



# Bekostiging waterbeheer

Wie betaalt welk deel van de EU KRW?

Opdrachtgever: DG Ruimte en Water

Rotterdam, 23 november 2012





# Bekostiging waterbeheer

Wie betaalt welk deel van de EU KRW?

Opdrachtgever: DG Ruimte en Water

Ecorys, in samenwerking met:

- Witteveen+Bos
- Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid

Manfred Wienhoven (Ecorys)

Michel Briene (Ecorys)

Ilse van de Velde (Ecorys)

Rob van den Boomen (Witteveen+Bos)

Sybe de Vries (Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid)

Rotterdam, 23 november 2012

## Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO<sub>2</sub>-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO<sub>2</sub>-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV  
Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)  
K.v.K. nr. 24316726

**W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)**

# Inhoudsopgave

1	Introductie	5
Deel 1: Resultaten globale analyse op nationaal niveau		9
2	Typering waterbeleid	11
2.1	Inleiding	11
2.2	Watertaken en betrokken partijen	11
2.3	Type maatregelen	12
3	Bekostiging waterbeheer	13
3.1	Inleiding	13
3.2	Totale uitgaven waterbeheer 2009-2027	14
3.2.1	Uitgaven 2009-2015	14
3.2.2	Uitgaven 2016-2027	17
3.2.3	Uitkomst in perspectief	18
3.3	Totale uitgaven in relatie tot waterkwaliteit	19
4	Van uitgaven naar lasten	21
4.1	Inleiding	21
4.2	Huidige lasten waterbeheer	21
4.3	Lastendruk uitgaven 2009-2015	22
4.3.1	Financiering overheidsuitgaven 2009-2015	22
4.3.2	Financiering uitgaven particuliere organisaties	23
4.3.3	Wie betaalt voor de EU KRW?	24
4.4	Lastenontwikkeling	25
5	Juridische risico's niet-naleving EU KRW	27
5.1	Inleiding	27
5.2	Juridische context niet-naleving EU-regelgeving	27
5.3	Inventarisatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie EU	29
5.4	Conclusies juridisch risico KRW	34
Deel 2: Resultaten uitwerking en toetsing pilotgebieden		37
6	Verdieping regionale waterbeheerders	39
6.1	Inleiding	39
6.2	Bekostiging regionaal waterbeheer	39
6.2.1	Wie neemt welk type maatregelen?	39
6.2.2	Totale uitgaven waterbeheer	41
6.2.3	Uitgaven die bijdragen aan waterkwaliteit	42
6.3	Beschouwing resultaten workshops	44
Deel 3: Synthese		46
7	Conclusies en aanbevelingen	48
7.1	Conclusies	48

7.2	Aanbevelingen	50
	Geraadpleegde bronnen	52
	Bijlagen	54
	Bijlage 1 Inventarisatie maatregelen waterbeheer	55
	Bijlage 2 Onderbouwing kosten waterbeheer	56
	Bijlage 3 Toelichting rekentool kosten naar lasten	57

# 1 Introductie

## *Aanleiding en doel studie*

In het afgelopen decennium is er door regionale en nationale overheden, belangenorganisaties en bedrijfsleven hard gewerkt aan het samenstellen van een programma van maatregelen dat invulling geeft aan de ambitieuze doelen in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor duurzaam waterbeheer én haalbaar en betaalbaar is. Door de financiële crisis en vertraging van de economische groei/ krimp van de economie is de bekostiging van de maatregelen echter in een ander daglicht komen te staan. Waar eerst financiering geen probleem leek, zien we dat partijen steeds minder financiële ruimte hebben om te investeren in maatregelen zoals in de Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP's) afgesproken. Tegelijkertijd is een beleidsdoel geformuleerd om de regionale lasten te beperken, wat nauwlettend in de gaten wordt gehouden en minder ruimte laat voor doorbelasting van de kosten.

Voor partijen is de bekostiging en uitvoering van de maatregelen veel minder vanzelfsprekend dan een aantal jaren geleden. Tegen deze achtergrond spelen de discussies over nut en noodzaak van de uitvoering en planning van de maatregelen voor de KRW (maar ook op andere beleidsterreinen overigens) hernieuwd op. Om de verschillende discussies goed te kunnen voeren, heeft DG Ruimte en Water (DGRW) een analyse laten uitvoeren naar de bekostiging van het waterbeheer. De studie geeft een zoveel mogelijk of feiten gebaseerd beeld van de totale kosten van het waterbeheer in Nederland de komende decennia, het aandeel hierbinnen dat bijdraagt aan het bereiken van de KRW doelen voor 2027 en wie wat betaalt en hoeveel. Daarmee beoogt de studie een zinvolle bijdrage te leveren aan toekomstige discussies over te treffen maatregelen voor de KRW en de financiering hiervan de komende jaren.

## *Aanpak studie*

Wat doet Nederland allemaal aan waterbeheer en hoe wordt dit bekostigd? Wie betaalt welk deel van de EU KRW? Daarop wil deze studie een antwoord geven.

**Drie hoofdvragen** zijn onderzocht:

1. Hoeveel kost het waterbeheer Nederland?
2. Wie betaalt wat en hoeveel?
3. Wat is het risico op correctief optreden van de Europese Commissie bij het niet, niet op tijd, of niet volledig nakomen van de KRW-doelen?

In een eerste fase van het project is deskresearch gedaan voor de kosten van het totale waterbeheer op basis van de Ex Ante Evaluatie KRW, het Beheerplan voor de Rijkswateren (BPRW), gegevens over de voortgang van de uitvoering van de KRW maatregelen van het Informatiehuis Water, de Paus-tabel met de KRW-maatregelen voor de rijkswateren, de waterbeheerplannen 2010-2015 van de regionale waterbeheerders, en dergelijke. Er is gekeken naar jurisprudentie over niet-naleving van EU regelgeving. En er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere niet-gouvernementele organisaties (ngo's).

Een en ander is in een tweede fase nader uitgewerkt en getoetst op beheerdersniveau in een aantal pilotgebieden. Op basis daarvan is in de derde en laatste fase van het project een reflectie gegeven op de aannames die zijn gehanteerd in de analyse op nationaal niveau. Daarnaast zijn enkele aanbevelingen gedaan over hoe deze informatie kan worden gebuikt voor de tweede fase SGBP's.

## *Inhoud*

In dit document worden de resultaten van het project 'Wie betaalt welk aandeel van de EU KRW' samengevat. Het rapport is zoveel mogelijk gebaseerd op actuele informatie over de kosten van het totale waterbeheer in Nederland en de uitgaven aan KRW-maatregelen in het bijzonder.

Het rapport is opgebouwd uit 3 delen:

### ***Deel 1: Resultaten globale analyse op nationaal niveau***

In deel 1 van het rapport worden de resultaten van een globale analyse van de kosten van het waterbeheer in Nederland op nationaal niveau beschreven. In dit deel wordt (op hoofdlijnen) ingegaan op het gevoerde waterbeleid in Nederland en de rol van de verschillende partijen (publiek en privaat) bij de invulling en uitvoering van het waterbeleid, inclusief een (globaal) overzicht van de daarbij behorende maatregelen (**hoofdstuk 2**). Vervolgens wordt ingegaan op de kosten die gemaakt worden voor het totale waterbeheer (**hoofdstuk 3**), waarbij een onderscheid is aangebracht in de kosten die zijn toe te rekenen aan de periode 2009-2015 (de periode van het eerste SGBP) en kosten die vallen in de periode 2016-2027 (SGBP2 en SGBP3). Vervolgens is gekeken naar de wijze waarop de kosten worden gefinancierd (**hoofdstuk 4**). Deel 1 sluit af met een overzicht van jurisprudentie over niet-naleving van EU-milieuregelgeving (**hoofdstuk 5**).

### ***Deel 2: Resultaten regionale pilots***

In deel 2 van het rapport worden de resultaten van verdiepende workshops met regionale waterbeheerders besproken (**hoofdstuk 6**). In dit deel wordt ingegaan op de totale uitgaven van een aantal regionale RWS-diensten en waterschappen aan watertaken en het aandeel in deze totale uitgaven aan maatregelen die bijdragen aan het behouden of verbeteren van de waterkwaliteit in het hoofdwatersysteem en de regionale wateren. Dit deel van het rapport is in belangrijke mate gebaseerd op informatie die alleen op regionaal niveau beschikbaar is in begrotingen, jaarverslagen en kostenverkenningen en expert judgement. Vanwege de vertrouwelijkheid van de kosteninformatie worden geen gegevens per waterbeheerder gepresenteerd, maar zijn de uitkomsten zoveel mogelijk veralgemeniseerd.

### ***Deel 3: Synthese, conclusies en aanbevelingen***

In deel 3 van het rapport wordt een synthese gegeven van de resultaten van de globale analyse en de regionale pilots (**hoofdstuk 7**). Dit deel gaat onder meer in op wat uit de regionale pilots kan worden afgeleid over de hoogte en ontwikkeling van de kosten van het waterbeheer op nationaal niveau, en hoeveel daarvan direct of indirect bijdraagt aan de doelen die de KRW stelt. Daarnaast worden enkele meer algemene aanbevelingen gedaan over hoe deze informatie nuttig kan zijn in het kader van de totstandkoming van de maatregelpakketten voor de KRW voor de tweede SGBP-periode 2016 t/m 2021.

**NB: In deze studie wordt een uitsnede gemaakt van het deel van de totale (publieke en private) uitgaven in Nederland aan waterbeheer aan waterkwaliteit. Het is belangrijk op te merken dat het toekennen van uitgaven aan waterkwaliteit niet altijd even makkelijk is. Hierin zijn in deze studie op basis van eigen expertoordeel en interviews met (een representatieve groep) waterbeheerders bepaalde keuzen gemaakt. De in dit rapport gepresenteerde uitgaven aan waterkwaliteit zijn tot op zekere hoogte dus een 'best guess' op basis van op dit moment beschikbare kennis en informatie. Tegen dit licht moeten de uitkomsten van deze studie worden beschouwd.**







# Deel 1: Resultaten globale analyse op nationaal niveau



## 2 Typering waterbeleid

### 2.1 Inleiding

Om de lezer behulpzaam te zijn bij het duiden van de uitkomsten van deze studie, geeft dit hoofdstuk (op hoofdlijnen) een beeld van het gevoerde waterbeleid in Nederland. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de rol van de verschillende partijen (publiek en privaat) bij de invulling en uitvoering van het waterbeleid (paragraaf 2.2). Aan de hand van een samenvattende overzichtstabel wordt vervolgens inzichtelijk gemaakt welke partijen wat doen, inclusief een (globaal) overzicht van de daarbij behorende maatregelen (paragraaf 2.3).

### 2.2 Watertaken en betrokken partijen

#### *Betrokken partijen*

Bij de uitvoering van het waterbeleid is een groot aantal partijen betrokken. Elk van deze partijen (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en andere partijen) heeft daarbij zijn eigen rol.

In het waterbeheer spelen waterdiensten een centrale rol. De onderstaande tabel geeft een overzicht van de door Nederland gekozen waterdiensten. In de eerste generatie SGBP's is gekozen voor een definitie van waterdiensten dichtbij de bestaande praktijk. De definitie van waterdiensten is echter niet eenduidig en voor interpretatie vatbaar. Op dit moment is een verschuiving in het perspectief van wat waterdiensten zijn te zien, waarbij bijvoorbeeld Duitsland en Nederland volgens de Europese Commissie (EC) een te smalle definitie van 'waterdiensten' hebben gehanteerd.

**Tabel 2.1 Waterdiensten in Nederland**

Waterdiensten	Aanbieder waterdienst	Gebruiker waterdienst	Meegenomen in deze studie
Productie en levering van water	Drinkwaterbedrijven, bedrijven, landbouw	Huishoudens, bedrijven, landbouw	Deels (exclusief drinkwaterbedrijven)
Inzameling en afvoer van hemelwater en afvalwater	Gemeenten	Huishoudens, bedrijven, landbouw	Ja
Zuivering van afvalwater	Waterschappen, bedrijven, landbouw	Huishoudens, bedrijven, landbouw	Ja
Grondwaterbeheer	Provincies	Huishoudens, bedrijven, landbouw	Ja
Regionaal watersysteem beheer	Waterschappen	Huishoudens, bedrijven, landbouw	Ja

Bron: Kostenterugwinning van Waterdiensten in Nederland (RWS, 2008).

Door het publieke goed karakter van veel waterdiensten nemen overheden het voortouw bij de uitvoering van het waterbeheer. Vanuit de overheid is het rijk verantwoordelijk voor het beleid. De provincies zijn regisseur voor de uitwerking van het beleid en het grondwaterbeheer en kunnen het beleid van het rijk mede vormgeven. De taken van de waterschappen zijn vooral gekoppeld aan de dijken, peilbeheer, kwaliteit van het oppervlaktewater en (soms) het beheer van de vaarwegen. Het beheer van de grote rivieren en kanalen, het IJsselmeer, de Noordzee en de Waddenzee ligt via

Rijkswaterstaat (RWS) eveneens bij de rijksoverheid. De gemeenten zorgen voor de riolering. De drinkwatervoorziening is een verantwoordelijkheid van de (semi-publieke) drinkwaterbedrijven.

Uit het beleid van de overheid volgen ook allerlei taken en verplichtingen voor private partijen. De daarbij genomen (mitigerende of compenserende) maatregelen (denk bijvoorbeeld aan anti-fouling op schepen of maatregelen in de agrarische sector gericht op uitvoering van het nitraatbeleid) werken vervolgens weer door in de effectiviteit van het gevoerde waterbeleid. Samen met de activiteiten van de overheid, vormen deze maatregelen het totale pakket aan acties dat wordt uitgevoerd om de functies van het watersysteem te behouden en/of te versterken om in positieve zin bij te dragen aan het behalen van de KRW doelen.

### Watertaken

Binnen het waterbeheer zijn er verschillende taken te benoemen. In relatie tot het waterbeheer maken we in deze studie een nader onderscheid in:

- *Waterkwaliteit*: schoon water is van levensbelang voor mens en natuur. Om de waterkwaliteit te verbeteren, stelt de overheid – nationaal en internationaal – eisen en neemt ze maatregelen. Dit geldt zowel voor oppervlaktewater, drinkwater, zwemwater als voor grondwater. Ook afvalwater dient aan bepaalde normen te voldoen, omdat dit water na zuivering weer in het milieu terecht komt.
- *Waterkwantiteit*: gericht op het beschikbaar hebben van voldoende water gedurende het jaar en het reduceren van wateroverlast.
- *Waterveiligheid*: gericht op het vermijden van directe en indirecte schade aan gebouwen, infrastructuur en bedrijvigheid en het voorkomen van slachtoffers van overstromingen.

## 2.3 Type maatregelen

In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de verschillende typen maatregelen in relatie tot de verschillende betrokken partijen (publiek en privaat) en de onderscheiden watertaken. (Zie bijlage; excel-bestand separaat aangeleverd). Voor de samenstelling van deze tabel is gebruik gemaakt van informatie uit de begrotingen en beleidsnota's van het rijk en regionale overheden, van het Informatiehuis Water, uit Water in Beeld: de voortgangsrapportage Nationaal Waterplan (NWP) en Bestuursakkoord Water (BAW), en daarnaast van sectorstudies en interviews met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en andere ngo's. In het volgende hoofdstuk wordt het maatregeloverzicht verrijkt met kosteninformatie.

## 3 Bekostiging waterbeheer

### 3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft globaal inzicht in de uitgaven (zie kader uitgaven, kosten en lasten) aan waterbeheer in Nederland (paragraaf 3.2). Hiertoe rekenen we alle uitgaven die gemaakt worden voor de uitvoering van de watertaken gericht op het op orde houden van de functies van watersysteem voor waterketen en waterbeheer. Er wordt onderscheid gemaakt in uitgaven in de periode 2009-2015 en 2015-2027 en publieke en private uitgaven. Naast een globale indicatie van het totale bedrag dat wordt gespendeerd aan het waterbeheer in Nederland, levert dit hoofdstuk eveneens een beeld op van de uitgaven die bijdragen aan de waterkwaliteit (paragraaf 3.3).

De voortdurende kwaliteitsverbetering en vernieuwing van de watervoorzieningen vergen omvangrijke investeringen (is onderdeel van de uitgaven). Daarnaast zijn (nu en in de toekomst) forse bedragen gemoeid met het onderhoud en beheer van het watersysteem en de waterketen. In het dagelijks spraakgebruik worden uitgaven, kosten en lasten nogal eens door elkaar gebruikt. Voor een goed leesbegrip is het belangrijk kennis te nemen van de gehanteerde begrippen. Daarom volgt hieronder een toelichting bij wat in dit hoofdstuk en de rest van het rapport onder deze begrippen wordt verstaan.

#### Onderscheid uitgaven, kosten en lasten

**Uitgaven:** In dit hoofdstuk worden de uitgaven aan het waterbeheer besproken. Dit is het totale bedrag in euro's dat in een bepaalde periode wordt uitgegeven c.q. van eigenaar wisselt. Er is sprake van een uitstroom van liquide middelen. Bij een uitgave is ook altijd sprake van een duidelijke ontvangst, bijvoorbeeld een natuurvriendelijke oever, zuiveringsinstallatie of nieuwe kering. Bij de uitgaven kan een onderscheid worden gemaakt tussen investeringen en niet-investeringen (zoals beheerskosten/-vergoedingen, personeelskosten, e.d.).

**Kosten:** Kosten zijn niet hetzelfde als uitgaven. Kosten treden op als gevolg van waardevermindering van het geïnvesteerde kapitaal ("de investeringen") door het gebruik ervan. De kosten van investeringen bestaan uit rente- en afschrijvingskosten. Naast deze kosten zijn er uitgaven die tevens als kosten in een bepaalde periode kunnen worden aangemerkt, namelijk periodiek terugkerende 'out of pocket-kosten' waaronder de kosten voor onderhoud en beheer van de kapitaalgoederen. De definitie van de kosten in dit rapport komt overeen met de kosten zoals deze door (decentrale) overheden en bedrijven in hun boekhouding worden verwerkt.

**Lasten:** Ter dekking van de kosten van de watertaken zullen waterbeheerders deze (via belastingheffing) doorbelasten naar particulieren (huishoudens, bedrijven en andere partijen) die gebaat zijn bij deze taken. De lasten komen overeen met het bedrag dat in een bepaalde periode in rekening wordt gebracht aan particulieren.

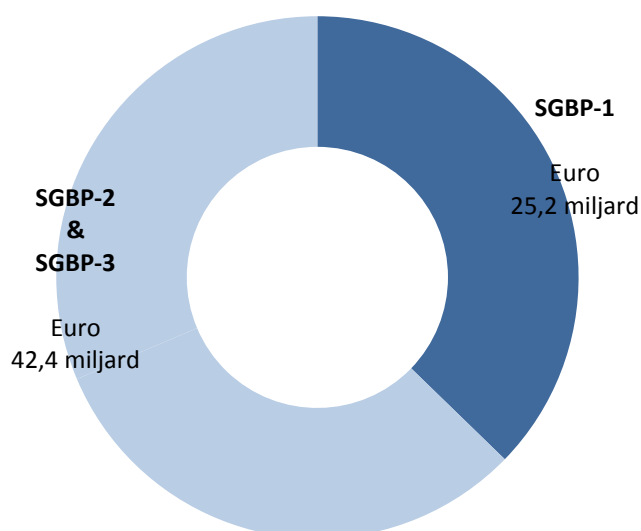
## 3.2 Totale uitgaven waterbeheer 2009-2027

De onderstaande figuur geeft inzicht in de totale uitgaven voor waterbeheer in de tijdvakken 2009-2015 (periode van 6 jaar) en 2015-2027 (periode van 12 jaar). Dit betreft zowel de uitgaven van rijke en regionale overheden als de uitgaven van het bedrijfsleven en particuliere organisaties. De uitgaven in relatie tot de drinkwatervoorziening zijn hierin overigens niet meegenomen.

De uitgaven voor deze perioden die relatie houden met het op orde houden en krijgen van de functies van het watersysteem worden ingeschat op respectievelijk ca. € 25,2 en € 42,4 miljard. Omgerekend naar het gemiddelde over de gehele periode gaat het om een bedrag op jaarbasis van om en nabij de € 3,8 miljard.

Na de figuur wordt per tijdvak meer in detail ingegaan op de opbouw van de uitgaven en kostendragers.

**Figuur 3.1** Overzicht uitgaven overheid watertaken 2009-2027 (in miljard €)



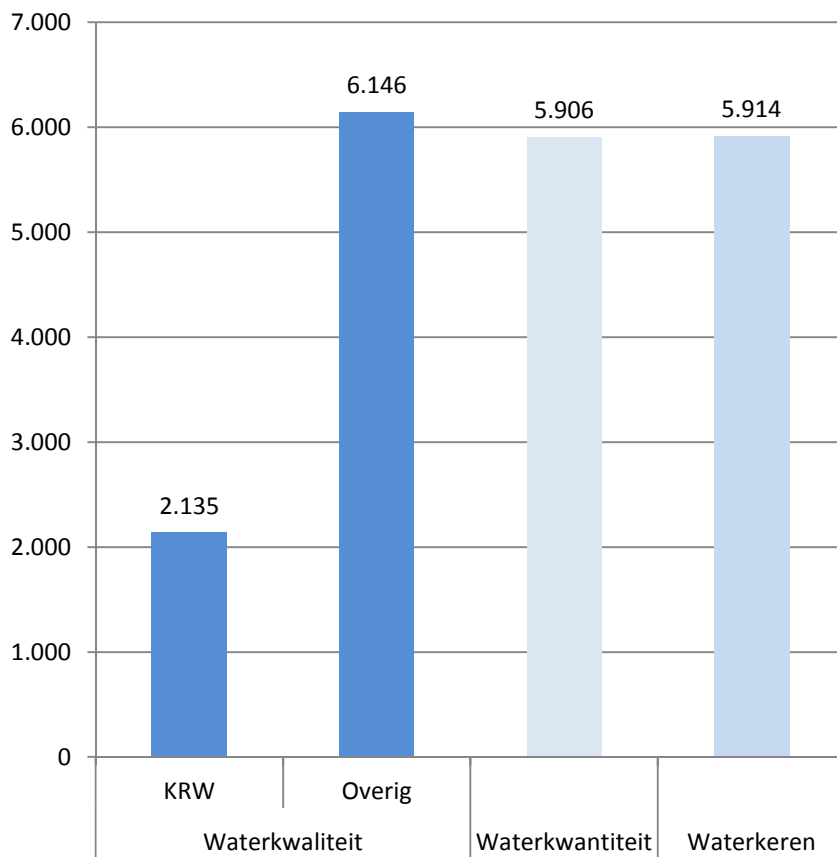
### 3.2.1 Uitgaven 2009-2015

#### *Uitgaven overheden*

In onderstaande figuur zijn de uitgaven van de overheid in de periode 2009-2015 aan watertaken weergegeven. In totaal gaat het om een bedrag van ca. € 20,1 miljard. Van dit bedrag valt ca. 29% toe te schrijven aan 'waterkeren' (HWBP, RvR, e.d.), 29% aan waterkwantiteit (incl. WB21) en 41% (11%+31%) aan waterkwaliteit. Het aandeel KRW binnen het thema waterkwaliteit is ca. de 26%.



Figuur 3.2 Overzicht uitgaven overheid watertaken 2009-2015 (in miljoen €)



#### *Kostendragers*

Tabel 3.1 geeft inzicht in de overheden die primair de uitgaven voor rekening nemen. Op basis van de beschikbare informatie wordt ingeschat dat het Rijk ca. €5,8 miljard uitgeeft. Dit is ca. 29% van de totale uitgaven in de periode 2009-2015. Waterschappen en gemeenten geven elk rond de €6,7 miljard uit. Bij waterschappen gaat het grootste deel van dit bedrag uit naar activiteiten op het gebied van waterkwantiteit en -kwaliteit. De uitgaven van de gemeenten richten zich vooral op 'overig waterkwaliteit' waaronder in het kader van deze studie de uitgaven in het kader van (vervangende) riolering zijn gerekend.

Na de tabel volgt per kostendrager een toelichting bij de opbouw van de uitgaven. Hiervoor wordt eveneens verwezen naar het achtergronddocument met de raming van de kosten (separaat aangeleverd).

**Tabel 3.1 Uitgaven overheden aan watertaken 2009-2015 (in miljoen €)<sup>1) 2)</sup>**

	Totaal overheid				Privaat		Totaal
	Rijk	Provincies	Waterschappen	Gemeenten	Totaal		
Waterkwaliteit	1.143	61	2.404	4.672	8.280	4.849	13.129
w.v. KRW	370	30	1.322	412	2.135	1.093	3.228
w.v. overig	772	31	1.083	4.260	6.146	3.756	9.901
Waterkwantiteit	338	440	3.156	1.972	5.906	259	6.165
Waterkeren	4.346	413	1.156	0	5.914	0	5.914
<b>Totaal</b>	<b>5.827</b>	<b>913</b>	<b>6.716</b>	<b>6.644</b>	<b>20.100</b>	<b>5.108</b>	<b>25.208</b>

<sup>1)</sup> Voor de samenstelling van de tabel zijn diverse bronnen gehanteerd. Belangrijke bronnen zijn: Paus-tabel RWS, KRW-tabel Informatiehuis Water, Begrotingen I&M, BPRW, HWBP, Waterbeheerplannen waterschappen, Benchmark Rioleringszorg.

<sup>2)</sup> Uitgaven zijn exclusief apparaatskosten en inclusief (geaggregeerde) uitgaven voor onderhoud en beheer.

### **Rijk**

De uitgaven aan waterkwaliteit van het Rijk bestaan enerzijds uit de uitgaven voor de KRW-maatregelen die zijn opgenomen in de SGBP's en gekoppeld aan het Innovatieprogramma KRW en Synergieprogramma KRW. Daarnaast gaat het om bijdragen aan aanleg- en beheer & onderhoud projecten in het hoofdwatersysteem, waaronder bijvoorbeeld natte natuurprojecten in het IJsselmeergebied, Natuurlijker Markermeer/ IJmeer en onderhoud aan oevers en bodem.

Onder waterkwantiteit vallen uitgaven in relatie tot WB21, Deltaprogramma en beheer & onderhoud.

Meest omvangrijk zijn de uitgaven aan waterkeren. Hiertoe worden gerekend de uitgaven aan het HWBP, Ruimte voor de Rivier, Maaswerken en Deltaprogramma. Daarnaast vallen hieronder de uitgaven aan regulier onderhoud en beheer aan waterkeringen.

### **Regionale overheden**

De uitgaven van de regionale overheden aan waterkwaliteit vinden voor een belangrijk deel plaats in het kader van de SGBP's. Niet alle maatregelen die worden genomen, zijn hier echter in opgenomen. Deels ook is sprake van aanvullende maatregelen en uitgaven aan schoon en natuurlijker water bovenop de maatregelen die in het SGBP terecht zijn gekomen met een expliciete koppeling met de KRW-doelen. Voor de Provincie zijn ook de uitgaven voor kwalitatief beheer van het oppervlakte- en grondwater in de ramingen opgenomen.

De uitgaven van regionale overheden met betrekking waterkwantiteit vloeien met name voort uit WB21. Deze kosten komen dan vooral terecht bij waterschappen en gemeenten.

De uitgaven met betrekking tot waterveiligheid worden hoofdzakelijk gedaan door waterschappen en bestaan uit uitgaven aan HWBP en de projecten Ruimte voor de Rivieren en Maaswerken.

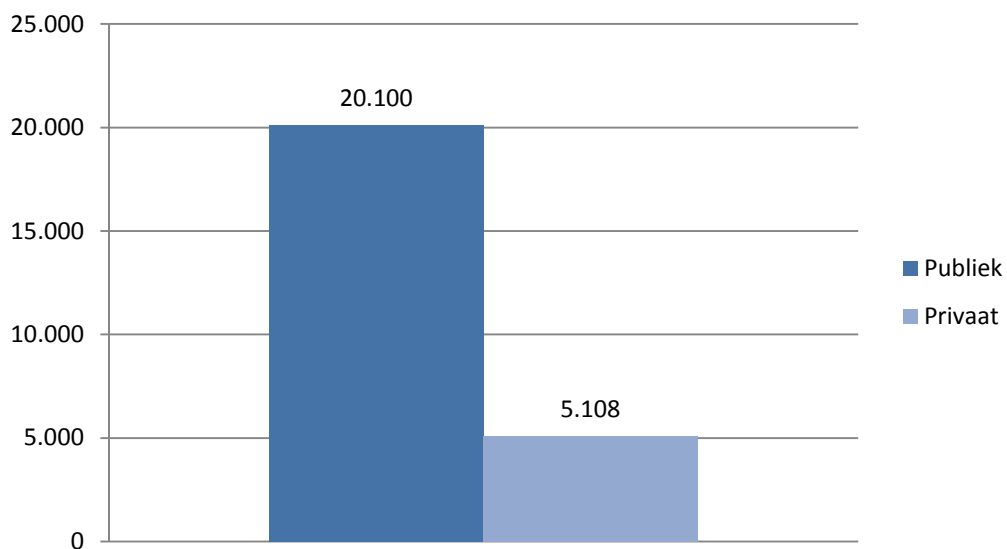
### **Uitgaven niet-overheden**

Naast de overheid investeren ook bedrijfsleven en andere particuliere organisaties in waterbeheer. Ten opzichte van de investeringen door overheden, gaat het om een relatief bescheiden bedrag (zie onderstaande figuur). De investeringen richten zich primair op het aspect waterkwaliteit.

De uitgaven worden met name door de landbouw en industrie gedragen. Bij landbouw moet dan gedacht worden aan de uitgaven in het kader van het mest- en gewasbeschermingsbeleid (waterkwaliteit) en drainage en waterberging (waterkwantiteit). De uitgaven van de industrie hebben met name betrekking op eigen zuiveringen van afvalwater. Deze uitgaven zijn deels direct terug te voeren op de KRW, deels ook betreft het autonome (vervangings-)uitgaven aan afvalwaterzuiveringen in eigen beheer. Naast landbouw en industrie nemen ook partijen als de sportvisserij, watersport en terreinbeherende organisaties maatregelen die bijdragen aan de waterkwaliteit. De drinkwatersector bijvoorbeeld zet weer in op extra zuivering en een verdere reductie van het gebruik van chemicaliën. In de totale uitgaven aan het waterbeheer gaat het om een bescheiden post.

Niet voor alle maatregelen zijn de kosten bekend. Voorbeelden van maatregelen die bijdragen aan waterkwaliteit, maar waarvan de kosten (vooralsnog) ontbreken, hebben bijvoorbeeld betrekking op hergebruik van gezuiverd effluent in de chemische industrie, het recyclen van water en efficiënt watergebruik in de voedings- en genotmiddelenindustrie. Voor de landbouw kan in dit verband gedacht worden aan experimenten die worden uitgevoerd met aanvullende KRW-maatregelen, zoals toepassing van helofytenfilters, uitmijnen en bufferstroken. De uitgaven die hiermee gepaard zaten zitten derhalve niet in de ramingen in dit rapport.

**Figuur 3.3 Verhouding publieke en private uitgaven watertaken 2009-2015 (in miljoen €)**



### 3.2.2 Uitgaven 2015-2027

Vanaf 2015 lopen de uitgaven aan watertaken door. Hierbij is deels sprake van reguliere uitgaven voor watertaken, deels ook van extra inspanningen in het kader van bijvoorbeeld KRW, Deltaprogramma en HWBP. De onderstaande tabel bevat een inschatting van de totale uitgaven aan waterkwaliteit, -kwantiteit en waterkeren voor de periode 2015-2027. Hierbij is daar waar mogelijk gebruik gemaakt van en aangesloten bij bestaande begrotingen c.q. ramingen (o.a. Informatiehuis Water, Paus-tabel, HWBP).

Tabel 3.2 Uitgaven overheden aan watertaken 2015-2027 (in miljoen €)<sup>1) 2)</sup>

	Totaal overheid				Totaal	Privaat	Totaal
	Rijk	Provincies	Waterschappen	Gemeenten			
Waterkwaliteit	2.230	75	3.795	3.601	9.701	9.316	19.018
w.v. KRW	685	14	1.630	101	2.430	1.805	4.235
w.v. overig	1.545	61	2.165	3.500	7.271	7.511	14.782
Waterkwantiteit	4.448	880	3.138	1.336	9.802	518	10.320
Waterkeren	9.185	826	3.095	0	13.106	0	13.106
Totaal	15.863	1.781	10.028	4.937	32.609	9.834	42.443

<sup>1)</sup> Voor de samenstelling van de tabel zijn diverse bronnen gehanteerd. Belangrijke bronnen zijn: Paus-tabel RWS, KRW-tabel Informatiehuis Water, HWBP, Benchmark Rioleringszorg.

<sup>2)</sup> Uitgaven zijn exclusief apparaatskosten en inclusief (geaggregeerde) uitgaven voor onderhoud en beheer.

### 3.2.3 Uitkomst in perspectief

In deze paragraaf zijn de totale uitgaven voor waterbeheer in de periode 2009-2027 weergegeven. Op basis van diverse bronnen worden de totale uitgaven ingeschat op ca. € 68 miljard. Dit komt overeen met een jaarlijks bedrag van rond de € 3,8 miljard. Van dit bedrag hangt ca. 48% rechtstreeks samen met waterkwaliteit. Het resterende bedrag is terug te voeren op maatregelen die primair gericht zijn op waterkwantiteitsbeheer en waterveiligheid.

Dit bedrag moet gezien worden als een actuele raming van de kosten. In het verleden zijn als onderdeel van het totstandkomingsproces van de SGBP's eerder ramingen van de kosten gemaakt. Hieronder wordt de raming in dit rapport vergeleken met twee eerdere ramingen:

1. *Ex ante evaluatie KRW (2008)*; In 2008 heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) de extra kosten voor de KRW becijferd op € 2,9 miljard in de periode 2009-2027. Hiervan heeft ca. € 1 miljard betrekking op de rijkswateren. Leggen we dit naast de hiervoor gepresenteerde bedragen, dan ligt dit in dezelfde lijn. De extra kosten die de regio maakt voor de KRW worden in de Ex ante evaluatie geraamd op € 1,9 miljard. Baseren we ons op de gegevens die afkomstig zijn van het Informatiehuis Water (IHW) dan volgt een bedrag van € 3,5 miljard. Een behoorlijk verschil dus.

Een mogelijke verklaring voor dit verschil is enerzijds de beschikbaarheid van meer actuele informatie vanuit de waterschappen over de maatregelen en kosten van deze maatregelen. Ten tijde van de Ex ante evaluatie was het proces naar de stroomgebiedsbeheerplannen nog in volle gang. Anderzijds speelt hier mogelijk ook het probleem van het maken van een strikt onderscheid tussen maatregelen die specifiek voor de KRW worden genomen en maatregelen die als voorgenomen beleid aangemerkt kunnen worden. Doordat maatregelen meerdere doelen kunnen dienen, speelt er altijd een subjectief element bij het toekennen van de kosten aan een bepaald doel (kostenallocatie).

2. *SGBP's KRW (2009)*; In 2009 zijn de SGBP's voor de vier stroomgebieden gereed gekomen. Hierin wordt eveneens een doorkijk gegeven van de totale investeringskosten van aanvullende regionale KRW-maatregelen. In onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van de investeringsbedragen in de periode 2010-2015 en 2015-2027. In totaal gaat het om een bedrag van € 4,2 miljard. Vergelijken we dit met de € 1 miljard aan aanvullende KRW maatregelen voor

de rijkswateren en de € 3,5 aan overige aanvullende KRW maatregelen van het IHW dan is er een grote overeenkomst qua kostenniveau.

**Tabel 3.3** Overzicht investeringen aanvullende maatregelen SGBP 2010-2015 en 2015-2027 (in miljoen €)

	2010-2015	2016-2027	totaal
Schelde	74	27	101
Eems	149	119	268
Maas	503	780	1.283
Rijn	1.502	1.076	2.578
<b>Totaal</b>	<b>2.228</b>	<b>2.002</b>	<b>4.230</b>

Bron: SGBP's Eems, Maas, Rijndelta NL, Schelde 2009-2015

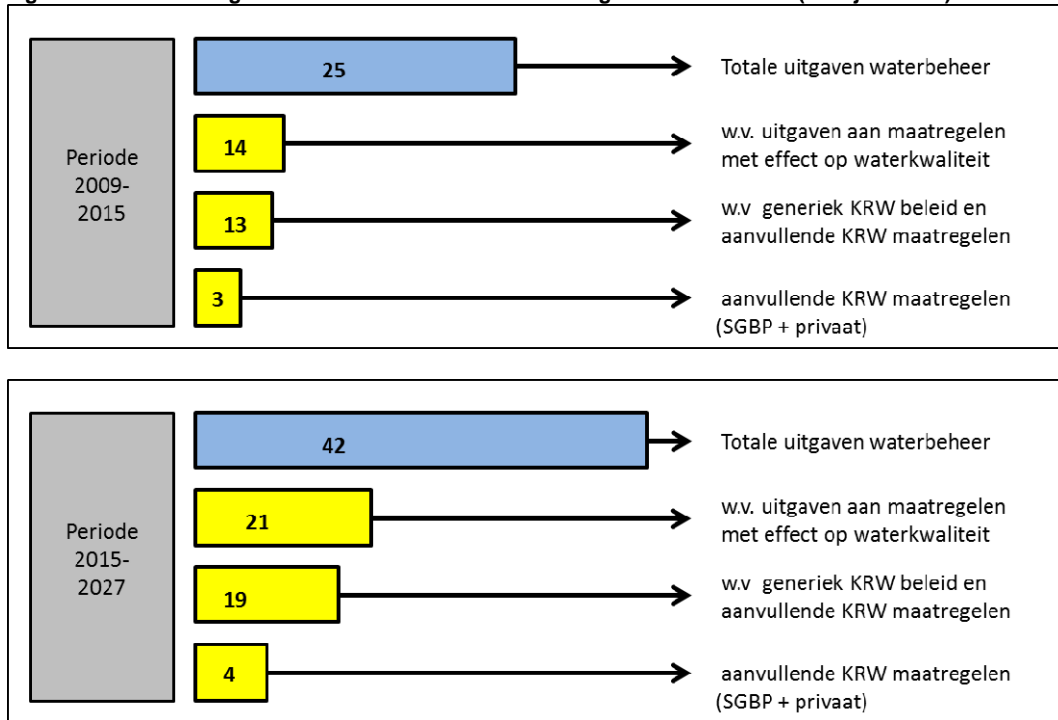
### 3.3 Totale uitgaven in relatie tot waterkwaliteit

Uit de voorgaande paragraaf zijn de kosten toegedeeld naar de taken waterkeren en waterbeheren. Hierbij is binnen de taak waterbeheren op basis van een thematische benadering van de maatregelen al een onderscheid gemaakt tussen waterkwaliteit en waterkwantiteit. Dit is echter deels niet meer dan een papieren indeling. Ook maatregelen die gerubriceerd staan onder waterkwantiteit en waterkeren kunnen een bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Net als dat waterkwaliteitsmaatregelen ook bij kunnen dragen aan veiligheid of waterkwantiteit.

In onderstaande figuur is het aandeel van de uitgaven aan maatregelen met een bijdrage aan waterkwaliteit in de totale uitgaven aan waterbeheer inzichtelijk gemaakt. Daarbij zijn de totale uitgaven aan waterkwaliteit verder uitgesplitst naar de uitgaven die zijn toe te schrijven aan de aanvullende maatregelen voor de KRW, uitgaven die moeten worden gezien als generiek KRW beleid en uitgaven voor waterkwaliteit binnen kwantiteits/- veiligheidsmaatregelen.

Voor de periode 2009-2015 is het bedrag dat nodig is voor aanvullende KRW maatregelen bijvoorbeeld geraamd op ruim € 3 miljard. Als de uitgaven aan waterkwaliteit die voortvloeien uit het huidige beleid (bijvoorbeeld bestaande waterzuivering) hierbij worden opgeteld, dan gaat het om een bedrag van ca. € 13 miljard. Daarbovenop komen nog maatregelen die uit hoofde van waterkwantiteit en/of -veiligheid worden genomen die een bijdrage leveren aan het ecologische functioneren (en daarmee op de KRW-doelen). Het totale bedrag neemt dan toe tot ca. € 14 miljard. Dit is ruim 55% van de totale uitgaven aan waterbeheer. Voor de periode 2015-2027 kan een vergelijkbare som worden gemaakt.

**Figuur 3.4 Aandeel uitgaven aan waterkwaliteit in totale uitgaven waterbeheer (x miljard euro)\***



\*Overzicht op basis van bestaande landelijke bronnen.

## 4 Van uitgaven naar lasten

### 4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de uitgaven aan het waterbeheer. In dit hoofdstuk wordt globaal inzicht gegeven in hoe deze uitgaven worden 'gefinancierd' of beter gezegd aan wie deze op welke manier worden doorbelast. De uitwerking van dit onderdeel is terug te vinden in paragraaf 4.3 waarin op basis van de huidige bekostigingssystematiek van het waterbeheer de doorvertaling van de totale uitgaven voor watertaken 2009-2015 naar lasten is gemaakt. Vervolgens gaat paragraaf 4.3 in op de extra lastendruk die ten gevolge van de uitvoering van de KRW-maatregelen optreedt. In paragraaf 4.1 wordt echter eerst ingegaan op de huidige lasten van het waterbeheer.

### 4.2 Huidige lasten waterbeheer

De partijen die de watertaken uitvoeren en bekostigen zijn vaak niet, of niet altijd de partijen die de maatregelen financieren. In Nederland is een stelsel van belastingen, heffingen en subsidies van toepassing op basis waarvan de uitgaven aan watertaken worden bekostigd. De waterbeheerders hanteren verschillende bekostigingsinstrumenten. Zo bekostigen gemeenten de uitgaven uit de rioolheffing, terwijl het waterschap de kosten die voortkomen uit de activiteiten die het waterschap uitvoert, int via de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing.

Op deze manier komen de kosten die het Rijk en regionale overheden maken voor het waterbeheer uiteindelijk terecht bij (ten laste van) huishoudens, bedrijven en ngo's. Zoals in het vorige hoofdstuk naar voren gebracht, nemen deze partijen ook direct een deel van de uitgaven voor rekening (aandeel private uitgaven). De totale lasten van het waterbeheer voor deze partijen bestaan derhalve uit de direct uitgaven en (indirect) doorbelaste overheidsuitgaven.

In de voortgangsrapportage "Water in beeld" wordt gerapporteerd over de stand van zaken rond de uitvoering van het Nederlandse waterbeleid (I&M, 2012). Ook wordt verslag gedaan over de financiering van het waterbeheer. Tabel 4.1 geeft inzicht in de omvang en samenstelling van de huidige lasten. In 2011 bedroegen de totale jaarlijkse financiële lasten van het waterbeheer in Nederland ca. € 5,1 miljard.

In dit overzicht zijn de 'lasten' voor particulieren die verbonden zijn aan de levering van drinkwater overigens buiten beschouwing gelaten. In de praktijk hanteren drinkwaterbedrijven een kostendekkend tarief om de kosten terug te verdienen. De drinkwatersector verschilt hierin wezenlijk van andere private sectoren. Om die reden zijn de jaarlijkse uitgaven van burgers, bedrijven en andere organisaties aan drinkwater buiten het gepresenteerde lastentotaal gehouden.

**Tabel 4.1 Lasten als gevolg van uitgaven overheden (in miljard €, prijspeil 2011)**

Lasten als gevolg van:	Lasten
Uitgaven ministerie I&M	1,1
Uitgaven waterschappen	1,5
Uitgaven provincies	0,2
Uitgaven gemeenten	1,3
<b>Totaal</b>	<b>5,1</b>

Bron: Water in Beeld 2011, Ministerie van Infrastructuur en Milieu (mei 2012).

## 4.3 Lastendruk uitgaven 2009-2015

Hieronder wordt inzicht gegeven in wie uiteindelijk welk deel van de publieke uitgaven voor het waterbeheer betaalt die worden gedaan in de periode 2009-2015. Aansluitend wordt ingegaan op totale waterlasten van de uitgaven in deze periode voor de verschillende maatschappelijke actoren.

### 4.3.1 Financiering overheidsuitgaven 2009-2015

De onderstaande figuur geeft de doorvertaling van de totale uitgaven door de overheid in de periode 2009-2015 aan waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid (zoals gepresenteerd in hoofdstuk 3, tabel 3.1) naar lasten weer. De figuur geeft inzicht in hoe de uitgaven worden gefinancierd. Financiering van de kosten verloopt deels via de algemene middelen (Rijk) en deels via specifiek hiervoor geëigende heffingen (watersysteemheffing, grondwaterheffing, zuiveringsheffing, rioolheffing).

Het grootste deel van de uitgaven komt ten laste van huishoudens (ca. 75%). De overige uitgaven worden (indirect) gefinancierd vanuit bedrijfsleven (landbouw, industrie en overige bedrijfsleven) en natuurterreinbeheerders.

Bij de toedeling van de uitgaven naar lastendragers is gebruik gemaakt van een geactualiseerde versie van de "Rekentool van kosten naar lasten" die Ecorys in 2008 in opdracht van RWS Waterdienst heeft ontwikkeld. Met dit rekeninstrument, dat gevuld is met actuele informatie over de grondslag voor de belastingheffing, kan een vertaalslag kan worden gemaakt van de (kosten van) maatregelen per beleidsthema naar lasten voor sectoren als huishoudens, industrie, landbouw en (natuur)terreinbeheerders. Een toelichting bij het instrument is opgenomen in bijlage 1.

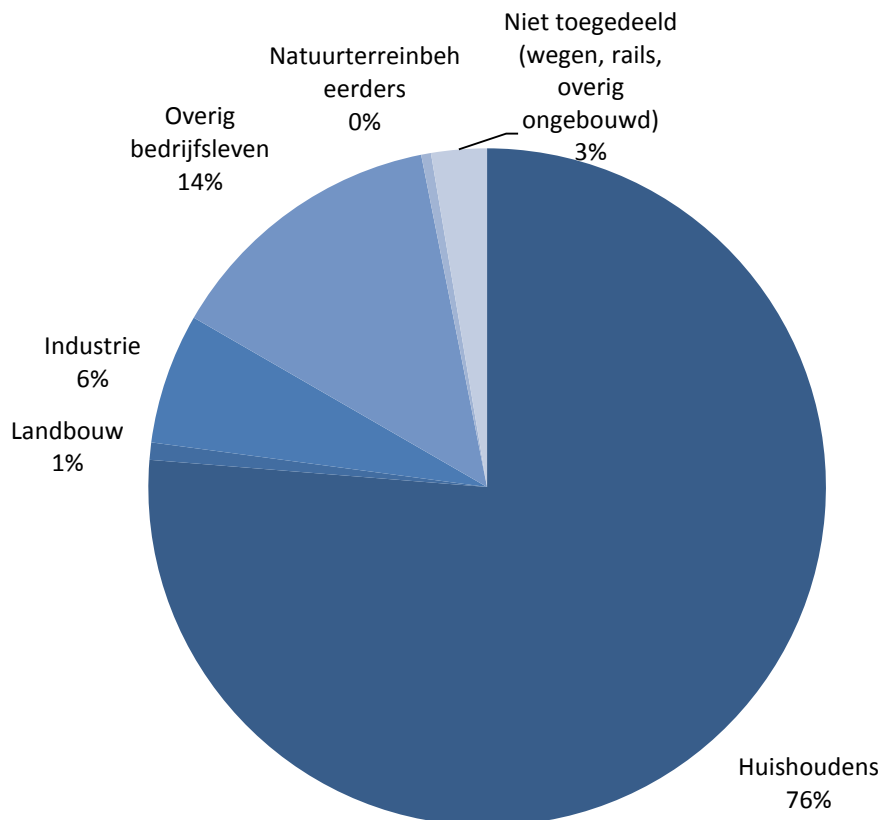
Zoals hiervoor opgemerkt betalen huishoudens het grootste deel van de uitgaven. Deels via de allocatie van belastinginkomsten naar de algemene middelen (waar het Rijk de uitgaven voor het waterbeheer mee financiert, en ook het Provinciefonds mee vult), deels uit de rioolheffing van de gemeente, en deels uit de watersysteemheffing en zuiveringsheffing van het waterschap.

Een kleine 21% van de kosten wordt doorbelast aan het bedrijfsleven. Het aandeel van de kosten dat door het bedrijfsleven wordt gedragen, verschilt per heffing. Zo draagt het bedrijfsleven via de belastingafdracht voor ca. 28% bij aan de uitgaven van het Rijk aan waterbeheer. De provinciale grondwatertaken daarentegen worden voor 100% gefinancierd door het bedrijfsleven via de provinciale grondwaterheffing. Voor de taken van het waterschap op het gebied van watersysteembeheer en waterketenbeheer is de bijdrage van het bedrijfsleven respectievelijk ca. 13% en 26%. Het aandeel in de rioolheffing is ca. 18%.

Natuurterreinbeheerders betalen als partijen met veel grond ca. 1% van de uitgaven van het waterschap voor het functioneren van het watersysteem. Een klein deel (ca. 3%) van de uitgaven van het waterschap hieraan kon niet worden toegedeeld. Dit betreft kosten die worden afgewenteld op eigenaren van ongebouwde onroerende zaken, zoals wegen, rails, recreatieterreinen. Dit zal in veel gevallen gaan om overheden, die de kosten in tweede aanleg overigens alsnog zullen doorbelasten naar bewoners en bedrijfsleven.



**Figuur 4.1 Verdeling lastendruk uitgaven overheid watertaken 2009-2015 (in %)**

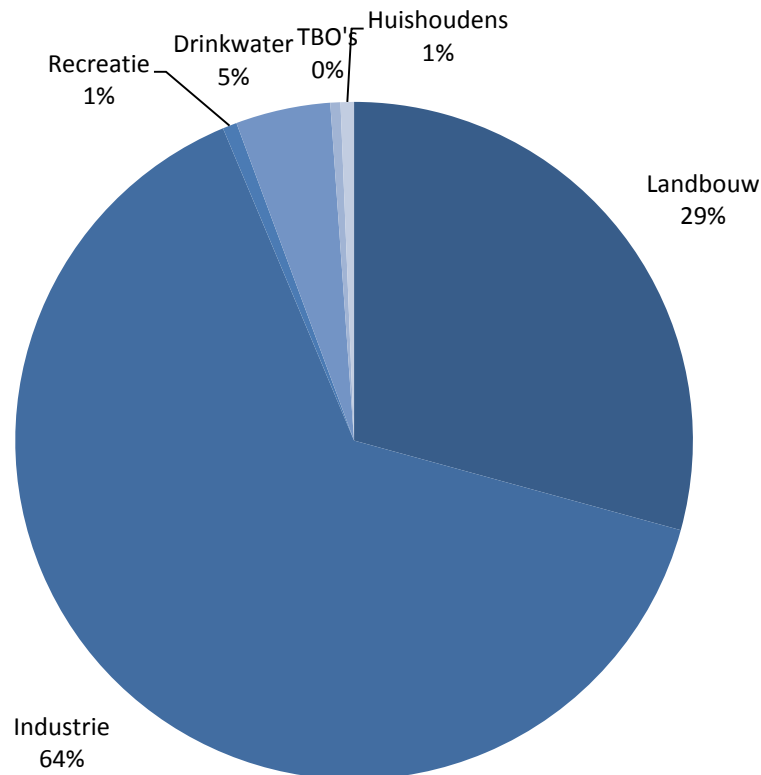


#### 4.3.2 *Financiering uitgaven particuliere organisaties*

Een deel van de kosten in Nederland in relatie tot waterbeheer wordt primair gedragen door bedrijven en andere particuliere organisaties. Soms worden deze partijen hiervoor gecompenseerd via een subsidie van de overheid. Voor zover dit niet het geval is, komen de kosten ook echt voor rekening van deze partijen. Omdat de uitgaven zoals gepresenteerd in het vorige hoofdstuk netto uitgaven zijn, hetgeen wil zeggen dat rekening is gehouden met (kruis)subsidies om dubbelbetalingen te voorkomen, geven de hier gepresenteerde kosten een beeld van de financieringslasten voor deze partijen. Figuur 4.2 geeft inzicht in het aandeel van verschillende sectoren in de totale geraamde directe private uitgaven in relatie tot waterbeheer in de periode 2009-2015.

In de praktijk zullen de bedrijven en de andere particuliere organisaties de kosten via de prijs proberen door te berekenen aan afnemers, eindconsumenten en/ of leden. Hierbij geldt dat de lopende (reguliere) uitgaven al geïnternaliseerd zijn in de prijs. Dit betekent dat uiteindelijk de consument het grootste deel van de rekening betaalt. Dit kunnen zowel consumenten in Nederland als in het buitenland zijn.

**Figuur 4.2 Verdeling private directe (netto) uitgaven watertaken 2009-2015 (in %)**

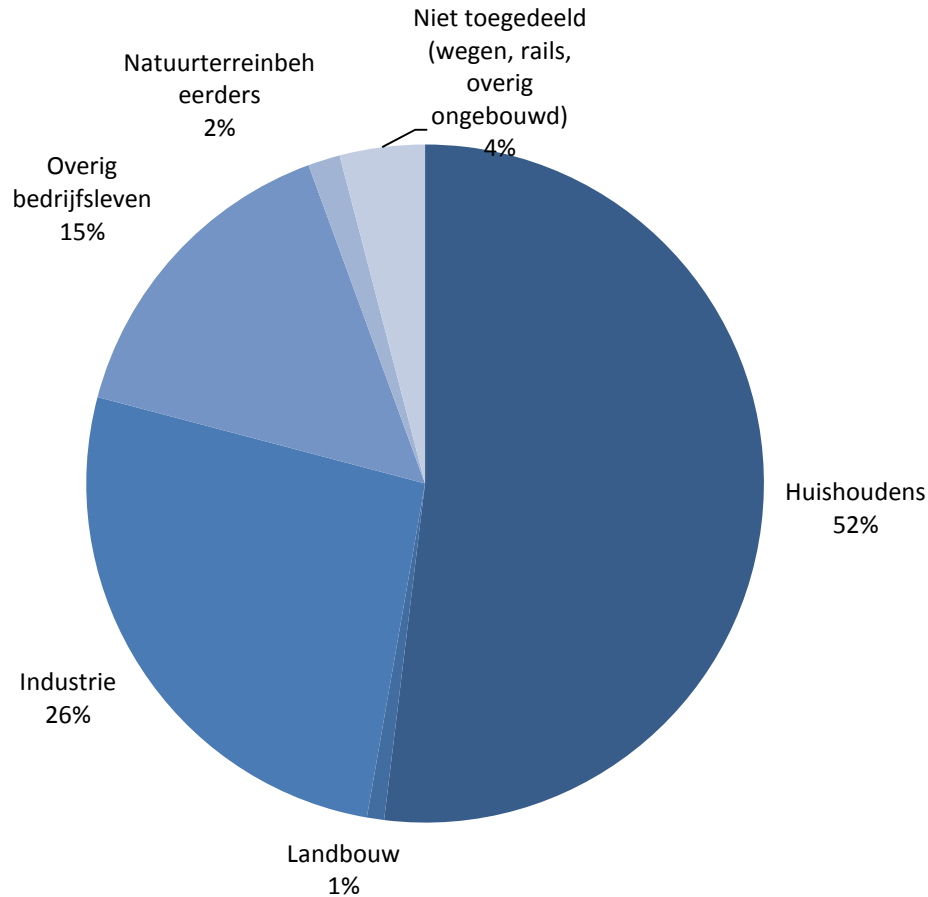


#### 4.3.3 Wie betaalt voor de EU KRW?

Uit bovenstaande volgt dat er verschillende partijen zijn die uiteindelijk de maatregelen voor de KRW betalen. Kijkend naar de overheid, dan komen de uitgaven voor de aanvullende maatregelen voor de KRW via belastingheffing uiteindelijk terecht bij burgers en ondernemingen. Voor de huishoudens gaat het voor de periode 2009-2015 om ca. € 1,6 miljard. Dit is ca. 75% van de totale KRW lasten. Het grootste deel hiervan loopt via de waterschappen en de watersysteemheffing (ca. € 1,0 miljard), de rest via de algemene middelen (ca. € 0,2 miljard) en de rioolheffing (ca. € 0,3 miljard). De resterende ca. € 0,5 miljard aan overheidsuitgaven voor de KRW in de periode 2009-2015 wordt doorbelast aan bedrijven en andere particuliere organisaties. De verdeling van deze lasten over landbouw, industrie en overige organisaties is ongeveer dezelfde als gepresenteerd in figuur 4.1.

Bovenop dit doorbelaste bedrag van € 2,3 miljard aan overheidsuitgaven komen nog de eigen (private) uitgaven van bedrijven en particuliere organisaties in het kader van aanvullend KRW-beleid. Deze uitgaven zijn een op een terug te vinden in tabel 3.1 en tabel 3.2. Samen met de doorbelaste uitgaven vormen deze de totale lasten voor partijen ten gevolge van de aanvullende KRW-maatregelen. In figuur 4.3 is te zien wie uiteindelijk welk deel van de EU-KRW betaalt.

**Figuur 4.3** Verdeling lastendruk totale uitgaven aanvullende KRW-maatregelen (SGBP+privaat) 2009-2015 (in %)



#### 4.4 Lastenontwikkeling

Hiervoor is ingegaan op de verdeling van de lasten als gevolg van de uitgaven die de overheid maakt voor het waterbeheer over de verschillende maatschappelijke actoren (huishoudens, bedrijven en andere niet-overheidsorganisaties). In deze paragraaf worden de financiële gevolgen van de uitvoering van de aanvullende KRW-maatregelen verkend.

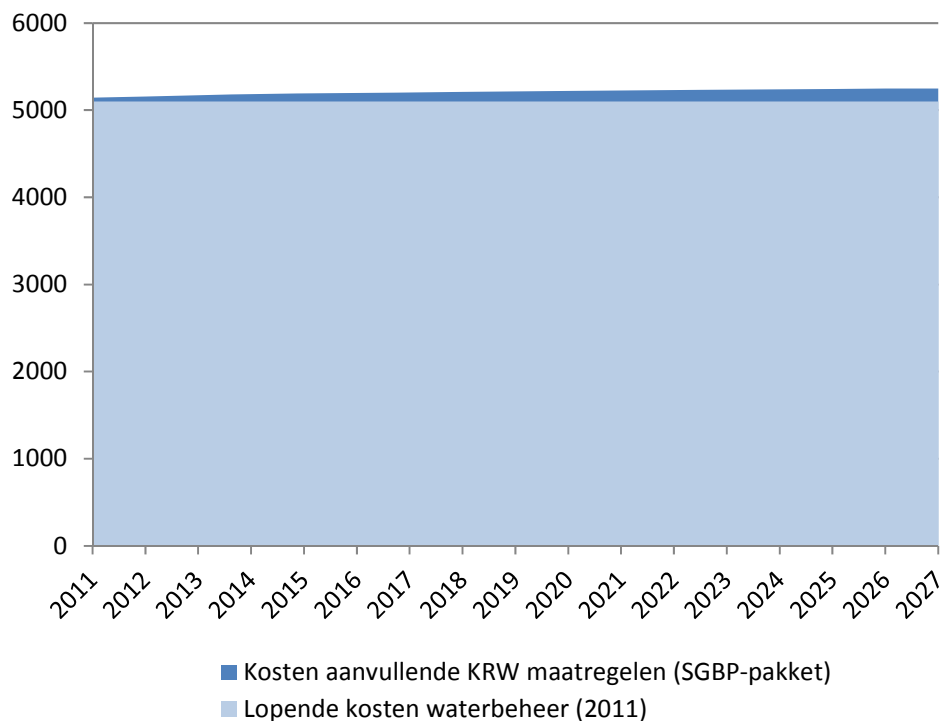
Om de extra lastendruk te bepalen zijn de investeringsuitgaven die samenhangen met de aanvullende maatregelen voor de KRW omgerekend naar jaarlijkse kosten. Hiertoe zijn de jaarlijkse kapitaalskosten (afschrijvingskosten en rente) van de KRW-investeringen bepaald op basis van annuïtaire afschrijving over de totale levensduur van de verschillende typen maatregelen. De jaarlijkse kosten zijn de kosten waarop de overheid de omvang van de belastingheffing baseert. Bij 100% kostenterugwinning dus het bedrag dat in rekening wordt gebracht bij burgers en ondernemingen.

De jaarlijkse kosten die zijn toe te schrijven aan de aanvullende KRW maatregelen lopen in de tijd op. De maatregelen worden immers gefaseerd ingevoerd in de periode 2009-2015 en 2016-2027. Verondersteld wordt dat deze investeringen binnen deze perioden gelijkmatig over de jaren plaatsvinden. Op basis van deze uitgangpunten nemen de jaarlijkse kosten van de aanvullende KRW-maatregelen toe van € 57 miljoen in 2012 tot € 148 miljoen in 2027 wanneer alle investeringen zijn gedaan.

Deze kosten komen bovenop de lopende kosten van het waterbeheer. In onderstaande figuur is de lastenontwikkeling als gevolg van de aanvullende maatregelen voor de KRW weergegeven. De figuur laat zien dat de lasten in 2027 ca. 2,9% hoger zullen liggen dan de huidige € 5,1 miljard.

Door onder meer forse noodzakelijke investeringen in hoogwaterveiligheid in het kust- en rivierengebied, zijn de kosten van het waterbeheer in de het afgelopen decennium toegenomen. Naar verwachting zal de toename van de kosten van het waterbeheer zich ook in de komende decennia autonoom voortzetten. Dit betekent dat ook zonder uitvoering van de aanvullende KRW-maatregelen (SGBP+privaat) een toename van de kosten ten opzichte van het huidige kostenniveau te verwachten is. Met name forse investeringen in de riolering blijven noodzakelijk om de (grote) vervangingsachterstanden weg te werken. Voor figuur 4.4 betekent dit dat de lopende kosten voor het waterbeheer, nu horizontaal weergegeven, in werkelijkheid eerder een stijgende verloop kennen. Hierdoor is de relatieve toename van de lastendruk door de aanvullende KRW maatregelen waarschijnlijk iets kleiner dan de genoemde 2,9%.

**Figuur 4.4 Lastenontwikkeling ten gevolge van aanvullende SGBP-pakket (in miljoen € prijspeil 2011)**



## 5 Juridische risico's niet-naleving EU KRW1

### 5.1 Inleiding

Als onderdeel van de kosteninventarisatie voor de KRW is ook gekeken naar de kosten die ontstaan als de in de SGBP's gerapporteerde KRW-maatregelen niet, niet volledig, of niet op tijd worden uitgevoerd. In zo'n situatie is het mogelijk dat Nederland door de Europese Commissie een geldboete krijgt opgelegd. Omdat specifieke KRW-casuïstiek (nog) ontbreekt, verkent dit hoofdstuk de omvang van dit risico op basis van (realistische) voorbeelden uit de jurisprudentie binnen andere domeinen. Dat is voor Nederland bijvoorbeeld gebeurd in 1998 met betrekking tot de Nitraatrichtlijn. Voorbeelden van zaken die in het buitenland hebben gespeeld, zijn bijvoorbeeld een veroordeling van Spanje wegens niet nakomen van de verplichtingen die voortvloeien uit de Zwemwaterrichtlijn en veroordelingen van Frankrijk wegens schending van verplichtingen op het terrein van productaansprakelijkheid en visserij.

### 5.2 Juridische context niet-naleving EU-regelgeving

De lidstaten van de Europese Unie zijn als primaire subjecten gehouden tot naleving van het Europese recht<sup>2</sup>. Indien de lidstaten het EU-recht schenden, zijn er twee mogelijkheden om een dergelijke schending bij het Hof van Justitie EU aan de orde te stellen.

3. In de eerste plaats kan de Europese Commissie of een lidstaat op grond van de artikelen 258 t/m 260 VWEU een inbreukprocedure starten. In dit geval spreekt men ook wel van een direct of rechtstreeks beroep, waarin het Hof van Justitie als rechter optreedt om een geschil tussen lidstaten onderling of tussen een instelling (veelal de Commissie) en een lidstaat te beslechten.
4. In de tweede plaats kan de prejudiciële procedure, die in artikel 267 VWEU is genoemd, worden gebruikt. In dit geval wordt op indirecte wijze, namelijk eerst via de nationale rechter, een inbreuk op het EU-recht aan de kaak gesteld.

#### *Directe beroepen*

Artikel 258 VWEU geeft de Commissie de bevoegdheid om een lidstaat voor het Hof te dagen. Artikel 258 VWEU luidt als volgt:

*“Indien de Commissie van oordeel is dat een lidstaat een van de krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, brengt zij dienaangaande een met redenen omkleed advies uit, na deze staat inde gelegenheid te hebben gesteld zijn opmerkingen te maken. Indien de betrokken staat dit advies niet binnen de door de Commissie vastgestelde termijn opvolgt, kan de Commissie de zaak aanhangig maken bij het Hof van Justitie van de Europese Unie.”*

Belangrijk te vermelden is dat de Europese Commissie niet verplicht is om een procedure op grond van artikel 258 VWEU te beginnen. De Commissie heeft met andere woorden een discretionaire

---

<sup>1</sup> Voor de invulling van dit hoofdstuk is de expertise van het Centrum voor Omgevingsrecht en – beleid/ NILOS ingezet, waar veel kennis is omtrent het Europese recht inzake watergerelateerde onderwerpen.

<sup>2</sup> W.T. Eijsbouts, J.H. Jans, L.A.J. Senden en A. Prechal, Europees Recht – Algemeen Deel, Europa Law Publishing, Groningen, 2010, p. 281.

bevoegdheid om al dan niet een zaak aanhangig te maken bij het Hof. Bovendien zal de Commissie trachten om het geschil met de lidstaat in de administratieve fase voorafgaand aan de rechterlijke fase op te lossen.

Indien er wel een rechterlijke fase aanbreekt, dan volgt uit artikel 260 VWEU dat het Hof kan vaststellen dat een lidstaat zijn verdragsverplichting niet is nagekomen. Het Hof bepaalt, in tegenstelling tot de hierna te bespreken prejudiciële procedure, zelf of de nationale wetgeving in strijd is met het EU-recht. Maar uit artikel 260 VWEU volgt tevens dat het Hof niet zelf de mogelijkheid heeft om een maatregel van een lidstaat te vernietigen of onverbindend te verklaren:

*“Indien het Hof van Justitie van de Europese Unie vaststelt dat een lidstaat een der krachtens de Verdragen op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, is deze staat gehouden die maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Hof.”*

Indien het Hof tot de conclusie komt dat er sprake is van een schending van EU-recht, moet de lidstaat gevolg geven aan de uitspraak van het Hof. Deze schending kan niet alleen bestaan uit strijd van een bepaalde wettelijke regeling of een optreden van een lidstaat in strijd met het Europese recht, maar ook uit het achterwege laten van mededelingen aan de Europese Commissie van maatregelen ter omzetting van een richtlijn (de zogenaamde notificatieplicht). Indien deze notificatieplicht wordt verzuimd, kan het Hof sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon (2009) in zijn eerste uitspraak op grond van artikel 260 VWEU al een boete (forfaitaire som) of dwangsom opleggen (artikel 260, lid 3 VWEU). De Europese Commissie heeft hierover een mededeling gepubliceerd<sup>3</sup>.

In de overige gevallen, kan het Hof pas een boete of dwangsom opleggen nadat de Commissie van oordeel is dat de lidstaat het arrest van het Hof niet is nagekomen (artikel 260, lid 2 VWEU). In deze zogenaamde tweede uitspraak wordt de door de lidstaat te betalen forfaitaire som of dwangsom door de Commissie in de procedure vermeld. De zaken die hieronder worden besproken hebben betrekking op deze procedure<sup>4</sup>.

Op grond van artikel 259 VWEU is het ook mogelijk dat een lidstaat een andere lidstaat voor het Hof daagt. Vanwege politieke redenen wordt echter zelden gebruik gemaakt van deze procedure.

#### *Indirecte beroepen*

Particulieren kunnen niet rechtstreeks bij het Hof van Justitie EU tegen nationale wetgeving in het geweer komen. De verenigbaarheid van nationale regels met het EU-recht kan wel bij de nationale rechter ter sprake komen, die, op grond van artikel 267 VWEU prejudiciële vragen kan (of moet) stellen aan het Hof van Justitie EU. Nadat het Hof van Justitie EU een prejudiciële beslissing heeft genomen, moet de nationale rechter een einduitspraak doen met inachtneming van de beslissing van het Hof. Indien het Hof heeft geconcludeerd dat de lidstaat in strijd met het EU-recht heeft gehandeld, bestaat er de mogelijkheid voor een particulier om schadevergoeding te eisen. Op basis van de rechtspraak van het Hof van Justitie, met name de zaak Brasserie du Pêcheur, dient

*“iedere lidstaat [...] ervoor te zorgen dat de schade wordt vergoed die aan particulieren wordt veroorzaakt door schendingen van het gemeenschapsrecht, ongeacht welk overheidsorgaan dit recht heeft geschonden en ongeacht welk overheidsorgaan in beginsel volgens het recht van de betrokken lidstaat deze schade dient te vergoeden”<sup>5</sup>.*

---

<sup>3</sup> Mededeling van de Commissie — Uitvoering van artikel 260, lid 3, van het VWEU, Pb. 2011, C 12/1.

<sup>4</sup> *Supra*, noot 1, p. 282.

<sup>5</sup> Zaak C-46/93 en C-48/93, Brasserie du Pêcheur, Jur. 1996, p. I-1029, r.o. 74.

In de volgende paragraaf worden alleen de uitspraken besproken waarin op grond van een direct beroep het Hof van Justitie EU een boete en/of dwangsom heeft opgelegd aan een lidstaat wegens schending van EU-recht.

### 5.3 Inventarisatie van de rechtspraak van het Hof van Justitie EU

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van uitspraken van het Hof van Justitie vanaf 2000 tot heden.

*Zaak C-387/97, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Helleense Republiek, Jur. 2000, p. 05047*

In deze zaak verzoekt de Europese Commissie het Hof van Justitie Griekenland te veroordelen tot het opleggen van een dwangsom, aangezien Griekenland geen uitvoering had gegeven aan het eerdere arrest van het Hof, waarin Griekenland werd veroordeeld voor het niet-nakomen van haar verplichtingen op grond van richtlijn 75/442 (afvalstoffen) en richtlijn 78/319 (toxische en gevaarlijke afvalstoffen)<sup>6</sup>. Griekenland had namelijk verzuimd om de noodzakelijke plannen en programma's op te stellen en uit te voeren voor de verwijdering van afvalstoffen en toxische en gevaarlijke afvalstoffen in het betrokken gebied zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu. In deze beroepsprocedure verzoekt de Commissie het Hof Griekenland een dwangsom op te leggen van € 24.600 voor elke dag die zij in gebreke blijft met de uitvoering van de nodige maatregelen om aan het genoemde arrest Commissie/Griekenland te voldoen, en haar in de kosten te verwijzen. In deze zaak gaat het Hof nader in op de voorgestelde dwangsom van de Commissie en de berekening van de hoogte van de dwangsom:

*“Bij gebreke van bepalingen in het Verdrag dienaangaande moet worden erkend, dat de Commissie, in het bijzonder ter verzekering van de gelijke behandeling van de lidstaten, richtsnoeren kan vaststellen voor de berekeningswijze van de forfaitaire bedragen of de dwangsommen die zij het Hof wil voorstellen.*

*In dit verband wordt in de reeds genoemde mededeling 96/C 242/07 onder meer vermeld, dat bij het bepalen van het bedrag van de boete of de dwangsom het doel van deze sanctie voorop moet staan, namelijk het waarborgen van de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht. Naar de mening van de Commissie moeten daarbij drie fundamentele criteria in aanmerking worden genomen, te weten de ernst van de inbreuk, de duur van de inbreuk, en de nodige afschrikkende werking van de sanctie teneinde een einde te maken aan de inbreuk en herhaling ervan te vermijden.*

*In de voormelde mededeling 97/C63/02 worden de verschillende, bij de berekening van het bedrag van de dwangsom te gebruiken variabelen uiteengezet, te weten een gelijk forfaitair basisbedrag, een coëfficiënt voor de ernst en een coëfficiënt voor de duur, alsmede een factor waarmee de financiële draagkracht van de lidstaat wordt weergegeven, waarbij ernaar wordt gestreefd, dat de op basis van het bruto binnenlands product van de lidstaten en op de stemmenweging in de Raad berekende dwangsom zowel evenredig is alsook afschrikkend werkt.*

<sup>6</sup> Zaak C-45/91, Commissie t. Griekenland, Jurispr. blz. I-2509.

*Deze indicatieve regels, die de door de Commissie te volgen gedragslijn afbakenen, bevorderen de doorzichtigheid, de voorspelbaarheid en de rechtszekerheid van haar optreden, en beogen tevens te verzekeren, dat de bedragen van de dwangsommen die zij wil voorstellen, evenredig zijn.*

*Het voorstel van de Commissie om zowel rekening te houden met het bruto binnenlands product van de betrokken lidstaat als met het aantal stemmen waarover hij in de Raad beschikt, lijkt in dat verband doelmatig, omdat aldus de financiële draagkracht van die lidstaat tot uitdrukking kan worden gebracht en tegelijk een redelijke differentiatie tussen de verschillende lidstaten wordt bereikt.*

*Beklemtoond moet worden, dat die voorstellen van de Commissie het Hof niet kunnen binden. Artikel 171, lid 2, derde alinea, van het Verdrag (nu: artikel 260, lid 2 VWEU) bepaalt immers: Indien het Hof van Justitie vaststelt dat de betrokken lidstaat zijn arrest niet is nagekomen, kan het deze staat de betaling van een forfaitaire som of een dwangsom opleggen. Niettemin vormen die voorstellen een nuttige referentiebasis.”<sup>7</sup>*

*Zaak C-278/01, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Koninkrijk Spanje, Jur. 2003, p. I-14167*

In deze zaak wordt Spanje veroordeeld voor het niet-nakomen van een arrest van het Hof van Justitie, waarin was vastgesteld dat Spanje niet de nodige maatregelen had getroffen om de kwaliteit van de zwembinnenwateren op het Spaanse grondgebied in overeenstemming te brengen met de in artikel 3 van richtlijn 76/160/EEG betreffende de kwaliteit van zwemwater vastgestelde grenswaarden<sup>8</sup>. In deze zaak verwijst het Hof naar zijn uitspraak in de hierboven genoemde zaak Commissie t. Griekenland voor wat betreft het opleggen van een dwangsom en de berekening van de hoogte hiervan.

De criteria:

- *duur van de inbreuk,*
- *de ernst van de inbreuk en*
- *de financiële draagkracht van de lidstaat*

spelen een rol bij de bepaling van de hoogte van het bedrag. Ook moet rekening gehouden worden met

- *de vooruitgang die een lidstaat heeft geboekt bij het uitvoeren van het eerdere arrest van het Hof.*

Wat betreft de duur van de inbreuk wordt bekeken in welk tijdsbestek de lidstaat het eerdere arrest kan uitvoeren. Indien het voor de betrokken lidstaat moeilijk is om in een bepaald tijdsbestek het arrest uit te voeren, wordt hiermee rekening gehouden bij de bepaling van het bedrag. Wat betreft de ernst van de inbreuk wordt bij de berekening van het bedrag rekening gehouden met de mate waarin de lidstaat al voldoet aan de bepalingen uit de richtlijn. Wat betreft de draagkracht van de lidstaat wordt gekeken naar het aantal inwoners en het aantal stemmen in de Raad<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Rechtsoverwegingen 84 t/m 89 van het arrest.

<sup>8</sup> Zaak C-92/96, Commissie t. Spanje, Jur. 1998, P. I-505.

<sup>9</sup> Rechtsoverwegingen 53 t/m 61 van het arrest.



In deze zaak gaat het om het niet-uitvoeren van een arrest van het Hof, waarbij Frankrijk werd veroordeeld door niet te zorgen voor een controle die de naleving waarborgt van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden als voorzien in verschillende verordeningen<sup>10</sup>.

Het betreft een belangrijke zaak op het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid, hetgeen ook blijkt uit het aantal lidstaten dat heeft geïntervenieerd en opmerkingen ingediend. Volgens het Hof is het op het gebied van visserij van levensbelang dat lidstaten erop toezien dat overtredingen van de communautaire regeling effectief, evenredig en afschrikkend worden bestraft. "Zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat namelijk stelselmatig afzien van vervolging van degenen die dergelijke overtredingen begaan, dan zouden zowel de instandhouding en het beheer van de visbestanden als de eenvormige toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar komen"<sup>11</sup>.

Voor het opleggen van een boete en/of dwangsom zijn de volgende punten van belang. In de eerste plaats geeft het Hof aan dat

- *zowel een forfaitaire som*
- *als een dwangsom kan worden opgelegd aan een lidstaat die geen uitvoering heeft gegeven aan een arrest van het Hof.*

Uitgangspunt is dat de lidstaat ertoe wordt gebracht een niet-nakomingsarrest uit te voeren, zodat daarmee de effectieve toepassing van het gemeenschapsrecht wordt verzekerd. De maatregelen waarin artikel 260 VWEU voorziet, de forfaitaire som en de dwangsom, dienen beide ditzelfde doel<sup>12</sup>. Volgens het Hof moet,

*"gelet op het met artikel 228 EG (nu artikel 260 VWEU) beoogde doel, [...] het gebruik van het voegwoord „of in lid 2 van deze bepaling dan ook worden opgevat in cumulatieve zin"<sup>13</sup>.*

In de tweede plaats bevestigt het Hof zijn discretionaire bevoegdheid bij de bepaling welke sancties passend zijn voor de niet-naleving van een arrest in het kader van de procedure van artikel 260 VWEU.

En ten slotte verwijst het Hof naar zijn vaste jurisprudentie (zie hierboven) voor de berekening van passende sancties. Frankrijk werd uiteindelijk veroordeeld tot het betalen van een forfaitaire som van € 20.000.000 en een dwangsom van € 57.761.250 voor elke periode van zes maanden te rekenen vanaf de uitspraak van dit arrest, zolang het eerder gewezen arrest van 11 juni 1991, Commissie/Frankrijk, nog niet volledig was uitgevoerd.

<sup>10</sup> Zaak C-64/88, Commissie t. Frankrijk, Jur. 1991, p. I-2727.

<sup>11</sup> Rechtsoverweging 69 van het arrest.

<sup>12</sup> Rechtsoverweging 80.

<sup>13</sup> Rechtsoverweging 83.

*Zaak C-177/04, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Frankrijk, Jur. 2006, p. I-02461*

Deze zaak betreft de onjuiste omzetting van richtlijn 85/374/EEG betreffende productaansprakelijkheid door Frankrijk, waarvoor Frankrijk al door het Hof was veroordeeld<sup>14</sup>. Door het niet-uitvoeren van dit arrest, werd Frankrijk verplicht om een dwangsom van € 31.650 per dag te betalen. Bij de bepaling van dit bedrag, zoals voorgesteld door de Europese Commissie, volgt het Hof zijn vaste jurisprudentie, zoals onder andere blijkt uit de rechtsoverwegingen 72 t/m 74:

*In casu staat vast dat voor de uitvoering van het arrest Commissie/Frankrijk van 25 april 2002 slechts enkele, en bovendien duidelijk afgebakende, maatregelen tot omzetting in het nationale recht behoeften te worden vastgesteld.*

*Vastgesteld moet echter worden dat, los van de zeer late gedeeltelijke uitvoering van het arrest Commissie/Frankrijk van 25 april 2002, de niet-nakoming door de Franse Republiek van haar verplichting om dat arrest volledig uit te voeren reeds geruime tijd voortduurt, aangezien sinds de uitspraak van het arrest bijna vier jaar is verstreken.*

*In die omstandigheden lijkt een coëfficiënt 3 passend om rekening te houden met de duur van de inbreuk.*

*Zaak C-70/06, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Portugal, Jur. 2006, p. I-02461*

In deze zaak werd Portugal veroordeeld tot het betalen van een dwangsom van € 21.450 per dag vertraging bij de uitvoering van het arrest Commissie/Portugal, waarin Portugal was veroordeeld voor het niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 89/665/EEG betreffende de toepassing van de beroepsprocedures inzake het plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen en voor de uitvoering van werken<sup>15</sup>.

In deze zaak verwijst het Hof naar de berekeningsmethode die de Commissie heeft vastgesteld in haar mededelingen van 1996 en 1997. Het Hof stelt dat deze twee mededelingen zijn vervangen door de mededeling van 2005, die volgens punt 25 van toepassing is op de besluiten die de Commissie vanaf 1 januari 2006 neemt om zaken op grond van artikel 228 EG (nu artikel 260 VWEU) bij het Hof aanhangig te maken<sup>16</sup>.

*Zaak C-121/07, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Frankrijk, Jur. 2008, p. I-09159*

Frankrijk had richtlijn 2001/18/EG betreffende de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu niet omgezet in nationale wetgeving en was daarvoor veroordeeld door het Hof<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Zaak C-52/00, Commissie t. Frankrijk, Jur. 2002, p. I-3827

<sup>15</sup> Zaak C-275/03, Commissie t. Portugal, Jur. 2004, p. ....

<sup>16</sup> Verwijs naar deze mededelingen

<sup>17</sup> Zaak C-419/03, Commissie t. Frankrijk, Jur. 2004, p. ...

In deze zaak stelt het Hof dat artikel 260 VWEU niet bepaalt binnen welke termijn uitvoering moet worden gegeven aan een arrest. Maar uit vaste rechtspraak volgt dat wegens het belang van een onmiddellijke en uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht onverwijld met die uitvoering moet worden begonnen en dat zij zo snel mogelijk moet worden voltooid. Bovendien is, volgens het Hof, de referentiedatum voor de beoordeling van het bestaan van een niet-nakoming in de zin van artikel 260 VWEU het einde van de termijn die is gesteld in het met redenen omkleed advies dat de Commissie heeft uitgebracht<sup>18</sup>.

Uiteindelijk wordt Frankrijk veroordeeld tot het betalen van een forfaitaire som van € 10 miljoen voor de niet-naleving van het eerdere arrest van het Hof.

*Zaak C-369/07, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Helleense Republiek [2009] ECR, p. I-05703*

Griekenland had geen uitvoering gegeven aan een Commissiebeschikking betreffende staatssteun verleend aan Olympic Airways en was daarvoor veroordeeld door het Hof<sup>19</sup>. In deze zaak wordt Griekenland ervan beschuldigd het arrest van het Hof niet te hebben uitgevoerd.

Nadat het Hof heeft vastgesteld dat Griekenland het arrest Commissie t. Griekenland niet binnen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn heeft uitgevoerd, kan het deze lidstaat de betaling van een dwangsom en/of een forfaitaire som opleggen. Maar het opleggen van een dergelijke sanctie is in beginsel slechts gerechtvaardigd, indien de niet-nakoming wegens de niet-uitvoering van een eerder arrest voortduurt tot aan het onderzoek van de feiten door het Hof. Vervolgens onderzoekt het Hof of Griekenland heeft bewezen dat zij niettemin aan haar verplichtingen heeft voldaan. Wat betreft de bewijslast stelt het Hof het volgende:

*“Allereerst zij eraan herinnerd dat het volgens de rechtspraak aan de Commissie is om in de procedure op grond van artikel 228 EG (nu artikel 260 VWEU) het Hof de gegevens te verschaffen die noodzakelijk zijn om te bepalen in hoeverre een lidstaat een niet-nakomingsarrest heeft uitgevoerd [...].*

*Wanneer de Commissie in die procedure voldoende bewijsmateriaal heeft overgelegd waaruit blijkt dat de verweten niet-nakoming voortduurt, is het aan de betrokken lidstaat om dat substantieel en in detail te betwisten en te bewijzen dat de inbreuk beëindigd is [...].<sup>20</sup>*

Het Hof komt tot de conclusie dat Griekenland niet aan haar verplichtingen heeft voldaan.

Ten slotte wordt ingegaan op de vraag over het cumulatieve karakter van de dwangsom en de forfaitaire som:

*“Het staat dus aan het Hof om in elke zaak en aan de hand van de omstandigheden van het geval dat bij hem aanhangig is gemaakt, alsmede naargelang van de mate van overreding en afschrikking die hem vereist lijkt, de financiële sancties vast te stellen die passend zijn om ervoor te zorgen dat het arrest waarbij eerder een niet-nakoming werd vastgesteld, zo spoedig mogelijk*

<sup>18</sup> Rechtsoverwegingen 21 en 22 van het arrest.

<sup>19</sup> Zaak C-415/03, Commissie t. Griekenland, Jur. 2005, p. I-3875.

<sup>20</sup> Rechtsoverwegingen 74 en 75 van het arrest.

wordt uitgevoerd, en te voorkomen dat dergelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht zich vaker voordoen [...].

*Bijgevolg mag het Hof in de uitoefening van de hem op dat gebied verleende beoordelingsbevoegdheid gelijktijdig een dwangsom en een forfaitaire som opleggen. De oplegging van een forfaitaire som moet in elk concreet geval gebaseerd blijven op alle relevante aspecten die zowel verband houden met de kenmerken van de vastgestelde niet-nakoming als met de houding van de lidstaat waarop de op grondslag van artikel 228 EG (nu artikel 260 VWEU) ingeleide procedure betrekking heeft [...]. Dienaangaande verleent deze bepaling het Hof een ruime beoordelingsbevoegdheid teneinde te beslissen om al dan niet een dergelijke sanctie op te leggen [...].*

*In de onderhavige zaak is het Hof van oordeel dat het geheel van elementen rechtens en feitelijk in verband met de vastgestelde niet-nakoming er een aanwijzing voor vormt dat voor de effectieve voorkoming dat zich in de toekomst vaker dergelijke inbreuken op het gemeenschapsrecht voordoen, vereist is dat een afschrikkende maatregel, zoals de oplegging van een forfaitaire som, wordt genomen [...].*

De conclusie van het Hof is dat Griekenland moet worden veroordeeld om een dwangsom te betalen van € 16.000 per dag vertraging bij het nemen van de maatregelen die nodig zijn om te voldoen aan het eerdere arrest van het Hof en een forfaitaire som van € 2 miljoen.

[Zaak C-568/07, Commissie van de Europese Gemeenschappen t. Helleense Republiek Jur. 2009, p. I-04505](#)

Deze zaak bouwt voort op eerdere rechtspraak waarin het Hof heeft bepaald dat de eventuele oplegging van een dwangsom in het kader van artikel 260 VWEU in beginsel slechts gerechtvaardigd is zolang de niet-nakoming wegens de niet-uitvoering van een eerder arrest van het Hof voortduurt. In deze zaak erkent de Europese Commissie dat een Griekse wet het arrest Commissie t. Griekenland volledig uitvoert en is er daarom geen reden om Griekenland een dwangsom op te leggen<sup>21</sup>. In dat arrest was Griekenland veroordeeld wegens schending van de artikelen 43 en 48 EG (nu artikelen 49 en 54 VWEU).

Het Hof bepaalt wel dat Griekenland een forfaitaire som van € 1 miljoen moet betalen. Volgens het Hof berust de oplegging van een forfaitaire som op de beoordeling van de consequenties van de niet-nakoming van de verplichtingen van de betrokken lidstaat voor de particuliere en de publieke belangen, met name wanneer de niet-nakoming is blijven voortbestaan lang na het arrest waarin zij oorspronkelijk is vastgesteld.

## 5.4 Conclusies juridisch risico KRW

Het niet naleven van de uitspraak door het Hof kan dus geld kosten. De geldelijke sancties die de Commissie kan vorderen, zijn een boete of een dwangsom. Een dwangsom is een bedrag dat is verschuldigd elke keer dat een bepaalde periode verstrijkt (bijvoorbeeld per dag of per week) vanaf

---

<sup>21</sup> Zaak C-140/03, *Commissie t. Griekenland*, Jur. 2005, p. I-3177.

de tweede uitspraak van het Hof, totdat een einde aan de inbreuk is gemaakt. Een boete is eenmalig. De dwangsom en de boetes kunnen tegelijkertijd worden opgelegd, daar zij verschillende doelen dienen – te weten, bestraffing (boete) en aansporen tot naleving (dwangsom).

Bij het inschatten van de risico's die Nederland loopt wegens het niet, niet volledig of niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW dient men zich te baseren op de jurisprudentie van het hof van Justitie en het beleid van de Europese Commissie. Beiden zijn hiervoor uitvoeriger beschreven en hebben betrekking op overtreding van de Europese milieuregelgeving.

De hoogte van de boete of dwangsom wordt bepaald aan de hand van de duur van de inbreuk, de ernst van de inbreuk en de financiële draagkracht van de lidstaat. Hierbij weegt waarschijnlijk ook mee of Nederland zich inspant om de doelen alsnog te behalen.

Dat het gaat om forse bedragen blijkt uit een inventarisatie van tot dusver door het Hof opgelegde sancties bij overtreding van de Europese milieuregelgeving (zie tabel 5.1). Deze bedragen variëren van ca. € 25.000 tot ruim € 300.000 per dag (dwangsom) of van € 10 tot € 30 miljoen (boete).

Er is geen bijzondere aanleiding om te veronderstellen dat bij overtredingen bij de implementatie van de KRW de sancties veel hoger of veel lager uit zullen vallen dan de hier gepresenteerde Hofprocedures. Op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een berekening gemaakt voor eventuele overtredingen door Nederland. Op basis hiervan dient in het geval van niet-naleving van de KRW rekening te worden gehouden met een dwangsom die kan oplopen tot een maximum van € 264.222 per dag (ter vergelijking, dit komt neer op ruim € 95 miljoen op jaarbasis). Voor boetes bestaat geen maximum bedrag. Uitgaande van maximale ernst en een inbreukduur van een jaar is de boete ca. € 10,6 miljoen.

**Tabel 5.1 Resumé opgelegde geldelijke sancties niet-naleving EU-regelgeving**

Zaak	Toelichting	Geldelijke sanctie*
Zaak C-387/97, EC t. Helleense Republiek (2000)	niet-nakomen van de verplichtingen op grond van richtlijn 75/442 (afvalstoffen) en richtlijn 78/319 (toxische en gevaarlijke afvalstoffen)	D: € 24.600 per dag
Zaak C-278/01, EC t. Koninkrijk Spanje (2003)	niet-nakomen van de verplichtingen op grond van richtlijn 76/160/EEG betreffende de kwaliteit van zwemwater	D: Niet bekend
Zaak C-304/02, EC t. Frankrijk (2005)	Niet-naleven van de communautaire technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden als voorzien in verschillende verordeningen	B: € 20.000.000 D: € 57.761.250 per 6 maanden
Zaak C-177/04, EC t. Frankrijk (2006) EC t. Frankrijk (2007)	onjuiste omzetting van richtlijn 85/374/EEG betreffende productaansprakelijkheid niet-naleving van de nitraatrichtlijn	D: € 31.650 per dag B: € 28.000.000 D: € 117.882 euro per dag
Zaak C-121/07, EC t. Frankrijk (2008)	niet omzetten in nationale wetgeving van richtlijn 2001/18/EG betreffende de doelbewuste introductie van genetisch gemodificeerde organismen in het milieu	B: € 10.000.000
EC t. België (2010)	nalaten afvalwaterzuivering in overeenstemming te brengen met de EU-normen	B: € 15.000.000 D: € 62.000 per dag

\* D = dwangsom, B = boete

Bron: Ecorys, Centrum voor Omgevingsrecht en –beleid (2012)



## Deel 2: Resultaten uitwerking en toetsing pilotgebieden





## 6 Verdieping regionale waterbeheerders

### 6.1 Inleiding

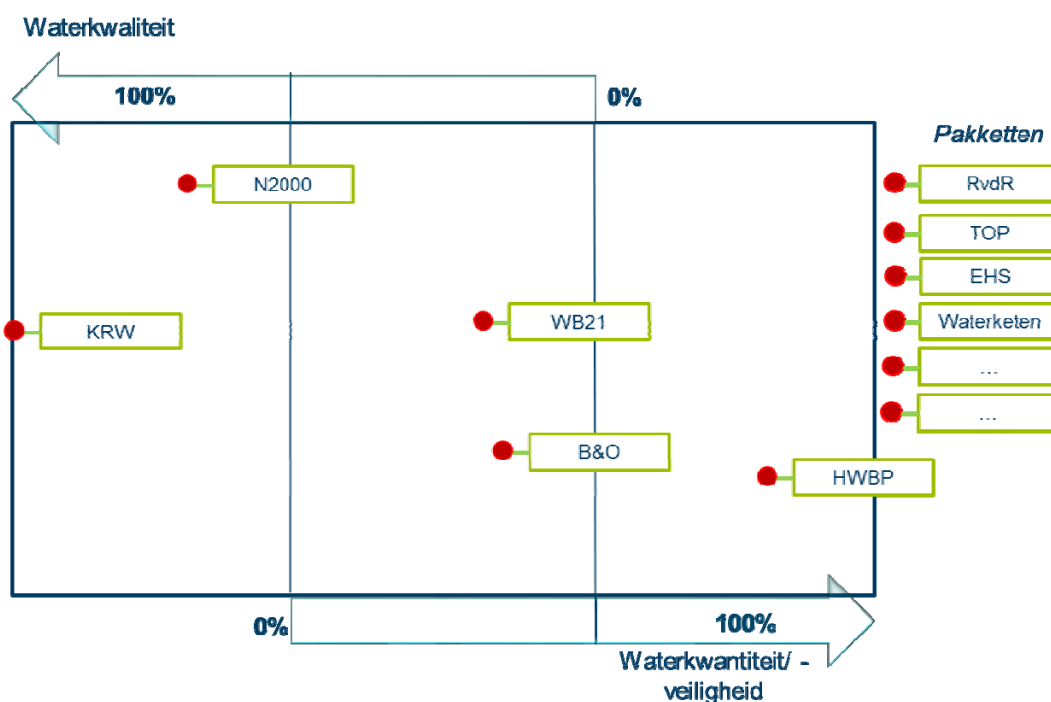
De globale analyse van de kosten van het waterbeheer in deel 1 is gebaseerd op beschikbare (soms gedateerde) kosteninformatie op nationaal niveau. Om de resultaten van deze analyse op hoofdlijnen te toetsen, heeft een verdieping plaatsgevonden van de analyse op basis van een aantal workshops met regionale waterbeheerders. In deze workshops is samen met de betreffende waterbeheerder gekeken welke maatregelen worden getroffen om in brede zin de waterhuishouding op orde te krijgen en/ of te houden en welke kosten hieraan verbonden zijn. Daarnaast is op basis van expertoordeel een gezamenlijke inschatting gemaakt van de bijdrage van deze maatregelen aan de instandhouding of verbetering van de waterkwaliteit. Dit hoofdstuk vat de belangrijkste resultaten van de workshops kort samen.

### 6.2 Bekostiging regionaal waterbeheer

#### 6.2.1 Wie neemt welk type maatregelen?

Als een eerste stap in de workshops met de regionale waterbeheerders zijn de verschillende watertaken geïnventariseerd waarvoor de betreffende waterbeheerder aan de lat staat. Dit is gedaan aan de hand van het onderstaande schema dat is gebruikt als aanzet tot de discussie. Dit schema geeft een overzicht van de watertaken waarvoor verantwoordelijkheid wordt gedragen en een typering van de bijbehorende maatregelen. Hierbij geldt een hoofdonderscheid tussen maatregelen die 100% gericht zijn op waterkwaliteit aan de ene kant en maatregelen die 100% iets doen voor waterkwantiteit/ -veiligheid anderzijds. Na de figuur volgt een nadere uitwerking voor de regionale RWS-diensten en waterschappen waarmee de analysestappen zijn doorlopen.

**Figuur 6.1** Analyse kader maatregelpakketten waterbeheer t.b.v. workshops (illustratief)



### Maatregelen regionale diensten RWS

In deze fase van het onderzoek zijn twee regionale diensten van RWS benaderd. Uit de verkenning met deze diensten blijkt dat met name de volgende maatregelen relevant zijn:

- HWBP-2, Ruimte voor de Rivier en Maaswerken
- KRW
- B&O rijkswateren

Onder het **Tweede Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP-2)** vallen maatregelen van RWS in het hoofdwatersysteem. De maatregelen zijn erop gericht de primaire keringen (weer) aan de veiligheidsnorm te laten voldoen. Het programma loopt vanaf 2007. In eerste aanleg financierde het Rijk de projecten. Maar in 2011 is in het Bestuursakkoord Water (BAW) besloten dat de waterschappen €81 miljoen inbrengen in de periode 2011-2013. Deze afspraak voor cofinanciering van de projecten door Rijk en waterschappen blijft ook nadien (vanaf 2014) van kracht. Overigens valt slechts een klein aantal HWBP-2 projecten onder verantwoordelijkheid van een regionale RWS-dienst. In veruit de meeste gevallen zijn de waterschappen beheerder van de keringen en belast met de uitvoering. De kosten voor RWS zijn samen met de andere uitgaven van het Rijk aan het HWBP opgenomen in de rijksbegroting.

De programma's **Ruimte voor de Rivier** en **Maaswerken** bestaan uit rivierverruimende maatregelen voor respectievelijk de Rijn en de Maas. De maatregelen worden uitgevoerd in de periode t/m 2015 door een groot aantal partners van provincies, gemeenten, waterschappen en RWS. De kosten voor RWS staan samen met de andere uitgaven van het Rijk aan Ruimte voor de Rivier en Maaswerken op de rijksbegroting.

Het realiseren van de doelen van de **KRW** voor de rijkswateren is ondergebracht in Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren. Voor alle rijkswateren bij elkaar staan er 360 KRW-maatregelen gepland. Een aantal zal eind 2015 al zijn afgerond. Voor een groot deel is meer tijd nodig; tot uiterlijk eind 2027. Het maatregelpakket en de onderbouwing voor de rijkswateren is opgenomen in het Beheerplan Rijkswateren (BPRW). De kosten voor RWS maken onderdeel uit van de rijksbegroting.

Rijkswaterstaat is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van het hoofdwatersysteem. Het **Beheer en Onderhoud (B&O)** omvat de activiteiten die nodig zijn om ons land tegen de zee en rivieren te beschermen, maar ook bijvoorbeeld om het kwaliteitsniveau van het hoofdwatersysteem te kunnen waarborgen. De kosten voor RWS zijn maken onderdeel uit van de rijksbegroting.

### Takenpakket waterschappen

De analyse in deze fase is uitgevoerd met vier waterschappen. De maatregelen die de waterschappen nemen staan beschreven in hun Meerjarenprogramma's. Hierin wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende programma's (of iets wat met een andere benaming ongeveer hierop neerkomt):

- Veiligheid
- Voldoende water
- Gezond/ schoon water

Onder **Veiligheid** (of *waterveiligheid*, of *stevige dijken*, e.d.) gaat het dan voornamelijk om maatregelen die worden genomen in het kader van HWBP-2, Ruimte voor de Rivier, de zorg voor de regionale keringen, e.d. Maar ook calamiteitszorg valt hieronder.

Onder **Voldoende water** (of *watersysteembeheer, of oppervlakte- en grondwater, e.d.*) vallen maatregelen als het baggeren van watergangen, het doorvoeren van NBW-maatregelen gericht op het voorkomen van wateroverlast vanuit het regionale watersysteem, het toepassen van GGOR, e.d.

De KRW-maatregelen vallen onder het kopje **Gezond water** (of *schoon water, e.d.*). Hier worden ook wel de inspanningen voor inzameling, transport en zuivering van afvalwater meegenomen. Maar afvalwaterketenbeheer is soms ook wel als afzonderlijk programma benoemd. Net als dat de KRW-maatregelen ook wel eens onderdeel uitmaken van een ander programma (in die gevallen meestal als onderdeel van watersysteembeheer).

## 6.2.2 Totale uitgaven waterbeheer

### *Uitgaven RWS-diensten*

De totale uitgaven van RWS aan waterbeheer zijn verwerkt in de raming van de totale uitgaven van het Rijk in hoofdstuk 3 op basis van de begroting van het Ministerie van I&M. Deze begroting geeft een beeld van de verwachte totale uitgaven aan de watertaken de komende jaren op nationaal niveau, zowel voor aanleg als beheer en onderhoud. Een nadere uitsplitsing van de kosten naar de regionale RWS-diensten is voor zover bekend niet beschikbaar.

Voor het HWBP-2 geldt dat qua kostenomvang het merendeel van de projecten nog in de planstudiefase verkeert. Dit betekent er nog de nodige onzekerheden en risico's zijn en de kosten uiteindelijk hoger of lager kunnen uitpakken. Bij aanvang van het HWBP-2 werd verwacht het programma in 2015 af te kunnen ronden. De actuele planning laat zien dat een aantal projecten later klaar is.

Ruimte voor de Rivier en Maaswerken zijn in de afrondende fase beland. Voor deze programma's is meer zekerheid over de hoogte van de kosten en geeft de begroting dus een betrouwbaardere inschatting van de benodigde kosten.

De in deze studie gepresenteerde gegevens over de kosten die het Rijk maakt voor de KRW t/m 2015 zijn gebaseerd op de Paus-tabel. In de kostenraming in hoofdstuk 3 is de taakstelling op het KRW-budget reeds verwerkt. In de raming is de laatst bekende kosteninformatie verwerkt. Gebleken is dat een aantal maatregelen goedkoper kan worden uitgevoerd dan eerst werd gedacht. Niet alle maatregelen zijn al zover dat er een uitgewerkte kostenraming ligt. Dit betekent dat de kosten uiteindelijk lager (of hoger) kunnen liggen dan nu verwacht.

Het budget voor het basispakket B&O is vrij constant door de jaren heen t/m 2015. Het op orde houden van de functies van het hoofdwatersysteem is iets wat blijvend om aandacht vraagt. Het ligt dan ook niet voor de hand dat deze kosten de komende jaren ineens fors lager of hoger zullen komen te liggen.

### *Uitgaven door regionale waterbeheerders*

Uit de gesprekken met de waterschappen blijkt dat de financiële paragraaf in de waterbeheerplannen 2010-2015 achterhaald is. Elk jaar opnieuw wordt een afweging gemaakt van de maatregelen die het komende jaar in uitvoering worden genomen. Op basis van de meest actuele investeringsprogramma's van de waterschappen blijken de verwachte kosten voor de periode 2010-2015 soms hoger en soms lager te liggen dan gerapporteerd in het waterbeheerplan. Dit heeft onder meer te maken met het beschikbaar komen van meer nauwkeurigere kostenramingen naarmate de uitvoering van de maatregelen dichterbij komt. Dit leidt er wel toe dat er een onnauwkeurigheid zit in de raming van de investeringsuitgaven van de waterschappen in hoofdstuk 3. De orde grootte van de investeringen is echter naar verwachting juist.

Een deel van de kosten die de waterschappen maken wordt gefinancierd met subsidies. Om 'dubbeltellingen' te voorkomen is in de kostenraming in hoofdstuk 3 uitgegaan van de netto investeringsuitgaven uit de waterbeheerplannen, dat wil zeggen dat de bijdragen van derden hier niet inzitten. Hoewel dit het meest zuiver is, blijkt uit de workshops dat soms ook EU-middelen (POP, Interreg, e.d.) worden ingezet. De EU betaalt derhalve ook mee aan het waterbeheer in Nederland. De subsidies worden doorgaans verleend voor 'inrichtingsprojecten': beek-/ venherstel, ecologische verbindingzones/ natte natuur parels, vispassages, waterberging, e.d. Voor de andere waterschapstaken worden doorgaans geen subsidies ontvangen.

Op dit type projecten wordt veelal 50% subsidie verleend. De volgende volgorde van subsidie inkomsten komt uit de workshops naar voren: ILG, POP, KRW-Synergie, KRW-innovatie, NWB en Interreg. Het is niet mogelijk gebleken binnen het bestek van deze studie ook percentages aan deze volgorde te hangen. De provincie wordt genoemd als de belangrijkste leverancier, gevolgd door het Rijk. EU/ interreg staan onderaan.

Een punt van aandacht in de kostenraming zijn de kosten van het reguliere beheer en onderhoud (B&O). Deze kosten zijn niet verwerkt in de investeringsuitgavenoverzichten in de waterbeheerplannen, maar maken samen met de personeelslasten en de kapitaallasten deel uit van de exploitatiebegroting (reconstructie en vervanging zit wel verwerkt in de investeringsbedragen). Deze kosten voor B&O komen bovenop de investeringsuitgaven. Het is niet precies bekend om welk bedrag het in totaal gaat, maar als hierin ook de jaarlijkse personeelslasten worden meegenomen gaat het om een aanzienlijke post.

### 6.2.3 *Uitgaven die bijdragen aan waterkwaliteit*

#### *Regionale RWS-diensten*

Uit de informatieve gesprekken met de regionale RWS-diensten ontstaat het beeld dat RWS naast KRW maatregelen weinig andere maatregelen in de rijkswateren treft die bijdragen aan de waterkwaliteit. Mogelijk dat de keuze voor de specifieke RWS-diensten (in West- en Oost-Nederland) dit beeld iets vertroebelt, maar op hoofdlijnen zal dit waarschijnlijk zo gelden. Het HWBP staat vooral het garanderen van de veiligheid voor; hierin is zelden of nooit plaats voor oplossingen die ook iets doen voor de waterkwaliteit. In subsidieverlening voor het HWBP wordt expliciet gekeken dat de subsidie alleen gaat naar hoogwaterbescherming. Als er sprake is van synergie met andere doelen, moet deze worden betaald uit ander budget. Maatregelen die aanvullend op het SGBP zijn geformuleerd, zoals de projecten Zandhonger de Kier zijn inmiddels in uitvoering genomen.

In het rivierengebied wordt de koppeling veiligheid en waterkwaliteit wel gemaakt in de uitvoering van de Ruimte voor de Rivier projecten. De kosten in deze projecten voor waterkwaliteit/ KRW worden gedekt vanuit de Synergiegelden KRW en deels ook uit een eenmalige bijdrage vanuit het Verbeterprogramma Waterkwaliteit Rijkswateren (begroting I&M)<sup>22</sup>.

De uitgaven voor beheer en onderhoud die RWS maakt, lijken (net als de investeringen) eveneens grotendeels noodzakelijk om de veiligheid van de keringen op peil te houden. Voor zover uit de

---

<sup>22</sup> I&M draagt eveneens 50% van de kosten van de zgn. Nadere Uitwerking RivierenGebied (NURG) projecten; Ecologische Hoofdstructuur (EHS) projecten in de Maas en de Rijn. NURG draagt echter niet bij aan waterkwaliteit, wel aan veiligheid in het rivierengebied. De NURG-uitgaven zitten dan ook onder 'projecten waterkeren' op de I&M begroting. NURG dient voor 2015 te worden opgeleverd. Voor zover wel een bijdrage wordt geleverd aan waterkwaliteit, worden de uitgaven gedekt uit de Synergiegelden. Vanaf 2014 zijn de provincies verantwoordelijk voor de realisatie van de EHS (Natuurakkoord).

workshops af te leiden, blijken er geen B&O-projecten uitgevoerd te gaan worden die een extra bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Wel vindt normaal onderhoud plaats voor de instandhouding van inrichtingsmaatregelen, waarvoor verondersteld zou kunnen worden dat de kosten mogelijk deels voor waterkwaliteit (niet-achteruitgang) gemaakt worden. Overall is echter het beeld dat de kosten die gemoeid zijn met B&O niet bijdragen aan de waterkwaliteit, maar vooral aan waterkwantiteit/ veiligheid/ scheepvaart.

#### *Regionale waterbeheerders*

Voor de regionale waterbeheerders komt een ander beeld naar voren dan voor de RWS-diensten. Hieronder wordt de rode draad uit de workshops besproken.

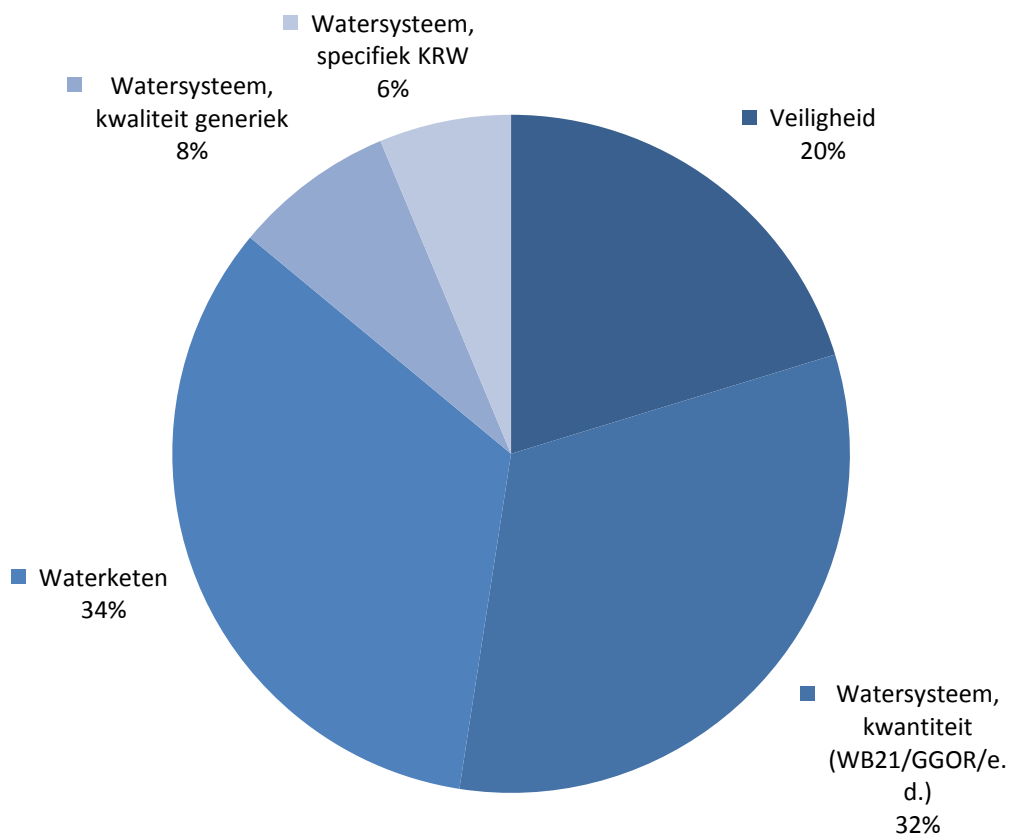
Bij een waterschap op de hogere gronden in Oost-Nederland zijn de uitgaven gerelateerd aan sec KRW iets meer dan 15% van het jaarlijkse investeringsbudget (voor de periode 2009-2015). De investeringen voor waterkwaliteit algemeen, dus breder dan alleen KRW, bedragen ca. 25% van de totale investeringen. Als daar de kosten die worden gemaakt voor de waterketen (afvalwaterzuiveringsinstallaties; die leveren immers ook een positieve bijdrage aan de waterkwaliteit) bij worden opgeteld, bedraagt dit ca. 50% van de totale investeringskosten.

Een waterschap op de hogere zandgronden in Zuid-Nederland besteed ca. 10% sec aan KRW en ca. 15% van haar investeringsbudget aan waterkwaliteit algemeen. Inclusief waterketen is dit ca. 60% van het investeringsbudget.

Een vergelijkbaar beeld ontstaat voor twee waterschappen waarmee in West-Nederland is gesproken. Deze waterschappen investeren (netto) ca. 3% aan de KRW en ca. 9% aan generieke maatregelen waterkwaliteit. Als daar de investeringen voor het afvalwaterketenbeheer (ca. 29% van de investeringen) bij worden opgeteld, bedraagt het aandeel van de totale investeringen van deze waterschappen dat bijdraagt aan de waterkwaliteit ca. 41%.

Figuur 6.2 geeft inzicht in de opbouw van de investeringsuitgaven voor de vier geraadpleegde waterschappen tezamen in de periode 2009-2015. Hieruit blijkt dat de investeringen van de waterschappen voor bijna de helft (ca. 48%) direct of indirect bijdragen aan de instandhouding of verbetering van de waterkwaliteit in het beheersgebied (en soms ook daarbuiten!). Het aandeel van de aanvullende maatregelen voor de KRW in het totale investeringsvolume van de waterschappen is ca. 6%. De investeringen die samenhangen met het (huidige) generieke beleid KRW zijn goed voor ca. 42% van de investeringsuitgaven (waterketen; 34% + watersysteem, kwaliteit generiek; 8%).

#### **Figuur 6.2 Typering investeringsuitgaven regionale waterbeheerders 2009-2015**



Bij de kosten die worden toegerekend aan de KRW betreft het met name beekherstel en inrichtingsprojecten. Investerings met betrekking tot stedelijk water, grondwaterbeheer, baggeren en bijvoorbeeld zwemwater, die wel een positieve invloed hebben op de waterkwaliteit, zijn niet aan de KRW gekoppeld. Van die projectinvesteringen wordt een deel toegeschreven aan waterkwaliteitsverbetering in het algemeen, het andere deel aan waterberging, GGOR, etc.

Verder moet vermeld worden dat door de fysische geografie van de hogere gronden de waterschappen in dat deel van Nederland de voornaamste spelers zijn met betrekking tot het waterbeheer. In het westen en noordoosten van Nederland is een groot deel van de watergangen dat wordt gebruikt voor berging en afvoer in eigendom (en ook in beheer en onderhoud) van derden zoals gemeenten en particulieren. De kosten van beheer en onderhoud en investeringen in deze wateren komen niet tot uitdrukking in de getallen van de waterschappen.

Ook moet worden vermeld dat dit alleen de directe (netto) kosten voor het waterschap zijn. Door subsidies worden aanvullend nog (grote) bedragen extra aan investeringen voor de KRW ingezet. Om dubbeltellingen te voorkomen, zijn deze bedragen opzettelijk buiten de analyse gehouden.

### 6.3 Beschouwing resultaten workshops

Om een beeld te krijgen of de nationale kentallen en bedragen accuraat en volledig zijn, is met een aantal regionale waterbeheerders wat dieper op de investeringsramingen ingegaan. Dit heeft een aantal zaken opgeleverd.

In de eerste plaats maakt dit duidelijk dat het niet eenvoudig is om een integraal en actueel beeld van de totale (gerealiseerde en begrote) uitgaven (en investeringen) voor de onderscheiden

watertaken op te stellen. Gebleken is dat binnen de regionale RWS-diensten de kennis verdeeld is over verschillende personen. Er is geen centraal bestand waarin per RWS-dienst wordt bijgehouden hoeveel wordt uitgegeven en waaraan. Het geheel aan activiteiten dat RWS uitvoert in de rijkswateren overziend, lijkt te mogen worden geconcludeerd dat niet-KRW maatregelen geen of een zeer beperkte bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. Voor zover die bijdrage er wel is, worden de kosten die hierop betrekking hebben betaald vanuit het Synergieprogramma KRW.

Een tweede punt raakt aan de manier waarop per waterschap de informatie beschikbaar is. Al met al volgt ieder waterschap een eigen thematische indeling voor de watertaken in de Begroting, Jaarverslag of Voorjaarsnota. Dit maakt een goede vergelijking lastig c.q. tijdrovend. Sinds een aantal jaren verschijnt wel het 'Waterschapspeil' waarin op basis van de in 2007 in de wet voorgeschreven regels over de toedeling van kosten aan beleids- en beheerproducten een onderlinge vergelijking van de investeringen en exploitatiekosten wordt gegeven. De betreffende gegevens hebben echter betrekking op een enkel jaar en bovendien is het niet mogelijk om binnen uitgaven van watersystemen een onderscheid tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit te maken.

Binnen dit onderzoek was geen ruimte om met alle 26 waterschappen in detail de uitgaven te classificeren en uit te werken voor de verschillende perioden. Desalniettemin mag uit de resultaten van de workshops worden afgeleid dat de totale uitgaven redelijk in de buurt komen van de bedragen die in hoofdstuk 3 zijn genoemd. Daarnaast bevestigen de workshops dat een belangrijk deel van de uitgaven gekoppeld is aan waterkwaliteit, met sterke verschillen per waterschap. Meer zekerheid over deze bijdrage kan alleen maar worden verkregen door de exercitie met waterschappen op te schalen.

## Deel 3: Synthese





# 7 Conclusies en aanbevelingen

## 7.1 Conclusies

### Analyse op basis van nationale kentallen en beschikbare gegevens

Uit de globale analyse op nationaal niveau kan het volgende worden geconcludeerd:

#### *Met betrekking tot de uitgaven aan het waterbeheer in Nederland...*

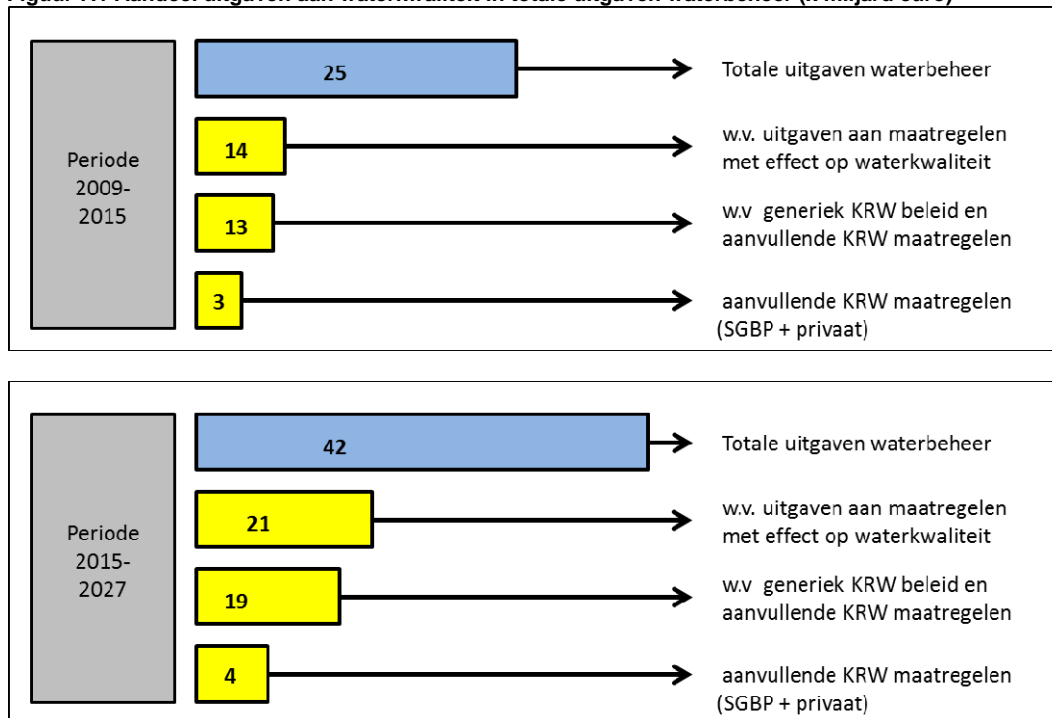
- Bij de uitvoering van het waterbeheer is een groot aantal partijen betrokken, zowel overheden als private partijen. Door al deze partijen gezamenlijk wordt een veelheid aan maatregelen genomen om het watersysteem zodanig in conditie te houden dat de primaire functies (waterkeren, watervoorziening) vervuld kunnen worden.
- Er is geen integraal overzicht beschikbaar van de totale uitgaven aan waterbeheer door deze partijen van jaar tot jaar. In een deskstudie is een zo actueel mogelijke raming opgesteld van de totale uitgaven aan het waterbeheer voor de periode 2009-2015 (periode van het eerste Stroomgebiedbeheerplan) en 2015-2027 (SGBP2 en SGBP3). Deze worden ingeschat op respectievelijk € 25,2 en € 42,4 miljard. Omgerekend gaat het om ca. € 3,8 miljard op jaarbasis. Door het publieke goed karakter van waterinfrastructuur nemen de overheden het voortouw in de investeringen. Het publieke aandeel in de investeringen in de periode 2009-2015 is ca. 79%; een bedrag van ca. € 20,1 miljard. De private partijen investeren in deze periode nog eens ongeveer € 5,1 miljard.
- Van de publieke uitgaven neemt het Rijk ca. 29% voor rekening (ca. € 5,8 miljard). Een relatief groot deel van de uitgaven van het Rijk heeft betrekking op de functie waterkeren (hoogwaterbescherming, kustverdediging, etc). De regionale overheden geven per saldo een groter deel van het uitgavenbudget uit aan de functie waterbeheeren (waterkwaliteit en waterkwantiteit). De totale uitgaven van regionale overheden in de periode 2009-2015 zijn geraamd op ca. € 14,3 miljard. Het aandeel van waterschappen, gemeenten en provincies hierin is respectievelijk ca. 47%, 47% en 6%. Voor de gemeenten drukken de vervangingsinvesteringen in de riolering sterk op de totale uitgaven.
- De investeringen van private organisaties richten zich primair op het aspect waterkwaliteit. Daarbij gaat het dan bijvoorbeeld om uitgaven in het kader van het mest- en gewasbeschermingsbeleid en het zuiveren van afvalwater. Naast de landbouw en industrie worden ook door bijvoorbeeld de sportvisserij, watersport en terreinbeherende organisaties waterkwaliteitsbevorderende maatregelen genomen. In de totale uitgaven gaat het om een bescheiden post. Niet voor alle maatregelen zijn de kosten in beeld. Dit geldt bijvoorbeeld voor toepassing van hergebruik van effluent, recyclen van water en efficiënt watergebruik in de industrie en toepassing van helofytenfilters, uitmijnen en buffersproken in de agrarische sector.

#### *Met betrekking tot de uitgaven aan waterkwaliteit...*

- Voor de periode 2009-2015 worden de totale uitgaven aan waterkwaliteit geraamd op ca. € 14 miljard. Dit is ruim 55% van de totale uitgaven aan waterbeheer.
- Van dit bedrag is € 3 miljard te relateren aan aanvullende KRW maatregelen (SGBP + privaat), € 10 miljard aan generiek KRW beleid en € 1 miljard aan maatregelen die primair voor veiligheid-/ kwantiteit worden genomen. Ook maatregelen die gerubriceerd staan onder waterkwantiteit en waterkeren kunnen immers een bijdrage leveren aan de waterkwaliteit. (Net als dat waterkwaliteitsmaatregelen ook bij kunnen dragen aan veiligheid of waterkwantiteit.)

- In onderstaande figuur is het aandeel van de uitgaven aan maatregelen met een bijdrage aan waterkwaliteit in de totale uitgaven aan waterbeheer inzichtelijk gemaakt.

**Figuur 7.1 Aandeel uitgaven aan waterkwaliteit in totale uitgaven waterbeheer (x miljard euro)\***



\*Overzicht op basis van bestaande landelijke bronnen

#### *Met betrekking tot de lasten van het waterbeheer....*

- In Nederland is een stelsel van belastingen, heffingen en subsidies van toepassing op basis waarvan de uitgaven aan watertaken worden bekostigd. Het grootste deel van de uitgaven voor het waterbeheer komt hierdoor uiteindelijk ten laste van huishoudens (ca. 75%). De overige uitgaven (ca. 25%) komt ten laste van bedrijven en andere particuliere organisaties.
- In 2011 bedroegen de totale financiële lasten van het waterbeheer die voor rekening van burgers en bedrijven kwamen ca. € 5,1 miljard. De aanvullende KRW-maatregelen betekenen een lastenverzwaring van € 57 miljoen in 2012 tot € 148 miljoen in 2027 wanneer alle investeringen zijn gedaan. Deze kosten komen bovenop de lopende kosten van het waterbeheer. In 2027 gaat het dan om ca. 2,9% hogere lasten.

#### *Met betrekking tot het boeterisico bij niet-naleving EU regelgeving....*

- Bij het inschatten van de risico's die Nederland loopt wegens het niet, niet volledig of niet voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit de KRW dient men zich te baseren op de jurisprudentie van het hof van Justitie en het beleid van de Europese Commissie. De geldelijke sancties die de Commissie kan vorderen, zijn een boete of een dwangsom.
- De hoogte van de boete of dwangsom wordt bepaald aan de hand van de duur van de inbreuk, de ernst van de inbreuk en de financiële draagkracht van de lidstaat. Uit een inventarisatie van tot dusver door het Hof opgelegde sancties bij overtreding van de Europese milieuregelgeving blijkt het om forse bedragen te kunnen gaan, variërend van ca. € 25.000 tot ruim € 300.000 per dag (dwangsom) of van € 10 tot € 30 miljoen (eenmalige boete).
- Er is geen bijzondere aanleiding om te veronderstellen dat bij overtredingen bij de implementatie van de KRW de sancties veel hoger of veel lager uit zullen vallen. Op de website van het Ministerie van Buitenlandse Zaken is een berekening gemaakt voor eventuele

overtredingen door Nederland. Op basis hiervan dient in het geval van niet-naleving van de KRW rekening te worden gehouden met een dwangsom die kan oplopen tot een maximum van € 264.222 per dag (ter vergelijking, dit komt neer op ruim € 95 miljoen op jaarbasis). Voor boetes bestaat geen maximum bedrag. Uitgaande van maximale ernst en een inbreukduur van een jaar is de boete ca. € 10,6 miljoen.

### **Controle en update op basis van regionale informatie.**

De volgende conclusies kunnen worden getrokken:

- De totale kosten die worden besteed aan waterbeheer, KRW en waterkwaliteit veranderen constant. De globale analyse is gebaseerd op zo actueel mogelijk landelijke getallen, maar in de praktijk stellen de regionale waterbeheerders hun uitvoeringsplannen jaarlijks bij en veranderen daarin regelmatig de aandachtspunten. De totale uitgaven kunnen hoger, maar ook lager uitvallen.
- De investeringen die door regionale waterbeheerders worden getroffen voor hoogwaterbescherming hebben vrijwel geen invloed op de waterkwaliteit. Een uitzondering hierop moet worden gemaakt voor enkele van de Ruimte voor de Rivier projecten waar door aanpassing van de uiterwaarden een verbetering van de waterkwaliteit (en ecologie, dus KRW) als neveneffect optreedt.
- De investeringsuitgaven van de regionale beheerders gelabeld als KRW-activiteiten (aanvullende KRW maatregelen), beslaan zo'n 5-15% van de totale investeringen van hun waterbeheer. Daarnaast wordt nog voor ca. 5-10% aan investeringskosten gemaakt ten behoeve van waterkwaliteit, niet KRW-gelabeld (generiek beleid KRW). Dit is exclusief de kosten die worden gemaakt in de waterketen (zoals aanpassing waterzuiveringen). Die kosten zijn echter noodzakelijk ten behoeve van het stand-still principe van de KRW en zouden om die reden ook zo kunnen worden gelabeld. Inclusief de investeringen in de waterketen komt 40-60% van de totale investeringen van de regionale beheerders aan waterkwaliteit ten goede. Dit in tegenstelling tot de eerdere indicatie op basis van de landelijke kentallen dat dit ca. 25% van de totale investeringen in waterbeheer betreft.
- Er zijn wel duidelijke regionale verschillen waarneembaar. In hoog Nederland is met name afvoer van belang en zijn projecten veelvuldig gericht op beekherstel (oeverinrichting, hermeandering, etc.). De chemische kwaliteit is veel minder sturend, maar de inrichtingsmaatregelen helpen wel direct aan de verbetering van de ecologische kwaliteit/ KRW doelen. In laag Nederland is in verhouding veel meer (stilstaand/ open) water in meren en plassen en poldersloten. Daar komt de chemie eerder tot expressie. Bovendien zijn in laag Nederland de kosten voor maatregelen ten behoeve van de veiligheid veel groter dan in hoog Nederland (dijken, pompen, waterberging) en die dragen maar weinig bij aan de waterkwaliteit.

## **7.2 Aanbevelingen**

De uitkomsten van de studie geven aanleiding tot de volgende aanbevelingen:

- Uit de gesprekken met sectoren, workshops met regionale waterbeheerders en bijeenkomsten met de begeleidingsgroep is duidelijk dat zeker meer inspanning op waterkwaliteit en ecologie zit dan alleen het pakket met aanvullende KRW-maatregelen (SGBP+privaat). Om de EU een realistisch beeld te geven van het belang dat Nederland hecht aan een goede waterkwaliteit, verdient dit het om hier in de 2<sup>e</sup> generatie Stroomgebiedbeheerplannen (SGBP-2) voor Nederland ook aandacht aan te besteden. Het generiek waterkwaliteitsbeleid dat Nederland uitvoert, is immers net zo nodig om uiteindelijk de doelen die de KRW stelt te halen. De uitvoering van dit beleid kost Nederland jaarlijks een behoorlijke som geld. Om kracht bij te

zetten aan de boodschap dat Nederland ook zonder aanvullende KRW eisen al veel investeert in waterkwaliteit, zou dit ook expliciet in de SGBP's genoemd kunnen worden.

- Bij de uitvoering van deze studie is gebleken dat de informatie over de kosten van maatregelen relatief snel verouderd (houdbaarheid ca. 3-5 jaar). Gaandeweg de maatregelen verder worden uitgewerkt, wordt de informatie ook beter/ meer betrouwbaar. Dit rapport is een momentopname. De resultaten moeten ook in dat licht worden bezien. Om op belangrijke ijkmomenten (zoals een nieuw SGBP of NWP) een actueel beeld te kunnen geven, verdient het aanbeveling periodiek opnieuw de kosten op een rij te zetten. Daarbij kan ook geleerd worden van realisatiecijfers om betere ramingen te doen. Dit vraagt er wel om dat cijfers op een uniforme en gecoördineerde manier worden verzameld, zoals dat nu bijvoorbeeld binnen Deltaprogramma binnen het Expertise Centrum Kosten (ECK) gebeurt.
- Het is niet eenvoudig gebleken om op regionaal niveau een volledig beeld te krijgen van de kosten voor aanleg en beheer & onderhoud die verband houden met de verschillende watertaken, noch van welk deel hiervan bijdraagt aan de KRW-doelen en in welke mate. Een analyse op regionaal niveau is de enige manier om dit laatste goed boven tafel te krijgen. Om het beeld uit de workshops aan te scherpen, is het, indien dit gelet op de boodschap die Nederland wil uitdragen in de SGBP-2's wenselijk is, denkbaar op meer systematische wijze vergelijkbare informatie bij andere regio-partners (RD's en waterschappen) op te vragen. Een dergelijke actie zou direct aangegrepen kunnen worden om ook een beter zicht te krijgen op de brede range aan subsidies waarvan een deel van de maatregelen van overheden en private partijen worden betaald. Met name een goed inzicht in de omvang en uitputting van internationale (EU-)subsidies is relevant in relatie tot onzekerheid over voldoende budget voor de bekostiging van het waterbeheer.
- Als onderdeel van de studie zijn enkele gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van watergebruikende sectoren. Aan de hand van deze gesprekken is geprobeerd een zo actueel mogelijk beeld te krijgen van de inspanningen van deze sectoren op het gebied van onder meer waterkwaliteit. Het is verstandig deze partijen nauw te betrekken bij de totstandkoming van de 2<sup>e</sup> generatie SGBP's, omdat hier mogelijk innovatieve ideeën zitten op basis waarvan kosteneffectieve maatregelen kunnen worden ingezet. Bijvoorbeeld als het gaat om maatregelen op het gebied van effluentgebruik en inzet van diepe grondwaterreserves.

# Geraadpleegde bronnen

## Geraadpleegde organisaties/ personen

Naam	Organisatie
<b>Interviews</b>	
RWS	Dhr. J. Backs
Vereniging van Waterbouwers	Dhr. F. Heinis
LTO	Dhr. K. van Rooijen
HISWA	Mevr. G. Krijger
Sportvisserij Nederland	Dhr. J. Kamman
VEMW	Dhr. R. Tummers
Natuurmonumenten	Dhr. P. Vertegaal
Vewin	Dhr. A. Frenz
Projectbureau HWBP	Mevr. L. Gorter
<b>Regio-pilots</b>	
Marius Teeuw, Daan van Werven, Henk Jagt	RWS Dienst Zuid-Holland
Marco Tijnagel	RWS Dienst Oost-Nederland
Ruth Rentmeester, Jan Lemkes, Wim Twisk	Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
Harm Gerrits, Lily Schrama	Hoogheemraadschap van Rijnland
Bart Breukink, Gert Jan van der Veen	Waterschap Rijn en IJssel

## Literatuur

Diverse waterschappen, Waterbeheerplan 2010-2015.

Ecorys (2007). Voorverkenning kosten en effecten KRW voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Ecorys (2008). Rekentool van kosten naar lasten,

I&M (2006). *De strategische MKBA voor de Europese Kaderrichtlijn Water*

I&M (2006). Decembernote 2005 KRW/WB21 Beleidsbrief.

I&M (2007). Decembernote 2006 KRW/WB21 Beleidsbrief.

I&M (2009). Nationaal Waterplan 2009 – 2015.

I&M (2009). Stroomgebiedbeheerplannen Schelde, Eems, Maas, Rijndelta Nederland 2009-2015.

I&M (2011). Basisrapportage Hoogwaterbeschermingsprogramma-2.

I&M (2012). Water in beeld. Voortgangsrapportage Nationaal Waterplan en Bestuursakkoord Water over het jaar 2011.

LEI (2009). Landbouwkosten van KRW-maatregelen.

PBL (2008). Kwaliteit voor later. Ex ante evaluatie Kaderrichtlijn Water.

RWS (2009). Beheer- en Ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2010-2015

[www.rijksbegroting.nl](http://www.rijksbegroting.nl)

[www.statline.cbs.nl](http://www.statline.cbs.nl)

# Bijlagen



## Bijlage 1 Inventarisatie maatregelen waterbeheer

(separaat aangeleverd)

## Bijlage 2 Onderbouwing kosten waterbeheer

(separaat aangeleverd)

## Bijlage 3 Toelichting rekentool kosten naar lasten

Als onderdeel van het analyseproces voor de KRW heeft RWS Waterdienst een rekeninstrument laten ontwikkelen dat de kosten waar partijen zich de komende decennia voor geplaatst zien op eenvoudige manier doorvertaalt naar lasten voor sectoren (Ecorys, 2008; te downloaden via: <http://www.helpdeskwater.nl/?ActImltd=16942>). De Rekentool is een gebruiksvriendelijk rekeninstrument, waarmee snel en eenvoudig een vertaalslag kan worden gemaakt van de (kosten van) maatregelen per beleidsthema naar lasten voor sectoren als huishoudens, industrie, landbouw en (natuur)terreinbeheerders.

De ontwikkelde Rekentool is een Excel-applicatie, waar een aparte handleiding van beschikbaar is. De globale opzet van het rekentool is hieronder schematisch weergegeven.

Beleids-thema	Kostendrager	Sleutel	Kosten	Lasten
KRW WB21 VHR	Rijk	Algemene middelen	€ mln.	<b>Lasten-ontwikkeling:</b> -Totaal kosten waterbeheer; -naar type heffing; - naar sectoren (huishoudens, bedrijven, natuurterrein-beheerders)
	Provincie	Grondwaterheffing	€ mln.	
	Waterschap	Zuiveringsheffing	€ mln.	
		Watersysteemheffing		
	Gemeente	Rioolheffing	€ mln.	
	Landbouw	Directe kosten	€ mln.	
	Industrie	Directe kosten	€ mln.	
	Huishoudens	Directe kosten	€ mln.	
Natuurterreinbeheerders	Directe kosten	€ mln.		

### Kostendragers

Per beleidsthema is een keur van mogelijke maatregelen denkbaar, variërend van baggeren tot de aanpak van afvalwaterlozingen, sanering van overstorten en maatregelen op het gebied van beheer van flora en fauna. Om met deze keur aan mogelijke maatregelen, waarvan de kosten bij verschillende partijen terecht kunnen komen, rekening te houden, zijn in de rekentool de volgende kostendragers onderscheiden:

- rijk;
- provincies;
- waterschappen;
- gemeenten;
- landbouw;
- natuurterreinbeheerders;
- industrie;
- huishoudens.

Al naar gelang informatie over de kostenverdeling binnen een bepaald beleidsthema over deze partijen, kan de gebruiker van de rekentool per kostendrager een bedrag opvoeren.

### *Sleutels*

Bij de kostendragers zoals hierboven genoemd kan een onderscheid gemaakt worden tussen overheid en particulieren (huishoudens, bedrijven). Dit onderscheid is belangrijk, omdat het mechanisme op basis waarvan financiering van de kosten plaatsvindt verschilt.

De kosten voor de overheid worden hierbij veelal via een heffing doorbelast aan huishoudens en bedrijfsleven. Particulieren zullen eventuele kosten echter primair uit de eigen middelen financieren (huishoudens) dan wel deze via de prijzen van producten/ diensten doorberekenen naar de klant (industrie, landbouw, terreinbeheerders).

Voor wat betreft het financieringsinstrumentarium van overheden is in de rekentool uitgegaan het systeem op basis waarvan sinds 2009 de bekostiging van het waterbeheer plaatsvindt. De kosten voor particulieren worden in de rekentool meegenomen als directe kosten.

### *Kosten*

De kosten van de maatregelen kunnen door de gebruiker ervan worden ingevoerd in de invoermodule die in de rekentool is ingebouwd. De gebruiker dient daarbij zelf een keuze te maken over het beleidsdomein waarop deze kosten betrekking hebben en het financieringsinstrument (sleutel) op basis waarvan de doorvertaling naar lasten wordt gemaakt.

De bekend veronderstelde jaarlijkse kosten worden na invoer in de rekentool standaard doorgetrokken voor de periode huidig jaar-2027. Desgewenst kan de gebruiker ervoor kiezen de kosten handmatig te verdelen over een bepaalde periode.

De rekentool gaat dus uit van jaarlijkse kosten. Dit zijn de jaarlijkse kosten bestaande uit de kapitaallasten (afschrijvingen en rente) op de betreffende investeringen en de exploitatiekosten (jaarlijkse kosten voor beheer en onderhoud). Daar waar alleen informatie is over de uitgaven (het totale bedrag in euro's dat in een bepaalde periode wordt uitgegeven), dienen derhalve eerst op basis van informatie over de afschrijvingsperiode en -termijnen en een tijdvoorkeursvoet de jaarlijkse kosten berekend te worden.





Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

**W** [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)

***Sound analysis, inspiring ideas***