

HOE BRENGEN WE HET IN DE PRAKTIJK?

Niet-afwentelen in het waterbeheer

Niet-afwentelen is een beginsel, dat tegenwoordig veelvuldig gebruikt wordt in het waterbeheer, maar waarvan niet duidelijk is wat er precies onder verstaan moet worden en hoe het kan worden geoperationaliseerd in de praktijk van het waterbeheer. Het kennisplatform van het Nationaal Bestuursakkoord Water ziet dit bijvoorbeeld ook als een kennisleemte. Dit artikel is bedoeld ter stimulering van de gedachtevorming. Het beschrijft wat er allemaal bij komt kijken om het beginsel te verhelderen en in praktijk te brengen.

De Commissie Waterbeheer 21e eeuw¹ hanteert in haar advies de volgende uitgangspunten: "Het watersysteem moet betrouwbaar, duurzaam en bestuurbaar zijn. Water moet ook worden gezien als bondgenoot. Problemen mogen niet worden afgewenteld. Voortdurend moet de afweging worden gemaakt tussen vasthouden, bergen en afvoeren van water. En tenslotte moet water meer ruimte krijgen. ... Het huidige systeem van waterbeheer kent vele mogelijkheden tot afwenteling. Te vaak leggen burgers en overheden hun problemen op het bord van de ander of sluiten de ogen voor de toekomst. De Commissie meent dat het uitgangspunt 'niet-afwentelen' moet gelden voor het watersysteem zelf, voor de bestuurlijke verantwoordelijkheden en voor de kosten."

In beleidsstukken over regionaal en stedelijk waterbeheer komt afwentelen ook ter sprake. Daarbij gaat het er vooral om dat stedelijk gebied niet mag afwentelen naar het omringende gebied. Problemen met water moeten zoveel mogelijk binnen het eigen plangebied worden opgelost (zie bijvoorbeeld ^{2,3}). Verder stelt het Nationaal Bestuursakkoord Water dat niet-afwentelen regionaal maatwerk vereist.

Overigens kwam afwenteling ook al ter sprake in de Vierde Nota waterhuishouding bij de invulling van de gebiedsgerichte aanpak. Als één van de criteria voor de aanpak van emissies in die Nota geldt het voorkómen van afwenteling. Dit betekent dat "behalve met de kwaliteitseisen in het eigen gebied tenminste rekening wordt gehouden met benedendstrooms gelegen watersystemen."

Niet-afwentelen in Europese richtlijnen

In de Kaderrichtlijn Water⁴ komt het woord afwentelen als zodanig niet voor, maar

het principe wel. Zo luidt artikel 4, lid 8 over milieudoelstellingen: "Bij toepassing van de leden 3, 4, 5, 6 en 7 dragen de lidstaten er zorg voor dat zulks het bereiken van de doelstellingen van deze richtlijn in andere waterlichamen in hetzelfde stroomgebiedsdistrict niet blijvend verhindert of in gevaar brengt en verenigbaar is met de andere "gemeenschapsvoorschriften op milieugebied."

Van artikel 4 richten de leden 4 (verlening van de termijn om te voldoen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water), 6 (een tijdelijke achteruitgang van de toestand van waterlichamen) en 7 (achteruitgang van de toestand van waterlichamen door nieuwe ontwikkelingen) zich op de toekomst. De leden 3 (de mogelijkheid om waterlichamen aan te merken als kunstmatig of sterk veranderd) en 5 (de mogelijkheid om minder strenge milieudoelstellingen voor waterlichamen vast te stellen) hebben impliciet ook met het verleden te maken. Want de mindere toestand van de waterlichamen waarop in leden 3 en 5 van artikel 4 wordt gedoeld is mede het gevolg van in het verleden toegestane stofbelastingen. Als dit het bereiken van de milieudoelstellingen in andere waterlichamen blijvend verhindert, dan zal volgens lid 8 van artikel 4 iets gedaan moeten worden aan de huidige stofbelastingen.

De Europese Commissie heeft op 18 januari 2006 een voorstel voor een Hoogwaterrichtlijn⁵ uitgebracht. Dit voorstel verplicht alle lidstaten van de Europese Unie om de overstromingsgevoelige gebieden in kaart te brengen en per gebied aan te geven welke bescherming tegen overstroming wordt geboden. Het woord afwentelen komt in het voorstel van 18 januari 2006 niet voor, maar het beginsel van 'niet-afwentelen'

komt wel ter sprake in artikel 9.4: "Maatregelen voor het beheer van het overstromingsrisico die in één lidstaat worden getroffen, mogen niet leiden tot een toename van het overstromingsrisico in de buurlanden."

Op 27 juni 2006 hebben de ministers van de Europese milieuraad ingestemd met een gewijzigde tekst⁶ voor de Hoogwaterrichtlijn. Artikel 9.4 luidt: "Flood risk management plans established in one Member State must not include measures which, by their extent and impact, significantly increase flood risks upstream or downstream of other countries in the same river basin or sub basin, unless these measures have been coordinated and an agreed solution has been found among the Member States concerned in the framework of Article 12."

Uit de wijziging van het artikel blijkt dat het beginsel van niet-afwentelen veel losmaakt en omstreken kan zijn. De tekst uit het voorstel van 18 januari 2006 was rechtlijnig: afwentelen (vergroten van het overstromingsrisico in buurlanden) mag niet, zonder een nadere uitleg te geven over de ernst ervan. De aanpassing in de tekst van 27 juni 2006 haalt hier de angel uit. Nu wordt gesproken van een significante toename van het overstromingsrisico. Dit roept wel weer de vraag op wanneer een toename significant is. Voorts wordt overleg en afstemming voorgeschreven tussen de buurstaten om tot een oplossing te komen.

Na het van kracht worden van de Hoogwaterrichtlijn moeten de lidstaten van de Europese Unie artikel 9.4 in praktijk gaan brengen. De Hoogwaterrichtlijn richt zich op plannen voor de toekomst. Het is immers niet te verwachten dat het betreffende artikel terugwerkende kracht gaat krijgen. In het verleden genomen maatregelen en ingrepen blijven buiten beschouwing.

Afwenteling als begrip

Het begrip afwentelen heeft een normatief karakter. Want een situatie aanduiden met de kwalificatie afwenteling houdt een afkeuring van die situatie in. Als we dat als uitgangspunt kiezen, dan behoeven we het begrip niet verder te verduidelijken en uit te werken. Overleg en onderhandelen tussen de betrokken partijen is dan de enige uitweg. Maar als je het niet eens kunt worden, heb je een probleem. Want wie helpt bij het vaststellen of wel of niet sprake is van afwenteling en hoe je tot een oplossing komt? Het in

praktijk brengen van beleid is dus ook gebaat bij een nadere definiëring van het begrip afwentelen. Al is het maar om enig houvast te krijgen.

Het beginsel van niet-afwentelen is relatief nieuw in het waterbeheer. Voor het beleid lijkt het een bruikbaar beginsel, want iedereen voelt wel aan wat met het begrip afwentelen in het waterbeheer wordt bedoeld. Maar als we proberen om het concreet te maken dan blijken er verschillen in opvatting te bestaan over het begrip. Dus is ook voor het toepassen van het begrip in de beleidspraktijk (gericht op tegengaan van afwentelen) een heldere en eenduidige definiëring wenselijk. Zo moeten we weten wanneer sprake is van afwenteling en wat het beleid gericht op tegengaan van afwenteling aan resultaten kan opleveren (meetbaar maken van afwenteling).

De omschrijving van afwenteling in woordenboeken geeft een aanknopingspunt voor de betekenis. Van Dale verstaat onder afwentelen (in figuurlijke betekenis): “een last overdragen op anderen.” In deze omschrijving wordt de term last gebruikt en dat betekent dat we mogen aannemen dat degene die de last overdraagt zich daarvan bewust is. Het verlichten van de last is dan een bewuste actie, het elders neerleggen vermoedelijk veel minder. Hoe de ontvanger van de last de overdracht ervaart, blijft bij deze omschrijvingen in het midden.

Duurzame ontwikkeling

Bij duurzame ontwikkeling gaat het om de samenhang en balans tussen economie, cultuur en ecologie⁷. Wanneer teveel nadruk wordt gelegd op één van deze drie, zonder te letten op de gevolgen voor de andere twee, dan is dat op den duur nadelig voor het totaal. Groei van de economie ten kosten van natuur en milieu is in dit verband te zien als een vorm van afwenteling.

Kijken naar verschillende schaalniveaus en de terugkoppeling die daar het gevolg van kan zijn, geeft nog een extra dimensie aan de relatie met duurzaamheid⁸. Een klassiek voorbeeld van afwenteling naar hogere schaalniveaus is de ‘ecologische voetafdruk’ van Nederland, Europa of de VS naar andere continenten. Die voetafdruk is veel groter dan het eigen territorium. Van terugkoppeling is sprake als wereldwijde klimaatverandering gevolgen heeft voor de economische ontwikkeling van Nederland en Europa.

Voorstel werkdefinitie

Het begrip afwentelen kan, onder meer in relatie tot duurzame ontwikkeling, in een brede betekenis worden gebruikt. Dat leidt onder de noemer ‘voorkómen van afwenteling’ tot een breed evaluatiekader, waarbij alle relevante belangen en waarden tegen elkaar worden afgewogen. Dan heeft het begrip afwenteling echter nauwelijks nog meerwaarde vergeleken met bestaande evaluatiekaders (voor integraal waterbeheer of

voor duurzame ontwikkeling). Om bruikbaar te zijn in het waterbeheer kan het begrip beter worden toegesneden op watergerelateerde problemen en een daarop afgestemde betekenis krijgen. We stellen de volgende werkdefinitie voor: het veroorzaken of verergeren van problemen in andere waterbeheersgebieden door activiteiten in het eigen waterbeheersgebied.

Volgens deze werkdefinitie is sprake van afwenteling als een activiteit plaatsvindt in het eigen waterbeheersgebied, waar een ander waterbeheersgebied problemen mee heeft of gaat krijgen. In geval van een natuurlijke waterafvoer (kwantiteit en/of kwaliteit) naar een benedenstrooms gebied is geen sprake van een activiteit en dan wordt dus niet gesproken van afwenteling. Wat in dit verband onder natuurlijk wordt verstaan is een andere vraag. Maar hoe zit het bij rivierversuiming? Kan dat tot afwenteling leiden? En hoe beoordelen we noodmaatregelen als het plaatsen van zandzakken om overstroming te voorkómen? Deze activiteit leidt tot hogere waterstanden in de rivier benedenstrooms. Valt dat dan onder de noemer afwentelen? En hoe moeten we deze afwenteling tegengaan of compenseren?

Hoe ernstig is afwenteling?

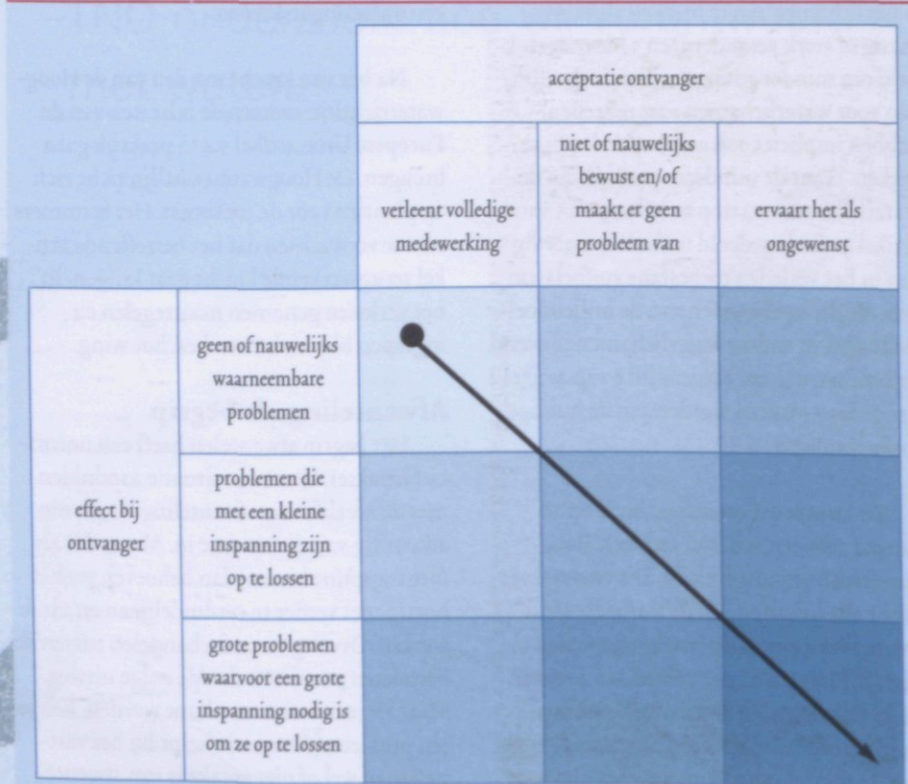
Deze werkdefinitie en ook andere omschrijvingen van afwenteling zeggen niets over de ernst van afwenteling. Twee factoren zijn daarvoor belangrijk: de grootte van het probleem dat in het andere waterbeheersgebied ontstaat én de perceptie van dat probleem en daarmee samenhangend de acceptatie in dat andere waterbeheersgebied. De grootte van het probleem en de perceptie daarvan kunnen natuurlijk niet geheel los van elkaar worden gezien, maar soms is sprake van een discrepantie. Door gebrek aan kennis kunnen mogelijke effecten bijvoorbeeld worden onderschat of overschat.

Wat de perceptie en acceptatie betreft, die kunnen uiteenlopen van het onvrijwillig opgelegd krijgen, het over zich heen krijgen en zich er (nog) niet van bewust zijn, tot er volledig mee instemmen en aan meewerken. In afbeelding 1 zijn de twee factoren langs beide assen weergegeven. Duidelijk is dat afwenteling steeds ernstiger wordt in de richting van de pijl waardoor de behoefte om tot actie over te gaan (oplossen in onderling overleg) ook steeds groter wordt.

Hoe brengen we niet-afwentelen in praktijk?

We moeten ons ook bezinnen op de vraag of we het principe van niet-afwentelen

Afb. 1: Factoren die van invloed zijn op de ernst van afwenteling.



als een relatief vrijblijvend punt van aandacht beschouwen of dat hieraan financieel of juridisch consequenties verbonden worden. Het al dan niet aansprakelijk kunnen stellen en de mogelijkheden van verhaalsrecht zijn belangrijk. Kan het nemen van maatregelen om afwenteling tegen te gaan (of het krijgen van schadecompensatie) bestuurlijk-juridisch worden afgedwongen? Volgens de genoemde werkdefinitie voor afwenteling in het waterbeheer moet sprake zijn van problemen in een waterbeheersgebied waarvan het ontstaan of het erger worden te wijten is aan activiteiten in een ander waterbeheergebied. Het verband tussen oorzaak en gevolg moet - met het oog op de afdwingbaarheid - aannemelijk gemaakt kunnen worden of zelfs juridisch bewijsbaar zijn. Een belangrijk aspect hierbij is wie de bewijslast krijgt. Zo kan de ontvangende partij bijna altijd wel aannemelijk maken dat sprake is van een oorzaak-gevolg-relatie, maar het juridisch harde bewijs daarvoor leveren en het kwantificeren is vaak moeilijk. Ook is het vaak moeilijk om aan te geven welk deel van de problemen veroorzaakt wordt door afwenteling en tot welke schade (kostenstijging) dat in het ontvangende gebied leidt. Als de bewijslast bij de afwentelende partij wordt gelegd, moet die bewijzen dat er geen oorzakelijk verband is. Dat is in de praktijk meestal ook moeilijk. Dat bleek bijvoorbeeld bij de gaswinning in de Waddenzee. Het bewijs leveren dat dit schade oplevert voor de natuur ter plekke was niet hard te maken.

Als de oorzaken van de afwenteling in het verleden liggen, dan compliceert dat het geheel. Dan moet worden nagegaan in welke mate een verandering natuurlijk van aard is en in welke mate deze het gevolg is van menselijk handelen. Dat is bij vraagstukken op het gebied van waterkwantiteit en waterkwaliteit meestal niet gemakkelijk. Zo komen in Nederland nauwelijks natuurlijke rivieren voor. De meeste rivieren zijn bedijkt en daarmee voor een deel ontdaan van hun natuurlijke karakter. Als afwenteling ook betrekking kan hebben op het verleden, zoals bij de Kaderrichtlijn Water, dan doet zich de vraag voor of na een zeker aantal jaren in juridische zin sprake is van verjaring. Hoe lang mogen we activiteiten met bijvoorbeeld een vaste jaarlijkse omvang aan emissies daar nog op aanspreken? Hoe ver gaan we in de tijd terug bij afwenteling? Dertig jaar, een gebruikelijke verjaringstermijn? Of langer of korter? Daar zullen we afspraken over moeten maken.

Een andere situatie ontstaat wanneer verwacht wordt dat de gevolgen van activiteiten in een waterbeheergebied pas op lange termijn aanleiding gaan geven tot problemen in een ander waterbeheergebied. Zo verlopen morfologische processen in een rivier langzaam, waardoor de effecten van riviernormalisatie zowel bovenstrooms als benedenstrooms nog decennia lang merkbaar zijn. Meestal zijn de effecten van afwenteling op de lange termijn moeilijker aan te tonen of te bewijzen dan de effecten in de huidige situatie. Dit bemoeilijkt ook de

mogelijkheden van verhaalsrecht en/of de mogelijkheden om bestuurlijk-juridisch maatregelen af te dwingen om deze afwenteling op termijn tegen te gaan.

Tenslotte moeten we rekening houden met verschillende juridische werkingssferen. Als het om grensoverschrijdende afwenteling gaat, dan wordt het Europese recht bepalend. Het Europese recht kan ook toegepast worden voor regionale afwenteling binnen Nederland, maar dan zou ook een beroep gedaan kunnen worden op de nationale wetgeving (het artikel in het Burgerlijk Wetboek over de onrechtmatige daad).

Nog een lange weg

Duidelijk is dat er nog een lange weg te gaan is alvorens het beginsel van niet-afwentelen in het waterbeheer volledig geoperationaliseerd is. In dat kader zullen we ons ook moeten bezinnen of het principe van niet-afwentelen vooral een punt van aandacht wordt of dat we het willen institutionaliseren en het bestuurlijk-juridisch afdwingbaar gaan maken. ◀

Paul Baan en Frans Klijn
(WL|Delft Hydraulics)

NOTEN

- 1 Commissie Waterbeheer 21e eeuw (2000). Waterbeleid voor de 21e eeuw.
- 2 Hoogheemraadschap van Rijnland (2003). Waterneutraal bouwen. 'Vasthouden, bergen of afvoeren' bij transformatie van onverhard naar verhard gebied in boezemland.
- 3 Provincie Noord-Holland (2004). Evenwichtig omgaan met water. Een Noord-Hollands kader voor WBz1.
- 4 Europees Parlement en de Europese Raad (2000). Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid. Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.
- 5 Europees Parlement en de Europese Raad (2006). Voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en -beheer.
- 6 Europees Parlement en de Europese Raad (2006). Gewijzigd voorstel voor een richtlijn over overstromingsbeoordeling en -beheer, nr. 11013/06.
- 7 Ministerie van VROM (2002). Nationale strategie voor duurzame ontwikkeling. Maatschappelijke verkenning.
- 8 Milieu- en Natuurplanbureau RIVM (2004). Kwaliteit en toekomst. Verkenning van duurzaamheid.

Retentie in Twentse Landgoederen Landgoed Singraven

Waterschap Regge en Dinkel

Stichting Edwina van Heek

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Aannemersbedrijf Wintels Denekamp

Aannemingsbedrijf Gerwers Tilligte

**DIT PROJECT WORDT MEDEGEFINANCIERD
DOOR DE EUROPESE GEMEENSCHAP**
Europees Fonds voor regionale ontwikkeling