

Water als potentiële bron van conflicten: de Europese en nationale dimensie



1580



1700



2000

OU, 13 november 2010 Eindhoven

Prof.mr. Marleen van Rijswick
Universiteit Utrecht
H.vanRijswick@uu.nl

De kwaliteit van de samenleving
weerspiegelt zich in de wijze
waarop deze omgaat met water

(Mahatma Gandhi)

Een juridische benadering



Universiteit Utrecht

- Wat is water?
- Welke functies heeft water?
- Wat is het beheerobject?
- Hoe wordt een billijke verdeling van gebruiksruijnte en vervuilingssruimte gereguleerd?
 - Op Europees niveau én op nationaal niveau
 - 1 rechtsorde en EU gaat altijd voor!
 - Beginselen
 - Samenwerking
 - Plannen
 - Normen
 - Vergunningen & maatregelen
 - Conflictoplossing
- Een casus: het Kierbesluit

Introductie casus: Het Kierbesluit



- Achtergrond: afsluiting Delta na watersnoodramp
- Roep om herstel estuariene dynamiek (jaren '80)
- Bestuurlijk, regionaal overleg, MER 1998
- 2000: Kierbesluit
 - Sluizen op een kier als eerste stap(je) naar Getemd Getij
 - 'Lerend implementeren'

Conflicten



- Conflicten tussen verschillende belangen en publieke taken:
Veiligheid, drinkwater, ecologie, economische belangen landbouw
- Conflicten tussen verschillende partijen:
rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, natuurorganisaties, buitenlandse stroomgebiedpartners.

Wat moeten we weten?

Om goede regels te maken moet je weten:

- Welke problemen je wilt oplossen
- Wat de oorzaken zijn
- Welk doel je nastreeft
- Wat de spelregels zijn



Waterproblemen



- Overstromingen
- Wateroverlast
- Watertekorten
- Verzilting
- Bodemdaling
- Verontreiniging
- Intensieve bebouwing: geen ruimte meer voor water

Functies van water



- Drinkwater en water voor huishoudelijk gebruik (Mensenrecht?)
- Water voor de landbouw
- Water voor de industrie
- Opvang en afvoer overtollig afvalwater
- Opvang en afvoer overtollig schoon water
- Scheepvaart
- Recreatie
- Natuur



Waarom beschermen we water?

- Water is leven
- Water is een schaars goed
- Water omvat 71 % van het aardoppervlak, maar 2 % is zoet
- Is water een elementair recht?
- Hoe wordt dit recht beschermd? 1,1 miljard mensen hebben geen toegang tot schoon drinkwater
- 2,6 miljard mensen hebben geen toegang tot sanitaire voorzieningen
- 80 % van alle ziektes en doden in de Derde wereld zijn gerelateerd aan een gebrek aan (schoon) water
- Een kind in een ontwikkeld land consumeert 30 á 50 x meer water dan een kind in een ontwikkelingsland

Waarom beschermen we water?



Universiteit Utrecht

- Klimaatverandering leidt tot ontvolking van delen van Afrika en meer druk op waterbronnen
- Bedreigde rivieren zoals de Donau bedreigen door vervuiling het drinkwater van 20 miljoen Europeanen
- Toenemend toerisme rond de Middellandse zee zorgt voor enorme toename watergebruik
- De daling van waterreserves in Zuid-Europa is een ernstig probleem

Uitgangspunten waterbeheer



- Water is geen gewone handelswaar, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden

(Pre-ambule Europese Kaderrichtlijn Water)

- De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het milieu

(artikel 21 Nederlandse Grondwet)

Wat is water en is water anders dan andere goederen?

- Water is een publiek goed, ook wel collectief goed genoemd.
- Het is van iedereen en niemand en iedereen mag het gebruiken
- Elinor Ostrom (nobelprijswinnaar economie) stelt dat voor collectieve goederen een andere vorm van beheer nodig is. Centralisatie of privatisering is minder geschikt en leidt tot een 'tragedy of the commons': omdat het voor iedereen is, zorgt niemand er meer voor.
- Beheer zou moeten plaatsvinden door kleinere samenwerkingsverbanden met directe betrokkenheid van belanghebbenden (common pool resource management)

Eerlijk delen



- Omdat het water van iedereen is moet er een billijke (eerlijke) verdeling van lusten en lasten plaatsvinden
- Maar hoe doe je dat?
- Rechten toekennen?
- Een bepaald beschermingsniveau garanderen?
- Bevoegdheden toekennen: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid, No taxation without representation
- Instrumenten (plannen, regels, verboden, maatregelen) gebruiken
- Beginselen: de vervuiler betaalt, de gebruiker betaalt
- Publieke participatie: wie betaalt bepaalt? Of beslist alleen de meerderheid, of degene met de meeste macht?
- Transparantie: wordt de lusten en lasten wel eerlijk verdeeld?
- Een betrouwbare overheid: mag je rekenen op beloftes?

Waterbeheer: regelgeving



- Internationaal recht: verdragen
- Europees recht: richtlijnen
- Nationaal recht: wetten, amvb's en ministeriële regelingen
- Regionale regels: provinciale verordeningen, keuren en gemeentelijke verordeningen

Betekenis beginselen



- Materiële en procedurele beginselen
- Internationale waterrecht:
 - Gewoonterecht
 - Basis is souvereiniteit van staten
 - Gemeenschappelijk erfgoed?
 - Bescherming hulpbronnen
 - Geen schade toebrengen
 - Informatie uitwisseling en monitoring
 - Wederkerigheid, goed vertrouwen, goed nabuurschap
 - Voorzorgsbeginsel
 - Preventief handelen
 - De vervuiler betaalt
 - Aanpak bij de bron
 - Stand-still

Betekenis beginselen



- Materiële en procedurele beginselen
- Europees recht:
 - Gemeenschappelijk erfgoed
 - Bescherming hulpbronnen
 - Geen schade toebrengen
 - Informatie uitwisseling en monitoring
 - Voorzorgsbeginsel
 - Preventief handelen
 - De vervuiler betaalt
 - Aanpak bij de bron
 - Stand-still

Verdragen (internationaal recht)



- Bijvoorbeeld Verdrag van Helsinki & Stockholm declaration

“States have ... the responsibility to ensure that activities within their jurisdictions or control do not cause damage to the environment of others states or of areas beyond the limits of national jurisdiction”

- Ook verdragen tot bescherming van de Rijn en de Maas

Internationaal recht



- Uitspraken van internationale gerechtshoven en arbitragecommissies:
“No state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury (...) in or to the territory of another (state) or the properties of persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence”
(Trail Smelter Case, 1941, Canada – Amerika)



Europees Recht



- EU-Verdrag
- Water- en milieuriichtlijnen
- Uitspraken Hof van Justitie



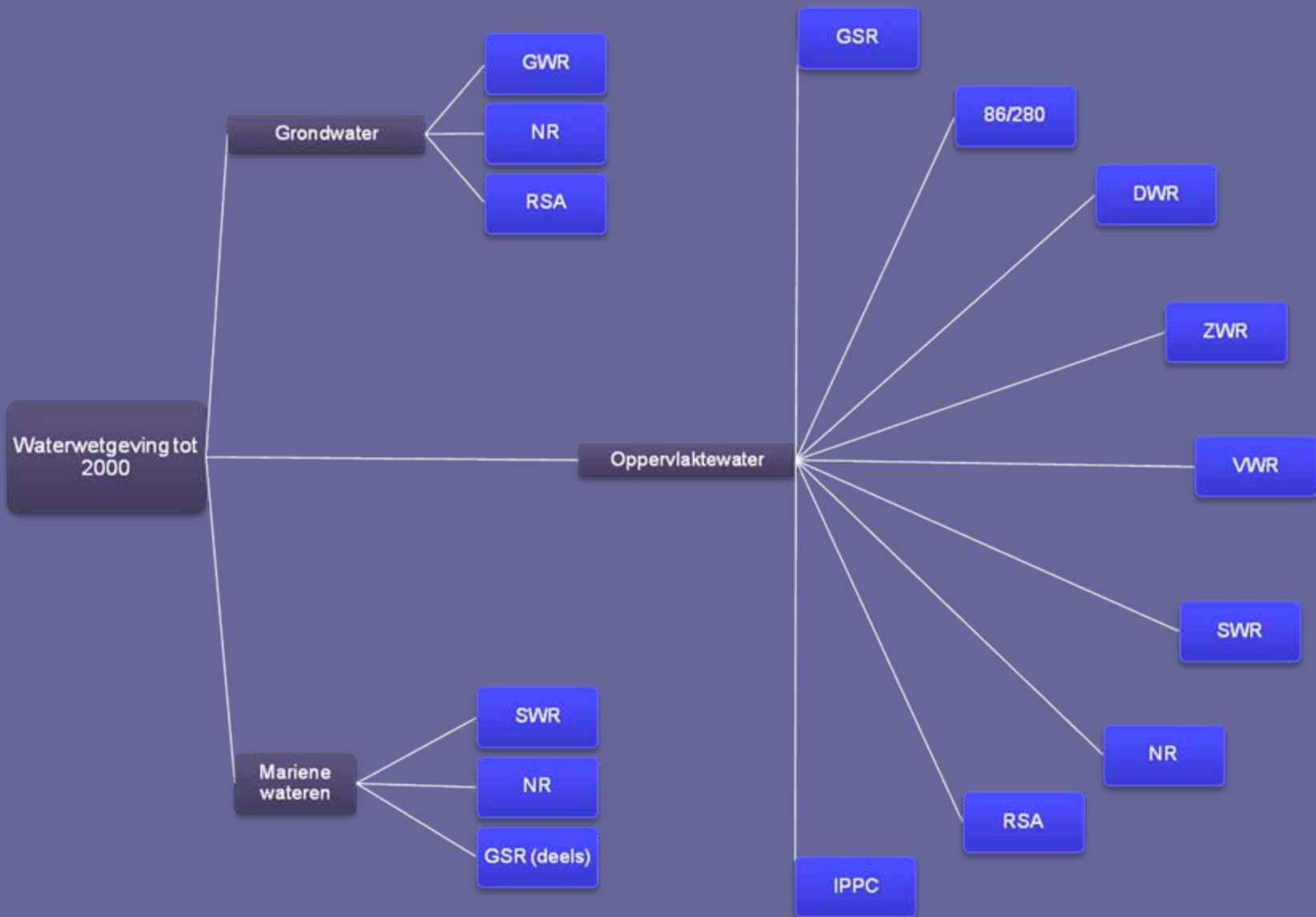
Europees waterrecht



Universiteit Utrecht

‘Golven’ van regelgeving:

- Regulering van lozingen in grond- en oppervlaktewater
- Kwaliteitseisen voor wateren met een bepaalde functie (zwemwater blijft bestaan)
- Regulering van specifieke bronnen: stedelijk afvalwater & Nitraatverontreiniging door de landbouw
- Integrale regulering voor verontreiniging vanuit grote industriële installaties (IPPC)



Europees waterrecht



Universiteit Utrecht

Aanverwante richtlijnen:

- Vogel- en Habitatrichtlijn
- Mer en strategische mer-richtlijn

Integratie in Europa?



- KRW met twee dochterrichtlijnen met kwaliteitseisen voor grondwater en oppervlaktewater: introductie stroomgebiedbenadering
- Overstromingsrisicobeheer
- Kaderrichtlijn mariene strategie
- Beleidsdocumenten voor prijsstellingsbeleid, waterschaarste en adaptatie aan klimaatverandering

Nieuwe benadering



Doelen:

- 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

Waterrichtlijnen na 2013



Waterwet

Integratie in Nederland



- het 'natte' deel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het 'droge' deel gaat bijvoorbeeld over wegen)
- de Waterstaatswet 1900,
- de Wet droogmakerijen en indijkingen,
- de Wet op de waterhuishouding,
- de Grondwaterwet,
- de Wet verontreiniging oppervlaktewateren,
- de Wet verontreiniging zeewater,
- de Wet op de waterkering,
- bepalingen inzake de sanering van waterbodems uit de Wet bodembescherming
- Verder van belang: de keur op grond van de Waterschapswet

Integratie van groot deel van het Europese waterrecht

- Niet: kwaliteitsnormen
- Niet: drinkwater
- Niet: lozingen op de riolering
- Niet: wateroverlast in stedelijk gebied
(hemelwater en capaciteit riolering)

Doelen Waterwet



- **Komen grotendeels overeen met doelen Europese waterrichtlijnen:**
- het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste,
- in samenhang met bescherming en verbetering van chemische en ecologische waterkwaliteit
- alsmede vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.
- Van belang voor de reikwijdte van de bevoegdheden (specialiteitsbeginsel), zie ook artikel 6.21 en Rb. Middelburg, 29 januari 2008, nr. Awb 07/389.

Normen



- Normen voor primaire waterkeringen ogv de Waterwet
- Normen voor andere waterkeringen: ministeriele regeling of provinciale verordening
- Bergings- en afvoercapaciteit regionale wateren: provinciale verordening (afhankelijk van bodemgebruik)
- Waterschaarste: verdringingsreeks ogv de wet
- Waterkwaliteit: H5 Wm: Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009

Stroomgebiedbenadering



Universiteit Utrecht



Wat is een stroomgebied?

- “Een gebied vanwaar al het over het oppervlak lopend water via een reeks stromen, rivieren en eventueel meren door één riviermond, estuarium of delta in zee stroomt.”

Om een stroomgebied goed te kunnen beheren is het nodig rekening te houden met de activiteiten die vanaf het land het stroomgebied beïnvloeden. Daarom is het stroomgebied *district* gekozen als belangrijkste eenheid voor het stroomgebiedbeheer. Een stroomgebieddistrict is:

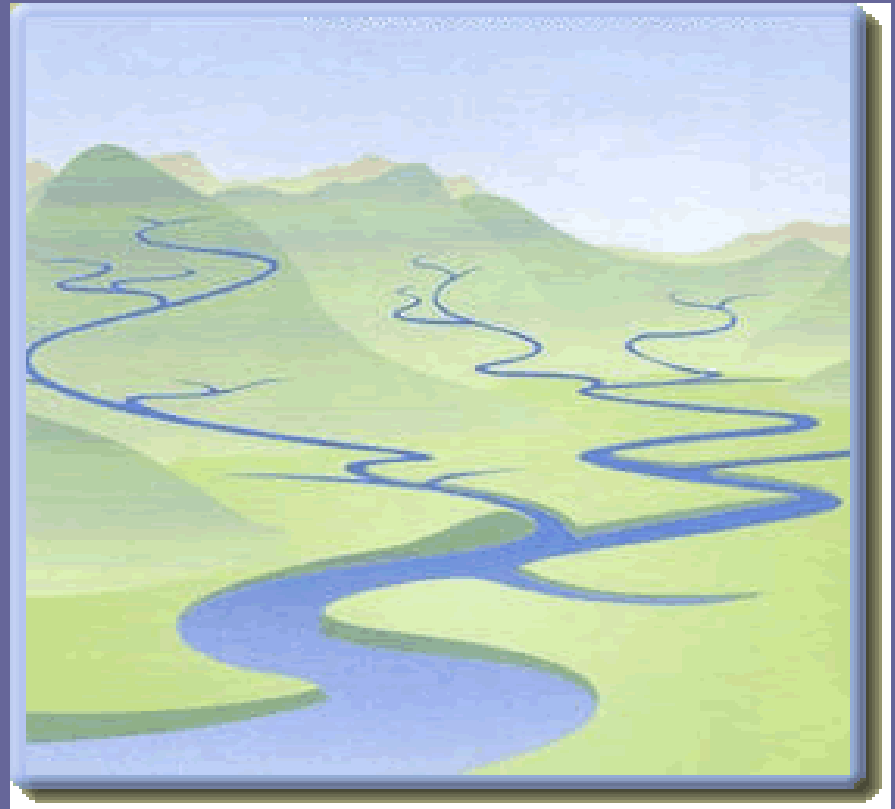
- “het gebied van land en zee, gevormd door één of meer aan elkaar grenzende stroomgebieden met de bijbehorende grond- en kustwateren.”

Waarom stroomgebieden?

- De grenzen van een stroomgebied zijn van nature gegeven en tamelijk permanent; de bronnen van verontreiniging en de oorzaken van overstromingen liggen veelal binnen het stroomgebied;
- er bestaat een samenhang tussen boven- en benedenstrooms land- en watergebruik;
- in een stroomgebied vallen watergebruik en watergebruikers duidelijk te identificeren;
- het stroomgedrag van het water is redelijk te voorspellen en te modelleren en
- het stroomgebied leent zich voor een duurzame integrale benadering, gericht op ketenbeheer en de bevordering van natuurwaarden;
- Ten slotte doet de stroomgebiedbenadering recht aan de wisselwerking tussen land- en watergebruik.

Stroomgebiedbeheer

- Plannen per stroomgebied*district*
- Maatregelen per stroomgebied
- Samenwerking vereist, maar hoe geef je die vorm?
- Verdragen? Informele afspraken?
- Hoe zorg je dat men zich aan de afspraken houdt?



Stroomgebiedbenadering



Van belang voor:

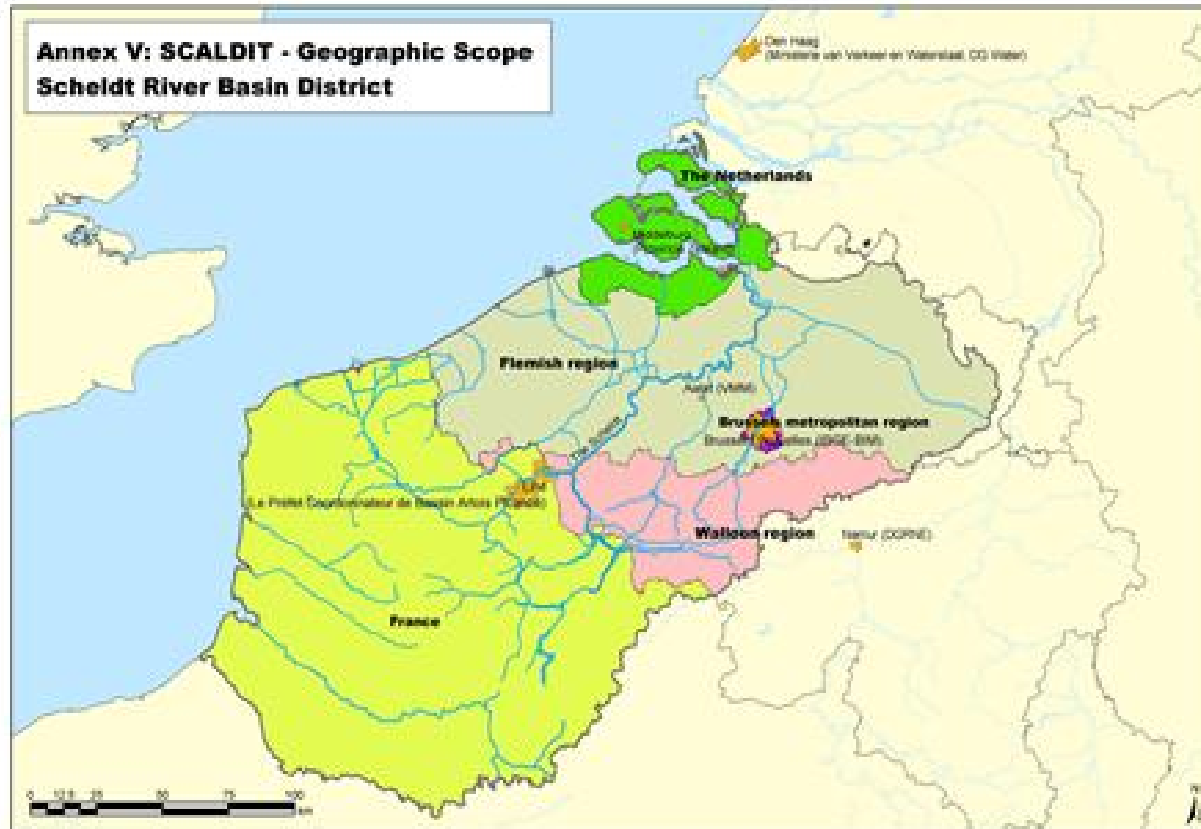
- Beheerobject
- Samenwerking
- Organisatie (stroomgebiedautoriteit)
- Planning (integraal en objectgericht, ook grensoverschrijdend)
- Milieudoelstellingen (voor het hele stroomgebied)
- Regulering emissies (eerlijke verdeling vervuilingsruimte, rekening houden met gevolgen stroomafwaarts)
- Veiligheid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

Schelde



Universiteit Utrecht

**Annex V: SCALDIT - Geographic Scope
Scheldt River Basin District**



Eems

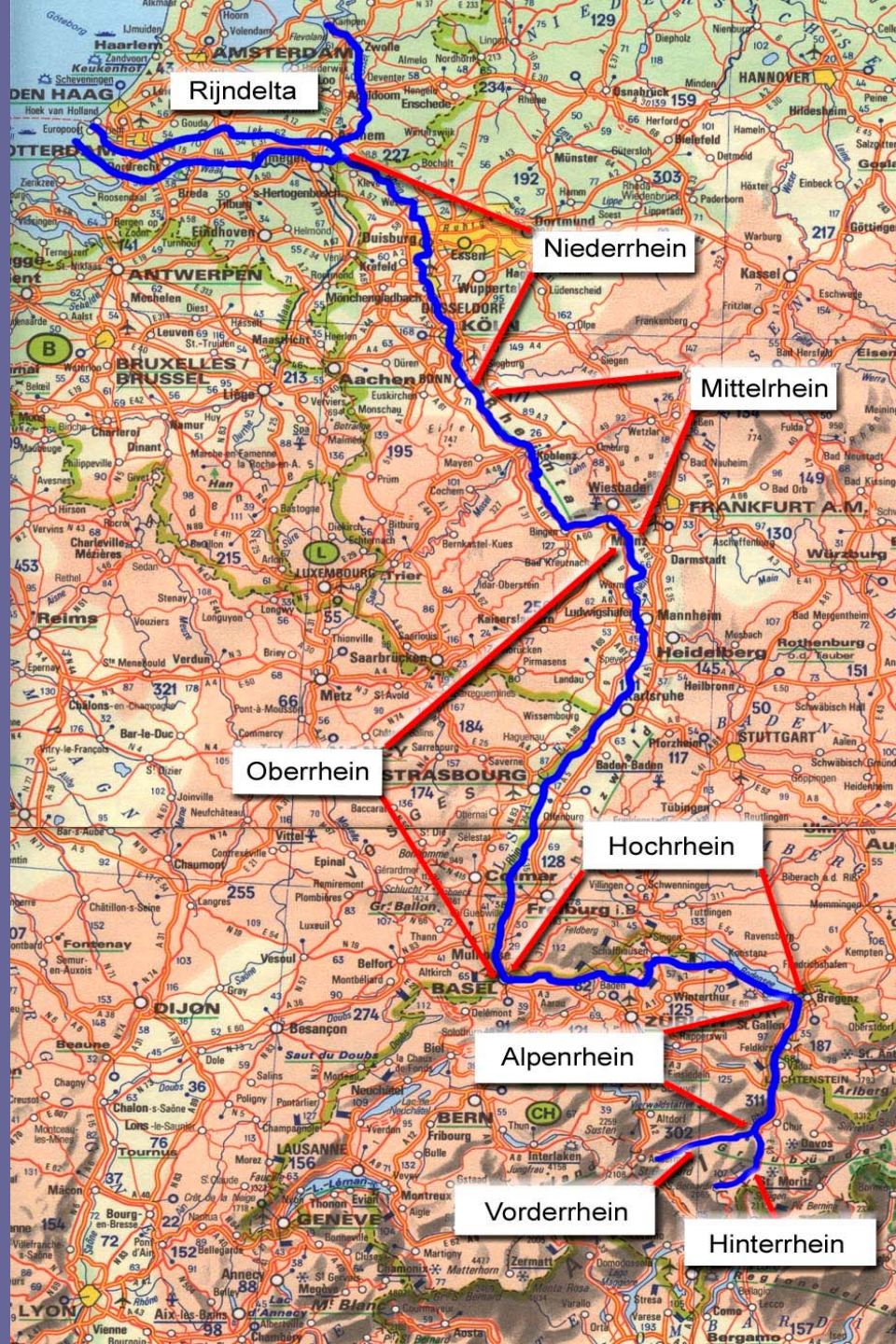


Universiteit Utrecht



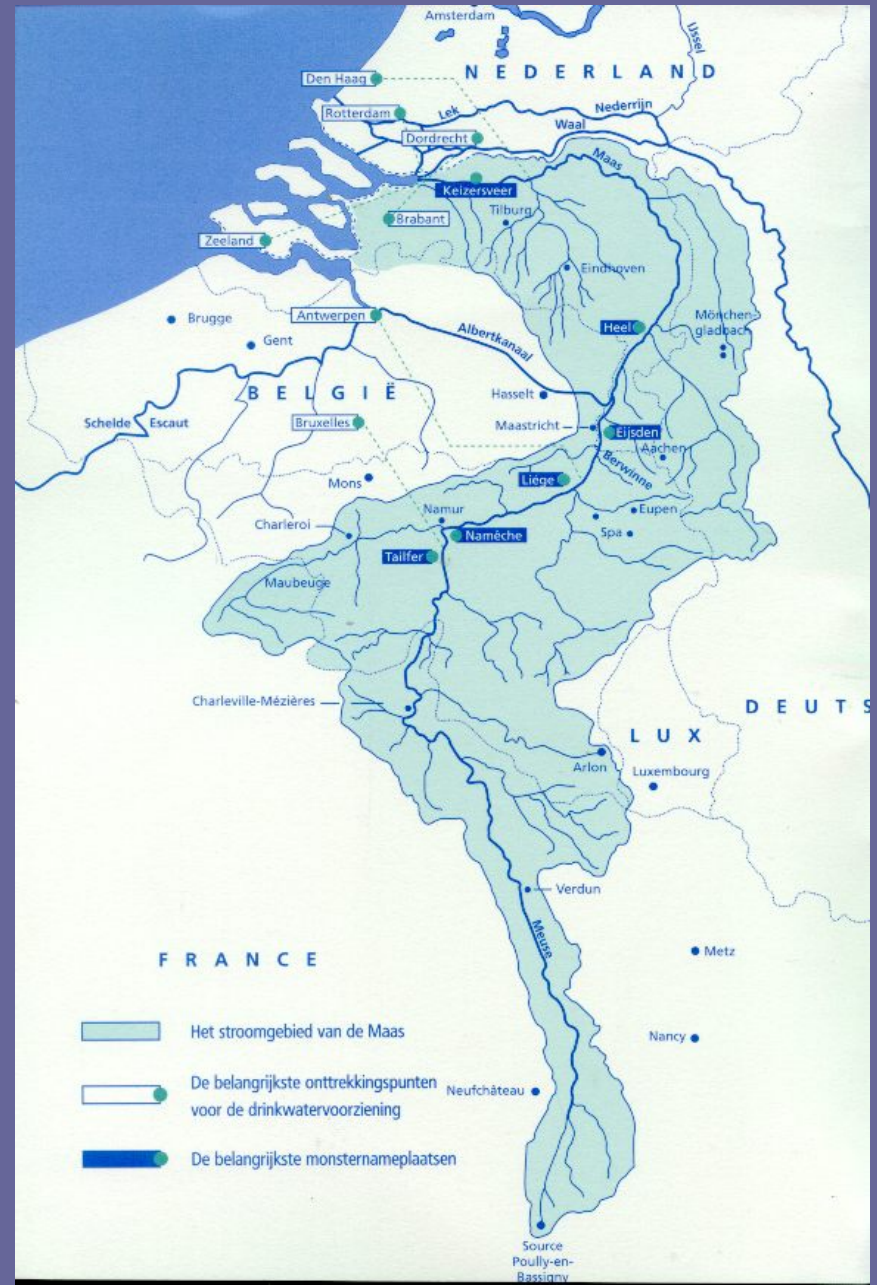
Rijn

- Goede ervaringen
- Zalm in de Rijn
- Aandacht voor overstromingsrisico-beheer
- Probleem: thermische verontreiniging
- Kierbesluit



Maas

- Berucht: zoutlozingen (Kalimijnen)
- Nu: de Dommel
- Kierbesluit



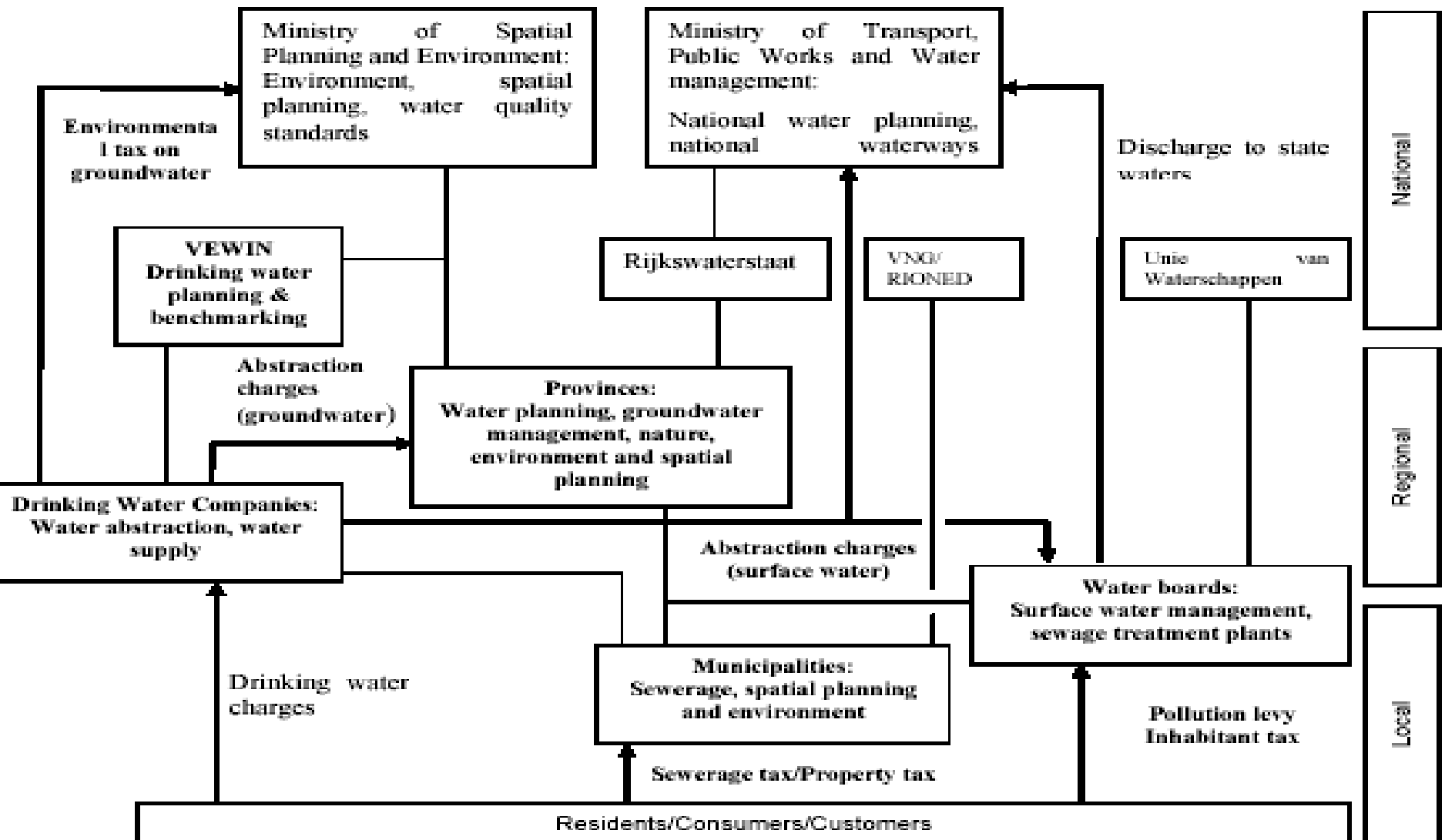
Provincies en deelstroomgebieden



Waterschapsindeling



Organisatie stroomgebiedbeheer



Waterbeheerders:



Op basis van de Waterwet:

- Rijk voor rijkswateren
- Waterschap voor regionale wateren

Algemeen: zie definitie waterbeheer

- Rijk
- Provincie
- Waterschap
- gemeente

Taken van het Rijk



- Beleid
- Normering
- Toezicht
- Operationele taken voor rijkswateren:
- Beheerplan
- Legger
- Peilbesluiten
- Veilig en doelmatig gebruik van de functies
- Aanleg of wijziging waterstaatswerken (projectplan)
- Waterbodemsaneringen
- Calamiteiten
- Voldoen aan alle normen (inspannings- en resultaatsverplichtingen)
- Vergunningverlening
- Handhaving

Taken Provincie



- Beleid
- Normstelling
- Taakopdracht voor waterschappen
(moeder v/h waterschap)
- Toezicht
- Coördinatie
- Vergunningverlening voor grote
grondwateronttrekkingen

Taken waterschap



Watersysteem dient aan doelstellingen
Waterwet te voldoen (art. 6.21), maar ook aan
Europese verplichtingen!

- Beheerplan
- Legger
- Peilbesluiten
- Aanleg en verbetering waterstaatswerken
- Calamiteiten
- Afvalwaterzuivering
- Vergunningen/gedoogplichten/financiering
- Aan veel verplichtingen kan het waterschap niet voldoen vanwege afhankelijkheid andere overheden

Taken gemeente

belangrijke Europese verplichtingen!



Universiteit Utrecht

- Lozingen op de riolering.
- Inzameling en transport van afvalwater (10.33 Wm).
- Doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater.
- Maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen (mits doelmatig en niet geregeld door waterschap of provincie)
- Gemeentelijk rioleringsplan: (4.22-4.24 Wm).
- Gemeentelijke verordening (art. 10.32a Wm).
- Waterbelangen meenemen in de ruimtelijke ordening, één goede ruimtelijke ordening, watertoets, geen dubbele regelgeving: dat wat in waterspoor wordt geregeld kan niet met hetzelfde doel ook in RO-spoor worden geregeld
- Zie G. Heger: Gemeentelijk waterbeheer, SDU, 2009.
- Zie oordeel Ombudsman 4 oktober 2010, nr. 2010/289

Plannen



Europese en Nederlandse recht gaat uit van een planmatige en programmatische aanpak, maar hoeveel flexibiliteit biedt dat de waterbeheerder?

- Grenzen beleidsvrijheid (Kraaijeveld/Janecek)
- Saldering binnen deelstroomgebied/waterlichamen?
- Kan een burger zich er op beroepen? Ja, maar niet bij de bestuursrechter
- Wat kan de civiele rechter doen? Kijken of maatregelen zorgen voor doelbereiking, of ze proportioneel zijn, lusten en lasten billijk verdeeld zijn?

Plannen in het Europese waterrecht



Universiteit Utrecht

Strategische plannen	Stroomgebied-beheerplannen KRW	Overstromings-risicobeheer-plannen Ror	Programma o.g.v.-richtlijn 2006/11		
Actie- en maatregelen-programma's	Viswater	Schelpdierwater	Nitraat	KRW Inclusief maatregelen o.g.v.: - Richtlijn stedelijk afvalwater - Zwemwater-richtlijn - Vogelrichtlijn - Habitatrichtlijn - IPPC-richtlijn - MER-richtlijn - Drinkwater-richtlijn - Seveso richtlijn - Richtlijnen zuiveringslib - Gewasbescherming middelenrichtlijn	KMS Inclusief maatregelen o.g.v.: - Kaderrichtlijn water - Richtlijn stedelijk afvalwater - Zwemwater-richtlijn - Grondwater-richtlijn - Richtlijn prioritaire stoffen - Habitatrichtlijn

Maatregelen(programma)



Universiteit Utrecht

- Per stroomgebied
- O.g.v. meerdere beleidsterreinen
- O.g.v. meerdere richtlijnen
- Water, milieu, landbouw, producten, ruimtelijke ordening
- Rijk, provincies, waterbeheerders en gemeenten!

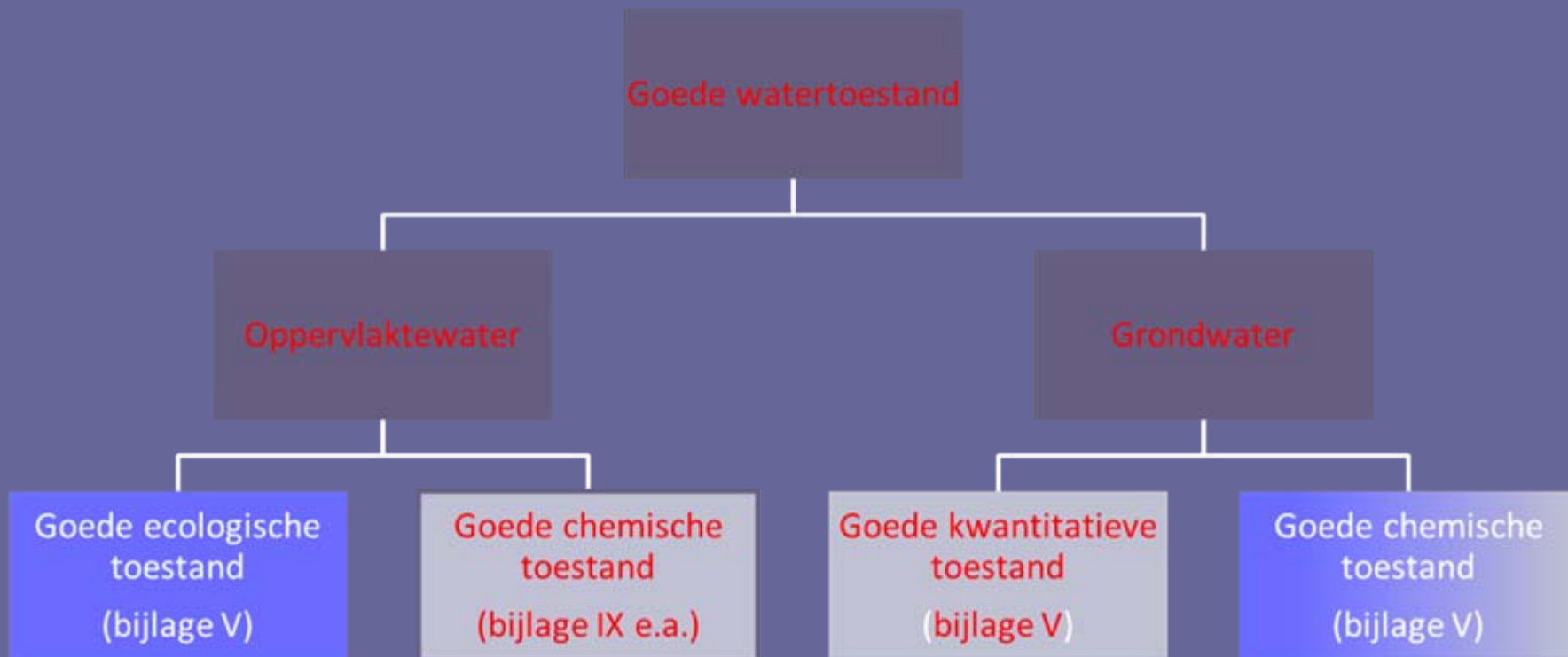
Plannen in Nederland



Universiteit Utrecht

- Nationaal waterplan (strategisch incl. stroomgebiedbeheerplannen)
- Regionaal waterplan (strategisch, incl. functietoekenning en maatregelenprogramma)
- Beheerplan rijkswater (operationeel, incl. functietoekenning en maatregelenprogramma)
- Beheerplan regionaal water (waterschap) operationeel, incl. functietoekenning en maatregelenprogramma)
- Geen doorwerking van hogere naar lagere plannen, maar:
- Bij waterbeheerplan waterschap 'rekening houden' met regionaal waterplan (ontslaat dat waterschap van bepaalde Europese verplichtingen?)
- Goedkeuring waterbeheerplan waterschap door provincie
- Geen rechtsbescherming tegen goedkeuringsbesluit (art. 1.8 Invoeringswet Waterwet (TK 2008/2009, 31 858 nr. 2): hoofdstuk XIX Wsw (art. 151 Wsw) vervalt: art. 8.2 onder c Awb)
- Dus alleen de civiele rechter!

Milieudoelstellingen KRW



Milieudoelstellingen Nederland

- Waterwet artikel 2
- Besluit BKMW 2009
- Voor alle water/waterlichaam?
- Grenswaarden/richtwaarden?
- Doorwerking naar plannen maar ook nog andere besluiten?
- Richtlijn 2006/11 & art. 11 lid 5 KRW?

Waterkwaliteit



- Normen: waterkwaliteitsnormen
- Vrees herhaling luchtkwaliteit
- Geen doorwerking naar afzonderlijke besluiten
- Rekening mee houden bij vaststellen waterplannen
- Artikel 6.21 Waterwet
- Strijd met EG-recht: geen grenswaarden, geen beroep mogelijk ivm algemene regels (civiele rechter als vangnet), naar verwachting indirecte doorwerking bij concrete besluiten

Nogmaals: Het Kierbesluit



- Achtergrond: afsluiting Delta na watersnoodramp
- Roep om herstel estuariene dynamiek (jaren '80)
- Bestuurlijk, regionaal overleg, MER 1998
- 2000: Kierbesluit
 - Sluizen op een kier als eerste stap(je) naar Getemd Getij
 - 'Lerend implementeren'

Conflicten (bis)



- Conflicten tussen verschillende belangen en publieke taken:
Veiligheid, drinkwater, ecologie, economische belangen landbouw
- Conflicten tussen verschillende partijen:
rijk, provincies, gemeenten, waterschappen, drinkwaterbedrijven, natuurorganisaties, buitenlandse stroomgebiedpartners.

Problemen in de uitvoering



- Voorwaarde voor uitvoering besluit: compenserende maatregelen. Aanleg nieuwe zoetwaterverbindingen.
- Ontbrekend draagvlak in de regio
 - Onenigheid over locatie en vorm zoetwaterverbindingen.
 - Verzet tegen deltanatuur.
- Gemeenten weigeren meewerking

Publieke belangen en hun rangorde



- Beschermingen tegen overstromingen
- Drinkwatervoorziening
- Milieubelangen, ecologische en economische belangen
- Bevindingen: Over de publieke belangen is onvoldoende nagedacht. Dit leidt tot een verschuiving van doelen en een gebrek aan aandacht voor de integrale benadering.

Verantwoordelijkheden en bevoegdheden



- Verschillende bevoegde overheden, primaat bij Minister van VenW, samen met LNV
- Relevante beginselen en adagia
- Regierol voor de provincie
- Bevindingen: er is geen overheid die zijn taken en verantwoordelijkheden voldoende waarmaakt

Wetgeving, besluitvorming en uitvoering



- Wetgeving niet toegespitst op nieuwe beleidsinzichten (integraal beheer met aandacht voor ecologie)
- Onvoldoende aandacht voor algemene eisen aan besluitvorming: rekening houden met alle belangen, te veel open vragen, onduidelijk welke gevolgen en verdere besluiten nodig zijn
- Positief is de inbouw van flexibiliteitsinstrumenten
- Samenwerkingsovereenkomst geldt niet voor alle overheden

Publieke participatie en rechtsbescherming



- Participatie aanvankelijk onvoldoende
- Geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming
- Onvoldoende draagvlak

Toekomstige wetgeving brengt verbeteringen
Leerpunten voor alle juridische onderdelen
muv de ingebouwde flexibiliteitsinstrumenten

Terug naar de conflicten



- Zalm is in de Rijn nog steeds de weg kwijt
(Volkskrant 27-10-2010)
- Er zijn wel meer zalmen in de Rijn en de Maas, maar ze planten zich nauwelijks voort. 'Zet Haringvliet- sluizen op een kier.'
- Kierbesluit staat in het stroomgebiedbeheerplan, maatregelenprogramma en Beheerplan rijkswateren: landen stroomopwaarts rekenen erop dat Nederland de sluizen open zet
- 'Een enorme gemiste kans, dat is het zeker.'

