedere partij specifieke eigen taken die zij moet uitvoeren, die voortvloeien uit de wettelijke bevoegdheidsverdeling en uit de KRW-maatregelenprogramma's.
- Als een aan Nederland opgelegde Europese boete en/of dwangsom het gevolg is van een tekortschietende taakuitvoering door een provincie, waterschap of gemeente, kan de minister van IenW deze Europese sanctie geheel/deels verhalen op de betreffende publieke entiteit.
- Het geheel aan maatregelen van alle partijen in Nederland moet leiden tot het voldoen aan de resultaatsverplichting om uiterlijk op 22 december 2027 volledig doelbereik in alle KRW-waterlichamen te realiseren.

Wanneer is er sprake van 'verzuim'?

In veel gevallen is duidelijk voor welke taken de verschillende partijen verantwoordelijk zijn. Het uitoefenen van de wettelijke bevoegdheden (zoals vergunningverlening en handhaving), het programmeren van de afdoende KRW-maatregelen en het tijdig uitvoeren van reeds in het stroomgebiedbeheerplan (SGBP) afgesproken en uitgewerkte KRW-maatregelen zijn bijvoorbeeld duidelijke verplichtingen voor de betreffende partijen. Als dat onvoldoende gebeurt en daar zijn redenen voor die niet vallen binnen de legitieme uitzonderingsmogelijkheden van de KRW, is de betreffende partij in beginsel in verzuim. Dat kan bijvoorbeeld aan de orde zijn als in een coalitieakkoord wordt afgesproken om onteigening principieel niet in te zetten, waardoor bepaalde reeds in het SGBP vastgelegde KRW-maatregelen niet (tijdig) worden uitgevoerd. Een ander voorbeeld is het niet tijdig uitvoeren van afgesproken SGBP-maatregelen omdat de keuze is gemaakt deze mee te laten lopen in een langer durend gebiedsproces (NB: het gaat hier in beginsel niet om de ruimtelijke maatregelen die nog verder worden uitgewerkt in de PPLG's).

¹ Bijvoorbeeld [Wageningen University & Research](#), 2018; [Utrecht University](#), 2020 en [Utrecht University](#), 2023.

Voor sommige onderwerpen is echter nog onvoldoende vastgelegd wie precies welke bevoegdheid moet inzetten. Bijvoorbeeld voor het reduceren van de af- en uitspoeling van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen bestaat een scala aan bevoegdheden bij verschillende partijen.² Hetzelfde geldt voor de aanpak van indirecte lozingen; ook daar hebben zowel de waterbeheerder (als bevoegd gezag voor de lozing vanuit RWZI's), het waterschap (als zuiveringsbeheerder) en de provincie/gemeente (als bevoegd gezag voor milieubelastende activiteiten bestaande uit lozingen op de riolering) bevoegdheden.

Het ontbreken van een heldere beschrijving van wie waarvoor verantwoordelijk is, werkt belemmerend bij het bereiken van de KRW-doelen. Het is dan ook zaak in de gevallen waarin de verantwoordelijkheidsverdeling nog niet duidelijk is, heldere afspraken te maken over het beleggen van verantwoordelijkheden. Het ontbreken van heldere afspraken heeft ook gevolgen voor de omgang met een eventuele boete en/of dwangsom. Waar in dergelijke gevallen een KRW-doel niet gehaald wordt, moet de conclusie zijn dat het geheel aan bevoegdheden onvoldoende is ingezet en dat dus alle betreffende partijen deels in verzuim zijn. Dat schept een verhaalsmogelijkheid naar rato van het verzuim. Omdat in die gevallen niet altijd duidelijk hoeft te zijn wat 'naar rato' precies betekent, kan dit discussies opleveren die vermeden hadden kunnen worden als aan de voorkant helderder afspraken waren gemaakt. Ook om die reden heeft het dus de voorkeur om dergelijke afspraken te maken.

Vervolgproces:

Als vervolg op deze notitie zullen de onderwerpen in kaart worden gebracht waar heldere afspraken over de uitvoering van taken nog ontbreken, en zullen voorstellen voor dergelijke afspraken worden voorgelegd aan het BO KRW. Hierbij zal in elk geval aandacht zijn voor taken met betrekking tot de vermindering van emissies vanaf agrarische percelen (via het nu lopende proces naar aanleiding van de factsheet grondgebruik) en voor taken met betrekking tot indirecte lozingen. De leden van het BO KRW worden opgeroepen eventuele andere voorbeelden aan te dragen van waar taken nog onvoldoende belegd zijn.

² Zie onder meer de eerder opgestelde factsheet grondgebruik.

Toelichting

1. Verantwoordelijkheid van Nederland als lidstaat

De verplichting om tijdig (22 december 2027³) de KRW-doelen te halen is een resultaatsverplichting,⁴ waarbij enkel de legitieme uitzonderingsmogelijkheden van de KRW een geldige reden kunnen zijn om die doelen niet te halen. Wanneer op 22 december 2027 de KRW-doelen niet behaald zijn, en evenmin een geldig beroep is gedaan op een legitieme uitzonderingsmogelijkheid, is sprake van strijd met de KRW.

Het is de Nederlandse Staat⁵ die als lidstaat van de Europese Unie naar Europees recht verantwoordelijk is voor de naleving van Europese richtlijnen, zoals de KRW. Nederland is er dus toe gehouden om op 22 december 2027 niet in strijd met de KRW te handelen. Nederland kan daarbij in beginsel zelf kiezen *hoe* dat resultaat bereikt wordt, en dus ook wie binnen Nederland daartoe verantwoordelijkheid draagt.⁶ Relevant is dus:

1. Wie binnen Nederland verantwoordelijk is voor het halen van de KRW-doelen, en
2. Wie binnen Nederland verantwoordelijk is voor het doen van een geldig beroep op de legitieme uitzonderingsmogelijkheden, waar die doelen niet gehaald worden.

2. Verantwoordelijkheden m.b.t. de KRW binnen Nederland⁷

2.1 Bevoegde autoriteiten

De KRW bepaalt dat de lidstaten een passende ‘bevoegde autoriteit’ aanwijzen voor de toepassing van de KRW binnen ieder stroomgebiedsdistrict⁸ en dat zij daarvan aangeven wat de juridische en administratieve verantwoordelijkheden zijn van elke bevoegde autoriteit en haar rol in elk stroomgebiedsdistrict.⁹

Op grond van de KRW heeft Nederland in de SGBP’s aangegeven welke bevoegde autoriteiten er zijn. In afwijking van het impliciete uitgangspunt van de KRW dat er één passende autoriteit is per stroomgebiedsdistrict, heeft Nederland ervoor gekozen dat alle bestuurslagen bevoegde autoriteiten hebben. Het standpunt daarbij was dat de KRW de mogelijkheid openlaat dat er meer bevoegde autoriteiten zijn waarvan er één als coördinerende autoriteit optreedt. In Nederland is de minister van IenW, samen met de

³ Dit is de deadline nadat Nederland de doelen al tweemaal zes jaar heeft gefaseerd door in de vorige en de huidige Stroomgebiedbeheerplannen een beroep te doen op de uitzonderingsmogelijkheid van art. 4 lid 4 KRW.

⁴ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522.

⁵ Formeel: het Koninkrijk der Nederlanden als verdragspartij. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie geldt echter alleen voor het Europese deel, dus voor het land Nederland.

⁶ In tegenstelling tot een verordening is de KRW als richtlijn niet rechtstreeks toepasselijk binnen het nationale recht van lidstaten. Richtlijnen zijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat. Aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen *hoe* de lidstaat de richtlijn wil naleven (art. 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

⁷ Hieronder wordt bij de beschrijving van het nationale recht uitgegaan van de situatie onder de Omgevingswet (in werking per 1 januari 2024). De situatie onder de huidige Waterwet verschilt daar niet wezenlijk van.

⁸ Art. 3 lid 2 KRW.

⁹ Bijlage I KRW.

minister van LNV,¹⁰ ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren, als de coördinerende bevoegde autoriteit aangewezen. De bestuursorganen van provincies, waterschappen en gemeenten zijn eveneens bevoegde autoriteiten in de zin van de KRW voor zover het hun taken in de waterhuishouding binnen de stroomgebiedsdistricten betreft.¹¹

2.2 Wie is verantwoordelijk voor het halen van de KRW-doelen?

Bij de opgave van de Nederlandse bevoegde autoriteiten in de SGBP's en in de Nederlandse implementatiewetgeving is niet aangegeven wie verantwoordelijk is voor het halen van de KRW-doelen.¹² Er is voor gekozen dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid is om de KRW-doelen te behalen.¹³ Slechts is aangegeven wie verantwoordelijk is voor het inzetten van bepaalde instrumenten. Dit kan mede verklaard worden door het feit dat ten tijde van de omzetting van de KRW in de Nederlandse regelgeving nog niet duidelijk in beeld was dat het hier gaat om een resultaatsverplichting om binnen de deadline te voldoen aan de doelen; destijds lag vooral de nadruk op het uitvoeren van maatregelen.¹⁴

De KRW-doelen die in 2027 bereikt moeten zijn, zijn vastgesteld als omgevingswaarden en als andere doelstellingen onder de Omgevingswet. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde ontstaat een verplichting om die waarde tijdig te verwezenlijken.¹⁵ De wet bepaalt echter niet dat moet worden bepaald op wie die verplichting precies rust; wel moet worden aangegeven welke taken en bevoegdheden daartoe in elk geval worden ingezet.¹⁶

Voor de omgevingswaarden voor waterkwaliteit is niet aangegeven op wie de verplichting rust deze te verwezenlijken. Wel is van belang dat de omgevingswaarden voor waterkwaliteit (zoals het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand) gekoppeld zijn aan de uitvoering van programma's onder de Omgevingswet. Zo is bepaald dat met de uitvoering van een water(beheer)programma¹⁷ voldaan moet worden aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit in de betreffende waterlichamen.¹⁸ Dit impliceert dat de water(beheer)programma's daartoe alle benodigde maatregelen bevatten, die behoren tot de taken en verantwoordelijkheden van de betreffende overheid. Op deze maatregelen rust vervolgens een uitvoeringsplicht.¹⁹ Dit impliceert dat de opsteller van een

¹⁰ De memorie van toelichting bij de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water noemde destijds de minister van Verkeer en Waterstaat, tezamen met de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Kamerstukken II 2002/03, 28808, 3, p. 12).

¹¹ Kamerstukken II 2002/03, 28808, 3, p. 12.

¹² In de nota van toelichting bij het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 is wel aangegeven dat de provincies verantwoordelijk zijn voor het bereiken van een goede grondwatertoestand (Stb. 2010, 15, p. 94). Er is echter geen wettelijke bepaling waaruit dit expliciet volgt.

¹³ Stb. 2010, 15, p. 87.

¹⁴ Voor het bepalen van de doelen is in verleden ook (mede wegens ingewikkeldheid van de KRW-systematiek) uitgegaan van het doelbereik van mogelijke maatregelen middels de 'Praagse methode'.

¹⁵ Art. 2.10 leden 1 en 2 Ow.

¹⁶ Art. 2.10 lid 3 Ow.

¹⁷ Het Rijk stelt het nationaal waterprogramma vast en de provincies stellen de regionale waterprogramma's voor de regionale wateren vast. Elk waterschap stelt voor zijn beheergebied een waterbeheerprogramma vast.

¹⁸ Hetzelfde geldt voor het bereiken van een goed ecologisch potentieel, dat niet als omgevingswaarde is vastgesteld, maar als een andere doelstelling.

¹⁹ Art. 10.16 lid 3 Omgevingsbesluit.

water(beheer)programma verplicht is tot de uitvoering van dat programma en de daarin opgenomen maatregelen, mits diegene daartoe zelf bevoegd is.²⁰

2.3 Wie is verantwoordelijk voor het uitvoeren van welke taken?

Hieronder wordt per bestuurslaag aangegeven wat uit de SGBP's (omschrijving van de bevoegde autoriteiten) en de Omgevingswet volgt over de verantwoordelijkheden m.b.t. de KRW.

2.3.1 Rijk

Het Rijk is verantwoordelijk voor het landelijk beleid en voor het beheer van de rijkswateren (operationeel beheer alsook bevoegd gezag voor wateractiviteiten van derden). Het Rijk stelt de doelen die niet Europees zijn vastgelegd, vast voor de grondwaterlichamen, de natuurlijke oppervlaktewaterlichamen (voor zover het de ecologische toestand betreft) en de rijkswateren (voor zover het het ecologisch potentieel betreft). Het Rijk is verantwoordelijk voor de uitvoering van de in het nationale waterprogramma opgenomen maatregelen, tenzij specifieke maatregelen bij andere actoren zijn belegd. Specifiek kan ook gewezen worden op de rijksverantwoordelijkheid voor de regelgeving omtrent de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, het opstellen en uitvoeren van actieprogramma's op grond van de Nitraatrichtlijn, en op de uitvoering van de maatregelen uit de Europese derogatiebeschikking.

2.3.2 Provincies

De provincies zijn verantwoordelijk voor het strategische grondwaterbeheer en de bescherming van de grondwaterkwaliteit in grondwaterbeschermingsgebieden, en gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag voor grote grondwateronttrekkingen en voor bepaalde indirecte lozingen. De provincies stellen de doelen die niet Europees of op rijksniveau zijn vastgelegd, vast voor regionale oppervlaktewaterlichamen. De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de in de regionale waterprogramma's opgenomen maatregelen (tenzij specifieke maatregelen bij andere actoren zijn belegd).

2.3.3 Waterschappen

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het beheer van de regionale wateren (operationeel beheer alsook bevoegd gezag voor wateractiviteiten van derden), voor het zuiveringsbeheer en voor het operationele grondwaterbeheer. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de in de waterbeheerprogramma's opgenomen maatregelen (tenzij specifieke maatregelen bij andere actoren zijn belegd).

2.3.4 Gemeenten

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van huishoudelijk afvalwater naar zuiveringsinstallaties via de riolering. Daaronder vallen ook de overstorten. Daarnaast hebben zij een hemel- en grondwaterzorgplicht. Ten slotte zijn zij bevoegd gezag voor bepaalde indirecte lozingen.

²⁰ Het is een staatsrechtelijke grondregel dat verantwoording alleen daar kan worden gevraagd, waar corresponderende bevoegdheden bestaan. Zie Kamerstukken II 1980/81, 16035, 8, p. 2. Zie ook Handelingen II 1993/94, p. 3258.

2.4 Wie is verantwoordelijk voor het invoeren van uitzonderingsmogelijkheden?

Het geheel aan maatregelen van alle partijen in Nederland moet leiden tot volledig doelbereik in alle KRW-waterlichamen op uiterlijk 22 december 2027.

Waar doelbereik op die datum niet gehaald wordt in de rijkswateren, moet de minister van IenW – in overeenstemming met de minister van LNV – hierover in het nationale waterprogramma verantwoording afleggen, door waar mogelijk een beroep te doen op de legitieme uitzonderingsmogelijkheden.

Waar doelbereik op die datum niet gehaald wordt in de regionale wateren of in grondwaterlichamen, moeten de betreffende provincies hierover in de regionale waterplannen verantwoording afleggen, door waar mogelijk een beroep te doen op de legitieme uitzonderingsmogelijkheden.

3. Rol van partijen bij een ingebrekestelling

Als niet aan de KRW voldaan wordt, kan de Europese Commissie een inbreukprocedure²¹ starten. Dit kan er uiteindelijk toe leiden dat het Hof van Justitie van de Europese Unie een boete en/of een dwangsom oplegt aan de lidstaat Nederland. Deze boete/dwangsom zal bij de rijksoverheid binnenkomen. In sommige gevallen kan deze boete/dwangsom verhaald worden op andere overheden.

3.1 Verhaal op andere overheden

Op grond van de Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) kan de minister van IenW besluiten een dergelijke boete en/of dwangsom te verhalen op een provincie, gemeente of waterschap, voor zover de aansprakelijkheid van Nederland het gevolg is van een verzuim van de betreffende publieke entiteit.²²

Verhaal is slechts mogelijk voor zover de boete/dwangsom het gevolg is van een verzuim van een provincie, gemeente of waterschap, dat wil zeggen dat er sprake moet zijn van het in gebreke blijven van de provincie/de gemeente/het waterschap in de nakoming van zijn verplichtingen m.b.t. de KRW. Een verhaalsrecht zal niet verder kunnen gaan dan de schade die in redelijkheid toegerekend kan worden aan de schending van de KRW door de betreffende provincie/gemeente/waterschap.²³ Als er meerdere overheden in gebreke zijn, dient de Staat te verhalen naar rato van het verzuim.²⁴

3.1.1 Verloop van de verhaalprocedure

Voordat een besluit tot verhaal wordt genomen, moet overlegd worden met de betreffende provincie/gemeente/waterschap.²⁵ Als dat niet tot uitkomst leidt, kan de minister het verhaal invorderen bij dwangbevel.²⁶ Voor de toepassing van de bevoegdheid is het niet

²¹ Ook wel: ingebrekestellingsprocedure of infractieprocedure.

²² Art. 7 Wet NERpe. De Wet NERpe spreekt over 'publieke entiteiten'; hiertoe behoren ook bestuursorganen van provincies, gemeenten en waterschappen. De minister van IenW verhaalt niet op andere ministers. Ministers zijn namelijk expliciet uitgesloten van definitie van 'publieke entiteit', zie art. 1 onder d onder 1° Wet NERpe. Het zou uiteraard ook niet zinvol zijn als het Rijk een boete/dwangsom op zichzelf verhaalt.

²³ Kamerstukken II 2009/10, 32157, 3, p. 26.

²⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32157, 3, p. 12.

²⁵ Art. 7 lid 2 Wet NERpe.

²⁶ Art. 7 lid 3 Wet NERpe.

nodig dat eerst een aanwijzing is gegeven door de minister op grond van zijn toezichtinstrumentarium.²⁷

3.2 Bestuurlijke afspraken over verhaal

Onder de Delta-aanpak waterkwaliteit zijn tussen het Rijk en de provincies bestuurlijke afspraken gemaakt gericht op de Stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027, waarin is verwezen naar de Wet NERpe.²⁸ Daarin is onder meer overwogen dat het vaststellen van de KRW-doelen de verantwoordelijkheid meebrengt om daar in 2027 aan te voldoen,²⁹ terwijl daartoe niet in alle gevallen de nodige bevoegdheden bestaan bij degene die de doelen vaststelt. Daarom hebben de provincies aangegeven verantwoordelijkheid te willen nemen om te voldoen aan de eisen van KRW, enkel voor zover het maatregelen betreft waarvoor zij bevoegdheden hebben. Een ander standpunt zou ook strijdig zijn met de grondregel van het staatsrecht dat geen verantwoordelijkheid bestaat zonder corresponderende bevoegdheden.³⁰

De concrete afspraken die vervolgens gemaakt zijn, betreffen echter enkel de huidige planperiode en zien niet op het al dan niet toepassen van het verhaalsrecht van de Wet NERpe na 2027.³¹

4. Conclusies

Er is in Nederland gekozen voor een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het behalen van de KRW-doelen. Het enkel niet behalen van een KRW-doel levert dan ook nog geen verzuim op van een specifieke publieke entiteit en schept dus geen verhaalsmogelijkheid bij een eventuele Europese boete/dwangsom.

Wel is grotendeels vastgelegd welke partij welke taken moet uitvoeren, zie paragraaf 2.3. Wanneer die taken door een partij onvoldoende worden uitgevoerd en dit leidt tot het niet behalen van een KRW-doel, dan levert dit wel verzuim op en schept dit een verhaalsmogelijkheid op de betreffende partij bij een eventuele Europese boete/dwangsom. Voor een dergelijk verhaal zullen twee dingen nodig zijn:

1. Er moet voldoende gemotiveerd worden dat de taakuitvoering onvoldoende is geweest;
2. Er moet worden aangetoond dat er een causaal verband is tussen het onvoldoende uitvoeren van taken en het niet halen van het KRW-doel waarop de boete/dwangsom betrekking heeft.

²⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32157, 3, p. 26.

²⁸ Deze afspraken zijn gemaakt in het Bestuurlijk Overleg Water van 9 december 2020.

²⁹ Zie de volgende passage: 'Bij vaststelling van de doelen nemen provincies de verantwoordelijkheid om in 2027 aan de eisen van de KRW te voldoen'.

³⁰ Zie noot 20.