

# KRW-AMBITIES: KAN DE RIVIER HET OOK ZELF? OVER HET TOEKENNEN VAN RECHTEN AAN DE RIVIER OM KRW-DOELEN TE BEHALEN

*Susanne Wuijts, Jappe Beekman, Cathy Suykens,  
Bas van der Wal, Peter PJ Driessen, Marleen van Rijswick\**

■ De invoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW, 2000/60/EG) stelt veel lidstaten voor een uitdaging om uiterlijk in 2027 de doelen voor de ecologische en chemische waterkwaliteit te halen. Anno 2017 was slechts in één derde van de lidstaten meer dan de helft van de oppervlaktewateren in een goede ecologische toestand. Voor 20% van de lidstaten was het percentage waterlichamen in goede ecologische toestand zelfs minder dan 20% (EC, 2017). De redenen die hiervoor worden genoemd zijn verontreiniging door nutriënten en chemische stoffen en veranderingen in de hydrologie en morfologie.

In Nederland is voor 5% van de regionale wateren en 25% van de rijkswateren de toestand beoordeeld als 'goed' (Van Gaalen et al., 2015). Ook voor Nederland ligt er dus nog een grote opgave om de KRW-doelen in 2027 te behalen. Met de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater (IenM, 2016) wil het Rijk samen met andere overheden en maatschappelijke organisaties invulling geven aan deze opgave. Gestart is met het preciezer in beeld brengen van de nog openstaande opgave op basis waarvan maatregelen zullen worden geformuleerd voor de 3<sup>e</sup> serie stroomgebiedbeheerplannen (SGBP-en) (2021-2027).

In de overwegingen van de KRW is opgenomen dat water wordt beschouwd als 'erfgoed' dat moet worden beschermd voor toekomstige generaties. Naast chemische doelen, zijn ook ecologische doelen geformuleerd en doelen voor bijzondere functies zoals drinkwater. De aandacht voor de ecologie was één van de vernieuwende elementen die met de KRW werd geïntroduceerd. Een andere belangrijke verandering was de verschuiving in het sturingsmodel, van top-down

sturing met expliciete normen, termijnen, instrumenten en rapportageverplichtingen (zoals bijvoorbeeld de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG) of de Zwemwaterrichtlijn (2006/7/EG)), naar een meer participatieve benadering met aandacht voor de specifieke lokale omstandigheden van het watersysteem zelf, de actoren en belanghebbenden en meer discretionaire bevoegdheid voor lidstaten in het algemeen. In de internationale literatuur wordt ook wel gesproken over een verschuiving van 'government' naar 'governance' (EC, 2001). De vraag is echter of deze verschuiving in het sturingsmodel ook daadwerkelijk leidt tot waterkwaliteitsverbetering en welke randvoorwaarden van belang zijn bij het toepassen van dit sturingsmodel.

## Rechten van de rivier

Eén van die randvoorwaarden zou de rechtspositie van een waterlichaam kunnen zijn. Heeft het toekennen van rechten aan een waterlichaam een positief effect op de waterkwaliteit? In dit artikel bespreken wij deze vraag voor één type oppervlaktewaterlichaam, namelijk de

\* **Susanne Wuijts** werkt als senior wetenschappelijk medewerker waterkwaliteit en drinkwater bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en is daarnaast buitenpromovendus waterkwaliteit en governance bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. [susanne.wuijts@rivm.nl](mailto:susanne.wuijts@rivm.nl); **Jappe Beekman** werkt als coördinerend adviseur waterkwaliteit en leefomgeving bij het RIVM. [jappe.beekman@rivm.nl](mailto:jappe.beekman@rivm.nl); **Cathy Suykens** is vergunningsverantwoordelijke bij Parkwind NV en geaffilieerd onderzoeker aan het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. [c.b.r.suykens@uu.nl](mailto:c.b.r.suykens@uu.nl); **Bas van der Wal** is coördinator van het onderzoeksprogramma waterkwaliteit en ecologie bij de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA). [b.van.der.wal@stowa.nl](mailto:b.van.der.wal@stowa.nl); **Peter Driessen** werkt als hoogleraar Environmental Governance bij het Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht. [p.driessen@uu.nl](mailto:p.driessen@uu.nl); **Marleen van Rijswick** is hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht en leidt het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law. [h.vanrijswick@uu.nl](mailto:h.vanrijswick@uu.nl).

rivier. Het toekennen van rechten betreft procedurele rechten en inhoudelijke of substantieve rechten. Procedurele rechten betreffen de toegang tot informatie, democratische processen of rechtspraak, inhoudelijke rechten betreffen bijvoorbeeld het recht van de rivier om te worden gevrijwaard van vervuiling of om haar goede ecologische toestand te behouden of beschermen. In het huidige rechtssysteem zijn deze rechten voorbehouden aan natuurlijke personen. Daarnaast zijn rechtspersoonlijkheden gecreëerd voor entiteiten zoals bedrijven die ook weer worden vertegenwoordigd door natuurlijke personen (De Vries-Stotijn, Van Ham, & Bastmeijer, 2018 (in press)). In verschillende landen wordt op dit moment gediscussieerd over het toekennen van rechten aan de rivier. De redenen hiervoor verschillen, zoals het erkennen van de waarde van de rivier als cultureel en/of religieus erfgoed voor bepaalde bevolkingsgroepen of het belang van het beschermen van waterbronnen (Suykens, Gilissen, & Van Rijswijk, 2018 (under review)). In Nieuw-Zeeland, Colombia en India zijn inmiddels rechten aan rivieren toegekend. Bij het toekennen van rechten aan een rivier spelen verschillende aspecten een rol, bijvoorbeeld wie vervult het rentmeesterschap (een persoon of organisatie die de rivier in rechte vertegenwoordigt), hoe vindt de afweging met andere maatschappelijke functies plaats, hoe werkt dat voor grensoverschrijdende rivieren, kan de rivier dan ook bedrijfsmatige activiteiten ontwikkelen zoals energie opwekking of zandwinning en zijn de risico's en baten dan voor de rivier zelf of voor de gemeenschap? Komt het 'recht op water' niet in het geding bij het toekennen van rechten aan de rivier? Deze wetenschappelijke, juridische en maatschappelijke discussie is nog volop in beweging. In een speciale uitgave van het tijdschrift *Water International* is vanuit verschillende invalshoeken naar deze vragen gekeken (Suykens et al., 2018 (under review)).







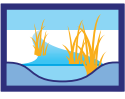


Dit artikel vormt een verkorte en bewerkte versie van één van deze artikelen (Wuijts et al., 2018 (under review)). We gaan in op de vraag welke randvoorwaarden ten aanzien van water governance nodig zijn voor een ecologisch gezond riviersysteem dat voldoet aan de KRW-doelen. Vervolgens bekijken we of het veranderen van de rechtspositie van de rivier zou kunnen bijdragen aan het behalen van deze waterkwaliteitsdoelen.

## Analytisch raamwerk

Voor een ecologisch gezond riviersysteem, worden randvoorwaarden gesteld aan de hydrologie (bijvoorbeeld de dynamiek in de wateraanvoer en de aanwezigheid van stagnante zones), de morfologie (waaronder sedimentsamenstelling, dynamiek met de oevers) en fysisch-chemische factoren (onder andere temperatuur en belasting met chemische stoffen en nutriënten). Maatregelen die de toestand verbeteren, moeten soms worden genomen in het gebied zelf, maar soms ook (ver) bovenstrooms. Het uitvoeren van maatregelen vraagt betrokkenheid van verschillende partijen en de inzet van verschillende instrumenten. De verschillende ecologische factoren of randvoorwaarden kunnen dus ook verschillende eisen stellen aan het ontwerp van het sturingsmodel of governance systeem. Daarom is per ecologische factor in beeld gebracht welke eisen aan het governance systeem worden gesteld.

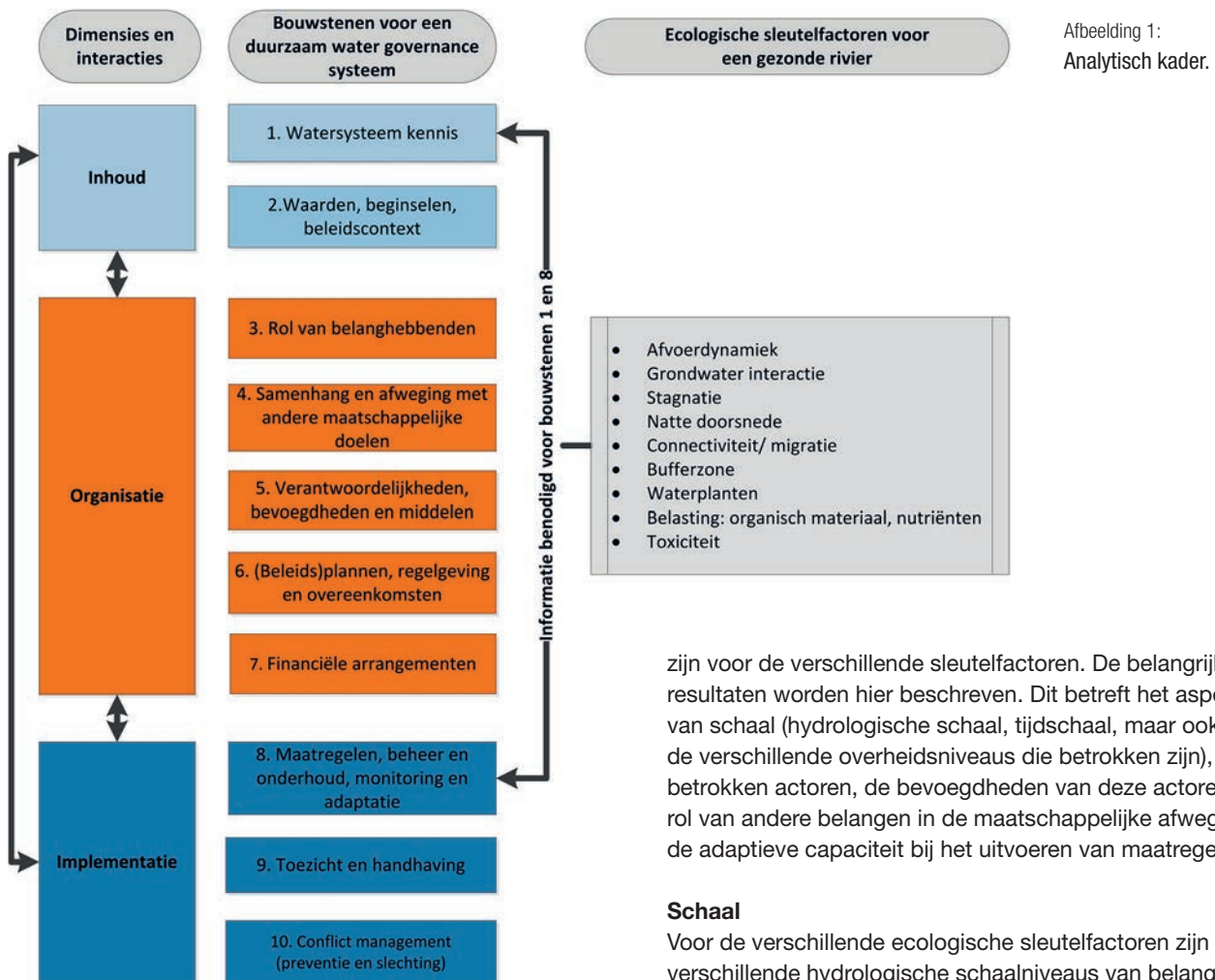
Voor deze analyse zijn beoordelingsmethodes voor de ecologie en governance met elkaar gecombineerd, namelijk de methodiek van ecologische sleutelfactoren (STOWA, 2014; Van der Wal, 2018) en de '10 bouwstenen voor een duurzaam water governance systeem' (H. Van Rijswijk, Edelenbos, Hellegers, Kok, & Kuks, 2014). Met de ecologische sleutelfactoren kan een overzicht worden gegeven van wat er nodig is voor een goede ecologische toestand van een waterlichaam en in welke mate nog niet voldaan wordt aan die voorwaarden. De methode is ontwikkeld voor Nederlandse stromende en stilstaande wateren (elk met eigen sleutelfactoren). Binnen de context van dit artikel gebruiken we de sleutelfactoren voor stromende wateren. Elke sleutelfactor draagt bij aan een goede ecologische toestand, maar het is de som der delen die nodig is om die goede toestand te kunnen bereiken. De methode van ecologische sleutelfactoren moet dan ook worden beschouwd als een middel voor systeemanalyse en niet als een beoordeling van individuele aspecten. De sleutelfactorenmethodiek bevat ook een factor 'Context', die behulpzaam is bij het in beeld brengen van de gevolgen van verschillende maatregelpakketten voor verschillende ecosysteemdiensten. Deze laatste sleutelfactor is in voorliggende analyse niet als aparte factor opgenomen, omdat met de analyse van het governance systeem hier al invulling aan wordt gegeven.

Tabel 1 Ecologische sleutelfactoren voor stromende wateren in Nederland en hun maatschappelijke en wettelijke context.

Ecologische sleutelfactoren	Bijdragen van sleutelfactoren aan het aquatisch ecosysteem	Verankering van sleutelfactoren in de KRW (2000/60/EG)	Andere functies in een waterlichaam die van invloed kunnen zijn op de sleutelfactoren
<b>Bij welke governance bouw-steen hoort dit?</b> >>>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Watersysteem kennis t.b.v. diagnose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Beleids)plannen, regelgeving en overeenkomsten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waarden, beginselen, beleidscontext</li> <li>Samenhang en afweging met andere maatschappelijke doelen</li> </ul>
<b>Basisvoorwaarden</b>			
 <b>Afvoerdynamiek</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Afvoerdynamiek en sedimenttransport zijn dominante processen voor de ecologische status van een waterlichaam</li> </ul>	<b>Doel KRW</b> Artikel 1 sub c, e	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheepvaart</li> <li>Energie opwekking</li> <li>Drinkwater</li> <li>Irrigatie</li> <li>Drainage voor landbouw of andere activiteiten</li> <li>Industrie</li> </ul>
 <b>Grondwater</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bodemtype en grondwaterbeheer dragen bij aan afstroming en afvoerdynamiek</li> <li>Evenwicht watertemperatuur</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> Artikel 4, 11 en 17 Bijlage 5.2.1 Grondwaterrichtlijn (2006/118/EG)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Drainage voor landbouw of andere activiteiten</li> <li>Drinkwater</li> <li>Industrie</li> </ul>
 <b>Stagnatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Accumulatie van organisch materiaal</li> <li>Sterkte groei van fytoplankton of waterplanten</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4 Bijlage 5.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheepvaart</li> <li>Visserij</li> <li>Waterveiligheid</li> </ul>
 <b>Natte doorsnede</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dynamiek van sedimentatie, morfologie en afvoer</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4 Bijlage 5.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheepvaart</li> <li>Visserij</li> <li>Waterveiligheid</li> </ul>
<b>Aanvullende voorwaarden</b>			
 <b>Connectiviteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mogelijkheid voor sediment, organisch materiaal en organismen om te verplaatsen in en tussen waterlichamen</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4 Bijlage 5.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Scheepvaart</li> <li>Energie opwekking</li> </ul>
 <b>Bufferzone</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Laterale connectiviteit: verbinding water, oever en bergingszone</li> <li>Beïnvloedt condities voor licht en temperatuur</li> <li>Reproductie van vis en macroinvertebraten</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4 Bijlage 5.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbouw</li> <li>Scheepvaart</li> <li>Visserij</li> <li>Waterveiligheid</li> </ul>
 <b>Waterplanten</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterplanten dragen bij aan afvoer dynamiek</li> <li>en vormen een schuilplek voor andere organismen.</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4 Bijlage 5.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbouw</li> <li>Scheepvaart</li> <li>Visserij</li> </ul>
<b>Specifieke omstandigheden</b>			
 <b>Belasting: organisch materiaal, nutriënten, zout</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eutrofiëring leidt tot onbalans in zuurstofgehaltes</li> <li>Zuurstoftekort door afbraak van organisch materiaal</li> <li>Algenbloei, omvang groei van waterplanten, vissterfte</li> </ul>	<b>Ecologische toestand</b> (morfologie) Artikel 4, 10 en 11 Bijlage 5.1  <b>Andere EU richtlijnen:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nitraat (91/676/EEG)</li> <li>Stedelijk afvalwater (91/271/EEG en 98/15/EG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbouw</li> <li>Emissie effluent stedelijk afvalwater en overstorten</li> <li>Emissie effluent industrieel afvalwater</li> </ul>
 <b>Toxiciteit</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Toxische druk op het ecosysteem door een mengsel van chemische stoffen veroorzaakt door verschillende activiteiten</li> </ul>	<b>Chemische toestand</b> Artikel 4, 10 en 16 Bijlage 5.1.4  <b>Andere EU richtlijnen, zoals:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>REACH (1907/2006/EG)</li> <li>Geneesmiddelen (2001/83/EG)</li> <li>Biociden (528/2012/EG)</li> <li>Gewasbeschermingsmiddelen (1107/2009/EG)</li> <li>Stedelijk afvalwater (91/271/EEG en 98/15/EG)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landbouw</li> <li>Emissie effluent stedelijk afvalwater en overstorten</li> <li>Emissie effluent industrieel afvalwater</li> </ul>

\* Deze tabel richt zich op met name op bestuurlijke instrumenten

Actoren die invloed kunnen uitoefenen op deze andere functies (overheden cursief weergegeven)	Administratieve instrumenten (in Nederland) waarmee ecologische doelen worden geborgd*	Beleidsmaatregelen	Maatregelen in het water systeem (voorbeelden)
<ul style="list-style-type: none"> <li>Rol van belanghebbenden</li> <li>Verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(Beleids)plannen, regelgeving en overeenkomsten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waarden, beginselen, beleidscontext</li> <li>Samenhang en afweging met andere maatschappelijke doelen</li> <li>Financiële arrangementen</li> <li>Toezicht en handhaving</li> <li>Conflict preventie en slechting</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Watersysteem kennis</li> <li>Maatregelen, beheer en onderhoud, monitoring en adaptatie</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Bovenstroomse waterbeheerders</li> <li>Rijk en bovenstroomse oeverstaten</li> <li>Schuttevaer</li> <li>LTO</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stroomgebiedsovereenkomsten over waterverdeling</li> <li>Nationale/ regionale water- beleidsplannen</li> <li>Aanwijzen en beschermen van natuur- gebieden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Integrale besluitvorming waarbij korte termijn gebruik in balans is met lange termijn doelen voor waterkwaliteit en gezondheid</li> <li>Subsidies</li> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere stroomgebieds-functies, maatschappelijke afweging</li> <li>Bovenstroomse waterberging en afspraken over en langzaam afvoeren afvoerpiek</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergroten bovenstroomse bergingscapaciteit</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Provincie</li> <li>Gemeenten</li> <li>Agrariërs in de regio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vergunningverlening onttrekkingen</li> <li>Ruimtelijk beleid, toezicht en handhaving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Betrekken van belanghebbenden</li> <li>Informatie en advies aan actoren</li> <li>Beprijzing of subsidies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vasthouden van neerslag in gebieden met landbouw of bebouwing, vergroten infiltratiecapaciteit, verminderen drainage</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Schuttevaer</li> <li>Nederlandse vissersbond, Sportvisserij Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale waterplannen</li> <li>Projectgebonden besluitvorming of vergunningverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere regionale functies: landbouw, scheepvaart, visserij, maatschappelijke afweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verwijder stuwen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Schuttevaer</li> <li>Nederlandse vissersbond, Sportvisserij Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale waterplannen</li> <li>Projectgebonden besluitvorming of vergunningverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere regionale functies: landbouw, scheepvaart, visserij, maatschappelijke afweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verwijderen kunstmatige oevers en ruimte creëren voor het buiten oevers treden bij hoogwater</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Schuttevaer</li> <li>Nederlandse vissersbond, Sportvisserij Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale waterplannen</li> <li>Projectgebonden besluitvorming of vergunningverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere regionale functies: landbouw, scheepvaart, visserij, energie voorziening, waterveiligheid, maatschappelijke afweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Verwijder stuwen</li> <li>Aanleggen laterale waterverbinding, vispassages</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Provincie</li> <li>LTO</li> <li>Schuttevaer</li> <li>Nederlandse vissersbond, Sportvisserij Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale waterplannen</li> <li>Projectgebonden besluitvorming of vergunningverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere regionale functies: landbouw, ruimtelijk beleid, maatschappelijke afweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Herstelmaatregelen om (delen van) een bufferzone te creëren</li> <li>Bomen planten</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>LTO</li> <li>Schuttevaer</li> <li>Nederlandse vissersbond, Sportvisserij Nederland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regionale waterplannen</li> <li>Projectgebonden besluitvorming of vergunningverlening</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Zoeken naar mogelijk gedeeld belang met andere regionale functies: landbouw, visserij, maatschappelijke afweging</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Natuurvriendelijke oevers</li> <li>Minder maaien</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>EU/ Rijk</li> <li>Waterschap</li> <li>Provincies</li> <li>Gemeenten</li> <li>LTO</li> <li>Agrariërs in de regio</li> <li>Industrie</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Landelijk mestbeleid (bijv. bufferzones met beperkingen mestgebruik)</li> <li>Provinciale gebiedsspecifieke voorwaarden</li> <li>Aanvullende eisen waterschappen of gemeenten</li> <li>Monitoring, toezicht en handhaving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vrijwillige instrumenten (win/win)</li> <li>Financiële prikkels: beprijzing, subsidies</li> <li>Best-practices voor duurzame landbouw</li> <li>Informatie en advies aan actoren</li> <li>Versterken van handhavings-capaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissies landbouw verminderen</li> <li>Uitbreiden afvalwaterzuivering</li> <li>Verminderen invloed overstorten</li> <li>Verminderen emissies industrieel afvalwatereffluent</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Waterschap</li> <li>Bovenstroomse (water)beheerders</li> <li>Rijk en bovenstroomse oeverstaten</li> <li>Provincies</li> <li>Gemeenten</li> <li>Industrie</li> <li>Landbouw</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Instrumenten uit EU richtlijnen zoals: REACH, Gewasbeschermingsmiddelen Biociden, KRW, Stedelijk afvalwater</li> <li>Landelijk beleid gewasbeschermingsmiddelen</li> <li>Provinciale gebiedsspecifieke voorwaarden</li> <li>Aanvullende eisen waterschappen of gemeenten</li> <li>Vergunningverlening, Monitoring, toezicht en handhaving</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vrijwillige instrumenten (win/win)</li> <li>Financiële prikkels: beprijzing, subsidies</li> <li>Best-practices voor duurzame landbouw</li> <li>Informatie en advies aan actoren</li> <li>Versterken van handhavings-capaciteit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uitbreiden afvalwaterzuivering</li> <li>Verminderen emissies van bestrijdingsmiddelen door driftpreventie, moment van spuiten, schoon erf / schone sloot etcetera.</li> </ul>



Afbeelding 1:  
Analytisch kader.

De methode '10 bouwstenen voor een duurzaam water governance systeem' (H. Van Rijswijk et al., 2014) biedt ook een systeemanalyse maar dan voor het governance systeem, waarbij het naast de bouwstenen zelf, ook gaat om de interactie tussen deze bouwstenen (zie ook Afbeelding 1). De methode is generiek geformuleerd en daardoor zowel toepasbaar voor waterkwantiteits- als waterkwaliteitsvraagstukken, maar vraagt om die reden ook om een nadere verfijning, gericht op het type vraagstuk. Dit betreft met name de bouwstenen 'Watersysteemkennis', nodig om een diagnose te kunnen stellen, en 'Maatregelen, beheer en onderhoud, monitoring en adaptatie', waarbij het gaat om het formuleren en realiseren van maatregelen en bijsturen van het beheer waar nodig. Voor deze bouwstenen wordt informatie vanuit de ecologische sleutelfactoren gebruikt (zie ook Afbeelding 1).

## Resultaten

In Tabel 1 is per sleutelfactor weergegeven welke functies, actoren, instrumenten, maatregelen aan van belang kunnen zijn bij de realisatie van een goede ecologische toestand. In (Wuijts et al., 2018 (under review)) is voor elk van de bouwstenen geïnventariseerd welke aspecten van belang

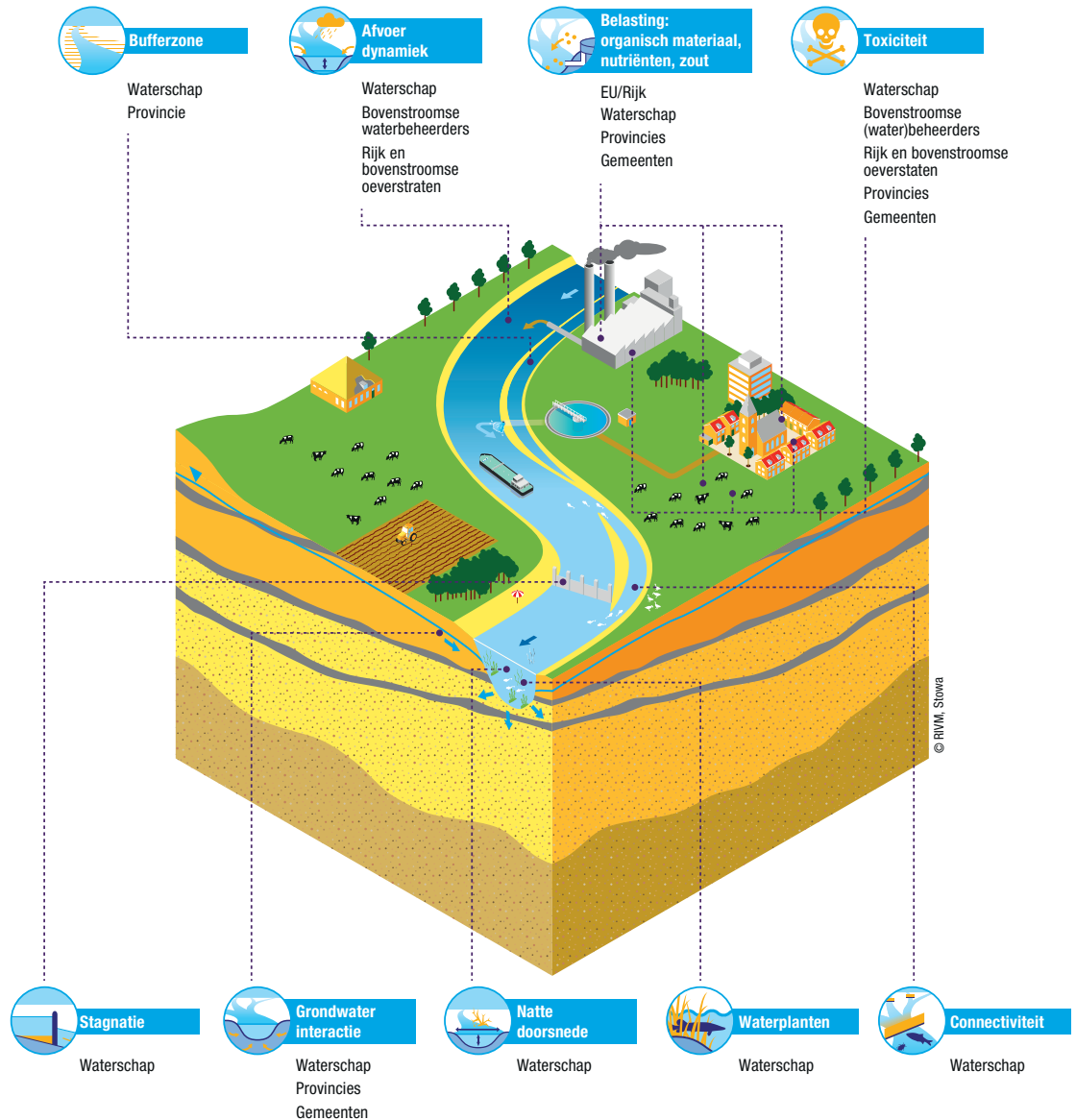
zijn voor de verschillende sleutelfactoren. De belangrijkste resultaten worden hier beschreven. Dit betreft het aspect van schaal (hydrologische schaal, tijdschaal, maar ook de verschillende overheidsniveaus die betrokken zijn), de betrokken actoren, de bevoegdheden van deze actoren, de rol van andere belangen in de maatschappelijke afweging en de adaptieve capaciteit bij het uitvoeren van maatregelen.

### Schaal

Voor de verschillende ecologische sleutelfactoren zijn verschillende hydrologische schaalniveaus van belang, zowel bij het analyseren van de status als bij het identificeren en uitvoeren van maatregelen. Zo worden de sleutelfactoren afvoerdynamiek, grondwater, belasting en toxiciteit in belangrijke mate beïnvloed door activiteiten in het intrekgebied van een waterlichaam (het hele rivierdal of stroomgebied) en moeten daardoor op een hoger schaalniveau worden geanalyseerd en aangepakt. Voor de sleutelfactor connectiviteit is daarnaast ook de verbinding met benedenstroomse delen van belang. De sleutelfactoren natte doorsnede, bufferzone, waterplanten en stagnatie hebben echter een meer lokaal of regionaal karakter en kunnen zodoende op de schaal van een waterlichaam worden beschouwd en aangepakt. Dit belang van verschillende hydrologische schaalniveaus werkt ook door op andere bouwstenen van governance, zoals de betrokkenheid van verschillende belanghebbenden, het aantal andere functies dat van invloed kan zijn op de betreffende sleutelfactor en daarmee de complexiteit van de aanpak ervan. Maatregelen op de schaal van een waterlichaam kunnen alleen binnen de bevoegdheid van waterschap, provincie of gemeente worden opgepakt, voor zover daarvoor geen exclusief generiek landelijk beleid van toepassing is.

Voor maatregelen in andere delen van het stroomgebied, is samenwerking met de andere overheden nodig. De

Afbeelding 2:  
Ecologische sleutelfactoren van een waterlichaam en de daarbij betrokken overheden.



stroomgebiedsbenadering van de KRW houdt in dat er geen afwenteling mag plaatsvinden op benedenstroomse functies. De invulling daarvan blijkt in de praktijk complex en is in Nederland tot nu toe beperkt tot afspraken over de kwantitatieve verdeling van water bij zogenaamde Blauwe Knooppunten en bij de aanvraag van lozingsvergunningen (Emissie-Immissietoets) (Suykens, 2018; Suykens, Gilissen, Kleinans, & Van Rijswick, 2018). Voor de aanpak van diffuse lozingen en andere hydrologische en morfologische maatregelen buiten het eigen beheergebied, ontbreken zulke afspraken.

Naast hydrologische schaalniveaus, spelen ook institutionele schaalniveaus een rol. Het beleid rondom nitraat wordt bijvoorbeeld vooral landelijk vormgegeven. Regionaal kunnen aanvullende regels worden gesteld in bijzondere gebieden (Freriks, Keessen, Korsse, Van Rijswick, & Bastmeijer, 2016) maar, vanwege de omvang van de mestproblematiek, is dit instrument alleen onvoldoende om de nitraatbelasting naar het voor de

ecologische doelen gewenste niveau te kunnen brengen en zijn aanvullende landelijke beleidskeuzes nodig.

### Actoren

Waterschappen en Rijkswaterstaat vervullen een centrale rol bij het karakteriseren van waterlichamen, het formuleren van doelen en uitvoeren van de benodigde maatregelen in hun beheergebieden. Onderlinge afstemming vindt plaats in regionale ambtelijke en bestuurlijke overleggen per deelstroomgebied. De provincies vervullen daarin een coördinerende en controlerende rol. De eindverantwoordelijkheid voor de implementatie van de KRW berust bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). Voor het realiseren van de ecologische doelen, is echter ook inzet nodig van veel verschillende andere actoren. In Afbeelding 2 is weergegeven welke overheden dit betreft voor de verschillende sleutelfactoren, maar ook andere belanghebbenden, zoals burgers, boeren en bedrijven, spelen hierbij een rol, bijvoorbeeld bij het verminderen van emissies naar het oppervlaktewater.

### **Bevoegdheden**

In de 1<sup>e</sup> serie SGBP-en is vooral ingezet op maatregelen binnen het waterlichaam die door de waterbeheerder zelf of onder regie van het waterschap konden worden uitgevoerd (Van Gaalen et al., 2015). Mogelijk verklaart dit ook dat voor de opgave voor de KRW die nog resteert, met name maatregelen op de schaal van het (deel)stroomgebied nodig zijn (Van Gaalen et al., 2015). Voor maatregelen buiten de jurisdictie van het eigen beheergebied, heeft het waterschap geen bevoegdheden en is daarvoor afhankelijk van andere overheden. Identificatie van, besluitvorming over en uitvoering van deze maatregelen vraagt om een andere invulling van het werkproces, waarbij het belangrijk is dat de verschillende partijen zich bewust zijn van hun rol en verantwoordelijkheid. Mogelijk bieden de Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater en het Interbestuurlijk Programma (IBP), hiervoor een platform, vanuit de beoogde gezamenlijke aanpak van maatschappelijke vraagstukken die de verschillende bestuurslagen overstijgen. Een andere mogelijkheid is om dit binnen de bestaande KRW-structuur in te vullen. Daarvoor moeten dan nog wel nadere afspraken tussen de betrokken partijen worden gemaakt.

### **Afweging met andere belangen**

Naast een ecologische functie hebben wateren vaak ook andere functies, bijvoorbeeld ten behoeve van scheepvaart, energie opwekking, drinkwatervoorziening, industriewater, irrigatie, drainage voor landbouw, recreatie, visserij en andere activiteiten. Deze functies gaan niet altijd samen met de ecologische doelen. Door expliciet een rol toe te kennen aan de verschillende belanghebbenden in het implementatieproces, beoogt de KRW mede invulling te geven aan deze maatschappelijke afweging en daarmee ook het actief zoeken naar gezamenlijke doelen en win-win maatregelen te stimuleren. Soms is het effect van deze win-win maatregelen echter onvoldoende en moet er gekozen worden. Daarbij kan het voorkomen dat sommige functies minder bediend worden. Een goed voorbeeld van een dergelijke afwegingsmethodiek vormt de Verdringsreeks.

Daarin is voor perioden met grote droogte waarin waterschaarste ontstaat een voorkeursvolgorde voor waterverdeling vastgelegd (IenM, 2015). Voor vragen rondom waterkwaliteit en de afweging van functies, ontbreekt een dergelijk prioriteringsbeleid tot nu toe, tenzij deze direct gerelateerd zijn aan de gevolgen van droogte, zoals bescherming van kwetsbare aquatische natuur tijdens de droogte van de afgelopen zomer (2018) of de afweging met andere Europese wetgeving die dwingende doelen stelt, zoals de Habitatrictlijn.

### *Adaptieve capaciteit bij het uitvoeren van maatregelen*

Evaluatie kan plaatsvinden vooraf (ex ante), door middel van een inschatting van het verwachte effect van plannen en maatregelen of achteraf (ex post) met de toetsing en rapportage over effecten (Suykens, 2018). In beide gevallen is het doel om beter te begrijpen hoe het systeem werkt en wat de bijdrage is van de verschillende maatregelen aan het bereiken van de doelen, zodat kan worden bijgestuurd wanneer het verwachte effect niet of maar beperkt wordt bereikt. Dit is van belang om te kunnen vaststellen of aan de rechten c.q. de ecologische belangen van de rivier wordt voldaan, maar ook in de huidige situatie om zicht te hebben op het doelbereik. De betrokkenheid van andere partijen wordt versterkt wanneer duidelijk is wat het effect is van hun inzet en de zekerheid dat hierop wordt gestuurd (Allan, 2012). Met de huidige wijze van monitoring voor de KRW is het niet mogelijk om het effect van individuele maatregelen in beeld te brengen. Ook speelt hier de tijdschaal een rol: veranderingen in het ecosysteem kunnen soms pas na langere tijd zichtbaar zijn en dus mogelijk ook pas na de planperiode van de KRW duidelijk worden.

### **Heeft het toekennen van rechten aan de rivier toegevoegde waarde?**

In de basis vormt de KRW een overkoepelend kader waarmee aan alle sleutelfactoren invulling kan worden gegeven. Echter, de wijze van implementatie verschilt sterk per lidstaat vanwege de verschillen in maatschappelijke context en het al bestaande juridische kader. Daarmee worden ook de mogelijkheden van de KRW niet ten volle benut,

zoals de stroomgebiedsbenadering en het inzetten van een multi-sectorale benadering voor het behalen van de KRW-doelen (Giakoumis & Voulvoulis, 2018). Door het toekennen van rechten aan de rivier krijgen ecologische doelen mogelijk meer gewicht in de belangenafweging. Dit is echter niet vanzelfsprekend geborgd bij het toekennen van rechten en zou ook via het bestaande kader kunnen worden gerealiseerd. Cruciaal hierbij is de politieke wil, gevoed door maatschappelijke bewustwording, in samenhang met de juridische verankering van de ecologische belangen (zie o.a. het Weserarrest (H. Van Rijswick, Backes, ChW, 2015)) en de afdwingbaarheid van geplande maatregelen. Deze elementen zijn echter niet per definitie verbonden met de rechtspositie van de rivier.

Verder is de wijze waarop de rol van rentmeester wordt vormgegeven van belang voor de effectiviteit ten aanzien van de KRW-doelen. Voor de verschillende ecologische sleutelfactoren zijn verschillende hydrologische schaalniveaus van belang. Op hogere schaalniveaus neemt de complexiteit van de aanpak toe, vanwege de complexiteit van het systeem, het aantal actoren dat moet worden betrokken, hun bevoegdheden en de rol van andere functies en belangen. De rentmeester zal moeten kunnen handelen op de verschillende schaalniveaus die van invloed zijn op de ecologische sleutelfactoren om maatregelen ook tot uitvoering te kunnen brengen en bij te sturen wanneer maatregelen niet of onvoldoende effectief blijken te zijn. Dit vraagt om zowel instrumenten, om effecten te kunnen monitoren en daarop te handhaven, als om middelen en bevoegdheden.

Door rechten toe te kennen aan de rivier wordt het (deel)stroomgebied feitelijk ook als een bestuurlijke eenheid voor het waterbeheer aangewezen. Voor Nederland hoeft dat echter niet sterk af te wijken van de bestaande indeling van waterschappen en Rijkswaterstaat; die kent immers al een begrenzing die grotendeels gebaseerd is op hydrologische grenzen binnen stroomgebieden. Op internationaal niveau zouden riviercommissies ter uitvoering van de verschillende rivierverdragen als rentmeester van de

rivier kunnen fungeren. De toekenning van rechten aan een grensoverschrijdend riviersysteem zou echter een substantiële overdracht van bevoegdheden vergen van de desbetreffende landen aan het gemeenschappelijk orgaan dat opereert op het niveau van het internationale stroomgebiedsdistrict. Dit zou een drastische aanpassing vergen van het huidige regime, waarbij de internationale rivierencommissies in het algemeen voornamelijk een adviserende rol hebben. Dit beperkt het daadwerkelijk handelen in de praktijk (Suykens, 2018; Suykens et al., 2018). Andere functies in het stroomgebied, zoals landbouw en verstedelijking, worden via andere bestuurlijke eenheden vormgegeven. Dilemma's ten aanzien van afstemming en afweging zullen daarom ook niet a priori worden opgelost met het toekennen van rechten aan de rivier.

## Conclusie

De gecombineerde analyse van de ecologische sleutelfactoren en de bouwstenen van water governance laten zien dat voor verschillende sleutelfactoren de invulling van deze bouwstenen er anders uit ziet. Dit geldt voor de schaal die van invloed is op een sleutelfactor, de actoren die betrokken (zouden) moeten zijn, hun bevoegdheden, de rol van andere belangen en de adaptieve capaciteit bij het uitvoeren van maatregelen.

Het toekennen van rechten aan de rivier maakt het belang van de rivier voor de samenleving zichtbaar, geeft een goede waterkwaliteit en ecologische kwaliteit een expliciete stem, maar vormt op zichzelf geen succesformule om de KRW-doelen te bereiken. De effectiviteit wordt eerder vergroot door in het bestaande beleid en de wetgeving expliciete beleidskeuzes te maken, in samenhang met andere beleidsterreinen, rollen en bevoegdheden te verduidelijken, en dit vervolgens omzetten in afspraken over een afwegingsvolgorde of prioritering rondom kwaliteitsvraagstukken, ecologische sleutelfactoren die buiten het eigen beheergebied moeten worden opgepakt en het inzetten van adequate monitoring, rapportage en bijsturing.



## Referenties

- Allan, R. (2012). Water sustainability and the implementation of the Water Framework Directive – a European perspective. *Ecohydrology & Hydrobiology*, 12(2), 8. doi:10.2478/v10104-012-0007-1
- De Vries-Stotijn, A., Van Ham, I., & Bastmeijer, K. (2018 (in press)). Protection through property: from private to river-held rights. *Water International*.
- EC (2001). *European Governance – A White Paper*. COM (2001) 428 final.
- EC (2017). *The EU Environmental Implementation Review: Common challenges and how to combine efforts to deliver better results*. COM(2017) 63 final.
- Freriks, A., Keessen, A., Korsse, D., Van Rijswijk, H., & Bastmeijer, K. (2016). *Zover het eigeninstrumentarium reikt. Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van Kaderrichtlijn Waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*. [https://www.uu.nl/sites/default/files/eindrapport\\_krw\\_noord-brabant-final.pdf](https://www.uu.nl/sites/default/files/eindrapport_krw_noord-brabant-final.pdf)
- Giakoumis, T., & Voulvoulis, N. (2018). The Transition of EU Water Policy Towards the Water Framework Directive's Integrated River Basin Management Paradigm. *Environmental Management*, 13. doi:10.1007/s00267-018-1080-z
- IenM (thans IenW, 2015). *River Basin Management Plans (2016 – 2021) of the Netherlands*.
- IenM (thans IenW, 2016). *Brief met kenmerk IENM/BSK-2016/235511 t.b.v. wetgevingsoverleg water 14 november 2016*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/11/07/wetgevingsoverleg-water-14-november-2016>
- STOWA. (2014). *Ecologische sleutelfactoren: De ecologische watersysteemanalyse met ecologische sleutelfactoren*. Rapport 2014-19. <http://watermozaiek.stowa.nl/upload/publicatie2014/STOWA%202015-31.pdf>
- Suykens, C. (2018). *The Law of the River. The Institutional Challenge for Transboundary River Basin Management and Multi-Level Approaches to Water Quantity Management*. (PhD), KU Leuven and Utrecht University, Leuven, Belgium.
- Suykens, C., Gilissen, H., Kleinhans, M., & Van Rijswijk, H. (2018). The River, its Rights and its Custodian: Shift Happens? *Water International (under review)*.
- Suykens, C., Gilissen, H., & Van Rijswijk, H. (2018 (under review)). From the Law of The River to the Rights of the River: A Sustainable Shift? *Water International Water International*.
- Van der Wal, B. (2018). KRW-doelen: begrijpen, afwegen en kiezen. *Water Governance*, 3. <http://water-governance.nl/>
- Van Gaalen, F., Tiktak, A., Franken, R., Van Boekel, E., Groenendijk, P., Cleij, P., & Van den Roovaart, J. (2015). *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapport ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*. [www.pbl.nl](http://www.pbl.nl)
- Van Rijswijk, H., Backes, ChW. (2015). Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law. *Journal for European Environmental and Planning law*, 12(3-4), 17.
- Van Rijswijk, H., Edelenbos, J., Hellegers, P., Kok, M., & Kuks, S. (2014). Ten building blocks for sustainable water governance: an integrated method to assess the governance of water. *Water International*, 39(5), 18. doi:10.1080/02508060.2014.951828
- Wuijts, S., Beekman, J., Van der Wal, B., Suykens, C., Driessen, P., & Van Rijswijk, H. (2018 (under review)). An Ecological Perspective on a River's Rights: a Recipe for More Effective Water Quality Governance? *Water International*.

---

## ABSTRACT

---

*WFD-ambities: can the river act on its own? Granting rights to the river as a means to realize WFD-objectives*

The ambitions of the EU Water Framework Directive pose challenges to its Member States when it comes to achieving a good ecological and chemical status by 2027 for all surface waters. So far, explanations for this are found in both ecological, legal and social-economic domains. In several countries beyond Europe, the transfer of legal rights to rivers is being discussed as an approach for more effective water resources management. It is however, yet unclear what this transfer could mean for the WFD-ambitions. We address this question by identifying the ecological requirements for natural functioning rivers and then explore the demands which these requirements impose upon society, the current policy responses to these requirements and whether the transfer of rights to the river could empower the realisation of the WFD objectives. ■

---