

HOGLERAAR MARLEEN VAN RIJSWICK: 'Mijn generatie moet zich schamen'

De KRW-doelen zijn vrijwel zeker niet meer haalbaar in 2027. De kans is dus groot dat de volgende milieucrisis een waterkwaliteitscrisis wordt. En dat de Nederlandse of Europese rechter ons land gaat beperken in z'n economische activiteiten. Marleen van Rijswick, hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht, legt uit hoe het zo mis heeft kunnen gaan.

TEKST DORINE VAN KESTEREN | FOTOGRAFIE MARCEL MOLLE

Vertel het eerlijke verhaal, verzucht Marleen van Rijswick een paar keer. De hoogleraar, die onderzoekt hoe het recht kan bijdragen aan duurzaam en rechtvaardig waterbeheer, ergert zich aan de teneur in het publieke debat dat er met de waterkwaliteit wéér een hoofdpijndossier bijkomt. "Nederland heeft 27 jaar lang de tijd gehad om te voldoen aan de eisen van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Sterker nog, de KRW is een samenvoeging van Europese richtlijnen die al sinds de jaren 70 van de vorige eeuw bepalen dat het grond- en oppervlaktewater niet mag worden verontreinigd. Als we al die jaren het waterbeleid en de bijbehorende regelgeving loyaal hadden uitgevoerd, dan was er nu geen probleem geweest."

Het eerlijke verhaal is ook dat er pijnlijke keuzes nodig zijn. "Bij de implementatie van de KRW nam de Tweede Kamer een motie van de SGP aan die inhield dat de richtlijn de landbouw geen geld mocht kosten. Niemand vroeg wie er dan voor de kosten van watergebruik en -vervuiling zou opdraaien. In de praktijk zijn dat de burger en de toekomstige generaties. Burgers betalen meer voor water dan grootverbruikers, die het praktisch voor niets krijgen en bij vervuiling niets extra's hoeven te betalen. Ondertussen worden arme gezinnen met betalingsachterstanden afgesloten."

U noemt de KRW de ingewikkeldste richtlijn die ooit is gemaakt. Hoe dat zo?

"De KRW kent een ecosysteembenadering: menselijk handelen moet ecologisch worden ingepast. Dat was betrekkelijk nieuw in 2000, toen de richtlijn van kracht werd.>



Hetzelfde gold voor het uitgangspunt van integraliteit, dat vraagt om afstemming met wetgeving op andere terreinen, zoals mest, bestrijdingsmiddelen, chemische stoffen, landgebruik en natuurbeheer.

Daarnaast moesten er talloze begrippen worden ingevuld in de jurisprudentie. Bijvoorbeeld: wat betekenen een 'goede toestand' en het 'geen achteruitgangsverbod' precies? Zo bleek uit een Duitse zaak bij het Hof van Justitie van de EU dat er bij ieder individueel project aan de KRW-doelen moet worden getoetst en uit een Franse zaak dat zelfs tijdelijke achteruitgang niet mag. Hoe het dan wel moet - bijvoorbeeld in de situatie dat beekherstelwerkzaamheden de ecologische waterkwaliteit in eerste instantie verslechteren -, is nog steeds een zoektocht.

Ook nieuw was het zogeheten adaptief waterbeheer, het 'al doende leren'. De ecologische waterkwaliteitsnormen zijn niet op Europees niveau vastgesteld. Iedere lidstaat heeft immers andere waterlichamen: je kunt de Griekse eilanden niet vergelijken met de meren in Finland. Alle EU-landen mogen dus hun eigen ecologische doelen vaststellen, in overleg met andere lidstaten uiteraard. Vervolgens bepalen zij met welke maatregelen ze die doelen willen bereiken. Op dit gebied moest veel onderzoek worden gedaan. In Nederland heeft de STOWA de afgelopen jaren onderzocht hoe het watersysteem reageert op bepaalde maatregelen. Je kunt het wel bedenken achter een bureau, maar de natuur is eigenzinnig."

De omzetting van de richtlijn in nationale wetgeving was onderwerp van een participatieproces. Op zichzelf nobel, maar u bent niet erg te spreken over de uitvoering.

"In de eerste plaats zegt het de gewone burger nog weinig als het gaat om algemene en abstracte zaken als het vaststellen van waterkwaliteitsdoelen en waterbeheerplannen. Daar is veel kennis voor nodig en die heeft lang niet iedereen. Mensen raken meestal pas betrokken als ze zich iets kunnen

'In milieuzaken lijden de meest kwetsbaren het meest, of het nu de natuur is of de mensen met een kleine portemonnee'





‘De doelen van de Kaderrichtlijn Water zijn resultaatverplichtingen, punt’

in een focus op economische aspecten en minder op zachte en niet-meetbare waarden. Nederland heeft de toestand van het oppervlaktewater goed gemonitord, daar ligt het niet aan. De KRW schrijft echter ook voor om uit te zoeken waaróm je de doelen niet haalt en maatregelen te treffen die de oorzaak aanpakken. En die stap is uitgebleven. Regelgeving aanscherpen, handhaven, zeggen dat een bedrijf iets niet mag, strenger zijn dan andere waterschappen, gemeenten of provincies – het is een kwestie van politieke wil en moed. Tegelijk begrijp ik de huiver bij bestuurders, als je kijkt naar alle stikstofintimidatie. Het is angstaanjagend hoe macht en geweld de beslissingen in een democratische rechtsstaat beïnvloeden.”

De kans dat onze wateren op tijd aan de eisen voldoen, is verwaarloosbaar. Wat kunnen de juridische gevolgen daarvan zijn?

“De doelen van de KRW zijn resultaatverplichtingen, punt. Als ze in 2027 niet zijn gehaald, dan wordt het voor burgers en milieugroeperingen makkelijk om bij de nationale rechter aan te tonen dat Nederland zijn verplichtingen niet nakomt. Of om te vragen geplande economische activiteiten te beperken of te verbieden die de waterkwaliteit aantasten. Dit kan via het bestuursrecht als er een besluit is van een overheidsorgaan, bijvoorbeeld een vergunning voor een bouwproject of industriële activiteiten. Ontbreekt zo’n ingang, dan staat de route van het civiele recht open. Verder kan de Europese Commissie een inbreukprocedure starten tegen ons land, met een veroordeling en sancties – boetes en dwangsommen – tot gevolg. Maar let op: het ‘geen achteruitgangsverbod’ geldt nu al. Nationale procedures kunnen zich dus morgen al voordoen bij de bestuursrechter, bijvoorbeeld naar aanleiding van een vergunningaanvraag of verzoek om handhaving.”

Milieuorganisatie MOB van Johan Vollenbroek loopt zich al warm om zich ook op het water storten. Eerste slachtoffer is Vitens, dat de drinkwaterwinning wil uitbreiden in de buurt van een natuurgebied bij Ommen.

“Het is triest dat dit nodig is, dat we als samenleving tot nu toe hebben gedacht dat waterbescherming niet belangrijk is. Terwijl iedereen ervan afhankelijk is, water raakt aan gezondheid, voedsel, klimaat, biodiversiteit... Als milieuorganisaties naar de rechter gaan, vind ik het raar dat mensen zeggen: dit is juridisering van de samenleving, de rechter doet het land op slot. Nogmaals: er zou niets aan de hand zijn als de politiek de afspraken over de waterkwaliteit – maar ook over de stikstofuitstoot en het tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering – gewoon nakwam.”

De kritiek is dat de rechter zich op politiek terrein begeeft. Staatsrechtgeleerde Douwe Jan Elzinga zei dat de Urgenda-uitspraak ‘het primaat van de politiek fundamenteel ter discussie stelt’.

“Vlak na het arrest was ik het hier helemaal mee eens. Inmiddels ben ik wat pragmatischer, omdat duidelijk is dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet neemt om te zorgen voor een gezond leefmilieu en burgers te beschermen tegen de gevolgen van klimaatverandering en andere milieurisico’s. Denk aan de PFAS-problematiek en de omwonenden van Tata Steel, Chemours en Schiphol. Daarbij komt de zorgelijke achteruitgang van natuur en biodiversiteit. Dus als het ‘primaat van de politiek’ zo tekortschiet en de overheid fundamentele mensenrechten niet beschermt, dan is er nog maar één redmiddel: de rechter.”

Minister Harbers van I&W wil ‘alles op alles zetten’ om de Europese eisen toch te halen. Wat adviseert u hem?

“Kies voor een vergelijkbare aanpak >

voorstellen bij de consequenties van bepaalde keuzes, als het hun eigen leefomgeving raakt. Ten tweede blijkt uit ons onderzoek naar de participatie dat met name non-gouvernementele organisaties moesten afhaken wegens een gebrek aan middelen en menskracht. Eigenlijk kon alleen landbouworganisatie LTO Nederland de hele tijd meedoen. Men ging zelfs over de doelen onderhandelen, niet alleen over de manieren om daar te komen.”

Wat is de voornaamste oorzaak van het falen tot nu toe?

“De afgelopen twintig, dertig jaar is het management- en efficiëncydenken dominant geworden bij de overheid. In het waterbeheer heeft zich dat vertaald

'Burgers betalen meer voor water dan grootverbruikers, die het praktisch voor niets krijgen en bij vervuiling niets extra's hoeven te betalen'

als bij Ruimte voor de Rivier, met heldere doelen, deadlines en tussentijdse meetmomenten. Maak heel duidelijk wat, door wie, wanneer moet worden gedaan en geef van tevoren aan welke juridische instrumenten je als wetgever gaat inzetten. Kies alleen voor 'tafels' en 'akkoorden' als dit past in het tijdpad. Zorg dat de KRW rechtstreeks doorwerkt in alle wetten en regels die mede bepalen of de waterkwaliteitsdoelen worden bereikt. Concreet betekent dit dat de regels voor meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen, medicijnresten en gevaarlijke stoffen moeten worden aangescherpt. Dit geldt ook voor de ruimtelijke ordening: als je ergens industrie of nieuwbouw toestaat, mag dat de KRW-doelen niet in de wielen rijden. Maak het onttrekken van grond- en oppervlaktewater vergunningplichtig in gebieden waar een risico op watertekort bestaat. Kwaliteit en kwantiteit zijn immers niet te scheiden: hoe droger het is, hoe groter de concentratie verontreinigende stoffen in het water. Ga het principe 'de vervuiler betaalt' écht toepassen - ook bij diffuse bronnen van vervuiling. En verplicht waterschappen die te veel nutriënten lozen op het oppervlaktewater, uiterlijk in 2027 een vierde zuiveringsstap toe te passen."

De KRW is een zaak van het héle kabinet, zegt u.

"Waterkwaliteit kun je niet loszien van de andere maatschappelijke opgaven - energie, klimaat, biodiversiteit, nitraat, stikstof, bestrijdingsmiddelen - dus laten we de menskracht en middelen nou zo efficiënt en effectief mogelijk inzetten. Ministers denken vaak dat zij enkel het belang moeten behartigen van hun eigen beleidsterrein. Maar uiteindelijk dienen zij het algemeen belang. Als dat het vertrekpunt was, zou een minister ook niet zo snel worden afgebrand als hij of zij voor dat algemeen belang

impopulaire maatregelen moet nemen. Van groot belang is ook dat (lagere) overheden de instrumenten krijgen om elkaar te kunnen aanspreken en te dwingen tot actie. Het is nu nog onvoldoende duidelijk dat alle overheden en beleidsterreinen een verantwoordelijkheid hebben in het waterdossier. Dat maakt het zeker voor waterbeheerders moeilijk om de KRW-doelen te halen, omdat zij voor een groot deel afhankelijk zijn van overheden met bevoegdheden op andere terreinen, zoals het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen en de toelating en regulering van gevaarlijke stoffen."

Herman Wijffels, voormalig bestuurder in het bedrijfsleven en bij de overheid, zei in H2O dat zeeën en rivieren een stem moeten krijgen in het politieke debat en de rechtsstaat. Mee eens?

"Ik loop absoluut warm voor het idee om andere dan economische waarden expliciet te betrekken in de besluitvorming. Hoe je dit in de praktijk doet, is een tweede. Wie vertegenwoordigt de niet-mensdingen? Het zijn dan toch weer mensen die bepalen wat die zee of rivier wil of nodig heeft. Een belangrijk besef is dat wij onderdeel zijn van de natuur. Door de natuur te beschermen, beschermen we eigenlijk onszelf. We moeten dus samenwerken en het natuurbelang een duidelijke en sterkere stem geven. Anderzijds: helemaal terug naar de natuurlijke staat, zonder dijken en waterwerken, lijkt me ook niet verstandig."

Waar komt uw strijdbaarheid vandaan?

"Het simpele antwoord is dat ik van water houd. Ik ben graag bij het water, om in te zwemmen, op te varen of om naar te kijken. Ik word er rustig van. Wij hebben het goed, ons drinkwater is schoon, we zijn beschermd tegen overstromingen, kunnen zwemmen in open



MARLEEN VAN RIJSWICK (1962) studeerde staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Utrecht en promoveerde op een proefschrift over het juridisch instrumentarium om de kwaliteit van water te beschermen. Sinds 2007 is ze hoogleraar Europees en nationaal waterrecht aan de Universiteit Utrecht. Zes jaar later ging Van Rijswick ook het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability leiden, dat onderzoek doet op het gebied van water-, zee- en omgevingsrecht. Ze was jarenlang visiting professor European Environmental Law in Parijs en doceerde in Wuhan, Guangzhou, Como, Leuven en Malta.

water. Dat gun ik iedereen in de wereld. Het andere antwoord is dat ik ooit rechten ben gaan studeren omdat ik een groot rechtvaardigheidsgevoel heb en wilde bijdragen aan een betere wereld. In milieuzaken lijden de meest kwetsbaren het meest, of het nu de natuur is of de mensen met een kleine portemonnee. Wie hebben er het meest last van, denk je, als er niet voldoende water is, als het niet schoon is en niet eerlijk wordt verdeeld? Mijn generatie, de mensen die de afgelopen decennia aan de knoppen zaten, moet zich schamen. We laten onze kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen achter met de ellende. Toch ben ik optimistisch. Dat komt door mijn studenten, die verder kijken dan de economie en de korte termijn, en ook bereid zijn om daarvoor offers te brengen."•