# Basisdocument: strategische verkenning van de innovatieruimte in het waterrecht

13 maart 2025

**Missie:** het verkennen van de ruimte voor innovatie in, en versterking van, de rol van het waterschap AGV en het beschikbare juridisch instrumentarium in de juridische dynamiek van de Omgevingswet en KRW en de maatschappelijke context van de juridisering van het water en natuurdomein.

**Context**: Overheden worden met regelmaat juridisch aangesproken op hun verantwoordelijkheden voor een gezond leefmilieu, en tegelijkertijd experimenteren overheden ook met alternatieve juridische instrumenten. Deze ontwikkelingen en juridische dynamiek wordt bezien in het licht van de Omgevingswet en de KRW, en vormen het kader van de juridisering van het water en natuurdomein.

Het **doel** van de verkenning is het inzicht in deze innovatieruimte in kaart te brengen door:

De verkenning:

* Combineert een **probleemgerichte benadering** met een van ‘**buiten naar binnen**’ perspectief en **theoretische reflectie**.
* De methodologie is **action research** met observaties, gesprekken, focusgroep, semigestructureerde interviews, literatuur analyse als methoden.
* Het proces is iteratief en participatief, gericht op ontwikkelen van een basis voor **handelingsscenario’s**.

**Probleemgericht**

De vraag wordt gesteld in de juridische dynamiek van de Omgevingswet en KRW en de noodzaak om de bestuurlijke slagkracht van het waterschap ter bescherming van de waterkwaliteit te vergroten.

Er is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid waardoor iedere betrokken overheid afzonderlijk verplicht is om het initiatief te nemen om de waterkwaliteit te verbeteren. Op basis van de jurisprudentie is duidelijk dat zowel het achteruitgangsverbod als de verbeteringseis van de KRW-resultaatsverplichtingen zijn. Er kunnen ook kritische vragen gesteld worden over de rol van het waterschap nu alles erop wijst dat Nederland haar verplichtingen op grond van de KRW niet tijdig kan nakomen.

De verkenning bouwt in dit kader voort op de KRW-assessment waterschappen regio Rijn-West Juridische QuickScan KRW-doelbereik waterschappen in de regio Rijn-West: de basis op orde van 25 oktober 2024. Op basis van deze verkenning zijn vijf vraagstukken geïdentificeerd die het startpunt vormen van de verkenning. Deze vraagstukken zijn uitgewerkt als casus. De eerste stap in de verkenning is om partijen intern en extern uit te nodigen om hun perspectief te delen op deze posities.

## Inhoudsopgave verkenning

1. Wat wordt bedoeld met de juridisering van het water en natuurdomein en wat betekent dit voor het waterschap?

* Startpunt probleemstelling op basis van quickscan UU 25 okt 2024
* Waterschap in dynamische juridische context
* Uitwerking casusposities

1. Externe perspectieven op de rol van de het waterschap

Uitwerking reacties op casusposities

1. Werk studenten
2. Juridisch-theoretische reflecties
3. Zorgplichten in ontwikkeling
4. Vervuiling als ‘facilitated crime’
5. Rechten van de natuur
6. Recht in het Antropoceen
7. Analyse
8. **Conclusies ​ en aanbevelingen**

## Tijdslijn

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Datum | Activiteit | Product | dagdelen |
| Feb | **Kick-off AGV**  Kick-off studenten CSS (website zorgplicht)  Kick of studenten FP (zorgplicht pfas)  Onderzoek | Probleemanalyse  Inhoudsopgave  Uitwerking cases  Uitwerking opdrachten studenten  Interviewlijst | 1  2  8 |
| Maart | **Focusgroep 1: interne reflectie op cases en vragen**  Interviews + uitwerken  Begeleiding studenten  Schrijven theoretisch deel | Aanscherping cases  Interview voorbereiding | 2  10  2  10 |
| April | Interviews+ uitwerken  Begeleiding studenten  Schrijven theoretisch deel | Interview data  Concept theoretisch deel | 10  2  10 |
| Mei | **Focusgroep 3: Reflectie stava**  Uitwerking interviews |  | 2  8 |
| Juni | **Focusgroep 4: Ontwikkelen plan van aanpak?**  Presentatie resultaten studenten.  **Bestuurlijk overleg eindresultaat Technische sessie**  Valorisatie |  | 2  2  2  2  2 |
|  |  |  |  |

## Probleemgerichte benadering

De KRW-assessment[[1]](#footnote-1) waterschappen regio Rijn-West Juridische QuickScan KRW-doelbereik waterschappen in de regio Rijn-West: de basis op orde, biedt het startpunt om een aantal concrete probleemstellingen uit te werken. Ook is een casus aangereikt door een bezorgde burger.

Een belangrijk signaal uit de Quikscan is dat het Waterschap de uitvoering van de KRW te veel laten afhangen van vrijwillige medewerking van private actoren. De scan wijst op een risico omdat tot nu toe blijkt dat dit te weinig effectief is om op tijd de doelen te halen. Deze kritiek hangt samen met de keuze in de Omgevingswet voor de omkering van het principe ‘het is verboden te lozen, tenzij’ naar ‘het is toegestaan te lozen, tenzij’ principe. Algemene regels (maar minder) en zorgplichten zijn de belangrijkste sturingsinstrumenten.

Voor lozingsactiviteiten is de specifieke zorgplicht van 2.11 Bal. In dit kader relevant:

De norm stelt: “Degene die een milieubelastende activiteit, of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuivering technisch werk verricht en [weet of redelijkerwijs kan vermoeden](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fiplo.nl%2Fregelgeving%2Fomgevingswet%2Fzorgplicht%2Fspecifieke-zorgplicht-activiteiten-bal%2F%23h4eb8064c-6866-48ca-b2b8-3fedd85a860d&data=05%7C02%7Ca.m.e.veldkamp%40uu.nl%7C722ae8cf1d154d050c3308dd3793eaa0%7Cd72758a0a4464e0fa0aa4bf95a4a10e7%7C0%7C0%7C638727830605772268%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=dnEbwow5xNd%2B97hwFlqn3N%2Fmdx%2FbnZjMBmDuE6XW940%3D&reserved=0) dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:

1. Alle maatregelen te nemen die [redelijkerwijs](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fiplo.nl%2Fregelgeving%2Fomgevingswet%2Fzorgplicht%2Fspecifieke-zorgplicht-activiteiten-bal%2F%23h74abe160-cd31-42ed-8577-963afa8d9637&data=05%7C02%7Ca.m.e.veldkamp%40uu.nl%7C722ae8cf1d154d050c3308dd3793eaa0%7Cd72758a0a4464e0fa0aa4bf95a4a10e7%7C0%7C0%7C638727830605788852%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=OrQ7XGhP0ohJ9wBmFW1ZQUrBMUd77HkNP3ayIVr1xb0%3D&reserved=0) van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen.
2. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen [zoveel mogelijk](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fiplo.nl%2Fregelgeving%2Fomgevingswet%2Fzorgplicht%2Fspecifieke-zorgplicht-activiteiten-bal%2F%23h74abe160-cd31-42ed-8577-963afa8d9637&data=05%7C02%7Ca.m.e.veldkamp%40uu.nl%7C722ae8cf1d154d050c3308dd3793eaa0%7Cd72758a0a4464e0fa0aa4bf95a4a10e7%7C0%7C0%7C638727830605805574%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=JWZC%2FeRibZoJHQg1iS8HTGmYvyAUjO%2FnEyWFsmGCHFU%3D&reserved=0) te beperken of ongedaan te maken.
3. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat [redelijkerwijs](https://eur03.safelinks.protection.outlook.com/?url=https%3A%2F%2Fiplo.nl%2Fregelgeving%2Fomgevingswet%2Fzorgplicht%2Fspecifieke-zorgplicht-activiteiten-bal%2F%23h74abe160-cd31-42ed-8577-963afa8d9637&data=05%7C02%7Ca.m.e.veldkamp%40uu.nl%7C722ae8cf1d154d050c3308dd3793eaa0%7Cd72758a0a4464e0fa0aa4bf95a4a10e7%7C0%7C0%7C638727830605822332%7CUnknown%7CTWFpbGZsb3d8eyJFbXB0eU1hcGkiOnRydWUsIlYiOiIwLjAuMDAwMCIsIlAiOiJXaW4zMiIsIkFOIjoiTWFpbCIsIldUIjoyfQ%3D%3D%7C0%7C%7C%7C&sdata=EyK1uAcJN4RQvd5hQqsqDDXKDthgXt%2BlonG3wMKeK1o%3D&reserved=0) van diegene kan worden gevraagd.”

Deze norm staat centraal in de analyse. De inzet van de wetgever is de betekenis van deze norm lokaal en in context moet worden ingevuld. De vraag is hoe dat in de praktijk beter vorm zou kunnen krijgen. Er spelen tal van vragen. Wordt de zorgplicht als instrument belangrijker als de doelen van de KRW niet worden gehaald? Wat kan er dan meer van het waterschap worden verwacht? En wat van bedrijven en burgers? Hoe kan de zorgplicht beter worden geoperationaliseerd en in de praktijk in context worden geconcretiseerd?

Deze vragen krijgen betekenis in context. In de volgende vier cases staat de zorgplicht centraal. Drie cases gaan over de invulling en operationalisering van de zorgplicht bij lozingen. De vierde over vaststelling van het goed ecologisch potentieel van de grachtengordel.

* 1. **De zorgplicht en indirecte lozingen ZZS**

Uit onderzoek blijkt dat 80% van onderzochte bedrijven in de omgeving van het waterschap zeer zorgwekkende stoffen loost op het riool. Niet al deze stoffen kunnen 100% worden gefilterd bij de waterzuivering. Het water dat uit de zuivering komt draagt dus bij aan de vervuiling van het natuurlijk oppervlaktewater. Tot nu toe krijgt het dit chemische spoor, waar het gaat om de ZZS en indirecte lozingen, weinig aandacht bij het Waterschap, omdat de verantwoordelijkheid voor deze indirecte lozingen primair bij de gemeente ligt. De vraag is of het waterschap op grond van haar eigen bevoegdheid en rol en de zorgplicht in de Waterschapsverordening nu al instrumenten heeft om hier iets aan te doen.

Op grond van de zorgplicht uit 2.11 Bal en de Waterschapsverordening geldt er nu immers al minimalisatieverplichting van zeer zorgwekkende stoffen voor alle milieubelastende activiteiten (MBA’s) en voor iedereen die een MBA uitvoert. Dat zou betekenen dat ook het Waterschap hier zelf al iets mee zou moeten.

**Vragen**

* + Ziet u een meerwaarde voor de zorgplicht van 2.11 Bal in deze context?
  + Wat is de verantwoordelijkheid van het waterschap? Welke maatregelen zou het Waterschap kunnen nemen, bijvoorbeeld om deze zorgplicht nader in te vullen?
  + Wat is de verantwoordelijkheid van bedrijven?
  + Verandert de zorgplicht in uw ogen als er meer kennis komt over de schadelijkheid van bepaalde stoffen of handelen?
  + Hoe kan het toezicht op het gebruik van de Best Beschikbare Techniek (BBT) worden vergroot?
  + Vindt u dat voorlopers beloond moeten worden? Wanneer zou een financiële beloning voor het leveren van een dienst redelijk kunnen zijn?
  + Hoe denkt u dat het ‘de vervuiler betaalt’ principe in de casus toegepast kan worden?
  + Welke risico’s ziet u voor het waterschap als men niets aan deze situatie doet?
  1. **de zorgplicht en mest**

Als het opbrengen van mest of gewasbeschermingsmiddelen op de bodem in de directe nabijheid van een oppervlaktewater emissies veroorzaakt in het oppervlaktewaterlichaam moeten deze emissies volgens vaste jurisprudentie als lozingen (ook wel puntlozingen genoemd) – en niet als diffuse bronnen - worden beschouwd. De KRW eist om voor directe lozingen vanuit puntbronnen te voorzien in regulering vooraf, waarin beheersingsmaatregelen worden voorgeschreven.

Het water in beheer van het waterschap voldoet niet overal aan de normen van de KRW voor nutriënten. Het uitrijden van mest wordt in het waterschap niet als oorzaak aangewezen omdat de nutriënten vaak al in de bodem zitten of van elders komen. Om de waarde te laten dalen is echter wel inzet van landgebruikers nodig. Om dit te bereiken vertrouwt het waterschap op de vrijwillige deelname aan de programma’s voor agrarisch natuur en waterbeheer. Echter maar een minderheid van de boeren doet mee.

De vraag is welke maatregelen het waterschap kan treffen om de nutriëntenwaarde te verbeteren. Zou bijvoorbeeld het aanmerken van de bijdrage van boeren aan het agrarisch waterbeheer als groene dienst, verschil kunnen maken? Hoe verhouden zorgplichten en groene diensten zich tot elkaar?

**Vragen:**

* + Ziet u een meerwaarde voor de zorgplicht van 2.11 Bal in deze context?
  + Wat is de verantwoordelijkheid van het waterschap? Welke maatregelen zou het Waterschap kunnen nemen, bijvoorbeeld om deze zorgplicht nader in te vullen?
  + Wat is de verantwoordelijkheid van bedrijven?
  + Verandert de zorgplicht in uw ogen als de KRW-normen niet worden gehaald?
  + Is er een zorgplicht in de context van diffuse vervuiling?
  + Hoe verhoudt in uw ogen de zorgplicht zich tot deelname aan de programma’s agrarisch water en natuurbeheer?
  + Ziet u een relatie tussen de zorgplicht als ondergrens en het leveren van een groene dienst als bovengrens?
  + Zou het waterschap deelname aan beheerprogramma’s verplicht kunnen stellen?
  + Wanneer vindt u dat een financiële beloning voor het leveren van een groene dienst kan ontstaan?
  + Welke risico’s ziet u voor het waterschap als men niets aan deze situatie doet?
  1. **De zorgplicht en de Praagmatische methode**

De quickscan is ook kritisch over de wijze waarop de aanwijzing gebeurt van kunstmatige of sterk veranderde KRW-oppervlaktewaterlichamen in de waterprogramma’s en de wijze waarop daarna het goed ecologisch potentieel (GEP) wordt vastgesteld. Uit de quickscan: “De bekritiseerde methode heet de Praagmatische methode en dit houdt in dat de huidige ecologische toestand als uitgangspunt wordt gehanteerd en dat alle mogelijke maatregelen die kunnen worden genomen om de ecologische kwaliteit te verbeteren worden geïdentificeerd zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de kosten van de maatregelen. De waterkwaliteit die daarmee kan worden bereikt is het maximale ecologisch potentieel. Vervolgens worden alle maatregelen die een (a) significant effect hebben op het brede milieu of bestaande gebruiksfuncties, zoals scheepvaart, waterhuishouding, hoogwaterbescherming, afwatering, recreatie of wateropslag zoals voor de drinkwatervoorziening, energieopwekking of irrigatie, buiten beschouwing gelaten. Ook maatregelen die slechts (b) een gering effect hebben op de ecologische waterkwaliteit mogen uiten beschouwing blijven bij de vaststelling. De waterkwaliteit die met de resterende maatregelen kan worden bereikt, levert de ecologische toestand op die voor het desbetreffende sterk veranderde of kunstmatige oppervlaktewater moet worden bereikt: het goed ecologisch potentieel (GEP).”

De vraag is of deze methode voldoende effectief is om een goede toestand of een goed ecologisch potentieel te behalen voor alle waterlichamen. Het waterschap heeft bij deze beoordeling een belangrijke adviserende rol. Zowel het afleiden als het vaststellen van deze doelen is primair een provinciale verantwoordelijkheid. Dit neemt echter niet weg dat de waterbeheerder als uitvoerder en adviseer een belangrijke rol heeft. De vraag is of het Waterschap AGV voldoende invulling geeft aan deze inspanningsverplichting. De ontwikkeling van het GEP voor de grachtengordel en het Openwater Front voor het centraal station in Amsterdam en de uitwerking van het nieuw vaar- en ligplaatsenbeleid bieden een context om de rol van het waterschap te onderzoeken en mogelijk scherper in te zetten.

**Vragen**

* + Hoe ziet u de verantwoordelijkheid van het waterschap in deze context?
  + Welke risico’s ziet u voor het waterschap als men niets aan deze situatie doet?
  + Kan en moet het Waterschap haar rol scherper inzetten? Zo ja hoe?
  1. **De zorgplicht en de plasticsoep in het IJ**

Afbeelding met buitenshuis, hemel, wolk, water

Door AI gegenereerde inhoud is mogelijk onjuist.Plasticvervuiling valt niet onder het bereik KRW maar is wel een grote zorg. In Amsterdam is zwerfvuil een groot probleem en veel van dit afval komt in het water. Waternet ruimt in opdracht van de gemeente zwerfafval op maar dit voorkomt niet dat veel plastic via het IJ en Noordzeekanaal richting zee spoelt. Bij de grens van het gemeentelijk water is de vervuiling ernstig. Bij navraag stelt Waternet dat het opruimen van deze vervuiling op deze grenslocatie de taak is van Rijkswaterstaat. Voor een burger is het echter onnavolgbaar dat overheden naar elkaar verwijzen voor de oplossing van het probleem er geen directe maatregelen worden getroffen om de vervuiling aan te pakken. Het waterschap is verantwoordelijk voor de waterkwaliteit en heeft een eigen zorgplicht. Maar de vraag is ook wat de zorgplicht voor het voorkomen van deze vervuiling is op grond van 2.11 Bal van de bedrijven en burgers die spullen niet goed opruimen en hoe die daarop kunnen worden aangesproken.

**Vragen**

* Hoe ziet u de verantwoordelijkheid van het waterschap in deze context?
* Kan het waterschap zelf maatregelen nemen om deze vervuiling bij de bron te voorkomen?
  + Hoe kan waterschap in dit speelveld anderen aanspreken en tot handelen bewegen?
  + Kan het waterschap zich opstellen als benadeelde partij door het falen van de gemeente om maatregelen te treffen om deze vervuiling te voorkomen?

1. (in opdracht van het Hoogheemraadschap van Delfland, Hoogheemraadschap van Rijnland, Hoogheemraadschap Stichtse Rijnlanden, Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht en Waterschap Hollandse Delta Tessa Rötscheid, Herman Kasper Gilissen, Frank Groothuijse en Marleen van Rijswick Utrecht University Centre for Water, Oceans and Sustainability Law) [↑](#footnote-ref-1)