

# **Bruggen bouwen**

**Nederlands waterbeheer in Europees en  
grensoverschrijdend perspectief**

November 2007



## Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting	7
1. Aanleiding	9
1.1 Internationale waterproblematiek	9
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Karakter van het advies	11
1.4 Bruggen bouwen over Europees water	11
2. Water in Europa	13
2.1 Nederland en de Europese wateragenda	13
2.2 Coördinatie van waterbeleid	14
2.3 Integratie van waterbeleid	14
2.4 Aanbevelingen	19
3. Grensoverschrijdend waterbeheer	20
3.1 Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking	20
3.2 Vormen van grensoverschrijdende samenwerking	22
3.3 Een internationaal waterschap als wenkend perspectief?	24
3.4 Aanbevelingen	27
4. Publieke participatie in Europees verband	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Publieke participatie in het Nederlandse waterbeleid	30
4.3 Aanbevelingen	32
BIJLAGE	
Samenstelling commissies	35



## Voorwoord

Dit advies is een gezamenlijk product van de Adviescommissie Water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW). Het karakter van dit advies is anders dan de meeste andere adviezen van beide adviescommissies, namelijk: signalerend en agenderend. Aan het advies ligt een verkenning ten grondslag van Nederlands waterbeheer in Europees perspectief.

Tegen de achtergrond van de internationalisering (Europeanisering) van de waterproblematiek en de gelijktijdige regionalisering en vermaatschappelijking van de aanpak van die problematiek, vragen de commissies aandacht voor een proactieve beïnvloeding van de Europese wateragenda, versterking van de grensoverschrijdende samenwerking én bevordering van publieke participatie. Volgens de commissies zijn deze onderwerpen van groot belang voor de wateragenda van de toekomst. De commissies hopen dat er ten aanzien van de onderwerpen van deze grensoverschrijdende wateragenda in de komende jaren *grensverleggend gehandeld* wordt, zodat het Europese waterbeheer meer concreet gestalte krijgt in de praktijk van alledag.



## Samenvatting

Dit advies van de Adviescommissie water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) is de uitkomst van een verkenning van het Nederlandse waterbeheer in een Europees en grensoverschrijdend perspectief. In de door de commissies uitgevoerde verkenning is een drietal thema's geïdentificeerd die wat de commissies betreft nadere aandacht verdienen van de Nederlandse overheid: de Europese wateragenda, grensoverschrijdend waterbeheer en publieke participatie.

Een grensoverschrijdende visie op het waterbeheer vraagt nadrukkelijk om afstemming en samenwerking. Een adequate aanpak van de waterproblematiek dient plaats te vinden op het niveau van stroomgebieden, ook als deze grensoverschrijdend zijn. Water trekt zich immers niets aan van landsgrenzen of bestuurlijke grenzen. In dit advies wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor een verdergaande grensoverschrijdende samenwerking. Samenwerking en afstemming is eveneens nodig tussen waterbeheer en het beheer op andere beleidsterreinen om zo de doelstellingen voor het Europese en Nederlandse waterbeheer te kunnen realiseren. Ten slotte is het ook nodig dat de overheid bij de aanpak van waterproblemen samenwerkt met burgers.

Op basis van de uitgevoerde verkenning komen de commissies tot een vijftal aanbevelingen:

*1. Alert zijn op invloed van andere beleidsterreinen:*

Het kabinet dient er alert op te zijn dat het waterbeleid ook beïnvloed wordt door ontwikkelingen op andere terreinen. Onderwerpen die overwegend op het terrein van andere ministeries dan van Verkeer en Waterstaat liggen – zoals de vrijheid van dienstverlening (EZ), het landbouw- en visserijbeleid (LNV), de bodem en gewasbeschermingsmiddelen (VROM) en geneesmiddelen (VWS) – kunnen namelijk consequenties hebben voor het waterbeleid en vice versa. Dat betekent dat zowel bij de voorbereiding als bij de implementatie van de desbetreffende Europese richtlijnen een hechte samenwerking vereist is tussen de andere betrokken ministeries en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

*2. Rekening houden met de Europese milieubeleidscontext:*

De bewindspersonen van VenW en van VROM dienen er bij hun acties ter beïnvloeding van de Europese agenda rekening mee te houden dat 'water' op die agenda deel uitmaakt van het milieubeleid. De gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van meerdere bewindspersonen voor het waterbeleid dient ook bij de strategiebepaling en beïnvloedingsacties in het kader van bijvoorbeeld de Europese Milieuraad tot uitdrukking te worden gebracht.

### *3. Versterking van grensoverschrijdende samenwerking:*

De commissies zijn van oordeel dat versterking van de grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk is. Met het oog op die noodzakelijke versterking wordt het kabinet geadviseerd een aantal pilots te stimuleren en te ondersteunen, ook financieel, gericht op verdergaande (geïstitutionaliseerde) samenwerking met buitenlandse partners in het grensgebied.

### *4. Internationale conferenties:*

Het verdient aanbeveling dat de minister van VenW het initiatief neemt om, in samenwerking met andere betrokken overheden en buurlanden, enkele conferenties over grensoverschrijdend waterbeheer te organiseren.

### *5. Burgers meer betrekken:*

De commissies adviseren om publieke participatie breder in te vullen dan tot nu toe gedaan is: naast overleg met maatschappelijke organisaties, moeten burgers vaker en actiever bij de beleidsvorming en het proces van beheer en uitvoering worden betrokken. In het kader van de eerder genoemde pilots kan tevens worden onderzocht hoe publieke participatie organisatorisch en juridisch geregeld kan worden en wat nodig is om volwaardige grensoverschrijdende participatie mogelijk te maken.

In verband met de door de commissies noodzakelijk geachte versterking van het grensoverschrijdende waterbeheer in Europa adviseren zij de Staatssecretaris om een nadere veldverkenning te laten uitvoeren (2008) en enkele pilots te faciliteren aan de Duitse en Vlaamse kant (2008 –2009). Onderzoek naar het waterbeheer in andere lidstaten van de Europese Unie en naar wat de Nederlandse waterbeheerders daarvan kunnen leren, is daarnaast ook gewenst (2008-2010).



# 1 Aanleiding

## 1.1 Internationale waterproblematiek

Het waterbeleid wordt in de 21<sup>e</sup> eeuw geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. Met name klimaatverandering vraagt om een fundamentele heroriëntatie op de inrichting van ons land. Verwacht wordt dat de kans op overstromingen en periodieke wateroverlast zal toenemen en dat we vaker zullen worden geconfronteerd met droogten in de zomer. Hoewel er nog grote onzekerheden zijn rond de snelheid en omvang van de klimaatverandering en zeespiegelstijging op de lange termijn, wordt alom gepleit voor een adaptief beleid: het water- en ruimtelijk beleid zullen aangepast moeten worden aan de nieuwe omstandigheden.<sup>1</sup> Daarnaast wordt het waterbeleid geconfronteerd met het feit dat de verbetering van de waterkwaliteit stagneert. Waterkwaliteit wordt in toenemende mate beschouwd als onderdeel van een bredere gebiedskwaliteit.

De waterproblematiek speelt op verschillende niveaus: mondiaal, Europees, in stroomgebieden, nationaal, regionaal en lokaal. Van oudsher probeerde men waterproblemen echter vooral op nationaal niveau en door middel van een sectorale benadering op te lossen. In alle landen van de Europese Unie kent men sinds jaren dan ook een eigen aanpak van waterproblemen. Sinds een aantal decennia is echter duidelijk dat een adequate aanpak van de waterproblematiek het beste plaats kan vinden op het niveau van stroomgebieden, ook als deze grensoverschrijdend zijn. Water trekt zich immers niets aan van landsgrenzen of bestuurlijke grenzen. Zo vindt al sinds 1950 samenwerking plaats in het kader van de Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn. Nederland heeft als benedenstrooms gelegen land bij uitstek belang bij een aanpak van de waterproblematiek op het niveau van grensoverschrijdende stroomgebieden. Dat is de reden dat Nederland zich sinds jaren een groot voorstander heeft getoond van de stroomgebiedgerichte benadering binnen het waterbeheer. Dit heeft zijn weerslag gehad in de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn water en de in voorbereiding zijnde Hoogwaterrichtlijn die uitgaan van waterbeheer binnen stroomgebieden. In dit advies wordt in het bijzonder aandacht gevraagd voor een verdergaande grensoverschrijdende samenwerking

## 1.2 Probleemstelling

Gegeven de internationale waterproblematiek is het nodig om waterbeleid en waterrecht in internationaal en Europees perspectief te bezien.<sup>2</sup> De Adviescommissie Water (AcW) en de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) – hierna kortweg aangeduid als de commissies – signaleren enkele belangrijke ontwikkelingen.

Ten eerste heeft de problematiek waar het waterbeleid mee wordt geconfronteerd internationale karakteristieken. De klimaatverandering is een belangrijk voorbeeld. Dit probleem doet zich wereldwijd voor, met effecten op Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau. Ons land is extra kwetsbaar vanwege de ligging aan een aantal belangrijke grensoverschrijdende rivieren. Het waterbeleid wordt steeds meer internationaal voorbereid en vastgesteld, zoals bijvoorbeeld het Verdrag van Helsinki, de Kaderrichtlijn water en de Hoogwaterrichtlijn (*internationalisering*).

Ten tweede signaleren de commissies een *regionalisering* en *vermaatschappelijking* van de aanpak van de waterproblematiek. In de regio's vindt uitvoering van het waterbeleid plaats en krijgt integratie met andere beleidsterreinen vorm. De stroomgebiedbenadering die eerst in het internationale recht en later ook in het Europese recht is vastgelegd, heeft een krachtige impuls gegeven aan het regionale waterbeheer. Er is echter tot op heden weinig aandacht voor het grensoverschrijdende regionale waterbeheer. Daarnaast is sprake van een vermaatschappelijking van het waterbeheer, dat wil zeggen: een toenemende wens om burgers en maatschappelijke organisaties te betrekken bij de voorbereiding en uitvoering van waterbeleid. Hoe die participatie vorm kan worden gegeven bij een internationale of grensoverschrijdende aanpak en op welke wijze burgers het beste betrokken kunnen worden bij het waterbeheer, is tot op heden echter onderbelicht gebleven.

De hiervoor genoemde ontwikkelingen roepen vragen op over:

- de coördinatie van beleid op diverse beleidsterreinen in internationaal en Europees verband én, in het verlengde daarvan, de integratie van waterbeleid met andere beleidsterreinen en de ruimtelijke ordening op nationaal niveau;
- de mogelijkheden en onmogelijkheden van internationale samenwerking, in het bijzonder de grensoverschrijdende samenwerking;
- de rol van de burger en maatschappelijke organisaties bij internationale en grensoverschrijdende afspraken.

### **1.3 Karakter van het advies**

Ter beantwoording van bovengenoemde vragen hebben de commissies een verkenning uitgevoerd van grensoverschrijdende aspecten van het waterbeheer en van ontwikkelingen in Europees perspectief. Er is hier nadrukkelijk sprake van een verkenning, omdat er geen uitgebreid empirisch onderzoek is verricht. Bij de voorbereiding van dit advies hebben de commissies wel enig onderzoek laten uitvoeren door DHV en de TU Delft.<sup>3</sup>

Gezien de nauwe verwevenheid van de juridische en bestuurlijke aspecten bij deze thematiek hebben de commissies deze verkenning gezamenlijk uitgevoerd. Daarmee is een brug geslagen tussen de overwegend beleidsmatige en bestuurlijke invalshoek van de AcW en de overwegend juridische invalshoek van de CAW.

In het voorliggende advies presenteren de commissies hun gezamenlijke bevindingen alsmede enkele aanbevelingen. Dit advies heeft als doel een aantal ontwikkelingen en onderwerpen te signaleren die volgens de commissies een plaats op de wateragenda van de toekomst verdienen. De aanbevelingen die hieruit voortkomen zijn bedoeld als een voorzet voor een nadere discussie over de Europese en grensoverschrijdende dimensie van het waterbeleid.

### **1.4 Bruggen bouwen over Europees water**

“Bruggen bouwen”, zo luidt de titel van dit advies. Wie verbindingen wil leggen, moet bruggen durven bouwen. Verschillende bruggen komen in dit advies aan de orde: een brug tussen Nederland en de Europese wateragenda (hoofdstuk 2), een brug tussen het ministerie van Verkeer en Waterstaat en andere bij het waterbeleid betrokken ministeries (hoofdstuk 2), een brug tussen Nederland en zijn buurlanden bij het grensoverschrijdende waterbeheer (hoofdstuk 3), én een brug tussen de bij het waterbeheer betrokken overheden en de maatschappelijke organisaties en de burgers (hoofdstuk 4). Elk hoofdstuk sluit af met een aantal aanbevelingen.

In de vervolghoofdstukken is bepaalde informatie in kaders geplaatst. Deze kaders bevatten achtergrondinformatie en voorbeelden, ter illustratie van de hoofdtekst.



## 2 Water in Europa

### 2.1 Nederland en de Europese wateragenda

De waterproblematiek wordt steeds Europees. Het Nederlandse waterbeleid en waterrecht dient steeds meer in Europese context te worden begrepen. De commissies constateren dat Nederland zich in zijn opstelling bij de voorbereiding van Europese waterrichtlijnen terecht een voorstander toont van grensoverschrijdend waterbeheer dat is gebaseerd op de stroomgebiedbenadering. Een Europese benadering is noodzakelijk om waterbeheer op een adequate manier vorm te geven. Men ziet dan ook een wederzijdse beïnvloeding van het Europese en het nationale waterrecht.

In de nieuwe Europese waterrichtlijnen ziet men de grensoverschrijdende en (stroom)gebiedsgerichte benadering zich verder ontwikkelen. Gewezen kan worden op de Kaderrichtlijn water en de in voorbereiding zijnde Hoogwaterrichtlijn en Kaderrichtlijn mariene strategie, welke alle uitgaan van een samenhangend beheer van gebieden (stroomgebieden of mariene regio's). Bij de Hoogwaterrichtlijn is Nederland één van de belangrijke initiatiefnemers voor deze richtlijn geweest, waarbij ook onze ervaring in het kader van Ruimte voor de rivier ingebracht kon worden.<sup>4</sup>

De commissies wijzen er op dat een Europese en grensoverschrijdende benadering van het waterbeheer en een goede samenwerking binnen de stroomgebieden van groot belang is voor het omgaan met de wateropgaven waar wij voor staan. Hierbij dient enerzijds het Europese waterbeleid loyaal uitgevoerd te worden en dient anderzijds voldoende aandacht te zijn voor specifieke problemen die zich op het niveau van de lidstaten kunnen voordoen. Zo blijkt bij de voorbereiding van de Kaderrichtlijn mariene strategie op veel punten aan de belangen van de lidstaten – waaronder Nederland – tegemoet gekomen te zijn in het politieke akkoord dat de Europese ministers eind vorig jaar hebben gesloten.<sup>5</sup> Deze kaderrichtlijn bevat mede door de Nederlandse inzet een realistisch stelsel van uitzonderingsbepalingen indien de lidstaten niet aan de richtlijn kunnen voldoen, bijvoorbeeld omdat zij onvoldoende bevoegdheden hebben om bepaalde milieuproblemen aan te kunnen pakken.<sup>6</sup> Hiermee wordt duidelijk dat een actieve inbreng van lidstaten, in casu Nederland, bij de totstandkoming van Europese regelgeving tot betere wetgeving kan leiden.

## 2.2 Coördinatie van waterbeleid

Zowel de fysieke waterproblematiek als de bestuurlijke omgeving van water worden gekenmerkt door wederzijdse afhankelijkheden. Er is sprake van afhankelijkheden in de (geo)fysieke werkelijkheid: ecologische, hydrologische en klimatologische interdependenties. Daarnaast is ook sprake van afhankelijkheden tussen staten en andere actoren in de internationale arena, onder meer economische en bestuurlijke afhankelijkheden.

Deze afhankelijkheden vragen in Europees verband om coördinatie van beleid. Bij de coördinatie van waterbeleid in Europees verband dient slim en strategisch gebruik gemaakt te worden van de diverse waternetwerken in Europa. Waterbeleid wordt namelijk niet alleen voorbereid en beïnvloed in het kader van de Europese Gemeenschap (Brussel), maar ook in bijvoorbeeld internationale riviercommissies of regionaal zee-overleg. Samenwerking met andere partijen, ook op regionaal niveau, naast de samenwerking binnen EG-verband biedt kansen voor strategische coalities. Voordelen daarvan zijn dat Nederland een krachtiger geluid kan laten horen en ook beter aandacht kan vragen voor regionale differentiatie in Europa. De Noordzee hoeft bijvoorbeeld niet op dezelfde wijze gereguleerd te worden als de Middellandse Zee.

### *Netwerken van de grensoverschrijdende grote rivieren*

Voor de grensoverschrijdende grote rivieren in Europa zijn sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw enkele waternetwerken ontstaan. Een voorbeeld is het netwerk rond de Rijn. Het Verdrag van Bern<sup>7</sup> voorzorg in een wettelijke status van de sinds 1950 bestaande Internationale Commissie ter bescherming van de Rijn (ICBR). Met de invoering van de Kaderrichtlijn water is parallel aan de ICBR een Coördinatiecomité Rijn & Kaderrichtlijn Water, ook bekend onder de naam Rijn-directeurenoverleg ingesteld (alle EU Lidstaten in het stroomgebied van de Rijn, Liechtenstein én Zwitserland). Voor de Maas, de Schelde en de Eems hebben vergelijkbare ontwikkelingen plaatsgevonden.

## 2.3 Integratie van waterbeleid

Het waterbeleid in Europa is de laatste decennia steeds integraler geworden. Toch is met name de externe integratie met andere beleidsterreinen naar het oordeel van de commissies nog voor verbetering vatbaar.

Het waterbeleid in de Europese Unie komt tot stand in het kader van het Europese milieubeleid. Mede vanwege het feit dat waterbeleid onderdeel uitmaakt van het Europese milieubeleid is samenwerking tussen het ministerie van VROM en het ministerie van VenW van groot belang. De inbreng van waterthema's in de Europese Milieuraad is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van beide ministeries.

Sinds de totstandkoming van het 1e EU Milieu-actieprogramma in 1973 is sprake van een EU-milieubeleid. Het waterverontreinigingsbeleid is het eerste beleidsterrein waarop EU-milieubeleid tot stand kwam. Het is nu ook het meest complete onderdeel daarvan. Sinds 1973 zijn meer dan 25 richtlijnen van toepassing geworden inzake de verontreiniging van zoet en zout water.<sup>8</sup> De eerste waterrichtlijnen betroffen het vaststellen van milieukwaliteitsnormen voor vormen van watergebruik (zoals drinkwater en zwemwater). Vervolgens kwamen er richtlijnen tot stand gericht op een emissieaanpak.

Met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water in 2000 is er sprake van een meer integrale benadering. Het beheer van oppervlaktewater en grondwater is ingevolge deze richtlijn gebaseerd op de watersysteembenadering en vindt plaats binnen stroomgebieden die ook grensoverschrijdend kunnen zijn. De milieukwaliteitsnormen van bestaande waterrichtlijnen zijn in deze richtlijn geïncorporeerd, terwijl de richtlijn de mogelijkheid biedt om nieuwe kwaliteitsdoelen te stellen.

Naar de mening van de commissies is met de totstandkoming van de Kaderrichtlijn water – in combinatie met de in voorbereiding zijnde richtlijnen als de Hoogwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn mariene strategie – een belangrijke stap voorwaarts gezet, maar nog geen optimale integratie van waterbeleid in andere relevante beleidsterreinen bereikt. De externe integratie van waterbeleid verdient aandacht, ook omdat de doorwerking van het waterbeleid naar andere beleidsterreinen van belang is om te kunnen anticiperen op de klimaatveranderingen die op ons afkomen.

In haar advies over de Decemhernota 2006 heeft de AcW reeds vastgesteld dat er in Nederland behoefte is aan meer samenhang en sturing op rijksniveau. Bepleit is dat VenW als nationale waterregisseur de samenhang binnen het waterbeleid (bijv. het hoogwaterbeleid en Ruimte voor de Rivier) en de samenhang met aanpalende sectoren (bijvoorbeeld de landbouw of het Investeringsbudget Landelijk Gebied) stroomlijnt, door een rijksbrede, gemeenschappelijke agenda op te stellen. Bij het opstellen van deze agenda zouden naast de ministeries van VROM en Landbouw

Natuur en Voedselkwaliteit ook de ministeries van Financiën en Economische Zaken betrokken moeten worden.<sup>9</sup>

De CAW heeft in eerdere adviezen gepleit voor meer aandacht voor de relaties tussen het terrein van het water en aanpalende beleidsterreinen. In het advies over de Kaderrichtlijn mariene strategie bijvoorbeeld, heeft de CAW gewezen op de relatie tussen het mariene milieu en het visserij-, bestrijdingsmiddelen- en overig productbeleid in Europa. Bij deze drie specifieke beleidsterreinen hebben de Europese Commissie en Raad een eigen verantwoordelijkheid en kan het voorkomen dat de bevoegdheden van de lidstaten op zichzelf niet voldoende zijn om aan de verplichtingen uit de richtlijnen te kunnen voldoen.<sup>10</sup> In haar advies over het voorontwerp Waterwet heeft de CAW ook gewezen op het belang van externe integratie en doorwerking van de normen uit de Waterwet naar andere beleidsterreinen, mede om aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water te kunnen voldoen.<sup>11</sup>

Het kabinet dient er alert op te zijn dat waterbeleid ook beïnvloed wordt door ontwikkelingen op andere beleidsterreinen. Hier kunnen vele voorbeelden worden genoemd, waarbij overigens nog veel onderzoek verricht moet worden naar de relaties tussen de verschillende beleidsvelden, zowel in beleidsmatig, bestuurlijk als juridisch perspectief.

#### *Natuurbescherming en ruimtelijke ordening*

Er is een sterke relatie tussen de Vogel- en Habitatrichtlijn en de regelgeving op het terrein van het waterbeheer. Over de beste wijze van afstemming tussen waterbeheer en natuurbeheer zijn nog vele vragen onbeantwoord. Duidelijk is wel dat de natuurbeschermingsrichtlijnen van grote invloed zijn op ruimtelijke ingrepen in ons land. Het is zeer goed mogelijk dat beide beleidsterreinen elkaar ondersteunen, maar het is evenzeer denkbaar dat het strenge regime van de Habitatrichtlijn bepaalde waterbeheermaatregelen in de weg kan staan. De Kaderrichtlijn water heeft tot doel het realiseren van een goede ecologische toestand in 2015. Tegelijkertijd wordt in Europa gewerkt aan Natura 2000, een netwerk van bijzondere natuurgebieden. Hiermee wordt het behoud en herstel van voor Europa waardevolle natuur beoogd. Alle gebieden die vallen onder de Europese Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn zijn onderdeel van Natura 2000. De procedure om deze Natura 2000-gebieden aan te wijzen is inmiddels in volle gang. Het betreft in totaal 162 gebieden, met een totale oppervlakte van circa 1 miljoen hectare. Tweederde deel ervan bestaat uit oppervlaktewater (waarvan de Waddenzee, het IJsselmeer en de Zeeuwse delta het



grootste gedeelte vormen); voor het overige gaat het om terrestrische natuur (met als grootste gebied de Veluwe). De Vogel- en Habitatrictlijn beogen behoud van de op het moment van aanwijzing van de gebieden aanwezige soorten en habitattypes. Zowel voor de aquatische als de terrestrische natuur is het belang van een goede waterkwaliteit evident. Echter, niet altijd zijn de aanwezige soorten en habitats gebaat bij een uit het oogpunt van de Kaderrichtlijn water wellicht wenselijke verbetering van de waterkwaliteit. Zo kunnen bepaalde soorten en habitats afhankelijk zijn van voedselrijk water, terwijl vanuit de kaderrichtlijn een vermindering van het voedselrijkdom wenselijk is. De beleidsdoelen en juridische randvoorwaarden voor Natura 2000 enerzijds en de kaderrichtlijn anderzijds kunnen dus met elkaar in conflict komen.

#### *Productregelgeving*

Veel van het Europese productbeleid is niet of niet alleen milieubeleid. Dat neemt niet weg dat de invloed van de toelating van bepaalde producten op de waterkwaliteit groot kan zijn. Zo zal de toekomstige Gewasbeschermingsverordening de lidstaten weinig vrijheid meer geven om aanvullende regels op nationaal niveau te stellen. Tegelijkertijd zal Nederland met zijn vele water en intensieve landbouw aan de waterkwaliteitseisen uit de waterregelgeving moeten voldoen. Dat vraagt om een afstemming tussen de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en de waterregelgeving, omdat het anders schier onmogelijk wordt een goede waterkwaliteit te bereiken en te voldoen aan de verplichtingen die Nederland op zich heeft genomen om een goede toestand van het water te bereiken. Bij de toelating van diergeneesmiddelen en humane geneesmiddelen wordt nauwelijks of geen rekening gehouden met de effecten op de waterkwaliteit, terwijl (dier)geneesmiddelen meer en meer in het water én het drinkwater worden aangetroffen. Ook hier is een betere afstemming en informatie-uitwisseling noodzakelijk.<sup>12</sup>

#### *Bescherming drinkwaterbronnen*

De Kaderrichtlijn water vereist dat de bronnen van drinkwater goed worden beschermd. Voor deze bescherming is de inzet van instrumenten en maatregelen uit het hele terrein van het omgevingsrecht en beleid noodzakelijk. Onduidelijk is nog wat de verhouding is tussen de producteisen die gelden voor drinkwater en de gebiedsbeschermende maatregelen die de Kaderrichtlijn water voorschrijft en wat de gevolgen van beide zijn voor noodzakelijke maatregelen op andere beleidsterreinen.<sup>13</sup>

### *Bodemrichtlijn*

In het najaar van 2006 is door de Europese Commissie een voorstel gedaan voor een Kaderrichtlijn Bodem.<sup>14</sup> De werking van deze richtlijn is breder en potentieel meer verplichtend dan het Nederlandse bodembeleid. Dat geldt bijvoorbeeld voor het beperken van het verharde oppervlak ter bescherming van de wateropslagfunctie van de bodem, het tegengaan van inklinking van veenbodems (vgl. art. 6 lid 1 onder b en art. 8) en in de toekomst: het terugdringen van verzilting door zeespiegelstijging.<sup>15</sup> De Bodemrichtlijn kan ook gevolgen hebben voor het bemalingsregime in veenweidegebieden. Naar verwachting zal de waterbodem niet onder de Bodemrichtlijn vallen, omdat die onderdeel is van het watersysteem en dus onder de Kaderrichtlijn water valt.

### *Staatssteun en aanbestedingen*

De impact van de Europese eisen die worden gesteld aan het verlenen van staatssteun en de wijze waarop bepaalde projecten Europees aanbesteed dienen te worden is op vele terreinen bekend. Er is echter nog nauwelijks onderzoek gedaan naar de gevolgen van deze Europese regels voor het realiseren van grotere waterprojecten, zoals die plaatsvinden om bijvoorbeeld meer ruimte voor water te creëren en die noodzakelijk zijn om ons land voldoende te beschermen tegen overstromingen en wateroverlast. In dit verband kan gewezen worden op het Grensmaasproject waar diverse aanbestedingsrechtelijke vragen zijn gerezen.<sup>16</sup>

### *Dienstenrichtlijn*

Een voorbeeld van een brede Europese richtlijn die eveneens relevant is voor het waterbeleid is de Dienstenrichtlijn. De Dienstenrichtlijn schept een juridisch kader om de vrijheid van vestiging en het vrije verkeer van diensten tussen de lidstaten te waarborgen. Omdat bij het opstellen van deze richtlijn is gezorgd voor enkele uitzonderingen op het gebied van waterstaats- en waterschapstaken, lijken de gevolgen voor de waterwetgeving vooralsnog beperkt te zijn.<sup>17</sup> De richtlijn is namelijk niet van toepassing op diensten van algemeen belang, waaronder waterstaats- en waterschapstaken vallen.

### *Landbouw- en visserijbeleid*

Tot slot kan gewezen worden op het gemeenschappelijk landbouwbeleid, dat grote impact heeft op de wijze waarop aan de verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn, de Kaderrichtlijn water en de Kaderrichtlijn mariene strategie voldaan kan worden en de invloed van het visserijbeleid voor de vraag of aan de doelstellingen van de

Kaderrichtlijn mariene strategie voldaan kan worden. De commissies bevelen aan bij de totstandkoming van toekomstige regels voor deze twee sectoren synergie te zoeken met de doelstellingen van het waterbeleid.

Bovengenoemde voorbeelden illustreren dat bepaalde onderwerpen die overwegend op het terrein van andere ministeries liggen – zoals de vrijheid van dienstverlening (EZ), het landbouw- en visserijbeleid (LNV), de bodem en gewasbeschermingsmiddelen (VROM) en geneesmiddelen (VWS) – consequenties kunnen hebben voor het waterbeleid en vice versa. Dat betekent dat zowel bij de voorbereiding als bij de implementatie van de desbetreffende Europese richtlijnen een hechte samenwerking vereist is tussen de andere betrokken ministeries en het ministerie van Verkeer en Waterstaat.

## **2.4 Aanbevelingen**

### *Alert zijn op invloed van andere beleidsterreinen*

Het kabinet dient er alert op te zijn dat het waterbeleid ook beïnvloed wordt door ontwikkelingen op andere terreinen, bijvoorbeeld op het gebied van het economische-, het landbouw-, het visserij-, het bestrijdingsmiddelenbeleid en het overige productbeleid in Europa. Verwezenlijking van de doelstellingen voor het waterbeheer vereist een goede afstemming met deze andere beleidsterreinen. Tegelijkertijd dient het kabinet in te spelen op de mogelijkheden tot synergie met die andere beleidsterreinen.

### *Rekening houden met de Europese milieubeleidscontext*

De voor water verantwoordelijke bewindspersonen van VenW en van VROM dienen er bij hun acties ter beïnvloeding van de Europese agenda rekening mee te houden dat ‘water’ op die agenda deel uitmaakt van het milieubeleid. Voor zover het gaat om water in de sectoren van landbouw, natuurbeheer en visserij draagt ook de minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit een verantwoordelijkheid. Die gemeenschappelijke verantwoordelijkheid dient ook bij de strategiebepaling en beïnvloedingsacties – bijvoorbeeld in het kader van de Europese Milieuraad – tot uitdrukking te worden gebracht.



### 3 Grensoverschrijdend waterbeheer

#### 3.1 Versterking van de grensoverschrijdende samenwerking

Aangezien ons land deel uitmaakt van vier stroomgebieden (Rijn, Maas, Schelde en Eems) die zich over meerdere staten uitstrekken heeft het waterbeheer een sterk grensoverschrijdende dimensie, waarbij samenwerking van groot belang is.

Samenwerking tussen staten op het gebied van water speelt zowel bij de grote internationale wateren als bij de kleinere, regionale wateren. De samenwerking voor de grote rivieren (Rijn, Maas, Schelde, Eems) en oppervlaktewateren (Noordzee, Waddenzee) heeft reeds een lange traditie en kent vele positieve resultaten. Voor de kleinere grenswateren is dit veel minder het geval. In het vervolg van dit hoofdstuk zullen mogelijkheden tot versterking van de grensoverschrijdende samenwerking op het gebied van het regionale waterbeheer worden verkend.

Een versterking van de grensoverschrijdende samenwerking op regionaal niveau is van wezenlijk belang om ook in de grensgebieden de waterproblemen te kunnen oplossen. Bij het regionale grensoverschrijdende waterbeheer loopt men geregeld aan tegen een “mismatch” van bevoegdheden: de bevoegdheden van de gesprekspartners aan de ene kant van de grens sluiten niet goed aan bij die van de gesprekspartners van de andere kant van de grens.<sup>18</sup>

Uit veel projecten blijkt dat er steeds meer grensoverschrijdend wordt samengewerkt in stroomgebieden in Europa. Enkele voorbeelden van succesvolle samenwerkingsprojecten zijn:<sup>19</sup>

- Vlaanderen en Nederland hebben een verdrag gesloten met betrekking tot de Maas. Onder meer is afgesproken dat er ten tijde van droogte water “teruggepompt” wordt (een soort omgekeerde drainage) in de Maas, het Julianakanaal en het Albertkanaal teneinde een adequaat waterniveau voor de scheepvaart in stand te houden. Omdat er bij het Albertkanaal geen pompen beschikbaar zijn, worden de pompen van het Julianakanaal gebruikt. Voor zover van deze pompen gebruik wordt gemaakt, betaalt de Vlaamse regio de kosten hiervan aan de Nederlandse overheid.
- Het afvalwater uit het Selfkant-grensgebied in Noord-Rijn Westfalen (Duitsland) wordt sinds 1997 behandeld in de rioolwaterzuiveringsinstallatie in de gemeente Susteren (Nederland). Waterschap Roer en Overmaas brengt de kosten hiervan in rekening bij de betreffende Duitse gemeenten die hiervoor belastingen heffen.<sup>20</sup>

- Binnen het INTERREG IIIc FLAPP-netwerk (Flood Awareness & Prevention Policy Border Areas) vindt kennisoverdracht en informatie-uitwisseling plaats ten aanzien van vele grensoverschrijdende rivieren, ook niet-Nederlandse.<sup>21</sup>

Overheden die in het kader van de stroomgebiedbenadering samenwerking zoeken met overheden in het buitenland lopen in de praktijk echter tegen problemen aan die samenhangen met verschillen in culturen en bestuursstijlen tussen de betrokken landen, verschillen in wetgeving en procedures (o.a. op het gebied van rechtsbescherming) en ongelijksoortige organisatiestructuren.<sup>22</sup>

Het is de commissies gebleken dat er bij grensoverschrijdend regionaal waterbeheer behoefte bestaat aan een verdere institutionalisering van de samenwerking. Deze behoefte blijkt onder meer uit het rapport van de commissie Hermans. Uit de door DHV in opdracht van de commissies gehouden interviews blijkt ook “dat de regionale waterbeheerders en bestuurders sterk inzetten op het maken van verdergaande afspraken in de regionale substroomgebieden. Waar mogelijk wil men deze afspraken formaliseren.”<sup>23</sup>

De commissie Hermans heeft in mei 2007 een advies uitgebracht aan het bestuur van de provincie Limburg met de titel: “De toekomst van Limburg ligt over de grens, met de Euregio’s als bruggenbouwers tussen de Lidstaten.” Genoemd wordt het voorbeeld van het Waterschap Roer en Overmaas dat op dit moment met andere betrokkenen een discussie voert of het waterbeheer van de Roode Beek onder één rechtspersoon kan worden gebracht. De commissie Hermans wijst daarnaast op de behoefte aan grensoverschrijdende openbare lichamen met bevoegdheden op het gebied van economische samenwerking in bedrijventerreinen. Ook bij de samenwerking op het gebied van het waterbeheer in het kader van de Euregio Maas-Rijn lijkt hier behoefte aan te bestaan.<sup>24</sup>

De commissies bepleiten dat het kabinet het groeiende regionale draagvlak voor verdergaande grensoverschrijdende samenwerking ondersteunt en waar nodig faciliteert. Ondersteuning kan op verschillende manieren geboden worden. Onder meer door de regionale wensen ook een plaats te geven op de nationale en Europese wateragenda.

### **3.2 Vormen van grensoverschrijdende samenwerking**

Het Europees recht schrijft voor dát er samengewerkt moet worden tussen de lidstaten. Het Europese recht reikt echter niet één bepaald juridisch instrument aan om die samenwerking vorm te geven. Hóe er samengewerkt moet worden laat het Europese recht in beginsel dus open. Dat leidt in de praktijk tot een grote variatie aan samenwerkingsvormen.

Een breed scala aan samenwerkingsvormen, variërend van heel licht (informereren) tot heel zwaar (bijvoorbeeld een waterschap naar internationaal recht), is denkbaar. Bij wijze van eerste aanzet noemen de commissies hier enkele samenwerkingsvormen die naar hun mening een plaats dienen te krijgen in een nog op te stellen handreiking (zie daarover verder: paragraaf 3.4) waarin een overzicht wordt gegeven van de verschillende samenwerkingsvormen ten aanzien van grensoverschrijdend waterbeheer.

Inhoudelijk kan de samenwerking gericht zijn op informeren, operationele samenwerking, afstemming van beleid en planning en/of afstemming van regelgeving, inclusief gebiedsaanwijzingen en kwaliteitsnormen. Voor de vorm van samenwerking kan gedacht worden aan respectievelijk: informele, geïnstitutionaliseerde, privaatrechtelijke en publiekrechtelijke samenwerking.

<b>Vormen van grensoverschrijdende samenwerking</b>	<b>Voorbeelden</b>
informele samenwerking	informele contacten tussen waterbeheerders, symposia, uitwisseling van personeel
geïstitutionaliseerde samenwerking, zonder juridische status	samenwerking in het kader van stroomgebiedcomités
privaatrechtelijke samenwerking	samenwerking in het kader van de Euregio Wadden (die de rechtsvorm heeft van een vereniging) en de Euregio Maas-Rijn (die de rechtsvorm heeft van een stichting)
publiekrechtelijke Europese samenwerking	EGTS, dat is: een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS) Deze nieuwe Europese samenwerkingsvorm wordt besproken in paragraaf 3.4.
publiekrechtelijke internationale samenwerking	Samenwerking in de internationale rivierencommissies (in het kader van internationale verdragen met betrekking tot grote rivieren als de Rijn en de Maas). Ook kunnen genoemd worden: de Eems-Dollard-Regio, Euregio Rijn-Waal en de Euregio Scheldemon. <sup>25</sup>

Ook al zal de aanpassing van wetgeving en organisatiestructuren nog enige tijd vergen, ondertussen kan de bestaande samenwerking worden voortgezet en geïntensiveerd. Wanneer partijen regelmatig met elkaar samenwerken en wederzijds toegang hebben tot dezelfde relevante informatie, kan het wederzijdse vertrouwen groeien.<sup>26</sup> Informele samenwerking kan na verloop van tijd uitgroeien tot geformaliseerde samenwerking, eventueel zelfs leidend tot nieuwe, gezamenlijke rechtspersonen.



### 3.3 Een internationaal waterschap als wenkend perspectief?

Heemskerk bepleitte reeds in 1985 de oprichting van een internationaal waterschap.<sup>27</sup> Een grensoverschrijdend waterschap zou volgens hem bij verdrag opgericht kunnen worden. Een belangrijk punt van aandacht is echter dat een dergelijk waterschap, als er niets geregeld wordt, immuniteit naar internationaal recht zal bezitten waardoor de rechtsbescherming in het gedrang kan komen. Internationale organisaties die bij verdrag, naar internationaal recht, zijn opgericht kunnen namelijk in het algemeen slechts in zeer beperkte mate voor de nationale rechter gedaagd worden.<sup>28</sup> In verband met de rechtsbescherming van burgers en het primaat van het Europese recht binnen de Europese Unie geven de commissies de voorkeur aan een Europeesrechtelijke vorm van grensoverschrijdende samenwerking.<sup>29</sup> Bij de uitwerking van deze Europeesrechtelijke vorm dient aandacht besteed te worden aan de afstemming tussen het functionele lichaam (het waterschap) en de algemene bestuurslichamen op regionaal en nationaal niveau (o.a. de provincie).

De commissies zijn van mening dat het gezien de culturele, juridische en organisatorische verschillen tussen lidstaten te vroeg is om nu tot oprichting van een waterschap naar internationaal recht over te gaan. Het is realistischer om de komende jaren eerst ervaring op te doen met verdergaande vormen van samenwerking. Het in de vorige paragraaf genoemde brede scala aan samenwerkingsvormen kan helpen om enerzijds te prikkelen tot verdergaande samenwerking en anderzijds om nuchter te blijven in verband met het feit dat samenwerking moet groeien. Die nuchterheid is ook gewenst omdat richting onze buitenlandse partners niet de suggestie gewekt moet worden dat wij ons Nederlandse waterschapsmodel willen exporteren.

De functionele waterschapsorganisatie, zoals die juridisch is verankerd in de Waterschapswet, sluit goed aan bij de stroomgebiedbenadering. Het waterschap houdt zich ingevolge de gemoderniseerde Waterschapswet immers bezig met het watersysteembeheer.<sup>30</sup> Wanneer we over de grenzen kijken, bijvoorbeeld naar België, zien we echter dat het waterbeheer geheel anders is georganiseerd, zelfs als men wel spreekt over “waterschappen”. Vlaamse waterschappen hebben met Nederlandse waterschappen echter niet veel meer dan de naam gemeen. Het zijn samenwerkingsverbanden waarin de verschillende waterbeheerders in een deelstroomgebied (“deelbekken”) samenwerken, met als belangrijkste taken coördinatie en planvorming.<sup>31</sup> Een waterschap in Vlaamse zin heeft geen uitvoeringstaken en geen regelgevende bevoegdheid. De verschillen in de waterbeheerorganisatie tussen Nederland, België en Duitsland – met een lange

voorgeschiedenis – zijn aanleiding voor een gepaste bescheidenheid. Het is vruchtbaarder dat er gezamenlijk gezocht wordt naar nieuwe samenwerkingsvormen, dan dat de ene partij zijn organisatiemodel probeert op te dringen aan de ander.

Om verdergaande samenwerking te stimuleren zou gewerkt kunnen worden met een flexibel begrip “grensoverschrijdend waterschap” dat in de praktijk uit een combinatie van zowel buitenlandse als Nederlandse elementen kan bestaan.

De geschiedenis van het Nederlandse en Belgische waterbeheer laat overigens zien dat een grensoverschrijdend waterschap niet geheel ondenkbaar is. In het verleden hebben er namelijk enkele internationale waterschappen (in Nederlandse zin) bestaan. Tot 1906 heeft in de Duffel, tussen Nijmegen en Kleve, een internationaal waterschap gefunctioneerd. In Zeeuws-Vlaanderen hebben tot 1967 een vijftiental kleine polders bestaan met een gemengd Nederlands-Vlaams bestuur, die voor een groot deel op basis van gewoonterecht functioneerden. Zie verder het achtergrondrapport van de TU Delft.<sup>32</sup>

Een nieuw Europeesrechtelijk instrument dat vanaf 1 augustus 2007 toegepast kan worden betreft de zogenaamde Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS). De commissies sluiten zich aan bij de opmerkingen van de commissie Hermans over het potentieel van dit nieuwe instrument.<sup>33</sup> EGTS lijkt op korte termijn kansrijke mogelijkheden te bieden. Mede omdat dit instrument nog zo nieuw is en decentrale overheden er nog geen ervaring mee hebben opgedaan, verdient het aanbeveling dat het kabinet nader onderzoek verricht naar de bruikbaarheid van EGTS bij grensoverschrijdend waterbeheer. Met de onderzoeksresultaten kan het kabinet de decentrale overheden vervolgens stimuleren om daadwerkelijk een EGTS op te richten.

De Verordening over de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking biedt lokale overheden, regionale overheden en lidstaten de mogelijkheid een Europese groepering voor territoriale samenwerking op te richten (EGTS).<sup>34</sup> Waterschappen worden niet expliciet genoemd in de Verordening, maar vallen onder de categorie “regionale overheden”. Een dergelijke “groepering voor territoriale samenwerking” lijkt op de Nederlandse figuur van de gemeenschappelijke regeling. Overheden kunnen aan een EGTS taken en bevoegdheden overdragen, maar de Verordening sluit uit dat het hierbij gaat om regelgevende en handhavingsbevoegdheden.<sup>35</sup> Een EGTS lijkt daarmee met name kansen te bieden voor het gezamenlijk uitvoeren van operationele taken.

### 3.4 Aanbevelingen

#### *Versterking van grensoverschrijdende samenwerking*

De commissies zijn van oordeel dat versterking van de grensoverschrijdende samenwerking noodzakelijk is. Met het oog op die noodzakelijke versterking adviseren zij het kabinet een aantal pilots te stimuleren en ondersteunen, ook financieel, gericht op verdergaande samenwerking in het grensgebied. Deze ondersteuning is ook nodig vanwege de andersoortige organisatie en bestuurlijke cultuur in onze buurlanden, ook waar het watergerelateerde vraagstukken en problemen betreft.

De commissies achten de vorming van waterschappen naar internationaal recht op dit moment nog niet opportuun; er bestaan nog vele vragen over de wijze waarop deze waterschappen vormgegeven kunnen worden. Nader onderzoek is nodig naar wat de meest geschikte vorm van grensoverschrijdende samenwerking in het waterbeheer is. Ervaring kan opgedaan worden met de nieuwe figuur van de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS).

#### *Pilots*

Het verdient aanbeveling om bij de regionale waterbeheerders te inventariseren wat de bereidheid is om een pilot op te zetten en wat voor ondersteuning van het nationale niveau hiervoor nodig is. Een belangrijk element van de pilots kan actieve betrokkenheid zijn van beleidsambtenaren van het Directoraat-Generaal Water, het Vlaams/Waals Gewest (België) en de Landsregeringen (Duitsland). Dit bevordert het contact tussen beleid en uitvoering en kan leiden tot een gezamenlijk leerproces over de beste vormgeving van grensoverschrijdende regionale samenwerking.

In het kader van deze pilots kan een verkenning uitgevoerd worden naar:

- de wensen en behoeften van de regionale waterbeheerders;
- de mogelijkheden van zowel formele als informele samenwerking;
- de bestuurlijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden van regionale waterbeheerders aan weerskanten van de grens om over en weer invloed uit te oefenen op de besluitvorming in het buurland;<sup>36</sup>
- de bruikbaarheid voor het waterbeheer van het instrument van een Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS);
- de mogelijkheden en beperkingen van een grensoverschrijdend waterschap.

Overwogen kan worden deze verkenning samen op te zetten met het Vlaamse en/of Waalse Gewest in België of de Landsregeringen in Duitsland.

De verkenning van mogelijkheden en behoeften kan eventueel uitmonden in een wetswijziging of aanpassing van internationale verdragen. Een ander concreet product van deze verkenning kan zijn: een handreiking waarin een overzicht wordt gegeven van de verschillende samenwerkingsvormen ten aanzien van grensoverschrijdend waterbeheer. De commissies bevelen aan dat deze handreiking door de ministers van Verkeer en Waterstaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in nauwe samenwerking met de betrokken decentrale overheden (provincies, waterschappen, gemeenten), wordt opgesteld. Een dergelijke handreiking biedt concrete handvatten aan overheden die de grensoverschrijdende samenwerking willen versterken.

#### *Internationale conferenties*

De commissies bevelen aan dat de minister van VenW, in samenwerking met andere betrokken overheden en buurlanden, enkele conferenties over grensoverschrijdend waterbeheer organiseert om een basis te leggen voor gezamenlijk te formuleren vormen van grensoverschrijdende samenwerking. Gezien de regionale verschillen kunnen drie conferenties gehouden worden: één voor het Nederlands-Vlaamse grensgebied, één voor het Nederlands-Waalse grensgebied en één voor het Nederlands-Duitse grensgebied. Daarna zou een gezamenlijke slotconferentie gehouden kunnen worden, teneinde de grensoverschrijdende vraagstukken met steun van het kabinet een volwaardige plaats te geven op de Europese wateragenda. Deze conferenties kunnen verschillende functies vervullen: informatie-uitwisseling tussen Nederland en buurlanden, tussen verschillende overheidsniveaus en tussen regionale waterbeheerders; overbruggen van cultuurverschillen en een symbolische start van één of meer pilots of van verdergaande samenwerking meer in het algemeen.

#### *Vervolgstappen*

In verband met de door de commissies noodzakelijk geachte versterking van het grensoverschrijdende waterbeheer in Europa adviseren zij de Staatssecretaris om een nadere veldverkenning te laten uitvoeren (2008) en enkele pilots te faciliteren aan de Duitse en Vlaamse kant (2008 –2009). Onderzoek naar het waterbeheer in andere lidstaten van de Europese Unie en naar wat de Nederlandse waterbeheerders daarvan kunnen leren, is daarnaast ook gewenst (2008-2010).

Met dit advies is een eerste stap gezet; het verdient aanbeveling om een uitgebreidere veldverkenning uit te voeren. Voor de voorbereiding en uitvoering van pilots zijn het kabinet en de betrokken decentrale overheden verantwoordelijk. Onderzoek naar het waterbeheer in andere lidstaten van de Europese Unie kan, mede in opdracht van de overheid, uitgevoerd worden door universitaire kenniscentra en deskundige marktpartijen.

## 4 Publieke participatie in Europees verband

### 4.1 Inleiding

De Commissies signaleren een toenemende ‘vermaatschappelijking’ van het overheidsbeleid in het algemeen en van het waterbeleid in het bijzonder. De vermaatschappelijking van het waterbeleid impliceert een verandering van sturingsstrategie, waarbij directe, vaak top-down door de overheid geïnitieerde sturing wordt aangevuld met andere, veel meer communicatieve sturingstrategieën. Dit betekent dat burgers en maatschappelijke groepen niet alleen reactief kunnen optreden, bijvoorbeeld via bezwaar en beroep, maar in de opeenvolgende fasen van beleidsvoorbereiding, planvorming en uitvoering mogen participeren.

De achterliggende gedachte bij publieke participatie is dat een meer ‘bottom-up’ beleidsvorming ten opzichte van centrale, overheidsgedomineerde beleids- en besluitvorming de volgende voordelen heeft.

- Publieke participatie leidt tot inhoudelijke verrijking doordat betrokkenen de kans krijgen hun kennis van het gebied in een vroeg stadium van de beleidsvorming in te brengen. Dit kan leiden tot een bredere en gemeenschappelijke probleemdefinitie en tot een legitimering van en reflectie op de ingebrachte kennis.
- Publieke participatie leidt tot een betere democratie met meer directe en participatieve kenmerken.
- De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties leidt ertoe dat onder de achterban van die organisaties meer draagvlak voor besluiten ontstaat.
- Door actoren te laten participeren hebben zij naar verwachting minder behoefte om juridische stappen te ondernemen tegen besluiten, met een versnelling van besluitvormingsprocessen tot gevolg.<sup>37</sup>

In het omgevingsbeleid is een dergelijke vorm van participatie al vanaf de vroege jaren negentig in tal van regionale projecten toegepast.<sup>38</sup> Meer recent zijn door het ministerie van VROM experimenten gestart om burgers nadrukkelijker bij de ontwikkeling van het milieubeleid te betrekken, via programma’s als ‘Burger en Milieu’ en ‘Beleid met Burgers’. Vermaatschappelijking impliceert dus ook de betrokkenheid van andere dan de tot nog toe bekende actoren. Behalve op de gevestigde belangengroepen, doet de overheid beroep op de niet-georganiseerde burger, op buurtbewoners, op lokale verenigingen en groepen. Overheidsactoren zijn samen met actoren uit de samenleving (en uit de markt) de coproducten van het beleid dat uit hun overleg tot stand komt. Participatie, draagvlak, co-

productie, publiek-private samenwerking en consensus zijn de kernwoorden van deze benadering, en netwerkachtige constructies zijn de meest gebruikte organisatievorm.

Deze trend van vermaatschappelijking komt ook tot uiting in het Europese milieubeleid dat is ontwikkeld op basis van onder andere het verdrag van Aarhus (UNECE, 1998). Het verdrag van Aarhus, dat is ondertekend en goedgekeurd door de Europese Gemeenschap<sup>39</sup>, beoogt verbetering van:

- de rechten op toegang tot milieu-informatie (richtlijn 2003/4/EG);
- inspraak bij het opstellen van plannen en programma's en bij milieubesluitvorming (richtlijn 2003/35/EG);
- toegang tot de rechter in milieuzaken (ontwerprichtlijn).

De Europese Commissie streeft ernaar het publiek bewuster te maken van de milieuproblemen, het beter te betrekken bij het desbetreffende beleid en daarmee de toepassing van de milieuwetgeving te verbeteren. De drie aspecten van publieke participatie die in het Aarhusverdrag worden geregeld komen daarom in diverse EU-richtlijnen terug, waaronder de waterrichtlijnen.

In artikel 14, eerste lid, eerste volzin, van de Kaderrichtlijn Water wordt voorgeschreven: "De lidstaten moedigen de actieve participatie van alle betrokken partijen bij de uitvoering van deze richtlijn aan, met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedsbeheerplannen." De Europese Commissie is van mening dat deze kaderrichtlijn daarmee voldoet aan het Verdrag van Aarhus, wat de inspraak met betrekking tot de opstelling van plannen en programma's betreft.<sup>40</sup>

Ook de Europese Hoogwaterrichtlijn schrijft publieke participatie voor. Krachtens artikel 14 moet het publiek inspraak krijgen in de ontwikkeling en toetsing van de overstromingsrisico-beheerplannen. Dit proces dient te worden afgestemd op de overeenkomstige bepalingen van de Kaderrichtlijn water.

Door Europese richtlijnen worden dus eisen gesteld aan de participatie van maatschappelijke partijen bij het waterbeleid in Nederland. Daarnaast roept de toenemende regionalisering vragen op over de rol van de burgers en maatschappelijke organisaties specifiek bij grensoverschrijdend waterbeheer zoals dat beschreven is in hoofdstuk 3.

## 4.2 Publieke participatie in het Nederlandse waterbeleid

Wát publieke participatie precies inhoudt wordt in de Kaderrichtlijn water en andere Europese richtlijnen niet gedefinieerd.<sup>41</sup> Publieke participatie heeft veel verschijningsvormen: van het informeren van partijen tot aan het (mee)beslissen door betrokkenen. Betrokken partijen kunnen overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijven, agrariërs en burgers zijn. Enige meer juridische verschijningsvormen van publieke participatie zijn inspraak, bezwaar en beroep, die meestal onder de noemer van ‘rechtsbescherming’ gevat worden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de keuzes die Nederland maakt bij het invullen van de verplichting tot publieke participatie in het waterbeleid.

De Kaderrichtlijn water vereist een actieve betrokkenheid van het publiek bij de implementatie van de richtlijn op nationaal niveau. Maatschappelijke organisaties en het ministerie van VenW hebben afgesproken hoe deze betrokkenheid in Nederland vorm krijgt. Op landelijk niveau ligt de focus op overleg met maatschappelijke organisaties. Voor het bredere publiek is daarnaast de campagne ‘Nederland leeft met water’ gelanceerd. Op regionaal niveau is per stroomgebied de actieve betrokkenheid van het publiek verschillend ingevuld. Een gemene deler is wel dat in elk stroomgebied een klankbordgroep is ingesteld met maatschappelijke organisaties en betrokken overheden, met als doelen informeren en adviseren van bestuurders over te nemen beslissingen. In het implementatieproces van de Kaderrichtlijn water is tot op heden de actieve publieke participatie met name gericht op maatschappelijke organisaties en niet structureel op de burger.<sup>42</sup>

De Hoogwaterrichtlijn is nog niet in de implementatiefase. Een keuze voor de wijze van publieke participatie is nog niet gemaakt. Wel zijn er ten behoeve van de verkenning Waterveiligheid 21e eeuw dijkkringgesprekken gehouden over de afwegingen die vanuit lokaal en regionaal perspectief over waterveiligheid gemaakt worden. Deze gesprekken vonden plaats met regionale praktijkdeskundigen en direct betrokkenen: regionale bestuurders, uitvoerders/beheerders, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. Burgers waren daarbij niet direct betrokken.

Op regionale en lokale schaal worden door waterbeheerders momenteel wel verschillende initiatieven ontwikkeld om de burger meer te betrekken bij (de uitvoering van) het waterbeleid. Voorbeelden zijn de gebieds- en themagroepen die de provincie Fryslân organiseert om samenhangende pakketten van realistische doelen en een daarop afgestemd programma te ontwikkelen. In deze groepen zitten naast specialisten ook de direct belanghebbenden.<sup>43</sup> Een ander voorbeeld waarbij burgers actief participeren is de Overdiepse polder. Bewoners en gebruikers hebben hier zelf het voortouw genomen om een oplossing te

vinden voor hoogwater in de Maas.<sup>44</sup> Het alternatief waar de bewoners mee kwamen, namelijk het uitplaatsen van woningen en opstallen op terpen, is nu in de PKB Ruimte voor de Rivier opgenomen.<sup>45</sup>

Ondanks een aantal regionale initiatieven constateren de commissies dat voor twee belangrijke waterthema's, waterveiligheid en waterkwaliteit, de nadruk ligt op participatie door maatschappelijke organisaties. De burger wordt wel geïnformeerd over water en waterbeleid, door bijvoorbeeld de campagne 'Nederland leeft met water', maar wordt nog weinig actief betrokken bij de beleidsvorming en de uitvoering van het waterbeleid. De commissies juichen het dan ook toe dat in de recent verschenen Watervisie van het kabinet meer aandacht is voor burgerparticipatie.

### **4.3 Aanbevelingen**

#### *Naar een bredere invulling van publieke participatie*

De commissies signaleren dat maatschappelijke organisaties de laatste jaren steeds meer worden betrokken bij het waterbeheer, niet in de laatste plaats door de vereisten die Europese richtlijnen en internationale verdragen daaromtrent stellen. De commissies adviseren echter om 'publieke participatie' zoals bedoeld in artikel 14 van de Kaderrichtlijn water breder in te vullen dan tot nu toe is gedaan. De commissies benadrukken dat 'publieke participatie' zoals bedoeld in artikel 14 van de Kaderrichtlijn water meer is en in de praktijk ook meer moet zijn dan overleg met maatschappelijke organisaties. Ook burgers moeten vaker en actiever worden betrokken. De watervraagstukken die de komende jaren (decennia) spelen, vergen ingrijpende maatregelen, waarvoor draagvlak vereist is. Door publieke participatie kan dat draagvlak vergroot worden en kan worden voorkomen dat besluitvormingsprocessen worden vertraagd.

#### *Nadruk van burgerparticipatie op regionaal en lokaal niveau*

De mate waarin burgers betrokken moeten worden is afhankelijk van de fase waarin het beleidsproces zich bevindt. Hoe concreter de maatregelen waarover gesproken wordt, hoe duidelijker de burgers zich bewust worden van het belang ervan. Nu de implementatie van de Kaderrichtlijn water in de fase komt waarin wordt vastgelegd welke concrete maatregelen in gebieden worden genomen, is het volgens de commissies van belang om naast maatschappelijke organisaties ook burgers te betrekken. Die participatie van burgers vindt naar de mening van de commissies bij voorkeur plaats op regionale en lokale schaal. Op die schaal kan worden aangesloten bij maatschappelijke urgenties in een gebied. Het kabinet zal de regionale overheden hierbij moeten stimuleren en faciliteren, onder andere door het



inbrengen van kennis. De commissies zijn van mening dat het kabinet de beleidsmatige kaders moet vaststellen die de speelruimte voor regionale en lokale processen bepalen.

*Maak eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven helder*

De burger heeft in het algemeen een groot vertrouwen in de overheid als het gaat om water(veiligheids)beleid, waardoor de noodzaak tot participatie minder wordt gevoeld. De betrokkenheid van de burgers kan gestimuleerd worden wanneer de overheid duidelijker wordt over de grens tussen overheidsverantwoordelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven. Die grens komt bijvoorbeeld aan de orde wanneer in een bepaald gebied conflicterende belangen spelen, zoals de behoefte aan bouwlocaties en het beleid om meer ruimte voor water te creëren. Grond- en huiseigenaren die buitendijks bouwen of grond exploiteren kunnen er niet meer van uitgaan dat de overheid hen te allen tijde onvoorwaardelijk beschermt tegen overstromingen en hen schadeloos stelt. De commissies adviseren daarom dat het kabinet een visie opstelt over de grens tussen overheidsverantwoordelijkheid en de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven in het waterbeheer. Burgers en bedrijven moeten weten wat er van hen wordt verwacht. Een voorbeeld van een instrument dat daarbij kan helpen is het opnemen van een ‘waterparagraaf’ in koopcontracten zodat de burger kan weten waar de verantwoordelijkheden van de overheid ophouden en die van hemzelf beginnen.<sup>46</sup>

*Experimenten met grensoverschrijdende participatie gewenst*

De commissies bevelen aan pilots uit te voeren met betrekking tot grensoverschrijdende samenwerking (paragraaf 3.4). Een belangrijk aandachtspunt bij die pilots is publieke participatie van partijen aan weerskanten van de grens. De commissies zijn van mening dat maatschappelijke organisaties en burgers aan de ene kant van de grens ook volwaardig moeten kunnen participeren bij projecten aan de andere kant van de grens wanneer zij daarbij belang hebben. Een complicerende factor is dat er grote verschillen bestaan tussen de rechtsbeschermingstelsels van Nederland en zijn buurlanden.<sup>47</sup> In het kader van de in het vorige hoofdstuk genoemde pilots kan worden onderzocht hoe participatie organisatorisch en juridisch geregeld kan worden en wat nodig is om volwaardige grensoverschrijdende participatie mogelijk te maken.



## **BIJLAGE: SAMENSTELLING COMMISSIES**

---

### **Samenstelling Adviescommissie water:**

Z.K.H. de Prins van Oranje (voorzitter)  
M. (Margreeth) de Boer (vice-voorzitter)  
Mr. J.E. (Hans Eric) Jansen  
Prof. dr. Th. (Theo) Toonen  
Mr. P.J. (Pieter Jan) Biesheuvel  
E.H. (Everhardus) Togtema  
F. (Frans) Tielrooij  
Prof. ir. H.J. (Henk Jan) Overbeek

Ir. J.P. (Koos) Wieriks (secretaris)  
Drs. S. (Sofie) Stolwijk (adjunct-secretaris)

### **Samenstelling Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving:**

Mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)  
Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg  
Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren  
Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen  
Prof. dr. E. (Ellen) Hey  
Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels  
Prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)  
J. (Joyce) Wittentrop-Pardoën (commissieassistent)

### **Verder hebben aan dit advies meegewerkt:**

Mr. J.I. (Jos) van Elk (OVW)  
Ir. I. (Ivonne) van Pelt (tot mei 2007 adjunct-secretaris AcW)  
Drs. E.I. Blaauw (OVW)  
Dr. E. Mostert (TU Delft)  
Ir. T. Renner (DHV)  
Ir. J.L. Fiselier (DHV)  
Ir. J.M.G.B. Heymans (DHV)



## Eindnoten

---

<sup>1</sup> Milieu- en Natuur Planbureau, Nederland Later, Bilthoven, juni 2007, p. 9.

<sup>2</sup> Op deze plaats in dit advies worden de begrippen ‘internationaal’ en ‘Europees’ naast elkaar (complementair) gebruikt, hoewel ‘Europees’ deel uitmaakt van het bredere begrip ‘internationaal’, met andere woorden: Europees is internationaal in Europees verband. Strikt juridisch gezien ligt dit echter genuanceerder. Internationaal recht betreft het recht dat geldt in de relatie tussen staten. Europees recht betreft het recht van de Europese Unie. Verderop in dit advies zullen in verband hiermee enige nuanceringen worden aangebracht (bijv. waar gesproken wordt over een ‘waterschap naar internationaal recht’).

<sup>3</sup> DHV, ‘Grensoverschrijdend waterbeheer in Nederland. Verkennend onderzoek ten behoeve van AcW/CAW’, maart 2007. E. Mostert, ‘Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven’, Kort onderzoek voor de CAW/ACW, Technische Universiteit Delft, 11 juli 2007. Deze achtergrondstudies zijn te downloaden van de websites van de AcW en de CAW.

<sup>4</sup> Zie bijvoorbeeld het persbericht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat van 25 april 2007 (te downloaden van de website: [www.minvenw.nl](http://www.minvenw.nl)): “Tijdens het EU-voorzitterschap in 2004 heeft Nederland het initiatief genomen om waterveiligheid op de Europese agenda te zetten.”

<sup>5</sup> Zie de Nieuwsbrief Integraal Beheer Noordzee, juli 2007, nr. 5, p. 4.

<sup>6</sup> Zie het CAW-advies ‘Kaderrichtlijn mariene strategie: kansen voor het mariene milieu’, maart 2007.

<sup>7</sup> Verdrag nopens de Internationale Commissie voor de bescherming van de Rijn tegen verontreiniging, Bern 1963, Trb. 104.

<sup>8</sup> Zie hierover uitgebreider het handboek ‘Implementatie milieubeleid EU in Nederland’, te vinden op de website van het ministerie van VROM. Zie ook: J.T. van den Berg, A. van Hall, H.F.M.W. van Rijswick, Waterstaats- en waterschapsrecht, Kluwer, 2003, p. 141-206.

<sup>9</sup> Advies Decemhernota 2006, AcW-2007/020, p. 3 en 6.

<sup>10</sup> Zie het CAW-advies ‘Kaderrichtlijn mariene strategie: kansen voor het mariene milieu’, maart 2007, paragraaf 3.1.1, 4.3 en 6.2.

<sup>11</sup> Zie het CAW-advies: ‘Voorontwerp Waterwet: voldoende waarborgen voor een duurzaam en samenhangend watersysteembeheer?’, november 2005, p. 26.

<sup>12</sup> Zie bijvoorbeeld: M.H.M.M. Montforts, H.F.M.W. van Rijswick, A.A. Freriks, A.M. Keessen, S. Wuijts, ‘De relatie tussen productregistratie en waterkwaliteitsregelgeving: geneesmiddelen, diergeneesmiddelen en veevoederadditieven’, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, Bilthoven, 2006. Zie ook: M.H.M.M. Montforts, H.F.M.W. van Rijswick en H.A. Udo de Haes, ‘Legal constraints in EU product labelling to mitigate the environmental risk of veterinary medicines at use’, *Regulatory Toxicology and Pharmacology*, Volume 40, Issue 3, December 2004, p. 327-335; en: H.F.M.W. van Rijswick en E.M. Vogelesang-Stoute, ‘De Kaderrichtlijn water en gewasbeschermingsmiddelen’, Universiteit Utrecht en Universiteit van Amsterdam, Utrecht, 2007.

- 
- <sup>13</sup> S. Wuijts en H.F.M.W. van Rijswijk, 'Drinkwateraspecten en de Kaderrichtlijn water. Criteria voor de bescherming van drinkwaterbronnen en kwaliteitsdoelstellingen', RIVM-rapport 734301028/2007, Bilthoven, 2007.
- <sup>14</sup> Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een kader voor de bescherming van de bodem en tot wijziging van Richtlijn 2004/35/EG, COM(2006) 232 definitief, 2006/0086 (COD).
- <sup>15</sup> L.G. Wesseling, J. Notenboom en A. Tiktak, 'De consequenties van de Europese bodemrichtlijn voor het Nederlandse beleid', MNP-rapport 500094002, Bilthoven, december 2006, p. 3.
- <sup>16</sup> Zie verder Europa Decentraal, factsheet over 'aanbesteding en staatssteun'.
- <sup>17</sup> Dit was de conclusie van een interdepartementale screening (informatie van de Hoofddirectie Juridische Zaken van het ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- <sup>18</sup> Door de Raad voor Verkeer en Waterstaat is in haar advies van december 2005 over 'Samenwerken in de Eurodelta' (zie [www.rvw.nl](http://www.rvw.nl)) ook reeds gewezen op het probleem van 'bestuurlijke incongruentie', zie m.n. p. 31 en 32. Zie ook: Jan van der Molen en Harald Emmrich, 'Grensoverschrijdend samenwerken bij het beheer van de Vecht', Het Waterschap, juni 2007, nr. 6, p. 22-25, m.n. p. 22.
- <sup>19</sup> Zie ook: DHV, 'Grensoverschrijdend waterbeheer in Nederland. Verkennend onderzoek ten behoeve van AcW/CAW', maart 2007, p. 26: "Verdergaande samenwerking in het kader van INTERREG-projecten treffen we langs de gehele grens aan." En verder: "(...) projectmatig wordt al hecht samengewerkt en worden ook concrete resultaten geboekt op regionaal niveau (...)."
- <sup>20</sup> Deze en andere voorbeelden zijn te vinden in: "Results of a European network on flood management, Flood awareness & prevention policy in border areas", Maastricht, juni 2007 (zie [www.flapp.org](http://www.flapp.org)), zie m.n. p. 15 en 18.
- <sup>21</sup> Zie voor meer informatie: [www.flapp.org](http://www.flapp.org).
- <sup>22</sup> Zie daarover andere het in de voorlaatste noot genoemde Flapp-rapport; zie ook: W. Keetman, 'Grensoverschrijdend waterbeheer in de regio. Een studie naar handelingsopties om te komen tot stroomgebiedbeheer over de landsgrenzen heen', afstudeerscriptie Wageningen UR, 2006.
- <sup>23</sup> DHV-rapport, 'Grensoverschrijdend waterbeheer in Nederland. Verkennend onderzoek ten behoeve van AcW/CAW', maart 2007, p. 14.
- <sup>24</sup> Leden van de Commissie Hermans waren: L. Hermans, W. Claes, H.P. Schmitz, L. Soete, T. Toonen en F. Kuijers. Zie met name p. 14, 15 en 39 van het rapport van de Commissie Hermans ('De toekomst van Limburg ligt over de grens, met de Euregio's als bruggebouwers tussen de Lidstaten').
- <sup>25</sup> Informatie van prof. A. Freriks op CAW/UvW-symposium over "De Europese Kaderrichtlijn Water en de praktijk van grensoverschrijdende samenwerking" op 26 mei 2005.
- <sup>26</sup> Zie ook het Flapp-rapport: 'Results of a European network on flood management, Flood awareness & prevention policy in border areas', Maastricht, juni 2007 (zie [www.flapp.org](http://www.flapp.org)), p. 17.
- <sup>27</sup> W.F.A. Heemskerk, Waterrecht en Waterschapsrecht, Het grenswater de Roer, uitgegeven in eigen beheer, Echt, 1985. Zie m.n. p. 232-235.

- 
- <sup>28</sup> Internationaalrechtelijke of volkenrechtelijke immuniteit kan worden omschreven als de internationaalrechtelijk beschermde rechtspositie van een natuurlijk persoon of rechtspersoon die maakt dat hij niet in rechte gedagvaard kan worden en/of dat een verkregen uitspraak niet jegens hem ten uitvoer kan worden gelegd. Zie: Jan Wouters & Frederik Naert, Internationale immuniteiten in de Belgische rechtspraktijk, Instituut voor Internationaal Recht, Working Paper nr. 34, oktober 2002, p. 4.
- <sup>29</sup> Zie ook: E. Hey en H.F.M.W. van Rijswick, 'De stroomgebiedsbenadering als impuls voor transnationaal waterbeheer. De Kaderrichtlijn water en de verhouding tot internationale verdragen, TO maart 2007, p. 15-19.
- <sup>30</sup> Zie art. 1 lid 1 juncto lid 2 van de Waterschapswet, zoals deze luidt na inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel.
- <sup>31</sup> Zie art. 30-31 van het Decreet betreffende het integraal waterbeleid (aangehaald in het rapport van Mostert, p. 5, zie de volgende noot).
- <sup>32</sup> Zie: E. Mostert, 'Internationale waterschappen? Nut, noodzaak en alternatieven', Kort onderzoek voor de CAW/ACW, Technische Universiteit Delft, 11 juli 2007, m.n. p. 5.
- <sup>33</sup> Zie het rapport van de Commissie Hermans ('De toekomst van Limburg ligt over de grens, met de Euregio's als bruggenbouwers tussen de Lidstaten'), m.n. p. 4, 25-27.
- <sup>34</sup> Ov. 11 Considerans Verordening 1082/2206 van het Europees Parlement en de Raad betreffende een Europese groepering voor territoriale samenwerking (EGTS), PbEG 2006 L210/19. In artikel 3 lid 1 van de Verordening worden ook nog bepaalde publiekrechtelijke instellingen en verenigingen genoemd die lid kunnen zijn van een EGTS.
- <sup>35</sup> Zie overweging 13 Considerans en art. 7 lid 4 van de EGTS Verordening.
- <sup>36</sup> Zie voor een verkenning van de mogelijkheid van interstatelijke civiele sancties: J. van Kempen, 'Interstatelijke civiele sancties wegens grensoverschrijdende milieuvervuiling. Hindernissen en kansen', Wetenschapswinkel Rechten, Universiteit Utrecht, 2007.
- <sup>37</sup> N. van der Boll, S. van der Arend, 'Interactieve besluitvorming vanuit een participanten-perspectief', Bestuurswetenschappen 2007, nr. 2, p. 31-44, zie m.n. p. 31.
- <sup>38</sup> In het kader van de zogeheten ROM-projecten, de Strategische Groenprojecten, bij diverse grote infrastructuurprojecten en in de zogeheten Stad- en Milieuprojecten.
- <sup>39</sup> Zie verder: R.J.G.M. Widdershoven, 'Rechtsbescherming in het milieurecht in Europees perspectief', M en R, 2004, nr. 9, p. 530 e.v.; en: J.M.P. Janssen, 'Aarhus-Verordening toch bruikbaar voor NGO's', M en R, 2007, nr. 5, p. 262 e.v.
- <sup>40</sup> Zie: H.F.M.W. van Rijswick, A.A. Freriks, C.W. Backes, R.J.G.M. Widdershoven, 'EG-recht en de praktijk van het waterbeheer', STOWA, 2003, p. 319.
- <sup>41</sup> Wel kan men een omschrijving vinden in de 'Guidance on public participation' die gemaakt is in het kader van de Common Implementation Strategy voor de KRW van de Commissie en de Lidstaten: Drafting Group (2002). Guidance on Public Participation in relation to the Water Framework Directive; Active involvement, consultation, and public access to information. Prepared in the Framework of the Common Implementation Strategy of the European Commission and the EU Member States. Onder andere te vinden op <http://www.kaderrichtlijnwater.nl/publicaties/europese-guidances>.

---

<sup>42</sup> M. Koppers en E. Ovaa, 'Actieve betrokkenheid van maatschappelijke partijen bij de implementatie van de kaderrichtlijn water; deelstroomgebied Rijn-West', IBT marktonderzoek en RWS/RIZA, 2007.

<sup>43</sup> Zie: [www.plattelandsprojecten.nl](http://www.plattelandsprojecten.nl), een website van de provincie Fryslân.

<sup>44</sup> Peter van Rooy, Ab van Luin, Emile Dil, 'Nederland Boven water, Praktijkboek gebiedsontwikkeling' Habiforum/NIROV/VROM, 2006.

<sup>45</sup> Planologische kernbeslissing Ruimte voor de Rivier (PKB deel 4). Vastgesteld besluit, 19 december 2006.

<sup>46</sup> P.J. de Putter, H.F.M.W. van Rijswijk, 'Naar een waterparagraaf in koopcontracten', De Gemeentestem, 2005, 7237, p. 533-543.

<sup>47</sup> Zie bijv. I. Klinge-Van Rooij, 'Grensoverschrijdende rechtsbescherming bij bestuursrechtelijke procedures tussen Nederland en Duitsland, Toegang tot de rechter – juridische belemmering of praktijkprobleem?', TMA 2006-3, p. 80-88.

## **Colofon**

### *Registratienummers:*

AcW-2007/249

CAW-2007/148

### *Websites:*

[www.adviescommissiewater.nl](http://www.adviescommissiewater.nl)

[www.cawsw.nl](http://www.cawsw.nl)

### *Contactpersonen:*

Sofie Stolwijk (AcW)

Pieter Jong (CAW)