

# Crisis, what crisis?

Leidt de economische crisis tot een watercrisis?

*De betekenis van Europese verplichtingen voor het Nederlandse waterbeheer*

Actualiteitendag

Vereniging voor Milieurecht

31 maart 2011

Marleen van Rijswick

Centrum voor Omgevingsrecht Universiteit Utrecht

# Inhoud

- Een korte geschiedenis van de KRW en de implementatie in Nederland
- De verplichtingen
- Het ambitieniveau
- Het proces van planvorming
- Daar zijn ze! De stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's 2009 voorbeelden van de inhoud
- De crisis: Aanpassen van de ambities, voorbeelden
- Kan dat zo maar? De verplichtingen nader beschouwd
- De speelruimte
- De problemen
- De oplossingen

# Een korte geschiedenis (I)

## Kenmerken klassieke waterrichtlijnen:

Vooraf gericht op voorkomen van verontreiniging

Top down benadering wat betreft doelen, normen en instrumenten

Planmatige en programmatische aanpak

Milieukwaliteitsnormen (resultaatsverplichtingen)

Vergunningen

Emissiegrenswaarden

‘goede landbouwpraktijken’

**Kracht:** garantie van een minimum beschermingsniveau, makkelijk te handhaven en uit te voeren, duidelijke verplichtingen

**Zwakte:** ziet niet op het hele waterbeheer, weinig aandacht voor regionale verschillen en grensoverschrijdende problemen, weinig flexibel

# Een korte geschiedenis (II)

## KRW, Ror en KMS: een nieuwe benadering

**Kracht:** Komt tegemoet aan bezwaren oudere richtlijnen

Integraal stroomgebiedbeheer, ook grensoverschrijdend

Governance-benadering (o.a. normstelling op meerdere niveaus, gedeelde verantwoordelijkheden, aandacht regionale verschillen, flexibel )

Beheer van water als natuurlijke hulpbron

Dwingend prijsstellingbeleid

Aandacht voor ecologie en klimaatverandering

Publieke participatie

**Zwakte:** onduidelijk en regionaal verschillend beschermingsniveau, onduidelijke verplichtingen, sterke afhankelijkheid van andere sectoren, lastig te implementeren en te handhaven, te flexibel?

# De verplichtingen (I)

Water als gemeenschappelijk erfgoed behandelen

Een duurzaam en billijk gebruik van water

Alle Europese wateren in een 'goede toestand'

Goede chemische (O&G) én ecologische (O) én kwantitatieve toestand (GW)

Normstelling nader uitgewerkt in kwaliteitseisen:

Europees: RPS & GWR

Nationaal: BKMW 2009

# De verplichtingen (II)

Een duurzaam en billijk gebruik van water

Alle Europese wateren in een 'goede toestand'

Goede chemische (O&G) én ecologische (O) én kwantitatieve toestand (GW)

Normstelling nader uitgewerkt in kwaliteitseisen:

Europees: RPS & GWR

Nationaal: BKMW 2009

Analyse van kenmerken, invloed van menselijke activiteiten  
(art. 5 KRW)

# De verplichtingen (III)

Analyse art. 5 en normen bepalen inhoud

Stroomgebiedbeheerplannen

Maatregelenprogramma's

Gebruik eventuele uitzonderingen

Kostenterugwinning van waterdiensten (billijke verdeling)

Cyclisch proces: monitoring bepaalt inhoud nieuwe plannen :

In beginsel een veerkrachtig en robuust juridisch systeem,

Maar...

# Het ambitieniveau: “haalbaar en betaalbaar”

- Vanaf het begin volledig ge(ver)bruik van uitzonderingsbepalingen in de stroomgebiedbeheerplannen
- Doel niet bereiken in 2015 maar in 2027,
- Daarna eventueel doelverlaging
- Normen als richtwaarden ipv grenswaarden
- Normen alleen voor aangewezen waterlichamen
- Normstelling op nationaal en regionaal niveau: alleen voor zover bijna zeker is dat normen worden gehaald door maatregelen waterbeheerders
- Nauwelijks doorwerking van normen in besluitvorming andere beleidsterreinen (milieu, ruimtelijke ordening, natuur)
- Het gaat niet om het halen van de doelen, maar het nemen van de voorgenomen maatregelen!??

# Het proces van planvorming

- Gedeelde verantwoordelijkheid
  - Initiatief bij voormalig V&W i.s.m. VROM en LNV
  - Bottum up (trapje op) daarna top down (trapje af)
- Ruim aandacht voor betrokkenheid bestuurders en particulieren
- Complex proces dat ook tot frustaties leidde:
  - Te grote afhankelijkheid van ander beleid (instandhoudingsdoelstellingen LNV)
  - Publieke participatie was intensief (veel tijd, geld en menskracht) en bracht (natuurlijk) niet iedereen wat werd verwacht en/of gehoopt

# Daar zijn ze!

Stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's klaar in december 2009

BKMW 2009 op tijd klaar

Complimenten!!! (al is het zeker nog niet perfect)

Voorbeelden inhoud:

Kierbesluit (Haringvlietsluizen): internationaal en nationaal noodzakelijk ter verbetering ecologische kwaliteit

Ecologische verbindingzones: combineren waterdoelen met natuurdoelen met als probleem dat natuurmaatregelen als waterdoelen en -maatregelen in waterplannen zijn opgenomen, onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling

# Crisis

Ambitieniveau voor linkse hobby's als ecologie wordt drastisch teruggeschroefd (veiligheid staat voorop)

Er komt minder geld beschikbaar voor de uitvoering van het maatregelenprogramma

## Voorbeelden bezuinigingen:

Kierbesluit

Nitraatrichtlijn (motie Snijder, roep om differentiatie)

Monitoringprogramma's (kan het een onsje minder, als de derogatie maar niet in gevaar komt)

Ecologische verbindingzones (misschien kan het zonder de natuurdoelen wel goedkoper terwijl het resultaat wel wordt bereikt)

# Kan dat zomaar? (I)

## De aard van de verplichtingen

Hangt af van de aard van de verplichtingen:

Resultaatsverplichting tav doelen en maatregelen? Nee

Inspanningsverplichtingen: Ja, mits alles wat redelijkerwijs mogelijk is wordt gedaan

Beroep op uitzonderingen? Ja, de KRW voorziet in onvoorziene situaties als een economische crisis of indien ecologische maatregelen niet het verwachte resultaat opleveren

Maar: Nederland heeft zijn bij vaststellen doelen al bijna alle ruimte die de uitzonderingen bieden verbruikt!

# Kan dat zomaar?(II)

## De speelruimte

KRW biedt veel flexibiliteit ten aanzien van

- doelen,
- normen,
- te nemen maatregelen,
- in te zetten instrumenten
- te hanteren uitzonderingen

Maar:

Nederland heeft op alle fronten de ruimte die de richtlijn biedt al verbruikt (en zelfs meer dan dat)!

# Kan dat zomaar?(II)

## De problemen

Problemen:

Doelen worden niet gehaald (rechtsbescherming?)

Maatregelen niet genomen (rechtsbescherming?)

Andere beleidsterreinen springen niet bij (daar is het ook crisis)

Afwenteling problemen stroomafwaarts of stroomopwaarts ism  
stroomgebiedbenadering: grensoverschrijdende en  
internationale problemen

Plannen zijn resultaat van intensief participatieproces:  
geloofwaardigheid en vertrouwen verdwijnt

# Kan dat zomaar?(III)

## De oplossingen

Formele weg: tussentijds of in 2015 herzien stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's (maar meeste verplichtingen zijn resultaatsverplichtingen dus doelen moeten desondanks worden gehaald)

Kijken waar uitzonderingen nog oplossingen bieden (te gulzig geweest?)

Aanscherpen generiek beleid om doelen te halen en kiezen voor 'koppeling' (tegen de tijdgeest in?)

Overleg met stroomgebiedpartners (pas op voor koekjes van eigen deeg)

# Conclusie

Een juridisch verantwoorde benadering vraagt méér dan:

God zegene de greep  
Keep your fingers crossed, want de Commissie begrijpt  
het wel en andere landen hebben dezelfde problemen  
Na ons de zondvloed  
We zien wel waar het schip strandt

Uiteindelijk zal de wal het schip keren en dan krijgt 'Europa' de schuld: op veel fronten heeft het HvJ al duidelijkheid gegeven over de aard van de verplichtingen (strenger dan soms gewenst)

Dat leidt uiteindelijk tot een afname van de geloofwaardigheid van het milieu/waterbeleid en een afname van het beschermingsniveau waar gemeenschappelijk voor gekozen is.