

KLIMAAT(ON)RECHTVAARDIGHEID IN HET NEDERLANDS WATERBELEID

HOE NOTIES VAN KLIMAATRECHTVAARDIGHEID
EEN ROL SPELEN BIJ DE AANPAK VAN BESTAANDE
VERVUILINGSBRONNEN, HET REALISEREN VAN SCHOON
EN VOLDOENDE DRINKWATER EN HET BOUWEN IN
OVERSTROMINGSGEVOELIGE GEBIEDEN

Bente de Leeuw, Tessa Röttscheid¹

1. INLEIDING

Noties van eerlijkheid, rechtvaardigheid en billijkheid worden steeds vaker besproken in de context van klimaatverandering onder het begrip klimaatrechtvaardigheid. Klimaatrechtvaardigheid vindt haar oorsprong in het fundamentele vraagstuk dat de groepen die het meest kwetsbaar zijn voor de gevolgen van klimaatverandering doorgaans de kleinste ecologische voetafdruk hebben. Eveneens moeten de groepen die de minst sterke schouders hebben vaak de zwaarste lasten dragen. Dit laatste wordt de verdelende of distributieve rechtvaardigheid

1 Bente de Leeuw is werkzaam als promovenda bij het Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law (UCWOSL) en schrijft een proefschrift over de implementatie van de Natuurherstelverordening in Nederland. Tessa Röttscheid is eveneens werkzaam als promovenda bij hetzelfde onderzoeksinstituut en schrijft, in opdracht van Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer, een proefschrift over de wijze waarop Nederland op een duurzame manier aan de Kaderrichtlijn Water kan voldoen.

genoemd, wat verwijst naar de verdeling van zowel de kosten als de baten van klimaatverandering.² Deze kwesties spelen ook in het Nederlandse waterbeheer. Nederland heeft van oudsher een uitstekende reputatie op het gebied van waterbeheer, maar wordt ook geconfronteerd met groeiende opgaven.³ Door klimaatverandering stijgt de zeespiegel, nemen hevige regenval en overstromingen toe, vinden er langere periodes van droogte plaats en neemt de beschikbaarheid van drinkwater af.⁴ Wetgeving en beleid zoals de Kaderrichtlijn Water (KRW)⁵ geven handvatten om deze uitdagingen te tackelen. De noties van rechtvaardigheid, eerlijkheid en billijkheid zitten vaak enigszins verborgen in deze regels. Het Nederlands waterbeheer wordt zelden rechtstreeks aan deze noties getoetst. In dit essay doen wij dit wel, en laten wij aan de hand van drie voorbeelden zien dat het Nederlands waterbeleid qua rechtvaardigheid nog te wensen overlaat.

2. UITBLIJVENDE AANPAK BESTAANDE VERVUILINGS- RECHTEN

Een van de doelen van de KRW is de beschikbaarheid van voldoende grond- en oppervlaktewater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water.⁶ Het is

2 Deze hoeven echter niet per se alleen financieel van aard te zijn.

3 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *Water Governance in the Netherlands. Fit for the Future?* (OECD Studies on Water), Parijs: OECD Publishing 2014, p. 17.

4 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut, *KNMI Klimaatsignaal'21. Hoe het klimaat in Nederland snel verandert*, De Bilt: KNMI 2021.

5 Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/30 (KRW).

6 Art. 1 sub e, eerste gedachtestreepje, KRW.

de enige milieurichtlijn die zo nadrukkelijk het *billijk* gebruik vooropstelt. Om dit doel te bereiken kent de KRW chemische, ecologische en kwantitatieve doelstellingen.⁷ Bij de uitvoering van die doelstellingen schiet Nederland tekort.⁸ Sinds de inwerkingtreding van de KRW is de waterkwaliteit onvoldoende verbeterd en ook de (grond)waterkwantiteit is in delen van Nederland nog steeds een probleem. De achterblijvende waterkwaliteit wordt deels veroorzaakt door de milieugevolgen van bestaande (en in het verleden toegestane) activiteiten.⁹ De regulering van deze activiteiten leunt sterk op principes als ‘wie het eerst komt, het eerst maalt’ en ‘eens gegeven, blijft gegeven’. Zo zijn watervergunningen¹⁰ veelal voor onbepaalde tijd verleend en worden ze niet of nauwelijks geactualiseerd.¹¹ Omdat de waterkwaliteit nog niet aan de norm voldoet, is het bovendien niet mogelijk, of lastiger, om nieuwe activiteiten toe te staan die de waterkwaliteit verder achteruit doen gaan of het behalen

7 Art. 4 KRW kent kort samengevat een dubbele verplichting. Enerzijds mag de kwaliteit van KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen niet achteruitgaan (het achteruitgangsverbod). Anderzijds moeten alle KRW-oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen op 22 december 2027 in beginsel in een goede toestand verkeren (de verbeteringseis).

8 Zie o.a.: G. Kort, ‘Hoe staat het met de voortgang van de Kaderrichtlijn Water in Nederland?’, *europadecentraal.nl*, 1 augustus 2024; S. Wuijts e.a., *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie*, Amersfoort: STOWA 2022; F. van Gaalen, L. Osté & E. van Boekel, *Nationale analyse waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving 2020; R. Knoben e.a., *Ex ante analyse waterkwaliteit*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat 2021.

9 H. Woldendorp, ‘De olifant in de kamer’, *M en R* 2023, afl. 2, p. 77.

10 Onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit genoemd.

11 Zo bleek uit een analyse van journalisten van het Eindhovens Dagblad dat in de betreffende regio tientallen bedrijven afvalwater loosden op oppervlaktewater op grond van sterk verouderde lozingsvergunningen. Zie: L. van Houtert, ‘Waterschap niet scherp: tientallen bedrijven lozen met verouderde vergunning afvalwater op beken’, *Eindhovens Dagblad* 15 april 2024, ed.nl.

van de verbeterdoelstelling frustreren.¹² Zelfs als de (negatieve) gevolgen van die activiteiten op het watersysteem slechts (zeer) minimaal zijn in vergelijking tot wat er (in het verleden) reeds is toegestaan. Het resultaat: een allesbehalve optimale of eerlijke verdeling van de beschikbare milieugebruiksruimte, laat staan een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, zoals de KRW dat voorschrijft. Milieuorganisaties zien zich vanwege het uitblijvende beleid om bestaande rechten aan te pakken genoodzaakt de intrekking of aanscherping van bestaande vergunningen te verzoeken, veelal uitmondend in bestuursrechtelijke procedures. Dat geldt nu voornamelijk voor natuurvergunningen¹³ (stikstof), maar de verwachting is dat dergelijke verzoeken ook de watersector kunnen raken.¹⁴ Dat is problematisch, omdat daarmee het debat over het (her)verdelen van de lusten en lasten van het gebruik van ons watersysteem naar de rechtszaal wordt verplaatst, terwijl de beschikbaarheid van schoon en voldoende water een breder maatschappelijk vraagstuk is.

12 Dat wordt na of vlak voor 22 december 2027 mogelijk lastiger, omdat dan al het KRW-water in een goede toestand moet verkeren. Waar het Hof van Justitie EU (hierna: Hof) verslechtering *binnen* andere (ecologische) toestandsklassen dan slecht nu nog toelaatbaar acht (zolang het betreffende kwaliteitselement hierdoor maar niet in een lagere toestandsklasse terechtkomt), is het niet uitgesloten dat het Hof na of vlak voor 22 december 2027 iedere verslechtering binnen toestandsklassen lager dan goed in strijd met art. 4 KRW acht.

13 Onder de Omgevingswet een omgevingsvergunning voor een Natura 2000-activiteit genoemd.

14 De Coöperatie Mobilisation for the Environment (MOB) is al bezig met de voorbereiding op KRW-procedures. Zie: B. Westenbrink, 'Johan Vollenbroek (MOB): "We starten op met de Kaderrichtlijn Water"', *H2O* 2023, afl. 6, p. 28-29.

3. SCHOON EN VOLDOENDE DRINKWATER

Naast de chemische, ecologische en kwantitatieve doelstellingen legt de KRW ook specifieke verplichtingen op voor waterlichamen die gebruikt worden voor drinkwaterwinning.¹⁵ Bij meer dan de helft van de drinkwaterwinningen in Nederland doen zich problemen voor met de waterkwaliteit, omdat in het water probleemstoffen voorkomen.¹⁶ De zuiveringsinspanning van drinkwater wordt steeds groter en de kosten stijgen, ondanks de verbeterde efficiëntie.¹⁷ Artikel 9 lid 1 KRW verplicht de lidstaten de kosten van waterdiensten (bijvoorbeeld de drinkwaterlevering) terug te winnen bij de gebruikers van de diensten (het kostenterugwinningsbeginsel). Dit moet in verhouding staan tot hun waterverbruik en bovendien overeenkomstig zijn met het ‘de vervuiler betaalt’-beginsel. Op grond van dit beginsel moet de veroorzaker van de verontreiniging de kosten dragen van de overheidsmaatregelen ter voorkoming en bestrijding van die verontreiniging.¹⁸ Deze kosten worden nu slechts deels bij de vervuiler gelegd. Zo betaalt de landbouw in vergelijking tot huishoudens niet evenredig voor het waterbeheer, terwijl deze sector wel een belangrijke veroorzaker is van verontreiniging

15 Art. 7 KRW.

16 Vewin, *Drinkwaterstatistieken 2022. Van bron tot kraan*, Den Haag 2022, p. 26; I. H. van Driezum e.a., *Staat drinkwaterbronnen* (RIVM-rapport 2020-0179), Bilthoven: RIVM 2020, p. 3.

17 Vewin 2022, p. 92; zie ook: O. Havermans, ‘Pfas-zuivering maakt drinkwater duurder’, *Trouw* 11 januari 2024, trouw.nl.

18 Europese Rekenkamer, *Het beginsel ‘de vervuiler betaalt’: inconsistente toepassing in de milieubeleidslijnen en -acties van de EU* (Speciaal verslag 12/2021), Luxemburg 2021, p. 6.