

# DE VERDELING VAN ZOET WATER ALS NORMATIEF VRAAGSTUK

*Herman Kasper Gilissen, Andrea Keessen en Marleen van Rijswick\**<sup>1</sup>

■ Zoet water is een schaars goed. Dat geldt ook voor Nederland, waar iedereen – de overheid inclusief – zich doorgaans drukker maakt over het voorkomen van overstromingen en wateroverlast, dan over het omgaan met zoetwatertekorten. Maar af en toe leiden droge perioden tot droogte en ontstaat er waterschaarste doordat de vraag naar zoet water groter is dan het aanbod. Aan de kust ervaart men problemen door verzilting. Door klimaatverandering neemt de kans op droogte toe als gevolg van veranderende neerslagpatronen.<sup>2</sup> Dit betekent dat een rechtvaardige verdeling van water steeds belangrijker wordt.

■ In Nederland ligt het eigendom over zoet water niet bij de overheid, noch bij particulieren. Water is juridisch gezien van niemand; het is een zogenaamde *res nullius*. Dat is niet overal in de wereld zo. Er zijn landen waar water in eigendom is bij de overheid, maar er zijn eveneens landen waar water particulier bezit is. Zoet water heeft verschillende waarden en bij de verdeling van schaars water spelen veel belangen een rol. De erkenning en bescherming van de in de literatuur onderscheiden ecologische, sociale en economische waarden<sup>3</sup> en het op legitieme wijze meewegen van de diverse belangen bij de verdeling maken de zoetwaterverdeling een normatief vraagstuk.<sup>4</sup>

Het normatieve vraagstuk van de billijke verdeling kan vanuit diverse invalshoeken worden benaderd. Wij kiezen in deze bijdrage voor een benadering die wordt geleid door beginselen. Daarbij bespreken we de verdelingsvraag vanuit de volgende beginselen en concepten: het recht op water, het decentralisatiebeginsel, de publieke taak, het profijtbeginsel, het solidariteitsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het niet-afwentelingsbeginsel. De instrumentele vormgeving van de zoetwaterverdeling stippen we slechts kort aan, nu dit themanummer met name ziet op de normatieve vragen.<sup>5</sup>

## **Realisering van waarden van zoet water door middel van het mensenrechtenregime**

Mensenrechten zijn een belangrijk hulpmiddel, stimulans of instrument om algemeen geldende waarden te beschermen of te realiseren. Voor water geldt dat er een ontwikkeling gaande is naar een juridisch erkend recht op water. Dit recht op water omvat het recht op drinkwater en het recht op sanitatie. Het gaat daarmee om een relatief beperkt deel van het gebruik dat burgers in een ontwikkeld land als Nederland maken van de drinkwatervoorziening. Het recht ziet niet toe op water dat nodig is voor economische of ecologische behoeften en is daarmee in essentie met name individualistisch en gericht op verzekering van het leven en de menselijke waardigheid en niet zozeer gericht op een duurzaam en billijk gebruik. Er is ook weinig aandacht voor het behoud van voldoende water op de langere termijn of ten behoeve van toekomstige generaties, en evenmin voor het behoud van ecosystemen. De vraag hoe een recht op water kan worden verwezenlijkt met aandacht voor duurzaamheid verdient nader onderzoek.<sup>6</sup> Anders dan het recht op leven en op voedsel is het recht op water niet als zodanig gecodificeerd als

\* **H.K. Gilissen** LL.M., Dr. **A.M. Keessen** en prof.dr. **H.F.M.W. van Rijswick** zijn als post doc, universitair docent respectievelijk hoogleraar Europees en nationaal waterrecht verbonden aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law.



mensenrecht. De UN General Assembly heeft het recht op water en sanitatie echter wel erkend als mensenrecht op 28 Juli 2010.<sup>7</sup> Ook de EU erkent het recht op water en sanitatie.<sup>8</sup> Een juridisch erkend recht op water garandeert echter geenszins dat er ook te allen tijde voor een ieder voldoende water beschikbaar is en dat men tegen een redelijke prijs op een acceptabele wijze toegang heeft tot water en sanitaire voorzieningen.

Het recht op water en sanitatie kan op verschillende manieren worden verwezenlijkt. Noch de EU, noch Nederland heeft het recht op water een plaats gegeven als fundamenteel recht in het EU-verdrag of de Nederlandse Grondwet. Desondanks verwezenlijken zij dit recht door middel van wet- en regelgeving.<sup>9</sup> Daardoor speelt het recht op water een rol bij de verdeling van zoet water. Het verschaft de drinkwatersector immers een bijzondere positie bij de verdeling van zoet water ten opzichte van de andere sectoren die behoefte hebben aan zoet water, zoals de landbouw, energie, recreatie, visserij, industrie en transport. Deze economische sectoren kunnen zich slechts beroepen op een algemeen recht op gelijke behandeling (uiteraard voor zover het gaat om gelijke gevallen)<sup>10</sup> bij de verdeling van schaars water. Ook de natuur in de vorm van ecosystemen en biodiversiteit heeft behoefte aan water. Hier geldt dat ook het natuurbelang vanwege internationale en Europese regelgeving een bijzonder belang heeft in vergelijking met economische sectoren. Het vinden van een rechtvaardige verdeling vereist dat alle belangen, dus naast het mensenrecht op water ook de economische en ecologische waarden, zorgvuldig worden afgewogen.<sup>11</sup>

Uit het bovenstaande kan een zekere rangorde in waarden worden afgeleid waarbij de menselijke waardigheid en het recht op drinkwater en sanitatie, samen met het verzekeren van veiligheid op de eerste plaats staan. Direct daarna volgt een duurzaam beheer van watersystemen, en ten slotte komen pas de economische waarden van water aan bod. Gesteld kan worden dat vanuit internationaal juridisch perspectief in ieder geval voor de eerste twee waarden een taak rust op de overheid. De bevordering en verzekering van de volksgezondheid en de waterveiligheid en de bescherming van de leefomgeving kunnen daarom worden aangeduid als 'publieke belangen'.<sup>12</sup>

### **Decentralisatie als uitgangspunt bij de verdeling van verantwoordelijkheid binnen het Nederlandse waterbeheer**

In Nederland wordt het waterbeheer traditioneel beschouwd als een overheidstaak. De betrokkenheid van de overheid vloeit voort uit de in artikel 21 van de Grondwet vastgelegde zorg van de overheid voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu. Voorts is in artikel 2.1 van de Waterwet het voorkomen en beperken van waterschaarste als belangrijke doelstelling van het Nederlandse waterbeheer opgenomen. Op basis van de in de Waterwet opgenomen Deltawet wordt de zoetwatervoorziening nader uitgewerkt. De Waterwet verdeelt de bijbehorende watertaken over verschillende overheidslagen. Het Rijk is verantwoordelijk voor het hoofdwatersysteem en waterschappen voor de regionale wateren en het grondwater. De provincie

draagt zorg voor een deel van het strategische beleid en is bevoegd gezag voor enkele grondwatergerelateerde vergunningen. De provincie is echter géén waterbeheerder in de zin van de Waterwet. Een leidend institutioneel beginsel in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat, en daarmee ook in het Nederlandse waterbeheer, is het *decentralisatiebeginsel*. In artikel 2.2 van de organieke Waterschapswet is neergelegd dat taken op het terrein van het waterbeheer aan waterschappen worden opgedragen, tenzij dit niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging. Het laatste is bijvoorbeeld het geval bij het beheer van de Noordzee, de Waddenzee, grote rivieren en meren (waterhuishoudkundig hoofdsysteem). Ook voor het zoetwaterbeheer geldt daarmee dat dit in eerste instantie een taak van de regionale waterbeheerder is, tenzij dit in verband met de organisatie van het waterbeheer beter aan het rijk of de provincie kan worden overgelaten. Ook op de gemeente rusten taken die betrekking hebben op het waterbeheer, maar deze richten zich hoofdzakelijk op het voorkomen en beperken van bepaalde vormen van wateroverlast en zijn dus minder relevant voor de verdeling van zoet water.<sup>13</sup>

### **Gelijkheid en billijkheid: een rol voor democratische besluitvorming**

Een belangrijk aspect bij de verdeling van zoet water is de vraag door wie en op welke wijze invulling wordt gegeven aan het beginsel van gelijkheid en een billijke verdeling. Gelijkheid speelt met name een rol wanneer er sprake is van gelijke gevallen en gelijke waarden die worden beschermd. Bij ongelijke waarden en ongelijke belangen is differentiatie toegestaan, mits goed gemotiveerd. Een billijke verdeling dient plaats te vinden op basis van voldoende kennis en informatie. Om tot een billijke verdeling te komen moet er eerst een analyse worden gemaakt van het beschikbare aanbod en tevens van de watervraag. Het moet duidelijk zijn welke partijen water vragen, hoeveel water zij willen hebben, of en zo ja hoeveel zij water verbruiken, en waarom zij water nodig hebben. Wat is de normatieve en economische waarde van hun watergebruik? Vanuit duurzaamheidsperspectief en de rechten van toekomstige generaties dient bij de

verdeling van zoet water ook rekening gehouden te worden met de noden van toekomstige generaties.

Verdelingsvragen hebben een belangrijke normatieve dimensie en daarom is het van het grootste belang dat alle belanghebbende partijen worden betrokken bij de vaststelling van regelgeving en beleid. Omdat het gaat om zowel huidige als toekomstige generaties ligt het niet voor de hand alleen die partijen te betrekken die een kortetermijnbelang of slechts een economisch belang hebben. De discussie dient dan ook in ieder geval, maar niet alleen, gevoerd te worden in de politieke arena, waarbij door middel van democratische besluitvorming de belangrijkste normatieve keuzes worden gemaakt. Dat kan zowel op centraal als op decentraal niveau. Daarbij is een belangrijk aspect dat de waterschappen democratisch gekozen openbare lichamen zijn, waarbij de diverse belangengroepen vertegenwoordigd zijn in het democratisch gekozen bestuur. Privatisering van de regionale zoetwatervoorziening door de waterschappen te vervangen door zelfstandige bestuursorganen (zbo's) zoals eerder voorgesteld door de Raad voor het Openbaar Bestuur, zou de betekenis van democratische besluitvorming ernstig bemoeilijken.

### **Realiseren van de verdeling: huidige beleidsinstrumenten**

De overheid heeft de verdeling van zoet water als publieke taak op zich genomen en gebruikt daartoe de haar ter beschikking staande beleidsinstrumenten.<sup>14</sup> Daarbij geldt in Nederland als uitgangspunt dat bestaande waarden en gebruiksrechten zoveel mogelijk worden beschermd. Aanpassing aan veranderende omstandigheden wordt door deze beleidsmatige keuze niet gestimuleerd. De zoetwatervoorziening wordt daardoor in de praktijk met name als een overheidsverantwoordelijkheid gezien en nauwelijks als een eigen of private verantwoordelijkheid. Het Nederlandse zoetwaterbeleid is daarmee vrijwel volledig vraaggestuurd, dat wil zeggen dat de overheid zorgt dat aan de vraag wordt voldaan. De belangrijkste beleidsinstrumenten binnen het Nederlandse waterbeheer zijn de waterakkoorden, de verdringsreeks, de waterplannen en de in amvb's neergelegde waterregels, provinciale verordeningen, waterschapskeuren, en vergunningvoorschriften en

algemene regels die de vergunningplicht vervangen. Landgebruik is eveneens van invloed op het gebruik van zoet water, maar in Nederland wordt nog weinig gebruik gemaakt van instrumenten in het ruimtelijk spoor. In de waterakkoorden zijn de afspraken tussen Rijk(swaterstaat) en de waterschappen vastgelegd over de toevoer en afvoer van zoet water tussen beheergebieden, zowel onder normale als onder bijzondere omstandigheden.<sup>15</sup> Deze akkoorden vormen het kader voor de fysieke verdeling van oppervlaktewater over het Nederlandse grondgebied in tijden van overvloed en tekort. Het onderscheid tussen droogte en waterschaarste Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen droogte en waterschaarste. Waterschaarste ziet met name op een onevenwichtigheid in vraag en aanbod. Het EU-beleid heeft een bredere reikwijdte dan het Nederlandse zoetwaterbeleid. Daar waar het EU-beleid ook ziet op waterschaarste, beperkt het huidige Nederlandse beleid zoals neergelegd in de verdringingsreeks zich met name tot problemen bij de zoetwatervoorziening die een gevolg zijn van droogte. In geval van droogte treedt van rechtswege de verdringingsreeks in werking. Dit is een wettelijk vastgelegde rangorde van vormen van watergebruik, die bepalend is voor de verdeling van het nog beschikbare zoet water bij droogte.<sup>16</sup> Deze rangorde is neergelegd in artikel 2.1 Waterbesluit.

**1** In geval van een watertekort of dreigend watertekort wordt met het oog op de verdeling van het beschikbare water over de maatschappelijke en ecologische behoeften bij het beheer de volgende rangorde van behoeften in acht genomen:

- 1°** het waarborgen van de veiligheid tegen overstroming en het voorkomen van onomkeerbare schade;
- 2°** nutsvoorzieningen;
- 3°** kleinschalig hoogwaardig gebruik;
- 4°** overige behoeften.

Bij de onder 1 -1°, bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°** de stabiliteit van waterkeringen;
- 2°** het voorkomen van klink en zettingen;
- 3°** natuur, voor zover het gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade.

Bij de onder 1- 2°, bedoelde behoeften wordt achtereenvolgens prioriteit toegekend aan:

- 1°** drinkwatervoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid;
- 2°** energievoorziening, voor zover het gaat om het waarborgen van de leveringszekerheid.

Bij de onder 1-3°, bedoelde behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

- a** de tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen;
- b** het verwerken van industrieel proceswater.

Bij de onder 1- 4°, bedoelde overige behoeften wordt, op zodanige wijze dat de maatschappelijke en economische gevolgen zo gering mogelijk zijn, prioriteit toegekend aan:

- a** scheepvaart;
- b** landbouw;
- c** natuur, voor zover het niet gaat om het voorkomen van onomkeerbare schade;
- d** industrie;
- e** waterrecreatie;
- f** binnenvisserij;
- g** drinkwatervoorziening, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid, onder 1°;
- h** energievoorziening, voor zover het niet gaat om de behoefte, bedoeld in het derde lid, onder 2°;
- i** overige belangen.

Wij merken op dat het in de wetsgeschiedenis lastig is om een goede motivering voor de gemaakte rangorde te vinden, met uitzondering van de prioriteit die de veiligheid, natuur en de vitale nutssectoren krijgen. De keuze lijkt op puur economische gronden te zijn gebaseerd. Opmerkelijk is dat aan de waterkwaliteit of kwantiteit in stedelijk gebied geen bijzondere plaats in de rangorde is toegekend. De Rijksoverheid heeft de verdeling in hoge mate bindend vastgelegd, terwijl de provincies voor de belangen genoemd in lid 4 en 5 nadere regels kunnen stellen in provinciale verordeningen. Overigens geldt dat lang niet alle decentrale overheden

dit hebben gedaan.<sup>17</sup> Bij de verdeling van zoetwater in tijden dat er geen sprake is van schaarste worden het systeem van provinciale wateronttrekkingsvergunningen voor grote onttekingen en meldplichten bij het waterschap voor kleinere onttekingen gebruikt in combinatie met door het waterschap (tijdelijk op te leggen) beregeningsverboden. Dit is in lijn met het decentralisatiebeginsel, dat opdraagt om wat decentraal kan, ook decentraal te doen.

## De financiering

Zoals hierboven al is toegelicht, is zoet oppervlaktewater en zoetwatergebruik in Nederland gratis.<sup>18</sup> Dat neemt niet weg dat ook het zoetwaterbeheer geld kost. De financiering van het zoetwaterbeheer kan in theorie worden gebaseerd op twee beginselen, te weten het profijtbeginsel en het solidariteitsbeginsel. In Nederland is de financiering op dit moment nog grotendeels gebaseerd op het solidariteitsbeginsel, waarbij de kosten die worden gemaakt door de rijksoverheid worden gefinancierd uit de algemene middelen en de kosten die de waterschappen maken uit de watersysteemheffing. Daarbij moet worden opgemerkt dat bij de watersysteemheffing het profijtbeginsel wel een beperkte rol speelt, maar voor het feitelijk onttrekken en gebruiken van zoet oppervlaktewater hoeft niet rechtstreeks te worden betaald.

De vraag rijst of er redenen zijn om de huidige financiering van het zoetwaterbeheer te wijzigen. De Europese Kaderrichtlijn water (KRW) beoogt een duurzaam gebruik van water te bevorderen, op basis van de beschikbare bronnen op lange termijn, bij te dragen aan (...) de gevolgen van (...) perioden van droogte en zodoende bij te dragen aan 'de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water'.<sup>19</sup> De EU ziet het gebruik van economische instrumenten als een belangrijk middel om bij te dragen aan het realiseren van de doelstellingen.<sup>20</sup> Daarom schrijft artikel 9 van de Kaderrichtlijn water (KRW) voor dat de kosten van waterdiensten zoveel mogelijk moeten worden *teruggewonnen*. Deze kostenterugwinning dient te geschieden op een wijze waarop ook de milieukosten en de kosten van de hulpbronnen worden

meegenomen en waarbij de economische analyse van het zoetwatergebruik bij de kostenterugwinning in acht wordt genomen. Tenslotte dient de kostenterugwinning plaats te vinden overeenkomstig het beginsel dat de vervuiler betaalt. De lidstaten moesten er reeds in 2010 voor zorgen dat:

- a** het waterprijsbeleid adequate prikkels bevat voor de gebruikers om de watervoorraden efficiënt te gebruiken, en
- b** dat de diverse watergebruikssectoren, tenminste onderverdeeld in huishoudens, bedrijven en landbouw een redelijke bijdrage leveren aan de terugwinning van kosten.

Hierop voortbouwend, bepleit het Europese waterschaarste- en droogtebeleid de beprijzing van water om waterschaarste te voorkomen en te beperken. Het is overigens niet zonder meer zo dat Nederland al jaren in strijd handelt met zijn Europeesrechtelijke verplichtingen, nu er geen directe kostenwinning plaatsvindt voor de diensten die de overheid levert ten behoeve van de zoetwatervoorziening. In artikel 9 van de KRW wordt namelijk de mogelijkheid open gelaten om deze verplichting onder voorwaarden niet na te komen. Allereerst mogen de lidstaten de sociale effecten, de milieueffecten en de economische effecten van de terugwinning van kosten en de geografische en klimatologische omstandigheden van de betrokken gebieden bij hun beleidsbeslissingen in acht nemen. Ten tweede bepaalt de KRW dat de lidstaten kostenterugwinning voor een bepaalde vorm van watergebruik achterwege laten als dat in overeenstemming is met gevestigde gebruiken én dit het bereiken van het doel van de richtlijn niet in het gedrang brengt.

Verschillende aspecten zijn van belang om te beoordelen of Nederland daadwerkelijk in strijd handelt met de kostenterugwinningsbepaling uit de KRW. De zoetwatervoorziening valt voor zover het gaat om het afnemen van water onder het begrip 'waterdienst' uit art. 9 KRW. Betoogd kan worden dat ook het leiden of sturen van waterstromen en het peilbeheer een waterdienst is. Aangezien het gebruik van zoet oppervlaktewater gratis is, kan worden geconcludeerd dat het Nederlandse zoetwaterbeleid in elk geval niet voorziet in de adequate prikkels die art. 9 KRW beoogt te genereren.

Het is echter lastiger te bepalen of Nederland op terechte gronden afziet van de invoering van waterprijnsbeleid. Het pleit in het voordeel van het Rijk dat waterschaarste geen structureel probleem is in Nederland. Dat vermindert de noodzaak om prikkels in te bouwen voor duurzaam gebruik. Daarentegen is de milieubelasting voor grote onttrekkingen van grondwater pas onlangs afgeschaft, hetgeen het argument discutabel maakt dat afzien van beprijzing helemaal in overeenstemming is met gevestigde gebruiken. Aangezien het bevorderen van duurzaam watergebruik en het verminderen van de gevolgen van droogte tot de doelen van de KRW behoren, hangt veel af van de vraag of het bestaande zoetwaterbeleid (van waterplan tot verdringsreeks en beregeningsverbod) daar voldoende in voorziet.

### **Discussie over de reikwijdte van de zoetwatervoorziening als publieke taak, alsmede de wijze waarop die taak wordt uitgevoerd en gefinancierd**

Gilissen concludeert in zijn dissertatie dat op basis van het internationale en Europese klimaat- en waterrecht nauwelijks expliciete en concreet omschreven verantwoordelijkheden op de overheid rusten voor het zoetwaterbeleid of de billijke verdeling daarvan.<sup>21</sup> Er bestaan wel uiterst algemeen geformuleerde verplichtingen tot het ontwikkelen van adaptatiebeleid (Klimaatverdrag) of beleidsdocumenten waarin overheden worden aangespoord tot het ontwikkelen van adaptatiebeleid ten aanzien van de zoetwatervoorziening (Europese Adaptatiestrategie, april 2013). Ook de hiervoor vermelde algemene doelstelling uit de Kaderrichtlijn water (een billijk en duurzaam gebruik) alsmede de milieudoelstelling uit artikel 4 van de KRW om niet meer grondwater te onttrekken dan van nature wordt aangevuld, geven een zekere indicatie van de reikwijdte van de overheidstaak, maar laten de nadere invulling daarvan in belangrijke mate aan de lidstaten.

### **Ruime beleidsvrijheid voor de overheid**

De overheid is daardoor betrekkelijk vrij in de wijze waarop zij die taak vormgeeft, hoe ruim ze de overheidsverantwoordelijkheid ziet en hoe deze

wordt uitgewerkt. Daarbij kan de overheid zich beperken tot beleidsontwikkeling en regulering van privaat handelen, maar kan zij ook zelf het voortouw nemen bij het uitvoeren van maatregelen. Het feit dat het 'voorkomen van waterschaarste (...) in samenhang met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen' (art. 2.1 Waterwet) gezien wordt als een publieke taak, zegt nog niets over de reikwijdte van deze taak, de wijze waarop aan die taak invulling wordt gegeven en de reikwijdte van de eigen verantwoordelijkheid van particulieren. Bij de verdere ontwikkeling van het zoetwaterbeleid zoals dat plaatsvindt binnen het Deltaprogramma en de daarop volgende verdeling van zoet water rijst in dat verband wel een aantal belangrijke normatieve vragen waar – gezien de planning voor de Deltabeslissingen – op korte termijn een antwoord op moet worden gevonden. De legitimiteit van het overheidsbeleid neemt namelijk toe als burgers zich kunnen vinden in de normatieve waarden die aan het beleid ten grondslag liggen. Wij geven een aantal voorbeelden dat laat zien dat de keuzes die aan het huidige beleid ten grondslag liggen voor discussie vatbaar zijn en kunnen leiden tot een afnemende legitimiteit en effectiviteit van het beleid op de langere termijn.

Wat is bijvoorbeeld de achterliggende gedachte om de beregening van kapitaalintensieve gewassen hoger in de rangorde te plaatsen dan beregening van andere gewassen? In geen van beide gevallen wordt immers betaald voor de door de overheid geleverde waterdienst of het gebruik van water. Dus waarom moet een boer die heeft gekozen voor kapitaalintensieve gewassen beter worden beschermd tegen droogteschade, dan een boer die daar niet voor heeft gekozen? Het huidige systeem – waarin water gratis is, waarin de overheid zorg draagt voor de verdeling van zoet water over het land en waarin het watergebruik alleen bij schaarste wordt gereguleerd – lijkt partijen niet erg te prikkelen om ook eigen verantwoordelijkheid te nemen om waterschaarste te voorkomen of te beperken. Eenzelfde vraag doet zich voor bij de vestigingsplaats voor water-intensieve gebruiksfuncties. Er dient bijvoorbeeld een antwoord te worden gegeven op de vraag waarom de overheid zich de zoetwatervoorziening in het westen van Nederland



meer aantrekt, dan in de hogere delen van het land. Op termijn zal deze intensieve overheidsbemoediging er zelfs toe kunnen leiden dat er juist meer wordt geïnvesteerd in de meest kwetsbare delen van het land, wat op termijn steeds meer overheidsbemoediging en investeringen zal vragen.

Bovenstaande voorbeelden zeggen nog niets over hoe de overheidszorg wordt gefinancierd. Het spreekt voor zich dat als overheidszorg efficiënter of doelmatiger is dan het individueel nemen van maatregelen, het geen probleem is als de overheid de uitvoering van de maatregelen ter hand neemt. Of dat dan ook zou moeten worden gefinancierd uit de rijksbegroting of het Deltafonds is echter zeer de vraag. Het ligt dan meer voor de hand de kosten in rekening te brengen bij diegenen die voordeel ontleen aan de overheidsmaatregelen en de financiering te baseren op het profijtbeginsel. Daarmee wordt voldaan aan Europese uitgangspunten en wordt een duurzaam en billijk gebruik van zoet water gestimuleerd.

### Actuele ontwikkelingen

Op dit moment ziet men op verschillende plaatsen in Nederland dat initiatieven worden genomen door de landbouw om de zoetwatervoorziening anders te regelen. Er wordt bijvoorbeeld geëxperimenteerd met wateropslag onder glastuinbouwkassen in het Westland. Deze maatregel slaat twee vliegen in een klap, omdat het zowel dient als waterreservoir voor tijden van schaarste, als berging ter beperking van piekafvoeren bij hevige regenbuien.<sup>22</sup> Ook wordt er geëxperimenteerd met klimaatadaptieve drainage,

waarbij water wordt opgeslagen in drainagebuizen om het te kunnen gebruiken bij droogte.<sup>23</sup> Verder wordt in Zeeland en Brabant nagedacht over de oprichting van een coöperatie om water gezamenlijk te bergen om het te kunnen gebruiken bij droogte.<sup>24</sup> Dat is verklaarbaar, gelet op de lage positie van de landbouw in de verdringingsreeks, de relatief grote behoefte aan water en het feit dat er win-win situaties gecreëerd kunnen worden, daar waar het waterschap ook op zoek is naar waterberging ter voorkoming van wateroverlast en om die reden bereid is om subsidie te verlenen. Op dit moment is het watergebruik echter nog een aanzienlijk lagere kostenpost in de bedrijfsvoering dan bijvoorbeeld de energiekosten, hetgeen geen stimulans is voor private investeringen zolang de watervoorziening door de overheid wordt uitgevoerd en wordt betaald vanuit de algemene middelen.

### Politiek-normatieve aspecten

De reikwijdte van de zoetwatervoorziening als publieke taak en het bijbehorende meest geschikte instrumentarium wordt sterk bepaald door de politieke overtuiging of filosofie die ten grondslag ligt aan het beleid.<sup>25</sup> Vanuit socialistisch perspectief is de staat het best geëquipeerd om de zoetwatervoorziening als collectieve voorziening aan te bieden. En ook vanuit communaristisch perspectief is het huidige systeem, dat sterk gebaseerd is op een grote rol voor de overheid en gebaseerd is op solidariteit, goed verdedigbaar, omdat het de bestaande maatschappelijke ordening respecteert en geen aanpassing afdwingt als gevolg van doorberekening van de kosten. Vanuit utilitair perspectief is het geen probleem

dat de overheid zich bemoeit met de zoetwatervoorziening zolang dit kosteneffectief is. Of dat het geval is, is echter onduidelijk.

Met name vanuit een liberaal perspectief wekt het verbazing dat de overheid zo'n grote verantwoordelijkheid voor de zoetwatervoorziening op zich neemt, zowel bij de regulering en de feitelijke uitvoering, als bij de financiering. Binnen een liberale of libertaire politieke opvatting vormt de verdeling van water een verdeling van rechten op water, welke gebaseerd dient te zijn op een goed werkend systeem van (verhandelbare) eigendomsrechten op water. De zoetwatervoorziening wordt dan beschouwd als een weliswaar gereguleerde, maar in essentie private aangelegenheid. De waarde van water is dan met name een economische waarde en de bescherming van het mensenrecht is gebaseerd op een zogenaamde 'rights-based approach', waarbij weinig of geen ruimte is voor de ecologische en culturele waarde van water en waarbij aan duurzaamheidsaspecten moeilijk aandacht kan worden besteed.

## Conclusie

In deze bijdrage zijn wij ingegaan op de verschillende waarden van water en de wijze waarop deze beschermd kunnen worden. Wij hebben aandacht besteed aan het mensenrechtenregime en aan verschillende leidende beginselen die kunnen worden gehanteerd bij de taakverdeling binnen de overheid. Daarmee wordt recht gedaan aan het decentralisatiebeginsel als leidend beginsel in de Nederlandse gedecentraliseerde eenheidsstaat en kan tevens recht worden gedaan aan de behoefte aan regionale differentiatie. De keuze voor de beleidsinstrumenten hangt sterk samen met de politieke filosofie die men aanhangt, terwijl de financiering in overeenstemming dient te zijn met Europese vereisten. Wat daar ook van moge zijn, het geheel dient te leiden tot een duurzame en billijke verdeling van zoet water met voldoende aandacht voor de achterliggende waarden. De verdeling van zoet water is een normatief, een beleidsmatig, een economisch, een juridisch en een technisch vraagstuk. In deze bijdrage is de zoetwaterverdeling gezien vanuit normatief-juridisch perspectief, waarbij is ingegaan op de verantwoordelijkheid van de overheid, de reikwijdte en invulling van de publieke taak,

en de rol van particulieren. Daarnaast is aangegeven welke beginselen leidend zijn in het huidige zoetwaterbeleid. Opgemerkt moet worden dat de zoetwatervoorziening in Nederland vooralsnog geen urgent probleem is. Droogte en waterschaarste zijn een tamelijk zeldzaam en meestal kortdurend fenomeen. Droogteschade leidt in Nederland niet snel tot verlies aan menselijke waardigheid, een gebrek aan drinkwater, onomkeerbare natuurschade of grote economische schade. In tegenstelling tot veel andere landen staat de discussie over de zoetwatervoorziening en de daarbij horende verdelingsvraag dan ook nog niet erg hoog op de politieke agenda. Omdat verwacht wordt dat de huidige zoetwatervoorziening, onder meer door de verwachte gevolgen van klimaatverandering, steeds meer onder druk komt te staan, valt het bijzonder te prijzen dat binnen het Deltaprogramma specifieke aandacht wordt besteed aan de zoetwaterproblematiek. Dat geeft de tijd om het toekomstige beleid goed te doordenken en daarbij aandacht te besteden aan discussies over de achterliggende waarden. Wil beleid voldoen aan eisen van input- en outputlegitimiteit dan is het van belang dat ook aandacht wordt besteed aan de normatieve waarden van de zoetwatervoorziening. Daarmee kan immers worden voorkomen dat de fase van de uitvoering wordt beheerst door onuitgesproken tegenstrijdige waarden en belangen. Dat kan namelijk leiden tot langlopende conflicten en zal vooral de effectiviteit en efficiëntie van het beleid uiteindelijk niet ten goede komen.<sup>26</sup> Op dit moment lijkt zeker verbetering mogelijk. Er is weinig duidelijkheid over de wijze waarop en de motivering waarom de verdeling van zoet water op de huidige manier plaatsvindt. Er is in het huidige beleid nauwelijks aandacht voor duurzaamheid en de belangen van toekomstige generaties. Wij vragen bij de verdere uitwerking van het Nederlandse zoetwaterbeleid, ook in het kader van het Deltaprogramma, nadrukkelijk aandacht voor de normatieve aspecten. Naar ons oordeel horen discussies over de vraag wat de verhouding tussen publieke en private verantwoordelijkheden dient te zijn en op welke normatieve beginselen het beleid en de verdeling dienen te worden gebaseerd deel uit te maken van een publiek debat. Dat debat dient zowel te worden gevoerd binnen de democratisch gekozen organen, als in de maatschappij. Dat legitimeert het beleid ook op de langere termijn.<sup>27</sup> ■



- 
- 1 Deze bijdrage is geschreven als onderdeel van het project 'Modular legal formats for hybrid institutions protecting public values in water management', dat mogelijk wordt gemaakt door de *Next Generation Infrastructures Foundation* (zie [www.nextgenerationinfrastructures.eu](http://www.nextgenerationinfrastructures.eu)). Deze bijdrage past tevens binnen de kaders van het onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat 2: 'The Governance of Adaptation', en Kennis voor Klimaat 3: 'Adaptieve arrangementen en monitoring' (KvK HSDR 3.5), zie [www.kennisvoorklimaat.nl](http://www.kennisvoorklimaat.nl). Contact: H.vanRijswick@uu.nl
- 2 Zie: [www.droogtestudie.nl](http://www.droogtestudie.nl) en KNMI scenario's: <http://www.knmi.nl/klimaatscenario's/toekomst/>.
- 3 A. Hilderling, *International Law, Sustainable Development and Water Management*, PhD. VU Amsterdam, Delft, Eburon Academic Publishers, 2004.
- 4 H.F.M.W. van Rijswick, 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.
- 5 J. Robbe en H.F.M.W. van Rijswick, *Juridische instrumenten voor de zoetwatervoorziening*, onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat/Waterdienst ten behoeve van het Deltaprogramma zoet water, september 2011, [www.centrumvoorumgevingrecht.nl](http://www.centrumvoorumgevingrecht.nl).
- 6 Dit is dan ook het onderwerp van het promotieonderzoek van D. Misiedjan bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability van de Universiteit Utrecht.
- 7 Resolutie 64/292.
- 8 Declaration by the High Representative, Catherine Ashton, on behalf of the EU, to commemorate World Water Day, Brussel, 22 maart 2010, 7810/10 (Presse 72) P12/10.
- 9 H. Smets (ed.), *The right to safe drinking water and sanitation in Europe/ Le droit à l' eau potable et à assainissement*, sa mise en oeuvre en Europe, Académie de l' eau, Editions Johanet, Paris, 2012.
- 10 Een belangrijk uitgangspunt bij mensenrechten en in het Europese en Nederlandse recht, zie bijvoorbeeld artikel 1 van de Nederlandse Grondwet.
- 11 Zorgvuldige belangenafweging is een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, vastgelegd in art. 3:2 en 3:4 van de Nederlandse Algemene wet bestuursrecht.
- 12 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Het borgen van publieke belangen*, rapportnummer 56, Sdu Uitgevers, Den Haag 2000.
- 13 De gemeente is verantwoordelijk voor de doelmatige inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater voor zover dit redelijkerwijs niet kan worden gevergd van degene die zich ervan ontdoet. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor het treffen van maatregelen in openbaar gemeentelijk gebied met als doel het beheer van de grondwaterstand in de gemeente af te stemmen op de aan de grond gegeven bestemming, voor zover dit niet tot de zorg van waterschap of provincie behoort.
- 14 H. van Rijswick and H. Havekes, *European and Dutch Water Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2012, hoofdstuk 12.
- 15 Art. 3.7 Waterwet vormt de wettelijke grondslag voor het sluiten van waterakkoorden binnen stroomgebieden.
- 16 Art. 2.9 Waterwet, nader uitgewerkt in het Waterbesluit, provinciale waterregelgeving en waterplannen.
- 17 E.J.H. Plambeek, *Zoet water en de effectiviteit van de governance benadering in Nederland, Participatie en effectivering door stakeholders*, Master thesis Legal Research Master, Universiteit Utrecht, 2013.
- 18 Voor drinkwater wordt betaald en voor grondwateronttrekkingen bestaat een grondwaterheffing.
- 19 Artikel 1 sub b en e Kaderrichtlijn water.
- 20 P. E. Lindhout, A Wider Notion of the Scope of Water Services in EU Water Law Boosting Payment for Water-Related Ecosystem Services to Ensure Sustainable Water Management?, *Utrecht Law Review*, Volume 8, Issue 3, November 2012, p. 86-101 <http://www.utrechtlawreview.org/index.php/ulr/issue/view/24>.
- 21 H.K. Gilissen, *Adaptatie aan klimaatverandering in het Nederlandse waterbeheer – Aspecten van overheidsverantwoordelijkheid en -aansprakelijkheid*, diss. Universiteit Utrecht, Kluwer, Deventer 2013.
- 22 <http://www.ruimtevoorklimaat.nl/cases/17-Waalblok-waterberging-onder-glas>.
- 23 [http://www.stowa.nl/projecten/klimaatadaptieve\\_drainage\\_kad\\_deltaproof\\_](http://www.stowa.nl/projecten/klimaatadaptieve_drainage_kad_deltaproof_).
- 24 <http://www.innovatienetwerk.org/nl/concepten/view/108>
- 25 A.M. Keessen, J. M. Hamer, H. F. M. W. Van Rijswick and M. Wiering (2013). The Concept of Resilience from a Normative Perspective: Examples from Dutch Adaptation Strategies. *Ecology and Society* 18 (2): 45, URL:<http://www.ecologyandsociety.org/vol18/iss2/art45/>.
- 26 Het Kierbesluit is een sprekend voorbeeld van beleid waarbij waarden en belangen onvoldoende in de besluitvorming zijn meegenomen..
- 27 A. van Buuren, P. Driessen, G. Teisman en M. van Rijswick, Towards legitimate governance strategies for climate adaptation in the Netherlands, Combining insights from a legal, planning, and network perspective, *Regional Environmental Change*, DOI 10.1007/s10113-013-0448-.
- 

**ABSTRACT**

Although there is no shortage of fresh water in the Netherlands nowadays, fresh water supply is getting more and more attention because of the expected effects of climate change. This paper discusses the normative values that play a role in the development of new fresh water policies as they are being developed within the Dutch Delta Programme and how these values can be protected with the help of legal, institutional and environmental policy principles. In the Netherlands fresh water is regarded as a *res nullius* and the supply is a public task. There are hardly any incentives for private parties for a sustainable fresh water use. The government takes care of the protection and distribution of fresh water based on demand driven policies. The financing of the fresh water supply is not based on cost recovery for water services delivered by the state. To ensure a shift towards a more sustainable and fair fresh water supply we recommend to start political and societal discussions on the normative values of fresh water and we discuss several principles that can be used as a guidance for new policies.

---