JURIDISCHE INSTRUMENTEN VOOR DE ZOETWATERVOORZIENING

Marleen van Rijswick en Jan Robbe
Universiteit Utrecht

"Maar men moet beseffen
dat strijd algemeen is,
dat recht tweestrijd is en
dat alles tot stand komt
door tweestrijd en noodzaak."

Herakleitos

Onderzoek in opdracht van RWS Waterdienst ten behoeve van het Deelprogramma Zoetwater

september 2011

Samenvatting

Klimaatverandering noodzaakt tot overdenking en eventueel herschikking van de bestaande verdeling en het gebruik van natuurlijke bronnen, waaronder zoet water. De zorg voor de zoetwatervoorziening is niet alleen een taak van de overheid maar ook van particulieren en daarmee van de samenleving als geheel.

Als lid van de Europese Unie is Nederland niet geheel vrij in de wijze waarop zij omgaat met klimaatverandering, waterschaarste en droogte. Het waterbeheer is in vergaande mate in Europese richtlijnen vastgelegd, waaronder de Kaderrichtlijn water, en er is sprake van een gedeelde rechtsorde, waarbij het Europese recht altijd voorrang heeft op het nationale recht. Ook uit internationale verdragen vloeien verplichtingen voort zorg te dragen voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, te zorgen voor voldoende veilig en schoon water en te zorgen voor het behoud van natuur en biodiversiteit, waarbij de zoetwatervoorziening een belangrijke rol speelt. Zowel het Europese als het nationale recht kennen voldoende instrumenten om de hoeveelheid zoet water te beschermen, te reguleren en te verdelen. Ook biedt de wetgeving voldoende flexibiliteitsmechanismen om de regulering aan te passen aan veranderende omstandigheden. Of en op welke wijze de bestaande instrumenten worden toegepast, is een politiek-bestuurlijke keuze. De uitkomst van de discussie hoe en door wie zorg gedragen moet worden voor de zoetwatervoorziening is sterk afhankelijk van de politieke theorie die aan de gemaakte keuze ten grondslag ligt en kan niet alleen met behulp van een technisch- juridische benadering beantwoord worden.

Een prealabele eis in dit verband is die van transparantie en directe betrokkenheid bij de besluitvorming. Dit dient de legitimiteit en de effectiviteit van de besluitvorming. De belangrijkste te beantwoorden vragen zijn die naar

- het doel van de als gevolg van de klimaatverandering noodzakelijke adaptatie,
- het bepalen van de reikwijdte van de zoetwatervoorziening als publieke taak,
- welke reguleringsinstrumenten moeten worden gekozen,
- op welke grondslag de financiering wordt gebaseerd en
- of het zoetwatervraagstuk centraal of regionaal moet worden gestuurd.

De zorg voor de zoetwatervoorziening betreft in essentie de verdeling van schaarse gebruiksrechten over verschillende belanghebbenden. Deze verdelingsvraag kan worden beantwoord aan de hand van een stappenplan:

- wat is de beschikbare hoeveelheid water,
- welke belangen moeten in ieder geval worden beschermd en
- met behulp van welke instrumenten moet de verdeling plaatsvinden?

Het gebruik van een juiste mix van verschillende instrumenten, zowel feitelijke als juridische, is hierbij aangewezen, omdat alleen op deze manier een effectieve benadering mogelijk is. Kennisname en analyse van instrumenten die in het buitenland worden gebruikt, laat zien dat vele daarvan ook al mogelijk zijn in Nederland, al dan niet na kleine aanpassingen van de nationale regelgeving. Van sommige andere buitenlandse instrumenten moet echter worden vastgesteld dat zij niet in de Nederlandse cultuur passen.

Een evaluatie van de Top 10 van maatregelen genoemd in het Deltaprogramma leert dat een duidelijke analyse van de vraag voor welk belang bepaalde maatregelen worden genomen, ontbreekt. Dat geldt ook voor een motivering waarom de overheid de meeste maatregelen neemt, een verantwoording waarom de meeste maatregelen uit de algemene middelen worden gefinancierd en argumenten waarom de gekozen mix van instrumenten de juiste is. Ook aan enkele juridische vragen wordt voorbij gegaan.

Aanbevolen wordt om de verdeling in plannen concreter en transparanter te maken. Ook de verdelingssystematiek lijkt aanpassing te verdienen. Voorts zou de vergunningaanvraag als kader voor de beslissing daarop moeten kunnen worden verlaten en zouden om een groter adaptief vermogen te kunnen bereiken vergunningen niet meer voor onbepaalde tijd moeten worden verleend. Bij de financiering zou het profijtbeginsel een grotere rol kunnen worden toebedeeld, ten koste van het solidariteitsbeginsel. Tot slot is niet zonder meer duidelijk waarom de zorg voor de zoetwatervoorziening vrijwel uitsluitend een overheidstaak zou moeten zijn.

1. Inleiding

1.1 Klimaatverandering als aanleiding voor verandering

Klimaatverandering noodzaakt tot overdenking en eventueel herschikking van de bestaande verdeling en het gebruik van natuurlijke bronnen. Zoet water is daar een voorbeeld van. Een herschikking van beschikbare watergebruiksruimte of financieringsverplichtingen tussen verschillende belanghebbenden kan op weerstand stuiten. Hetzelfde geldt voor het aanpassen van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden of tussen overheden en private partijen. Bij een beoordeling van het juridisch instrumentarium voor de zoetwatervoorziening kan men niet volstaan met een inventarisatie van het huidige instrumentarium en suggesties voor nieuwe instrumenten. Dat zou de noodzaak van een meer fundamentele overdenking miskennen.

1.2 Water en waterrechten

Water is in Nederland een publiek goed. Nationaal en regionaal water is van de nationale en regionale overheid. Er is ook particulier water, bijvoorbeeld in vijvers. Regulering van het gebruik van water is echter mogelijk bij zowel water als publiek goed, als water als privaat goed, zo is de Waterwet in beginsel van toepassing op alle water. Op dit moment bestaat er geen afdwingbaar recht op zoet water, niet in het internationale, Europese en ook niet in het Nederlandse recht. Er wordt wel gepleit voor een grondrecht op een bepaalde hoeveelheid drinkwater en water voor sanitaire voorzieningen, en recent heeft zowel de Europese Unie als de Nederlandse regering dit beperkte recht op zoet water erkend.[1] De uitwerking van dit recht vindt plaats in gewone wetgeving, nu de overheid zich de zorg aantrekt voor de zoetwatervoorziening. Deze betrokkenheid van de overheid vloeit voort uit (art. 21 van) de Grondwet, maar blijkt ook uit de Waterwet, in het bijzonder artikel 2.1. Dat de overheid zich de zorg voor voldoende schoon water in tijden van waterschaarste aantrekt wil echter niet zeggen dat de overheid er voor dient te zorgen dat iedereen en alle functies te allen tijde over een onbeperkte hoeveelheid (gratis) zoet water moeten kunnen beschikken. Bij schaarste zal iedereen zich aan moeten passen.

1.3 Water: een zorg van overheid en particulieren

De zorg voor de zoetwatervoorziening is niet alleen een taak van de overheid maar ook van particulieren en daarmee van de samenleving als geheel. De wijze waarop de samenleving omgaat met klimaatverandering en de daarbij behorende onzekerheden en noodzakelijke veranderingen, vraagt om een brede maatschappelijke discussie over de rol van de overheid en de belangen die de

[1] H. van Rijswick, Searching for the Right to Water in the Legislation and Case Law of the European Union, in: H. Smets (ed.), The right to drinking water and sanitation, Implementing a new human right in Europe, Academie de l ' eau, n.n.g.; H. van Rijswick, Improving the Right to Water in the Netherlands, in: H. Smets (ed.), The right to drinking water and sanitation, Implementing a new human right in Europe, Academie de l'eau, nng.

samenleving gezamenlijk wenst te beschermen.[2] Deze discussie dient bij voorkeur zowel centraal als regionaal en lokaal te worden gevoerd. Actieve betrokkenheid van alle belanghebbenden kan het draagvlak voor noodzakelijke maatregelen vergroten en is ook verplicht gesteld in verschillende internationale verdragen en Europese richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn water (verder KRW).

1.4 Een gedeelde rechtsorde: Nederland als lid van de Europese Unie

Nederland maakt deel uit van de Europese Unie en dat betekent dat Nederland niet geheel vrij is in de wijze waarop zij omgaat met klimaatverandering, waterschaarste en droogte. Er is sprake van een gedeelde rechtsorde, waarbij het Europese recht altijd voorrang heeft op het nationale recht. Het waterbeheer is ook in vergaande mate in Europese richtlijnen vastgelegd. Alvorens dieper in te gaan op nationale aspecten van de zoetwatervoorziening, worden daarom eerst de Europese randvoorwaarden geschetst waarbinnen het Nederlandse beleid verder uitgewerkt kan worden.

[2] Zie met verdere literatuurverwijzingen Catrien Termeer, Art Dewulf, Helena van Rijswick, Arwin van Buuren, Dave Huitema, Sander Meijerink, Tim Rayner and Mark Wiering, The Regional Governance of Climate Adaptation: A Framework for Developing Legitimate, Effective and Resilient Governance Arrangements, *Climate Law* 1 (2011) 1-21, DOI 10.3233/CL-2011-032, IOS Press.

2. Internationale en Europese verplichtingen

Uit internationale verdragen en Europese richtlijnen vloeien verplichtingen voort zorg te dragen voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen, te zorgen voor voldoende veilig en schoon water en te zorgen voor het behoud van natuur en biodiversiteit. De zoetwatervoorziening speelt hierbij een belangrijke rol. In Europese richtlijnen worden eveneens instrumenten voorgesteld waarmee aan bovengenoemde verplichtingen kan of moet worden voldaan. Er is onderzoek gedaan naar de juridische bescherming van schaars zoet water, de rechtvaardige verdeling daarvan en de vraag of Europese en nationale instrumenten voldoende flexibiliteit bieden om de vraag en de regulering aan te passen indien er sprake is van gewijzigde omstandigheden of inzichten.[3] De algemene conclusie van die studies is dat zowel het Europese als het nationale recht voldoende instrumenten kennen om de hoeveelheid zoet water te beschermen, te reguleren en te verdelen. Ook biedt de wetgeving voldoende flexibiliteitsmechanismen om de regulering aan te passen aan veranderende omstandigheden. Het is natuurlijk een politiek-bestuurlijke keuze of en op welke wijze de bestaande instrumenten worden toegepast.

Een uiterst belangrijke richtlijn die relevant is voor de zoetwatervoorziening, is de Kaderrichtlijn water. Deze komt uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 9.

[3] A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswick (2009) *Klimaatverandering en de bescherming van schaars water: regulering van watergebruik bij watertekorten in het Europese en Nederlandse waterrecht*, in: N. Teesing (red.), Juridische aspecten van Klimaatverandering, Vereniging voor milieurecht, 2009/1, BJU 2009, pp. 79-96; Rijswick, H.F.M.W. van, De verdeling van schaarse waterrechten, in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (eds.), *Schaarse publieke rechten*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158 Zie voorts C.W. Backes, A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswick, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water, en natuur, Universiteit Utrecht, 2011, www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

3. Politiek theoretische grondslag bepaalt de motivering voor overheidshandelen bij de zoetwatervoorziening

3.1 Inleiding

De uitkomst van de discussie hoe en door wie zorg gedragen moet worden voor de zoetwatervoorziening is sterk afhankelijk van de politieke theorie die aan de gemaakte keuzes ten grondslag ligt[4] en kan niet alleen met behulp van een technisch juridische benadering beantwoord worden. Inzicht in de beweegredenen waarom bepaalde belangen worden beschermd kan ook het draagvlak voor maatregelen vergroten, omdat er een goede motivering voor de besluitvorming aan ten grondslag ligt. In Nederland wordt het beleid van oudsher gebaseerd op een mix van liberalisme en communitarisme als leidende politieke theorieën. Het Europese recht is vanzelfsprekend gebaseerd op een bredere en meer gevarieerde grondslag, omdat beleid wordt gemaakt door meerdere lidstaten met elk hun eigen politiek-historische traditie. Maar ook in Europa hebben liberalisme en communitarisme een grote betekenis. Voor de zoetwatervoorziening betekent dit dat zowel rechten van individuen worden beschermd, als algemene waarden als behoud van de sociale omgeving en de bescherming van water als een natuurlijke hulpbron.

3.2 Libertair en liberaal gedachtegoed

Het liberalisme is ontstaan als een reactie op de klassieke libertaire politieke theorie, die uitgaat van een zeer beperkte overheidsbemoeienis, en waarbij de nadruk sterk ligt op zelfbeschikking en de bescherming van private eigendom. Bescherming van publieke belangen past daar slechts in voor zover ze private eigendom beschermen. Invoering van een systeem van verhandelbare waterrechten zou goed in deze benadering passen. Het zogenaamde *Free market Environmentalism* suggereert publieke goederen te privatiseren, in de verwachting dat deze dan beter beschermd zullen worden. Terugtrekkende overheidsbemoeienis uit het natuurbeleid en privatisering van bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening zijn maatregelen die bij deze politieke theorie passen. Het *liberalisme* kent wel het uitgangspunt van gelijkwaardigheid wat er toe leidt dat zwakkeren in zekere mate bescherming wordt geboden, maar richt zich eveneens volledig op de zelfontplooiing van mensen. Er is daarmee eveneens een sterke nadruk op rechten, waarbij in tegenstelling tot het klassieke libertaire gedachtegoed meer aandacht is voor een eerlijke verdeling van goederen. Bescherming tegen de overheid en van klassieke fundamentele (vrijheids)rechten staat daarbij centraal. Het garanderen van een mensenrecht op water is een instrument dat aansluit bij het liberale gedachtegoed, in het bijzonder wanneer een dergelijk recht niet apart wordt benoemd, maar voortvloeit uit de reeds bestaande klassieke mensenrechten. Bescherming van ecologische waarden

[4] In het kader van het Kennis voor Klimaat programma 'The governance of adaptation wordt onderzoek verricht naar de mogelijke verschuivingen van publieke belangen en de beginselen die aan klimaatadaptatie ten grondslag liggen. Zie J. Hamer, Resilience in concepts of public interest; A comparison of political-theoretical approaches, and their potential for climate-adaptation policies in the field of water management. Research paper, Utrecht University, 2011.

op zichzelf past daar in beginsel niet bij. Wel is er ruimte voor ontwikkeling en innovatie, in het bijzonder wanneer die de (individuele) mens ten goede komt.

3.3 Communitarisme als leidend uitgangspunt in het Nederlandse waterbeheer

In Nederland wordt het waterbeheer van oudsher mede gebaseerd op het communitarisme, omdat dit de samenleving en de overheid de mogelijkheid biedt meerdere publieke belangen te identificeren en daarmee te beschermen. Er is aandacht voor de sociale omgeving waar de mens nu eenmaal in leeft en deze theorie maakt het mogelijk dat de staat zich de bescherming van deze sociale omgeving kan aantrekken. De sterke overheidsbemoeienis met het waterbeheer kan mede vanuit deze politieke gedachte worden verklaard.

3.4 Gevolgen van de verschillende politieke theorieën voor de zoetwatervoorziening

Voor de zoetwatervoorziening biedt het communitarisme een motivering om in agrarische gebieden de zoetwatervoorziening op peil te houden, zodat de bestaande sociale structuur gehandhaafd kan blijven. Dat is een andere motivering dan een libertair zou gebruiken, die erop zou wijzen dat eigendomsrechten worden beperkt (wat het geval zou zijn als water privaat bezit is) of een liberale motivering, die de nadruk zou leggen op herverdeling en eventueel het recht gecompenseerd te worden. De christelijke gedachte van het rentmeesterschap sluit ook bij het communitarisme aan. In beginsel kan ieder willekeurig belang in aanmerking komt als publiek belang te worden gekwalificeerd, en dat is de reden dat ook het milieubelang in deze benadering als zelfstandig te beschermen waarde door de staat kan worden aangemerkt en beschermd. Dit vindt men bijvoorbeeld terug in de preambule van de Kaderrichtlijn water waar staat dat water geen gewone handelswaar is, maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden. De considerans van de Waterwet verwijst expliciet naar de zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu en werkt dit nader uit in doelstellingen die zowel betrekking hebben op rechten als water als algemeen te beschermen waarde.

3.5 Het belang van besluitvormingsprocessen

Als ieder belang een publiek belang kan zijn, is het van wezenlijk belang hoe de besluitvorming over de inhoud van de verschillende publieke belangen tot stand komt, evenals de wijze waarop, door wie en de mate waarin deze publieke belangen worden beschermd. Als de overheid – zoals in Nederland – de zoetwatervoorziening ziet als een publieke taak en daarbij zowel fundamentele rechten, eigendomsrechten, economische activiteiten (landbouw, industrie, scheepvaart, visserij, recreatie) als de natuur (inclusief biodiversiteit en de ecologische kwaliteit van water) wil beschermen, vraagt dat om actieve en inhoudelijke betrokkenheid van de samenleving (via democratische verkiezingen, participatie en inspraak) bij de keuze van maatregelen en instrumenten. Daarvoor is ook noodzakelijk dat voor- en nadelen van verschillende mogelijkheden duidelijk zijn. In zijn algemeenheid kan dus niet worden aangegeven wat de ‘goede’ instrumenten zijn om de zoetwatervoorziening veilig te stellen. Wel kan worden aangegeven welke juridische instrumenten goed of beter aansluiten bij een visie op de rol die de overheid bij adaptatie aan klimaatverandering wenst te hebben.

> Voor zover zou kunnen worden betoogd dat zoetwatervoorziening ten behoeve van natuur, ecologie of biodiversiteit niet meer in het huidige tijdsgewricht past, moet worden bedacht

dat hier op een hoger overheidsniveau – in internationale verdragen en Europese natuur- water- en milieurichtlijnen al dwingende en verplichtende afspraken zijn gemaakt. Flexibiliteit en differentiatie bestaan hieromtrent wel ten aanzien van het overheidsniveau en het soort maatregelen dat wordt genomen en soms zelfs ten aanzien van de vraag in welk gebied maatregelen worden genomen, maar het nakomen van de afspraken zou niet ter discussie behoren te staan.

4. “De” overheid en “de” particulier bestaan niet

4.1 De overheid

‘De overheid’ bestaat niet. Er is altijd sprake van meer overheden, waarbij elke overheid vaak een eigen visie op de oplossing van het klimaatprobleem heeft. Ook het begrip ‘particulieren’ is te breed om zonder meer als uniform begrip gebruikt te worden. Zo bestaat ‘de overheid’ uit de Europese Unie, de rijksoverheid (nog te onderscheiden in de formele wetgever, de regering en bijvoorbeeld een minister met specifieke uitvoeringsbevoegdheden op het terrein van de watervoorziening), provincies, gemeenten en waterschappen. Zij dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de bewoonbaarheid van het land, de volksgezondheid, het milieu, de voedselvoorziening en economische ontwikkeling, maar hebben daarin niet alleen een eigen rol, met eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden, maar soms ook eigen ideeën over de rol van de overheid en de belangen die bij voorkeur bescherming dienen te genieten. Het Nederlandse waterbeheer wordt heden ten dage sterk gekleurd door begrippen als ‘samenwerking’, ‘gedeelde verantwoordelijkheden’ en ‘ vertrouwen’. Men dient zich echter te realiseren dat niet iedere – democratisch gekozen – overheid dezelfde visie heeft op de uitoefening van de haar opgedragen publieke taken en dat verschillende visies de samenwerking parten kunnen spelen. Daar komt bij dat zeker wanneer er Europees recht in het geding is, dit zorgt voor dwingende verplichtingen waarvan duidelijk moet zijn wie waar verantwoordelijk voor is.

> Als voorbeeld van verschillende overheidsvisies kan worden genoemd de zoetwatervoorziening in de Zuid-westelijke delta, die mede ten grondslag lag aan de perikelen rond het Kierbesluit. Een verlegging van de innamepunten is een oplossing voor de drinkwatervoorziening, maar niet voor de behoefte aan zoet water voor de landbouw. De waterschappen hebben zich in de discussie sterk gemaakt voor het landbouwbelang, de drinkwaterbedrijven voor het drinkwaterbelang, het rijk voor het veiligheids- en ecologisch belang. Tegelijkertijd kan worden aangenomen dat veel voorgenomen maatregelen die op rijksniveau worden voorgesteld om verzilting van het westen van Nederland tegen te gaan, worden genomen in het belang van de landbouw.

4.2 Particulieren

Ook ‘particulieren’ hebben – zo mag uit de voorbeelden blijken - niet een gezamenlijk en eenduidig belang. Toegespitst op de zoetwatervoorziening kunnen belangen van drinkwatervoorziening, natuur, veiligheid, landbouw, scheepvaart, huishoudens, recreatie, energie en overige industriële activiteiten met elkaar botsen en zullen keuzes gemaakt moeten worden welke belangen, op welke plaats, onder welke omstandigheden en onder welke voorwaarden voorrang krijgen.

5. Normatieve keuzes en uitgangspunten

5.1 Transparantie ter verbetering van legitimiteit en effectiviteit

De zorg voor de zoetwatervoorziening vraagt om een helder standpunt over een aantal vragen, die van grote invloed zijn op de uiteindelijke vormgeving van het beleidsinstrumentarium. Juist omdat de zoetwatervoorziening cruciaal is voor het functioneren van vele sectoren dient voor alle betrokken belanghebbenden duidelijk te zijn, wat de antwoorden op deze prealabele vragen zijn. Transparantie is hier van het grootste belang omdat dit het beleid legitimeert. Naast transparantie is directe betrokkenheid bij de besluitvorming over zowel de normatieve als de meer technisch-juridische beleidskeuzes van belang voor de legitimatie van het beleid. Legitimatie van besluitvorming is niet alleen juridisch van belang, maar draagt ook bij aan het vergoten van het draagvlak, de handhaafbaarheid en de effectiviteit van het beleid. Beleidsmatige keuzes, uitgewerkt in normen, doelen, verantwoordelijkheidsverdelingen en de meer concrete verdeling van de hoeveelheid zoetwater, zullen effectiever zijn als ze door de samenleving worden gekend en begrepen. Hierbij dient echter duidelijk te zijn dat weliswaar gestreefd moet worden naar consensus en draagvlak, maar dat het onmogelijk zal zijn het iedereen 'naar de zin te maken'. Alvorens de verschillende politiek-bestuurlijke of normatieve vragen te behandelen, moet worden opgemerkt dat het niet aan wetenschappers of juristen is om deze vragen te beantwoorden.

5.2 Adaptatie: aanpassen en herverdelen of behoud van de bestaande situatie?

Klimaatverandering vraagt dat de samenleving zich aanpast. Voldoende zoet water in Nederland, op alle plaatsen en ten behoeve van alle functies is niet langer vanzelfsprekend. Adaptatie is daarmee een noodzaak. Hier rijst een eerste belangrijke vraag. Adaptatie kan namelijk gericht zijn op het behoud van de huidige toestand en de huidige verdeling, en daarmee op de bescherming van bestaande belangen. Adaptatie kan ook gericht zijn op een nieuwe, aangepaste verdeling van zoet water. De overheid zal per sector en per regio of (stroom)gebied, een keuze dienen te maken waar het adaptatiebeleid op gericht is. Het antwoord op deze vraag zal namelijk bepalen welke instrumenten, op welke wijze kunnen worden gebruikt. Er zal echter lastig een keuze te vinden zijn waar niemand negatieve gevolgen van ondervindt.

5.3 Reikwijdte van de zoetwatervoorziening als publieke taak

5.3.1 De betekenis van de politiek theoretische grondslag

Een tweede belangrijke politieke keuze die gemaakt moet worden heeft betrekking op de reikwijdte van de overheidstaak, de publieke taak. In hoeverre is de zorg voor de zoetwatervoorziening een publieke taak? Deze vraag kan op vele manieren worden beantwoord. Dat kan op de eerste plaats door middel van de politieke theorieën die hiervoor zijn beschreven.

5.3.2 Normering voor een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen publiek en privaat

Een tweede, meer praktische benadering is het vaststellen van een minimumbeschermingsniveau dat de overheid wil bieden, bijvoorbeeld het zorg dragen voor een adequate hoeveelheid drinkwater voor een ieder (voortvloeiend uit het ook door Nederland erkende recht op water), zorg dragen dat kwetsbare natuur wordt beschermd (voortvloeiend uit internationale verdragen en Europese richtlijnen waar Nederland aan gehouden is), dat de veiligheid tegen overstromingen blijft gegarandeerd (de oudste en meest kenmerkende overheidstaak in Nederland, zonder welke het wonen in Nederland schier onmogelijk wordt en daarmee de grondslag vormt voor bijna alle andere overheidsingrijpen) , en dat wezenlijke netwerken blijven functioneren, omdat anders de samenleving ontwricht raakt. De verdringingsreeks kan als een juridisch-beleidsmatige uitwerking van deze – ook op Europees niveau aanbevolen – rangorde worden gezien.
Het overige kan men zien als een particuliere zorg en kan door middel van zelfregulering, coöperatieve actie (zoals bijvoorbeeld wordt ontwikkeld in het concept “waterhouderij”), voorlichting of regulering door middel van productnormen verder worden uitgewerkt. Het is echter ook zeer wel denkbaar, en tot dusver in Nederland gebruikelijk, dat de overheid een veel grotere rol voor zichzelf ziet. Zo draagt de overheid zorg voor de watervoorziening van burgers, maar ook van de landbouw, de scheepvaart, de industrie, recreatie et cetera.

5.3.3 De rol van regulering

Een verdergaande rol van de overheid kan vervolgens op verschillende manieren nader worden ingevuld. Zo betekent het feit dat de overheid een groter deel van de zoetwatervoorziening beschouwt als een publieke taak niet, dat geen regulering mogelijk is. Door middel van een verdelingssysteem met daarin toestemmingen (vergunningen, algemene regels) kan de watergebruiksruimte nader worden verdeeld en gereguleerd. Vergunningen en toestemmingen op basis van algemene regels kunnen worden gebaseerd op een algemeen verbod behoudens toestemming voor het gebruik (ontrekken) van een bepaalde hoeveelheid water en door middel van voorschriften kunnen meet- en rapportageverplichtingen en beschermende voorschriften worden gesteld. het verdient aanbeveling om vergunningen niet voor onbepaalde tijd te verlenen, omdat dit een bestaande herverdeling moeilijk maakt en gepaard gaat met hoge kosten voor schadevergoeding. Op dit moment is het uitgangspunt echter dat vergunningen voor onbepaalde tijd worden verleend. Een wijziging van de Waterwet op dit punt verdient aanbeveling.

5.4 Grondslag voor de financiering: solidariteit of profijt?

Een derde keuze die bepalend is voor het beleidsinstrumentarium is de vraag op welke financieringsbeginselen de zorg voor de zoetwatervoorziening moet worden gebaseerd. Ondanks dat het Europese waterbeleid in beginsel uitgaat van een volledige terugwinning van kosten van waterdiensten bij de belangrijkste sectoren, is enige nuancering en differentiatie toegestaan. De terugwinning van kosten van waterdiensten is gebaseerd op de beginselen dat de gebruiker en de vervuiler betalen. Uitgangspunt is daarmee het profijtbeginsel.

Nederland kent echter van oudsher ook het solidariteitsbeginsel als belangrijke grondslag voor de financiering van het waterbeheer. Tot nu toe worden de investeringen voor de aanleg en verbetering van primaire waterkeringen gefinancierd uit de algemene middelen, los van de vraag wie daar het

meeste profijt van heeft. Op regionaal niveau bestaat een mix van financiering gebaseerd op het profijtbeginsel en het solidariteitsbeginsel. De watersysteemheffing kent immers een solidariteitscomponent, maar differentieert in de bijdrage die belanghebbenden betalen, omdat deze afhankelijk is van het specifieke belang dat wordt behartigd en de waarde van de onroerende zaken. Heffingen voor het gebruik van grondwater zijn daarentegen direct gerelateerd aan de hoeveelheid water die wordt onttrokken, evenals de tarieven voor drinkwater, die zijn gerelateerd aan de daadwerkelijke afname en de zuiveringsheffing die is gerelateerd aan de hoeveelheid en aard van de verontreiniging.

Wij merken op dat vanuit Europeesrechtelijk perspectief een terugwinning van kosten – gebaseerd op het profijtbeginsel – uitgangspunt is, en dat bij de keuze voor financiering gebaseerd op het solidariteitsbeginsel een duidelijke motivering dringend is aanbevolen. Alleen indien er overtuigende redenen zijn waarom van het profijtbeginsel wordt afgeweken bestaat een mogelijkheid dat in strijd met het Europese profijtbeginsel kan blijven worden gehandeld, alhoewel wij die mogelijkheden beperkt achten. Alleen een beroep op de historie van het Nederlandse waterbeheer zal onvoldoende zijn. Ten behoeve van transparantie en legitimiteit naar zowel de Europese Commissie als de burger verdient het aanbeveling niet alleen aan te geven welk deel van de zoetwatervoorziening wordt gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, maar ook duidelijk te maken voor welke groepen van belanghebbenden deze keuze onaanvaardbare negatieve (financiële) consequenties kan hebben. Daarbij moet worden bedacht dat alleen financiële gevolgen geen reden zijn om niet aan het profijtbeginsel te voldoen. Toen destijds de Wvo-heffing voor het lozen van verontreinigende stoffen werd ingevoerd, had dat grote financiële consequenties voor zowel bedrijven als particulieren. Toch heeft de heffing een sterk regulerend effect gehad, is er veel geïnvesteerd in een duurzamer productie en is de waterkwaliteit dientengevolge enorm verbeterd. Aangegeven zou moeten worden waarom en in welke gevallen dat voor de zoetwatervoorziening anders zou zijn.

> Als voorbeeld kan worden gedacht aan het verhogen van het peil in het IJsselmeer als maatregel in het kader van de zoetwatervoorziening. Indien de maatregel wordt genomen ten behoeve van de landbouw in het westen van het land, dan ligt het in beginsel voor de hand deze sector niet alleen de kosten van de feitelijke uitvoering van de maatregel zelf te laten financieren, maar ook de kosten van eventuele aanpassingen aan waterkeringen rond het IJsselmeer en eventueel te betalen schadevergoedingen. Een andere keuze vraagt een extra motivering.

5.5 Centrale of regionale sturing van het zoetwatervraagstuk?

De vierde vraag betreft de keuze voor centrale of regionale regie en sturing in het zoetwatervraagstuk. De zoetwatervoorziening kan regionaal verschillende gevolgen van klimaatverandering ondervinden en dat vraagt om regionaal gedifferentieerde oplossingen. Op basis van de op de KRW gebaseerde stroomgebiedbenadering in samenhang met het Nederlandse decentralisatiebeginsel ligt het voor de hand beleid, planning en feitelijke en juridische maatregelen dan ook op deze niveaus nader uit te werken. De KRW biedt in combinatie met de Europese droogtestrategie de mogelijkheid in de (deel)stroomgebiedplannen en maatregelenprogramma's een regionale differentiatie aan te brengen. Het verdient aanbeveling van deze mogelijkheid gebruik te maken. Ook de Nederlandse omgevingsrechtelijke wetgeving (Wm, Wro, Wabo, Waterwet en Nbwet) biedt de mogelijkheid voor zowel algemene als specifieke centrale sturing waar dat nodig is en regionale uitwerking waar dat beter past binnen de gedachte van decentralisatie en de

stroomgebiedbenadering. Een en ander vraagt echter naast samenwerking om een heldere en duidelijk afgebakende bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling.

6. Schaars water, schaarse rechten? Een verdelingsvraag.

6.1 Inleiding

In de juridische literatuur bestaat meer en meer aandacht voor de verdeling van schaarse publieke rechten.[5] Ook de zorg voor de zoetwatervoorziening betreft in essentie de verdeling van schaarse gebruiksrechten over verschillende belanghebbenden. De vraag rijst met welk juridisch instrumentarium een legitieme en billijke verdeling van zoet water kan worden vorm gegeven.[6] Daarbij kan gebruik worden gemaakt van ervaringen met regelingen op andere terreinen, zoals subsidies, aanbestedingen, en andere schaarse publieke rechten, waar al langer met diverse verdelingssystemen wordt gewerkt en waar ook inmiddels de nodige Europese en Nederlandse jurisprudentie over is verschenen. Binnen het waterbeheer en de zoetwatervoorziening zijn echter ook ervaringen en instrumenten uit andere landen een bron van inspiratie, waar Nederland zijn voordeel mee kan doen. Ook bij de verdeling van schaars water kan worden gedifferentieerd naar stroomgebied, regio, en te beschermen belangen.

6.2 Randvoorwaarden voor een billijke verdeling

6.2.1 Bepaal de beschikbare hoeveelheid water: het plafond

Voor een juiste verdeling dient om te beginnen duidelijk te zijn hoeveel water in een bepaald gebied en periode beschikbaar is. Deze hoeveelheid water kan ook in de tijd (per seizoen, maar ook per jaar) verschillen. Een verdelingssysteem dient flexibel – of adaptief – genoeg te zijn om met verschillen in de beschikbare te verdelen hoeveelheid rekening te houden. De beschikbare hoeveelheid water – het plafond – dient dus per periode en eventueel per regio te worden vastgesteld.

6.2.2 Bepaal welke belangen in ieder geval worden beschermd en stel een prioritering vast

Vervolgens rijst de vraag welke belangen in ieder geval en te allen tijde prioriteit dienen te hebben in de zoetwatervoorziening, ook in perioden van droogte c.q. schaarste. De verdringingsreeks op basis van de Waterwet biedt hiervoor een goed uitgangspunt.

---

[5] F.J. van Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (eds.), *Schaarse publieke rechten*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158.

[6] Rijswick, H.F.M.W. van, De verdeling van schaarse waterrechten, in: F.J. van Ommeren, W. den Ouden en C.J. Wolswinkel (eds.), *Schaarse publieke rechten*, Boom Juridische Uitgevers, Den Haag 2011, p. 133-158 Zie voorts C.W. Backes, A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswick, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water, en natuur, Universiteit Utrecht, 2011, www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

6.2.3 Kies de juiste mix aan verdelingsinstrumenten

Feitelijke maatregelen

Een belangrijke categorieën beleidsinstrumenten betreffen het nemen van feitelijke maatregelen door overheden of particulieren. dient een onderscheid gemaakt te worden tussen het door de overheid nemen van feitelijke maatregelen ten behoeve van bepaalde sectoren of belangen, en het reguleren of stimuleren van activiteiten van particulieren die gevolgen kunnen hebben voor de zoetwatervoorziening. Ook voor het nemen van feitelijke maatregelen zijn vaak juridische bevoegdheden en instrumenten noodzakelijk. Daarbij kan door het nemen van feitelijke maatregelen – ook als deze rechtmatig zijn - sprake zijn van een verplichting onevenredige schade voor bepaalde particulieren te vergoeden. Daarentegen kan het niet nemen van maatregelen in strijd zijn met de zorgplicht die op verschillende overheden rust en eveneens leiden tot de verplichting schade te vergoeden.[7] Iedere maatregel dient daarom integraal op zijn merites te worden beoordeeld, gemotiveerd en te worden toegelicht:

- ten behoeve van welk belang wordt de maatregel genomen?
- wie gaat de maatregel financieren?
- Op welk beginsel is die financiering gebaseerd?
- wie gaat de maatregel uitvoeren (is het een overheidsverantwoordelijkheid of een private verantwoordelijkheid)
- als het ten behoeve van een sectoraal belang is, zijn er alternatieven waarbij verantwoordelijkheden anders worden verdeeld?

Gebiedsgerichte maatregelen

Algemene regels en gebiedsaanwijzingen – bijvoorbeeld op basis van de Waterwet (beschermingszones rond drinkwaterwinningen), de Wro (bescherming drinkwaterbronnen en kwetsbare natuurgebieden middels het ruimtelijk spoor), en de Wet milieubeheer (grondwaterbeschermingsgebieden) zijn geschikt voor bijzondere bescherming van bepaalde belangen.

Afspraken

Voor de waterverdeling binnen (internationale) stroomgebieden zijn verdragen, afspraken, overeenkomsten of waterakkoorden een geschikt instrument. Er bestaan dan ook afspraken met internationale stroomgebiedbeheerpartners voor een billijke verdeling van water binnen de grote rivieren. Binnen kleinere waterlopen en binnen het nationale waterbeheer zijn er afspraken (waterakkoorden) tussen waterbeheerders over de aan- en afvoer van water.

Programmatische aanpak

Voor de overige verdeling is de planmatige of programmatische aanpak een geschikt instrument. Een programmatische aanpak biedt de noodzakelijke flexibiliteit en kan voldoen aan eisen van rechtszekerheid en transparantie. Daarvoor is echter wel noodzakelijk dat plannen en programma's voldoende concreet zijn en daadwerkelijk inzicht bieden in de wijze waarop de verdeling plaatsvindt. Nu wordt in plannen wel aangegeven welke maatschappelijke functies waterlichamen vervullen, maar wordt weinig inzicht gegeven in rangorde of prioriteit. Tevens is nodig dat de plannen en

[7] HK Gilissen verricht een promotieonderzoek aan de Universiteit Utrecht naar de aansprakelijkheid van de overheid bij het wel of niet nemen van klimaatadaptatiemaatregelen. Ook de zoetwatervoorziening komt hierbij aan de orde.

programma's kunnen dienen als toetsingskader voor verdere besluitvorming. Daar ontbreekt het om dit moment evident aan.[8]

Vergunningen en algemene regels

Op dit moment is de verdeling van zoet water dat wordt gereguleerd door middel van vergunningen gebaseerd op het verdelingsmechanisme 'wie het eerst komt, wie het eerst maalt'. Dat heeft als consequentie dat er voor nieuwkomers en innovatie weinig ruimte is, want 'op is op'. Voor zover het gebruik van zoet water wordt gereguleerd door algemene regels is de toegang enerzijds vrij voor iedereen die aan de voorwaarden voldoet, maar is anderzijds weinig sturing mogelijk.

Geschillenbeslechting

Ten slotte moet worden bedacht – het hierboven opgenomen citaat van Herakleitos in gedachten – dat daar waar verdeling en herverdeling plaatsvindt, er sprake zal zijn van strijd tussen verschillende belangen. Voor conflictbeheersing en beslechting zijn vele oplossingen voor handen, variërend van overleg en arbitrage tot geschillenbeslechting door de rechter. Het is zaak, daar waar conflicten kunnen ontstaan over zoiets wezenlijks als de zoetwatervoorziening, te voorzien in een adequate geschillenbeslechting. Deze kan verschillen afhankelijk van de actoren. Geschillen tussen overheden (internationaal en nationaal) worden bij voorkeur opgelost door middel van overleg. Als het erop aankomt zal echter ook tussen staten en overheden niet aan geschillenbeslechting door de rechter kunnen worden ontkomen.[9] Waar rechten van particulieren in het gedrang zijn dient de toegang tot een onafhankelijke rechter in ieder geval verzekerd te zijn. In Nederlands is dat bij omgevingsrechtelijke vraagstukken van oudsher en bij voorkeur de bestuursrechter, maar de civiele rechter fungeert te allen tijde als vangnet. Beperking van de bestuursrechtelijke rechtsbeschermingsmogelijkheden betekent daarmee automatisch een keuze om omgevingsrechtelijke conflicten aan de civiele rechter voor te leggen. Dat zou een belangrijke verschuiving in het Nederlandse systeem van rechtsbescherming betekenen.

[8] W.M. Janse, De verdeling van schaarse waterrechten, Een nader onderzoek naar de verdeling van schaarse waterrechten op grond van de waterplannen en het systeem van vergunningverlening, Universiteit Utrecht, 2011, www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

[9] J. van Kempen verricht een promotieonderzoek naar de mogelijkheden die (decentrale) waterbeheerders hebben om aan hun Europese verplichtingen in het waterbeheer te voldoen in gevallen waar sprake is van grensoverschrijdende problemen.

7. Evaluatie van Top 10 maatregelen uit het Deltaprogramma

Kijken we naar de selectie van mogelijke maatregelen die ten behoeve van het Deltaprogramma worden onderzocht, dan kunnen we constateren dat veel van de maatregelen door overheid op verschillende niveaus zullen worden genomen. De maatregelen variëren van feitelijke maatregelen (plaatsen van bellenschermen om zoutindringing te voorkomen, gebruik van waarschuwingssystemen, vergroten inlaatcapaciteit van regionale systemen), juridische maatregelen zoals het nemen of veranderen van peilbesluiten, gevolgd door feitelijk instellen van nieuwe of flexibele peilen, afspraken tussen verschillende waterbeheerders over de aan- en afvoer van water, en gecombineerde instrumenten uit het waterspoor en het ruimtelijk spoor (aanleg waterbergingsgebieden). Slechts een zeer beperkt deel van de maatregelen wordt genomen door particulieren, zoals door de landbouw of natuurorganisaties op perceelsniveau.
Op zichzelf lijken voor de meeste voorgestelde maatregelen de benodigde juridische instrumenten voor handen, waarbij nog onderzocht kan worden wat de mogelijkheden zijn voor publiek-private samenwerking of meer marktgerelateerde instrumenten.

De voorgestelde maatregelen ontbreekt het aan:

- een duidelijke analyse ten behoeve van welk belang maatregelen worden genomen
- een motivering waarom de overheid de meeste maatregelen neemt
- een verantwoording waarom de meeste maatregelen uit de algemene middelen worden gefinancierd, met andere woorden waarom wordt afgeweken van het profijtbeginsel en welke consequenties dit voor alle partijen/burgers heeft
- een motivering waarom dit de juiste mix aan instrumenten is, waarbij wordt aangegeven of wel/niet wordt aangesloten bij Europese verplichtingen en uitgangspunten.

8. Analyse van het Nederlandse zoetwaterbeleid

8.1 Wat er is, wat er moet en wat er kan

Veel van de maatregelen die nodig zijn om de zoetwatervoorziening veilig te stellen zijn in het Nederlandse recht aanwezig en kunnen desgewenst door de diverse overheden worden ingezet. Wanneer het gaat om de reikwijdte van de publieke taak, de wijze van financiering, de vraag of maatregelen een verantwoordelijkheid van de overheid (en van welke overheid dan) of van particulieren zijn heeft de overheid een grote politiek- bestuurlijke vrijheid, alhoewel deze niet onbeperkt is. Er zal gehandeld moeten worden binnen de grenzen van rechtstatelijkheid en in overeenstemming met internationale en Europeesrechtelijke verplichtingen. Goed overheidsbestuur vraagt ook dat overheidshandelen transparant is zodat legitimiteit en accountability zijn gegarandeerd. Rechtstatelijkheid en transparantie vergroten het begrip en het draagvlak voor maatregelen, waarmee de effectiviteit van overheidshandelen wordt vergroot. Publieke participatie is daarbij een groot goed. Bedacht moet echter worden dat veranderingen in de zoetwaterverdeling grote gevolgen kunnen hebben voor bepaalde sectoren. Er zal dan ook behoefte blijven bestaan aan een controle achteraf door een onafhankelijke rechter. In onze optiek verdient het de voorkeur deze toetsing neer te leggen bij de bestuursrechter en deze toetsing mogelijk te maken bij die instrumenten die burgers raken in hun watergebruiksruimte.

8.2 Wat moet beter?

Voor een adequate en adaptieve verdeling van schaarse waterrechten is het Nederlandse juridische systeem niet bijzonder geschikt.

8.2.1 Beslissen op basis van de aanvraag

Ook is een belangrijke belemmering dat het bevoegd gezag een vergunning moet beoordelen op basis van de aanvraag. Dat betekent dat geen vergunning verleend kan worden voor (veel) minder dan is aangevraagd, of voor een bepaald percentage van de beschikbare hoeveelheid. Ook kan geen andere onttrekkingsplaats worden vergund dan is aangevraagd.

8.2.2 Vergunningen voor onbepaalde tijd

De reden hiervoor is dat in het Nederlandse omgevingsrecht en waterrecht vergunningen in beginsel voor onbepaalde tijd worden verleend en aanscherping is gebonden aan strikte vereisten. Een herverdeling van de beschikbare watergebruiksruimte is niet zonder meer mogelijk binnen het huidige vergunningensysteem.

8.2.3 Teveel gebruik is vrijgesteld

In de Waterwet en het bijbehorende Waterbesluit is veel gebruik van zoetwater vrijgesteld van de vergunningplicht en wordt ook niet gereguleerd op basis van algemene regels. Dit lijkt niet in overeenstemming met Europese verplichtingen. Het leidt ertoe dat onduidelijk blijft wie welke hoeveelheid water gebruikt en beperkt de sturingsmogelijkheden van de overheid. daarmee komt de nadruk te zeer te liggen op het nemen van feitelijke maatregelen door de overheid en financiering daarvan uit de algemene middelen.

8.2.4 Schadevergoeding bij inperking

Beperking van bestaande watergebruiksrechten is in Nederland dan ook lastig, temeer omdat bij veel herverdelingsmaatregelen schadevergoeding zal worden gevraagd.
Dat betekent vanzelfsprekend niet dat geen aanpassing mogelijk is zonder schadevergoeding te moeten betalen. Het Nederlandse systeem kent geen onbeperkt recht op gratis zoet water en aanscherpingen stuiten op minder juridische bezwaren indien dit duidelijk als nieuw beleid wordt opgenomen in beleidsplannen. Hiervoor kan verwezen worden naar het veranderde beleid ten aanzien van grondwateronttrekkingen voor laagwaardig gebruik in de jaren 80 en 90 van de vorige eeuw, waarbij in de jurisprudentie is beslist dat vergunningen aangescherpt of zelfs ingetrokken konden worden.

8.2.5 Financiering op basis van solidariteit

Het Nederlandse zoetwaterbeleid is met name gebaseerd op het solidariteitsbeginsel. Dat is niet in overeenstemming met het Europese beginsel van terugwinning van kosten voor waterdiensten. Een financieringsstelsel dat is gebaseerd op het profijtbeginsel kan een sterk regulerende werking hebben, omdat de kosten worden geinternaliseerd. Dit wordt geacht te leiden tot duurzamer gedrag, zoals het zuiniger omgaan met schaars zoetwater.

8.2.6 Nadruk op bescherming bestaande rechten en behoud huidige situatie

Op dit moment moet echter worden geconcludeerd dat in Nederland de nadruk ligt op de bescherming van bestaande rechten en daarmee op behoud in plaats van op verandering en vernieuwing welke laatste twee bij voorkeur met adaptatie samen gaan. Voor een adaptief zoetwaterbeheer verdient het overweging om een andere benadering te kiezen, die beter is toegerust voor het omgaan met onzekere en veranderende omstandigheden en meer mogelijkheden biedt voor een billijk en daarmee legitiemer en effectiever verdelingssysteem. Hiervoor is een vergelijking gemaakt met de wijze waarop andere landen hun zoetwaterbeleid vormgeven.

8.3 Slot

Hiervoor zijn de belangrijkste instrumenten uit het Nederlandse zoetwaterbeleid al kort aan de orde gekomen. In de navolgende paragraaf (9) worden deze instrumenten uitvoeriger besproken, om op die wijze in paragraaf 10 een vergelijking met het buitenland te kunnen maken.

9. Bestaande beleidsinstrumenten

9.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt uitvoeriger stilgestaan bij de verschillende bestaande beleidsinstrumenten.[10] Daarbij wordt allereerst stilgestaan bij de Kaderrichtlijn water. Daarna wordt aandacht geschonken aan de nationale normering, afspraken tussen overheden, ruimtelijke instrumenten, algemeen verbindende voorschriften, toestemmingen (algemene regels, ontheffingen en vergunningen), specifieke instrumenten ten tijde van droogte en overige – meer productgerichte instrumenten. Eveneens wordt de afstemming tussen verschillende instrumenten besproken en in worden in aparte paragrafen aspecten van handhaving en schadevergoeding behandeld.

9.2 Verplichtingen voortvloeiend uit Europese regelgeving: de KRW

Het Europese beleid voor het omgaan met waterschaarste en droogte ziet als belangrijkste middel volledige uitvoering van de KRW. De verdeling van schaars water wordt in de KRW vooralsnog niet uitgewerkt in een wettelijke normering voor watergebruik bij watertekorten of drempelwaarden voor droogte.

9.2.1 Doelstellingen en normering

De doelstellingen van de KRW voor oppervlaktewater bevatten dus geen expliciete kwantiteitsdoelstellingen, maar vereisen wel dat op termijn wordt voldaan aan een goede chemische en ecologische toestand. Voor zover deze goede toestand afhankelijk is van voldoende water, gelden er dus juridische verplichtingen om hier op adequate wijze zorg voor te dragen. Indirect worden er dus juridische eisen aan de kwantitatieve oppervlaktewatertoestand gesteld.
Voor grondwater kent de KRW we een kwantitatieve doelstelling en normering: de goede kwantitatieve grondwatertoestand (art 4 .kd1 onder b sub ii). De door de lidstaten te nemen maatregelen moeten ervoor zorgen dat alle grondwaterlichamen worden beschermd, verbeterd en hersteld, dat er een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater ontstaat, de grondwatervoorraad op peil blijft en duurzaam wordt beheerd. De goede grondwatertoestand dient te zijn bereikt in 2015. De goede grondwatertoestand ziet zowel op het bereiken van een goede chemische toestand als op het bereiken van een goede kwantitatieve toestand.
De lidstaten moeten het beleid om waterschaarste te voorkomen neerleggen in de stroomgebiedbeheerplannen (art 13 KRW).

[10] Daarbij is gebruikt gemaakt van eerdere publicaties, waaronder H.J.M. Havekes en P. de Putter (red.), Wegwijzer Waterwet, Kluwer 2011, H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, Waterrecht in Nederland, Kluwer 2010 en P.P.J. Driessen e.a., Beleids- en rechtswetenschappelijke aspecten van klimaatadaptatie, KvK rapportnr. KvK040/2011.

9.2.2 Analyse huidige toestand en gebruik

Om de juiste maatregelen te kunnen nemen moet eerst duidelijk zijn wat de huidige situatie van de waterlichamen is, welke milieueffecten er zijn ten gevolge van menselijke activiteiten en welk watergebruik er plaatsvindt. Daarom verplicht art. 5 KRW om de kenmerken van elk stroomgebied in kaart te brengen, de effecten van menselijke activiteiten op de toestand van het water te beoordelen en een economische analyse van al het watergebruik te maken.

9.2.3 Monitoring

Tevens dienen monitoringprogramma's tot stand te worden gebracht waarbij onder meer het volume en het niveau of de snelheid van stroming van oppervlaktewater wordt bijgehouden en voor grondwater dient onder meer de hoeveelheid grondwater te worden gemonitord (art. 8).

9.2.4 Verplichte maatregelen

Onder de verplichte onderdelen (art. 11 lid 3) in het maatregelenprogramma vallen de wijze van kostenterugwinning en de maatregelen die nodig zijn om een duurzaam en efficiënt watergebruik te bevorderen. Om te zorgen dat de juiste hoeveelheid water op de juiste plaats is, bestaat de verplichting maatregelen op te nemen voor de onttrekking van zoet water en de opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van registers van wateronttrekkingen en het vereiste van een voorafgaande toestemming voor wateronttrekkingen en opstuwing (art 11 lid 3 onder e). Ten behoeve van de kunstmatige aanvulling van grondwaterlichamen is eveneens een voorafgaande toestemming vereist (art 11 lid 3 onder f).

9.2.5 Terugwinning van kosten voor waterdiensten

De KRW eist de terugwinning van kosten voor waterdiensten (art 9), rekening houdend met de economische analyse van het watergebruik (art. 5). In 2010 diende het waterprijsbeleid voldoende prikkels te bevatten voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te benutten.

9.2.6 EU Commissie als mediator bij bilaterale conflicten?

Indien het niet bereiken van de KRW doelstellingen wordt veroorzaakt door problemen die niet op het niveau van de lidstaat kunnen worden opgelost – bijvoorbeeld wanneer andere staten binnen een stroomgebied maatregelen nemen die een duurzaam en efficiënt watergebruik in het hele stroomgebied in de weg staan of maatregelen nemen waardoor er voor andere landen binnen een stroomgebied onvoldoende water overblijft – kan een lidstaat dit probleem aan de Commissie voorleggen (art 12 KRW).

9.3 De verhouding tussen regels en besluiten

Verschillende wettelijke regelingen betreffen dezelfde handelingen en voorzien in besluiten met betrekking daarop. De vraag rijst dan hoe die regels en besluiten zich tot elkaar verhouden.

Wat betreft de regelgeving moet een onderscheid worden gemaakt tussen regels die op een lager bestuursniveau ingevolge een wet moeten worden vastgesteld (medebewind) en regels die de gemeenteraad of provinciale staten kunnen vaststellen met het oog op hun 'eigen huishouding' (autonomie). De verhouding tussen medebewindsregels op een decentraal niveau en hogere regels, zoals een formele wet, wordt geregeerd door de wet waarin de medebewindsopdracht is opgenomen. De 'lagere' regels mogen niet buiten het in deze wet geformuleerde kader treden. Voor

autonome regels geldt dat zij niet in strijd mogen zijn met hogere regels. Zijn het onderwerp en het motief voor vaststelling van een lagere regel dezelfde als die van de hogere regel, dan zijn de lagere regels niet rechtsgeldig, behoudens voor zover de hogere regeling aanvulling toelaat en de lagere regel daadwerkelijk aanvullend is. Is de ontoelaatbare lagere regel vastgesteld nadat de hogere regeling in werking is getreden, dan is hij onverbindend. Dateert de ontoelaatbare lagere regel van vóór de inwerkingtreding van de hogere regel, dan verliest hij automatisch zijn rechtskracht op het moment dat de hogere regeling in werking treedt.

Voor besluiten zoals een vergunning geldt dat (ook hier) het oogmerk of motief van de vergunningeis van belang is. Zo kan voor een bouwactiviteit een vergunning zijn vereist, maar is daarnaast nog een keurvergunning of –ontheffing benodigd voor diezelfde activiteit. Die twee vergunningeisen gelden dan naast elkaar, omdat het belang dat wordt gediend met de omgevingsvergunningeis (goede ruimtelijke ordening, bouwtechnische aspecten) een ander is dan het belang dat wordt gediend met de toestemmingseis in de keur (bijvoorbeeld bescherming van een waterkering). Hebben twee vergunningeisen hetzelfde doel, dan geldt de regel dat de bijzondere regeling voor de algemene gaat. Zo is een vergunningeis ingevolge het bestemmingsplan die uitsluitend is opgenomen met het oog op de bescherming van natuurbelangen niet verenigbaar met de vergunningeis die met datzelfde doel is opgenomen in de Natuurbeschermingswet. Hetzelfde geldt voor bescherming van waterbelangen in het ruimtelijk spoor en het waterspoor.

De Wabo

Ingevolge de Wabo is een groot aantal activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving omgevingsvergunningplichtig of kunnen dat zijn. Het gaat hierbij ook om activiteiten die uit een oogpunt van zoetwatervoorziening relevant zijn, zoals het uitvoeren van werken of werkzaamheden, anders dan bouwwerken. Men denke bijvoorbeeld aan drainage en het vellen van houtopstanden (waaronder bomen). Ingevolge het bestemmingsplan kan een dergelijke activiteit omgevingsvergunningplichtig zijn. Daarnaast kan dan ook nog een ‘kapvergunningeis’ op basis van een andere (gemeentelijke) regeling gelden. Beide toestemmingen maken dan deel uit van één omgevingsvergunning, maar de criteria waaraan wordt getoetst lopen wel uiteen, afhankelijk van het doel van de regeling waarop de vergunningeis is gebaseerd of het doel van de vergunningeis zelf.
De bevoegdheid om op een aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen berust in beginsel bij burgemeester en wethouders.

De Natuurbeschermingswet 1998

Bij het nemen van beslissingen inzake de zoetwatervoorziening, bijvoorbeeld bij een besluit om op een bepaalde plaats een dam te plaatsen of bij het nemen van een peilbesluit dat leidt tot een verandering van de grondwaterstand die nadelige gevolgen of kan hebben voor beschermde natuurgebieden, speelt ook de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw 1998) een rol. Dit doet zich voor als de activiteit zal plaatsvinden in een beschermd natuurmonument of gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied.

Bij Natura 2000-gebieden is het nooit van belang of de activiteit in het gebied zelf wordt uitgevoerd of niet. De Nbw 1998 is ook van toepassing op activiteiten die elders worden verricht, maar die gevolgen kunnen hebben voor zo’n gebied. Dit wordt de externe werking genoemd. Externe werking

bij beschermde natuurmonumenten is er alleen als dat bij het besluit tot aanwijzing van dat gebied is bepaald. Hierna wordt kortheidshalve gesproken over ‘schadelijke activiteiten’.

Schadelijke activiteiten mogen in beginsel alleen worden uitgevoerd als daarvoor door gedeputeerde staten (soms: de minister van EL&I) een Nbw-vergunning is verleend. Tot voor kort was de verlening van een vergunning voor een schadelijke activiteit in een beschermd natuurmonument alleen mogelijk als de zekerheid bestond dat de natuurlijke kenmerken van dit gebied niet zouden worden aangetast. Thans heeft het bevoegd gezag in alle gevallen de ruimte om niet alleen rekening te houden met de bescherming van de natuurwaarden, maar ook met economische, sociale en culturele belangen. Het genoemde enige criterium waaraan de vergunningaanvraag moest worden getoetst, is geschrapt. Er is daarom tegenwoordig (veel) meer ruimte voor activiteiten ten behoeve van de zoetwatervoorziening in een gebied dat als beschermd natuurmonument is aangewezen en die voor dat gebied schadelijk zijn.

Voor Natura 2000-gebieden geldt als gevolg van het toepasselijke Europese natuurbeschermingsrecht een strenger regime. Daar kan een vergunning in beginsel alleen worden verleend indien de initiatiefnemer voor een passende beoordeling van de (mogelijke) gevolgen heeft gezorgd en gedeputeerde staten zich op grond hiervan ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast. Zo niet, dan kan de vergunning in een aantal gevallen echter toch worden verleend, als er geen alternatieve oplossingen zijn voor het doel dat met de activiteit wordt gediend en er sprake is van ‘dwingende redenen van groot openbaar belang’. Hiertoe behoren ook redenen van sociale of economische aard. Kan de activiteit gevolgen hebben voor een zogenaamde prioritaire habitat of dier- of plantensoort, dan is het criterium strenger en kan vergunning alleen worden verleend als er geen alternatieve oplossingen zijn en de verlening gebaseerd kan worden op argumenten die verband houden met de menselijke gezondheid, de openbare veiligheid of voor het milieu wezenlijke gunstige effecten, of na advies van de Europese Commissie om andere dwingende redenen van groot openbaar belang.

Geconcludeerd kan worden dat de zoetwatervoorziening zonder meer niet snel een reden kan vormen om een Nbw-vergunning te verlenen voor een activiteit die schadelijk kan zijn voor een Natura 2000-gebied. Bijvoorbeeld dijkwerkzaamheden met het oog op de openbare veiligheid of maatregelen in het met het oog op de drinkwatervoorziening (menselijke gezondheid) zijn ons inziens evenwel wel toelaatbaar. Wordt vergunning verleend, dan zal de houder wel moeten zorgen voor maatregelen waarmee de nadelige gevolgen voor het gebied worden gecompenseerd.

Overigens geldt zowel voor beschermde natuurmonumenten als voor Natura 2000-gebieden dat geen vergunning is vereist voor zover de activiteiten zijn opgenomen in een beheerplan voor het betrokken gebied. Een (niet verplicht) beheerplan voor een beschermd natuurmonument wordt vastgesteld door gedeputeerde staten in overleg met de eigenaar(s) en de gebruiker(s). Voor Natura 2000-gebieden moet een beheerplan worden vastgesteld. Dat gebeurt eveneens door gedeputeerde staten, na overleg met de eigenaars, gebruikers en andere belanghebbenden, en na overleg met de besturen van gemeenten en waterschappen op het grondgebied waarvan het beheerplan betrekking heeft. Aangenomen moet worden dat een beheerplan voor de hier bedoelde (schadelijke) activiteiten alleen de vergunningplicht opheft voor zover over de toelaatbaarheid van die activiteit is beslist met toepassing van de criteria die gelden voor de vergunningverlening.

De bescherming van archeologische monumenten

De aanwezigheid van archeologische monumenten, die zich vaak ondergronds bevinden, is een aspect waarmee bij activiteiten ten behoeve van de zoetwatervoorziening, bijvoorbeeld graaf- en bouwwerkzaamheden, maar ook peilveranderingen, eveneens rekening moet worden gehouden. De bescherming van archeologische monumenten verloopt deels via het eerder besproken bestemmingsplan en via de band van een omgevingsvergunning voor afwijking daarvan. Bij de vaststelling respectievelijk de verlening daarvan moet het bevoegd gezag in beginsel rekening houden met in de grond aanwezige of te verwachten monumenten. Daartoe moet dan voorafgaande aan het besluit onderzoek worden gedaan (vergelijk de watertoets). Bij concrete bouwaanvragen en aanvragen voor het verrichten van werken of werkzaamheden anders dan bouwen kan eveneens een onderzoeksverplichting gelden. Indien dat door de rijksoverheid is bepaald, kunnen aan de bedoelde vergunningen ook voorschriften ter bescherming van het archeologische monument worden verbonden.

Daarnaast geldt er een aparte vergunningeis op grond van de Monumentenwet 1988. Zonder deze vergunning, waarover door de minister wordt beslist en die voor bepaalde tijd kan worden verleend, mogen beschermde archeologische monumenten niet worden beschadigd, vernield, gesloopt, verstoord, verplaatst of in enig opzicht gewijzigd. Aan de vergunning kunnen (uiteraard) voorschriften worden verbonden in het belang van de archeologische monumentenzorg. Ook kan de vergunninghouder worden verplicht om technische maatregelen te treffen waardoor monumenten in de bodem kunnen worden behouden, om opgravingen te doen (dat wil hier zeggen: om werkzaamheden te verrichten met als doel het opsporen of onderzoeken van monumenten, waardoor verstoring van de bodem optreedt), of om de activiteit te laten begeleiden doorn een deskundige op het terrein van de archeologische monumentenzorg die aan bepaalde kwalificaties voldoet. Uiteraard moet bij de beslissing op de aanvraag om de monumentenvergunning als hier bedoeld rekening worden gehouden met het belang waarvoor de vergunningeis is gesteld. Dat neemt echter niet weg dat de minister bij zijn beslissing beleidsvrijheid heeft. Hij kan dus de vergunning ook verlenen als hij op deugdelijke gronden meent dat het belang dat met de activiteit is gemoeid (in casu een activiteit ten behoeve van de zoetwatervoorziening) zwaarder moet wegen dan bijvoorbeeld de gevolgen van een beschadiging of vernieling van het archeologische monument.

9.4 Beleidsinstrumenten schematisch weergegeven

Allereerst wordt een schematisch overzicht van de instrumenten gegeven.

1. feitelijke maatregelen
2. normering (inclusief prioritering/rangorde/verdeling/peilbesluiten)
3. gebiedsgerichte en ruimtelijke maatregelen
4. programmatische aanpak
5. regulering: vergunningen, algemene regels
6. samenwerking en afspraken (internationaal en nationaal)
7. productregulering
8. schadevergoeding
9. geschillenbeslechting
10. handhaving

	Bevoegd gezag Europa, Rijk, Provincie, Gemeente Waterschap	**Actoren/** **Belangen** Veiligheid Drinkwater Energie Landbouw Scheepvaart Recreatie Natuur	**Financiering** Overheid Markt Investeringen Heffingen (watersysteem & bestemming) Subsidies Algemene belasting	**Regulering of** **Feitelijke uitvoering**	**Effectiviteit / Handhaving**	**Efficiëntie**
Water						
Plannen (beleid) Randvoorwaar-delijkVerdelings beslissingen Planning maatregelen	R/P/G/W	Alle	overheid	nvt	Plannen zijn goed om beleid te structure-ren, en verdelings-beslissingen helder in kaart te brengen Noodzakelij k is dat plannen dan voldoende concreet zijn	+ geen overdaad en goede afstemming
Normering	E, R,P,W	alle	overheid	regulering	Normering is zeer geschikt om verantwoor delijkheden duidelijk af te bakenen. Concrete normering is goed handhaaf-baar Door aanpassing van gebruiksnor men kan adaptief	++

					worden gehandeld	
Prioritering/ Verdringings-reeks	Rijk en provincie	alle	Sector en overheid	regulering	Prioritering is weliswaar duidelijk, maar leidt niet automatisch tot het zuiniger omgaan met water. Handhaaf-baarheid is onduidelijk	+
Toestemming/ verbod (permanent/ tijdelijk)	R/P/W/G	L/E/D/I/V/S	heffing	regulering	Een duidelijk en in beginsel effectief en handhaaf-baar instrument. Vaak wordt geklaagd over bestuurlijke en administra-tieve lasten	++
Algemene regels	R,P,G,W	Ro, water, milieu		regulering	Uniforme regeling met mogelijke flexibiliteit	+
Bergings-gebieden	R,G,W	alle	Investering, systeemheffing, rijksbelasting Schade-vergoeding	Regulering Feitelijke uitvoering	Geschikt als feitelijke maatregel, kan goed aanvullend werken bij toene-mende schaarste Grote rol voor de overheid zowel qua uitvoering als financiering	+

Beschermings-zones	E,R,P,W,G	D/N/V	overheid	regulering	Geschikt instrument om de zoetwatervoorziening in bepaalde gebieden zeker te stellen omdat een duidelijke prioriteit in de belangenafweging wordt aangebracht. Juridisch geschikt instrument om nadelig gebruik te beperken Handhaafbaar lijkt goed.	+
Peilbesluit/ GGOR	R,W	Alle	Overheid Watersysteem Rijksbelasting schade-vergoeding	Regulering & Feitelijke uitvoering	Vorm van juridische normering, waarbij met diverse belangen rekening kan worden gehouden. Goed handhaafbaar ondanks karakter van inspanningsverplichting Schept duidelijkheid over verantwoordelijkheidsverdeling	+/- (veel weerstand)
Verdrag	R	staten	Conform afspraak in verdrag	beiden	Nuttig instrument voor het internationale niveau, er	+

					kunnen veel aspecten in worden geregeld moeilijk handhaaf-baar	
Waterakkoord Water aan- en afvoer	R/W	alle	overheden	beide	Geschikt instrument voor waterbeheerders onderling, er kunnen veel onderwer-pen in worden geregeld, in beginsel juridisch handhaaf baar	+
Metingen/ monitoring	E,R,W,P	alle	Overheid/ privaat	Regulering Feitelijke uitvoering	Noodzakelijk en goed instrument om daadwer-kelijk watergebruik en toestand van water te kunnen beoordelen. Hoge adminsitra-tieve en bestuurlijke lasten	+
Normering producten tav watergebruik	E,R	alle	markt	regulering	Een maal voorgeschreven werkt dit goed, ook ihlv level playing field, soms te rigide, veel volledige harmoniseri ng op EU	+

					niveau, duidelijk en handhaaf-baar, weinig mogelijkheden voor aanvullende regulering door lidstaten	
Ruimtelijk (Wro)						
Bestemmings-plan	G (R/P)	Integrale afweging	overheden	regulering	+	-
zonering	R/P/G	Specifieke belangen (drinkwater natuur)	overheden	regulering	+	+
Gebruiksvoor-schriften	R,P,G	alle	particulieren	regulering	+	+
watertoets	R,P,G	alle	overheid	Advisering/ regulering	Zwak juridisch instrument, gebaseerd op samenwer - king en advisering, garandeert niet dat daadwerk elijk voldoende met waterbelan gen rekening wordt gehouden-	-
Bergingsgebied	R/G/W	alle	overheid	regulering	Goed aanvullend instrument bij toenemen de schaarste, initiatief en uitvoering ligt bij de	+

					overheid+	
Overige berging (afkoppelen)	G	alle	Overheid, via grondexploita-tie ook privaat	regulering	idem+	+
Milieu						
Provinciale verordening	P	Alle	Overheid	Regulering	Bindend juridisch instrument, zeer geschikt als het daadwerkelijk wordt ingezet+	+
Grondwater-beschermings-gebieden	P	drinkwater	overheid	regulering	Goed instrument, waar goede ervaringen mee zijn opgedaan ihkv drinkwater bescher ming, kan worden aangevuld met gebieds-dossiers	++ ++
gemeentelijke zorgplichten	G	alle	Overheid/ privaat	regulering	Zwak juridisch instrument, verantwoor-delijkheids-verdeling blijft onduidelijk	+-

9.5 Normering voor de zoetwatervoorziening

9.5.1 Inleiding

Wetten kunnen inhoudelijke doelstellingen bevatten die zijn geconcretiseerd in normen. Voorbeelden zijn normen in de Waterwet voor waterveiligheid: de dijkringen met de bijbehorende overschrijdingskansen en normen voor de chemische en ecologische waterkwaliteit van oppervlaktewater en grondwaterlichamen, die voortvloeien uit de KRW. Voor de regionale wateren kunnen de provinciale verordeningen en plannen normen bevatten, bijvoorbeeld met betrekking tot wateroverlast.

9.5.2 Normen in de KRW

Met betrekking tot de zoetwatervoorziening in Nederland is slechts een beperkt aantal normen van toepassing. De KRW bevat een expliciete norm voor grondwaterkwantiteit (art 4 .kd1 onder b sub ii). De lidstaten moeten ervoor zorgen dat alle grondwaterlichamen worden beschermd, verbeterd en hersteld, dat er een evenwicht tussen onttrekking en aanvulling van grondwater ontstaat, de grondwatervoorraad op peil blijft en duurzaam wordt beheerd. De goede grondwatertoestand dient te zijn bereikt in 2015.
Voor oppervlaktewater bevat de KRW geen expliciete kwantiteitsnormen, wel kan de verplichting te voldoen aan een goede ecologische toestand gezien worden als een indirecte verplichting ook hier te zorgen voor een goede kwantitatieve toestand.

9.5.3 Prioritering

In Europese beleidsdocumenten voor adaptatie aan klimaatverandering en droogte wordt voorgesteld een rangorde in te stellen voor het gebruik van zoet water. De Nederlandse verdringingsreeks, die in de Waterwet voor het eerst juridisch is vastgelegd, geeft de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. Door op voorhand een rangorde van behoeften vast te stellen voor de verdeling van water, wordt zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden voor het geval de gebruikelijke hoeveelheid water niet meer beschikbaar is. De Waterwet verbiedt niet dat provincies voor hun eigen gebied normen voor de zoetwatervoorziening opstellen, voor zover dit niet leidt tot afwenteling of problemen met overkoepelende regelgeving zoals de KRW. Tot op heden hebben provincies dit niet gedaan. Omdat provincies overheidslichamen zijn die behoren tot de algemene democratie, zijn het de provincies die dit soort normen zouden moeten stellen, en niet de waterschappen, die vanwege hun beperkte taakstelling functioneel decentrale overheidslichamen zijn.

Verdringingsreeks

Nieuw in de Waterwet is de wettelijke basis voor de zogenaamde verdringingsreeks. De wettelijke verdringingsreeks sluit nauw aan bij de vroegere beleidsmatige reeks. Art 2.1 Waterbesluit geeft de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater (zie figuur …)



Door op voorhand een rangorde van behoeften vast te stellen voor de verdeling van water, wordt zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid geboden voor het geval de gebruikelijke hoeveelheid water niet meer beschikbaar is. De verdringingsreeks geldt voor alle wateren. De landelijke reeks, zoals die in het Waterbesluit is opgenomen, dient dus in acht te worden genomen door alle waterbeheerders. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat de reeks doorwerkt in situaties waarin in een andere dan de eigen regio een watertekort heerst en die andere regio afhankelijk is van water dat volgens de natuurlijke waterloop via de ene regio naar de andere regio wordt aangevoerd. Indien bv. in Groningen een tekort optreedt, terwijl het IJsselmeer nog voldoende water bevat om dit aan te vullen, is de waterbeheerder in Friesland verplicht dit water ook door te voeren naar Groningen. De verdringingsreeks kan ten dele (voor de belangen onder 3 en 4) op regionaal c.q. provinciaal niveau verder worden uitgewerkt. De verdringingsreeks ziet vooralsnog alleen op de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. Wel is voorzien in de mogelijkheid de reeks ook van toepassing te verklaren op grondwater. Dit kan geschieden bij provinciale verordening (zie art. 2.9, tweede lid, Waterwet).

Voor Rijkswateren is de Minister van I&M degene die een tekort aan rijkswater constateert. In de praktijk laat de minister zich in situaties van (dreigende) watertekorten adviseren door een ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW). De LCW komt bijeen zodra de afvoeren van de Rijn of de Maas onder een bepaalde waarde komen, of indien er bovenregionale watertekortproblemen ontstaan. De LCW adviseert over de interpretatie van de feitelijke omstandigheden en over de verdeling van het beschikbare water over de verschillende watervragende functies, waarbij zij ook de kwaliteit van het water in ogenschouw neemt. Ook waterkwaliteitsproblemen, inclusief problemen met de watertemperatuur, als gevolg van aanhoudende droogte en warmte kunnen aanleiding vormen voor de LCW om bij elkaar te komen.

Watertekorten kunnen ook regionaal voorkomen zonder dat er al een tekort is aan rijkswater. Het is aan de beheerder van het regionale systeem te constateren of er een tekort is in zijn regio. Wel is het zo dat als er een tekort wordt geconstateerd, het nog beschikbare water zal moeten worden verdeeld volgens de rangorde zoals bepaald in de verdringingsreeks.

Doordat het water op grond van de rangorde in de verdringingsreeks wordt verdeeld kan schade geleden worden. Vergoeding van deze schade zal niet snel aan de orde zijn. Allereerst is door de wettelijke verankering duidelijk en voorzienbaar voor de belanghebbenden hoe het water wordt verdeeld ten tijde van tekorten. Hierop kunnen zij anticiperen. Daarnaast is niet het handelen van de beheerder oorzaak van de schade, maar een natuurgebeurtenis. De beheerder handelt zoveel mogelijk schadebeperkend, volgens de wettelijk voorgeschreven manier. Hierdoor maakt een

verzoek om schadevergoeding als gevolg van het toepassen van de verdringingsreeks geen grote kans van slagen. Jurisprudentie zal in de komende jaren meer duidelijkheid moeten scheppen.

9.5.4 Peilbesluit

De Waterwet stelt in artikel 5.2 dat een beheerder in daartoe aan te wijzen gevallen verplicht is een peilbesluit vast te stellen voor oppervlaktewater of grondwaterlichamen onder zijn beheer. In een peilbesluit worden waterstanden of bandbreedten waarbinnen waterstanden kunnen variëren zoveel mogelijk gehandhaafd. De Waterwet maakt het in art. 5.2 mogelijk dat ook voor grondwaterlichamen peilbesluiten worden vastgesteld. De gevallen waarin een peilbesluit voor grondwaterstanden dient te worden vastgesteld worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening. Van deze mogelijkheid is vooralsnog geen gebruik gemaakt. Wel wordt door de waterbeheerders, in nauw overleg met de betrokken partijen gewerkt aan het vaststellen van een Gewenst Grond- en Oppervlaktewater regime (GGOR).

9.5.5 Gewenst Grond- en oppervlaktewaterregime GGOR

Voor de uitoefening en waarborging van de door de provincie vastgestelde gebiedsfuncties in het landelijk gebied (met bijbehorende natuurdoelen) is een doelmatig peilbeheer voor zowel oppervlakte- als grondwater een belangrijke voorwaarde. Om de waterpeilen goed af te stemmen op deze ruimtelijke functies stellen waterschappen zogenaamde gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) op. Een GGOR geeft een beschrijving van het gewenste grond- en/of oppervlaktewaterpeil[11] afgestemd op de aanwezige functies in een bepaald gebied.
In het GGOR wordt tevens bepaald welke maatregelen moeten worden genomen om het gewenste waterregime te (kunnen) realiseren. Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen de functie natte natuur en overige gebiedsfuncties, waarbij de prioriteit ligt bij natte natuur (TOP-gebieden en Natura 2000-gebieden).[12] Het GGOR wordt door het waterschap opgesteld in overleg met lokale en regionale belanghebbenden. Mede als resultaat daarvan wordt een afweging en een vertaling gemaakt naar het gewenste waterregime. Zodoende maakt een zogenaamd ‘gebiedsproces’ onderdeel uit van de GGOR-procedure.
Het GGOR heeft geen formeelwettelijke grondslag.[13] Het vindt haar basis in het NBW(-Actueel) respectievelijk in het provinciale water(huishoudings)plan en het regionale waterbeheersplan dat overeenkomstig de in het NBW(-Actueel) neergelegde afspraken de beleidskaders voor het GGOR moet bevatten. Het GGOR geldt zodoende als toetsingskader voor het vaststellen van peilbesluiten, en ook voor het beslissen op vergunningaanvragen op grond van de Waterwet. Toch is het waterschap bij de vaststelling van een peilbesluit niet volledig aan het GGOR gebonden.

[11] Er wordt een maximum- en een minimumniveau of –peil vastgesteld, waartussen het grond- en oppervlaktewater zich mogen bevinden.
[12] De lijst met TOP-gebieden is gekoppeld aan de uitvoering van de KRW, terwijl het GGOR is gestoeld op de natuurdoelen die gelden voor verdroogde gebieden.
[13] Wel is de waterbeheerder verplicht om voor daartoe aangewezen oppervlaktewater- of grondwaterlichamen onder zijn beheer één of meer peilbesluiten vast te stellen (art. 5.2 Waterwet). Peilbesluiten leveren, volgens de Memorie van Toelichting bij de Waterwet, het instrumentarium voor de aanpak ten aanzien van de gewenste grondwater- en oppervlaktewaterregimes, zoals voorzien in het NBW. Zie MvT, p. 90 (artikelsgewijze toelichting bij art. 2.8).

9.6 Gebiedsgerichte en ruimtelijke instrumenten

9.6.1 Normatieve gebiedsplannen, bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan

De Wet ruimtelijke ordening (Wro) bevat het instrumentarium voor de regeling (ordening) van het gebruik van de grond. Onder grond wordt ook water begrepen. Ook het gebruik van de ondergrond is of kan op basis van de Wro worden geregeld.[14]

Het belangrijkste instrument dat de Wro bevat is het bestemmingsplan, vast te stellen door de gemeenteraad. Een bestemming zegt voor welk doel of welke doelen een bepaald stuk grond mag worden gebruikt. Voor zover nodig in verband met die concrete bestemming wordt deze nader geconcretiseerd en geclausuleerd in de bestemmingsplanvoorschriften, die in beginsel uitsluitend verboden mogen bevatten. Uitgangspunt bij het Nederlandse stelsel van ruimtelijke ordening is dat van de toelatingsplanologie. Het bestemmingsplan bepaalt wat toelaatbaar is, maar het kan geen geboden bevatten. Dat wil zeggen dat het plan (in beginsel) niet kan verplichten tot een bepaald grondgebruik. Bedrijven en andere particulieren kunnen dus niet worden gedwongen om een bestemming te verwezenlijken. Als de overheid wel tot verwezenlijking van een bestemming wil komen, zal het daartoe andere instrumenten moeten inzetten.

Het bestemmingsplan is een onmisbaar instrument voor veel maatregelen ten behoeve van de zoetwatervoorziening. De activiteiten die vereist zijn voor bijvoorbeeld het kanaliseren van de IJssel en de Rijn, zijn alleen toelaatbaar als deze in het bestemmingsplan zijn voorzien. Datzelfde geldt voor bijvoorbeeld het leggen van leidingen. Het kan ook gelden voor het kappen van bos, als op het betrokken gebied een bestemming ‘Bos’ ligt. In dat geval is een herziening van de bestemming vereist alvorens men tot de kap kan overgaan (in geval van voorziene aanplant van nieuwe bomen ligt dat wellicht anders). Naast de toelaatbaarheid ingevolge het bestemmingsplan zijn in verreweg de meeste gevallen ook andere, meer concrete, toestemmingen vereist. Zo zal de kap van bomen ook als toelaatbaar op grond van het bestemmingsplan niet mogen plaatsvinden zonder kapvergunning. Daarnaast is voor het rooien van houtopstanden een omgevingsvergunning vereist, als het bestemmingsplan dat bepaalt.

De Wro eist dat de voorschriften die een bestemmingsplan bevat verband houden met een specifieke bestemming. Doen zij dat niet, dan zijn zij onverbindend. Een voorbeeld is een drainageverbod, al dan niet behouden omgevingsvergunning. Dit drainageverbod moet nodig zijn met het oog op de bestemming die is toegekend aan het deel van het plangebied waar drainage wordt verboden. Rust op dit gebied de bestemming ‘Agrarische doeleinden’ en is drainage daar juist goed voor, dan kan aan deze bestemming geen drainageverbod worden gekoppeld, ook niet als dat verbod wel wenselijk is met het oog op het omliggende gebied. Wil men op de gronden waar het agrarische grondgebruik plaatsvindt drainage toch aan banden leggen, dan kan dat slechts worden bereikt door aan die gronden een bestemming als ‘Agrarische gebied met bufferfunctie’ toe te kennen. Dan is het drainagevoorschrift wel nodig in verband met die bestemming.

[14] P.J.J. van Buuren, A.A.J. de Gier, T. Nijmeijer en J. Robbe, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Kluwer 2011 en M. Bonte, A. van Wezel, K. van Daal, A. de Gier, H. van Rijswick, J. Robbe en B. Schueler, *Ordening van de ondergrond, een fysiek en juridisch afwegingskader*, Hoofdrapport en bijlagenrapport, KWR Watercycle Research Institute en Universiteit Utrecht, KWR 2010.010, Maart 2010, www.centrumvooromgevingsrecht.nl.)

9.6.2 Algemene regels op grond van de Wro

Naast het bestemmingsplan zijn vooral de algemene regels die kunnen worden vastgesteld op basis van de Wro van belang. Zowel het provinciebestuur (provinciale staten) als de rijksoverheid (de Kroon) kan algemene regels vaststellen die door de gemeenteraad in acht moeten worden genomen bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een daarmee gelijk te stellen planologisch instrument op basis van de Wro, zoals een beheersverordening (in wezen een conserverend bestemmingsplan) en een omgevingsvergunning voor afwijking van een bestemmingsplan. Op provinciaal niveau worden deze regels neergelegd in een provinciale ruimtelijke verordening, op rijksniveau in een algemene maatregel van bestuur. Deze regels moeten worden onderscheiden van de vergunnigplicht vervangende algemene regels die hieronder worden besproken.

Verschillende varianten van algemene regels zijn denkbaar en komen voor. Zo kan een algemene regel met zich brengen dat de gemeenteraad moet overgaan tot een aanpassing van bestaande bestemmingsplannen, maar ook is mogelijk dat de regel zijn werking pas doet gevoelen als de gemeenteraad eigener beweging tot aanpassing van een bestemmingsplan overgaat. Een algemene regel die is vastgesteld op rijksniveau kan ook voorschriften inhouden die het provinciebestuur in acht moet nemen bij het vaststellen van een provinciale ruimtelijke verordening.

Bij de vaststelling van algemene regels kan ook het belang van de zoetwatervoorziening een rol spelen. Denkbaar is, dat de algemene regel verplicht tot de vaststelling van bestemmingsplannen waarin bepaalde vormen van grondgebruik zijn uitgesloten wegens de risico's daarvan voor de zoetwatervoorziening.[15] Andersom is het mogelijk dat een algemene regel verplicht tot het mogelijk maken van bepaalde vormen van grondgebruik ten behoeve van de zoetwatervoorziening. Dat de regels algemeen moeten zijn, laat onverlet dat zij kunnen differentiëren naar gebieden.

9.6.3 Aanwijzing van beschermingsgebieden

Bij de beschermingsgebieden gaat het in hoofdzaak om de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden, aangewezen in een door Provinciale Staten vastgestelde provinciale milieuverordening op basis van de Wet milieubeheer. Bij deze aanwijzing wordt uiteraard en per definitie gedifferentieerd naar plaats. De aanwijzing van een beschermingsgebied als zodanig heeft overigens geen betekenis. Zij verkrijgt die betekenis pas door daaraan voorschriften te verbinden die het feitelijk beschermingsregime vormen. Bij dergelijke voorschriften gaat het met name om het verbieden van handelingen die schadelijk zijn voor de kwantiteit of de kwaliteit van het grondwater, al dan niet behoudens vergunning of ontheffing. Men denke hierbij bodembedreigende activiteiten, zoals vervuilende handelingen, maar denkbaar is dat ook wateronttrekking wordt gereguleerd. Dit kan dan echter uitsluitend voor zover het gaat om toelaatbare hogere regelgeving aanvullende regels, die ook overigens (uiteraard) niet in strijd mogen zijn met de wet.

Ook het bestemmingsplan kan een rol vervullen bij gebiedsbescherming. Men zie hiervoor de desbetreffende paragraaf. Daar is ook gewezen op de mogelijke rol van algemene regels die bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen.
Gebiedsaanwijzingen kunnen ook worden aangetroffen in andere plannen dan het bestemmingsplan. Belangrijk verschil met het bestemmingsplan is dat andere plannen niet of nauwelijks juridische

[15] Zie D. Korsse en A.A.J. de Gier, Ruimtelijke bescherming van drinkwatergebieden, Tijdschrift voor Bouwrecht, 2010/4316-325.

betekenis hebben. Mits goed onderbouwd, kan ervan worden afgeweken. Aldus werken deze zogenaamde indicatieve plannen, al dan niet op een wet gebaseerd, wel in zekere mate door bij het nemen van bindende besluiten. Dat neemt niet weg dat hun (juridische) betekenis voor de gebiedsbescherming, anders dan bij de grondwaterbeschermingsgebieden en gebiedsaanwijzingen in het bestemmingsplan, gering is.

9.6.4 Keur en legger

De Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur van het waterschap tot vaststelling van de verordeningen, of keuren, die het nodig oordeelt voor de behartiging van de taken die aan waterschap zijn opgedragen. Deze bevoegdheid kan niet worden overgedragen aan het dagelijks bestuur, behalve voor zover het betreft de vaststelling van nadere regels met betrekking tot bepaalde door het algemeen bestuur in een keur aangewezen onderwerpen.

Een keur bevat algemene regels ter bescherming van waterkeringen, watergangen en bijbehorende kunstwerken. Deze algemene regels bevatten verboden, bijvoorbeeld een verbod om (bouw)werkzaamheden uit te voeren in de nabijheid van een water of een dijk, zoals de aanleg van en dam met duiker, het dempen of wijzigen van een watergang, het planten van bomen en struiken en het onttrekken van water voor beregening. Ook drainage kan in een keur worden verboden. Als de werkzaamheid onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is, kan daarvoor een keurvergunning of keurontheffing worden verleend. De bevoegdheid op een aanvraag om een dergelijke vergunning te beslissen zal in beginsel zijn toegekend aan het dagelijks bestuur van het waterschap. Het dagelijks bestuur zal dan onderzoeken of en zo ja welke de nadelige gevolgen zijn voor het water of de dijken. Worden die gevolgen als aanvaardbaar gezien, dan kan de vergunning of ontheffing onder het stellen van voorschriften die de gevolgen tegengaan worden verleend.

De Waterschapswet verplicht het algemeen bestuur ook tot de vaststelling van een legger, waarin onderhoudsplichtigen en onderhoudsverplichtingen moeten worden opgenomen. Tevens bevat de legger een kaart met daarbij behorende eisen waaraan waterstaatswerken naar omvang en afmeting moeten voldoen. Dit onderdeel van de legger is vergelijkbaar met het bestemmingsplan en de daarin opgenomen voorschriften. In geval van strijd tussen legger en bestemmingsplan gaat de legger voor. Soms is een aanwijzing in beide documenten noodzakelijk. Zo kan een waterbergingsgebied pas als zodanig gelden als de betrokken gronden zowel in de legger als in het bestemmingsplan als waterbergingsgebied zijn aangewezen.

9.6.5 Het belang van de Wet inrichting landelijk gebied voor de financiering van het gebiedsgerichte beleid

Uit een oogpunt van zoetwatervoorziening is ook de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) van belang. De Wilg bevat regels over de verdeling van bevoegdheden tussen Rijk en provincies bij de vaststelling, financiering en uitvoering van het gebiedsgerichte beleid. Onder ‘gebiedsgericht beleid’ verstaat de wet het ‘beleid, gericht op de verbetering van de kwaliteit van het landelijke gebied, in elk geval ten aanzien van natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitaliteit, milieu en water, voor zover het betreft inrichting, gebruik en beheer van daarvoor specifiek in aanmerking komende delen van het landelijke gebied, met inbegrip van de reconstructie van de concentratiegebieden, bedoeld in artikel 4 van de reconstructiewet concentratiegebieden’.

Gedeputeerde staten moeten zorgen voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid. De Minister van LNV (thans Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) en de ministers 'wie het mede aangaat' moeten zorgen voor de bevordering en de ondersteuning van de realisatie van het gebiedsgerichte beleid.

De Wilg behelst in essentie een regeling betreffende de beschikbaarstelling van gelden ten behoeve van het gebiedsgerichte beleid door het Rijk, en door en vanwege de provincies. De rijks- en de provinciale bijdrage worden vastgelegd in op basis van de Wilg te sluiten bestuursovereenkomsten tussen de ministers en gedeputeerde staten van de provincies. Deze bestuursovereenkomsten moeten worden gebaseerd op op rijks- en provinciaal niveau vast te stellen meerjarenprogramma's betreffende het gebiedsgerichte beleid. Het rijksmeerjarenprogramma moet de doelen van het gebiedsgerichte beleid bevatten. Bij de vaststelling van het rijksmeerjarenprogramma moet het rijksbeleid zoals dat is opgenomen in (rijks)structuurvisies als bedoeld in artikel 2.3 Wro in acht worden genomen, dan wel het rijksbeleid vervat in beleidsnota's die in de Tweede Kamer zijn behandeld. Wat betreft de structuurvisies is hier van belang dat de Waterwet bepaalt dat het nationale waterplan voor de ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie als bedoel in artikel 2.3 Wro is. Bij de beleidsnota's moet vooral worden gedacht aan de Nota ruimte en de Agenda Vitaal Platteland.

Het provinciale meerjarenprogramma, in beginsel vast te stellen door Provinciale Staten, bevat de bijdrage die de provincie kan leveren aan het bereiken van de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk. Ook moet het een zo nauwkeurig mogelijke raming bevatten van de kosten van de uitvoering van de voor het meerjarenprogramma benodigde middelen van het Rijk en, voor zover van toepassing, van de voor de uitvoering van het meerjarenprogramma beschikbare provinciale middelen, van door de Europese Unie of gemeenten of waterschappen ter beschikking gestelde middelen, en van door private partijen ter beschikking gestelde middelen. Bij de vaststelling van het provinciale meerjarenprogramma moet de provinciale structuurvisie in acht worden genomen. Dit impliceert dat – voor wat betreft de ruimtelijke aspecten daarvan – ook het regionale waterplan in acht moet worden genomen, omdat dit gezien de Waterwet in zoverre een provinciale structuurvisie is.

Naast de genoemde meerjarenprogramma's moet de bestuursovereenkomsten zijn gebaseerd op een indicatie door de ministers aan gedeputeerde staten van de hoogte van het beschikbare investeringsbudget, en op een voorstel van gedeputeerde staten in reactie hierop, dat inzicht geeft in welke bijdrage aan de doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk de provincie in het investeringstijdvak kan realiseren, de daaraan gerelateerde prestaties en het daarmee gemoeide investeringsbudget.

Het is uiteindelijk de bestuursovereenkomst en de daarin te verankeren prestatie-afspraken die het kader vormen voor de toekenning van de gelden. De Ministers zijn verplicht om gedeputeerde staten een investeringsbudget te verstrekken overeenkomstig de bestuursovereenkomst. De Wilg regelt vervolgens de bevoegdheid van gedeputeerde staten om ten laste van het verleende investeringsbudget verplichtingen aan te gaan door het aangaan van overeenkomsten, door het verlenen van subsidies, dan wel door op andere wijze de toegekende middelen te besteden, met dien verstande dat de aanwending van de middelen moet geschieden ter verwezenlijking van de

doelen van het gebiedsgerichte beleid van het Rijk en met inachtneming van hetgeen bij of krachtens de Wilg is bepaald.

Aanpassing van de bestuursovereenkomst is mogelijk, mits beide partijen daarmee instemmen. Onder omstandigheden kan de rijksoverheid verplichtingen voor de provincie verbinden aan een investeringsbudget. Soms ook kan de rijksoverheid de verlening van de gelden ook intrekken of ten nadele van de provincie wijzigen.

9.7 Regulering door middel van algemene regels en vergunningen

9.7.1 Algemene regels

In de memorie van toelichting bij de Waterwet wordt gesteld dat er zoveel mogelijk wordt gestreefd naar het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen. (Deze vergunningplicht opheffende algemene regels moeten worden onderscheiden van algemene voorschriften die verboden en of geboden bevatten, al dan niet behoudens vergunning of ontheffing, zoals bijvoorbeeld opgenomen in een keur (zie paragraaf 9.5.4)). Dit zorgt naar verwachting voor een verlichting van de administratieve lastendruk voor particulieren.[16] Verwacht wordt dat met de Waterwet in 25% van de gevallen de vergunning kan worden vervangen door algemene regels.

Overigens moet men zich realiseren dat de rol van vergunningen in het omgevingsrecht (afgezien van het waterrecht) steeds kleiner wordt nu meer en meer vergunningen worden vervangen door algemene regels. Daarmee neemt ook de invloed van de waterbeheerder op activiteiten die niet onder het regime van de Waterwet vallen, maar die wel van grote invloed kunnen zijn op de toestand van wateren, verder af. Algemene regels zijn er vooral voor waterkwaliteitseisen – bv. standaard bepalingen mbt. vetvangers, olie-afscheiders. De enige algemene regel voor zoetwater is de bepaling dat onttrekkingen onder de vergunningsgrens moeten worden gemeld.

9.7.2 Vergunningverlening, Ontheffing, Meldingsplicht

Een belangrijke vernieuwing in de Waterwet is de watervergunning: één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem. De watervergunning ziet daarmee op lozingen van verontreinigende stoffen, het onttrekken of lozen van water, de grondwateronttrekkingen, de infiltraties in grondwater, activiteiten die op dit moment onder de keur van de waterschappen vallen, activiteiten in rijkswateren, warmte- en koudeopslag, afvalstort in zee, en het maken van waterstaatswerken of deze te gebruiken.
Bij de vergunningverlening moet rekening worden gehouden met het Nationale waterplan, het regionale waterplan en het beheerplan van de waterbeheerder. Voorts dient een vergunning te worden geweigerd als verlening ervan zou leiden tot onverenigbaarheid met de doelstellingen van

[16] Onderzoek wijst echter uit dat dit in het waterbeheer zeker niet altijd het geval is: Duijkersloot, T., A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswick, en R. Uylenburg, Algemeen geregeld is goed geregeld, een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector, Onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat - Waterdienst, Universiteit van Amsterdam/Universiteit Utrecht, 2010. www.centrumvooromgevingsrecht.nl en A.P.W. Duijkersloot, A.A.J. de Gier, F.A.G. Groothuijse, H.F.M.W. van Rijswick en R. Uylenburg, Algemeen geregeld, goed geregeld? Een analyse van onderzoeken naar de werking van algemene regels in het licht van de doelstellingen voor de vernieuwing van het omgevingsrecht, Milieu en Recht 2011/9 (nng).

artikel 2 Waterwet (art. 6.21). Volgens artikel 6.22 Wtw kan het bevoegd gezag de voorschriften van een vergunning (ambtshalve) aanvullen of wijzigen. Ook kan de vergunning ingetrokken worden, indien er binnen drie jaar geen gebruik van is gemaakt.
Het bevoegd gezag trekt de vergunning geheel of gedeeltelijk in:

- indien de vergunninghouder daarom vraagt
- indien de handelingen niet langer toelaatbaar zijn met het oog op de doelstellingen van de Waterwet
- indien een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel een wettelijk voorschrift ter uitvoering daarvan, daartoe verplicht.

Voordat de vergunning wordt ingetrokken moet het bevoegd gezag eerst onderzoeken of niet volstaan kan worden met een aanscherping van de voorschriften. Bij het wijzigen of intrekken van vergunningen kan onder bepaalde omstandigheden sprake zijn van een verplichting tot vergoeding van de schade die de vergunninghouder daardoor leidt.

Vergunningen zijn (behoudens mogelijkheden van intrekking) in beginsel permanent, dus niet voor een bepaalde tijd. Een vergunning voor een bepaalde tijd is uitsluitend mogelijk als de wet daarin voorziet. Hiermee is niet gezegd dat elke vergunning altijd haar waarde behoudt. Dat is wel het geval bij zogenaamde duurvergunningen, bijvoorbeeld een vergunning voor het in werking houden van een inrichting. Een vergunning voor een activiteit die naar haar aard aflopend is, bijvoorbeeld de bouw van een bouwwerk, verliest haar betekenis nadat het bouwwerk is gerealiseerd. Uit een oogpunt van toezicht en eventuele handhaving behoudt de vergunning overigens ook dan betekenis, als de vraag aan de orde is of in overeenstemming met de vergunning is gehandeld.
Vergunningen zijn in beginsel overdraagbaar, behoudens in die gevallen waarin de kwaliteit van de persoon van de vergunninghouder bepalend is voor de vraag of vergunning kan worden verleend.
Het uitgangspunt bij vergunningverlening is dat degene die het eerst komt, het eerst maalt. Daarbij bestaat er in het Nederlandse omgevingsrecht een sterke bescherming van bestaande rechten.
Om ruimte voor innovatieve technieken en nieuwkomers te creëren dient het bevoegd gezag gebruik te maken van de mogelijkheid bestaande vergunningen aan te scherpen of in te trekken, maar het is onduidelijk of art. 6.22 deze reden voor aanscherping toelaatbaar acht.
Op grond van art. 6.7 Waterwet is het mogelijk een vrijstelling van de vergunningplicht op te nemen voor bepaalde gevallen. Ook kan een meldingsplicht worden opgelegd.

Oppervlaktewater

Op grond van artikel 6.5 Waterwet kan bij AmvB worden bepaald dat het verboden is zonder vergunning water te onttrekken aan of te brengen in een oppervlaktewaterlichaam.
Deze vergunningplicht is voor rijkswateren ingevuld in het Waterbesluit en de Waterregeling. Op grond van artikel 6.5 Waterwet kan bij AmvB worden bepaald dat het verboden is zonder vergunning water te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam.
Deze vergunningplicht is voor rijkswateren ingevuld in het Waterbesluit en de Waterregeling.
Vergunningplichtig is het onttrekken van meer dan 100 m3/ uur.
De vergunningplicht is pas van toepassing als de stroomsnelheid waarmee wordt onttrokken of geloosd groter is dan 0.3 m/s. Onttrekkingen uit rijkswateren zijn alleen vergunningplichtig als aan beide voorwaarden (dus én meer dan 100 m3/ uur én groter dan 0.3 m/s) wordt voldaan.

Als er voor het brengen en onttrekken van water geen vergunning is vereist, gelden wel de zorgplicht van artikel 6.18 Waterbesluit en de algemene regels van hoofdstuk 6 Waterregeling. De zorgplicht houdt in dat bij het onttrekken en brengen van water nadelige gevolgen voor de ecologische toestand van oppervlaktewaterlichamen en voor het peilbeheer zo veel mogelijk moeten worden voorkomen. Er zijn nog geen algemene regels ter uitwerking van deze zorgplicht vastgesteld.
Voor regionale watersystemen wordt het onttrekken van water geregeld op basis van de keur van de waterschappen. Inlaten van water door een waterschap, via een gemaal of inlaatwerk, is niet vergunningplichtig. De Waterwet/ het Waterbesluit spreken van vergunningplicht in het geval van onttrekken. Van onttrekken is sprake, wanneer water uit een watersysteem wordt gehaald en elders (op land, in bedrijf) gebruikt wordt. Bij inlaten gaat water van het ene watersysteem naar het andere. Dan is er geen sprake van onttrekken. Inlaten kan wel worden gereguleerd door waterakkoorden (zie hiervoor). Deze zijn in de Waterwet niet langer verplicht gesteld. Voor de bouw van inlaatwerken vanuit rijkswater zal nog wel een vergunning van het rijk nodig zijn.

Grondwater

Met de komst van de Waterwet heeft een verschuiving plaatsgevonden van de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen en infiltraties. Onder het regime van (voorheen) de Grondwaterwet waren gedeputeerde staten het bevoegde gezag voor alle grondwateronttrekkingen. Met de inwerkingreding van de Waterwet is een groot deel van deze bevoegdheid overgeheveld naar de waterschappen. Gedeputeerde staten blijven voor een beperkt aantal (maar wel de meest relevante) onttrekkingen bevoegd gezag. Artikel 6.4 Waterwet bepaalt dat het verboden is om zonder vergunning van gedeputeerde staten grondwater te onttrekken of te infiltreren in de volgende gevallen:

- Bij industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m3 per jaar;
- Voor de openbare drinkwatervoorziening;
- Voor bodemenergiesystemen (koude- en wateropslag in de bodem)

Op termijn wordt voorzien dat ook deze onttrekkingen en infiltraties onder de bevoegdheid van de waterschappen zullen vallen. De kennisopbouw en de ontwikkeling van beleid voor deze onttrekkingen en infiltraties zijn op dit moment echter nog volop in ontwikkeling, wat de voornaamste reden is om gedeputeerde staten voorlopig nog bevoegd gezag te laten zijn. De Tweede Kamer heeft er overigens op aangedrongen dat gedeputeerde staten permanent bevoegd gezag blijven.

De regulering van de andere grondwateronttrekkingen vindt plaats via de keuren van de waterschappen. In artikel 1 Waterschapswet is bepaald dat waterschappen de zorg voor het watersysteem (dat mede het grondwater omvat) als taak hebben. In de keur zijn veelal een vergunningplicht en algemene regels voor het onttrekken van grondwater en het infiltreren van water opgenomen.
Volgens artikel 6.4 tweede lid, Waterwet, kan bij provinciale verordening worden bepaald dat de vergunningplicht, waarbij de vergunningverlening dus in beginsel bij de waterschappen berust, *niet* geldt voor onttrekkingen met een debiet van maximaal 10 m3 per uur.
De Waterwet kent echter geen grondslag voor het stellen van algemene regels die de vergunningplicht *vervangen*. De *niet* vergunningplichtige grondwateronttrekkingen moeten volgens artikel 6.11 Waterwet van het Waterbesluit wel gemeld worden bij het bevoegde gezag.

In verband met bovenregionale belangen of internationale verplichtingen kan ook bij AmvB een vergunningplicht voor grondwateronttrekkingen in het leven worden geroepen (art 6.5 Wtw).

De Waterwet reguleert voor grondwaterlichamen slechts onttrekking van grondwater en infiltratie van water (met het oogmerk dit later weer te onttrekken). Voor veel van de activiteiten die van invloed zijn op de toestand van het grondwater hebben de waterschappen echter geen bevoegdheden op grond van de Waterwet. Regulering van de meeste activiteiten op het land vindt plaats op grond van andere omgevingsrechtelijke wetgeving waarin bevoegdheden zijn toegekend aan provincie en gemeente.

De bescherming van grondwater vond voorheen plaats op basis van de Grondwaterwet. De rangorde bij de vergunningverlening werd bepaald in provinciale waterhuishoudingsplannen. Daarin werd een onderscheid aangebracht tussen hoogwaardig gebruik (bijvoorbeeld de drinkwatervoorziening) en laagwaardig gebruik (bijvoorbeeld de beregening van graslanden). De rechter achtte deze beleidsmatige keuze een voldoende motivering voor het intrekken, wijzigen of niet verlenen van vergunningen. Belangrijke *jurisprudentie* betrof de verdeling van het schaarse grondwater tussen verschillende hoogwaardige en laagwaardige functies, de vraag of bestaand gebruik mag worden beperkt vanwege nieuwe beleidsinzichten, het gebruik van grensoverschrijdende grondwaterlichamen, de schadevergoedingsregeling en recenter de regulering van koude-warmteopslagsystemen.[17]

Niet alleen het onttrekken van grondwater maar ook het beëindiging van grondwateronttrekkingen leidt vaak tot flinke problemen. Grote grondwateronttrekkingen worden vaak vele decennia voortgezet; nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gedurende deze periode gaan uit van de situatie mét onttrekking. Als deze onttrekkers stoppen, ontstaan wateroverlastproblemen waarop de waterschappen vaak worden aangesproken. Daarom is in de Waterwet een bepaling opgenomen dat grote grondwateronttrekkers verantwoordelijk zijn voor de schade bij de beëindiging van deze onttrekkingen. Soms is het dan goedkoper om de onttrekking voort te zetten en via de riolering af te voeren. Voorbeelden zijn de vergunningen van Gist Brokades en Delft, waterleidingbedrijven langs de kust die vanuit natuuroogpunt hun onttrekkingen beëindigen (hetgeen leidt tot wateroverlast achter de duinen), en de textielindustrie in Twente.

Grondwater in stedelijk gebied

Voor stedelijk grondwater geldt een zorgplicht voor de gemeente (art. 3.6 Waterwet). Deze zorgplicht houdt in dat de gemeente verantwoordelijk is voor het treffen van maatregelen in het openbaar gemeentelijk gebied zodat structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk worden voorkomen of beperkt. Maatregelen hoeven alleen te worden genomen voor zover dat doelmatig is.
De zorgplicht ziet alleen op structureel nadelige gevolgen (incidentele overlast valt buiten de zorgplicht) en geldt alleen voor het openbaar gemeentelijk gebied. De eigenaar van een perceel is verantwoordelijk voor het treffen van de noodzakelijke maatregelen op zijn perceel en de daarop staande bebouwing in goede staat te houden.[18]

[17] Zie voor jurisprudentie H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswick, Waterrecht in Nederland, p.241.
[18] Zie H.K. Gilissen, H.F.M.W. van Rijswick, A.A.J. de Gier, *De kwantitatieve wateropgave in sterk verharde gebieden*, Centrum voor Omgevingsrecht en -beleid, Universiteit Utrecht, Utrecht, 2010, ISBN 978-90-78325-17-8, 55 pp. www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

De zorgplicht is het gevolg van onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling voor grondwater in stedelijk gebied. In veel gebieden hebben bewoners te kampen met problemen als gevolg van te hoge of te lage grondwaterstanden.[19] Een te lage grondwaterstand kan leiden tot funderingsschade, doordat houten paalkoppen droog komen te staan. Het was lang onduidelijk welke overheid hierop kon worden aangesproken. Voor de inwerkingtreding van de Waterwet was er geen grondwaterbeheerder. De provincie was weliswaar bevoegd gezag voor het vaststellen grondwaterbeleid en de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen en infiltraties, maar zorgde niet voor het grondwaterpeil. De waterschappen hadden slechts taken op het terrein van het oppervlaktewaterbeheer. Gemeenten waren eveneens niet verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer. Om een einde aan de situatie te maken waarin bewoners die te maken hadden met grondwaterproblemen niet wisten tot welke overheid zij zich moesten richten, is de gemeentelijke zorgplicht ingevoerd.

9.7.3 Verplichte metingen, waterboekhouding

Op grond van art. 6.7 Waterwet kunnen meet- en registratieverplichtingen en een meldingsplicht worden opgelegd voor onttrekkingen van oppervlaktewater of grondwater. In artikel 6.11 Waterbesluit en paragraaf 6.4 Waterregeling zijn de meld- en meetverplichtingen aan grondwateronttrekkingen en infiltraties geregeld. Deze bepalingen gelden voor alle grondwateronttrekkingen en infiltraties, ongeacht of zij onder de bevoegdheid van het waterschap of de provincie vallen. Bij grondwateronttrekkingen en infiltraties moet de hoeveelheid onttrokken en geïnfiltreerd water per kwartaal worden gemeten met een nauwkeurigheid van 5%. Voor kortdurende en seizoensgebonden onttrekkingen kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift bepalen dat met een hogere frequentie gemeten moet worden. Bij infiltraties moet daarnaast de kwaliteit van het te infiltreren water worden bemonsterd. De te meten parameters zijn als bijlage bij de Waterregeling opgenomen.

9.7.4 Onttrekkingsverboden, beregeningsverboden

Op grond van artikel 6.18, derde lid, Waterbesluit kan de Minster van I&M in gevallen van onmiddellijk of dreigend watertekort een algemeen onttrekkingsverbod afkondigen. Dit verbod geldt voor alle onttrekkingen uit rijkswateren, ongeacht of ze algemeen geregeld of vergunningplichtig zijn. Verschillende keuren van waterschappen kenden al een dergelijke bepaling, maar voor de rijkswateren is het een nieuw middel in de bestrijding van droogteschade.

9.8 Samenwerking en afspraken

Samenwerking en afspraken tussen overheden onderling kunnen in belangrijke mate bijdragen aan een goede zoetwatervoorziening. Deze afspraken zijn er zowel op internationaal niveau als op nationaal niveau.

9.8.1 Internationale afspraken[20]

Er is alleen voor de verdeling van het Maaswater bij lage afvoeren tussen Nederland en Vlaanderen een verdrag. In het Rijnstroomgebied zijn deze afspraken er niet op het gebied van waterkwantiteit.

[19] Zie A.A.J. de Gier, H.K. Gilissen, D. Uwamahoro en H.F.M.W. van Rijswick, Grondwateronderlast in Woerden, advies aan de gemeente Woerden, 20 april 2011, www.centrumvooromgevingsrecht.nl .
[20] Deze paragraaf is gebaseerd op informatie van @@@@

In het Maasstroomgebied is er een aantal mogelijkheden om de afvoer te beïnvloeden. De belangrijkste zijn de verdeling van het water tussen Vlaanderen en Nederland, zoals vastgelegd in het Maasafvoerverdrag, de inzet van de stuwmeren in Wallonië, en de stuwmeren in de Roer. In de Rijn is de afvoer vanuit Zwitserland niet te reguleren. De afvoeren van de noordelijk zijrivieren, als bijvoorbeeld Lippe Ruhr en Sieg, worden beïnvloed door de daar aanwezige stuwmeren. Deze geven echter een kleine bijdrage aan de afvoer vergeleken bij de afvoer uit Zwitserland.

Rijn

In het Rijnstroomgebied zijn geen internationale afspraken in relatie met laagwatersituaties. De afvoer vanuit Zwitserland wordt niet gereguleerd. Het Bodenmeer en de meren, zoals het Vierwoudstedenmeer, die via de Aare in de Rijn stromen zijn niet gereguleerd. In de hoofdstroom van de Rijn zijn er 10 stuwen in de Frans/Duits Bovenrijn ten behoeve van de scheepvaart en electriciteitsopwekking. Ze houden de waterstand op peil en laten de afvoer door. Vanaf de laatste stuw bij Iffezheim is er een vrije afstroming, waarbij Driel dan de eerste regelkraan is. De afvoeren van de noordelijk zijrivieren worden beïnvloed door de daar aanwezige stuwmeren. Echter de bijdrage van deze noordelijke zijrivieren is aanzienlijk kleiner dan de afvoer uit Zwitserland. Momenteel (eind mei) komt ongeveer de helft van de afvoer bij Lobith uit Zwitserland en de andere helft uit Duitsland. Deze verhouding is in het algemeen in de zomer verschoven naar meer dan 70% water uit Zwitserland.
Afspraken zijn er op het gebied van verontreinigingen, maar zelfs met betrekking tot temperatuur is er geen overeenkomst, hoewel er wel gegevensuitwisseling plaatsvindt (en er nu ten behoeve van het SGBP2 studies plaatsvinden om tot nadere afspraken te komen), en Duitsland zelf natuurlijk in voorkomende gevallen ook maatregelen treft betreffende waterkwaliteitsaspekten.

Maas

Nederland en Vlaanderen hebben in 1995 het Maasafvoerverdrag getekend. Dit verdrag regelt de verdeling van het Maaswater bij lage afvoeren tussen Nederland en Vlaanderen.
Er zijn verder geen internationale afspraken. Bij de Roer resulteert het huidige beheer in een minimale afvoer van ongeveer 10 m3/s, echter dat is niet op basis van een overeenkomst.

Maasafvoerverdrag

Bij lage afvoeren (ongedeelde afvoer < 130 m3/s) wordt het Maaswater verdeeld tussen Nederland (NL) en Vlaanderen (VL) volgens het in 1995 ondertekende Maasafvoerverdrag. De uitgangspunten hiervan zijn een gelijke verdeling van water tussen beide landen en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de Grensmaas. De verdeelsleutel is afhankelijk van de Maasafvoer, bijvoorbeeld bij een ongedeelde afvoer (afvoer in Monsin, Luik) tussen 60 m^3/s en 30 m^3/s gaat 10 m^3/s water naar de Grensmaas en de rest wordt verdeeld fifty/fifty tussen NL en VL, via het Albertkanaal, het Julianakanaal, de Grensmaas en de Zuid-Willemsvaart. Wanneer de ongedeelde afvoer 30 m^3/s onderschrijdt, wordt het water gelijk verdeeld tussen de Grensmaas, NL en VL. Door gebrek aan pompen op het Albertkanaal voldoet VL niet aan het Verdrag en gebruikt structureel meer water dan volgens het Verdrag is toegestaan. Nederland heeft hiermee ingestemd hiermee; de hierdoor gemaakte extra pompkosten betaalt VL terug aan NL.
Voor de bewaking van het Maasafvoerverdrag is de Werkgroep Afvoerregulering Maas (WAM) ingesteld. Hierin nemen zitting vertegenwoordigers van NL en VL; Wallonië, die geen partij van het

Verdrag is, is wel lid v/d WAM. Allerlei aspecten van het waterbeheer behoren tot het mandaat van de Vlaams Nederlandse Bilaterale Maascommissie (VNBM); de verdeling van water tussen beide landen en de laagwaterproblematiek wordt echter volledig behandeld in de WAM. De WAM informeert de VNBM.
Momenteel wordt onder begeleiding van de WAM een gezamenlijk onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om bij afvoeren groter dan 130 m3/s meer water te onttrekken uit de Maas naar het Juliana- en het Albertkanaal voor eventuele waterkrachtcentrales (WKC's). In VL wordt hiervoor een MER gemaakt; in NL is gekozen voor een haalbaarheidsstudie met publieke participatie.

Duitsland

In het Duitse stroomgebied van de Roer zijn 14 stuwmeren aangelegd met een totaal volume van 0,3 km^3, waarvan veruit het grootste de Schwammenauel is met 2/3 van dit volume. Door deze stuwmeren daalt de afvoer van de Roer in Roermond nagenoeg nooit onder 10 m3/s, wat een aanzienlijk deel van de Maasafvoer in droge perioden uitmaakt, hoewel de oppervlakte van het stroomgebied van de Roer slechts 6% van het Maasstroomgebied vormt. Ook op de Schwalm en Niers, andere Duitse zijrivieren van de Maas, zijn kleine stuwmeren aanwezig. Dankzij deze stuwmeren zijn er benedenstrooms van Roermond nagenoeg nooit problemen met watertekorten.

Wallonië

Een belangrijke rol in het waterbeheer in droge perioden vervullen stuwmeren die verschillende functies hebben. Voor de productie van drinkwater worden de voorraden van de stuwmeren van Gileppe, Eupen, Nisramont en Ry de Rome benut. In 2003 is de watervoorraad voor ca 50% verbruikt. De afvoer van de Sambre (en hierdoor ook die van de Maas) wordt versterkt door het inzetten van de watervoorraad van het stuwmerencomplex Eau d'Heure, wat resulteerde in het vergroten van het gemiddelde debiet met 4 m3/s. Er zijn echter geen afspraken met Wallonië over de inzet van de stuwmeren.

Frankrijk

In het Franse gedeelte van de Maas zijn er nauwelijks mogelijkheden om de afvoer te regelen, afgezien van beperkingen bij de inname van water, die bij lage afvoeren van kracht worden.

9.8.2 Nationale afspraken

Bestuursakkoord Water

Het Bestuursakkoord Water 2011 is een van de vijf onderdelen van het Hoofdlijnenakkoord tussen rijk en decentrale overheden over decentralisatie. Het Bestuursakkoord Water is mede opgesteld met het oog op een goede zoetwatervoorziening. Het akkoord bevat een samenhangend geheel van afspraken tussen de rijksoverheid, het Interprovinciaal overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Waterbedrijven in Nederland. Het vindt zijn basis in het Nationaal bestuursakkoord Water (2003, geactualiseerd in 2008 en met een looptijd tot 2015) en het Waterketenakkoord van 2007.

Ten aanzien van de zoetwatervoorziening als zodanig is het bestuursakkoord kort. Vastgesteld wordt dat het rijk de kaders voor de nationale watervoorziening bepaalt, welke thans is neergelegd in de

verdringingsreeks, die bij watertekorten de verdeling regelt. Aangekondigd wordt een door het rijk in het kader van het Deltaprogramma vast te stellen strategie voor de zoetwatervoorziening met een voorstel voor de verdeling van verantwoordelijkheden tussen overheden.

Hiermee is niet gezegd dat het akkoord voor het overige uit een oogpunt van zoetwatervoorziening van geen belang is. Zo bevat het ook de afspraak om de watertoets voortaan uit te voeren bij alle ruimtelijke plannen, niet alleen bestemmingsplannen en inpassingsplannen, maar ook structuurvisies. Dat is belangrijk, omdat structuurvisies, hoewel niet juridisch bindend, niet zonder juridisch belang zijn. Omdat bij concrete besluitvorming, bijvoorbeeld bij de vaststelling van een bestemmingsplan, rekening moet worden gehouden met relevante structuurvisies of onderdelen daarvan, werken zij tot op zekere hoogte door bij de inhoud van deze besluiten.

De in het Bestuursakkoord water neergelegde afspraken hebben alle betrekking op de toekomst. Het akkoord krijgt pas werkelijke betekenis als de afspraken worden nagekomen, bijvoorbeeld door middel van regelgeving en het nemen van besluiten. Juridisch gezien heeft het akkoord in beginsel weinig gewicht. Het akkoord kan (vooralsnog) niet in rechte worden afgedwongen. In dit verband is wel van belang dat in het akkoord met zoveel woorden wordt opgemerkt dat:in 2011 een verkenning plaatsvindt naar de mogelijkheden om de samenwerking tussen de betrokken partijen verder te stimuleren en af te dwingen. “Onderdeel hiervan is de voorbereiding van wetgeving voor het geval de uitvoering van de afspraken in het Bestuursakkoord Water over de waterketen onvoldoende resultaat en voortgang heeft,”aldus het Bestuursakkoord. Deze aangekondigde wetgeving dient als stok achter de deur. In aansluiting op het vorige citaat zegt het Waterakkoord: “Als de resultaten wel tijdig worden bereikt, kan inwerkingtreding achterwege blijven.” Het bestuursakkoord water moet worden onderscheiden van de waterakkoorden vastgesteld op grond van de Waterwet.

Waterakkoorden op grond van de Waterwet

Artikel 3.7 Wtw geeft regels over het waterakkoord. Dit is een bestuursovereenkomst, primair aan te gaan door de waterbeheerders. Het instrument waterakkoord was voorheen geregeld in de Wet op de waterhuishouding (Wwh). Inhoudelijk lag de nadruk in de akkoorden op de waterkwantiteit, de af- en aanvoer van water. Op grond van artikel 17 Wwh was het in daartoe aangewezen gevallen verplicht een waterakkoord te sluiten. Deze aanwijzing kon worden gedaan bij algemene maatregel van bestuur voor zover de aanwijzing geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op oppervlaktewater in beheer bij het Rijk en voor overige gevallen bij een door provinciale staten vast te stellen verordening.
Het waterakkoord in zijn huidige vorm kan ten dienste staan aan de verwezenlijking van alle doelstellingen van de Waterwet. Dit betekent dat ook afspraken mogelijk zijn over maatregelen ter beveiliging van gebieden tegen overstroming en bescherming van gebieden tegen wateroverlast, maatregelen ter bescherming en verbetering van de milieukwaliteit van watersystemen en maatregelen ter vervulling van functies die zijn toegekend aan watersystemen, waaronder de zoetwatervoorziening ten behoeve van deze functies.
De regeling van het waterakkoord is procedureel vereenvoudigd. Anders dan in de Wwh zijn in de Waterwet geen uitgebreide procedureregels meer opgenomen. Tevens is de aanwijzing van gevallen waarin een waterakkoord verplicht is, geschrapt. Bij de voorbereiding van het Waterbesluit bleek daaraan geen echte behoefte meer te bestaan. Het systeem van aanwijzing van verplichte gevallen is daarom vervangen door de verplichting om voor zover dat nodig is met het oog op een

samenhangend en doelmatig waterbeheer waterakkoorden te sluiten.
Het instrument geeft uitvoering aan het beleid zoals dat is neergelegd in de waterplannen. Het is gericht op concrete uitvoering en is daarom geen regionaal bestuursakkoord. Het akkoord is vormvrij wat betreft de inhoud. De wijze van totstandkoming is niet in de wet voorgeschreven. Toepassing van de regels uit de Algemene wet bestuursrecht draagt bij aan een zorgvuldige en transparante procedure. Het Waterbesluit en de Waterregeling geven geen nadere regels over dit instrument. Provinciale waterverordeningen kunnen wel nadere regels bevatten.
Waterakkoorden zijn bestuursovereenkomsten, en zijn dus bindend voor de partijen. Regels van interbestuurlijk toezicht zijn van toepassing. Waterakkoorden bevatten vaak bepalingen wat er gebeurt als partijen zich er niet aan houden.

9.9 Normen voor watergebruik: regulering van producten

In de EU Waterschaarste- en droogtestrategie worden door de Commissie voorstellen gedaan voor waterbesparing door regelgeving, zoals het opstellen van normen voor waterverbruikende toestellen, het opnemen van criteria voor waterefficiëntie in prestatienormen van gebouwen en het gebruik van certificeringsystemen. Hierbij is wel onduidelijk in hoeverre lidstaten nationaal vergaande waterbesparende eisen aan producten, gebouwen en infrastructurele werken kunnen stellen, zonder in strijd te komen met de vereisten die de EU ten behoeve van de interne markt stelt.[21]

9.10 Schadevergoeding

Veel van de wetgeving die hier aan de orde is geweest, bevat een eigen schadevergoedingsregeling, die het bevoegde gezag verplicht tot vergoeding van schade aan particulieren voor zover die schade is veroorzaakt door een bepaald besluit of andere handeling op grond van de betrokken wet. Deze schadevergoedingsregelingen zijn niet allemaal op dezelfde manier geformuleerd. Hoofdlijn is echter dat de schade ten gevolge van een bepaald besluit moet worden vergoed voor zover deze redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd. Voorbeelden zijn artikel 7.14 Waterwet (schade ten gevolge van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer) en artikel 6.1 Wro (schade als gevolg van bijvoorbeeld de bepalingen van een bestemmingsplan (planschade)). Het recht van belanghebbenden op schadevergoeding is niet onbeperkt. Voorzienbare schade of schade waarvan kan worden geoordeeld dat zij tot het normaal maatschappelijk risico behoort, komt niet voor vergoeding in aanmerking.

Ook als de wet niet in een schadevergoeding voorziet, kan een belanghebbende daar toch om verzoeken. Het bevoegde gezag moet daar dan ook een besluit over nemen (zelfstandig schadebesluit). Ervan uitgaande dat de schadeveroorzakende overheidshandeling rechtmatig is, zijn de criteria die daarbij moeten worden gehanteerd, dezelfde. Het bevoegd gezag kan ook zelf een

[21] C.W. Backes, A.M. Keessen en H.F.M.W. van Rijswick, Europese kwaliteitseisen, De betekenis van kwaliteitseisen, instandhoudingsdoelstellingen en emissieplafonds voor de bescherming van milieu, water, en natuur, Universiteit Utrecht, 2011, www.centrumvooromgevingsrecht.nl.

schaderegeling vaststellen die voorziet in vergoeding van schade als gevolg van bepaalde besluiten of handelingen.

9.11 Handhaving (formele aspecten)

De handhaving van enkele in dit verband relevante wetten en andere regelingen, waaronder de Wabo, de Waterwet en de Wro, wordt tegenwoordig geregeld in de Wabo, om zoveel mogelijk in integrale handhaving te voorzien.

Op grond van de Wabo heeft 'het bevoegd gezag' tot taak zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het op grond van de Wabo en een aantal andere omgevingswetten bepaalde. In beginsel is het college van burgemeester en wethouders het bevoegd gezag, maar in bepaalde gevallen gaat de handhavingbevoegdheid over op een ander bestuursorgaan, zoals het bestuur van een waterschap. De Wabo verplicht de met handhaving belaste bestuursorganen tot regelmatig overleg, teneinde tot coördinatie en een doelmatige, strategische, programmatische en onderling afgestemde uitoefening van de handhavingsbevoegdheden te komen. De Wabo bevat ter zake een uitvoerige regeling.

De door de rijksoverheid aangewezen ambtenaren die zijn belast met het toezicht op de naleving van het op grond van de betrokken wet (bijvoorbeeld de Wm, de Wro, De Waterwet) bepaalde hebben de bevoegdheden die hen in de Algemene wet bestuursrecht worden toegekend, waaronder de bevoegdheid om monsters te nemen, inzage in bescheiden te vragen en plaatsen te betreden. De eigenlijke handhavingsbevoegdheid ligt in beginsel bij burgemeester en wethouders of het bestuur van het waterschap, als het bevoegd gezag. Deze bevoegdheid behelst de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen, waarmee de overtreder wordt verplicht de rechtmatige toestand te herstellen. Daartoe moet hem (spoedeisende gevallen uitgezonderd) een redelijke termijn worden gegund. De kosten komen, (uitzonderingen daargelaten, waarin bijvoorbeeld sprake is geweest van langdurig gedogen) voor rekening van de overtreder. Het bestuursorgaan dat tot oplegging van een last onder bestuursdwang bevoegd is, kan in plaats daarvan een last onder dwangsom opleggen. Een derde handhavingsinstrument is dat van de gehele of gedeeltelijke intrekking van een vergunning of ontheffing bij wege van sanctie. Deze bevoegdheid komt in beginsel toe aan het bestuursorgaan dat de vergunning of ontheffing heeft verleend en kan bijvoorbeeld worden aangewend als deze toestemming ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend, en als de voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende algemene regels niet zijn of niet worden nageleefd. Ook in het geval van intrekking moet betrokkene eerst de gelegenheid worden geboden een einde aan de overtreding te maken. Het spreekt voor zich dat de betrokkene in geval van een sanctionerende intrekking geen recht heeft op schadevergoeding.

Ingevolge vaste jurisprudentie is handhaving in beginsel verplicht. Het bevoegde gezag kan er slechts vanaf zien als de gevolgen van handhaving zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee gediende belangen dat handhaving niet mag plaatsvinden. Daarvan is slechts bij (hoge) uitzondering sprake. Dit betekent echter niet dat er vrijwel altijd wordt gehandhaafd als een overtreding is geconstateerd. Algemeen bekend is dat er (nog steeds) een handhavingstekort is. In veel gevallen wordt gedoogd: het bevoegd gezag ziet al dan niet onder bepaalde voorwaarden af van het nemen van een besluit tot handhaving. Wil gedogen rechtmatig zijn, dan moet het blijkens de jurisprudentie aan strikte voorwaarden voldoen. Een daarvan is dat gedogen alleen mag plaatsvinden als er zicht is op legalisatie

Om het genoemde handhavingstekort zoveel mogelijk op te heffen, bevat de Wabo ook een regeling van het zogenaamde tweedelijnstoezicht, te onderscheiden van het hierboven genoemde, zogeheten eerstelijnstoezicht. Tweedelijnstoezicht en – handhaving houden in dat wordt gecontroleerd of het tot eerstelijnshandhaving bevoegde gezag zijn handhavingstaak naar behoren uitvoert. Zo niet, dan kan een andere (hogere) overheid het bevoegde gezag daartoe dwingen. In het uiterste geval gaat de eerstelijnshandhavingsbevoegdheid in een concreet geval over op dat andere bestuursorgaan, waarbij de kosten van de handhaving ten laste komen van het oorspronkelijk tot handhaving bevoegde gezag.

De Waterschapswet kent een eigen handhavingsregeling, waarvoor het bovenstaande mutatis mutandis van toepassing is.

Hoewel geen formeel aspect, merken wij hier op dat herstelsancties als de hiervoor genoemde op het terrein van het omgevingsrecht vaak weinig of geen soelaas bieden. Vaak zijn de gevolgen van een onrechtmatige handeling immers onomkeerbaar. Zo zullen de gevolgen van een onttrekking van een grotere hoeveelheid water dan toegestaan niet altijd gemakkelijk ongedaan kunnen worden gemaakt. In dat geval resteert slechts strafrechtelijke handhaving.

10. Inspiratie uit het buitenland

10.1 Inleiding

De droogteproblemen in Nederland zijn nog niet zo ernstig als in veel andere landen. Nederland kent ook geen verhandelbare waterrechten of een markt- of handelssysteem. Veel instrumenten uit het buitenland kunnen ook in Nederland worden toegepast, vaak al op basis van bestaande wetgeving of door aanpassing van de wetgeving. Desalniettemin zijn ervaringen uit het buitenland een bron van inspiratie voor het toekomstige Nederlandse zoetwaterbeleid, ook omdat een deel van de bestaande mogelijkheden nu niet wordt benut.

10.2 De relatie tussen geschikte instrumenten en de grondslag voor overheidshandelen

Wanneer men kijkt naar de regulering van de zoetwatervoorziening in internationaal rechtsvergelijkend perspectief, dan wordt duidelijk dat niet ieder instrument uit een andere rechtsorde zonder meer kan worden toegepast op de Nederlandse situatie. Een belangrijke reden hiervoor is dat in Nederland water gezien wordt als een publiek goed, waarbij marktsystemen die zijn gebaseerd op de gedachte dat water private eigendom is, niet een op een kunnen worden getransporteerd naar de Nederlandse rechtsorde. Introductie van een marktsysteem en handel in waterrechten vraagt dan ook om een bezinning op de vraag of men het Nederlandse uitgangspunt van water als een publiek goed los wenst te laten. Dat neemt niet weg dat buitenlandse oplossingen kunnen dienen als inspiratiebron. Ook het gegeven dat Nederland lid is van de Europese Unie geeft richting aan de oplossingen voor de zoetwaterproblematiek, omdat in Europees verband al belangrijke doelstellingen en normen zijn afgesproken en ook voor de organisatie van het waterbeheer richtinggevende keuzes zijn gemaakt. Dit betekent dat per (deel)stroomgebied bevoegde autoriteiten moeten worden aangewezen. Een en ander neemt echter niet weg dat belangrijke fundamentele uitgangspunten door Nederland zelf kunnen en moeten worden gemaakt en dat er ook veel vrijheid is om de technisch-juridische invulling van de beschikbare beleidsinstrumenten verder vorm te geven.

10.3 Vergelijking instrumentarium

Hierna volgt een overzicht van instrumenten in het buitenland die mogelijk interessant voor Nederland zijn.[22]

Frankrijk

- Aanwijzing van verschillende soorten van droogte-zones (C 1.5; J, R):
  - zones voor veiligstellen van drinkwateronttrekkingen
  - zones die ecologisch (zeer) kwetsbaar zijn voor droogte
  - zones met watertekort waarin een aangescherpt vergunningenstelsel geldt
- Ruimtelijk gedifferentieerde normen voor de waterbeschikbaarheid die minimaal in 4 van de 5 jaar beschikbaar is op verschillende punten in het riviersysteem. Gebruikers kunnen hierop de overheid aanspreken, maar kunnen geen aanspraak maken op meer. (C 1.4; J, C, R)
- Scherpe definitie van het onderscheid tussen droogte en watertekort (C 1.4; J)
- Bevriezen van huidige niveau van vergunningverlening (C 1.4; J)
- Monitoren en rapporteren van onttrekkingen (C 1.5; J)
- De Prefects van Regions en Departements loodsen het gebied ieder jaar door de droogteperioden, door het in werking stellen van noodverordeningen. Daartoe is ook een stelsel van kaderverordeningen ontwikkeld (C 1.5; J)
- Bemeteren van landbouwwater (C 1.6; E)
- Schadevergoeding bij droogte, gefinancierd uit een opslag op opstalverzekeringen en aangevuld uit de nationale begroting (C 1.5; E)
- Via de boekhouding van de Agence de l'Eau (vergelijkbaar met onze waterschappen) wordt een waterhandel tussen boeren georganiseerd (C 1.6; E)
- Integrale stroomgebiedsplannen én locale droogteplannen (C 1.2; J, C, R)
- Gedifferentieerde prijsstelling van grondwateronttrekkingen (C 1.3; E)
- Maandelijkse droogteberichten, met jaarlijks een evaluerend bulletin (C 1.4; C)
- Verdringingsreeks op zijn Frans (C 1.4; C 1.5; J)

Engeland

- Hands-off flow; environmental flow: onttrekkingen uit oppervlaktewater worden teruggeschroefd wanneer rivierafvoeren een ecologisch gedefinieerde minimumafvoer naderen (H 5.2, C 2.4; J, R)
- Per stroomgebied is een plafond aan de onttrekkingen gesteld. Nieuwe vergunningaanvragen worden getoetst aan de "ruimte" die er nog is. (C 2.5; J, C, R)
- Bestaande vergunningen worden teruggeschroefd in omvang, voorzien van aanvullende beperkingen én tijdelijk gemaakt (C 2.4; J)
- Twin-track approach: aanvragen van nieuwe onttrekkingsvergunningen worden mede beoordeeld op het beleid van het bedrijf mbt. Waterbesparing (C 2.3; J, C, E)
- Kostenterugwinning op zeer hoog niveau (geprivatiseerde drinkwaterbedrijven) (H 7.3; E)
- Economische instrumenten om het niveau van vergunningverlening terug te brengen: terugkopen van vergunningen; heffingen op vergunningen opvoeren enz. (C 2.5; J, E)
- Introductie van een watermarkt (C2.6; C, E)
- Grote onttrekkers zijn verplicht om plannen op te stellen voor zoetwatervoorziening en droogte (C2.4; J, C)

[22] Bron: Waterdienst 2010 - Buitenlandverkennning Waterzekerheidsbeleid.

Spanje

- Grondwateronttrekkingen worden verhoogd in tijden van droogte (C 3.5)
- Droogtebeheerplannen per stroomgebied; verdringingsreeks op zijn Spaans (C 3.5; J; C; E)
- “Buienradar” voor verwachte droogte obv. Remote Sensing en modellering (C 3.5; C)
- Noodplannen voor droogtesituaties (C3.5; J, C)
- Subsidies vor water-zuinige huishoudelijke apparaten (C 3.6; E)
- Subsidies voor investeringen in water-efficiente irrigatie (C 3.6; E)
- Waterbanken tijdens droogtecrises, met compensatie voor vrijwillige vermindering van onttrekkingen (C 3.7; E)
- Schadevergoeding na droogte, door fiscale voorzieningen (C 3.5; E)
- Bewustwordingscampagnes op nationaal, regionaal en locaal niveau (C 3.6; C)

Californië

- Waterrechten op het niveau van de staat zijn ondergeschikt aan rechtelijke uitspraken op basis van federale wetgeving mbt. bedreigde diersoorten (H 5.2, C 4.3; J)
- Environmental flow – minimum afvoer wordt veiliggesteld vanuit natuuroogpunt (C 4.3; J)
- Waterzekerheidstoets voor nieuwbouw: drinkwatervoorziening bij nieuwbouwprojecten moet voor minstens 20 jaar zijn veiliggesteld, én bestand zijn tegen een droogteperiode van 3 opeenvolgende jaren (C 4.5; J, R)
- Kostenterugwinning op hoog niveau (H 7.3; C)
- Waterbanken georganiseerd door de overheid (C 4.4; C)
- Volwassen watermarkt; water opties (C 4.4; C)

Australië

- Er is een plafond gesteld aan het totaal van de onttrekkingen van oppervlaktewater in deelstroomgebieden van de Murray Darling. Dit heeft het karakter van een convenant tussen de federale overheid en de overheden van de staten in het stroomgebied; deze laatste hebben formeel het recht op water in hun grondgebied. Regionale waterbeheerders zijn gehouden om zich aan dit plafond te houden; als ze dit niet doen, moeten ze zich in een forum van federale en staats-bestuurderen verantwoorden (H 7.4.3, C 5.3; J)
- Environmental flow – minimum afvoer wordt veiliggesteld vanuit natuuroogpunt (C 5.6; J)
- Vergunningen die recht gaven op specifiek gekwantificeerde onttrekkingen zijn omgezet in vergunningen die recht geven op een aandeel van het beschikbare water. (C 5.4; J)
- Aan natuurbeheerders worden evenzeer onttrekkingsvergunning uitgegeven als aan economische gebruikers (C 5.6; J)
- Kostenterugwinning op hoog niveau (H 7.3; E)
- Bemetering van landbouwwater (C 5.4; J)
- Waterboekhouding (C 5.3; J, E)
- Volwassen watermarkt (C 5.5; E)
- Overheid koopt onttrekkingsvergunningen op (C 5.6; E)
- Gedeelde waarden en normen, ipv. vechten voor de rechter (C 5.8; C)

10.4 Een vergelijking met het Nederlandse instrumentarium

In onderstaand schema is voor deze buitenlandse maatregelen aangegeven in hoeverre zij geschikt zijn voor de Nederlandse situatie, in hoeverre instrumenten al bestaan in de Nederlandse wetgeving en voor welke – in beginsel geschikte – instrumenten de Nederlandse wetgeving aanpassing behoeft.

BUITENLANDSE INSTRUMENTEN	VERGELIJKING MET HET NEDERLANDSE SYSTEEM
Droogtezones (F): Veiligstellen drinkwateronttrekkingen Ecologisch zeer kwetsbare zones Aangescherpt vergunningenstelsel bij watertekorten	In de Nederlandse wetgeving kennen we vergelijkbare instrumenten, zoals de grondwaterbeschermingsgebieden ogv de Wm, de mogelijkheid ogv art.7 KRW om beschermingszones in te stellen (bijv. o.g.v. de Wro of de Waterwet), algemene regels ogv de Wro, de functietoekenning in de waterplannen, zonering in het bestemmingsplan met gebruiksvoorschriften, en de aanwijzing van kwetsbare natuurgebieden bijvoorbeeld in het kader van de EHS/Natura 2000, waarbij regels kunnen worden gesteld ogv de natuurbeschermingswet en in de beheerplannen.
Ruimtelijke normen voor beschikbaarheid (F)	Iets dergelijks wordt in de Nederlandse wetgeving gerealiseerd door middel van de zorgplicht van de waterbeheerder in de Waterwet, waarbij zorg gedragen moet worden voor voldoende water en gezorgd dient te worden dat water aan zijn maatschappelijke functies kan voldoen. Nadere uitwerking vindt plaats in de waterplannen (toekennen functies aan waterlichamen) en normering in algemene regels, vergunningen et cetera.
Plafond = huidige vergunning (F)	In Nederland is het mogelijk in de beleidsplannen/waterplannen aan te geven dat er geen uitbreiding van de vergunningen meer plaats zal vinden. Bij een aanvraag voor een uitbreiding van een onttrekking wordt getoetst aan het waterplan en kan dit in het plan neergelegde beleid als motivering gelden indien een uitbreiding van de vergunning wordt geweigerd.
Bemeteren landbouwwater (F)(E) (Au)	Bemeteren van het gebruik van landbouwwater is in Nederland mogelijk op grond van algemene regels (van rijk of waterschap) of kan worden gereguleerd door middel van een voorschrift in een vergunning
Schadevergoeding bij droogte (F)(S)	Het is de vraag of een algemene regeling voor het betalen van schadevergoeding bij droogte in gevallen waarin de overheid niet tekort schiet in haar zorgplicht wenselijk is. Daarmee neemt de overheid de volledige zorg voor (adaptatie aan) klimaatverandering op zich en is er geen stimulans meer zelf maatregelen te nemen. In extreme situaties kent Nederland de Wet tegemoetkoming van schade bij Rampen, die incidenteel in een (niet volledige) schadevergoeding kan voorzien.
Waterhandel voor landbouw (F)	De introductie van een waterhandelssysteem kent de Nederlandse wetgeving niet en invoeren van een dergelijk systeem past vooralsnog niet goed binnen het Nederlandse systeem.
SGBP incl droogteplannen (F)	Ook in Nederland is het mogelijk droogteplannen te integreren in de verschillende waterplannen.
Terugschroeven onttrekkingen bij ecologische schade (E)	Op basis van de landelijke verdringingsreeks en in de eventuele provinciale uitwerking wordt al zorg gedragen voor de bescherming van ecologische waarden. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt in de rangorde tussen onomkeerbare schade en overige

	schade. Ook in de waterplannen kan dergelijk beleid worden opgenomen, waarna dit doorwerkt in de vergunningverlening.
Plafond aan onttrekkingen (E)	Nederland kent geen plafond voor wateronttrekkingen. Vergunningen dienen te worden geweigerd als verlening niet verenigbaar is met doelstellingen van de Waterwet. Wel kan in plannen beleid worden neergelegd, waarbij bijvoorbeeld laagwaardige onttrekkingen worden beperkt. In combinatie met de verdringingsreeks en onttrekkingsverboden in tijden van droogte kan een vergelijkbaar effect worden behaald, maar voor een adequaat en adaptief verdelingssysteem is dit een inspirerend voorbeeld. Een plafond in combinatie met tijdelijke vergunningen voor onttrekkingen wordt in het Nederlandse systeem gemist. Voordeel van tijdelijke vergunningen is dat geen schadevergoeding hoeft te worden betaald indien de vergunning niet opnieuw wordt verleend.
Tijdelijke vergunningen voor minder onttrekkingen (E)	
Vergunning afhankelijk van waterbeleid bedrijf (E)	In Nederland kan het waterbeleid van een bedrijf geen reden zijn de vergunning te weigeren. Wel is het mogelijk in de vergunning een voorschrift op te nemen over de waterbedrijfsvoering.
Kostenterugwinning drinkwater (E)	Nederland kent eveneens een kostenterugwinning voor drinkwater
Terugkopen vergunningen (E)(Au)	Omdat het Nederlandse systeem geen verhandelbare waterrechten of vergunningen kent, past het terugkopen van vergunningen niet in het Nederlandse systeem. Wel kunnen vergunningen onder bepaalde voorwaarden worden beperkt of ingetrokken, waarna overigens over het algemeen schadevergoeding betaald zal moeten worden.
Hogere heffingen op vergunningen (E)	Dit is zeer wel mogelijk in Nederland en zal ook een effectief en makkelijk handhaafbaar instrument zijn.
Watermarkt (E)	In Nederland is water een publiek goed en kennen we geen private of verhandelbare waterrechten. Invoering van een dergelijk marktsysteem vraagt dan ook een wezenlijk andere regulering van het waterbeheer.
Droogteplannen door vergunninghouders (E)	Droogteplannen kunnen als voorschrift worden opgenomen in vergunningen of algemene regels.
Meer grondwateronttrekkingen bij droogte (S)	In Nederland geldt een tegenovergesteld uitgangspunt, ten tijde van droogte worden juist beregeningsverboden ingesteld, tenzij water nodig is voor essentiele functies zoals genoemd in de verdringingsreeks.
Droogtecrisisplannen per stroomgebied (S/F)	De Nederlandse waterplannen dienen ook maatregelen voor crisissituaties te bevatten. Instrument bestaat dus al in Nederlandse waterwetgeving.
Subsidies waterzuinige apparaten (S)	Kan in Nederland ook
Subsidies besparingen in irrigatie (S)	Kan in Nederland ook
Waterbanken ttv droogte incl compensatie/betaling (S)	In Nederland is water een publiek goed en kennen we geen private of verhandelbare waterrechten. Invoering van een dergelijk marktsysteem vraagt dan ook een wezenlijk andere regulering van het waterbeheer. Experimenten zoals worden ontwikkeld bij ‘de waterhouderij’ sluiten hier bij aan.
Bewustwording (S)	Kan in Nederland ook

Beperking waterrechten ivm bedreigde diersoorten (VS)	In Nederland is water een publiek goed en kennen we geen private of verhandelbare waterrechten. Invoering van een dergelijk marktsysteem vraagt dan ook een wezenlijk andere regulering van het waterbeheer.
Minimumhoeveelheid water tbv natuur (VS & AU)	Dit wordt in Nederland geregeld dmv de zorgplicht dat water aan zijn maatschappelijke functies moet voldoen, door functietoekenning in de plannen, door de verdringingsreeks en het toetsingskader voor vergunningverlening. De regulering is verdeeld over de Waterwet (goede toestand van grondwater en oppervlaktewater ogv art. 4 KRW) en de Natuurbeschermingswetgeving.
Drinkwatergarantie bij nieuwe woningbouw (VS)	Dit is in Nederland vooralsnog geen relevant instrument, omdat het met name een negatieve consequentie van private waterrechten beoogt te voorkomen. In Nederland zou het bouwen van een woonwijk zonder drinkwater niet passen binnen 'een goede ruimtelijke ordening'en voorts dient de waterbeheerder te zorgen dat wateren aan hun maatschappelijke functie (tbv de drinkwatervoorziening) voldoen en hebben de drinkwaterbedrijven een leveringsplicht.
Kostenterugwinning (VS, & AU)	In Nederland is de terugwinning van waterdiensten redelijk geregeld, maar juist niet bij het gebruik van zoet water en het voorzien in voldoende water dmv peilbeheer (muv de algemene watersysteemheffing die de waterschappen heffen).
Waterbanken (handel) (VS)(Au)	In Nederland is water een publiek goed en kennen we geen private of verhandelbare waterrechten. Invoering van een dergelijk marktsysteem vraagt dan ook een wezenlijk andere regulering van het waterbeheer.
Plafond voor onttrekkingen mbv waterakkoord tussen overheden (Au)	Dit kan als afspraak worden opgenomen in een door overheden te sluiten waterakkoord. Er is geen landelijke verplichting. Waterbeheerders dienen echter aan hun zorgplicht uit artikel 2 Waterwet te voldoen en voldoen niet aan hun zorgplicht als zij bijvoorbeeld teveel of te weinig water zouden afvoeren ten gunste van andere deelstroomgtebieden/waterbeheerders.
Omzetten vergunningen van hoeveelheid naar % water (Au)	Dit is in Nederland niet mogelijk, maar een zeer interessante optie die het overwegen waard is om in de Nederlandse wetgeving opgenomen te worden. Het vraagt, zoals in het essay uiteen is gezet, een andere benadering van de verdeling van schaarse rechten.
Vergunningen voor zowel economische functies als natuur (Au)	In Nederland wordt geen onderscheid gemaakt tussen vergunningen voor economische functies of natuur. De vergunningplicht voor onttrekkingen geldt voor een activiteit/ handeling in het watersysteem, onafhankelijk van de vraag wie die handeling uitvoert.
Waterboekhouding (Au)	Een waterboekhouding kan als voorschrift in een vergunning of algemene regel worden opgenomen

11. Conclusie

Het Nederlands systeem voor de zoetwatervoorziening en in het bijzonder de verdeling van zoet water kan sterk worden verbeterd. Hiervoor dient de bestaande systematiek van vergunningverlening te worden aangepast. Aanpassingen betreffen:

- de verdeling in plannen, welke concreter en transparanter dient te zijn,
- de verdelingssystematiek (wie het eerst komt wie het eerst maalt),
- de aanvraag van de vergunning zou verlaten moeten kunnen worden en
- om een grotere adaptief vermogen te kunnen bereiken zouden vergunningen niet voor onbepaalde tijd verleend moeten worden.

Ook een verdergaande terugwinning van kosten voor (zoet)waterdiensten dient te worden overwogen. Dit zal de effectiviteit en efficiëntie van het beleid vergroten en is meer in overeenstemming met Europeesrechtelijke verplichtingen. Het voorkomt ook de nu vaak onzichtbare afwenteling op andere sectoren en burgers dan diegenen die profijt van maatregelen hebben.