

Waardering van water: Naar een duurzaam watersysteem

Auteur: Prof.dr.mr.ir. Neelke Doorn, Technische Universiteit Delft

1. Achtergrond en aanleiding

In het voorjaar van 2022 publiceerde de Nederlandse Overheid het Nationaal Water Programma 2022–2027 (NWP). In het NWP wordt de ambitie uitgesproken dat “eind 2027 de inrichting van watersystemen aan de eisen van de KRW [voldoet]. Daarna wordt doorgewerkt met het oog op klimaatverandering en de doelen voor Natura 2000. Ook voor de overige bekende opgaven zijn uiterlijk eind 2027 maatregelen genomen. In 2024 wordt een tussenevaluatie uitgevoerd”.¹ Slechts enkele maanden na publicatie van het NWP zou Nederland geconfronteerd worden met een van de grootste neerslagtekorten ooit, alleen 1976 en 2018 telden een groter neerslagtekort, en een escalerende stikstofcrisis – een context die niet alleen de urgentie bevestigt, maar ook de grote maatschappelijke spanningen blootlegt.

De in het NWP uitgesproken ambitie is niet mals. Wat onder waterbeheerders al langer bekend is haalde in maart en in juli uitgebreider ook de landelijke media. NRC publiceerde op 24 juli 2022 de resultaten van een onderzoek van de beschikbare KRW-data op het waterkwaliteitsportal van Informatiehuis Water.² Hieruit bleek dat in 2019 slechts 1 procent van de wateren voldeed aan alle normen die in de Kaderrichtlijn Water zijn geformuleerd. In 2027 zal dit percentage naar verwachting niet hoger dan 5 procent zijn. Ook zorgelijk is dat tussen 2015 en 2021 in zo’n twee op de drie wateren sprake is van achteruitgang, al wordt dat laatste door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) weersproken. Van een “feitelijke achteruitgang van de waterkwaliteit [is] nauwelijks sprake,” omdat de geconstateerde achteruitgang grotendeels toegeschreven kan worden aan veranderende meetmethodes, normen en calamiteiten en extreme weersomstandigheden, aldus de reactie van I&W in het krantenartikel. In de laatste rapportage van het Europese Milieuagentschap EEA bungelde Nederland met dit percentage van wateren dat voldoet aan de KRW onderaan de lijst van Europese lidstaten.³

Het korte citaat van I&W geeft al aan dat er op verschillende manieren naar waterkwaliteit en de KRW kan worden gekeken. Gaat het om een feitelijk vast te stellen kwaliteitsniveau of om het voldoen aan juridische normen? Het doel van het voorliggende essay is om het watersysteem vanuit een waardenperspectief te bezien om zodoende te kijken hoe we tot een duurzaam watersysteem kunnen komen na 2027. Alvorens dit waardenperspectief te introduceren ga ik eerst in op de opzet van de KRW en hoe waterkwaliteit daarin gedefinieerd is (sectie 2). Vervolgens laat ik via een

korte theoretische beschouwing over waardering zien hoe water in de KRW en in het Nederlandse waterbeleid wordt gewaardeerd (sectie 3). In sectie 4 bespreek ik kort een aantal voorbeelden van landen waar rechten zijn toegekend aan de natuur of natuurlijke entiteiten om vervolgens af te sluiten met een schets van wat nodig is om in Nederland te komen tot een duurzaam watersysteem.

2. Waterkwaliteit in de KRW

Tot eind vorige eeuw bestonden er verschillende Europese richtlijnen, die elk gericht waren op een specifiek aspect van waterkwaliteit. De KRW is mede opgesteld om deze versnippering tegen te gaan en de regulering van waterkwaliteit te integreren. De KRW heeft waterkwaliteit echter ook verbreed. Werd voor de vaststelling van de waterkwaliteit in de vorige eeuw vooral gekeken naar de aanwezigheid van chemisch-toxische stoffen, de KRW omvat ook een ecologische beoordeling van het water, die duidelijk verder gaat dan alleen de aanwezigheid van specifieke chemische stoffen. De KRW beoogt hiermee een integraal kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater te bieden, om hiermee aquatische en terrestrische ecosystemen en waterrijke gebieden die rechtstreeks afhankelijk zijn van aquatische ecosystemen, voor verdere achteruitgang te behoeden, te beschermen en te verbeteren. Het meenemen van de ecologische kwaliteit was destijds baanbrekend en luidde in 2000 een nieuwe fase in van EU-waterwetgeving.⁴

Door de integratie van al bestaande richtlijnen en het hoge ambitieniveau is de KRW een complexe richtlijn geworden. De KRW streeft voor zowel oppervlaktewateren als grondwater naar een goede waterkwaliteit, maar wat een goede waterkwaliteit behelst verschilt voor oppervlaktewater en grondwater.

De kwaliteit van oppervlaktewateren wordt gemeten aan de hand van twee *overall* criteria, die elk uit verschillende deelcriteria bestaan. Het eerste criterium is een goede ecologische toestand en deze omvat een combinatie van biologische kwaliteit (o.a. soortenrijkdom van dieren en planten), fysisch-chemische kwaliteit (o.a. fosfor en stikstof, maar bijvoorbeeld ook de temperatuur van het water, aanwezigheid van zogenaamde prioritaire stoffen – stoffen die door de EU zijn aangewezen als zo gevaarlijk voor mens en milieu dat ze met voorrang moeten worden aangepakt) en hydromorfologische eigenschappen. Deze laatste verwijzen naar de ‘vorm’ van de wateren, zoals de mate waarin een water kan meanderen, de steilheid van een oever, de mate van erosie en het gemak waarmee organismen zich kunnen verplaatsen.⁵ Deze hydromorfologische eigenschappen

zijn belangrijk voor het ecologisch functioneren van het waterlichaam: het is medebepalend of specifieke dieren of planten kunnen leven in het betreffende water. Voor de ecologische toestand schrijft de KRW weliswaar voor *welke elementen* moeten worden meegenomen in de bepaling van de ecologische toestand (voor de biologische kwaliteit in rivieren zijn dat bijvoorbeeld samenstelling en aanwezigheid van waterflora en -fauna), maar het schrijft niet voor *hoe* deze elementen bepaald moeten worden en hoe *hoog* de betreffende waarden moeten zijn.⁶ Dit laat de lidstaten uiteindelijk veel vrijheid in operationalisering van de ecologische toestand van het water.

Daarnaast wordt de chemische toestand van het water gehanteerd als maat voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Deze chemische toestand is gedefinieerd in termen van de ten hoogste toegelaten concentraties van specifieke verontreinigende stoffen. Deze zijn wel op gemeenschapsniveau vastgesteld en hier hebben lidstaten dus geen vrijheid om zelf een lagere maximumconcentratie te hanteren.

De KRW maakt onderscheid tussen ‘gewone’ oppervlaktewateren (rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren) en kunstmatige en sterk aangepaste oppervlaktewateren. Voor gewone oppervlaktewateren moet het water aan alle deelcriteria voldoen: zowel de ecologische toestand als de chemische toestand moet goed zijn. Als aan een van deelcriteria niet is voldaan, voldoet het betreffende water daarmee niet aan de KRW (‘one out, all out’-principe). Voor kunstmatige en sterk aangepaste oppervlaktewateren gelden minder strenge eisen. Deze wateren moeten weliswaar aan dezelfde chemische kwaliteitseisen voldoen, maar voor de ecologische waterkwaliteit is het voldoende dat deze wateren voldoende ecologisch *potentieel* hebben, wat minder streng is dan een goede ecologische status.

Voor grondwater geldt ook een tweeledig criterium: het moet een goede kwantitatieve toestand en een goede chemische toestand hebben. De kwantitatieve toestand betekent vooral dat er een goede balans moet zijn tussen wateronttrekkingen en de aanvulling van het grondwater. De exacte eisen worden op gemeenschapsniveau vastgesteld. De chemische toestand verwijst naar de concentraties van vervuilende stoffen, die niet mogen toenemen.

De KRW vereist dat er een register met beschermde gebieden wordt opgesteld (artikel 6). Dit register omvat gebieden die zijn aangewezen voor drinkwaterwinning, maar ook gebieden die belangrijk zijn voor het behoud van bepaalde habitats en rechtstreeks van water afhankelijke soorten. Op deze beschermde gebieden kunnen, op grond van andere EU-wetgeving, strengere regels van toepassing zijn.

Zoals gezegd voldoet Nederland bij lange na niet aan de kwaliteitsnormen van de KRW en ziet er ook niet naar uit dat Nederland in 2027 zonder aanvullende maatregelen aan de normen zal voldoen. Weliswaar lijken waterbeheerders en onderzoekers het erover eens dat de *overall* waterkwaliteit in de jaren sinds de invoering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in 1972 en de KRW in 2000, na een aanvankelijke daling, inmiddels weer lijkt te verbeteren, diezelfde betrokkenen geven ook aan dat de kwaliteit op onderdelen, waaronder de hoeveelheid nitraat in het grondwater, achteruitgang laat zien.⁷

Om de doelen van de KRW te halen heeft het Rijk voor de planperiode van het NWP daarom extra maatregelen opgenomen in de stroomgebiedsbeheerplannen 2022-2027 en ook extra middelen vrijgemaakt voor de Delta-aanpak Waterkwaliteit, het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer en de Programmatische Aanpak Grote Wateren (PAGW). Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in 2019 en daarna HaskoningDHV in 2021 hebben elk een analyse gedaan van de huidige kwaliteitstoestand en de te verwachten kwaliteitstoestand in 2027, waarbij een aantal verschillende sets van maatregelen is doorgerekend.

Nu schetsen de geaggregeerde criteria door het ‘one out, all out’-principe wellicht een te negatief beeld, maar ook kijkend naar deelcriteria zien we een paar zorgelijke trends. Dat de aanwezigheid van nutriënten problematisch is mag met de huidige stikstofdiscussies geen verrassing heten. De aanwezigheid van nutriënten in het oppervlaktewater komt met name door uitspoeling uit bodems als gevolg van recente en historische landbouwbemesting.⁸ Daarnaast vormt het water dat de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi’s) verlaat een belangrijke bron van nutriënten.⁹ Met de autonome ontwikkeling van het huidige beleid zou dit licht verbeteren, maar het is onwaarschijnlijk dat alle waterlichamen in 2027 aan het doelbereik van de nutriënten zullen voldoen. De grootste winst is te behalen door de overbemesting terug te dringen en maatregelen aan de rwzi’s te nemen. Voor de rijkswateren is de buitenlandse instroom de belangrijkste bron van nutriënten en het ligt niet in de verwachting dat dit significant verbetert.⁹ Ook andere verontreinigende stoffen overschrijden de oppervlaktewaternorm. De PBL-analyse geeft echter aan dat er voor veel KRW-stoffen nog onvoldoende zicht is op de trends in hun voorkomen en op de bronnen, terwijl dat wel nodig is om effectieve maatregelen te nemen. Sommige stofgroepen, zoals medicijnresten, vormen een goed afgebakende stofgroep met één sector en één belangrijke route naar het watersysteem: 95 procent komt via urine en ontlasting in het riool terecht, dus na gebruik

van medicijnen door consumenten. Zogenaamde opkomende stoffen zijn lastiger te beheersen. Opkomende stoffen zijn stoffen waarvoor nog geen wettelijke normen bestaan, maar waarvan op basis van nieuwe informatie aanwijzingen zijn dat ze mogelijk toch schadelijk zijn. Dit zijn bijvoorbeeld middelen die bedoeld zijn om schadelijke of ongewenste organismen te bestrijden (biociden), fluorhoudende water-, vet- en vuilafstotende stoffen (PFAS) en huishoudchemicaliën. Deze komen op veel verschillende en vaak diffuse manieren in het watersysteem terecht, waarmee ze ook lastiger te verwijderen zijn. Dat laatste geldt ook voor de microplastics. Gewasbeschermingsmiddelen vormen ook een belangrijke bron van vervuiling. Dit komt mede doordat het toelatingscriterium voor gewasbeschermingsmiddelen in het verleden soepeler was dan de waterkwaliteitsnormen volgens de KRW. Voor al deze stoffen geldt dat het onwaarschijnlijk is dat Nederland, ook met de voorgestelde extra maatregelen, in 2027 de KRW-doelstellingen zal halen.

Bij het grondwater speelt de zogenaamde ‘vergrijzing’ van het water.⁹ Het grondwater wordt door menselijke activiteiten tot steeds grotere diepten verontreinigd met veel verschillende stoffen. Ook hier speelt de aanwezigheid van nutriënten een rol, maar ook gewasbeschermingsmiddelen en opkomende stoffen, waaronder (dier)geneesmiddelen, industriële stoffen en stoffen uit consumentenproducten. Door de lange verblijftijd van grondwater is het meestal te laat als een dergelijke vervuiling wordt vastgesteld. Uiteindelijk leidt de verslechtering van de grondwaterkwaliteit tot blijvende knelpunten in de geschiktheid van grondwater voor grondwaterafhankelijk oppervlaktewater, grondwaterafhankelijke natuur en voor drinkwaterwinningen.⁸

3. Waardering van water

De hier gepresenteerde stand van de kwaliteit van de Nederlandse wateren schetst een somber beeld. De slechte waterkwaliteit is echter geen vaststaand gegeven. Om dit te laten zien wil ik een klein theoretisch uitstapje maken naar het filosofische begrip waarde en waardering. Met het filosofische begrip waarde doel ik niet op een kwantitatieve waardering maar vooral naar de wijze waarop we zaken waarderen. Het verwijst naar een gedeeld, richtinggevend principe. Hoewel het lastig is om dit volledig te objectiveren, wordt de term ‘waarde’ doorgaans niet gehanteerd voor zaken die min of meer toevallig voor een enkel persoon belangrijk zijn, maar verwijst het naar overtuigingen die mensen met elkaar delen.¹⁰ Indien dit gedeelde aspect afwezig is spreken

filosofen van persoonlijke voorkeuren en doorgaans niet van waarden. Waarden die in het waterdomein typisch een rol spelen zijn gezondheid en duurzaamheid, maar in de context van ruimtelijke ordening kunnen waarden als (voedsel)veiligheid en bestaanszekerheid ook relevant zijn en bij de verdeling van baten en lasten zijn dat waarden als rechtvaardigheid en billijkheid.

Een belangrijk onderscheid is dat tussen instrumentele en intrinsieke waarden, ofwel waarden die een middel zijn om een hogere waarde te bereiken en waarden die op zichzelf waardevol zijn. Waar men op theoretisch niveau soms kijkt of er een hiërarchie is aan te brengen tussen de verschillende waarden en of er wellicht één hoogste waarde is waarvan alle andere waarden zijn af te leiden, waarbij deze andere waarden uiteindelijk dus instrumenteel zijn voor die hoogste waarde, lijkt het in het publieke domein onmogelijk om alles te reduceren tot één ultieme waarde. Zelfs als we menselijk geluk als hoogste waarde zouden beschouwen, een claim die soms wordt verdedigd, spelen waarden als rechtvaardigheid en gelijkheid in het publieke domein ook altijd een rol en zijn deze niet alleen instrumenteel voor die hogere waarde van menselijk geluk. Andersom betekent het niet dat iets dat intrinsiek waardevol is niet ook instrumenteel kan zijn voor een andere waarde. Ook als we de natuur als intrinsiek waardevol beschouwen kan deze daarnaast nog steeds instrumenteel voor menselijk leven en geluk zijn. Juist om die reden is het problematisch om een hiërarchie aan te brengen met één ultieme waarde aan de top. Daarmee zouden we elke instrumentele waarde kunnen inwisselen voor een andere instrumentele waarde.

Een ander aspect van filosofische waardering is het verschil tussen antropocentrisme enerzijds en biocentrisme of ecocentrisme anderzijds. In Nederland kijken we doorgaans met een antropocentrische blik naar de natuur en het watersysteem, waarbij uiteindelijk alleen de mens intrinsiek waardevol is en de natuur instrumenteel voor dit menselijk welzijn. Illustratief is de beschrijving van Auke van der Woud hoe het Nederlandse landschap tussen 1850 en 1940 ‘nuttig’ werd gemaakt.¹¹ Hij beschrijft hoe, met de opkomst van de cultuurtechniek, geprobeerd werd de gebruikswaarde van het land te verhogen. Uiteindelijk kwam zo ook het watersysteem ten dienste te staan van de productiviteit van de grond en daarmee verhoging van de welvaart. Het boek van Van der Woud houdt op bij 1940, maar ook daarna zien we, met toenemend gebruik van kunstmest en krachtvoer in de landbouw, een verdere focus op efficiëntie en productiviteitsverhoging van de grond.

Inmiddels is het duidelijk dat deze op nut gerichte benadering van het land ook heeft geleid tot uitputting van de grond en, in het kader van dit essay vooral belangrijk, verslechtering van de

waterkwaliteit. Zolang het watersysteem echter alleen als instrumenteel voor menselijk welzijn wordt gezien is het ook een lastig te doorbreken patroon. Als de natuur zelf niet als intrinsiek waardevol wordt gezien, is vervuiling of een verminderde ecologische kwaliteit alleen problematisch op het moment dat het tot een lagere productiviteit of minder nut leidt. Het is wat dat tekenend dat voor het probleem van de medicijnresten in het afvalwater in eerste instantie vooral werd gekeken naar het effect hiervan op de drinkwaterbronnen en niet zozeer het effect ervan op het aquatische ecosysteem en de fauna die hiervan afhankelijk is.¹² We zien ook dat waar water vooral belevingswaarde heeft en daarmee in beginsel gemakkelijker uit te wisselen voor iets anders, zoals bijvoorbeeld bij recreatie, een verslechterde waterkwaliteit minder snel tot handelen aanzet. Zelfs bij droogte wordt er in eerste instantie gekeken hoe water uit diepere lagen toch nog benut kunnen worden. Pas waar het watersysteem direct de menselijke veiligheid raakt, zoals bij overstromingen, zien we dat er snel gehandeld wordt.

Het bovenstaande suggereert dat, als we het watersysteem – of de natuur in bredere zin – louter blijven zien als instrument voor de mens en menselijk welzijn, we waarschijnlijk pas in actie komen als we de natuur echt onomkeerbaar hebben uitgeput en zelfs niet meer kunnen inwisselen voor iets anders dat ons geluk brengt. Het moge duidelijk zijn dat er hiermee weinig natuur zal overblijven voor generaties na ons.

Laten we nu eens door deze filosofische bril van intrinsieke en instrumentele waardering kijken naar het watersysteem en de vraag hoe het watersysteem in de KRW en het Nederlandse waterbeleid gewaardeerd wordt, om te beginnen in de KRW. Weliswaar hanteert de KRW niet expliciet de bewoordingen intrinsieke dan wel instrumentele waardering, maar uit met name de preambule en enkele bepalingen ontstaat wel een beeld van de onderliggende gedachten.

De preambule van de KRW opent met de overweging dat “water geen gewone handelswaar [is], maar een erfgoed dat als zodanig beschermd, verdedigd en behandeld moet worden”. Met de constatering dat water een erfgoed is stelt de KRW water op een lijn met natuur. Juridisch betekent dat een strikt beschermingsniveau inclusief een strikte uitleg van de uitzonderingsbepalingen en een bijzondere zorg voor het beheer.⁴

Ook als we meer in detail naar de richtlijn kijken zien we enkele bepalingen die duiden op een intrinsieke waardering van het watersysteem. Artikel 1 van de KRW formuleert het doel van de KRW als het vaststellen van een kader dat uiteindelijk moet bijdragen aan 1) de beschikbaarheid

van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, 2) een significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater, 3) de bescherming van territoriale en mariene wateren en 4) het bereiken van de doelstellingen van de relevante internationale overeenkomsten, met inbegrip van die welke tot doel hebben de verontreiniging van het mariene milieu te voorkomen en te elimineren (...) om uiteindelijk te komen tot concentraties in het mariene milieu die voor in de natuur voorkomende stoffen dichtbij de achtergrondwaarden liggen en voor door de mens vervaardigde synthetische stoffen vrijwel nul bedragen. Uit deze bepalingen blijkt dat een goede waterkwaliteit niet alleen wordt nagestreefd voor menselijk gebruik, wat zou duiden op een instrumentele waardering, maar dat het ook een doel op zich is en dus intrinsiek waardevol. Er wordt weliswaar verwezen naar het *gebruik* van water, maar de bescherming van de territoriale en mariene wateren als nevenschikt doel duidt op een intrinsieke waardering van dit water. Bovendien is de natuur zelf ook een erkende gebruiker, die niet in een lagere ‘rang’ staat dan bijvoorbeeld burgers of industrie.^{13, 14}

Een laatste bepaling betreft het begrip ‘geen achteruitgang’ in de KRW. Conform de KRW zijn lidstaten verplicht een stroomgebiedsbeheerplan op te stellen met daarin een programma met maatregelen die binnen drie jaar operationeel dienen te zijn en waarmee de doelen van de KRW kunnen worden bereikt. Conform artikel 4 van de KRW dienen deze maatregelen achteruitgang van de toestand van de wateren te voorkomen. Vrijwel alle uitzonderingsbepalingen die de KRW biedt zijn gekoppeld aan deze eis van ‘geen achteruitgang’. Dat dit niet licht moet worden opgevat toont het, voor de interpretatie van de KRW zeer belangrijke, Wezer-arrest.¹⁵ De zaak betrof het plan om de Duitse rivier de Wezer nabij Bremen uit te diepen, bedoeld om grotere containerschepen te kunnen toelaten. Het Europese Hof van Justitie oordeelde in die zaak dat goedkeuring voor een project geweigerd moet worden als de kwaliteit van een oppervlaktewater erdoor achteruit gaat of als het project het bereiken van een goede chemische dan wel ecologische toestand van een water in gevaar brengt. Het Hof oordeelde dat *iedere* achteruitgang, ook op losse onderdelen, in strijd is met het geen-achteruitgangsbeginsel.¹⁶ Hiermee worden ook duidelijk grenzen gesteld aan saldering, waarbij achteruitgang op bepaalde onderdelen of locaties gecompenseerd wordt met een verbetering van de kwaliteit van het water of andere onderdelen of elders. Conform Europees recht moeten alle EU-lidstaten de richtlijn op de manier toepassen zoals het Hof de richtlijn heeft uitgelegd. Dat betekent dus dat Nederland niet eigenstandig de KRW lossers mag hanteren.

Tot zover de ambitie van de KRW. De KRW biedt ook diverse mogelijkheden voor uitzonderingen op het strikte beschermingsregime. Zo bevat de KRW enkele bepalingen op grond waarvan lidstaten – onder andere met een beroep ‘andere duurzame ontwikkelingen’ – (tijdelijk) niet hoeven te voldoen aan bepaalde eisen uit de KRW. Het gebruik van deze uitzonderingsbepalingen is aan strikte voorwaarden verbonden en de toepassing van zowel de milieudoelstellingen als de uitzonderingen mag niet leiden tot het niet behalen van doelen in andere delen van het stroomgebied (artikel 4, lid 8) of tot een lager beschermingsniveau dan onder de ‘oudere’ generatie richtlijnen (artikel 4, lid 9).⁴ Daarnaast bevat de KRW een bepaling waarmee de datum waarop de landen aan de KRW moeten voldoen uitgesteld kan worden. Samen met Verenigd Koninkrijk (Engeland en Wales) gaf Nederland al bij inwerking gaan van de KRW op 1 januari 2020 als eerste aan dat Nederland de deadline van 2015 niet zou halen en de wateren pas in 2027 aan de KRW zouden voldoen.¹⁷

Ten slotte kent de KRW, zoals al benoemd in sectie 2, enkele vrijheden in de implementatie van de KRW. Deze bieden de lidstaten ook mogelijkheden om onder het hoge ambitieniveau van de KRW uit te komen. Zo is er deels vrijheid in het classificeren van de waterlichamen¹⁸, in de monitoring¹⁹ en in het vaststellen van de ecologische doelwaarden.⁶

Resumerend lijkt de KRW in de preambule en de doelstellingen het watersysteem als intrinsiek waardevol te beschouwen. De uitzonderingsclausules bieden de lidstaten echter wel ruimte om hiervan af te wijken.

Als we nu met het genoemde waardenperspectief naar de implementatie van de KRW in Nederland kijken, dan vallen een paar dingen op. Zo heeft Nederland, in vergelijking met andere lidstaten, veel wateren aangewezen als kunstmatig of sterk aangepast.²⁰ In Nederland is ruim 90% van al het water aangewezen als sterk veranderd.¹⁶ Nederland handelt hiermee weliswaar niet strijdig met de KRW, maar de motivatie om zo veel wateren als sterk aangepast aan te wijzen lijkt primair een pragmatische.¹⁷ Voor de kunstmatig of sterk aangepaste wateren gelden immers lagere eisen voor de ecologische waterkwaliteit. Een vergelijkbare keuze is gemaakt bij de aanwijzing van wateren als ‘KRW-wateren’. De KRW laat ruimte om voor oppervlaktewateren van kleinere omvang af te zien van de strenge monitoringseisen. Deze ‘overige wateren’ moeten wel aan de KRW-doelen voldoen. Nederland heeft bij de implementatie van de KRW de grotere waterlichamen (rivieren, polders, vaarten, plassen, meren, kanalen) aangewezen als ‘KRW-wateren’ en de kleinere wateren

als ‘overige wateren’. De meeste sloten, bovenlopen van beken en stadswateren in Nederland vallen onder de overige wateren. Hoewel de KRW-doelen onverkort van toepassing zijn op deze wateren en het in die zin niet problematisch voor de kwaliteit zou hoeven zijn dat deze wateren niet of minder intensief worden gemonitord, lijkt dit toch een ongelukkige keuze. De overige wateren liggen vaak in intensief gebruikt landelijk gebied en zijn daarmee kwetsbaar voor vervuiling als gevolg van landbouw. Hierdoor wordt het lastiger om de effectiviteit van waterkwaliteitsverbeteringen te beoordelen. Het effectief aanpakken van de belangrijkste vervuilingsbronnen in deze overige wateren zal ook de waterkwaliteit van de grote wateren verbeteren.²¹ Bovendien staat of valt de ‘geen achteruitgangsbepaling’ met correcte monitoring. Indien deze te grofmazig of zelfs helemaal niet gebeurt kan er wel degelijk sprake zijn van achteruitgang.

Naast deze door de KRW geboden flexibiliteit is de implementatie van de KRW in Nederland op sommige punten ook incorrect.¹⁶ Met name in de interpretatie van het begrip ‘achteruitgang’ en in de mogelijkheid van saldering lijkt Nederland in te gaan tegen de interpretatie van de KRW door het Hof. Daarnaast ontbreken voor de kunstmatige en sterk veranderde wateren wettelijk vastgelegde waterkwaliteitsnormen. Deze normen zijn nu vastgelegd als beleidsdoelstellingen, waardoor ze weinig juridische kracht hebben.

Ten slotte de aanpak van vervuiling. Een van de beginselen van het Europese milieurecht is dat vervuiling bij voorkeur bij de bron moet worden aangepakt. In het Nederlandse waterrecht zien we echter een trend van deregulering. Onder de Omgevingswet zijn veel categorieën lozingen onder algemene regels gebracht en zijn deze niet meer vergunningsplicht. Hiermee lijkt het principe ‘nee, tenzij’ in de Waterwet te zijn vervangen door een ‘ja, mits’ in de Omgevingswet.²² Gegeven dat het vaak onzeker is bij welke activiteiten schadelijke stoffen vrijkomen is dit een ongelukkige ontwikkeling. Niet alleen lijkt deze trend van deregulering daarmee strijdig met het voorzorgsbeginsel, door de afwezigheid van een effectieve bronaanpak zijn we nu vaak aangewezen op het verwijderen van vervuiling, wat soms maar beperkt mogelijk is.

De door Nederland gehanteerde classificatie van de wateren, het ruime gebruik van uitzonderingen en ook het snelle beroep op de termijnverlenging tot 2027 en daarnaast een implementatie die strijdig is met de uitleg van de KRW door het Hof en de deregulering van lozingsactiviteiten wekken niet het beeld van een intrinsieke waardering van het watersysteem. Bij een evaluatie van de KRW in 2017 pleitte Nederland voor behoud van ambitie van de richtlijn,

maar ook voor een aantal modernisering, onder andere om beter te kunnen anticiperen op nieuwe chemische stoffen, flexibeler te zijn met monitoring en publieke participatie en om beter te kunnen communiceren over de resultaten van de richtlijn (anders dan met de nu voorgeschreven ‘one out, all out’-methode).²³ Deze inzet van de Nederlandse regering lijkt onnodig – het staat lidstaten immers vrij om aanvullende maatregelen te nemen of fijnmaziger te communiceren – maar ook onwenselijk. Het opent de weg naar nog meer juridische ‘loopholes’, waarbij Nederland weliswaar voldoet aan de letter van de richtlijn maar niet aan de geest en zich daarmee dus onttrekt aan de doelstellingen. Om tot een duurzaam watersysteem te komen zullen we af moeten van een louter instrumentele waardering van het watersysteem en het watersysteem ook als intrinsiek waardevol beschouwen.

4. Rechten van de natuur als voorbeeld van een intrinsieke waardering van de natuur

Om een beeld te krijgen van hoe een intrinsieke waardering van het watersysteem eruit kan zien is het illustratief om eens te kijken naar landen waar rechten zijn toegekend aan een waterlichaam. Het doel hiervan is niet om een principiële discussie te starten over het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan de natuur, maar vooral om te schetsen hoe een andere manier van waarderen kan leiden tot een beter beschermingsniveau. Dat dit niet slechts incidenteel gebeurt blijkt uit een recente inventarisatie van meer dan 400 situaties waarbij de natuur op enigerlei wijze rechten zijn toegekend. Deze inventarisatie toont dat de motivatie om rechten toe te kennen zeer divers zijn en ditzelfde geldt voor de juridische verankering zelf.²⁴

Een van de bekendste voorbeelden is de Whanganui-rivier in Nieuw-Zeeland, waar in augustus 2012 de Britse Kroon en de Whanganui Iwi, een Māori-stam, de Tutohu Whakatupua-overeenkomst ondertekenden.²⁵ In de overeenkomst werd de rivier erkend als een juridische entiteit, met rechtspersoonlijkheid en juridische status, in een nieuwe bepaling in het Verdrag van Waitangi.¹ Het toekennen van rechtspersoonlijkheid heeft zowel een procedurele kant als een

¹ De Tutohu Whakatupua-overeenkomst maakt een einde aan een lange juridische strijd tussen de Atihaunui-a-Paparangi (het Māori-volk van de Whanganui-rivier) en de Kroon van Nieuw-Zeeland. Met de ondertekening van het Verdrag van Waitangi in 1840 werd Nieuw-Zeeland een kolonie van Groot-Brittannië. Omdat het Māori-volk het concept van eigendom dat het Britse volk had niet kenden, gaven ze een groot deel van hun land op, inclusief het stroomgebied van de Whanganui-rivier, zonder de volledige implicaties ervan te beseffen. Voor het Māori-volk bezit de natuur zichzelf en moet de menselijke relatie met de natuur worden gezien als gelijkwaardig en niet als een eigendomsrelatie. Sinds 1873 is het Verdrag van Waitangi een bron van protesten en juridische acties tegen het eigendom van de rivier door de Kroon, aangezien voor de Whanganui Iwi de Kroon de rivier niet kan bezitten.

inhoudelijke (substantieve) kant. Voor die procedurele kant bepaalt de overeenkomst wie mogen optreden namens de rivier. De rivier wordt vertegenwoordigd door twee tot zes hoeders, van wie de helft wordt aangesteld door de staat en de andere helft door de lokale Māori-gemeenschap.²⁶ De hoeders zijn het best te vergelijken met een voogd, waarbij de hoeders handelen en spreken in naam van de rivier en als taak hebben de gezondheid, het welzijn en de belangen van de rivier te erkennen en te dienen, inclusief het beheer van het land en de beschikbare fondsen. De hoeders zijn verantwoordelijk voor het opstellen van een strategie met lokale belanghebbenden, waarin de sociale, culturele en economische overwegingen worden gerelateerd aan het algemene doel om de gezondheid en het welzijn van de Whanganui-rivier te verbeteren (de inhoudelijke kant van de het toekennen van rechtspersoonlijkheid).

Waar het toekennen van rechten aan de natuur in buiten Europa inmiddels geen zeldzaamheid meer is, had Spanje recent de Europese primeur. Hier trad op 30 september 2022 een wet in werking die de sterk vervuilde lagune Mar Menor in de regio Murcia rechtspersoonlijkheid toekent. In de preambule bij de wet wordt expliciet de noodzaak van een ecocentrische benadering benoemd, waarin de mens onderdeel is van de natuur en de lagune een “onlosmakelijk biologisch, ecologisch, cultureel en spiritueel subject” (*sujeto inseparablemente biológico, ambiental, cultural y espiritual*) is dat niet louter ten dienste van de mens staat.²⁷ Ook hier zien we, net als in Tutohu Whakatupua-overeenkomst, een combinatie van procedurele waarborgen en inhoudelijke rechten. De voogdij is geregeld via drie wettelijke organen, die bestaan uit vertegenwoordigers van overheidsdiensten en burgers die het wetsvoorstel hebben gepromoot voor het indienen van voorstellen voor de waarborging van de rechten, politici uit lokale gemeenteraden en afgevaardigden van belangengroepen voor de opvolging hiervan, inclusief het toezien op de naleving ervan, en tenslotte een wetenschappelijk comité met onafhankelijke deskundigen dat de toestand van het ecosysteem in de gaten houdt en de andere organen adviseert.²⁸ Het wetenschappelijke comité sluit aan bij het idee dat een voogd, voor de goede uitoefening van zijn of haar taken, een goed beeld heeft van deze ‘lagune-eigen invulling’ van haar rechten, dus van de specifieke ‘wil’ van de lagune.²⁹ De inhoudelijke rechten zijn geformuleerd als het recht op bescherming, bewaring, onderhoud en, indien nodig, herstel van de lagune. Een grote verandering ten opzichte van de situatie voor toekenning van rechtspersoonlijkheid aan de lagune is dat nu ook mensen die niet zelf direct door een verslechterde kwaliteit worden getroffen naar de rechter

kunnen stappen bij een vermoedelijke schending van de rechten van de lagune. Voorheen was dat recht voorbehouden aan niet-gouvernementele organisaties.

Deze voorbeelden schetsen al dat er uiteenlopende redenen zijn om rechten aan de natuur of aan een waterlichaam toe te kennen. Het kan primair dienen als erkenning van cultureel of religieus erfgoed voor bepaalde bevolkingsgroepen maar ook om de bescherming van de waterlichamen te verbeteren, waarbij deze doelen elkaar uiteraard niet uitsluiten.³⁰ Over de Tutohu Whakatupua-overeenkomst wordt soms wat sceptisch opgemerkt dat deze juridisch niet voorziet in instrumenten voor milieubescherming die niet al beschikbaar waren onder de bestaande milieuwetgeving en dat de overeenkomst vooral moet worden gezien in het licht van de emancipatie en erkenning van de rechten van de Māori.²⁶ Dit lijkt echter wat kort door de bocht: een van de sterke punten van de Tutohu Whakatupua-overeenkomst is nu juist dat deze beter aansluit bij de lokale Māori-cultuur en dat de beschikbare instrumenten voor milieubescherming daarmee wel degelijk effectiever zijn geworden.

Dit toont dat, om effectief te zijn, de wijze waarop rechten voor de natuur worden vormgegeven moeten aansluiten bij de praktijk. In het Nederlandse model wordt sterk gedacht in termen van een afweging van maatschappelijke belangen, waarbij de ecologie weliswaar een van die belangen is, naast bijvoorbeeld ook toegang tot drinkwater, recreatie, waterveiligheid, industrie. De analyse in de eerdere secties in dit essay laten zien dat dit ecologische belang op dit moment te licht of zelfs helemaal niet wordt meegewogen. Aansluitend bij de Nederlandse praktijk zou het toekennen van rechten aan een waterlichaam of de natuur een manier kunnen zijn om het ecologische belang een extra of zwaarder gewicht te geven in de maatschappelijke belangenafweging.³¹ Zo wordt er bijvoorbeeld ook wel gepleit om een deel van de Waddenzee rechten toe te kennen in de vorm van een “natuurschap”, waarbij dit natuurschap als doel heeft de ecologische gezondheid van de Waddenzee te bewaken.³² De vraag is of dit daadwerkelijk tot een versterking van het ecologische belang zal leiden of juist eerder tot een verdere fragmentatie van verantwoordelijkheden. Ook voor de Noordzee wordt gepleit voor een ambassade, waarbij het uitgangspunt is dat “de zee en het leven in de zee van zichzelf (is)” en dat we via de Ambassade van de Noordzee luisteren naar “de politieke stemmen van de dingen, planten, dieren, microben en mensen in en rond de Noordzee”.³³ Vooralsnog lijken dergelijke voorstellen in de Nederlandse context nog geen juridische navolging te krijgen. Een intrinsieke waardering van het watersysteem valt echter niet één-op-één samen met het al dan niet toekennen van rechten aan de rivieren of

ecosystemen. In het kader van dit essay is dient het vooral ter illustratie van een minder instrumentele waardering van het watersysteem.

5. Naar een duurzaam watersysteem

Dit essay tendeert tot nu toe naar een juridisch verhaal, waarin zelfs het filosofische uitgangspunt van de intrinsieke waardering van de natuur is besproken aan de hand van de juridische interpretatie en codificatie van de rechten van de natuur. Dit betekent echter niet dat de weg naar een duurzaam watersysteem louter een juridische is. Toegegeven, de juridische aspecten zijn belangrijk, maar de weg naar een duurzaam watersysteem vereist, naast een goede wettelijke basis, ook een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en bovenal politiek leiderschap.

Wettelijke basis

Wat de wetgeving betreft lijkt waterkwaliteit – en milieu- en natuurbescherming in bredere zin – op Europees niveau in grote lijnen goed verankerd te zijn. Dit geldt niet alleen voor de KRW zelf, zoals besproken in sectie 3, maar ook voor de onderliggende principes. Waar de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) bij oprichting vooral voorzag in het wegnemen van handelsbelemmeringen, zijn klimaatverandering en milieu- en natuurbescherming inmiddels uitgegroeid tot minstens zo belangrijke onderwerpen voor gemeenschapsrecht. In het EU-Verdrag (artikel 3) en het EU-Werkingsverdrag (artikel 191, lid 2) is vastgelegd dat de EU een hoog niveau van bescherming van het milieu nastreeft, waarbij het beleid berust op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. Deze beginselen geven uitdrukking van een intrinsieke waardering van de natuur.

Het feit dat we nu nog geconfronteerd worden met problematische stoffen uit het verleden toont met name het belang van de eerste drie EU-beginselen (voorzorgsbeginsel, preventie, aanpak bij de bron). Het beginsel dat de vervuiler betaalt is belangrijk in de zin dat aan vervuiling een prijskaart gehangen moet worden, maar of dit altijd de vervuilende producent moet zijn of de consument is nog geen uitgemaakte zaak. Het belangrijkste is dát er een prijskaart aan de kosten van vervuiling wordt gehangen en dat dit op een billijke wijze gebeurt. Om effectief te zijn dient dit zo dicht mogelijk bij de vervuilende activiteit zelf te gebeuren. Op dit moment lijkt de prijs van vervuiling vooral bij de consument te liggen.³⁴

Op nationaal niveau ontbreekt echter het gevoel van urgentie en dit lijkt grotendeels te maken te hebben met de instrumentele visie op water en natuur. De afgelopen decennia zijn lastige keuzes uitgesteld en is er vooral ruimte gezocht om *geen* keuzes te hoeven maken. Te vaak is de houding geweest: hoe kunnen we ruimte vinden om een schadelijke activiteit toch toe te staan. Het inmiddels opgeheven Programma Aanpak Stikstof (PAS), dat was opgesteld als ‘juridische list’ om toestemming te verlenen aan activiteiten die stikstofemissie veroorzaken in (de buurt van) kwetsbare Natura 2000-gebieden, is wat dat betreft veelzeggend. Ondanks meerdere adviezen van de Raad van State, het PBL en de Commissie milieueffectrapportage dat de stikstofmaatregelen nadrukkelijk moeten worden geborgd, stond de PAS-regeling effectief ten dienste van economische ontwikkeling en ging het programma lijnrecht in tegen de Europese milieubeginselen. Bij het PAS greep de Raad van State uiteindelijk in, maar de PAS-regeling heeft, behalve tot een vertraging van de aanpak van stikstofdeposities, ook geleid tot een flinke vertrouwenscrisis. Het PAS staat echter niet op zichzelf. Ook de recente uitspraken van de Raad van State over emissieloze stalvloeren tonen een neiging om vervuilende activiteiten vooral doorgang te laten vinden, in het geval van de emissieloze stalvloeren gebaseerd op een te groot vertrouwen in technologische innovatie.³⁵ In deze zaken oordeelde de Raad van State dat er onvoldoende zekerheid is dat emissiearme stalvloeren daadwerkelijk de stikstofbesparing opleveren die producenten beloven. Om die reden had de provincie deze bedrijven geen vergunning om uit te breiden mogen verlenen.

Deze uitspraken van de Raad van State tonen dat de hoogste bestuursrechter in Nederland de afgelopen jaren een belangrijk juridisch vangnet is geweest voor milieu- en natuurbescherming. Het is echter onwenselijk dat dit vangnet zo vaak gebruikt moet worden. Behalve voor de natuur zelf is deze slechte bescherming van de natuur ook nadelig voor initiatiefnemers van vergunningsplichtige activiteiten. Het leidt tot onnodige onzekerheid. Het krijgen van een vergunning die na een lange juridische procedure weer moet worden ingetrokken is funest voor het vertrouwen in de overheid en daarmee uiteindelijk ook voor economische stabiliteit.

Heldere verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Behalve dat waterkwaliteit ‘aan de voorkant’ goed geregeld moet zijn, moeten verantwoordelijke organen ook de bevoegdheid hebben om handelingen in strijd met relevante wetgeving te verbieden. Nog afgezien van de in sectie 3 genoemde omissies in de implementatie van de KRW, lopen waterbeheerders er op dit moment tegenaan dat veel voor het watersysteem relevant beleid

verspreid is over verschillende overheden, met vaak verschillende schaalniveaus die van invloed zijn op de waterkwaliteit.³¹

De KRW is ondergebracht bij het Ministerie van I&W, terwijl veel activiteiten die van invloed zijn op waterkwaliteit primair bij andere ministeries liggen voor wie het watersysteem vooral een instrument voor economische ontwikkeling is. Zo ligt het voor het watersysteem zeer belangrijke landbouwbeleid bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Ook de waterschappen lopen er tegenaan dat zij vaak niet de bevoegdheid hebben om bronnen van vervuiling, zoals mest of bestrijdingsmiddelen, aan te pakken en dat zij de rechter moeten inschakelen om effectieve beschermingsmaatregelen bij bedrijven af te dwingen.³⁶

Politiek leiderschap

Politici willen nog wel eens schermen met het beeld van Nederland als ‘braafste jongetje van de klas’ op het gebied van milieuwetgeving om hiermee strengere (Europese) milieuwetgeving tegen te houden. Dit beeld van braafste jongetje van de klas is niet alleen misleidend maar ook gevaarlijk. Dat het misleidend is blijkt al uit de kwaliteit van de Nederlandse wateren, maar bijvoorbeeld ook uit het aandeel duurzame energie in Nederland en maatregelen ter verbetering van energie-efficiëntie³⁷ en de luchtkwaliteit in Nederland.³⁸ Uiteraard zijn de slechte milieu-uitkomsten iets anders dan de getoonde ambitie – de inzet zou in beginsel nog steeds heel hoog kunnen zijn – maar de wijze waarop de KRW is geïmplementeerd, waarbij zo veel mogelijk de grens wordt opgezocht en vertaling in nationale wetgeving, tegen Europese jurisprudentie in, dikwijls vervangen wordt door meer vrijblijvend beleid, wekt niet de indruk van een braaf land dat voorop loopt. Het beeld is daarnaast ook gevaarlijk omdat hiermee de urgentie van waterkwaliteit, en milieubeleid in bredere zin, onderuit wordt gehaald. Milieuwetgeving wordt gepresenteerd als een vervelende hindernis ‘uit Brussel’ waar we het liefst onderuit komen in plaats van als een vangnet dat ons helpt te beschermen wat waardevol is. Dit kan het moeilijker maken om draagvlak voor moeilijke keuzes te krijgen.

De huidige stikstofcrisis laat zien dat die moeilijke keuzes te lang uit de weg zijn gegaan. Natuurlijk ligt het probleem niet alleen bij de landbouw, maar het is duidelijk dat het huidige landbouwsysteem op gespannen voet staat met waterkwaliteit, hetgeen ook zeer recent door de Europese Commissie is benoemd in de evaluatie van de Nederlandse uitvoering van het Europese milieubeleid.³⁹ Het in 2019 verschenen rapport van het Adviescollege stikstofproblematiek draagt

de veelzeggende titel *Niet alles kan overal*.⁴⁰ We zullen dus moeten kiezen welke activiteiten op welke locaties kunnen plaatsvinden, maar ook, welke activiteiten *niet meer* kunnen plaatsvinden of niet meer *op de wijze* zoals we dat nu gewend zijn te doen. Dit vereist een radicale hervorming van ons landbouwbeleid en het landbouweconomisch systeem, waarin boeren duidelijkheid krijgen en niet geduwd worden in de richting van een zo hoog mogelijke productie per hectare land. Een transitie naar een duurzaam watersysteem betekent ook een eerlijker beprijzing van, onder andere, ons voedsel, waarin de kosten van vervuiling zijn meegenomen.

Hoe nu verder? Een parallel tussen klimaatverandering en water ligt voor de hand. Waar klimaatverandering tot relatief recent nog iets was van ‘toekomstige generaties’, ervaren we het nu zelf. Het besef begint ook door te dringen dat we het onszelf moeilijk hebben gemaakt door zo lang te wachten met het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen. Hierdoor zijn we nu gedwongen ingrijpendere maatregelen te nemen dan wanneer we eerder zouden hebben gehandeld en zijn er grote zorgen of de kosten van de klimaatmaatregelen wel door iedereen te dragen zijn. De vraag is verschoven van óf we moeten handelen naar de vraag wie moet handelen en ook wie er moet betalen. Als we eerder hadden gehandeld zouden de te nemen maatregelen minder pijn hebben gedaan en zou met name de laatste vraag ook minder heikel zijn geweest. Met waterkwaliteit lijken we nu te zitten in de fase waarin we met klimaatverandering enkele decennia terug zaten: dat de waterkwaliteit onder druk staat valt niet meer te ontkennen, maar niet iedereen voelt het aan den lijve. Dat brengt echter ook het gevaar met zich mee dat maatregelen ook hier uitgesteld worden. Laten we niet dezelfde fout maken als bij klimaatverandering en denken dat we het later, met technologische innovaties, wel pijnloos kunnen oplossen.

Dit vereist dat we erkennen dat de kwaliteit van de Nederlandse wateren slecht is en dat we hiermee een probleem hebben: niet zozeer het probleem dat we niet voldoen aan Europese waterwetgeving, maar het probleem dat we iets waardevols dreigen te verliezen. Hier ligt een taak voor de watersector en ook de overheid. Er kan veel luider alarm worden geslagen dat de kwaliteit van ons water op onderdelen zorgelijk slecht is. Wat dat betreft is het goed dat de drinkwatersector zelf steeds meer publiekelijk zorgen uit over de staat van onze drinkwaterbronnen om hiermee ook te bevestigen dat zorgen over waterkwaliteit niet misplaatst alarmistisch zijn en ons echt raken.⁴¹

Een intrinsieke waardering van het watersysteem hoeft niet noodzakelijk via het toekennen van rechten aan waterlichamen te verlopen. Het is echter wel belangrijk dat waterkwaliteit bij de

afweging van verschillende ruimtelijke belangen als een volwaardig belang wordt meegenomen en niet als ondergeschikt aan andere belangen wordt gezien. Voor waterveiligheid en wateroverlast is er maatschappelijk meer bewustzijn dan voor droogte, laat staan voor waterkwaliteit, gegeven de eerder genoemde ‘onzichtbaarheid’ van een slechte waterkwaliteit. Waar waterveiligheid historisch sterk geborgd is, en de verdringingsreeks voor de beschikbaarheid van water in perioden van grote droogte voorziet in een voorkeursvolgorde voor waterverdeling, ontbreekt er voor waterkwaliteit een dergelijke afwegingsmethodiek.³¹ Om te voorkomen dat we alleen handelen in crisissituaties, zoals bij overstromingen en droogte, is het belangrijk om een kader te hebben dat ook voorziet in een evenwichtige afweging buiten crisissituaties, in combinatie met een adequate implementatie van de KRW in nationale wetgeving. Alleen op deze manier kan het weinig zichtbare en meer lange termijn belang van waterkwaliteit geborgd worden.

Uiteindelijk komt het daarmee weer terug op leiderschap. Zolang de te beschermen waarden in de regelgeving uit Brussel niet worden gezien en de mythe van ‘het braafste jongetje van de klas’ in stand wordt gehouden zal het moeilijk worden de transitie te maken naar een duurzaam watersysteem, een systeem waarin water in voldoende mate en kwaliteit beschikbaar is voor gebruik nu maar ook als een te koesteren onderdeel van de natuur wordt doorgegeven aan toekomstige generaties.

Referenties

1. NWP, *Nationaal Water Programma 2022–2027 - Het nationale waterbeleid en de uitvoering in de rijkswateren*, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Ministerie van Landbouw en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. 2022, https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/198509/nationaal-water-programma-2022-2027_1.pdf.
2. NRC, *Kwaliteit Nederlandse wateren is slecht en verbetert bijna niet*. 24 juli, 2022, <https://www.nrc.nl/nieuws/2022/07/24/kwaliteit-nederlandse-wateren-is-slecht-en-verbetert-bijna-niet-a4137290?t=1665244170>.
3. EEA, *European waters. Assessment of status and pressures 2018*, European Environmental Agency. 2018, Publications Office of the European Union: Luxemburg.
4. Van Rijswijk, Marleen, *Twintig jaar Kaderrichtlijn water: een stand van zaken*, in *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, H. Havekes e.a. (red.). 2021, Koninklijk Nederlands Waternetwerk: Den Haag. pp. 146-163.
5. Verdonschot, Piet en Martin van den Hoorn, *Hydromorfologische kwaliteitselementen. Achtergronddocument bij de natuurlijke KRW-typen*. 2004, Alterra: Wageningen.
6. EC, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance Document No 13: Overall Approach to the Classification of Ecological Status and*

- Ecological Potential*. 2003, Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburg.
7. Havekes, Herman, Diederik Van der Molen, Marleen van Rijswick en Willem Wensink (red.). *Over waterkwaliteit gesproken - verleden, heden en toekomst*. 2021, Koninklijk Nederlands Waternetwerk: Den Haag.
 8. Van Gaalen, Frank e.a., *Nationale analyse waterkwaliteit. Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit*. 2020, Planbureau voor de Leefomgeving: Den Haag.
 9. Knoben, Roel e.a., *Ex Ante Analyse Waterkwaliteit*. 2021, HaskoningDHV: Nijmegen.
 10. Van de Poel, Ibo, *Values in Engineering Design, in Philosophy of Technology and Engineering Sciences*, A. Meijers (red.). 2009, Elsevier: Amsterdam. pp. 973-1006.
 11. Van der Woud, Auke, *Het landschap, de mensen: Nederland 1850 - 1940*. 2020, Amsterdam: Prometheus.
 12. Moermond, Caroline e.a., *Geneesmiddelen en Waterkwaliteit. RIVM Briefrapport 2016-0111*. 2012, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
 13. Schmedtje, Ursula en François Kremer, *Links between the Water Framework Directive and Nature Directives*. 2011, European Commission - DG Environment, <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/FAQ-WFD%20final.pdf>.
 14. EC. *Introduction to the EU Water Framework Directive*. 2000, https://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm.
 15. HvJ EU 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262 m.nt. Marleen van Rijswick (Wezer).
 16. Plambeck, Ernst en Lorenzo Squintani, *De bescherming en verbetering van de waterkwaliteit in Nederland*. Milieu & Recht, 2017. **2017**(2): pp. 2-14.
 17. Keessen, Andrea e.a., *European River Basin Districts: Are They Swimming in the Same Implementation Pool?* Journal of Environmental Law, 2010. **22**(2): pp. 197-221.
 18. EC, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 2: Identification of Water Bodies*. 2003, Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburg.
 19. EC, *Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (2000/60/EC). Guidance document no. 7: Monitoring under the Water Framework Directive*. 2003, Office for Official Publications of the European Communities: Luxemburg.
 20. Van Rijswick, Marleen en Herman Havekes, *European and Dutch Water Law*. 2012, Groningen: Europe Law Publishing.
 21. Natuur & Milieu, *Waterkwaliteit & Biodiversiteit*. 2019, <https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/Onderzoeksrapport-Waterkwaliteit-en-biodiversiteit-2019.pdf>.
 22. Van der Molen, Diederik e.a., *Waterkwaliteit en landschap: toen, nu en straks*. Landschap, 2022. **39**(1): pp. 35-39.
 23. Kamerstukken II 2018/19, 27 625, nr. 471.
 24. Putzer, Alex e.a., *Putting the rights of nature on the map. A quantitative analysis of rights of nature initiatives across the world*. Journal of Maps, 2022: <https://doi.org/10.1080/17445647.2022.2079432>.
 25. Strack, Mick, *Land and rivers can own themselves*. International Journal of Law in the Built Environment, 2017. **9**(1): pp. 4-17.
 26. Barraclough, Tom, *How Far Can the Te Awa Tupua (Whanganui River) Proposal be Said to Reflect the Rights of Nature in New Zealand? LLB(Hons) Dissertation, University of Otago, New Zealand*. 2013.
 27. Boletín Oficial del Estado, *BOE-A-2022-16019 - Section 1, 135131*. 3 oktober, 2022.

28. Volkskrant, *Europese primeur: Spanje geeft rechten aan lagune om vervuiling halt toe te roepen*. 28 september, 2022, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/europese-primeur-spanje-geeft-rechten-aan-lagune-om-vervuiling-halt-toe-te-roepen~b2d0777c/>.
29. Gilissen, Herman Kasper e.a., *Naar rivierrechten en hoederschap in het Europese stroomgebiedbeheer (en dat van de Schelde in het bijzonder)?* TOO, 2020. **2020**(1): pp. 60-69.
30. Suykens, Cathy, Herman Kasper Gilissen en Marleen van Rijswijk, *Editors' introduction*. Water International, 2019. **44**(6-7): pp. 641-646.
31. Wuijts, Susanne e.a., *KRW-ambities: Kan de rivier het ook zelf? Over het toekennen van rechten aan de rivier om KRW-doelen te behalen*. Water Governance, 2019. **2019**(1): pp. 18-26.
32. Lambooy, Tineke, Jan van de Venis en Christiaan Stokkermans, *A case for granting legal personality to the Dutch part of the Wadden Sea*. Water International, 2019. **44**(6-7): pp. 786-803.
33. Burgers, Laura, Eva Meijer en Evanne Nowak, *De stem van de Noordzee. Een pleidooi voor vloeibaar denken*. 2020, Amsterdam: Boom.
34. Vollebergh, Herman e.a., *Fiscale vergroening: belastingverschuiving van arbeid naar grondstoffen, materialen en afval*. 2017, Planbureau voor de Leefomgeving (PBL): Den Haag.
35. ECLI:NL:RVS:2022:2557 / ECLI:NL:RVS:2022:2622 / ECLI:NL:RVS:2022:2625.
36. Van der Molen, Diederik, *Hoe staan we er anno 2021 voor met het waterkwaliteitsbeheer en wat kunnen we nog doen?*, in *Over waterkwaliteit gesproken... Verleden, heden en toekomst*, H. Havekes e.a. (red.). 2021, Koninklijk Nederlands Waternetwerk: Den Haag. pp. 292-301.
37. EEA, *Trends and projections in Europe 2020: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets*. 2020, European Environment Agency / Publications Office of the European Union: Luxemburg.
38. EEA, *Healthy environment, healthy lives: How the environment influences health and well-being in Europe*. 2020, European Environment Agency / Publications Office of the European Union: Luxemburg.
39. EC, *Evaluatie van de uitvoering van het milieubeleid. Landenrapport — NEDERLAND*. 2022, Directoraat-Generaal Milieu van de Europese Commissie: Brussel.
40. Adviescollege Stikstofproblematiek, *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak op lange termijn (onder voorzitterschap van dhr. J.W. Remkes)*. 2019, Lysias Advies: Amersfoort.
41. VEWIN. *Zekerstellen van de drinkwatervoorziening op korte en lange termijn. Een hand-out, september 2022*, https://www.vewin.nl/SiteCollectionDocuments/Nieuws-2022/Hand_out_zekerstellendrinkwatervoorziening_zonder_embargo_def%20WEB.pdf (laatst bijgewerkt 25 september 2022).