

Verslag van het congres Waterbeheer in de Lage Landen

Implementatie van de Kaderrichtlijn Water: alles in goede toestand?

M en R 2016/21

Samenvatting

Vanuit de bestaande samenwerking tussen de Universiteit Gent, de Vlaamse Vereniging voor Omgevingsrecht en de Vereniging voor Milieurecht organiseerde het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) op 4 december 2015 het congres 'Waterbeheer in de Lage Landen'. Onder leiding van dagvoorzitters Marleen van Rijswijk (UCWOSL, Universiteit Utrecht) en Frank Maes (Universiteit Gent) werd de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) vanuit verschillende juridische en bestuurlijke oogpunten besproken.

Inleiding

Het 15-jarige bestaan van de Europese Kaderrichtlijn Water, de Wezer-uitspraak² en het naderende punt van afronding van de tweede ronde beheerplannen gaven genoeg aanleiding om de Kaderrichtlijn water grondig onder de loep te nemen. Daarnaast diende in beginsel eind 2015 aan alle milieudoelstellingen te zijn voldaan, tenzij lidstaten een terecht beroep op één van de uitzonderingsbepalingen konden doen. Door middel van verschillende workshops onder voorzitterschap van Barbara Beijen, Daan Korsse en Petra Lindhout (alle drie verbonden aan de Universiteit Utrecht) en Jacqueline Zijlman (Rijkswaterstaat Corporate Dienst) werden de deelnemers bijgespijkerd op het gebied van de implementatie van de richtlijn en was er ruimte voor discussie.

Het congres vond plaats in een gerenoveerd historisch pand van de Universiteit Utrecht, dat speciaal voor dit evenement zijn deuren opende nog voor de officiële ingebruikname. Het feestelijke karakter van de bijeenkomst kwam naar voren tijdens de lunch en borrel, waarbij de deelnemers en sprekers volop de gelegenheid hadden om bij te praten en te netwerken. De workshops en plenaire sessies brachten felle discussies naar voren over de uitleg van de Kaderrichtlijn water maar ook een positieve zoektocht naar hoe het wél zou kunnen en moeten binnen de Nederlandse wensen en verhoudingen. Verder vormden de workshops een mooi

platform voor uitwisseling van informatie en *best practices* tussen de Nederlandse en Belgische collega's.

De implementatie van de Kaderrichtlijn Water

Marleen van Rijswijk opende het congres met een terugblik op de implementatie van de Kaderrichtlijn Water in Nederland, waarna in het vervolg van haar presentatie de Wezerzaak en de wijziging van het BKMW 2009 aandacht kregen. De vraag rijst of de Nederlandse implementatie van de milieukwaliteitseisen (MKE) naar aanleiding van het arrest van het Hof van Justitie aanpassing van wetgeving en jurisprudentie vragen. Zal er een meer directe koppeling tussen MKE en concrete projecten nodig zijn? En wat dient op andere beleidsterreinen dan water ondernomen te worden om aan de gestelde kwaliteitseisen te kunnen voldoen? Voor de komende jaren ziet Van Rijswijk vooral uitdagingen op het gebied van de financiering van het waterkwaliteitsbeheer, de betekenis van kwaliteitseisen en hun doorwerking naar concrete besluiten en een betere formele afstemming tussen beleidsterreinen. Hierin is vooralsnog met name een rol weggelegd voor de waterbeheerders, overige overheden, de rechter en de wetenschap, nu de Minister van Infrastructuur heeft aangegeven dat aanpassing van wetgeving niet nodig lijkt.

Naar aanleiding van de discussie werd het voorstel van Peter Glas (Waterschap de Dommel) om de bestaande jurisprudentie nog eens te bezien in het licht na de Wezeruitspraak door velen omarmd.

Peter de Smedt (Universiteit Utrecht/Universiteit Gent) gaf in vogelvlucht een overzicht van het implementatietraject van de KRW in Vlaanderen. Hij merkte op dat de waterbeleidsstructuren te versnipperd waren en dat water niet goed doorwerkte in de ruimtelijke ordening. In 2003 werd het integraal waterbeleid met algemene instrumenten en de watertoets geïntroduceerd met daarop volgende aanpassingen. Sinds 2004 staat de Coördinatiecommissie Integraal waterbeleid (CIW) in voor het ambtelijk overleg, de coördinatie en de afstemming tussen de verschillende actoren van het waterbeleid. Volgens De Smedt slaat het integrale waterbeleid aan maar hij geeft ook aan dat er nogal 'wat werk aan de winkel' is wat betreft het bereiken van een goede watertoestand in Vlaanderen.

Jasper van Kempen (Rijkswaterstaat Corporate dienst/Universiteit Utrecht) en Ann Crabbé (Universiteit Antwerpen) gingen vervolgens in op grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer. Van Kempen belichtte de noodzaak

¹ Dit verslag is geschreven door Rebecca Wörner LL.B. (Universiteit Utrecht), met ondersteuning van prof. mr. Marleen van Rijswijk, mr. Ernst Plambeck en mr. Julian Kevelam (allen verbonden aan het UCWOSL, Universiteit Utrecht).

² HvJ EU 1 juli 2015, C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433, zie ook AB 2015/262, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk en 12 J. Eur. Envtl. & Plan. L. 57 (2015).

tot samenwerking met name met betrekking tot grensoverschrijdende verontreiniging. Volgens Van Kempen is samenwerking met behulp van de (juridische) instrumenten wel degelijk mogelijk, ook al is het voor decentrale overheden wel ingewikkeld.

In haar beschouwing van de Vlaams-Nederlandse samenwerking concentreerde Ann Crabbé zich niet zozeer op de samenwerking in de internationale Schelde- en Maascommissies, maar op de bilaterale afstemming op bovenlokaal niveau. Ze stelt dat de Kaderrichtlijn Water – zeker in de beginfase – geen versterking met zich meebracht van de regionale en (boven)lokale samenwerking, terwijl het Verdrag van Helsinki die eerder wel teweegbracht. De richtlijn bleek niet in staat een aantal klassieke barrières in grensoverschrijdende samenwerking weg te werken, zoals het soevereiniteitsbeginsel, waardoor samenwerking afhankelijk is van de institutionele context en de politieke wil van de oeverstaten die een stroomgebied delen. In Vlaanderen wordt de strategische KRW-implementatie gecoördineerd door de Vlaamse Milieumaatschappij. De VMM heeft onvoldoende mensen en middelen om voor alle individuele KRW-waterlichamen apart overleg te voeren met de diverse Nederlandse waterschappen. Ann Crabbé benadrukte om die reden het belang van afstemmingsoverleg in informele en flexibele netwerken.

Waterbeleid en andere delen van het omgevingsrecht

Één van de centrale thema's die aan bod kwam tijdens het congres was de mate van doorwerking van wateraspecten op andere beleidsterreinen. Frank Groothuijse (Universiteit Utrecht) en Bram Vogels (Vlaamse Milieumaatschappij) belichtten de Nederlandse en Vlaamse visie op integraal waterbeleid, in het bijzonder de watertoets. Bram Vogels merkte op dat er een enorme evolutie in dossiers heeft plaatsgevonden en dat de aandacht voor water in Vlaanderen sterk is gestegen. Voor ruimtelijke aspecten is de watertoets een belangrijk instrument en door de aanscherping van wetgeving is de kracht van de watertoets als integreerend beleidsinstrument sterk toegenomen.

Frank Groothuijse legde, wat betreft de juridische doorwerking van de KRW naar het Nederlandse recht, nadruk op het verschil in doelstellingen van de KRW en Wro. De KRW beoogt voornamelijk een goede chemische en ecologische toestand van watersystemen, terwijl de Wro op goede ruimtelijke ordening ziet. Om de waterkwaliteitseisen te verbeteren, stelde hij verschillende maatregelen voor zoals de versterking van de watertoets en de verruiming van het toepassingsbereik daarvan. In die zin kunnen we in Nederland van Vlaanderen leren. Verder adviseert Groothuijse om de rol van de provincie als regionale gebiedsregisseur te versterken en KRW-doelen te koppelen aan samenhangende sectorale ruimtelijk relevante doelstellingen (hoogwaterbescherming, Natura 2000, luchtkwaliteit, etc.).

Organisatie van het waterbeleid: (de) centralisatie

Tijdens de workshop over de organisatie van het waterbeleid wisselden de Nederlandse en Vlaamse sprekers en deelnemers hun visie uit op verschillende vraagstukken omtrent centralisatie en decentralisatie.

Volgens Remco Nehmelman (Universiteit Utrecht) biedt de KRW voldoende ruimte voor een nationale invulling van het waterbeleid; het probleem is voornamelijk de ingewikkelde structuur van het Nederlandse waterbeleid. Verdere punten van zorg zijn de financiering en *awareness* onder de burgers. Daarnaast blijft de discussie over het bestaansrecht van de waterschappen de aandacht vragen in combinatie met de waterschapsverkiezingen, de geborgde zetels en het ontbreken van doorzettingsmacht voor waterschappen. Vervolgens droeg Nehmelman een aantal mogelijke oplossingen aan om het waterbelang beter te kunnen waarborgen. Zo kan bijvoorbeeld het 'natte deel' van Rijkswaterstaat worden omgebouwd tot een of twee waterschappen die een eigen financieringsmodel hebben of is het wellicht een mogelijkheid om het waterbeleid te organiseren in internationale of Europese waterschappen.

Na afloop van de presentatie reageerde Peter Glas (Waterschap de Dommel) op de vraag of waterschappen vanuit democratisch perspectief nog wel bestaansrecht hebben. Hij verwees in dat opzicht naar het wezenlijke belang van de *stakeholder representation* binnen het waterschapsbestuur. De OESO acht dit ook een belangrijk element in een goede *governance* van de watersector. Belang, betaling en zeggenschap dienen in een bepaalde verhouding te worden verbonden. Een traditioneel partij-parlementair systeem, zoals in de algemene democratie te doen gebruikelijk, is voor een functionele democratie die de waterschappen zijn, aldus Glas, niet nodig. Een bijkomende suggestie ter versterking van de betrokkenheid van burgers bij de lokale en regionale democratie zou volgens Glas zijn om waterschapsverkiezingen tegelijkertijd met verkiezingen voor gemeenten en provincies te laten plaatsvinden en er een 'dag van de lokale democratie' van te maken. Een significante bevoegdheid tot het heffen van eigen belastingen voor de eigen taken, zoals voor de waterschappen al bestaat, zou ook voor andere decentrale overheden aan te bevelen zijn.

John Emery (Vlaamse Milieumaatschappij-CIW) ging in op de wijze van vormgeving van het Vlaams waterbeleid en schonk daarbij in het bijzonder aandacht aan de integrale aanpak. Deze integrale aanpak correspondeert niet met een beleidsdomein of een bestuursniveau en staat ook los van de functies die water kan hebben. Een stroomgebiedsdistrict is in Vlaanderen wat betreft het oppervlaktewater opgedeeld in bekkens. Elk bekken kent een algemene bekkenvergadering, met daarin vertegenwoordigers en mandatarissen van de verschillende betrokken overheden, en een bekkenbureau, bestaande uit een beperkter aantal vertegenwoordigers. De algemene bekkenvergadering is het bestuurlijk

gremium waar finaal de beslissingen worden genomen. Daarnaast vindt op ambtelijk niveau de voorbereiding plaats via gebiedsgericht en thematisch overleg. Tot slot is er in de bekkenraad, bestaande uit vertegenwoordigers van middenveldorganisaties, een sectorale pijler die advies geeft. Bij dit alles geldt dat de twijfelvragen over centraliseren of decentraliseren van het waterbeleid de grenzen en de dimensies van dat beleid overschrijden. Daarom moet volgens Emery worden gefocust op het vinden van het juiste evenwicht.

Didier Soens (Dienst Integraal Waterbeleid Antwerpen) begon zijn betoog met een terugblik op het Belgische waterbeleid van 2003. Het beleid was toen erg versnipperd, wat ook gold voor de waterketen. Daarna heeft op vrijwillige basis een revolutie plaatsgevonden in het waterlopenbeheer, die er toe heeft geleid dat het aantal waterbeheerders sterk is verminderd. Verder is de organisatiestructuur vereenvoudigd via het Versoberingsdecreet. In de ogen van Soens is het Versoberingsdecreet niet in alle opzichten een aanwinst voor het integraal waterbeleid. Zo zijn er wel minder afzonderlijke plannen, maar de stroomgebiedbeheerplannen zijn in omvang wel sterk uitgedijd. Ook blijft de betrokkenheid van gemeenten achter – veel gemeenten zijn afwezig bij de algemene bekkenvergaderingen. Ook maken diverse gemeenten deel uit van verschillende bekkens. Soens pleitte er dan ook voor om de werking van de bekkenbesturen te vereenvoudigen en deze bekkenbesturen beter samen te laten vallen met bestuurlijke grenzen.

Tijdens de discussie werd duidelijk dat in Vlaanderen de financiering van de waterbelangen moet concurreren met andere belangen. Dit werd niet wenselijk gevonden. Ten aanzien van de financiering van de aanleg en het onderhoud van waterkeringen werd duidelijk dat deze voor ten hoogste de helft wordt bekostigd uit algemene middelen. Deze workshop maakte duidelijk dat zowel in Nederland, als in Vlaanderen het waterbeheer is versnipperd. In Vlaanderen is het aantal waterbeheerders sinds 2003 echter sterk verminderd, optimalisaties zijn nog mogelijk. De regie voor samenwerking kan (nog) worden verbeterd en wellicht kan in Nederland deze rol worden gelegd bij de provincies.

Planmatige of programmatische aanpak van ruimtelijke mariene planning?

De Wezer-zaak en ruimtelijke mariene planning was een ander onderwerp dat naar voren kwam tijdens het congres. Frank Maes (Universiteit Gent) belichtte de Belgische kant van de kwestie. Volgens Maes is het maatschappelijk bewustzijn van wat er speelt in de zee en met welk doel miniem. Het publiek kan worden ingelicht aan de hand van bijvoorbeeld het behoud van biodiversiteit en het duurzame gebruik van delen van de zee. Ruimtelijk mariene planning is dan ook een proces waarbij stakeholders moeten worden betrokken en waaraan het publiek kan deelnemen. Verder moet de planning flexibel zijn, zodat nieuwe informatie (zo-

als wetenschappelijke data en eisen van de maatschappij) in de planningscyclus kan worden verwerkt.

Lorenzo Squintani (Rijksuniversiteit Groningen) ging vervolgens specifiek in op de Wezer-uitspraak. Hij merkte op dat de Wezer-uitspraak grote gevolgen kan hebben voor de Nederlandse programmatische aanpak en voor het Nederlandse waterbeleid. Enkele deelnemers reageerden fel op deze boodschap, omdat zij van mening waren dat de Wezer-uitspraak niet zulke grote gevolgen zal hebben voor de Nederlandse implementatie van de KRW. Aangezien er niet voldoende tijd was om deze meningsverschillen diepgaand te bespreken werd besloten op korte termijn verder over deze kwestie te spreken.

KRW doelen en economische instrumenten

De sprekers van de laatste workshop gaven inzicht in de implementatie van de KRW vanuit een economisch invalshoek. Michiel Wind, Eco-consult Environmental Economics, ging in op kostenterugwinning, waarbij het 'vervuiler betaalt principe' ('Polluter Pays Principle') een belangrijke rol speelt. Uit een OESO rapport³ blijkt dat kostenterugwinning in Nederland over het algemeen goed is, met uitzondering van een aantal verbeterpunten zoals onder andere vervuiling met medicijnresten.⁴ Hij noemde verder heffingen (zoals een watersysteemheffing) als toepassing van het vervuiler betaalt principe, en lichtte de juridisch-economische aspecten van wateremissiehandel toe. Wateremissiehandel ('Water Quality Trading') is een economisch beleidsinstrument met verhandelbare lozingsvergunningen, waarbij vrijheid voor de lozende bedrijven, het behalen van het milieudoel, en optimale kosteneffectiviteit worden gecombineerd. Wateremissiehandel wordt in de VS al 25 jaar toegepast, maar is in de EU nog onbekend.

Annick Lamote (Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) hield haar presentatie over kostenterugwinning in Vlaanderen. Zij gaf antwoord op de vragen: wat, aan wie, hoe en wanneer kosten doorrekenen? Daarna volgde een overzicht van de instrumenten die Vlaanderen nu al inzet in het kader van terugwinning en in hoeverre die conform artikel 9 van de KRW zijn uitgewerkt. Tot slot kwamen knelpunten en uitdagingen aan bod zoals de aanrekening van sanering van hemelwater, de hervorming van de regulerende heffing en de concretisering van "redelijke" kosten. Vanuit perspectief van een disproportionaliteitsanalyse spelen redelijkheid (afweging kosten / baten) en haalbaarheid (betaalbaarheid) hierbij een belangrijke rol.

Isabelle Larmuseau (LDR Advocaten en Universiteit Gent) hield haar betoog over de overgang van een financierende naar een regulerende afvalwaterheffing in Vlaanderen. Een

3 OECD, *Water governance in The Netherlands. Fit for the future?*, OECD, Paris, 2014.

4 Voorts wijst de OECD op de bijdrage van de landbouw en de verdeling in de financiële lasten van stedelijke ontwikkelingen die er toe leiden dat de waterbeheeropgave toeneemt.

probleem dat zich echter voordoet bij de uitwerking van de forfaitaire berekening is de ontoereikende representativiteit van de omzettingscoëfficiënten. Ook al werden voor enkele sectoren de omzettingscoëfficiënten reeds aangepast, het is de bedoeling om ze allemaal te actualiseren. Volgens Larmuseau is er behoefte aan een langetermijnvisie over de financiering en er moet een einde komen aan de huidige praktijk van plotselinge aanpassingen via programmadedcreten. Op die manier kunnen de transparantie en voorspelbaarheid van de financiële bijdragen worden verhoogd.

Verder met meer overleg

Op basis van de recente jurisprudentie van het Hof van Justitie over de Wezer-zaak over artikel 4 KRW en de kosten terugwinning op grond van artikel 9 KRW kon tijdens het congres de discussie over de verbetering van de waterkwaliteit weer gezamenlijk worden opgestart. De uitwisseling van kennis en meningen tussen de Nederlandse en Vlaamse collega's bood een goede start voor verdere toekomstige discussies en samenwerking.