

c. Notitie

Kaderrichtlijn Water (KRW): Bevoegdheden en verplichtingen van het waterschap rond de KRW

Uit het onderzoek Waterkwaliteit van de Rekenkamercommissie van Waterschap Zuiderzeeland (RKC) is naar voren gekomen dat er over de formele kant van de KRW wat vragen leven onder de AV-leden. Daarom heeft de RKC aan Pro Facto gevraagd om een korte notitie te maken die dit verheldert.

Ontstaan en doel KRW

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW)¹ is in 2000 van kracht geworden en richt zich op het beschermen en bereiken van een goede kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater. De KRW legt EU-lidstaten de verplichting op te zorgen voor een goede waterkwaliteit in alle wateren. Voor oppervlaktewater moet een goede ecologische en chemische toestand worden bereikt en in het grondwater moet sprake zijn van een goede chemische en kwantitatieve toestand.²

Implementatie en uitvoering KRW in Nederland

In Nederland is de KRW geïmplementeerd in de Waterwet en heeft de Rijksoverheid de KRW-kaders verder uitgewerkt in voorschriften voor onder andere doelaflleiding, toestandsbepaling, monitoring en rapportage. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water (BKMW) regelt de omzetting in Nederlands recht van de waterkwaliteitsdoelstellingen van de KRW. Het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de beoogde watertoestand een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van de betrokken bestuursorganen in Nederland. Ieder bestuursorgaan neemt in zijn waterplan maatregelen op, die hiertoe nodig zijn, waarvan de verantwoordelijkheid bij hem berust en tot het nemen waarvan hij bevoegd is.³ In de Waterwet zijn de taken en bevoegdheden van de verschillende bestuursorganen op het gebied van waterbeheer geregeld. De verantwoordelijkheden voor de implementatie en uitvoering van de KRW zijn als volgt verdeeld: de Rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationaal waterbeleid en landelijke maatregelen; Rijkswaterstaat voor het beheer van de Rijkswateren; de provincies voor het regionaal beleid en grondwaterkwaliteit; en waterschappen voor het oppervlaktewaterbeheer en -kwaliteit.

De KRW gaat uit van een aanpak waarin alle wateren in internationale stroomgebieden centraal staan. Nederland maakt deel uit van het stroomgebied van de rivieren de Eems, de Rijn, de Maas en de Schelde. De uitvoering van de KRW vindt plaats op het niveau van (deel)stroomgebieden. De KRW verplicht lidstaten om voor elk stroomgebied een stroomgebiedbeheerplan (SGBP) vast te stellen, waarin concrete chemische en ecologische doelstellingen zijn opgesteld met betrekking tot de gewenste waterkwaliteit.⁴ Om de doelstellingen te bereiken, moet per stroomgebied tevens een bindend en toetsbaar maatregelenprogramma worden opgesteld.⁵

In Nederland worden de SGBP's in dialoog tussen het Rijk en de waterbeheerders ingevuld. De doorwerking van de doelstellingen van de KRW verloopt via het opstellen van stroomgebiedsplannen en regionale plannen. De doelen en maatregelen zijn daarmee niet vastgelegd in een landelijk geldend besluit. De eerste SGBP's zijn in 2009 vastgesteld. In 2015 zijn deze geactualiseerd voor de planperiode

¹ 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.

² De chemische kwaliteit wordt (mede) afgemeten aan zogenoemde prioritaire stoffen die in EU-regelgeving zijn aangewezen. De ecologische kwaliteit wordt afgeleid uit fysieke parameters (zoals doorzicht en nutriëntengehalte) en vier biologische parameters (aantallen en diversiteit van algen, waterplanten (macroflora), macrofauna en vissen). Een belangrijk principe van de KRW is 'one-out-all-out'. Dit houdt in dat een waterlichaam haar KRW-doel pas heeft bereikt wanneer aan alle (sub)doelen/parameters is voldaan.

³ Kamerstukken II 2008-2009, 31 752, nr. 3.

⁴ Artikel 13 KRW.

⁵ Artikel 11 lid 1 KRW.

2016-2021. Het beheergebied van het waterschap Zuiderzeeland is gesitueerd in het deelstroomgebied Rijn-Oost. In het deelstroomgebied hebben waterschappen, provincies, Rijkswaterstaat en gemeenten samengewerkt bij het opstellen van doelen en maatregelen. Deze zijn opgenomen in het Stroomgebiedbeheerplan Rijndelta 2016-2021 en de (lokale) omgevingsplannen, waterplannen en beheerplannen. Waterschap Zuiderzeeland heeft voor de 18 waterlichamen (voor de 3^e SGBP zijn dat er 19) in zijn beheergebied – verdeeld over vier watertypen – doelen vastgesteld en opgenomen in de factsheets bij de Herziening van het provinciale Omgevingsplan. De uitwerking is beschreven in het Achtergronddocument KRW IJsselmeerpolders planperiode 2016-2021 van het waterschap.

Resultaatverplichting KRW

Artikel 4 van de KRW legt de verplichting op om aan bepaalde milieudoelstellingen te voldoen. Het bereiken van de doelen uit de KRW kan als een resultaatverplichting worden beschouwd, die rust op de lidstaten.⁶ De lidstaten kunnen namelijk door de Europese Commissie worden aangesproken wanneer zij zich hier niet of onvoldoende aan houden. De controle op de uitvoering vindt plaats via rapportage van de monitoringsgegevens. De KRW kent een zesjaarlijkse rapportageverplichting, waarbij de status van de waterlichamen aan de EU moet worden gerapporteerd. De waterbeheerders zijn verplicht tot het uitvoeren van hun deel van het monitoringsprogramma.⁷ Op basis van de rapportage over de toestand van de waterlichamen bepaalt de Europese Commissie in hoeverre de doelen zijn behaald.

Uit de monitoring kan blijken dat een doelstelling niet zal worden bereikt. De KRW bepaalt dan dat:

- de oorzaken worden onderzocht van het eventuele niet halen van het doel;
- de betrokken vergunningen en toestemmingen worden onderzocht en zo nodig herzien;
- de monitoringsprogramma's worden getoetst en zo nodig bijgesteld;
- en eventueel aanvullende maatregelen worden getroffen om de doelen alsnog te bereiken.⁸

De KRW schrijft voor dat de doelen voor het bereiken van een 'goede toestand' van de wateren in principe in 2015 moeten zijn bereikt. De KRW biedt hierop enkele uitzonderingsmogelijkheden wanneer de doelstellingen niet of niet tijdig kunnen worden bereikt.⁹

1. Het is ten eerste mogelijk om de termijn te verlengen met maximaal twee periodes van zes jaar tot uiterlijk 2027 (doelfasering). Doelfasering is mogelijk wanneer aan een aantal criteria is voldaan, bijvoorbeeld wanneer het behalen van de doelen binnen de gestelde termijn onevenredig kostbaar is of technisch niet haalbaar is.¹⁰

⁶ Het gaat voornamelijk om de verplichting een goede chemische en ecologische toestand van het oppervlaktewater te bereiken, en een goed ecologisch potentieel van kunstmatig en sterk veranderde waterlichamen en een goede chemische en kwantitatieve toestand van het grondwater.

⁷ Artikel 14 sub a BKMW. Het monitoringsprogramma is vastgesteld in het Besluit vaststelling monitoringsprogramma kaderrichtlijn water. Hierin is vermeld uit welke documenten het monitoringsprogramma bestaat.

⁸ Artikel 11 lid 5 KRW.

⁹ Artikel 4 lid 4-7 KRW.

¹⁰ De invulling van het begrip 'onevenredig kostbaar' is een politiek besluit op basis van economische informatie, zoals een kosten-batenanalyse van maatregelen. Een van de elementen die kunnen worden meegewogen bij de invulling van het begrip 'onevenredig kostbaar' is de (on)mogelijkheid om voor bepaalde maatregelen te betalen. Dit moet dan wel goed gemotiveerd worden, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op de volgende zaken: de niet-beschikbaarheid van alternatieve financieringsmechanismen, de consequenties van doelfasering en de stappen die worden ondernomen om de 'betaalbaarheidsproblemen' op te lossen. Het is echter niet duidelijk of de beperkte beschikbaarheid van publieke financiële middelen ook mag worden aangevoerd als rechtvaardiging voor doelfasering. Zie Europese Commissie, Guidance Document, No. 20, Guidance Document on exemptions to the environmental objectives, p. 14.

2. Ten tweede is doelverlaging – oftewel het vaststellen van minder strenge doelen – een mogelijkheid. Kortgezegd kan hier alleen een beroep op worden gedaan wanneer door menselijke activiteiten of door de natuurlijke gesteldheid van de betreffende waterlichamen het bereiken van de doelen niet haalbaar of onevenredig kostbaar zou zijn.¹¹
3. Naast doelverlaging kan technische doelaanpassing een reden zijn om de doelen aan te passen. Uit nieuwe en verbeterde kennis en/of (technische) inzichten van de watersystemen en het effect van maatregelen kunnen realistischer doelen worden bepaald. Technische doelaanpassing kan zowel hogere als lagere doelen tot gevolg hebben. In de (lokale) waterplannen dient voor elk waterlichaam te worden aangegeven of (en zo ja, waarom) gebruik wordt gemaakt van de uitzonderingsmogelijkheden. In het *Achtergronddocument KRW IJsselmeerpolders 2016-2021* is bij diverse chemische en ecologische doelen binnen het beheergebied van waterschap Zuiderzeeland aangegeven dat (en gemotiveerd waarom) gebruik wordt gemaakt van doelfasering.

De Europese Commissie kan een lidstaat aanspreken wanneer de doelen niet worden gehaald. Indien een lidstaat daar niet adequaat op reageert kan het Europese Hof van Justitie de lidstaat veroordelen en een geldboete opleggen. Het Hof kijkt daarbij niet naar de verdeling van verantwoordelijkheden binnen de lidstaat. Een veroordeling van de lidstaat Nederland door het Hof van Justitie kan echter wel gevolgen hebben voor decentrale overheden. De Wet Naleving Europese regelgeving publieke entiteiten (Wet NERpe) geeft het Rijk een instrument in handen om de naleving van Europese regels af te dwingen. Het is aan het Rijk in hoeverre decentrale overheden (mede) aansprakelijk worden gesteld. Hier moet eerst overleg aan vooraf gaan. Op grond van de Wet NERpe kan het waterschap bij nalatigheid door het Rijk verplicht worden om een deel van de boete te betalen.¹² Het waterschap kan alleen worden aangesproken op de maatregelen die in het waterbeheerplan zijn opgenomen en waarvoor het waterschap zelf verantwoordelijk is en die het ook wettelijk verplicht is uit te voeren. Er zijn ook maatregelen waar andere overheden verantwoordelijk voor zijn. In het kader van de totstandkoming van de waterplannen kunnen afspraken tussen medeoverheden worden gemaakt. Met gemeenten kunnen bijvoorbeeld afspraken worden gemaakt, zodat ook gemeenten de nodige maatregelen nemen waarvoor zij verantwoordelijk zijn (gemeenten zijn bijvoorbeeld verantwoordelijk voor het beheer van het rioolstelsel, inclusief riooloverstorten). De betreffende afspraken moeten worden vermeld in het waterplan.¹³

9 juni 2020

Door:

Mark Beukers

Niko Struiksmā

¹¹ In Nederland is tussen het Rijk, provincies en waterschappen een beleidsafpraak gemaakt dat er vóór 2021 niet wordt overgegaan tot doelverlaging. In het Europese Waterdirecteurenoverleg is verder besloten dat lidstaten pas aan het eind van een planperiode doelfasering of doelverlaging hoeven te motiveren. Dit betekent dat pas in 2027 kan worden besloten en beargumenteerd om doelverlaging toe te passen, wanneer blijkt dat het oorspronkelijke doel niet kan worden gerealiseerd omdat er onvoldoende maatregelen beschikbaar zijn, het maatregelenpakket onevenredig kostbaar is of dat natuurlijke omstandigheden dit beletten.

¹² Artikel 7 lid 1 Wet NERpe.

¹³ *Kamerstukken II 2008-2009, 31 752, nr. 3.*