



Universiteit Utrecht

# **Waterbeheer op stroomgebiedniveau: eerlijk zullen we alles delen?**

*De noodzakelijke rol van goede samenwerking*

mr. dr. ir. Jasper van Kempen

# Overzicht

- Grensoverschrijdende verontreiniging
- Eisen aan goed stroomgebiedbeheer uit het internationale recht
- Europeesrechtelijke vormgeving van deze eisen
- De noodzaak tot samenwerking
- De juridische mogelijkheden tot samenwerking
  - Lidstaatniveau
  - Niveau van decentrale overheden









norm



# Eisen aan 'goed stroomgebiedbeheer'

1. Bescherming van het milieu/de waterkwaliteit  
(zie artt. 20 en 21 lid 2 VN-waterlopenverdrag, hele preambule van het Verdrag van Helsinki)

én

2. Redelijke en billijke verdeling van de veronreinigingsruimte  
(zie art. 5 VN-waterlopenverdrag, art. 2 lid 2 sub c Verdrag van Helsinki)

**Deze eisen gelden tegelijkertijd!**



# Wat is 'redelijk en billijk'?!

- Redelijkheid en billijkheid 'bestaat' niet, maar moet worden *vastgesteld* in overleg (art. 6 lid 2 jo. art. 5 VN-waterlopenverdrag)
- Voor de vaststelling van wat redelijk en billijk is, moet rekening gehouden worden met (onder meer) de volgende factoren (art. 6 lid 1 VN-waterlopenverdrag):
  - de geografische, hydrografische, hydrologische, klimatologische, ecologische en andere factoren van natuurlijke aard;
  - de sociale en economische behoeften van de betrokken Waterloopstaten;
  - de bevolking die in elke Waterloopstaat afhankelijk is van de waterloop;
  - de effecten van het gebruik van de waterlopen in een Waterloopstaat op andere Waterloopstaten;
  - het bestaande en mogelijke gebruik van de waterloop;
  - het behoud, de bescherming, de ontwikkeling en het economisch gebruik van de waterrijkdommen van de waterloop en de kosten van maatregelen die daartoe zijn getroffen;
  - de aanwezigheid van alternatieven, van vergelijkbare waarde, voor een specifiek voorzien of bestaand gebruik.
- 'Procedural Justice' (Rawls)



# De relatie tot het Europese recht

- Europese Unie is partij bij het Verdrag van Helsinki, evenals lidstaten
- Veel lidstaten zijn partij bij het VN-waterlopenverdrag, EU niet
- Het VN-waterlopenverdrag vormt wel een uitdrukking van het internationaal gewoonterecht
- De KRW beoogt het Verdrag van Helsinki te implementeren (punt 35 Considerans)
- De KRW beoogt evident de waterkwaliteit te beschermen (art. 1, art. 4)
- Billijk gebruik van water is een doel van de KRW (art. 1)
- KRW geeft alleen geen verdeling
- *Bewerkstelligt* de KRW wel dat er een verdeling komt?





# De noodzaak tot samenwerking

- Taak om verdeling vast te stellen lijkt bewust bij lidstaten te zijn neergelegd (punt 35 Considerans KRW)
- Welslagen van de richtlijn is afhankelijk van nauwe samenwerking (punt 14 Considerans)
- Preambule Verdrag van Helsinki: “een doeltreffende bescherming van grensoverschrijdende waterlopen kan alleen worden gewaarborgd door intensieve samenwerking”
- Al in zaak C-198/97 stelde het HvJEU dat onder de oude Zwemwaterrichtlijn het nemen van ‘de nodige maatregelen’ ook vereiste dat samengewerkt werd
- Samenwerking bovendien verplicht op grond van art. 8 VN-waterlopenverdrag en art. 9 Verdrag van Helsinki (“teneinde een optimaal gebruik te bewerkstelligen en grensoverschrijdende effecten te voorkomen, beheersen en verminderen”)
- Los van het juridische: dit ligt het meest voor de hand. Het niveau van oeverstaten is het meest geëigende niveau om afspraken te maken over verdeling



# Samenwerken: hoe dan?

- Coördinatie van maatregelenprogramma's (art. 3 lid 4 KRW)
- Coördinatie om zo mogelijk tot één stroomgebiedbeheerplan te komen (art. 13 lid 2)
- Europese recht moet zoveel mogelijk conform het internationale recht geïnterpreteerd worden
- Art. 6 lid 2 jo. art. 5 VN-waterlopenverdrag: indien nodig, werken lidstaten samen om een verdeling vast te stellen
- Is het maken van een verdeling daarmee verplicht? Nee, want inspanningsverplichting



# Samenwerken: met welke instrumenten?

- Lidstaatniveau: gebruik maken van ‘bestaande structuren die in het kader van internationale overeenkomsten gevormd zijn’ (art. 3 lid 4 KRW)
- Verdrag van Helsinki eist verder (art. 9) dat commissies worden ingesteld met als taken:
  - het verzamelen, samenvoegen en evalueren van gegevens ten einde bronnen van verontreiniging te herkennen die waarschijnlijk grensoverschrijdende effecten zullen veroorzaken;
  - het opstellen van gemeenschappelijke programma's voor het controleren van de waterkwaliteit en -kwantiteit;
  - het inventariseren en het uitwisselen van informatie over de bronnen van verontreiniging;
  - het vaststellen van emissiegrenswaarden voor afvalwater en het evalueren van de doeltreffendheid van de handhavingsprogramma's;
  - het uitwerken van gemeenschappelijke doelstellingen en normen betreffende de waterkwaliteit en het voorstellen van passende maatregelen voor het behoud en, waar nodig, de verbetering van de bestaande waterkwaliteit;
  - het ontwikkelen van op elkaar afgestemde actieprogramma's voor het verminderen van verontreinigingsvrachten vanuit zowel puntbronnen als diffuse bronnen;
  - het vaststellen van waarschuwings- en alarmprocedures;
  - het dienen als forum voor de uitwisseling van informatie over bestaande en voorgenomen vormen van watergebruik en desbetreffende voorzieningen die waarschijnlijk grensoverschrijdende effecten zullen hebben;
  - het bevorderen van samenwerking en uitwisseling van informatie aangaande de beste beschikbare technologie, alsmede het aanmoedigen van samenwerking in programma's voor wetenschappelijk onderzoek;
  - het deelnemen aan de uitvoering van milieu-effectrapportages betreffende grensoverschrijdende wateren, in overeenstemming met de desbetreffende internationale regelingen.



# Samenwerking op lidstaatniveau

- Rijnverdrag (en Grensverdrag), Maasverdrag, Scheldeverdrag, Eems-Dollardverdrag
- Maasverdrag (2006) en Scheldeverdrag (2005):
  - Beide dienen ter implementatie van het Verdrag van Helsinki (Consideransen)
  - Beide strekken tot multilaterale afstemming van de tenuitvoerlegging van de verplichtingen van de KRW (artt. 4 lid 3)
  - Conform Helsinki: instelling van resp. Internationale Maascommissie en Internationale Scheldecommissie (artt. 4 lid 1 jo. artt. 1 onder e)
  - Commissies bezitten rechtspersoonlijkheid (artt. 5 lid 7)
  - Wisselend voorzitterschap (artt. 5 lid 2)
  - Besluitvorming met eenparigheid van stemmen, waarbij iedere delegatie een stem heeft (artt. 5 lid 4)
  - Brengen adviezen/aanbevelingen uit aan lidstaten (artt. 4 lid 2), zonder dat de verplichting bestaat deze uit te voeren (i.t.t. onder het Rijnverdrag)
  - *Niet* expliciet als taak gemeenschappelijke doelstellingen en normen betreffende de waterkwaliteit uit te werken (zie Helsinki)



# Samenwerking op decentraal niveau

- Juridisch gekenmerkt door regelgeving op verschillende niveaus:
  - nationale recht geeft bevoegdheden, incl. die tot samenwerking
  - multilaterale verdragen binnen kader van Raad van Europa die belang van decentrale samenwerking benadrukken
  - Bi- en trilaterale verdragen die verschillende specifieke samenwerkingsinstrumenten beschrijven
  - EGTS-Verordening
  - Internationaal privaatrecht (deels geharmoniseerd op Europees niveau en deels te vinden in nationaal recht van lidstaten) geeft regels over de toepasselijkheid van nationaal recht op de samenwerkingsinstrumenten
  - Afspraken kunnen publiekrechtelijk of privaatrechtelijk karakter hebben
  - Publiekrechtelijke overeenkomsten vallen uiteen in
    - bevoegdhedenovereenkomsten en
    - overeenkomsten waarbij nieuwe samenwerkingsverbanden in het leven geroepen worden



# Bij wijze van voorbeeld: de Benelux-overeenkomst

Nederlands-Belgisch-Luxemburgse samenwerking op grond van de Benelux-Overeenkomst:			
Tot samenwerking bevoegde decentrale overheden:	<i>Nederland:</i> - provincies - gemeenten - waterschappen - openbare lichamen	<i>België:</i> - provincies - gemeenten - verenigingen van gemeenten - openbare centra voor maatschappelijk welzijn - polders - wateringen	<i>Luxemburg:</i> - gemeenten - gemeentelijke syndicaten - onder gemeentelijk toezicht geplaatste openbare instellingen
Juridische samenwerkingsvormen:	<i>Administratieve afspraak</i>	<i>Gemeenschappelijk orgaan</i>	<i>Openbaar lichaam</i>
Soorten afspraken:	Het gebruik van bepaalde discretionaire publiekrechtelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld vergunningverlening en planvorming	Alle afspraken waarvoor de deelnemende overheden naar nationaal recht bevoegd zijn	Alle afspraken waarvoor de deelnemende overheden naar nationaal recht bevoegd zijn
Rechtspersoonlijkheid?	n.v.t.	Nee	Ja
Overdracht van publiekrechtelijke bevoegdheden?	Mogelijk, aan elkaar	Ja, bevoegdheden van regeling en bestuur, met uitzondering van de bevoegdheid belastingen te heffen en de bevoegdheid algemeen verbindende voorschriften te geven	Ja, bevoegdheden van regeling en bestuur voor zover zulks noodzakelijk is voor taakvervulling en doelverwezenlijking
Besluiten binden partijen?	n.v.t.	?	Wordt bepaald in statuten
Besluiten binden derden?	n.v.t.	Mogelijk, voor zover het gaat om de uitoefening van de overgedragen bevoegdheid beschikkingen te geven	Ja, voor zover het gaat om de uitoefening van overgedragen bevoegdheden die derden (burgers) kunnen binden



# Conclusie

**Veel (alles) kan** (al is het voor decentrale overheden wel ingewikkeld...)

**Weinig moet**

**Werkt het ook?**

