



Universiteit Utrecht

Ruimte creëren voor innovatie en duurzaamheid: verdeling van watergebruiksrechten en watervervuilingsrechten

Marleen van Rijswijk

Universiteit Utrecht, Departement Rechtsgeleerdheid

11 november 2010

Schaarste vraagt om een verdelingsmechanisme



Universiteit Utrecht

- Water heeft vele maatschappelijke functies: drinkwater, waterberging, zoet water voor economische functies, recreatie, scheepvaart, natuur et cetera
- De beschikbare watervervuilingsruimte, watergebruiksruimte en de fysieke ruimte die water nodig heeft vraagt om een billijke verdeling
- Deze verdeling dient plaats te vinden per stroomgebied of deelstroomgebied
- De vraag is of de manier waarop deze verdeling op dit moment plaats vindt billijk is en voldoende ruimte biedt voor innovatie en nieuwe duurzame initiatieven

Schaarste: drinkwater



Universiteit Utrecht



Schaarste: ruimte



Universiteit Utrecht



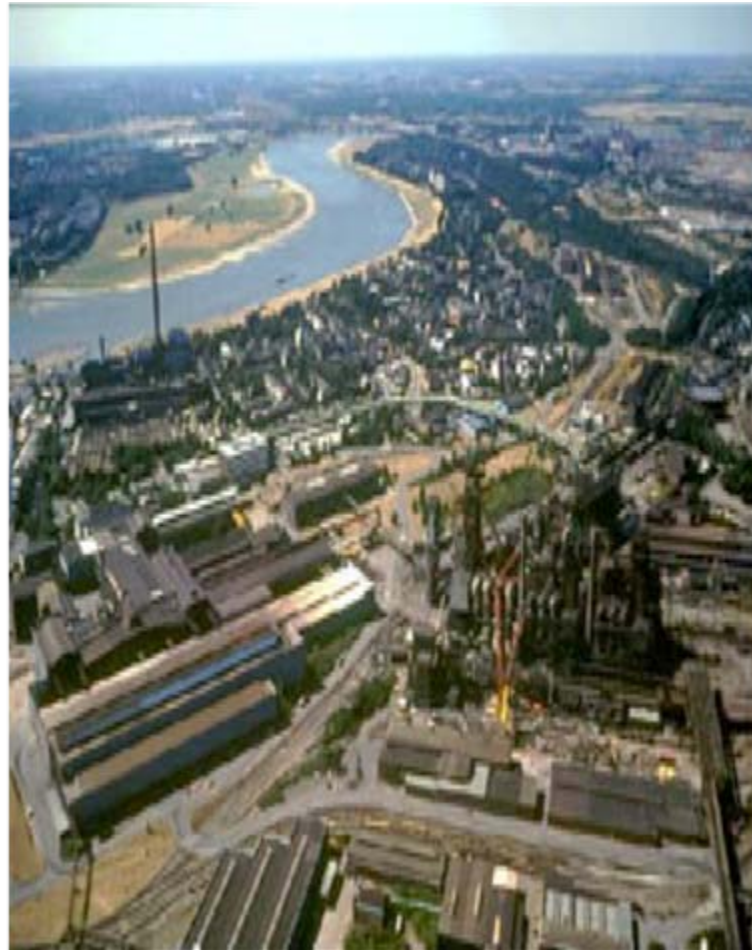
Schaarste: waterberging



Schaarste: ruimte voor de rivier



Universiteit Utrecht



Schaarste: ruimte voor woningbouw



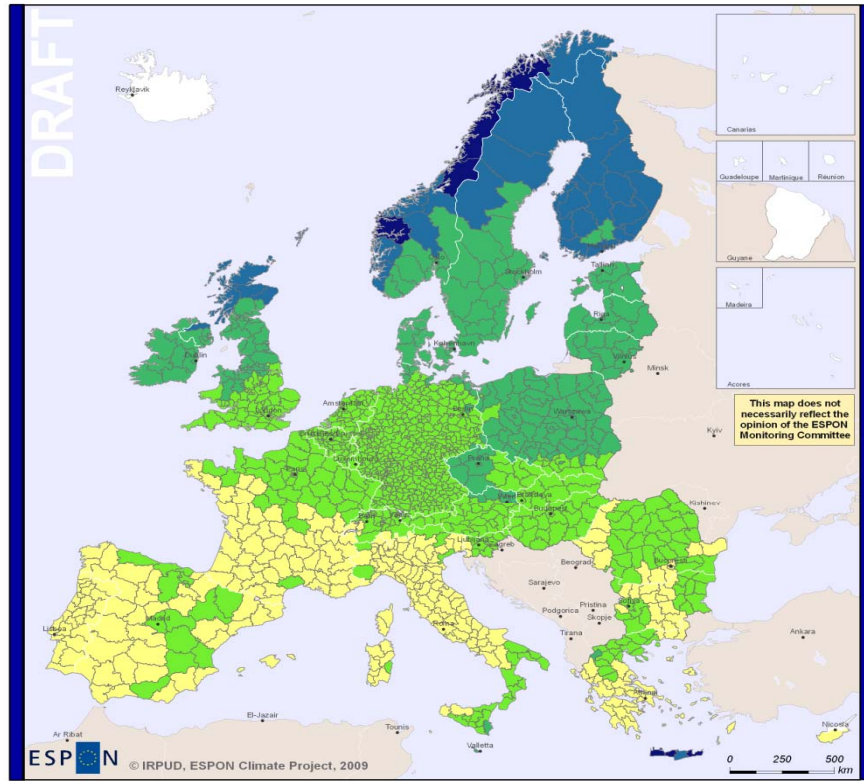
Universiteit Utrecht



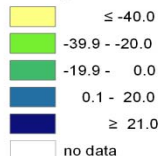
Impact klimaatverandering



Universiteit Utrecht



Change in annual mean precipitation in summer months (in %)



Afname beschikbaarheid water als gevolg van klimaatverandering

Afname het sterkst in Zuid-Europa:
> 40%

Water onttrekking EU gemiddeld:

Landbouw 32%

Electriciteit 31%

Industrie 13%

Huishoudelijk 24%

Schaarste: watergebruiksrechten: zoet water



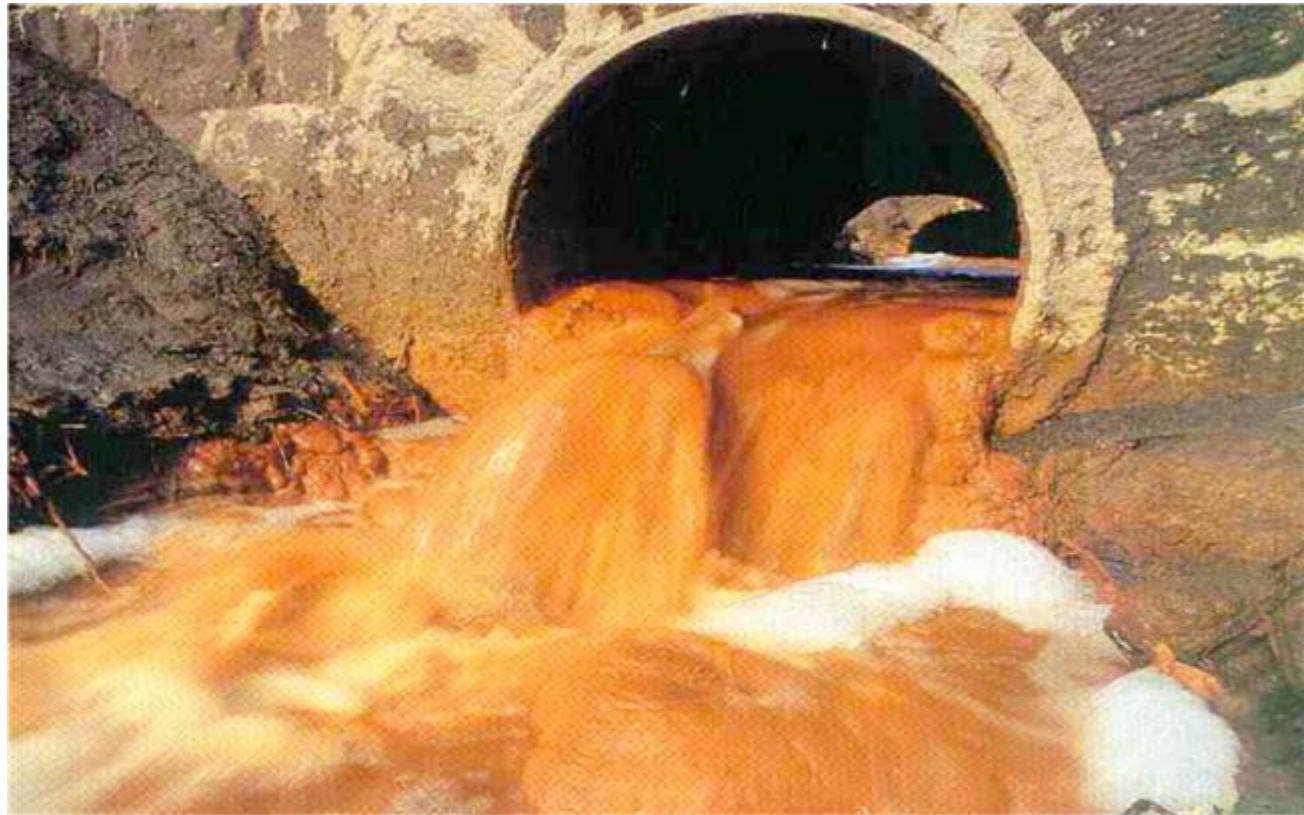
Universiteit Utrecht



Schaarste: watervervuilingsruimte verontreiniging



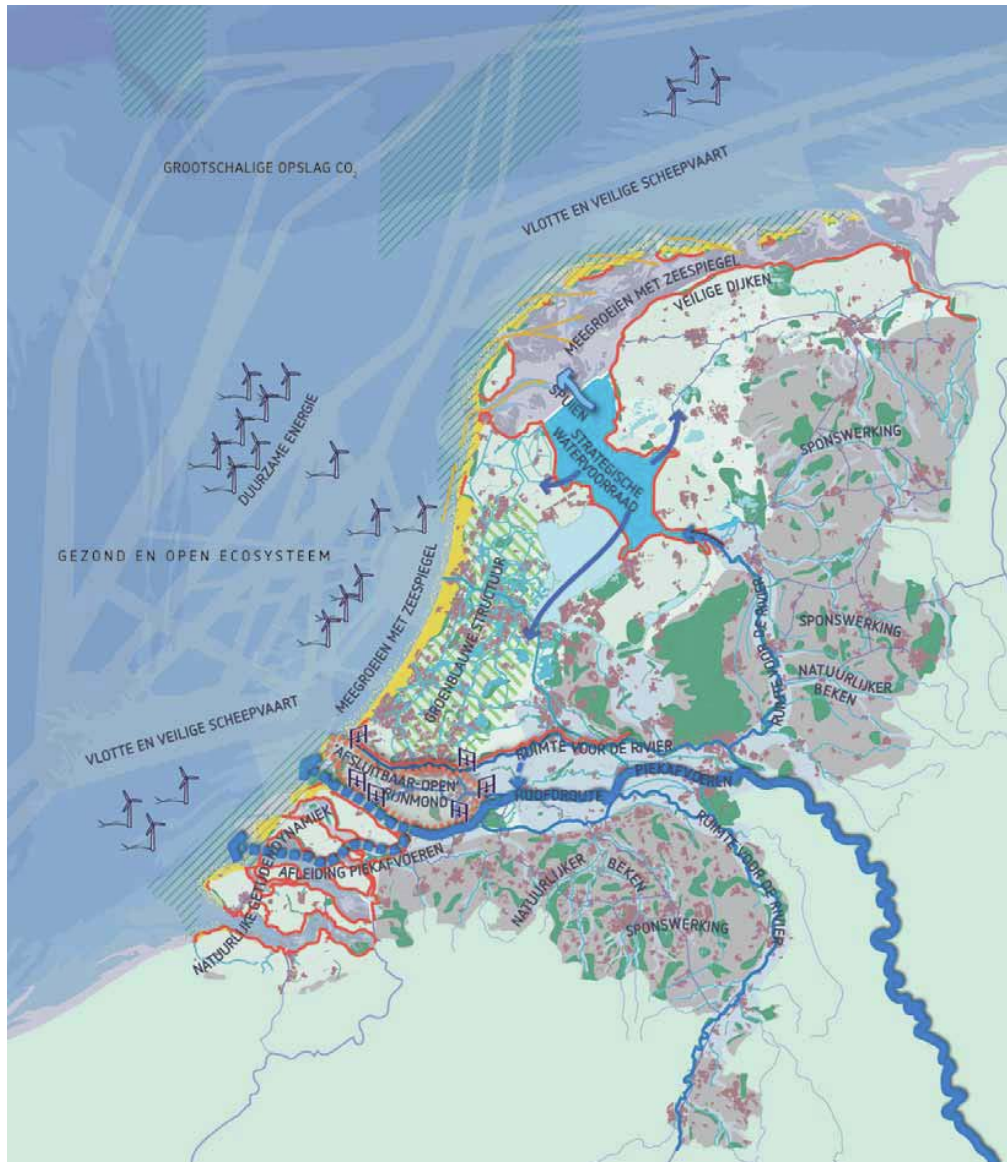
Universiteit Utrecht



Nationaal Waterplan



Universiteit Utrecht



Water is anders



- Water is niet alleen een schaars goed, maar ook een publiek goed
- Waterbeheer is in Nederland een publieke taak
- Verdeling van de schaarse waterrechten kan dus niet alleen op basis van economische motieven.
- Belangrijke randvoorwaarden zijn de bescherming van het algemeen belang, het vervullen van grondwettelijke zorgplichten en voldoen aan Europese regels (zowel EU-verdrag en richtlijnen als EVRM).
- 22 maart 2010 (Wereldwaterdag en nu ook Europese waterdag) heeft EU water als mensenrecht erkend

Water als mensenrecht: EU



Universiteit Utrecht

- “On World water day the EU reaffirms that all States bear human rights obligations regarding access to safe drinking water, which must be available, physically accessible, affordable and acceptable.”
- The Eu recognises that the human rights obligations regarding access to safe drinking water and to sanitation are closely related with individual human rights – as the rights to housing, food and health.
- But even more than being related to individual rights, access to safe drinking water is a component element of the rights to an adequate standard of living and is closely related to human dignity.
- The principles of participation, non-discrimination and accountability are crucial.
- Water for personal and domestic use must be safe, therefore free from substances constituting a threat to a person’s health.
- Access to adequate and safe sanitation constitutes one of the principal mechanisms for protecting the quality of drinking water
- (Brussels, 22 March, 7810/10 (Presse 72) P12/10.

Nieuwe benadering in EU



Universiteit Utrecht

- Integraal stroomgebied beheer
- Bescherming van water als natuurlijke hulpbron
- Sterkere nadruk op ecologie
- Duurzaam en billijk gebruik
- Geen gewone handelswaar maar een erfgoed dat als zodanig beschermd moet worden

Stroomgebiedbenadering



Universiteit Utrecht

- Van belang voor:
- Beheerobject
- Samenwerking
- Organisatie (stroomgebiedautoriteit)
- Planning (integraal en objectgericht, ook grensoverschrijdend)
- **Milieudoelstellingen (voor het hele stroomgebied)**
- **Regulering emissies (eerlijke verdeling vervuilingsruimte, rekening houden met gevolgen stroomafwaarts)**
- **Veiligheid (geen maatregelen die anderen schade toebrengen/niet afwentelen/solidariteit)**
- **Verdeling van water (schaars zoet water)**

Rechtsnormen



- Mensenrechten
- EU-Verdrag
- Waterrichtlijnen

- Nederlandse wetgeving:
 - Grondwet,
 - Waterwet,
 - Drinkwaterwet
 - Milieuwetgeving,
 - Wro
 - Natuurbeschermingsrecht

Verdelingsmechanismen



Universiteit Utrecht

- Wie het eerst komt, het eerst maalt
- Redelijk gebruik
- Quota
- Veiling
- Handelssysteem
- Regulering: overheidsinterventie
- Ruimtelijke ordening
- Beprijzing
- Andere mechanismen?

Juridische vormgeving van de beperking



Doelstellingen:

- het voorkomen van overstromingen en wateroverlast
- het voorkomen van waterschaarste
- bescherming en verbetering van de kwaliteit van watersystemen
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen
- de bescherming van het milieu door stedelijk afvalwater in te zamelen, te transporteren en te zuiveren in rioolwaterzuiveringsinstallaties
- de zorg voor schoon en veilig drinkwater

Normen:

- Voor alle doelstellingen worden wettelijke normen vastgesteld ogv de Waterwet, Wet milieubeheer en de Drinkwaterwet
- De normen vormen het **plafond**: zij geven de gebruiks- en vervuilingsruimte aan. Vergunningen die onverenigbaar zijn met de doelstellingen mogen niet worden verleend.
- Voorschriften, aanscherping en intrekking vergunning is mogelijk met het oog op het voldoen aan de doelstellingen: is dat genoeg?

Huidige wijze van verdeling



Universiteit Utrecht

- Verdeling vindt (impliciet) plaats in **plannen** (waterplannen van rijk, provincie, waterschap en gemeente)
- Gebruik van het meeste water is gratis en kan vaak (niet altijd) zonder vergunning
- Wettelijke **verdringsreeks** in geval van waterschaarste
- **Vergunningverlening** op basis van ‘wie het eerst komt wie het eerst maalt’ en in beginsel vergunningverlening voor onbepaalde tijd
- Inbepaalde gevallen vervangen **algemene regels** de vergunningplicht



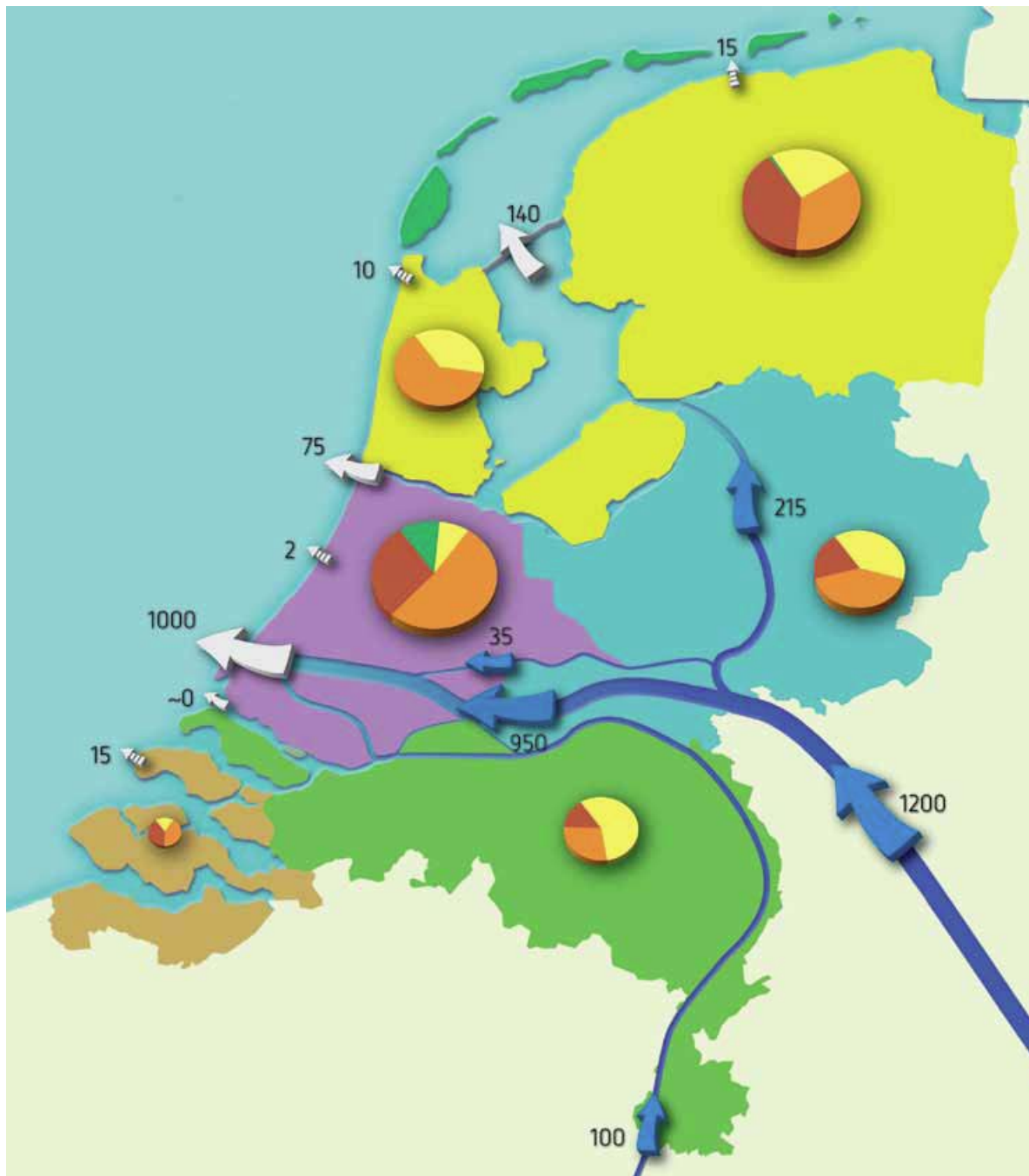
Universiteit Utrecht

Zoetwaterverdeling (Rijn 1200 m³/s)

- Geel: IJsselmeer
- Blauw: Rijn, IJssel, Waal
- Groen & Paars: Maas
- Donkergroen: geen wateraanvoer
- Bruin: Lek, Brielse Meer en Amsterdam Rijnkanaal

Gebruik

- Oranje: peilbeheer
- Geel: beregening
- Rood: doorspoeling
- Groen: overig



Verdringingsreeks



Waterwet en Waterbesluit

1. Veiligheid en voorkomen van onomkeerbare schade
2. Publieke diensten: 1 drinkwatervoorziening, 2 energievoorziening
3. Kleinschalig hoogwaardig gebruik: irrigatie, industrie, steden
4. Ander gebruik: scheepvaart, landbouw, natuur, industrie, recreatie, visserij, drinkwater, energie, ander gebruik.

Verdeling binnen 3 en 4 bij Provinciale verordening

Volledige vergunning???



De watervergunning als schaars publiek recht



Universiteit Utrecht

Sinds 22-12-2009 is er 1 watervergunning voor alle activiteiten in een watersysteem:

- Waterverontreiniging (zee, grondwater en oppervlaktewater): verdeling van 'vervuilingsruimte
- Gebruik van water (oppervlaktewater en grondwater ten behoeve van vele functies)
- Het gebruik van waterstaatswerken (ten behoeve van vele functies)

Nederland kent geen handelssysteem voor watergebruiksrechten of watervervuilingsrechten

De vervuiler betaald?



- Kent dit systeem ruimte voor nieuwe ontwikkelingen, zoals klimaatverandering?
- Kent dit systeem ruimte voor nieuwkomers?
- Bijvoorbeeld nieuwe innovatieve of duurzame activiteiten?

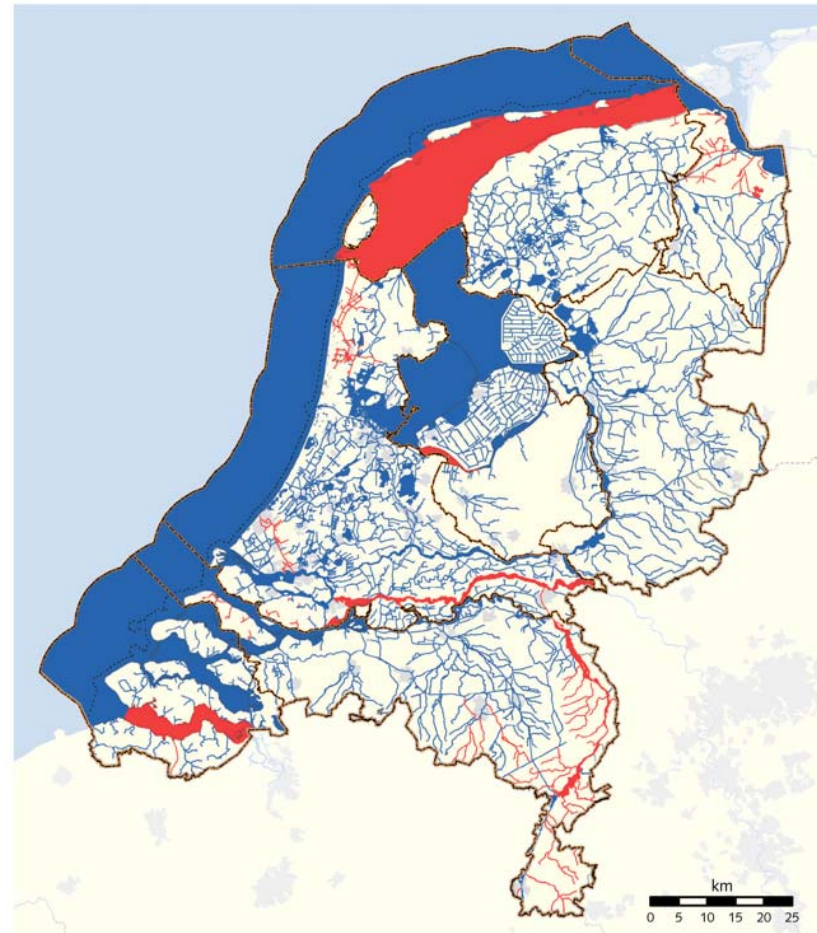
- Nee, als ‘de koek op is’ is er voor nieuwkomers – hoe innovatief en duurzaam ook, géén plaats.



- Is de koek op?
- En welke mogelijkheden biedt het recht om een billijke verdeling te bewerkstelligen

Chemische toestand

Figuur 5.5 Chemische toestand (KRW-Monitoringsresultaten oppervlaktewaterlichamen)

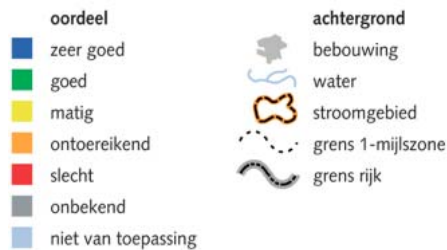
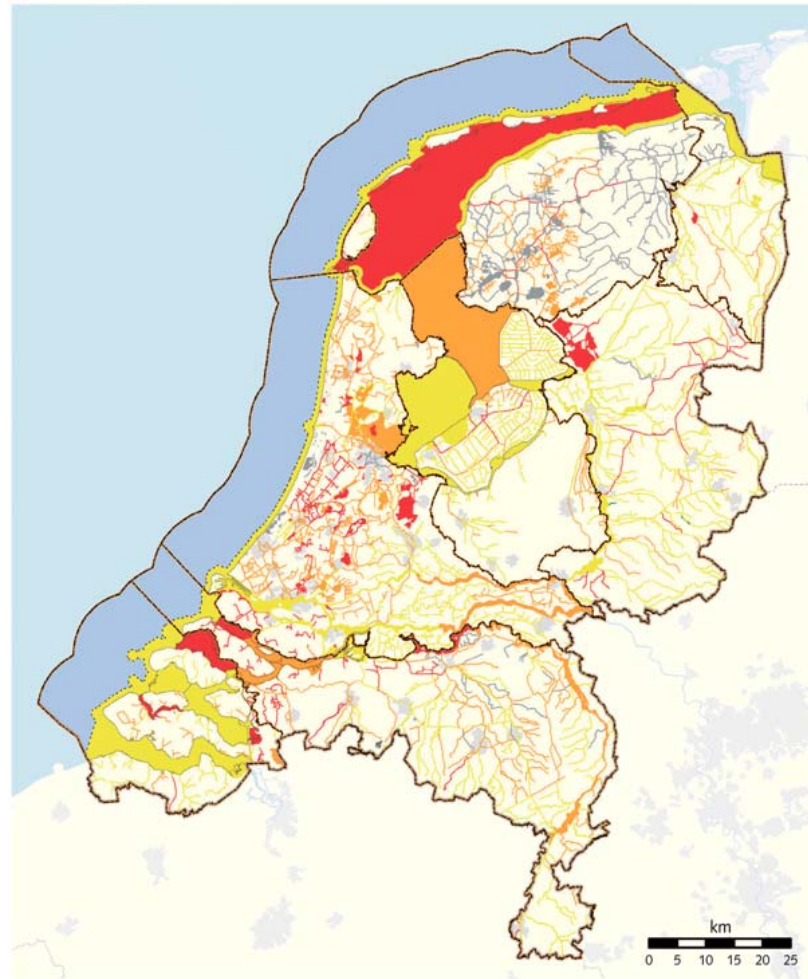


oordeel
■ voldoet
■ voldoet niet
■ onbekend

achtergrond
■ bebouwing
■ water
■ stroomgebied
- - - grens 1-mijlszone
- - - grens rijk



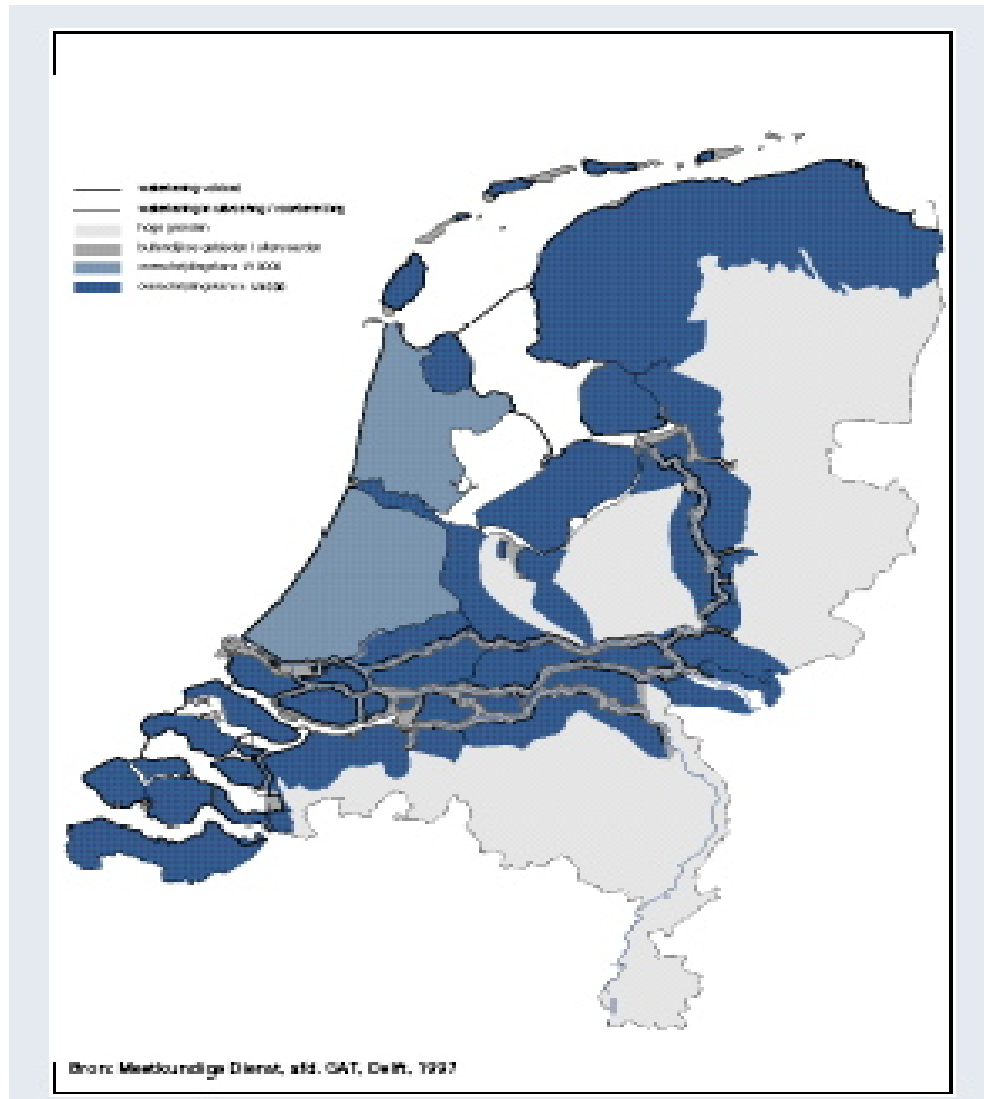
Ecologische toestand



Overstromingsrisico's



Universiteit Utrecht



Rechtsbescherming (bestuursrechtelijk)



Universiteit Utrecht

- Plannen: geen (wel inspraak)
- Gebruik van water door een derde: geen
- Wettelijke verdringingsreeks: geen
- Vergunningverlening: wel, door stroomgebiedbenadering veel belanghebbenden,
- Maar: veel vergunningen worden vervangen door algemene regels: geen

- Conclusie: rechtsbescherming gekoppeld aan appellabele besluiten is niet geschikt voor de verdeling van schaarse waterrechten

Toetsing door de bestuursrechter



Universiteit Utrecht

- Bestuur moet beslissen op basis van de aanvraag
- Indien voldaan wordt aan de doelstellingen en normen en wordt beslist overeenkomstig het beleid zoals neergelegd in de plannen, is er geen reden voor de rechter om de vergunning te vernietigen
- Marginale toetsing
- Of er sprake is van een billijke verdeling van schaarse waterrechten staat niet expliciet ter discussie: een beroep op het gelijkheidsbeginsel zal lastig zijn als een nieuwe vergunning niet binnen de normen verleend kan worden. Er is geen rechtsnorm die voorschrijft dat schaarse waterrechten billijk verdeeld moeten worden
- Een potentiële aanvrager zou kunnen vragen bestaande vergunningen aan te passen/aan te scherpen om zo meer ruimte te creëren.
- Vooralsnog lijken noch de Waterwet noch de Wet milieubeheer daar ruimte voor te bieden

Alternatieven



- Een potentiële aanvrager zou kunnen vragen bestaande vergunningen aan te passen/aan te scherpen om zo meer ruimte te creëren.
- Vooralsnog lijken noch de Waterwet noch de Wet milieubeheer daar ruimte voor te bieden
- Wat kan de civiele rechter doen?
 - - is niet gewend over dit soort vragen te beslissen
 - - handvat: toetsing van plannen waarin de verdeling plaatsvindt: criteria kunnen worden ontleend aan planverplichtingen uit de KRW en het proportionaliteits en evenredigheidsbeginsel
- Inspraak
- Invloed uitoefenen dmv democratische rechten

Conclusie



Universiteit Utrecht

Verdeling schaarse waterrechten binnen kader van:

- Mensenrechten
- Europees recht
- Nationaal recht
- Waterrechten zijn deels economisch goed, maar ingekaderd door publieke taak/publiek goed/mensenrechten (een puur competitief systeem (vgl bijdrage volgende bijeenkomst) is dus niet geschikt)
- Bestudering vanuit de verdeling van schaarse rechten is betrekkelijk nieuw
- Bestuursrechtelijke rechtsbescherming laat veel te wensen over
- Zoeken naar alternatieven taak in de toekomst