

Grensoverschrijdende waterproblematiek in de Europese stroomgebiedbenadering (proefschrift)

J.J.H. van Kempen

Jasper van Kempen onderzocht of het Europese waterrecht voldoet aan de randvoorwaarden die het internationale recht stelt aan goed stroomgebiedbeheer. Hij promoveerde op zijn onderzoek op 16 november 2012. Het onderzoek is verschenen onder de titel: *'Europees waterbeheer: eerlijk zullen we alles delen?', Boom Juridische uitgevers.*

Samenvatting

Hedendaags Europees waterbeheer gaat uit van een stroomgebiedbenadering om de grensoverschrijdende uitdagingen van stromend water te lijf te gaan: het stroomgebied is gekozen als eenheid van beheer en erkend wordt dat waterverontreiniging een internationaal probleem is, dat alleen door middel van samenwerking tussen lidstaten kan worden opgelost. Ondanks deze benadering zien veel waterbeheerders zich (nog steeds) geconfronteerd met een teveel aan buitenlandse waterverontreiniging. De vraag rijst dus of deze stroomgebiedbenadering wel werkt.

Aan de hand van de concrete casus van De Dommel – een waterschap geconfronteerd met verontreiniging vanuit Vlaanderen – concludeert Jasper van Kempen in zijn proefschrift dat het Europese waterrecht niet voldoet aan de eisen die vanuit het internationale recht gesteld worden aan goed stroomgebiedbeheer: een redelijke en billijke verdeling van de verontreinigingsruimte van een stroomgebied over de oeverstaten en tegelijkertijd een voldoende bescherming van de waterkwaliteit in het hele stroomgebied.

Het proefschrift beschrijft de verschillende eisen die het Europese recht stelt aan de waterkwaliteit en analyseert – op basis van de jurisprudentie van het Hof van Justitie – of het hier gaat om inspannings- of resultaatsverplichtingen. Hoewel op Europees niveau weliswaar strenge eisen aan de waterkwaliteit gesteld zijn, is niet aangegeven hoe de daaruit voortvloeiende verontreinigingsruimte over de oeverstaten van een stroomgebied moet worden verdeeld. In het Europese recht lijkt de verdelingsvraag daarmee eigenlijk 'vergeten' te zijn. Wel wordt aan de lidstaten de verplichting opgelegd om binnen een stroomgebied met de andere oeverstaten samen te werken. Er is dus blijkbaar voor gekozen om lidstaten in onderling overleg zelf een verdeling vast te laten stellen. Het proefschrift behandelt vervolgens verschillende samenwerkingsvormen die hun grondslag vinden in het nationale, Europese en internationale recht en er wordt geconcludeerd dat er legio mogelijkheden zijn om de nodige afspraken vast te leggen.

Hoewel het geen gek idee is om lidstaten zelf middels samenwerking binnen een stroomgebied een verdeling te laten vaststellen en hoewel zij ook voldoende instrumenten tot hun beschikking hebben, ontbeert het Europese recht echter de mechanismen om te zorgen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. In de praktijk blijkt samenwerking dan ook, ondanks het ruim beschikbare instrumentarium daartoe, niet te leiden tot een vaststelling van een verdeling van de verontreinigingsruimte.

Bovenstroomse lidstaten worden derhalve in beginsel onvoldoende afgeknepen in hun gebruik, hetgeen zal leiden tot een meer dan optimale hoeveelheid grensoverschrijdende verontreiniging. Hoewel het proefschrift vervolgens uitgebreid ingaat op een breed scala aan juridische instrumenten om via de rechter te trachten grensoverschrijdende verontreiniging tegen te gaan, blijkt dat de inzet van deze instrumenten niet erg effectief zal zijn, zolang een verdeling niet daadwerkelijk is afgesproken. Concrete eisen zijn immers vaak gebaseerd op een claim op een redelijke en billijke gebruiksruimte. Zolang niet is vastgesteld wat redelijk en billijk is, zal een rechter hier niet makkelijk over kunnen oordelen.

Benedenstroomse lidstaten die geconfronteerd worden met een teveel aan buitenlandse verontreiniging, zijn dan ook gedwongen ofwel genoeg te nemen met een kleiner dan billijk deel van de verontreinigingsruimte, ofwel de waterkwaliteit de dupe te laten zijn door een – al dan niet terecht – beroep te doen op rechtvaardigingsgronden voor het overschrijden van de waterkwaliteitseisen. Het Europese recht slaagt er dus niet in om beide doelen van goed stroomgebiedbeheer – een billijke verdeling én bescherming van de waterkwaliteit – in voldoende mate te waarborgen. Het proefschrift sluit dan ook af met enkele aanbevelingen ter verbetering van dit systeem.