

RePub Cover Page

May 14, 2007



RePub handle: <http://hdl.handle.net/1765/1832> holds various files of the EUR dissertation by J.A. van Ast [1]

References

- [1] J.A. van Ast. *Interactief watermanagement in grensoverschrijdende riviersystemen*. Utrecht, Eburon, 2000. H6 Internationale ontwikkelingen in het waterbeheer.

Hoofdstuk 6

Internationale ontwikkelingen in het waterbeheer

6.1 Inleiding

In het voorgaande zijn eerst oorzaak (aandachtsveld 1) en gevolg (aandachtsveld 2) van veranderingen in riviersystemen aan de orde geweest. Het blijkt dat zich diverse milieukundige problemen voordoen, omdat ongewenst betekenisverlies aan watersystemen wordt ervaren (aandachtsveld 3). Vervolgens werd interactief watermanagement gepresenteerd als mogelijke oplossingsrichting (aandachtsveld 4), met speciale aandacht voor het instrumentarium waarover de sturende overheid daarbij kan beschikken.

Dit alles kwam naar voren zonder dat expliciet aandacht werd besteed aan de internationale context waarin het beheer van grensoverschrijdende stroomgebieden zich afspeelt. In de betrokkenheid van verschillende soevereine staten schuilt namelijk een belangrijk complicatie, omdat ook landen gelden als gelijkwaardige belanghebbenden bij een grensoverschrijdend watersysteem dat over hun grondgebied loopt. Staten zijn er reeds lang geleden toe overgegaan voor grensoverschrijdende watersystemen gemeenschappelijk geldende uitgangspunten af te spreken. Deze afspraken vormen een eerste stap op weg naar de institutionalisering van grensoverschrijdend waterbeheer.

Een aantal breed gedragen internationale documenten die sinds de Conferentie van Mar del Plata van 1977 naar voren zijn gekomen, bieden een ontwikkelingsrichting naar verdergaande internationalisering van het waterbeheer. Ze geven inzicht in de denkbeelden die momenteel op wereldschaal gehoor

internationale ontwikkelingen

beginnen te krijgen. In het volgende worden de belangrijkste geanalyseerd op beginselen en uitgangspunten, vervolgens komt ook de vraag aan de orde of de gevonden vier basiscomponenten van interactief watermanagement (integratie, duurzaamheid, stroomgebiedsbenadering en interactie) internationaal op steun kunnen rekenen.

Uiteraard zijn op schrift gestelde intenties geen garantie voor daadwerkelijke invoering. Een groot aantal belemmeringen kunnen implementatie in de nationale praktijk tegenhouden. Zoals Kiss [1997] aangeeft fungeren verdragen vaak als "window-dressing" of worden ze wel getekend maar niet geratificeerd. Toch vormen internationaal ondersteunde regels wel een uiting van algemeen vigerende normen en waarden, ook als ze (nog) niet (kunnen) worden nagekomen. Staten zullen doorgaans geen regelgeving ondersteunen als zij het absoluut oneens zijn met de inhoud. Toekomstig interactief watermanagement zal zich op basis van een dergelijke vruchtbare bodem moeten kunnen ontwikkelen.

6.2 Internationale afspraken

6.2.1 Algemeen

In de loop van de 20-ste eeuw is een groot aantal verdragen tot stand gekomen ten behoeve van grensoverschrijdende riviersystemen. Volgens Biswas [1993: 34] schreef H.A. Smith al in 1931 over meer dan honderd verdragen betreffende internationale rivieren en de economische conflicten die zich tussen oeverstaten voordeden. Zo werden in 1921 in het bijzonder om vrije scheepvaart te garanderen algemene regels opgesteld in de Barcelona Conventie¹. Het aantal ratificaties van deze op conflictpreventie gerichte overeenkomst bleef echter gering. Het zou tot 1956 duren voordat de Regels van Dubrovnik betreffende internationale rivieren tot stand kwamen. Deze werden opgesteld door de International Law Association (ILA), een particuliere organisatie, die van oudsher een prominente plaats inneemt op het gebied van internationaal recht². In zijn 52-ste conferentie stelde deze organisatie in 1966 de zogenaamde "Helsinki Rules" op. Kern hiervan is: *Each basin State is entitled, within its territory, to a reasonable and equitable share in the beneficial uses of the waters of an international drainage basin* [Postel 1996: 43]. Samenwerking op stroomgebiedsniveau is verplicht indien invloed op de belangen van andere staten wordt uitgeoefend. De oprichting van een

1 Convention and Statutes on the Regime of Navigable Waterways of International Concern, Barcelona (getekend 20 april 1921, in werking getreden 31 oktober 1922).

2 Bourne [1996] geeft een gedetailleerd overzicht van de geschiedenis van de ILA, toegespitst op de ontwikkeling van het beginsel van redelijk en billijk gebruik van watervoorraden.

stroomgebiedsorganisatie is niet verplicht, maar indien hiertoe wordt besloten, bestaat de verplichting andere staten tot participatie uit te nodigen, *including non-basin States or international organizations, which by treaty, other instrument or binding custom enjoy a right or have an interest in the use of the waters (...)* [Bourne e.a., 1996: 197]. De Helsinki Rules kunnen worden beschouwd als de basis voor het huidige internationale recht betreffende grensoverschrijdende rivieren.

Na de jaren zestig is de aandacht voor water- en milieuzaken op mondiaal niveau niet meer weggeweest. Wel hebben zich wisselingen in intensiteit van de mondiale aandacht voorgedaan, die zich ook in het moment van totstandkoming van afspraken op het gebied van het waterbeheer uiten. Drie mondiale aandachtsgolven kunnen worden onderscheiden (zie ook Van Ast & Geerlings [1995: 28 e.v.]).

De eerste aandachtsgolf deed zich voor na het verschijnen van "Limits to growth", het eerste rapport aan de Club van Rome [Meadows e.a., 1972]. Centraal hierin staat de boodschap dat het doorbreken van de grenzen aan de groei van bevolking en economie de wereld binnen een halve eeuw in een crisis zou doen belanden. Dat deze voorspelling niet is uitgekomen, was onder meer te danken aan het feit dat veel landen de geschetste negatieve ontwikkelingen serieus namen. Voor wat betreft het waterbeheer is in deze periode de Wetlands-conferentie gehouden, die leidde tot het Verdrag van Ramsar in 1971. Deze "Wetlandsconventie" beschermt watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels. In 1972 wordt vervolgens samenwerking van staten in rivierstroomgebiedscommissies opgenomen in de Verklaring en Actieprogramma over het Menselijk Leefmilieu van Stockholm. Daarna werd in 1977 een conferentie gehouden over water te Mar del Plata [UN, 1977]. De problematiek waarmee grensoverschrijdende rivieren te maken hebben werd hier voor het eerst als ernstig genoeg gepercipieerd om langdurig in VN-verband over te confereren.

Na een impasse in de jaren tachtig kondigde zich met het verschijnen van "Our common future" van de Commissie Brundtland [WCED, 1987], een tweede golf in wereldwijde aandacht voor milieu-aangelegenheden aan. Betoogd werd dat (gematigde) economische groei juist als oplossing moet worden gezien voor het milieuvraagstuk. Met de conferentie van Dublin (1992), kwam ook het waterbeheer weer op de internationale agenda. In dit jaar is een golf van nieuwe inzichten vastgelegd³, die zich wellicht het beste laten karakteriseren met het vinden van een balans tussen menselijke en natuurlijke ontwikkeling⁴.

3 Gleick [1998: 155] spreekt over de periode sinds 1992 van een *unusual amount of institutional reevaluation and reform*. Grover [1998: 31] gaat uit van een *next generation of institutions*.

4 Op de invloedrijke VN-conferentie in Dublin [1992] kwam volgens Teclaff [1996: 360] eigenlijk voor het eerst de holistische watersysteembenadering nadrukkelijk aan de orde.

In de vier "Dublin Principles" komen naast het milieu, beginselen als participatie van burgers en Non Gouvernementele Organisaties (NGO's), sociale gerechtigheid door inschakeling van vrouwen in het waterbeheer en de acceptatie van de economische waarde van water naar voren⁵. Gerelateerde beginselen als "de gebruiker betaalt" en "de vervuiler betaalt" kregen vervolgens veel aandacht, onder meer ook in de conferentie van de Verenigde Naties te Rio de Janeiro [UNCED, 1992a]. Een evaluatie van de (geringe) voortgang bij implementatie van de afspraken van Rio vond in 1997 plaats te New York. De belangrijkste VN-programma's worden in de volgende tabel genoemd, aangevuld met enige andere mondiale initiatieven⁶.

Aan United Nations (UN) gelieerde organisatie	Programma
ECOSOC (Economic and Social Committee)	Economische Commissie voor Europa (ECE): Rivierenverdrag van Helsinki
CSD (Commission on Sustainable Development)	expertgroepen over strategie geïntegreerd waterbeheer
UNDP (UN-Development Program)	Water and Sanitation Program
UNEP (UN-Environment Program)	Environmentally Sound Management of Inland Water Global Environmental Monitoring System (GEMS)
UNESCO (UN-Educational Scientific and Cultural Organization)	Hydrological Decade 1965-1975
FAO (Food and Agricultural Organization)	Action Programme for Water and Sustainable Agricultural Development
UNICEF (UN-International Children's Emergency Fund)	International Lake Environment Center
World Bank	Water and Sanitation Program - 1977
WMO (World Meteorological Organization)	Hydrology and Water Resources Programme
WHO (World Health Organization)	Decade for Water Supply and Sanitation 1980-1990

5 The Dublin Principles state that: Fresh water is a finite and vulnerable resource, essential to sustain life, development and the environment. Water development and management should be based on a participatory approach, involving users, planners and policy makers at all levels. Women play a central part in the provision, management and the safeguarding of water. Water has an economic value in all its competing uses and should be recognized as an economic good [Gleick, 1998: 169].

6 Voor een uitgebreid overzicht kan worden verwezen naar White [1998: 24 e.v.], Grover [1998: 29 e.v.], Gleick [1998: 173 e.v.] en Petrella [1999: 40, 154 e.v.].

Figuur 6.1; aan de Verenigde Naties gerelateerde Instituties met speciale aandacht voor mondiale wateraangelegenheden.

Naast de Verenigde Naties houdt zich op wereldschaal een groot aantal andere organisaties bezig met de problematiek waarmee het waterbeheer zich bezig houdt.

International Commission On Large Dams (ICOLD, 1928)
International Commission on Irrigation and Drainage (ICID, 1950)
International Water Resources Association (IWRA, 1972)
World Watch Institute (1974)
Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC, 1990)
Global Water Partnership (GWP, 1996)
World Water Council (WWC, 1996)

Figuur 6.2; internationale Non Gouvernementele Organisaties met speciale aandacht voor mondiale wateraangelegenheden.

Bijzondere aandacht gaat uit naar twee organisaties waarin veel van bovengenoemde instituties samenwerken. Ten eerste het Stockholm International Water Institute, dat jaarlijks het Stockholm Water Symposium organiseert. Hier werd in 1996 het Global Water Partnership geboren, een netwerk van waterinstanties die zijn gericht op de implementatie van de "Dublin Principles". In hetzelfde jaar werd de tweede organisatie opgericht, de World Water Council. Deze werd officieel opgericht als "denktank" ten behoeve van de oplossing van de waterproblemen op de wereld. Ook dit initiatief werd genomen door een groot aantal organisaties die zich op wereldschaal met het water-vraagstuk bezighouden. Het eerste "World Water Forum" werd gehouden in maart 1997 te Marrakesh (Marokko), het tweede in Den Haag in 2000⁷. *As of September 1997, the WWC had about 152 member organizations representing 34 different countries and 23 international organizations* [Gleick, 1998: 173]⁸. Inmiddels is het aantal deelnemende organisaties gestegen tot enige honderden.

In de loop van de tijd zijn dus vele internationale initiatieven genomen om duurzaam waterbeheer te stimuleren. Een aantal op mondiaal niveau tot stand

⁷ Voor meer informatie, zie Abu-Zeid [1998: 9 e.v.] en de Homepage van de WWC [<http://worldwaterforum.org>].

⁸ In aanvulling op bovengenoemde initiatieven pleit het Wereld Natuur Fonds om de Nederlandse deskundigheid te centreren in een "Water Centre", dat eveneens een wereldwijde uitstraling moet krijgen [Romijn & Van Wetten, 1999].

internationale ontwikkelingen

gekomen afspraken is in documenten vastgelegd, aan welke een bijzondere invloed op de institutionalisering van het waterbeheer kan worden toegeschreven. Ze komen in het onderstaande nader aan de orde.

6.2.2 Vier documenten over grensoverschrijdend waterbeheer

Op grond van hun belang voor het beheer van grensoverschrijdende watersystemen zijn vier documenten geselecteerd: "Agenda 21" [UNCED, 1992a], het Rivierenverdrag van Helsinki [ECE, 1992], de conventie over niet-nautisch gebruik van internationale waterlopen [UN, 1997] en de Kaderrichtlijn Water (het voorstel voor een richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid van de Europese Unie) [EU, 1997].

1. Agenda 21 is "de slotverklaring van **Rio de Janeiro**", de in juni 1992 gehouden vergadering van de UNCED. Het was de grootste internationale conferentie die tot dan toe ooit had plaatsgevonden. Centraal stond het streven naar duurzaamheid, officieel aangeduid als het "nemen van gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor de toekomst van onze planeet". Vastgesteld werd "De verklaring van Rio de Janeiro inzake milieu en ontwikkeling", aangevuld met het Actieprogramma voor de volgende eeuw ("Agenda 21")⁹. Hoewel het onderwerp water op de conferentie zelf niet veel belangstelling kreeg, is het volledige achttiende hoofdstuk ingeruimd voor de waterbeheersaspecten. Het kan gelden als richtlijn voor de concretisering van duurzame ontwikkeling van watersystemen. Ook op de conferentie waarin de afspraken van Rio de Janeiro werden geëvalueerd, de "Earth Summit Plus Five"-conferentie van New York (1997), werd relatief weinig aandacht aan het onderwerp water geschonken. Niettemin kon worden vastgesteld dat de implementatie van de gemaakte afspraken in grote lijnen teleurstellend was.

2. Het **ECE**-rivierenverdrag van Helsinki, de "Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes" [ECE, 1992], is wellicht de meest invloedrijke internationale overeenkomst op het terrein van het beheer van zoete wateren. Het vormt een vooruitstrevende verzameling van op samenwerking gerichte regels voor beheer van grensoverschrijdend zoet oppervlaktewater¹⁰. De eerste aanleiding tot deze overeenkomst was het poten-

9 Verder zijn in Rio de Janeiro tot stand gekomen de "Niet-juridisch bindende gezaghebbende verklaring inzake beginselen voor een mondiale consensus aangaande het beheer, het behoud en duurzame ontwikkeling van alle soorten bossen" (Bossenverklaring). Parallel aan de UNCED-procedure zijn het "Verdrag inzake biologische diversiteit" en het "Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering" tot stand gekomen.

10 Dit waterverdrag werd voorbereid door de Economische Commissie van Europa (ECE), dat onderdeel uitmaakt van het Economisch en Sociaal

tiële gevaar voor conflicten met betrekking tot internationale watergebieden. Met het oog hierop initieerde de permanente Conferentie over Veiligheid en Samenwerking in Europa (CVSE) internationale regelgeving. In 1989 leidde dit te Sofia tot enige breedgedragen beginselen van Europees beleid in internationale wateren. Op initiatief van de Economische Commissie voor Europa (ECE) werd uiteindelijk op 17 maart 1992 te Helsinki het Verdrag inzake de Bescherming en het Gebruik van Grensoverschrijdende Waterlopen en Internationale Meren gesloten¹¹. Dit "Verdrag van Helsinki" verplicht partijen tot het voorkomen van negatieve effecten op watersystemen en het beschermen, en zelfs restaureren, van de ecologische betekenis van rivierstroomgebieden. Gebruik wordt slechts toegestaan voor zover dat redelijk en billijk is en wordt gebaseerd op gelijkheid en wederkerigheid. Het stroomgebied staat centraal, en samenwerking dient plaats te vinden in zogenaamde "joint bodies"¹². Deze riviercommissies stellen "stroomgebiedbeheerplannen" op, waarvan in de bijlage van het verdrag een uitwerking in elementen is opgenomen. Het verdrag is in juni 1999 te Londen aangevuld met een protocol over water en gezondheid.

3. De **UN**-"Convention on the law of the non-navigational uses of international watercourses" [UN, 1997] werd aangenomen door de Algemene Vergadering op 21 mei 1997. Het doel van deze "framework-convention" is *to serve as a guideline for future watercourse agreements* (artikel 3). Het compromis "watercourse" is het resultaat van een lange geschiedenis van strijd tussen landen die het stroomgebiedsprincipe aanhangen en landen die slechts de hoofdstroom als onderwerp van internationale afspraken willen zien [Wescoat, 1992: 305 e.v.]. Ook is bij de besprekingen over eerdere door de International Law Commission (ILC) opgestelde versies gebleken, dat het vinden van een balans tussen het beginsel van "billijkheid en redelijkheid", en dat van "de verplichting geen significante schade te veroorzaken", niet eenvoudig is te realiseren [McCaffrey, 1996: 307 e.v.]. Verder bestaat bij een aantal landen weerstand tegen toevoeging van het beginsel van "sustainable utilization" en de voorgeschreven behandeling van eventuele disputen tussen soevereine staten¹³.

Comité van de Verenigde Naties (ECOSOC).

11 De meeste landen van Europa (ook in Oost-Europa en inclusief de EU) hebben dit verdrag getekend; het trad officieel in werking op 6 oktober 1996.

12 Art. 1, lid 5 van het Verdrag van Helsinki [ECE, 1992] noemt de "joint body", en een indicatie van hun taken is opgenomen in art. 9, lid 2.

13 Voor China, Turkije en Burundi zijn vooral de beperkingen die het verdrag voor de soevereiniteit inhoudt een reden zich tegen de conventie te keren. In de uiteindelijke versie zijn vanwege weerstanden ook de artikelen 27 en 28, respectievelijk over management en regulations, weggelaten. Van de drie tegenstemmers maken China en Turkije in hun stemverklaring bezwaar tegen het ontbreken van "the principle of territorial sovereignty", waaraan Turkije nog toevoegt dat "the principle of equitable reasonable utilization" expliciet voorrang moet krijgen boven "the obligation not to cause **internationale ontwikkelingen**

4. De landen van de **EU** hebben uitgangspunten neergelegd voor het communautaire milieubeleid, waartoe ook het meeste beleid voor de watersector kan worden gerekend¹⁴. Door middel van richtlijnen voorziet de Europese Commissie in een nadere uitwerking. In het voorstel voor een EU-Kaderrichtlijn Waterbeleid van de Europese Unie [EU, 1997]¹⁵ wordt beoogd een basisstructuur te bieden waarin de verschillende directieven op het gebied van het waterbeheer kunnen worden ingebed. Uiteindelijk streven is om een "goede" toestand van de waterkwaliteit te bereiken. De Europese Commissie adviseert daartoe tot samenwerking binnen stroomgebieden, de zogenaamde "river basin districts"¹⁶, onder andere bij het verzamelen van gegevens en het maken van stroomgebiedsplannen. Van een consequente doorvoering van de stroomgebiedsbenadering is echter geen sprake. Want werd in eerste aanleg met betrekking tot de grensoverschrijdende gebieden nog gedacht aan centralisatie in een "joint body", volgens latere versies van de kaderrichtlijn kan met coördinatie of samenwerking tussen beheersinstanties uit verschillende landen worden volstaan. Ook kan het beheersplan beperkt blijven tot het nationale deel van het stroomgebied en worden ruimtelijke ordening of milieu afzonderlijk behandeld¹⁷.

significant harm". Verder behoorden bijvoorbeeld Frankrijk, België en Spanje tot de 27 landen die zich van stemming onthielden. De overige 103 landen stemden voor.

14 Het EU-milieubeleid wordt sinds 1973 vastgelegd in een serie van 5-jaarlijkse "actie-programma's".

15 Op initiatief van de Raad werd het voorstel tot de Richtlijn Waterbeleid door de Commissie op 26 februari 1997 aangeboden aan de Europese Raad van Milieuministers. Het voorstel werd vervolgens op 15 april 1997 door de Commissie ingediend, waarna het door het Parlement op 11 februari 1999, voorzien van 133 amendementen, is goedgekeurd. In het gewijzigde voorstel van 30 november 1999 [EU, 1999] heeft de Commissie er hiervan 88 geheel of gedeeltelijk overgenomen.

16 Daaronder vallen ook kustwateren, grondwater en "kleine" wateren. In de EU is meer dan de helft van de 31 grootste (boven 50.000 km²) rivierstroomgebieden grensoverschrijdend.

17 De totstandkoming van de Kaderrichtlijn is vooral een politiek proces, waarbij de Europese Commissie in eerste instantie vergaande maatregelen voorstelt, maar het uiteindelijk resultaat door de wensen van de aangesloten landen aanzienlijk wordt afgezwakt. Verder hebben de verschillende landen ook verschillende wensen. Zo is Frankrijk een voorstander van de stroomgebiedsbenadering, vraagt Duitsland om monitoring, is Engeland een voorstander van een rapportageplicht en heeft Nederland als stokpaardje het integraal waterbeheer. Deze wensen zijn alle in een zekere vorm in de uiteindelijke richtlijn terug te vinden aldus Bert van Eck van het RIKZ te Middelburg tijdens een vraaggesprek op 29 maart 2000 te Middelburg.

hoofdstuk zes

202

Naast de vier bovengenoemde afspraken zijn nog vele andere internationale overeenkomsten tot stand gekomen over individuele wateren. In hoofdstuk acht wordt nader ingegaan op de verdragen die zijn overeengekomen met betrekking tot de rivier de Rijn. De constructie van de in 1950 opgerichte Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn ofwel de International Rhine Commission (IRC) kan worden beschouwd als één van de verst doorgevoerde vormen van multinationale samenwerking bij grensoverschrijdende rivieren. In 1976 trad ook de EU toe tot de IRC. In deze tijd kwamen verder het Verdrag van Parijs ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land¹⁸ en de Richtlijn gevaarlijke stoffen van de EU¹⁹ tot stand. De Europese Commissie speelde bij de totstandkoming van alle drie de verdragen een katalyserende rol, aldus Dekker & De Villeneuve [1995: 268].

6.2.3 Beginselen van grensoverschrijdend waterbeheer

6.2.3.1 Algemeen

Het juridisch beginsel op basis waarvan de eigendomsverhoudingen met betrekking tot water worden geregeld, verschilt per nationale staat en soms ook per sub-nationale staat²⁰. De drie belangrijkste principes²¹ zijn:

1. de eigenaar van de oever kan het water gebruiken dat er langs of er overheen stroomt (de "riparian rights" uit het Engelse recht);
2. de eerste die zich het water toeëigent, mag het water gebruiken op de wijze die hem goeddunkt (de "prior rights" of "prior appropriation doctrine"²²; uit het

18 Trb. 1975, 29; Samen met het in 1972 afgesloten Verdrag van Oslo ter voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten uit schepen en luchtvaartuigen (Trb. 1972, 62) valt dit sinds 1998 onder de in 1992 opgerichte OS(lo)PAR(ijs)-commissie. Daarnaast speelt het wereldwijd geldende MAR(ine)POL(lution)-verdrag tegen verontreiniging vanaf schepen, ook wel de London Convention genoemd, dat in 1972 werd gesloten (Trb. 1975, 174) een rol bij de ontwikkeling van het internationale regime ter bestrijding van verontreiniging van de zee.

19 76/464, EEG Pb. L1976/129

20 Een voorbeeld van verschillen per sub-nationale staat zijn de Verenigde Staten. De waterrechtsdeskundige William Glodfarb noemt het waterrecht in de VS *fractionalised, disorganised and anything but comprehensive* [National Geographic, 1993: 28]

21 Nollkaemper [1993: 20] wijst terecht op het verschil tussen beginselen, beleid(sdoeleinden) en verplichtingen. Met principes worden hier de uitgangspunten voor de ontwikkeling van regelgeving bedoeld.

22 Deze "wie het eerst komt, die het eerst maalt"-gedachte staat in direct verband met de grote trek naar het Westen van de Verenigde Staten. Het land dat hier nog zonder eigenaar was (indianen kenden geen eigendoms-
internationale ontwikkelingen

recht van de Verenigde Staten);

3. de staat is eigenaar van wateren vanwege het algemeen belang, en kan rechten aan burgers afgeven ("public allocation", die via de Frans-Romaanse recht - o.a. Code Napoléon - bekendheid verwierf).

Het eerste en tweede beginsel, beide afkomstig uit het Engelse taalgebied, garanderen een sterke positie voor de eigenaar van een water. Dit in tegenstelling tot het derde principe, dat het collectief centraal stelt. Het verschil in opvatting over de bevoegdheden van de eigenaar van een water, zijn te herkennen in de uitgangspunten voor de internationale regels ten behoeve van grensoverschrijdende watersystemen. In het algemeen staan daarbij twee internationaalrechtelijke beginselen recht tegenover elkaar [Linnerooth, 1990: 643; Caponera, 1992: 212; Freriks, 1994: 7]:

1. territoriale soevereiniteit: het staat een land vrij naar goeddunken te handelen met betrekking tot de rivieren op haar grondgebied.

2. territoriale integriteit: een staat dient bij alle beslissingen die invloed hebben op andere staten, vooraf bij hen om toestemming te vragen.

Het eerste beginsel, door Savenije & Van der Zaag [1998: 31] het "sovereignty principle" genoemd, is vooral voordelig voor bovenstroomse landen, terwijl het tweede beginsel, door hen aangeduid als het "transboundary principle"²³, primair de benedenstroomse belangen beschermt²⁴.

De meest extreme variant van het beginsel van territoriale soevereiniteit werd geïntroduceerd met de Harmon-doctrine. De doctrine is afkomstig van Judson Harmon, gevolmachtigde van de Verenigde Staten in het overleg met Mexico over de teruglopende instroom van water uit de VS. Volgens zijn verklaring kunnen de VS doen wat ze willen met alle water dat op hun grondgebied aanwezig is [Utton, 1996: 1]. McCaffrey [1997] laat aan de hand van de opstelling van de VS in internationale waterkwesties zien, dat de Harmon-doctrine wellicht werd aangehangen, maar dat deze nooit in internationale verdragen terecht is gekomen²⁵.

rechten) kon worden toegeëigend door de eerste kolonist die aankwam.

23 Het "transboundary principle" betekent volgens Savenije & Van der Zaag [1998: 31] dat *upstream users have a responsibility towards downstream water users and vice versa; this principle is in a sense the extension of the equity and precautionary principles across national borders*.

24 Teclaff [1996: 362, e.v.] spreekt over een Franse (Europese) en een Engelse variant van de riparian rights doctrine. De laatste steunt vooral op territoriale soevereiniteit en de eerste op territoriale integriteit. De Franse versie is gebaseerd op een combinatie van oud Romeins en Middeleeuws recht die zou kunnen worden omschreven als de "hands off-approach". Via de Code Pénal is deze opvatting in een groot deel van Europa ingevoerd. Ze laat meer ruimte voor een collectieve benadering van een watersysteem dan de Engelse versie.

25 Zo gaan de verdragen over de Rio Grande uit 1906 en de St. Milk en St.

hoofdstuk zes

204

Hoewel het voor de hand lijkt te liggen dat de eigendom van water behoort bij de eigenaar van het grondgebied waarbinnen het valt, is minstens evenveel te zeggen voor de suggestie van McCaffrey [1997: 58], om niet uit te gaan van de plaats waar de neerslag valt, maar van de plaats waar deze vandaan komt. In zijn opvatting begint de kringloop van het water bij de verdamping uit de wereldzeeën, en deze vallen niet onder enige staatssoevereiniteit. De regen is dus een "res communis" (geen "res nullius"), wat wil zeggen dat water gemeenschappelijk eigendom is. De uiterste consequentie van deze versie van het solidariteitsbeginsel is dat de neerslag gelijkelijk moet worden verdeeld onder alle volkeren van de aarde.

De tegenpool van de absolute territoriale soevereiniteit uit de Harmon-doctrine is het beginsel dat andere landen geen aanmerkelijke schade mag worden toegebracht vanwege de onaantastbaarheid van hun grondgebied. Bij consequente doorvoering van absolute territoriale integriteit zou dit ertoe kunnen leiden dat een benedenstroomse staat alle activiteiten die in een bovenstroomse staat plaatsvinden en die enig nadeel opleveren kan tegenhouden. Op de bovenstroomse staat rust immers verplichting het grensoverschrijdende water in onveranderde staat te houden. In de praktijk heeft zich een minder vergaande variant ontwikkeld onder de naam principle of "no significant harm". In deze opvatting zijn activiteiten uitsluitend ongeoorloofd als zij benedenstrooms significante schade opleveren.

De twee tegenpolen in beginselen zijn in afgezwakte vorm terug te vinden in het Verdrag van de Verenigde Naties [UN, 1997]. Ten eerste noemt art. 5 lid 2 de mogelijkheid om van het internationale water op het eigen grondgebied gebruik te maken (soevereiniteit). Ten tweede wordt ervan uitgegaan dat samenwerking vereist is in geval zich grensoverschrijdende milieuproblemen voordoen (integriteit). Ofwel: *the right to utilize and the duty to cooperate in the protection and development* [UN, 1997: art. 5, lid 2] (...) *on the basis of sovereign equality, territorial integrity* (...) [UN, 1997: art. 8, lid 1].

In de praktijk heeft zich na een lange geschiedenis van interstatelijk overleg het "equity principle" ontwikkeld [Savenije & Van der Zaag, 1998: 31], een uitvloeisel van het brede principe van "goed nabuurschap". Met betrekking tot grensoverschrijdende rivieren wordt gesproken van "equitable utilization and reasonable use" (...) *requiring the reasonable and equitable sharing of the benefits of the waters of an international drainage basin* (...) [Bourne, 1996: 214]. Dit houdt in dat staten in het stroomgebied gelijke rechten en plichten hebben bij het naar redelijkheid en billijkheid gebruiken van hun gemeenschap-

Marie uit 1909 beide uit van billijk gebruik. De Harmon-doctrine heeft nooit onderdeel uitgemaakt van het internationale recht, maar desalniettemin gaan de opvattingen van enige landen met veel bovenstrooms gebied, zoals Turkije en China, wel sterk deze richting op.

internationale ontwikkelingen

pelijke watersysteem²⁶. Het "beginsel van billijke benutting" wordt in de praktijk algemeen geaccepteerd.

Donkers [1997: 152] onderscheidt nog een vierde beginsel, dat hij het principe van "the community of basin states" noemt: *this strives for the optimal use of water within the basin area of a river. In order to reach this, countries must set aside their national interests and cooperate*. Zo gaat Linnerooth [1990: 643] bijvoorbeeld uit van *drainage basin development*, dat is gebaseerd op wederzijdse samenwerking van alle landen in het stroomgebied. Hoewel dit van bovenstaande beginselen het beste past bij het streefbeeld van interactief watermanagement, schenkt het geen aandacht aan de betekenis van het watersysteem.

6.2.3.2 Equitable utilization and reasonable use

Voor toepassing van het beginsel van "equitable utilization" bestaat volgens Freriks [1994: 8] een groot internationaal draagvlak (zo ook Linnerooth [1990: 643], Bourne [1996: 214] en Donkers [1997]). Dat er grenzen aan het gebruik bestaan, werd voor het eerst juridisch vastgelegd in de Trail-Smelter arbitrage²⁷. Hier werd met betrekking tot een geval van grensoverschrijdende luchtverontreiniging bepaald: "(...) *no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury (...) in or to the territory of another (...)*" [Freriks, 1994: 9; IJC, 1997: 10]²⁸. Het beginsel werd in eerste instantie vooral toegepast in het overleg over waterkwantiteit en bepaalt bijvoorbeeld in de Verenigde Staten de toedeling van waterhoeveelheden tussen staten als "rule of equitable apportionment". Het is een begrip dat volledig is gericht op direct menselijk gebruik, zonder oog te hebben op het belang van het watersysteem. Vanuit de milieubeweging wordt dan ook geijverd

26 Dat "redelijk en billijk gebruik" een moeilijk te operationaliseren begrip is, wordt geïllustreerd door Donkers [1997: 152], die dit beginsel "*limited territorial sovereignty*" noemt. Hij onderscheidt namelijk een niet limitatieve opsomming van maar liefst elf factoren die van invloed zijn op de vraag wat onder dit concept zou worden verstaan.

27 De Verenigde Staten lijden in de jaren twintig ernstige schade door luchtverontreiniging veroorzaakt door een fabriek in het Canadese plaatsje Trail (British Columbia). Op basis van wetenschappelijk en technisch advies werd de beslissing genomen de emissies terug te dringen en de schade te compenseren [IJC, 1997: 10].

28 In 1988 bevestigde de Nederlandse Hoge Raad deze leer in de zaak tussen de Westlandse tuinders en de Franse Kalimijnen (met betrekking tot geleden schade door de eersten als gevolg van zoutlozingen in de Rijn van de laatste (HR 23 september 1988, TMA 1989, 12). Een benedenstroomse gebruiker van rivierwater mag erop vertrouwen dat het water niet bovenmatig wordt verontreinigd door een bovenstroomse lozer [Wessel, 1996: 362].

voor het principe dat het toebrengen van significante schade aan het ecosysteem uitsluit (het genoemde "no significant harm"). Dit zou echter in bestaande situaties vooral in waterkwantiteitsaangelegenheden kunnen leiden tot het handhaven van ongelijke verdelingsleutels. Volledige doorvoering van het beginsel is in de praktijk niet reëel, omdat bijna ieder gebruik een bepaalde vorm van schade met zich meebrengt. Toch werd *the obligation not to cause significant harm* opgenomen in eerdergenoemd VN-verdrag [VN, 1997, art. 7]. De subjectiviteit die de bepaling van significante schade in zich heeft, wordt gerelativeerd door het zorgvuldigheidsbeginsel ("due diligence"); het is geen resultaatsverplichting maar een inspanningsverplichting, gebaseerd op de zorg die redelijkerwijs mag worden verwacht.

Gezien het belang van duurzame ontwikkeling lijkt het beter een nieuw beginsel te accepteren dat ervan uitgaat dat op lange termijn geen schade aan de betekenis van het watersysteem mag worden veroorzaakt. Hierbij kan het type schade dat wordt geleden naar relevantie worden verdeeld in schade aan eerste orde-functies en tweede orde-functies. Voor de eerste orde, bestaande uit functies die het watersysteem zelf in stand houden, zou "no significant harm" moeten gelden en voor de tweede categorie (waaronder waterverdeling) het beginsel van "equitable utilization". In feite wordt hierbij uitgegaan van wat men het duurzaamheidsbeginsel zou kunnen noemen. Geen ingrepen zijn toegestaan indien de erdoor veroorzaakte schade inbreuk maakt op de duurzaamheid van het watersysteem. In het Verdrag van Amsterdam van de Europese Unie [EU, 1997] wordt in artikel 2 ook reeds gesproken van het *principle of sustainable development*. Dit houdt in "no harm to sustainability" of het "sustainability principle".

Naast algemeen juridisch geaccepteerde beginselen bevatten de verschillende internationale documenten vaak nog een aantal andere principes en uitgangspunten waarmee in het internationale waterbeheer rekening wordt gehouden²⁹. Veel verdragen noemen terecht het beginsel van "goed vertrouwen" als uitgangspunt. Het heeft betrekking op de houding ten opzichte van andere staten, die vrij dient te zijn van wantrouwen. Maar ook los van de interstatelijke verhoudingen zijn diverse andere uitgangspunten naar voren gekomen die een zeker belang vertegenwoordigen voor de institutionalisering van grensoverschrijdend waterbeheer.

6.2.2.3 Inventarisatie uitgangspunten

Een goed beeld van de stand van zaken rond uitgangspunten en principes in de internationale verhoudingen biedt Agenda 21 [UNCED, 1992a]. In honder-

29 Savenije & Van der Zaag [1998: 31] leggen bij grensoverschrijdende wateren de nadruk op de principes sovereignty (een recht), transboundary (een plicht), equity (gelijkheid), intergeneration (duurzaamheid in de tijd), water-as-economic-good, polluter pays en het precautionary principle.

den pagina's passeert een wel zeer uitgebreide keur aan geboden en richtlijnen de revue. In hoofdstuk 18, over waterbeheer, komen voorbeelden naar voren als de integratie van planning, delegatie naar het laagst passende overheidsniveau (ook wel het subsidiariteitsbeginsel genoemd), kostentoerekening aan gebruikers, "de vervuiler betaalt", een preventieve aanpak, bestrijding aan de bron, het "voorzorgsbeginsel" en inzet van de best uitvoerbare en beschikbare technieken [UNCED, 1992a: 381 e.v.]. Het samenwerkingsvereiste wordt voorzichtig omschreven; met betrekking tot grensoverschrijdende wateren *kan samenwerking (...) wenselijk zijn (...), met inachtneming van de belangen van alle betrokken oeverstaten* [UNCED, 1992a: 382]. Andere maatregelen variëren van algemene opdrachten als "het beschermen van water", "sanering van vervuiling" of "het houden van toezicht" tot specifieke eisen als "toepassing van milieu-effectrapportages en van geografische informatiesystemen". De beginselen zoals opgenomen in Agenda 21 zijn juridisch niet afdwingbaar.

De belangrijkste juridische verankering van beginselen in het waterbeheer heeft plaatsgevonden in het ECE-rivierenverdrag van Helsinki. Doordat een groot aantal landen overging tot ratificatie, hebben beginselen uit dit verdrag voor partijen ook in internationale zin een formeel-juridische betekenis verkregen. Voor de ECE-landen geldt: *There is agreement on the application of the precautionary principle, the polluter pays principle, and the principle of sustainable water management as the major guiding principles for cooperation on transboundary waters* [ECE, 1996: iii]. Ook het beginsel van *rational use of water* is ontwikkeld in ECE-verband. Het houdt in dat water alleen op een "rationele" wijze mag worden gebruikt [Enderlein, 1994: 26].

Het subsidiariteitsbeginsel, *a central organisation (e.g. de EC) should only intervene when the lower organisations (national, regional, local) are not able to develop the management*, wordt volgens Van Dam [1993: 229] door de meeste waterspecialisten onderschreven. Voor het waterbeheer vertalen Savenije & Van der Zaag [1998: 45] het in *Think basin-wide, act watershed specific*. Hoewel het niet letterlijk wordt genoemd in het ECE-verdrag, is het wel vanuit een dergelijke opvatting geschreven. Ook het Verdrag van de UN [1997] gaat uit van het subsidiariteitsbeginsel, door op verschillende plaatsen de zinsnede "*individually and, where appropriate, jointly*" te vermelden³⁰. De grootste waarde van het beginsel is dat het in internationale verhoudingen tegenwicht kan bieden aan de gevaren van een overdaad aan centralisatie. Soms wordt wel gesproken van het decentralisatiebeginsel [Verhallen & Korver-Alzerda, 1996: 247]: taken en verantwoordelijkheden worden zoveel mogelijk doorgeschoven naar het laagste operationele niveau. Het voorkomt logge lichamen die op grote afstand van de werkelijkheid met een te veel aan details bezig zijn. Daarbij werkt het subsidiariteitsbeginsel overigens twee kanten op.

30 Onder meer te vinden in de artikelen 20, 21, 23, 25 en 27 van het VN-verdrag [UN, 1997]. De artikelen hebben vooral betrekking op de onderwerpen waar het management van een grensoverschrijdend water zich op dient te richten.

Zo kan bijvoorbeeld via het EU-niveau een effectievere aanpak plaatsvinden van het diffuse bronnenprobleem dan op het niveau van stroomgebieden³¹.

Vervolgens bestaat in veel overeenkomsten de verplichting een systeem in werking te hebben dat vooraf omschreven procedures bevat voor het geval zich calamiteiten (dreigen) voor (te) doen. Hoewel deze eis aan de oeverstaten moeilijk als een juridisch beginsel kan worden gezien, is de noodzaak van een alarmeringssysteem wel van groot belang voor duurzaam waterbeheer.

Hetzelfde geldt voor een conflictenregeling voor gevallen waarin zich onenigheid voordoet tussen oeverstaten. Door Durth [1996] wordt de uitschakeling van de tegenstelling in bovenstroomse en benedenstroomse belangen zelfs als belangrijkste succes van internationaal waterbeheer beschouwd. Het gaat er in de eerste plaats om een procedure vast te leggen, een vast rechtscollege is volgens hem niet noodzakelijk. Arbitrage door deskundigen die de partijen zelf uitkiezen kan bijvoorbeeld goed in deze functie voorzien. Zeker als eenheid in hoogste beroepslichaam kan worden bereikt, behoort een gezaghebbend systeem van arbitrage tot te mogelijkheden. Dit zou zich ook zou kunnen uitstrekken tot conflicten tussen belangengroepen. Weiss [1995] acht het noodzakelijk om ook op dit terrein juridische regels en arbitrage te ontwikkelen, in het bijzonder bij verdelingskwesties over het water. Smits [1999: 28], en ook Santbergen [1999: 49] pleiten voor de formalisering van een internationaal watertribunaal dat kan beslissen in conflicten tussen staten, eventueel zou dit kunnen worden aangehangen bij het Internationaal Gerechtshof van de Verenigde Naties.

Het voorzorgsprincipe, "precautionary principle" of "Vorsorgeprinzip", houdt in de meest vergaande vorm in dat bij onzekerheid van negatieve effecten voor het milieu de betreffende activiteit geen doorgang heeft. Het is een reactie op het klassieke idee dat alleen indien de schadelijke effecten wetenschappelijk bewezen kunnen worden een rem op activiteiten mogelijk is. Over de reikwijdte van het principe bestaan verschillende opvattingen. Een minder vergaande formulering in de uit 1990 stammende Verklaring van Bergen³² luidt: *Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation* [Freestone & Hey, 1996: 9]. In deze versie is het voorzorgsbeginsel momenteel *so widely accepted in international and increasingly in national instruments that few*

31 De Villeneuve [1996b: 251] ziet een belangrijke rol voor de Europese Commissie als beoordelaar van rapportages en programma's uit de stroomgebieden en als facilitator en probleemoplosser in een positie als schakel tussen stroomgebieden.

32 Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, United Nations Economic Commission for Europe and the Commission for Environment of the European Community, May 1990.

would seek to deny its importance [Freestone & Hey, 1996: 249]. Het beginsel kreeg veel aandacht bij de actieplannen die door de ministers voor de Noordzee werden opgesteld in 1987 (Londen) en 1990 (Den Haag) en heeft in 1992 een plaats gekregen in het Verdrag van Helsinki [ECE, 1992]. Het is verder in verschillende betekenissen in diverse internationale verdragen opgenomen³³.

Het preventiebeginsel en het beginsel van prioriteit van bronaanpak liggen sterk in elkaars verlengde. Het gaat in beide gevallen om het zoveel mogelijk voorkomen dat zich problemen (meestal met betrekking tot de waterkwaliteit) voordoen. Ook het principe van toepassing van techniek waarmee de laagst mogelijke milieuverstoring kan worden bereikt (As Low As Reasonably Achievable; ALARA), heeft hierop betrekking. Het verplicht de toepassing van de technieken die het beste in staat zijn de ongewenste effecten te bestrijden. De ECE [1992: art. 3, lid 1c]³⁴ en de EU [1997: art 2, lid 35] spreken over Best Beschikbare Technieken, de laatste ook over "beste milieupraktijken" [EU, 1997: art. 12, lid 2c]. De benaming BAT(NEEC), Best Available Techniques (Not Entailing Excessive Costs), heeft internationale bekendheid gekregen. Naast technische beschikbaarheid speelt de economische haalbaarheid van invoering hierbij mede een rol.

Het beginsel "de vervuiler betaalt", het "polluter pays principle", betreft de toerekening van kosten die vervuilers aan het milieu toebrengen. Vooral in OESO-verband heeft het veel aandacht gekregen [De Villeneuve, 1996: 10]. Het werd opgenomen in de aanbeveling van de Raad van de EG van 3 maart 1975 (Pb.L '75/194). Door de ECE [1992] werd het overgenomen [Enderlein, 1994: 26]³⁵. Voor wat betreft de mate waarin de vervuiler voor de kosten moet opdraaien, bestaan verschillende opvattingen. De minst vergaande is dat uitsluitend een bijdrage in de zuiveringskosten gevraagd wordt. Een verdergaande opvatting gaat ervan uit, dat ook de door anderen (bijvoorbeeld de overheid), gemaakte kosten van milieumaatregelen moeten worden omgeslagen. In de meest vergaande opvatting dient alle schade die aan het milieu wordt toegebracht te worden omgezet in financiële eenheden die voor rekening moeten komen van de vervuiler. De vraag hoever de toerekening zich uitstrekt komt ook aan de orde bij milieu-aansprakelijkheid. Van (milieu)aansprakelijkheid bestaan een interstatelijke en een privaatrechtelijke variant. De algemene tendens gaat daarbij uit naar risico-aansprakelijkheid, ofwel aansprakelijkheid

33 Een opsomming geven Freestone & Hey [1996: 5 e.v.].

34 Art. 3, lid 1d. stelt dat zelfs nog schonere technologie ingezet dient te worden als de kwaliteit van het ontvangende water dat vereist. Annex I definieert Best Available Technology, Annex II geeft richtlijnen voor Best Environmental Practices.

35 zowel het "precautionary principle" als het "polluter pays principle" zijn opgenomen in de richtlijnen die de ECE [1993: 1] voor implementatie van de afspraken heeft opgesteld.

voor eigendommen, ongeacht schuld of verwijtbaarheid. Deze "strict liability" is in internationale verdragen overigens steeds aan limieten gebonden. Zowel het "polluter pays principle" als het beginsel van milieu-aansprakelijkheid gaan ervan uit dat de veroorzaker zal moeten betalen voor de kosten. Omdat het ook kan gaan om milieuschade die niet het resultaat is van verontreiniging (bijvoorbeeld door uitputting of aantasting) is het zuiverder te spreken van het "het veroorzakingsbeginsel". Uitgangspunt is steeds dat degene die schade aan het milieu veroorzaakt, ook dient op te draaien voor de kosten.

Onder het "veroorzakingsbeginsel" valt ook het complement van "de vervuiler betaalt", het "gebruiker betaalt-beginsel". Het gaat ervan uit dat gebruikers de kosten dienen te dragen van de voordelen die zij genieten. In het verlengde hiervan spreken Savenije & Van der Zaag [1998: 3] met betrekking tot watersystemen van het "water-as-an-economic-good-principle". *Volledige kostentegwinning* is onder meer te vinden in Kaderrichtlijn van de EU [1997: art. 12]. Abu-Zeid [1998: 14] spreekt van de noodzaak tot *valuation of water*³⁶. Economisering van de watersector ondervindt veel aanhang, met name onder voorstanders van meer marktwerking in de watersector. Tegen deze opvattingen wordt ingebracht dat "vermarkting" kan leiden tot uitsluiting van financieel minder draagkrachtigen en tot stijgende prijzen om aandeelhouders te bevoordelen. De kritiek op in het bijzonder de privatisering van de drinkwatersector, onder meer verwoord door Petrella [1999], is daarom op een aantal punten zeker terecht. Het doet evenwel niet af aan de noodzaak water op zijn werkelijke waarde te schatten.

Een aantal van de genoemde beginselen heeft een verankering gekregen in de belangrijkste Europese regelgeving (art. 130R, lid 1 tot en met 5 van het EEG-verdrag)³⁷. Belangrijke beginselen bij zaken waarin het milieu geschaad kan worden, zijn preventief handelen, bestrijding bij voorkeur aan de bron en de twee varianten van het veroorzakingsbeginsel (in het bijzonder "de vervuiler betaalt"): 130R lid 2. In 130R lid 3 vervolgens wordt aangegeven dat bij het beschermen van het milieu de stand der techniek uitgangspunt moet zijn. Regionale omstandigheden en het belang van de EU als geheel kunnen hier inbreuk op maken. Verder geldt het "subsidiariteitsbeginsel" (130R, lid 4). Belangrijk is ook dat lidstaten verder mogen gaan bij het doorvoeren van milieumaatregelen dan op basis van gemeenschapsregels is voorgeschreven (art. 130T). Bij het Verdrag van Maastricht van 1992 werden het voorzorgsbeginsel en het duurzaamheids criterium aan de beginselen toegevoegd³⁸. In de

36 Het in Nederland van oudsher geldende "wie betaalt, bepaalt", resulterende in de trits "belang-betaling-zeggenschap" heeft internationaal veel minder aandacht gekregen.

37 Trb. 1986, 63; Trb. 1987, 118

38 In Nederland wordt gewerkt aan de codificatie van beginselen van milieurecht in de Wet Milieubeheer, zoals bijvoorbeeld het voorzorgsprincipe en het preventiebeginsel.

Kaderrichtlijn Waterbeleid van de EU is een nadere uitwerking van de beginselen gegeven voor zover ze van toepassing zijn op het waterbeheer.

De invloed van bovenomschreven beginselen op de institutionele vormgeving van het internationaal beheer van stroomgebieden is aanzienlijk³⁹. Zij hebben hun weerslag op alle institutionele kernarrangementen (organisatie, beleid, middelen en sturing). In de onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de belangrijkste beginselen uit de vier genoemde documenten. Per beginsel zijn de artikelnummers weergegeven van het betreffende document waarin ze zijn opgenomen.

UITGANGSPUNTEN VAN WATERBEHEER⁴⁰	1. Rio [UNCED, 1992a]	2. ECE [1992]	3. UN [1997]	4. EU [1997]
ORGANISATIE				
Subsidiariteitsbeginsel	18.19 (A);			3 ^b (E) Ov. 11 (K)
Alarmsysteem	18 (V)	14	28	19 (K)
Conflictenregeling		22	33	15 (K)
BELEID (Redelijk en billijk gebruik)	2 (V)	1 ^{2c}	5,6	
Vorzorgsprincipe	18.40 (A); 15 (V)	2 ^{5a}		130R ² (E)
Preventiebeginsel en prioriteit van bronaanpak	18.35, 18.37, 18.40 (A)	3	(21)	13 (K); 130R ² (E) Ov. 12 (K)
Best Beschikbare Technieken	18.40 (A)	17,3		2 ³⁵ (K)
MIDDELEN (veroorzakingsbeginsel)				
De Gebruiker Betaalt	18.8, 18.16 (A); 15, 16 (V)			2 ³³ (K) 12 (K)
De Vervuiler Betaalt	13, 16 (V); 18.40 (A)	2 ^{5b}		130S ⁵ , 130R ² (E) Ov. 32 (K)

39 Wanneer beginselen juridisch worden erkend, verkrijgen ze een belangrijke functie als richtlijn voor regelgeving. Dat geldt grofweg voor drie terreinen: de totstandkoming van wetten en verdragen, de beslissingen van rechters en de toetsing van nationale regels.

40 "A" verwijst naar Agenda 21 (sub A-C, over waterreserves), "V" naar de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling; "K" verwijst naar de Kaderrichtlijn Water, "Ov." naar de Overwegingen bij invoering van de richtlijn en "E" naar het EEG-verdrag.

hoofdstuk zes

212

Figuur 6.3; uitgangspunten voor waterbeheer in internationale documenten (de cijfers verwijzen naar de artikelen of hoofdstukken van de betreffende documenten).

Een aantal uitgangspunten is in deze inventarisatie niet opgenomen. Ten eerste betreft dat de vier basiscomponenten (integratie, duurzaamheid, stroomgebiedsbenadering en interactie) die in het vervolg specifieke aandacht krijgen. Een voorbeeld is het "intergenerational principle", dat als uitvloeisel van het streven naar duurzame ontwikkeling kan worden beschouwd. Het heeft inmiddels een plaats gekregen tussen de breed gedragen juridisch relevante beginselen. Duurzaamheid is opgenomen in het Verdrag van Helsinki [ECE, 1992: art. 2, lid 5c] en het Verdrag over internationale waterlopen van de UN [1997: art. 5, lid 1; art. 6, lid 1b]. Saeijs & Teeuwen [1999: 12] noemen duurzaamheid en de daaraan gerelateerde uitgangspunten "veerkracht" (van ecosystemen), "voorzorg"(sprincipe) en "compensatie" (van ecologische schade) als beginselen die nodig juridisch verankerd zouden moeten worden. Omdat duurzaamheid eerder als basiscomponent van het streefbeeld interactief watermanagement werd aangemerkt, wordt aan de internationale dimensie ervan in het vervolg nadere aandacht besteed.

Een tweede groep beginselen die niet is opgenomen in bovenstaande inventarisatie hebben een meer algemeen karakter, zoals bijvoorbeeld de verplichting tot internationale samenwerking die in verschillende verdragen wordt genoemd en het beginsel van reciprociteit uit (artikel 26 en 10 van) het ECE-verdrag (gelijkwaardigheid van betrekkingen tussen staten). Milieuverdragen baseren zich ook nogal eens op het "stand still beginsel". Omdat de combinatie van preventie- en voorzorgsbeginsel veel verder gaat, wordt aan dit beginsel geen speciale aandacht geschonken.

Een derde groep van niet genoemde beginselen is niet opgenomen omdat ze een meer algemeen karakter hebben. Zij zijn niet direct met waterbeheer verbonden of hebben hoofdzakelijk een operationeel karakter. Voorbeelden zijn de verplichte ontwikkeling van kwaliteitseisen en emissienormen, het verbod tot verplaatsing van het probleem en de verplichting tot natuurcompensatie⁴¹.

41 Natuurcompensatie wil zeggen dat als zich ten gevolge van een menselijke ingreep schade aan de natuur voordoet, dit elders dient te worden gecompenseerd.

6.3 Basiscomponenten in een internationale context

6.3.1 Algemeen

Naast een overzicht van de uitgangspunten die zijn opgenomen in internationale afspraken is het voor de ontwikkeling van een streefbeeld waterbeheer van belang na te gaan of de basiscomponenten ook zijn vertegenwoordigd. In hoofdstuk vier werden de vier basiscomponenten van interactief watermanagement onderscheiden. Twee kwamen voort uit de integrale opvatting van waterbeheer, te weten "integratie" en "duurzaamheid", en twee uit de interactieve benadering, te weten de "stroomgebiedsbenadering" en "interactie".

6.3.2 Integratie

Integratie in het waterbeheer heeft betrekking op het watersysteem (oppervlaktewater/grondwater, kwantiteit/kwaliteit en waterbeleid/aanpalende beleids-terreinen) en het maatschappelijk systeem (alle bij het watersysteem betrokken belangen). De term "integratie" werd in dit verband reeds gehanteerd in de jaren vijftig, toen een panel van experts voor de Verenigde Naties een inventarisatie van de afspraken rond 166 internationale rivieren publiceerde, onder de titel "Integrated River Basin Development".

De integrale aanpak in het waterbeheer kwam echter voor het eerst in 1977 in internationaal verband in de aandacht te staan op de United Nations Water Conferentie in Mar del Plata [UN, 1977]. De noodzaak van "integrated water management plans" voor het gehele "catchment area" werd hier opgenomen in een actieplan. Ze werden in VN-verband bevestigd in het "Dublin Statement on water and sustainable development" [Dublin Conferentie, 1992]. De inhoud betreft zowel oppervlakte- als grondwater en verbindt sociale en economische aspecten met ecosystemen op water en land (aldus ook Delli Pedrolì [1998: 3] en Abu-Zeid [1998: 14]). In Rio de Janeiro [UNCED, 1992a] werd vervolgens expliciet vastgelegd dat de integratie zowel onderdelen uit het watersysteem als onderdelen uit het maatschappelijk systeem betreft. Agenda 21 besteedt in hoofdstuk 18 expliciet aandacht aan de *bescherming van de kwaliteit en kwantiteit van zoetwaterreserves: toepassing van geïntegreerde benaderingen voor de ontwikkeling, het beheer en het gebruik van waterreserves*. Erkend wordt dat zoetwaterreserves onderdeel uitmaken van de hydrologische kringloop, en dat droogtes en overstromingen daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. In de conventie van de UN [1997] over internationale waterlopen wordt de integrale watersysteemopvatting in zekere mate geïmpliceerd in de keuze voor een "watercourse": *a system of surface waters and groundwaters*. Bij de ECE [1992] beperkt het begrip "transboundary waters" zich tot de integratie van oppervlakte- en grondwater.

In de meeste landen van de EU is de integratiegedachte in het waterbeheer inmiddels wijd verspreid. In hoofdstuk vier bleek dit in Nederland zowel te

gelden voor Rijkswaterstaat als voor de waterschappen. Verder voeren bijvoorbeeld in Duitsland de Bondsstaten eveneens een geïntegreerd waterkwaliteits- en -kwantiteitsbeheer. In Frankrijk geldt een geïntegreerd beleid in de "bassins de l'eau"⁴² en bovendien geldt in dit land één integrale waterwet. In Engeland zijn kwaliteits- en kwantiteitsaspecten geïntegreerd in het beleid van het Environmental Agency, dat zich ook met niet-watergebonden thema's bezighoudt.

Integratie past ook in het standpunt van de Europese Commissie [EU, 1997]. De Ontwerp Kaderrichtlijn Waterreserves moet de bestaande richtlijnen op het gebied van het waterbeheer⁴³ integreren. Hoewel de richtlijn zich vooral lijkt te richten op waterkwaliteitsbeheer, wordt expliciet vermeld dat integratie is vereist tussen:

- *water quantity issues and water quality issues,*
- *surface water management and groundwater management,*
- *water use and environmental protection,*
- *control of pollution through emission controls and through quality objectives,*
- and, not least,*
- *water policy and other policies.*

De eerste vorm van integratie waar de EU zich op zegt te richten, tussen waterkwaliteit en -kwantiteit, lijkt het meest logische uitvloeisel van de watersysteemgedachte. Opmerkelijk is daarom dat in het op veel plaatsen zo progressieve ECE-verdrag van Helsinki uit 1992, bijna twintig jaar na Mar del Plata, geen expliciete aandacht wordt geschonken aan de integratie vanuit het oogpunt van het watersysteem. Kwaliteits- en kwantiteitsaspecten konden mede hierdoor in de Maasverdragen in twee afzonderlijke verdragen worden geregeld. Dit betekent dat deze rivier in elk geval in formele zin, niet integraal wordt beheerd⁴⁴.

Ook het tweede door de EU word genoemde terrein van integratie, oppervlakte-

42 Vergelijkbare regelingen zijn te vinden in Italië en Spanje.

43 Tot de waterrichtlijnen van de Europese Unie worden gerekend: De Richtlijn water bestemd voor de produktie van drinkwater (75/440), zwembadwater (76/160), gevaarlijke stoffen (76/464), viswater (78/659), schelpdierwater (79/923), grondwater (80/68), consumptie van drinkwater (80/778), behandeling stedelijk afvalwater (91, 271), en nitraten (91/676). Onder gevaarlijke stoffen valt een groot aantal dochterrichtlijnen. Verder zijn drie brede richtlijnen over de stof titaandioxyde tot stand gekomen.

44 Volgens Bouman [1996: 166] hangt hier veel af van de wijze van implementatie, want de omschreven doeleinden van de Maasverdragen impliceren wel een integrale kijk op het water. Ook kan worden vastgesteld dat, hoewel de Conventie van Helsinki geen expliciete aandacht geeft aan waterkwantiteit, dit wel impliciet wordt meegenomen via het begrip "transboundary impact" van art. 1² [Bouman, 1996: 165].

en grondwater, is een logisch gevolg van de watersysteemgedachte. Beide verschijningsvormen van water zijn sterk met elkaar verbonden, en het beleid in de ene sector kan dat in de andere volkomen teniet doen. Goede voorbeelden van de verbondenheid zijn de relatie tussen infiltratie van oppervlaktewater en de grondwaterstand en tussen grondwateronttrekking (en diensengevolge kwelvermindering) en ecologische diversiteit in het oppervlaktewater.

Voor het laatste voorbeeld maakt ook duidelijk dat waterbeheer sterk verbonden is met het derde object van het integratiestreven van de EU, te weten milieu- en natuurbeleid. Integratie van tenminste de milieu-aspecten van waterbeheer en het overige waterbeheer is binnen veel landen gerealiseerd, vergelijk bijvoorbeeld de Environmental Agency (Engeland) en de integrale milieuvergunning (België).

De vierde vorm van integratie die door de EU wordt genoemd, van emissie- en immissienormen, wordt meestal niet afzonderlijk als doelstelling van integraal waterbeheer genoemd. Niettemin vormt het baseren van de emissie-eisen op de gewenste milieukwaliteit welhaast een voorwaarde voor succes van waterkwaliteitsbeleid.

Het vijfde en laatste gebied waar integratie volgens de EU is vereist, heeft betrekking op het maatschappelijk systeem. Integratie van beleidssectoren staat zeker internationaal nog niet zo sterk in de belangstelling⁴⁵. De reden hiervoor moet vooral worden gezocht in de complicaties die het toelaten van andere beleidsactoren in de besluitvorming over waterbeheersonderwerpen heeft voor de positie van waterbeherende instanties en omgekeerd in de terughoudendheid om het watersysteem een voorwaardescheppende positie te laten innemen binnen de andere beleidssectoren.

In feite vormt de integrale beleidsopvatting op stroomgebiedsniveau een implicatie van de watersysteemopvatting. Immers, voor de meeste relevante aspecten van een watersysteem is afzonderlijk beleid tot stand gekomen, terwijl alleen integratie hiervan werkelijk kan leiden tot adequate beleidsafwegingen. Hoewel deze opvatting steun lijkt te krijgen in bijna alle internationale overeenkomsten, is het zeker in grensoverschrijdende watersystemen nog nauwelijks in praktijk gebracht.

45 In het Grote Meren gebied (Great Lakes) van Noord-Amerika werd reeds aan het begin van de jaren zeventig een vergaande vorm van integraal beleid en participatie van maatschappelijke actoren tot stand gebracht om de zeer ernstige verontreiniging in dit gebied te kunnen aanpakken. In hoofdstuk acht wordt hier verder op ingegaan.

6.3.3 Duurzaamheid

De antropocentrische betekenis die de WCED [1987] aan het duurzaamheidsbegrip verleende, is in de Dublin Conferentie [1992] weer opgepakt en vervolgens in Agenda 21 [UNCED, 1992a] nader uitgewerkt. Sociale en economische aspecten worden ook ten behoeve van het waterbeheer expliciet van toepassing verklaard. Bij de planvorming dienen waterbeheerders uit te gaan van (...) *de behoeften van de gemeenschap en prioriteiten binnen het kader van het nationale beleid voor economische ontwikkeling*. Een andere doelstelling is *Het ontwerpen, uitvoeren en beoordelen van projecten en programma's die zowel economisch doelmatig als maatschappelijk relevant zijn* (...) [UNCED, 1992a: 383]. En verder (...) *er moet rekening gehouden worden met milieu-overwegingen en economische en maatschappelijke overwegingen die uitgaan van het duurzaamheidsprincipe; er moet rekening gehouden worden met de behoeften van alle gebruikers* (...) [UNCED, 1992a: 387].

Als algemene doelstelling geldt volgens Agenda 21 dat *toereikende hoeveelheden water van goede kwaliteit voor de gehele bevolking van deze planeet beschikbaar moeten blijven, en om tegelijk de hydrologische, biologische en chemische functies van ecosystemen te beschermen, menselijke activiteiten aan te passen aan de capaciteitsgrenzen van de natuur en overbrengers van ziekten die met water verband houden te bestrijden*. Centraal staat dat activiteiten worden aanbevolen die leiden tot *Het optimaal bestemmen van waterreserves, gegeven de fysieke en sociaal-economische beperkingen* [UNCED, 1992a: 385].

Ook de Verklaring van Rio de Janeiro [UNCED, 1992b: beginsel 1], de ECE [1992: 2, lid 5^c], de EU [1997: art. 1^b] en de UN [1997: art. 5¹ en 24, lid 2^a] onderschrijven duurzaamheid als doel van waterbeheer. Maar, zo stelt de UN [1997:iii]: *In recent decades, the needs and benefits of cooperation on the protection on sustainable use of transboundary waters have gained wide recognition among countries. However, cooperation in regard to various waters was based on differing underlying principles*. Deze formulering brengt een opmerkelijke modificatie aan op het begrip duurzaamheid, doordat wordt gesproken van "duurzaam gebruik" ("sustainable use" en "sustainable utilization"). In deze antropocentrische betekenis is het te begrijpen dat het duurzaamheidsdoel zowel nationaal als internationaal praktisch algemeen wordt onderschreven. De grootste waarde ligt echter niet in het doel van het duurzaamheidsbegrip, maar in de geheel nieuwe wijze van denken die het begrip met zich meebracht. In woorden van Delli Pedrolì [1998:3]: *it will draw development and ecological interests into a dialogue to create shared long-term visions of what the future ought to be. This search through dialogue requires a new understanding of earth and life as an organic unity. (...) river basins are some of the best venues for sustainable dialogue*. Het concept interactief watermanagement biedt ruime mogelijkheden om deze nieuwe manier van denken bij riviersystemen te concretiseren.

Duurzaamheid wordt op nationaal niveau in de meeste Europese staten omarmd. In Nederland is in bijna alle nota's die verband houden met milieu-aspecten het duurzaamheidsdoel in het beleid opgenomen. Onder meer via het communautaire beleid is duurzaamheid ook in de andere Europese landen in het nationale beleid vastgelegd. Zoals ter sprake kwam wordt het begrip op internationaal niveau breed uitgedragen in een betekenis die betrekking heeft op een breed aantal aspecten: milieu, termijn, schaal en sociale en economische eisen. Operationalisering is echter, zeker in internationale riviersystemen, goeddeels afwezig.

6.3.4 Stroomgebied

Eén van de aanbevelingen van de Mar del Plata Water Conferentie van de UN [1977] luidde *Consider as a matter of urgency and importance the establishment and strengthening of river basin authorities*. Vijftien jaar later, werd op de Conferentie van Dublin [UN, 1992] nog eens vastgesteld dat het "river basin" moet worden beschouwd als de meest geëigende eenheid voor *planning, management, ecosystem protection and resolution of conflicts*. "Agenda 21" concludeert onomwonden: *Geïntegreerd beheer van waterreserves, met inbegrip van de integratie van land- en wateraspecten, dient op het niveau van het stroomgebied of een onderdeel daarvan te worden uitgevoerd* [UNCED, 1992a: 383] en de EU [1997] noemt een onderdeel van een stroomgebied de "fundamentele en natuurlijke eenheid" voor het waterbeheer. Deze noodzaak wordt inmiddels in toenemende mate in daden omgezet; in de woorden van Wessel [1996: 18]: *De praktijk toont aan dat samenwerking rond riviersystemen zich verbreedt tot gehele stroomgebieden*.

Op nationaal niveau werd de stroomgebiedsbenadering al veel eerder ingevoerd. Napoléon deelde in Frankrijk de bestuurlijke grenzen van arrondissementen in aan de hand van rivierbekkens. Voor het waterbeheer functioneren hier sinds 1964 (toen de Loi sur l'Eau in werking trad) voor zes groepen stroomgebieden Agences de Bassin, sinds 1992 Agences de l'Eau geheten. Deze houden zich primair bezig met de grote lijnen op een strategisch niveau (planning en macromanagement), maar kunnen ook heffingen voor wateronttrekking en verontreiniging opleggen, subsidies voor sanering geven en zelf aan zuivering doen [World Bank, 1993: 46]⁴⁶. De Agences de l'Eau worden elk

46 Op het budget voor de waterbeheerders dat met de heffingen wordt opgebracht hebben de Agences de l'eau geen invloed. Dat wordt vastgesteld door de prefect van het betreffende gebied. Ook ontbreken bij de Agences de bevoegdheden tot het afdwingen van wetten of vergunningen.

ondersteund door comités van 60 tot 110 vertegenwoordigers van lokale autoriteiten (ongeveer 50%), nationale autoriteiten (25%) en associaties van burgers en gebruikersorganisaties (ongeveer 25%). Op dit niveau wordt per gebied een centraal ontwikkelings- en managementplan opgesteld, waaraan de waterbeheerders zich moeten houden. Mede aan de hand hiervan maken lokale waterbeheerders voor hun gebied plannen⁴⁷ [Mostert, 1998: 26]. Voor de bassins zijn afspraken met de gebruikersgroepen opgenomen in de zogenaamde "Livres Blancs" waarin wordt vastgesteld hoe in de komende twintig jaar aan de wensen van de gebruikersgroepen gaat worden voldaan. Een bijzondere positie nemen sinds het begin van de jaren tachtig de zogenaamde "contrats de rivières" in. Dit zijn vrijwillig tot stand gekomen afspraken tussen overheid en belangengroepen met geïntegreerde afspraken over technische en maatschappelijke aspecten [Saeijs & Turkstra, 1992: 389]. Ook in Wallonië zijn deze riviercontracten ingevoerd, onder meer ten behoeve van de Maas, waarbij de milieugroep "Inter Environnement Wallonie" één van de partijen was. Overigens is op waterschapsniveau in Nederland een model tot stand gekomen onder de naam functie-akkoord, dat vergelijkbare trekken heeft.

In Spanje en Italië is de organisatie van het waterbeheer in grote lijnen vergelijkbaar met die van Frankrijk. In Spanje bestaan de zogenaamde Hydrografische Confederaties. De plannen van de Italiaanse stroomgebiedsautoriteiten zijn wettelijk boven territoriale en administratieve plannen geplaatst. In Portugal is geen sprake van een indeling van organisaties naar stroomgebied, maar wel van stroomgebiedsgewijze planning. Sinds 1994 is het Directoraat voor het Milieu verantwoordelijk voor de nationale plannen die voor de 11 nationale rivierstroomgebieden zijn opgesteld. Via adviserende Rivierstroomgebiedsraden hebben ook NGO's de mogelijkheid te participeren in het proces dat leidt tot integrale stroomgebiedsplannen. Voor de vier internationale stroomgebieden is het nationale waterinstituut verantwoordelijk.

In Vlaanderen zijn integrale bekkencomité's op het niveau van de stroomgebieden van kleine rivieren ingevoerd. Op gewestelijk niveau vallen die onder het Vlaams Integraal Wateroverleg Comité (VIWC), waarin naast de administraties ook belangengroepen zijn vertegenwoordigd. De bekkencomité's hebben een adviserende functie voor alle aspecten van het oppervlaktewaterbeleid (kwaliteit, kwantiteit en natuurbehoud) [Desmyter, 1998: 360]. Lid zijn alle bij waterbeheer betrokken overheidsinstanties, alsook syndicale organisaties, landbouworganisaties en de milieubeweging. Aan het hoofd staat een bekkencoördinator. Doeleinden van de elf bekkencomité's zijn: integraal waterbeheer, integrale projectadviesing en monitoring waterkwaliteit. Ook informatieverspreiding is van groot belang want door informatie te verschaffen over de toestand van de waterkwaliteit en het daarop betrekking hebbende

47 Het centrale managementplan wordt SDAGE genoemd (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion de l'Eau), de "Commissions Locales de L'Eau" maken voor substroomgebieden een SAGE (Schema d'Aménagement et de Gestion de l'Eau).

saneringsbeleid wordt beoogd de bevolking te sensibiliseren. Hierbij is sprake van drie beleidsniveaus. De plenaire vergadering stelt de hoofdlijnen van het beleid vast, de stuurgroep is belast met de uitvoering van het beleid en de werkgroepen zijn belast met thema's als kwaliteit, kwantiteit en ecologie. Tenslotte kunnen de comités ook actieprogramma's voor de overheden opstellen, die na vaststelling door de minister uitgangspunt worden voor de vergunning en handhaving [Desmyter, 1998: 360].

Bovenstaande bekkenstructuur is als model bruikbaar voor uitbreiding tot grensoverschrijdende bekkencommissies. Door middel van inbedding in het stroomgebiedsniveau van grote rivieren als Maas of Schelde zou een vanuit interactief watermanagement gezien wenselijke institutie kunnen worden ontwikkeld [Van Ast & Korver-Alzerda, 1994: 110]. In Vlaams-Nederlands verband⁴⁸ zijn onder wisselend voorzitterschap in 1995 vier grensoverschrijdende stroomgebiedscomité's actief⁴⁹: "Kreken en polders", "Molenbeek/Kleine Aa-Mark", "Dommel" en "Thornerbeek/Witbeek-Jeker/Voer". Deze sub-commissies rapporteren aan de internationale commissies voor Schelde en/of Maas, maar hebben geen zelfstandige bevoegdheden of financiën. Taken bestaan volgens Heylen [1995: 72] uit overleg voeren, afstemmen en adviseren.

In Engeland en Wales werden in 1974 "regional waterauthorities" ingesteld, die verantwoordelijk waren voor *the integrated management of all water services in the catchment areas of specific rivers* [DWA, 1986: 667]; onder meer *water plans and regulation of discharges to the environment (and sewers)* [Matthews, 1999: 47]. In 1989 zijn de "utility services" (onder meer drinkwater) geprivatiseerd en de overige waterbeheerstaken gezamenlijk ondergebracht in de "National River Authority" (NRA)⁵⁰. Vervolgens zijn de overige milieutaken in 1996 bij deze indeling ondergebracht, wat leidde tot de nieuwe naam "Environmental Agency" (EA). De integratie heeft zich dus verder uitgestrekt naar het beheer van de fysieke omgeving, die nu volledig is ingedeeld op basis van

48 Het gaat om twee BeNeLux-grondwatercommissies en drie bilaterale watercommissies.

49 Ter illustratie van de samenstelling van deze comités zijn de leden hier als volgt verdeeld: voor Vlaanderen AMINAL, Prov. Antwerpen, VMM, VLM en PIDPA; voor Nederland de Provincie Noord-Brabant, HWB, de waterschappen "Mark en Weerij" en "Scheldekwartier", LBL en WNW. Gemeentes zijn geen lid, om het aantal deelnemers werkbaar te houden.

50 In Schotland bestaat een systeem van *regional water regulators and regional public water service organisations*. *For a variety of reasons the Scottish Water Authorities have not been privatised, but are involving the private sector in a variety of partnerships* [Matthews, 1999: 48].

(regionale) stroomgebieden. Voor de langere termijn bestaan hier niet-bindende "Catchment Management Plans". Consultatie van gebruikersgroepen, NGO's en overheden is hier standaard onderdeel van, en het eindresultaat is gebaseerd op consensus tussen de betrokken overheden. Langzamerhand worden deze plannen vervangen door "Local Environmental Agency Plans", die een bredere reikwijdte hebben dan waterbeheer alleen [Mostert, 1998: 28]. Matthews [1999: 48] beschouwt de stroomgebiedsindeling in Engeland als een groot succes, *The future is therefore catchment based and if water resources become as valuable as predicted, it could well be that catchment concepts become blueprints for much wider political organisations.*

Duitsland kent geen stroomgebiedsgewijze organisatie, het waterbeheer is exclusief domein van de Länder en is daarbinnen verder gedecentraliseerd naar regionale organisaties. In Zwitserland geldt hetzelfde met betrekking tot de Kantons. Wel ondersteunen beide landen nadrukkelijk internationale commissies, zoals bijvoorbeeld die ten behoeve van de Rijn, de Donau, de Elbe, het Bodensee en sub-commissies zoals betreffende de Moezel. In Duitsland bestaan in een aantal gevallen waterorganisaties op lokaal (sub-)stroomgebiedsniveau voor specifieke taken. Deze ontberen evenwel planningsbevoegdheden, met uitzondering van de "Wasserverbände" die aan het begin van twintigste eeuw in het Ruhrgebied zijn opgericht [Mostert, 1998: 27]. Hier functioneren voor zes deelstroomgebieden van de Ruhr organisaties die zich bezighouden met electriciteitsproductie en zuivering van afvalwater en in enkele gevallen met regionale economische ontwikkeling [Teclaff, 1996: 365/382].

In de Verenigde Staten vindt coördinatie van beleid plaats *by means of comprehensive river basin plans for the large river basins and by watershed programmes for the smaller watersheds* [DWA, 1986: 667]. Zogenaamde "interstate river commissions" coördineren beleid op het niveau van rivierstroomgebieden in onder andere de VS, Australië, Nieuw Zeeland, Argentinië, Canada en India.

In de Ontwerp Kaderrichtlijn van de EU wordt de stroomgebiedsgewijze benadering eveneens voorgestaan. De fundamentele herziening van het communautaire waterbeleid dat was vormgegeven door middel van sectorale richtlijnen, had mede de invoering van de stroomgebiedsbenadering als doelstelling. Er bestaat volgens de Commissie *unanieme steun (...) voor het beginsel gebruik te maken van het stroomgebiedsdistrict als de fundamentele en natuurlijke eenheid voor bescherming en gebruik van water* [EU, 1997: 18]. Opmerkelijk is de toevoeging "district" aan de aanduiding "stroomgebied". Hoewel inderdaad de stroomgebiedsbenadering op zichzelf veel aanhang geniet, bestaat over de reikwijdte van het stroomgebied nog allerminst overeenstemming. Tegenover elkaar staan de visie van onder meer het Verdrag van Helsinki van de ECE [1992] dat uitgaat van een "international drainage basin" en de visie van de Verenigde Naties [UN, 1997], die op basis van aanbevelingen van de ILC uitgaat van de "international watercourse". Belangrijkste verschil is dat in de eerste visie de organismen die mede aan land

internationale ontwikkelingen

gebonden zijn wel, en in de tweede visie niet worden meegenomen. Uitsluitend de ECE-versie kan daarom als een exponent van de watersysteembenadering worden aangemerkt.

Staten die in een benedenstroomse positie verkeren zijn meer gebaat bij samenhang van beheer op stroomgebiedsniveau dan staten in bovenstroomse gebieden. Toch is de organisatie binnen het benedenstroomse Nederland niet ingedeeld aan de hand van stroomgebieden. Voor een indeling in grote riviersystemen is Nederland te klein en binnen het land verhinderen de vele kunstmatige doorbrekingen van het natuurlijke afvoerpatroon een eenvoudige afbakening. Wel wordt in zekere mate rekening gehouden met de waterhuishoudkundige samenhang bij de (her)indeling van de waterschappen. Nederland is net als andere landen in rivierdelta's (bijvoorbeeld Bangladesh), sterk afhankelijk van het waterbeheer in de andere delen van de stroomgebieden waarvan zij deel uitmaakt⁵¹. Zowel voor de aanvoer van water als bij het voorkomen van hoge piekafvoeren of het beschermen van de rivierwaterkwaliteit heeft Nederland nauwelijks mogelijkheden om invloed uit te oefenen. De verhouding tussen een boven- en een benedenstrooms gelegen staat is echter relatief⁵². Toen de Noordzee toenemend in de aandacht kwam te staan, ontstond in Duitsland het besef dat het naast "bovenligger" tevens "onderligger" is van Nederland en Groot-Brittannië, namelijk voor wat betreft de Duitse Bocht.

Met betrekking tot de relativiteit van de "bovenligger - benedenligger" verhouding kan verder worden gewezen op situaties waarvoor deels ook omkering van de belangentegenstelling geldt. Bijvoorbeeld bij scheepvaart en bij migrerende riviervissen is de bovenstroomse staat sterk afhankelijk van hetgeen benedenstrooms plaatsvindt. Maar ook in algemene zin is iedere staat in het stroomgebied uiteindelijk gebaat bij het in stand houden van het totaal aan levensondersteunende processen van het watersysteem. Durth [1996: 311] ziet bovendien voordelen in de bestuurlijke sfeer, namelijk doordat belangrijke efficiency voordelen aan samenwerking kunnen worden ontleend⁵³. Dit strijdt met de conclusie van Farooque [1993: 150], dat bovenstroomse staten geen

51 Het Nederlandse oppervlaktewater valt voor 89 procent in andere landen. Voor Turkmenistan is dat percentage 98, voor Egypte 97 en bijvoorbeeld Hongarije 95 procent [Postel, 1996: 39]

52 Overigens constateert McCaffrey dat ook landen die niet in een benedenstroomse situatie verkeren vaak aanhangers zijn van een breed gedefinieerd stroomgebiedsperspectief.

53 Durth [1996: 312] baseert de wenselijkheid van een centrale commissie vooral op de transactiekosten van samenwerking die erdoor kunnen worden gereduceerd en het regeringsmonopolie op informatie dat wordt doorbroken.

belang hebben bij gemeenschappelijke regels.

Ook een toepassing van het stroomgebiedsperspectief zoals bijvoorbeeld het "positioneringsbeginsel" van VROM [1996: 13] heeft grote nadelen. Dit beginsel houdt in dat de meest verontreinigende industrie aan het einde van het stroomgebied kan worden gepositioneerd omdat ze hier het minst schadelijk is. Dit bevestigt de indruk die soms bij bovenstroomse staten aanwezig is dat de benedenstroomse landen een minder stringent waterkwaliteitsbeleid kunnen voeren omdat ze zoveel water ter beschikking hebben.

Op grond van het bovenstaande kan worden vastgesteld dat de basiscomponent "stroomgebiedsbenadering" zich uit op twee niveaus. Het eerste, samenwerking op stroomgebiedsniveau wordt internationaal algemeen aangehangen, het tweede, centralisatie in één stroomgebiedsorganisatie wordt daarentegen slechts door de ECE [1992] en in afgezwakte vorm door de UN [1997] gesuggereerd.

6.3.5 Interactie

De basiscomponent interactie heeft betrekking op de sturing door waterbeheerders. Het bewerkstelligen van interactie in internationaal verband behoort tot de kern van het waterbeheer. *The participatory approach is an integral part of the guiding principles* [Abu-Zeid, 1998: 14] en (...) *all specific as well as common activities of the organisations concerned, need to be presented in a manner which enables citizens to participate in the process* [De Jong e.a., 1994: 488]. Ook in de beginselen van de Dublin Conferentie [1992] wordt participatie expliciet genoemd.

Alleen in Agenda 21 [UNCED, 1992a] wordt met zoveel woorden aangegeven dat sturing een interactief karakter dient te hebben. Bij de totstandkoming van de Kaderrichtlijn Waterbeleid [EU, 1997] bleek dat amendementen van het Europees Parlement noodzakelijk waren om participatie van maatschappelijke actoren in de tekst opgenomen te krijgen. De belangrijke toevoeging aan artikel 17, lid 2 luidt nu: *De lidstaten moedigen 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 stroomgebiedbeheerplannen*. Een dergelijke op horizontaal bestuur gebaseerde opvatting ontbreekt in de overeenkomsten van de ECE [1992] en de UN [1997]. Wel steunen de vier documenten unaniem de noodzaak van interactie bij wederzijdse informatie-uitwisseling.

Omdat interactieve sturing slechts functioneert indien continue informatie beschikbaar is over de processen in het maatschappelijke zowel als het natuurlijke aandachtsveld, is adequate monitoring op beide terreinen essentieel. Voor grensoverschrijdende watersystemen houdt dit in dat de gegevens die de staten verzamelen, onderling uitwisselbaar moeten zijn. Het Verdrag van

Helsinki [ECE, 1992] stelt in uitgesproken richtlijnen: *Parties shall also harmonize rules for setting up and operating monitoring programmes, including measurement systems and devices, analytical techniques, data processing and evaluation procedures* [ECE, 1996].

De UN [1992a: 385] spreekt in dit verband van *interactieve databanken*. In internationale betrekkingen is echter nog weinig terug te vinden van deze trend om voorlichting te vervangen door communicatie. Voor succesvolle internationale interactie dient een waterbeheerder oog te hebben voor alle betrokkenen. *Een gezamenlijk optrekken vereist dat iedereen dezelfde problemen ervaart, of op zijn minst elkaars problemen erkent, zich vergelijkbare doelen stelt en in samenhang maatregelen treft. Gemeenschappelijkheid is het resultaat van een internationaal onderhandelingsproces. Waarschijnlijk ligt de uitkomst daarvan rond de grootste gemene deler* [PTNW4, 1995: 17]. Uiteindelijk valt of staat het succes van samenwerking met de wil van partijen om met elkaar de problemen op te lossen. Vanwege de betrokkenheid van verschillende nationaliteiten zullen in cultureel opzicht zware eisen worden gesteld aan het centrale stroomgebiedsorgaan.

Op basis van het voorgaande kan worden geconstateerd dat op verschillende plaatsen in de vier documenten de interactieve sturingsopvatting in grote lijnen wordt onderschreven. Vooral participatie en informatievoorziening worden als wenselijk gezien.

6.3.6 Basiscomponenten in internationale documenten

In de volgende tabel is een inventarisatie gemaakt van de plaats waar de vier basiscomponenten een plaats hebben gekregen in de artikelen van de besproken vier internationale documenten.

BASISCOMPONENTEN ⁵⁴		1. Rio	2. ECE	3. UN	4. EU
1. Integratie	Watersysteem	18.3 (A)	1 lid 2	2	1,2,10,16
	Maatschappelijk systeem	18.3 (A)	3		3,6,7,13,14
2. Duurzaamheid	Relatie mens - milieu (gebruik)	1,3,4,5 (V); 18.7,18.9, 18.16 (A)	2 lid 5c	5 lid 1, 24	1, 2 EU-Verdrag van A'dam
3. Interactie	Sturing	18.9, 18.12 (A)	4,11		17

54 "A" verwijst naar Agenda 21 (sub A-C, over waterreserves), "V" naar de Verklaring van Rio inzake milieu en ontwikkeling; "K" verwijst naar de Kaderrichtlijn Water, "Ov." naar de Overwegingen bij invoering van de richtlijn en "E" naar het EEG-verdrag.

hoofdstuk zes

	Informatie-uitwisseling	9,10 (V); 18.12 (A)	6,13,16	9,11,12	7,17,20,22
4. Stroomgebied	Samenwerking	12,14 (V); 18.4,18.9, 1- 8.11, 18.12 (A)	9,11	5 lid 2, 8	3,4,5,16, 18
	Centrale coördinerende institutie		9 lid 2	8 lid 2	

Figuur 6.4; basiscomponenten in internationale documenten; de cijfers verwijzen naar de artikelen van de betreffende overeenkomst.

Uit het bovenstaande blijkt dat de basiscomponenten van interactief watermanagement duidelijk zijn te herkennen in de belangrijkste internationale documenten. Dat de vier geselecteerde documenten alle uit de jaren negentig stammen is geen toeval, want eerder was van overeenstemming over de hier aangegeven invulling van waterbeheer nog geen sprake. De veranderingen in het denken die zich in het laatste decennium hebben voorgedaan zullen ook tot veranderingen in de praktijk leiden. In elk geval geven de basiscomponenten, in samenhang met de aangegeven juridische beginselen, gezamenlijk een beeld van de richting waarin het waterbeheer zich momenteel ontwikkelt. Zoals reeds aangegeven, leidt dat tot aanpassing van de instituties die zich met internationaal waterbeheer bezighouden⁵⁵. Teneinde deze veranderingen in kaart te brengen, worden in het vervolg de basiscomponenten gerelateerd aan de institutionele kernarrangementen uit het zoekraam waterbeheer.

⁵⁵ Door de relatief nieuwe positie in de internationale politiek heeft het onderwerp milieu de laatste jaren een snelle institutionele ontwikkeling doorgemaakt die nog niet ten einde is. Voorbeelden van mondiale institutionalisering zijn met name te vinden bij soortbescherming (bedreigde diersoorten, walvisvaart etc.) en mondiale luchtverontreiniging (aantasting ozonlaag, klimaatverandering etc.) [Vogler & Imber, 1996].

internationale ontwikkelingen

6.4 Institutionele arrangementen in internationaal verband

6.4.1 Naar grensoverschrijdende waterbeheersinstituties

Internationaal bestaat weinig twijfel over de op nationale staten rustende verplichting tot samenwerking bij het gebruik van grensoverschrijdende watersystemen. Zo stelt Caponera (in: Bourne [1996: 196]) in een studie in ILA-verband die al stamt uit 1976 *"The need for an institutionalized co-ordination of competitive and concurrent needs and interests is deeply felt by the international community (...)"*. (...) *"Since diplomatic negotiations are often not sufficient for an effective implementation and for adequate control of the various activities involved, such a co-operation may reasonably take place only through the institutionalization of some form of administrative machinery"*⁵⁶. Net als Meadows e.a. [1992: 243] ziet Hanf [1994: 6] daarbij een ontwikkeling naar samenwerking in een *network of linkages (...)* *operating at different levels of decision making ranging from the local level of business government interaction upward to the institutional arrangements that form around the formulation and implementation of international agreements*. De onstuimige groei past in de eerder besproken moderniseringstendens [CTLM, 1990: 618]. Vogler & Imber [1996] geven een groot aantal voorbeelden van de toenemende behoefte aan internationale samenwerking. In de woorden van Hanf [1994: 3] *Policy decisions taken at the international level are becoming increasingly more important in defining norms, rules and principles to guide national policy and, thus, the regulatory parameters within which business operates*.

In de grondslag waarop de instituties kunnen worden ingedeeld zijn drie archetypes te onderscheiden [Mostert, 1998: 26]:

1. het hydrologische model; de institutionele arrangementen worden vormgegeven aan de hand van het watersysteem (in casu het riviersysteem);
2. het administratieve model; de politieke grenzen bepalen de indeling in waterbeheerseenheden;
3. het coördinatie-model; hier vindt afstemming plaats op stroomgebiedsniveau tussen de verschillende op politieke gronden afgebakende autoriteiten⁵⁷.

56 Petry en Santbergen [1995: 358] concluderen: *In order to achieve the required degree of integration the existence of favourable institutional (administrative) and legal frameworks are of primary importance*. Caponera [1992: 238 e.v.] gaat uitgebreid in op de eisen waaraan de institutionalisering van internationale rivierencommissies zou moeten voldoen.

57 Uit het voorgaande bleek dat het hydrologische model (de stroomgebiedsbenadering) wordt gehanteerd in Frankrijk en Engeland. In de meest consequente vorm leidt het tot een centrale internationale waterbeheersautoriteit, met een planningstaak op stroomgebiedsniveau. Het administratieve model staat hier recht tegenover. In dit archetype, dat vooral wordt toegepast in Duitsland, bestaat geen planning op stroomgebiedsniveau. Het coördinatiemodel, onder meer in Nederland en Portugal gehanteerd, is een tussenvorm. Gezamenlijk gaan de binnen politieke grenzen functionerende

De eerder in deze studie gemaakte keuze voor de watersysteembenadering impliceert, dat hier wordt uitgegaan van het hydrologische model⁵⁸. De vraag is nu hoe dit in internationaal verband kan worden geïnstitutionaliseerd.

Glasbergen leidt in dit verband uit de "tragedy of the commons" [Hardin, 1968] vier voorwaarden af voor een adequate institutionalisering in gemeenschappelijke gebieden zoals grensoverschrijdende watersystemen.

1. Een legitiem sturende gezagsinstantie.

Een gemeenschappelijke organisatie, waaraan de staten op wiens territorium het watersysteem zich bevindt, zich expliciet committeren.

2. Gedragsregels.

Afspraken over een op duurzaamheid gericht beleid, waarmee het belang van het integrale stroomgebied wordt gediend. De regels hoeven overigens geen juridisch karakter te hebben.

3. Communicatie.

Zonder overleg zijn de individuele belanghebbenden niet in staat de vertaalslag naar het collectieve niveau te maken.

De derde voorwaarde is op zichzelf echter onvoldoende, er bij de communicatie een koppeling te worden gemaakt naar de informatievoorziening. Gezamenlijk houdt dit in dat aan de voorwaarde van "interactie" dient te worden voldaan.

Deze vereisten worden op een groot aantal plaatsen in de literatuur in verschillende varianten naar voren gebracht⁵⁹. Gezag, regels (met de daarvoor benodigde middelen) en interactie zijn ook terug te vinden in het gemaakte onderscheid in organisatie, beleid, middelen en sturing van het zoekraam waterbeheer. Van deze institutionele kernarrangementen worden in het volgende de belangrijkste implicaties van de internationale dimensie naar voren gebracht.

instituties tot planvorming over.

58 Met nadruk gaat het hier om een richtpunt. Vanwege de politieke bezwaren tegen een snelle invoering bij grensoverschrijdende riviersystemen, kan het coördinatiemodel in internationale verhoudingen een belangrijke eerste stap vertegenwoordigen.

59 Onder andere door Caponera [1992], Van Dam, [1993], Dynesius & Nilsson [1994], Petry & Santbergen [1995], Saeijs [1995], Dekker & De Villeneuve, 1995], Falkenmark & Biswas [1995], Utton [1996], Delapenna [1996], Teclaff [1996], McCaffrey [1996], Postel [1996], Van Rooy e.a. [1997b], Wessel [1996] en Nienhuis e.a. [1998].

internationale ontwikkelingen

6.4.2 Organisatie

Hanf [1994: 5] constateert een *basic incongruity between the political geography of the world and the ecological unity of the earth. Mankind faces common problems, but the international system lacks a central authority which could articulate the common interest and act upon it.* Zoals eerder bleek, beperken de genoemde internationale afspraken zich echter tot een coördinerende rol voor eventuele stroomgebiedswijd functionerende organisaties. Naast een algemene weerstand bij staten tegen het afstaan van bevoegdheden, speelt hierbij een rol dat de toevoeging van een stroomgebiedsorganisatie een uitbreiding van het aantal bestaande bestuurslagen inhoudt. In het algemeen nemen met de lengte van de uitvoeringsketen de problemen met de realisatie van beleidsdoelen toe. Bennet [1989: 325] wijst in dit verband op de *aanzienlijke implementatieproblemen* als gevolg van de uitbreiding met het beleidsniveau van de Europese Unie. In dit licht gezien is het gewenst de oprichting van een stroomgebiedsorganisatie gepaard te laten gaan met afschaffing van een andere bestuurslaag. In Nederland zouden bijvoorbeeld op lange termijn een aantal strategische taken van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat ten opzichte van stroomgebieden overbodig worden. Wel zijn regionale (of lokale) waterbeheerders nodig voor de operationele taken. De operationele waterbeheerstaken van Rijkswaterstaat zouden kunnen opgaan in een deels vernieuwde waterschapsindeling die op stroomgebiedsdistricten wordt geënt.

Bij getrapte uitvoering, waar internationale organisaties bijna steeds mee van doen hebben, geldt dat de uitvoering vaak het karakter heeft van *een interactief proces, waarin bepaalde actoren hun onderlinge krachtsverhoudingen meten. Dit geeft aan het implementatiegebeuren vaak mede het karakter van een onderhandelingsproces* [Wessel, 1989: 284]. Niettemin wilde volgens Martijn [1996: 435] de Europese Commissie bevorderen dat *in stroomgebieden van rivieren een integrale waterbeheersplanning tot stand komt, met inbegrip van kustwateren en het beheer van het grondwater. (...) Internationale Watercommissies zouden het beheer over de internationale stroomgebieden moeten krijgen onder toezicht van het geëigende politieke niveau.* Hieraan zijn echter enige belangrijke nadelen verbonden [Van Dijk & Havekes, 1999: 72]:

- versnippering van andere beleidsterreinen;
- afbreuk aan democratische legitimatie en decentralisatie;
- geen steun bij de lidstaten van de EU.

Mede vanwege deze nadelen wordt in de Kaderrichtlijn Waterbeleid [EU, 1997] de stap naar beheersbevoegdheden bij riviercommissies (nog) niet gemaakt. Voor zover het de samenwerking betreft worden centrale riviercommissies wel ondersteund, volgens De Jong e.a. [1994: 187] is het zelfs het uiteindelijke doel: *(...) moving towards cross-border organisations. This has to be the ultimate goal for adequate management of, for example, rivers that have their catchment area cut across by political borders (...).* Maar, zo stelt daarentegen

hoofdstuk zes

228

[Backes, 1999: 182]: *Dat meerdere lidstaten gezamenlijk een autoriteit oprichten die hun verantwoordelijkheid voor de omzetting en uitvoering van uit EG-richtlijnen voortvloeiende verplichtingen overneemt lijkt daarentegen niet mogelijk. Helemaal ondenkbaar is dat een samen met een niet-lidstaat opgericht openbaar lichaam deze verantwoordelijkheid overneemt.* Het EU-verdrag gaat daarmee veel minder ver dan het Verdrag van Helsinki [ECE, 1997] dat bepaalt dat joint bodies worden ingesteld: bilaterale of multilaterale commissies of andere institutionele arrangementen voor de coöperatie tussen oeverstaten [Backes 1999: 183]. Het verdrag van de UN [1997: art. 24] doet slechts een suggestie: (...) *concerning the management of an international watercourse, which may include the establishment of a joint management mechanism.*

In de loop der jaren zijn in overeenstemming met dit verdrag bij een groot aantal internationale rivieren op de wereld organisaties opgericht ten behoeve van de samenwerking tussen de oeverstaten. *International river entities are remarkable durable bodies, surviving war, political disagreement among riparian states, the break up of empires and the vicissitudes of economic, social and cultural change. Many do an excellent job in their recommendatory and consultative roles (...)* [Teclaff, 1996: 389]. Dit geldt vooral met betrekking tot de belangrijkste reden waarvoor internationale riviercommissies van oudsher zijn opgericht, de voorziening in adequate conflictbeslechting. Volgens Falkenmark [1995] hebben dergelijke conflicten bijna altijd betrekking op een van de drie volgende onderwerpen: waterkwaliteit, waterverdeling en ontwikkeling van waterprojecten. Hoewel vaak de conflicterende eisen van de staten worden gezien als het probleem, ligt de eigenlijke problematiek doorgaans dieper. De werkelijke oorzaken vallen onder de drie genoemde typen verstoringsproblemen: verontreiniging, uitputting en aantasting. Naar verwachting zal de conflict-oplossende taak voor internationale riviercommissies in belang toenemen. Zo verwachten Saeijs & Van Berkel [1994: 5]: *wat olie aan crisissen veroorzaakte in de 20ste eeuw, zal water veroorzaken in de 21ste. Deze watercrisissen zullen echter heviger zijn. Want voor water is geen alternatief (...)*. Dellapenna [1996: 219] noemt een groot aantal bronnen waarin voorspellingen worden gedaan voor oorlogen om water. In het volgende hoofdstuk wordt nader aandacht besteed aan een groot aantal rivieren dat reeds onderwerp was van een internationaal dispuut (zie ook WCED [1987: 293], Postel [1996] en Gleick [1997: 127 e.v.]).

In dit verband lijkt het verstandig dat mechanismen worden ingebouwd bij beheerders van watersystemen om conflicten tussen staten te beslechten. Ook voor private onenigheid tussen watergebruikers in een stroomgebied zou bijvoorbeeld een gerechtshof of verplichte arbitrage uitkomst kunnen bieden. Het grote voordeel is dat een dergelijke instantie onafhankelijk van statelijke belangen kan beslissen. Door middel van een beroepsprocedure bij een hoger internationaal hof (Internationaal Gerechtshof, Europese Hof) kan worden voorzien in de eisen van controle op de rechtsgang.

internationale ontwikkelingen

Het is niet verwonderlijk dat ook de belangrijkste commissie waarmee Nederland te maken heeft, de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn tegen verontreiniging, regelmatig met conflicten tussen de aangesloten landen te maken heeft gehad. Door het succes waarmee de commissie bijdroeg aan de oplossing van problemen, heeft deze een voorbeeldfunctie verkregen voor andere grensoverschrijdende riviercommissies. Ten behoeve van de overige grensoverschrijdende rivieren waarmee Nederland te maken heeft, functioneren eveneens internationale commissies [De Villeneuve, 1996: 30]. Voor de Eems-Dollard geldt een bijzonder regime: het vaarweg- en baggerbeheer valt onder de Eemscommissie en het natuur- en waterbeheer in dit gebied is in 1996 overgedragen aan de Permanente Grenswateren Commissie tussen Duitsland en Nederland⁶⁰. Voor de overige twee grote rivieren zijn respectievelijk de Internationale Commissie ter Bescherming van de Maas en een soortgelijke organisatie voor de Schelde opgericht. Een belangrijke taak van deze commissies is de coördinerende functie in alarmeringssituaties. Dit is bij uitstek een taak voor de samenwerkingsorganen in het waterbeheer.

Behalve voor rivieren zijn ook ten behoeve van grensoverschrijdende meren en zeeën internationale commissies opgericht. In het bijzonder ter bescherming van de waterkwaliteit zijn in dit verband samenwerkingsverbanden ontstaan, bijvoorbeeld voor de Noordzee, de Oostzee en de Middellandse zee. In dit verband mag het Verdrag van Parijs⁶¹ voor een groot deel van de Noordatlantische Oceaan niet in dit overzicht ontbreken. Dit oorspronkelijk in 1974 gesloten verdrag heeft betrekking op verontreiniging van de zee die afkomstig is van het land. Aangezien rivieren belangrijke verontreinigers zijn van de zee, zijn de maatregelen die uit grond van dit verdrag zijn vastgesteld tegen de verontreiniging van de zee ook voor riviersystemen van belang. Inmiddels is het verdrag samengegaan met het Zeeverdrag van Oslo in een nieuw verdrag van Parijs⁶². Het toezicht op dit verdrag wordt uitgeoefend door de OS(lo)-PAR(ijs)-Commissie.

In de voorbereiding van NW4 wordt er in eerste instantie nog van uitgegaan dat per internationaal stroomgebied commissies worden gevormd op basis van de uitkomsten van overleg op het niveau van VN of EU [V&W: 87]. In deze commissies wordt een plaats ingeruimd voor lagere overheden en NGO's. Verder houdt NW4 vast aan de huidige structuur van waterbeheerders, met dien verstande dat de kleinere waterschappen om redenen van efficiency

60 Ingesteld bij het Nederlands-Duits Grensverdrag, Trb. 1960, 68. De Eemscommissie volgt uit het Eems-Dollardverdrag, Trb. 1968: nr. 69.

61 Verdrag ter voorkoming van verontreiniging van de zee vanaf het land, Parijs, 4 juli 1974, Trb. 1975, 29 (wijzigingen Trb. 1978, 102; 1990, 69 en protocol: Trb. 1986, 87; 1990, 70)

62 De OSPAR-verdrag, het Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan, dateert van 22 september (Parijs), Trb 1993, 16 en 141.

worden geacht te fuseren tot grotere. Volgens Van Dijk & Havekes [1999: 395] liggen internationale waterschappen daarbij voor de hand. Dit geldt zeker voor sub-stroomgebieden als dat van Regge en Dinkel, die beurtelings over Nederlands en Duits grondgebied stromen. Heemskerk [1985: 226 e.v.] beveelt al in 1985 aan tot de oprichting van een internationaal waterschap met functionele bevoegdheden voor de Roer, een zijrivier van de Maas. Met Backes [1999: 193] moet echter worden geconcludeerd dat de laatste versie van de Kaderrichtlijn van de EU [1999] geen aanleiding geeft over te gaan tot de invoering van internationale waterschappen of integrale omgevingsplannen. De richtlijn moet in de eerste plaats worden gezien als een stimulans tot intensivering van grensoverschrijdende samenwerking in stroomgebiedsdistricten.

Daar staat tegenover dat de Kaderrichtlijn ook geen belemmering inhoudt voor de oprichting van grensoverschrijdende instituties voor waterbeheer. Zeker als een centrale beheerscommissie zich in de geest van het subsidiariteitsbeginsel beperkt tot de hoofdlijnen van het beleid, ofwel, tot de bepaling van de strategie voor het volledige watersysteem, wordt in de geest van de richtlijn gehandeld. De toedeling van bevoegdheden aan centrale commissies hoeft dan niets af te doen aan de operationele bevoegdheden van de regionale waterbeheerders. Stroomgebiedscommissies die alle taken in eigen handen krijgen, worden te log voor een effectief beheer, kunnen onmogelijk voldoende inspelen op de noodzaak tot contact met lokale bewoners en krijgen bovendien een te sterke machtspositie. Daarbij dienen echter wel bevoegdheden voor handen te zijn om lagere overheden aan de hoofdlijnen te houden.

Op lokaal niveau vragen problemen in de meeste gevallen om directe betrokkenheid van lokale bewoners en instanties. Daarom is op operationeel niveau een nadere differentiatie van het stroomgebied gewenst. Met inachtneming van het subsidiariteitsbeginsel is een verdeling in sub-stroomgebieden hiervoor het meest geschikt. De voortgeschreden technologie (communicatie, automatisering, transport) heeft in de loop der tijd het optimale operationele beheersgebied overigens sterk uitgebreid. De vele fusies die zich tussen de Nederlandse waterschappen hebben afgespeeld (evenals bij de drinkwaterbedrijven) zijn hiervan een logisch en uit efficiëntie-overwegingen noodzakelijk gevolg. Zo kan een hiërarchie in belangen van collectief, via regionaal en lokaal naar individueel worden georganiseerd, die beheer in overeenstemming met het subsidiariteitsbeginsel mogelijk maakt. Ook organisaties uit de waterketen zouden daarbij een ondergeschikte positie moeten innemen ten opzichte van de eisen die het watersysteem stelt. De ongebruikelijke situatie dat drinkwaterbedrijven, rioleringsbeheerders en waterzuiveraars bijna volledig onafhankelijk van elkaar werken, zoals in Nederland het geval is (en bijvoorbeeld ook in Denemarken en Oostenrijk), moet op grond van deze afhankelijkheid moet worden verworpen⁶³.

63 De noodzaak tot ondergeschiktheid aan de publieke waterbeheerder geldt nog sterker als het waterspoor op grotere schaal wordt ingevoerd. Inmiddels zijn voornamelijk uit gefuseerde nutsbedrijven uitermate grote **internationale ontwikkelingen**

6.4.3 Beleid

Beleid heeft betrekking op macro-, op meso- en op microniveau, respectievelijk corresponderend met continentaal, regionaal en lokaal niveau. Waterbeheerders van riviersystemen bewegen zich in de eerste plaats op het mesoniveau; in hydrologisch termen het *fluviale niveau* [RIVM, 1988]. Beleidstaken die in dit verband volgens de ECE [1992] met het oog op "equitable utilization" door de "joint bodies" van grensoverschrijdende riviersystemen kunnen worden verricht, zijn onder meer:

- informatievoorziening;
- monitoring;
- normstelling;
- actieplannen;
- waarschuwings-/alarmeringssystemen
- vaststelling Best Available Technology;
- participatie in milieu effect rapportages.

Steeds dient bij de operationalisering het subsidiariteitsbeginsel te worden toegepast. Zo kunnen concrete activiteiten het best worden verricht door lokale instanties, aldus de ECE [1992].

Aanvullend op deze opsomming kan nog worden gewezen op de planningstaak van een internationale waterbeheerder. Juist hiermee kan een beleid gevoerd worden waarmee het gehele stroomgebied is gebaat. Beleid kan betrekking hebben op de lange en op de korte termijn, respectievelijk corresponderend met strategische en operationele doeleinden⁶⁴. Het beleidsdoel van interactief watermanagement, duurzaamheid, vraagt om de conceptuele formulering van ontwikkelingsscenario's op strategisch niveau. Zoals Bhowmik [1998: 7] stelt: *Society must have a "vision" as to where the management system ultimately will lead*. Hiervoor dient het strategisch plan, waarin de langetermijndoelen kunnen worden vastgesteld voor het gehele internationale stroomgebied. Belangrijk is daarbij dat een duidelijke prioriteitsstelling wordt vastgelegd tussen de verschillende gebruikers van het watersysteem.

Vervolgens kunnen van het stroomgebiedsplan op een lager systeemniveau (sub-stroomgebied) operationele plannen worden afgeleid. Met behulp van het

organisaties ontstaan waarin veel macht is geconcentreerd. De invloed van een reus als de Lyonnaise des Eaux/Compagnie Financière de Suez of de Générale des Eaux op de wereldmarkt voor drinkwater, riolering, afval, energie en kabelvoorzieningen is ongekend (zie onder meer Petrella, 1999: 90 e.v.).

64 Verschillende perioden worden hier gehanteerd, maar in grote lijnen zijn operationele plannen gericht op een periode van ten hoogste 4 jaar (maar doorgaans een jaar) en de strategische op een termijn van tussen de 5 en 20 jaar (doorgaans 10 jaar).

hoofdstuk zes

232

subsidiariteitsbeginsel kunnen daarbij de verantwoordelijkheden op de juiste plaats worden gelegd. Op het lokale niveau kan door inschakeling van plaatselijke bewoners worden bewerkstelligd dat de behaalde beleidsresultaten ook behouden blijven. Centraal gefinancierde en georganiseerde projecten, waarbij wordt verzuimd plaatselijke bewoners te involveren, komen ten einde op het moment dat de initiërende en vaak ook financierende instantie zich terugtrekt. In geval het lokale belang wordt gediend, zal voor het onderhoud van het projectresultaat een lokale organisatie het eenvoudigst zijn te motiveren. Dit is zowel gunstig voor de effectiviteit als voor de efficiëntie van het beheer. Lokale bewoners worden direct geconfronteerd met de gevolgen van onvoldoende onderhoud van gerealiseerde projecten. Indien hen de middelen ter beschikking staan om snel op te treden, zal het resultaat gunstiger zijn dan indien hooggeplaatste politici vanuit verre streken eerst opdracht moeten geven om bepaalde taken te gaan uitvoeren. Hiermee zij gezegd dat operationele taken zoveel mogelijk gedecentraliseerd moeten worden, mits ze in lijn zijn met de eisen die het watersysteem als geheel op stroomgebiedsniveau stelt.

6.4.4 Middelen

Essentieel voor het functioneren van een stroomgebiedsorganisatie is een adequate financieringsbasis. De onafhankelijke positie van een stroomgebiedsorganisatie kan worden bevorderd door een zekere mate van budgettaire vrijheid. Verder is het verstandig om de efficiëntie niet te belemmeren door ondergeschikte beslissingen aan toestemming van deelnemende landen te binden.

Voor wat betreft de bron van de middelen is het zeker in internationaal verband van belang dat heldere en duidelijke afspraken worden gemaakt over de verdeling van kosten (en mogelijke baten) tussen de verschillende staten en tussen de gebruikersgroepen. Hoewel in de praktijk vaak uit de algemene middelen van de deelnemende staten wordt geput, is het beheer meer gebaat bij een directe relatie tussen burger en stroomgebiedsorganisatie via veroorzakingsbeginsel. Zo beveelt de ECE [1996: 36] de inzet van economische instrumenten aan, om de invoering van de beste milieutechnologie te bevorderen. De EU [1997: art. 12¹] staat daarbij op het standpunt dat gebruikers (inclusief vervuilers, lozingen worden beschouwd als waterdiensten) zelf de *geleverde diensten inzake watergebruik* betalen; de ontwerp Kaderrichtlijn noemt dit *volledige kostenterugwinning*. Het meest wenselijk is het als ook het verdisconteren van de werkelijke waarde van watergebruik, met inbegrip van de externe effecten op het watersysteem, kan worden gerealiseerd.

Indien de beginselen consequent worden toegepast op grensoverschrijdende stroomgebieden, krijgt de internationale stroomgebiedsorganisatie volledige zeggenschap over het zelf te innen (waterbeheers)budget. De internationale waterbeheerder kan dan bij de stroomgebiedsbewoners een bijdrage heffen en

bij de vervuilers de kosten in rekening brengen⁶⁵.

Daarbij vormt de instelling van een fonds waaruit projecten worden gesubsidieerd die zijn gericht op de belangen van het watersysteem, een nuttig bestanddeel. Door middel van een op andere instrumenten gebaseerd aanvullend heffingen- en subsidiesysteem, kunnen gunstiger resultaten worden bereikt. Langs deze weg wordt het mogelijk dat benedenstroomse gebruikers ook maatregelen bovenstrooms meefinancieren en vice versa.

Om een efficiënter watergebruik te realiseren beveelt Postel [1996] aan om waterrechten in te voeren die verhandelbaar zijn. Zij laat met voorbeelden in India, Pakistan en de Verenigde Staten zien dat hiermee een positieve bijdrage kan worden geleverd aan de strijd tegen waterschaarste. Net als Saeijs [1996: 13], verwacht Postel [1996: 56] veel van een economische benadering van het goed water. Toch moet met deze zienswijze voorzichtig worden omgesprongen, gezien bijvoorbeeld de gevolgen die monopolisering van de markt met zich mee kan brengen. Zo maakt Petrella aan de hand van een groot aantal voorbeelden duidelijk dat commercialisering van watergebruik ook bijzonder onaangename gevolgen kan hebben, vooral voor degenen die niet over voldoende middelen beschikken. Bovendien kan de macht van het geld leiden tot resultaten die haaks staan op de eisen die watersystemen stellen.

6.4.5 Sturing

Soms leeft de vooronderstelling dat maatregelen op stroomgebiedsniveau de beste kansen hebben als ze zijn gebaseerd op gedetailleerde afspraken tussen staten die juridisch bindend zijn en waarop een adequaat toezicht is geregeld. Maar vaak zijn echter betere resultaten te behalen met een *meer gedecentraliseerd en minder gejuridificeerd model, waarin samenwerking, communicatie en informatieuitwisseling een grotere rol spelen*, aldus Nollkaemper [1993: 396]⁶⁶. Voor het waterbeheer betekent dit volgens Savenije & Van der Zaag [1998: 58]: *Active participation of stakeholders and the general public in the process of international river basin management*. Binnen landen moet de internationale organisatie daarom in interactie treden met maatschappelijke actoren;

65 Omdat een stroomgebied kan worden beschouwd als een natuurlijke stomp (of "bubble") kan in dit verband ook worden gedacht aan het vastleggen van een emissieplafond op stroomgebiedsniveau. Als op grond van dit concept verhandelbare vervuiliingsrechten worden geïntroduceerd, zou de marktwerking kunnen leiden tot een efficiënte verontreinigingsreductie. Maar gezien de lokale concentratie van verontreiniging en de vele nadelen die handhaving van een dergelijk systeem met zich meebrengt, lijkt dit geen aanvaardbare optie.

66 *Clearly, the most powerful - or the least weak - tool for ensuring compliance with international environmental obligations is public awareness and the will to impose upon governments the protection of the environmental values which are essential for the survival of humanity* [Kiss, 1997: 11].

individuele burgers, belangenorganisaties en overheden.

Maar ook in internationaal verband neemt de invloed van niet statelijke actoren meer en meer toe. Gezamenlijk vormen internationaal georganiseerde private maatschappelijke actoren *networks of influence on policy decisions. This influence has worked toward the institutionalization of international cooperation. The viability of many international institutions would be doubtful were it not for the presence of non governmental organizations behind them. Yet progress will not be rapid* [Linnerooth, 1990: 653]. Zo mogen internationale NGO's inmiddels al een aantal jaren als waarnemers participeren in de voorbereiding van de besluitvorming bij de Internationale Rijncommissie en de OSPAR-commissie⁶⁷. Voor internationale stroomgebieden houdt dit in dat besluitvormingsprocedures ook worden beïnvloed door andere staten en hun burgers. Dit bevordert zeker ook de creativiteit van de waterbeherende instanties. In de EU bestaat tussen de aangesloten staten al geruime tijd een plicht tot grensoverschrijdende informatie-uitwisseling voor wat betreft de kwaliteit van zoet oppervlaktewater⁶⁸. Ook de UNCED [1992a], de UN [1997] en de ECE [1997] geven op verschillende plaatsen aandacht aan de noodzakelijke informatie-uitwisseling, zowel met burgers als tussen de verschillende waterbeheerders onderling. Verder bepaalt de Kaderrichtlijn van de EU [1999] dat informatie moet worden verstrekt aan *Interested parties (...) in order to allow active involvement and consultation* [EU, 1997: art. 17, lid 2]. De bepalingen van de WCED [1992: art. 18.9, lid c] gaan echter verder, een *volledige deelname van het publiek* moet worden gefaciliteerd. Het ECE-verdrag voegt hier met betrekking tot het rivierstelsel nog een monitoringsverplichting aan toe, waarmee in termen van de WCED [1992: art. 18.12, lid c] interactieve databanken kunnen worden gevuld. Als deze bepalingen alle in internationaal verband zouden worden ingevoerd ontstaat een beeld van een waterautoriteit die in zekere mate al op interactieve wijze stuurt.

Voor wat betreft het instrumentarium voor sturing ontbreekt bij internationale organisaties door gebrek aan bevoegdheden meestal de mogelijkheid om directe regulering te hanteren. Hierdoor worden door internationale organisaties noodgedwongen de indirecte instrumenten (subsidies), de op zelfregulering gerichte instrumenten (voorlichting, onderzoek) en vooral de netwerkinstrumenten toegepast. Niettemin is ook directe regulering nuttig om het stroomgebiedsbelang te kunnen afdwingen. Daarom dienen bevoegdheden te worden gedelegeerd aan een supra-nationaal lichaam, waarmee ook verticale instrumenten tot de mogelijkheden van de centrale waterbeheerder komen. Ook volgens Durth [1996: 311] dienen staten zich te onderwerpen aan sancties in geval ze zich niet aan afspraken houden⁶⁹. Dit kan volgens hem onder meer door wederzijdse afhankelijkheden in te bouwen, bijvoorbeeld door de

67 Naast de waarnemersstatus bestaat de mogelijkheid vertegenwoordigers van NGO's de mogelijkheid te geven als formeel lid van de nationale delegatie in de besluitvorming te participeren.

68 Pb 77/795, gewijzigd in 81/856, 81/856 en 86/574.
internationale ontwikkelingen

gezamenlijke bouw van prestige-objecten [Meijerink, 1998: 260].

Dit betekent niet dat daarmee een garantie zou worden gecreëerd voor de oplossing van problemen. Het betekent evenmin dat de instrumenten van een hoger geplaatste internationale organisatie steeds een verticaal karakter dienen te hebben. Het ligt voor de hand eerst door middel van "incentives" te trachten overheden "vanuit zichzelf" het beleid ten uitvoer te laten brengen (zo ook Wessel [1994: 284]). Maar in geval van weerstanden zijn het wel de op "command and control" gebaseerde typen instrumenten (in combinatie met andere sturingstypen) die bij uitstek hun waarde kunnen bewijzen tussen de verschillende overheidslagen. Overheidslagen zijn immers hiërarchisch gestructureerd, waardoor de mogelijkheid is gecreëerd beleidsdoelen dwingend voor te schrijven. Het sturen van overheidsinstanties zal een belangrijke taak inhouden van een met bevoegdheden bekleed internationaal stroomgebiedsorgaan. Voordat echter de voor verticale sturing noodzakelijk hiërarchie is vastgelegd, dient eerst in horizontale zin consensus te worden bereikt over de bereidheid zich daaraan te onderwerpen. Het proces dat zich in de EU afspeelt op het terrein van de economische eenwording kan daarbij als voorbeeld worden gezien.

Een voorbeeld van gedetailleerde directe regulering betreffen de directieven die de EU voor het waterkwaliteitsbeheer van de lidstaten heeft opgesteld, bijvoorbeeld de functiegerichte waterkwaliteitseisen⁷⁰. De zwakte van deze regeling is echter dat staten niet verplicht zijn hun wateren een bepaalde functie toe te kennen zodat ze onder een "makkelijke" categorie vallen. Verder zijn in diverse richtlijnen en verdragen stoffen aangewezen, waarvan lozing niet (zwarte lijst) of minimaal (grijze lijst) mag plaatsvinden. Dit systeem werd onder andere doorgevoerd door de IRC, de EU en de OSPAR-Commissie. Maar de procedure rond het vaststellen van normen en het handhaven van een dergelijk instrument van directe regulering is een moeizame en langdurige aangelegenheid. Zeker in de internationale praktijk heeft normstelling dan ook niet het verwachte effect. Omdat dit vooral samenhangt met het ontbreken van de wil van staten om de concurrentiepositie van hun bedrijven in te perken, moet de

69 Aan de instelling van een gemeenschappelijk rechtscollege kan ook een symbolische waarde worden toegedicht. Er wordt immers mee erkend dat de bepalingen die eronder vallen dwingend zijn vastgelegd. Steeds moet echter worden bedacht dat daadwerkelijke afdwinging ten opzichte van staten een uiterst middel is dat niet snel zal worden ingezet. Bovendien beschikken landen over mogelijkheden zich met een beroep op hun soevereiniteit te onttrekken aan de gevolgen van mogelijke uitspraken.

70 Deze houden in dat per type oppervlaktewater een andere set van normen geldt. Er worden vijf typen oppervlaktewater onderscheiden [V&W, 1981; 1986: 29]: drinkwater, zwemwater, viswater (zalmachtigen en karperachtigen), schelpdierwater en landbouwwater. Voor water dat geschikt moet zijn voor de landbouw, zijn nooit wettelijke eisen vastgelegd. In Nederland zijn in dit verband door de CUWVO richtlijnen opgesteld.

oorzaak eerder in de houding van de staten worden gezocht dan in het instrument zelf. Snelle resultaten worden slechts behaald indien zich acute probleemsituaties voordoen.

Voor het realiseren van een bepaalde kwaliteit in alle delen van riviersystemen is het nuttig dat een stroomgebiedscommissie streefbeelden, een beoogd type kwaliteit, vastlegt. Omdat serieuze doorvoering betekent dat het watersysteem continu zal moeten worden gemonitord, betekent dit bijna automatisch dat in een belangrijk deel van de interactie met het watersysteem wordt voorzien. Monitoring is volgens de ECE [1996] *the collection of information at set locations and at regular intervals in order to provide the data which may be used to define current conditions, establish trends, etc.* De richtlijnen van de ECE [1996] voor een monitoringstrategie en de operationalisering daarvan, bieden vervolgens voldoende mogelijkheden voor de ontwikkeling van een informatiesysteem dat voorziet in de eisen die het waterbeheer van riviersystemen stelt. Door middel van Geografische Informatie Systemen (GIS) is vervolgens niet alleen eenvoudig te overzien welke delen van het beheerde water voldoen aan de gestelde normen, maar kan bovendien de dialoog tussen waterbeheerder en het watersysteem inhoud krijgen.

In het voorgaande aangegeven welke gevolgen een consequente doorvoering van interactief watermanagement in een internationale context heeft. Daarmee zijn de kernpunten van een streefbeeld interactief watermanagement binnen bereik gekomen.

6.5 Het streefbeeld grensoverschrijdend watermanagement

6.5.1 Algemeen

In the managerial sense it is to be concluded that there is no such thing as an ideal arrangement for international cooperation nor an ideal structure for a Basin Organisation, concluderen Petry & Santbergen [1995: 358] uit een groot aantal congresbijdragen van specialisten op dit gebied. En ook Caponera [1992; 245] stelt vast: *It may be said that, as to the "ideal" type of institution required for international basin management, in view of the varying physical, economic, social and political conditions prevalent in each individual basin or international groundwater, it is not possible to suggest any particular type of administrative institution*. Hier staat echter tegenover: *A new model is needed, one that judiciously combines local needs with multinational environmental security* [Milich & Varady, 1998: 37]⁷¹ en ook *There is no doubt that sustainability is a key concept for the future of global environment and integrated basin and catchment management is a major key to achieve this* [Matthews, 1999: 48]. Met het oog hierop kunnen volgens Bhowmik [1998: 7 e.v.] en ook Petry & Santbergen [1995: 349] een aantal *underlying principles of such integration in the administrative, economic and legal areas* worden gedestilleerd. Zij noemen een groot aantal aspecten met betrekking tot administratieve, juridische (institutionele) en economische onderwerpen⁷², die overigens uitstekend aansluiten bij de componenten van interactief watermanagement. De principes gezamenlijk kunnen tot een streefbeeld worden gesmeed. Zo'n klassiek utopisch gedachtenstelsel kan vervolgens dienen als richtpunt bij het zoeken naar gewenste ontwikkelingen in het internationale waterbeheer.

6.5.2 Interactief watermanagement

Na het exploreren van de belangrijkste aandachtsvelden van dit onderzoek kunnen de hoofdlijnen van een streefbeeld interactief watermanagement van grensoverschrijdende stroomgebieden nu worden samengevat. Per concreet rivierstroomgebied kan dit "modelwaterbeheer voor de 21-ste eeuw" vervolgens verder worden aangepast. Het doel is evenwel steeds hetzelfde: het bereiken van duurzame ontwikkeling in het waterbeheer.

71 Milich & Varady [1998: 37] voegen hieraan toe (...) *national hegemony may be quietly giving way to multiple interests*.

72 Caponera [1992] geeft een uitgebreid overzicht van principes die ten grondslag liggen aan (internationaal) waterbeheer.

supra-nationaal interactief water management	Organisatie;	internationale institutie met strategische bevoegdheden en operationele verantwoordelijkheid in het hele grensoverschrijdende stroomgebied
		bindende uitspraken via eigen gerechtshof
	Beleid;	handhaving plannen en besluiten in het hele stroomgebied
		interactieve planning, besluitvorming en beleidsevaluatie
	Middelen;	eigen budget uit eigen inkomsten
	Sturing;	interactie met maatschappij en watersysteem

Figuur 6.5; streefbeeld interactief watermanagement in grensoverschrijdende watersystemen

6.5.3 Historisch perspectief

Terugkijkend op de eerder gememoreerde historische ontwikkeling van het waterbeheer in Nederland, blijkt de ontwikkeling van denken op het internationale niveau vergelijkbaar te zijn. Na de eerste fase⁷³ van safety management, werd het internationale waterbeheer beheerst door het soevereiniteitsdenken, zowel in de vorm van volledige territoriale soevereiniteit (de Harmon-doctrine) als territoriale integriteit. Sectoraal waterbeheer gaat ervan uit dat alle gebruiksfuncties geoptimaliseerd worden en op gelijkwaardige wijze geëxploiteerd. Het principe van Equitable Utilization is van toepassing. In de volgende fase brengt de integrale watersysteemopvatting het principe van No Significant Harm met zich mee. Het verbod significante schade toe te brengen heeft betrekking op de belangen van andere landen in het stroomgebied bij gebruiksfuncties en andere betekenisvormen van een riviersysteem, zoals het milieu. De fase waarin het streefbeeld interactief watermanagement centraal staat tenslotte, heeft als leidend principe dat geen handelingen mogen worden verricht die in strijd zijn met het duurzaam functioneren van het riviersysteem in alle landen van het stroomgebied. Uiteindelijk streven is om op de lange termijn de sociale en economische behoeften in balans te brengen met het natuurlijk systeem. Het kan worden gekarakteriseerd als het Sustainability Principle.

73 Nogmaals wordt er op gewezen dat uit dit ontwikkelingsmodel blijkt dat de centrale onderwerpen uit de eerdere waterbeheersfasen ook in latere fasen een rol blijven spelen. Dit werd nog eens geïllustreerd met de hoge waterstanden in de Rijn in 1995 en 1997. Het primaire object van waterbeheer leek weer volledig betrekking te hebben op het thema uit de allereerste fase: de veiligheid met betrekking tot overstromingen.

internationale ontwikkelingen

```

64444444444444447
5overstromings-5
5  beheer  64=444444444444447
5  safety- 5    water  5
5  management5kwantiteits-644=44444444444444447
5    1    5    beheer  5    sectoraal  5
9444444444444444<  sovereignty5    waterbeheer"
                    5    5    "    integraal    "
                    5    2    5    "    waterbeheer
$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$
9444444444444444<  equitable  "    $
$
                    5    utilization"    $
$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$
                    5    3    "    $ $
$
                    944444444444444444"  no significant $ $
$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$
                    "    harm    $ $ $
$
                    "    4    $ $ $
$
                    "    $ $ $    supra-nationaal
$
                    $ $ $
$
                    $ $ $
interactief    $
$
                    $ $ $
watermanagement    $
                    $ $
$
                    $$$$
sustainability    $
                    $    5
$
                    $$$$$$$$$$$$$$$$$$$$$
$$$$$$$$

```

Figuur 6.6; ontwikkeling internationaal waterbeheersconcept.

Geconstateerd is dat een verdere internationalisering van het waterbeheer moeilijk valt te vermijden. Als wordt uitgegaan van de inhoud van internationaal overleg op dit gebied is inmiddels de richting naar gemeenschappelijk stroomgebiedsbeheer ingeslagen. Dit kan worden opgemaakt uit verschillende invloedrijke documenten die zich hebben uitgesproken over de vraag op welke wijze het beheer van grensoverschrijdende watersystemen er uit dient te zien. Indien de huidige trends zich in de toekomst verder gaan voltrekken, dan zal

dat een ingrijpende invloed hebben op het waterbeheer voor een aanzienlijk deel van de wereldbevolking. Volgens de schatting van McCaffrey [1997: 48] leeft veertig procent van alle mensen in de 250 grootste stroomgebieden die vallen onder de jurisdictie van meer dan één nationale staat. Niet alle genoemde aspecten zullen overal op dezelfde tijd kunnen worden ingevoerd. Toch laat de ernst van een aantal aan water gerelateerde milieuproblemen (zoals in hoofdstuk drie aan de orde kwam) geen verder uitstel toe van invoering van het stroomgebiedsconcept. De geschiedenis van de EU geeft wellicht hoop, gezien de bereidwilligheid die staten hier ten toon spreiden om onder bepaalde condities bevoegdheden naar een hoger niveau te delegeren om wille van de economische voordelen. Met behulp van het subsidiariteitsbeginsel kan vervolgens naar een voor de praktijk bruikbare balans worden gezocht, die tegenwicht biedt aan ongewenste vormen van centralisatie. Door de inschakeling van NGO's en waterparlementen kan aan de eisen van participatie van bewoners worden voldaan en kan het draagvlak van maatregelen worden versterkt.

De meest vergaande theoretische invulling van interactief watermanagement mag dan voorlopig nog niet worden ingevuld, anticipatie op de richting in welke de huidige ontwikkelingen zich bewegen is zeer wel mogelijk. Reeds nu doen veel internationale rivierencommissies uitstekend werk, aldus Teclaff [1996: 389]. Zo kan langs incrementele weg interactief watermanagement vorm krijgen, waarmee steeds beter kan worden voldaan aan de eisen die natuurlijke systemen stellen aan de wensen en mogelijkheden van de mens.

Nu duidelijk is hoe interactief watermanagement er als streefbeeld uit ziet, komt de vraag naar voren hoe in de praktijk tegen deze concepten wordt aangekeken. In het volgende deel wordt op deze vraag aan de hand van het zoekraam waterbeheer een antwoord gezocht. In hoofdstuk zeven wordt op een groot aantal plaatsen in de wereld onderzocht met welke problemen en oplossingen internationale waterbeheerders te maken hebben. Na een dieptestudie in hoofdstuk acht van de geselecteerde internationale grensoverschrijdende watergebieden volgt in hoofdstuk negen een analyse die is gericht op de identificatie van succesvolle institutionele arrangementen.

