

Naar rivierrechten en hoederschap in het Europese stroomgebiedbeheer (en dat van de Schelde in het bijzonder)?

Herman Kasper Gilissen, Cathy Suykens, Maarten Kleinhans, Marleen van Rijswick & Karianne van der Werf

I Inleiding

In november 2019 verscheen in het tijdschrift *Water International* een themanummer, getiteld 'From the Law of the River toward Rights of the River'.¹ De bijdragen in dit themanummer raken aan de recente discussie over het toekennen van rechtspersoonlijkheid en rechten aan rivieren en andere natuurlijke entiteiten, zoals bergen en bossen. Hoewel dit op zichzelf geen nieuwe gedachte is,² is deze discussie onlangs weer nieuw leven ingeblazen naar aanleiding van enkele recente ontwikkelingen in Australië, Nieuw-Zeeland, India en delen van het Amazonegebied. Daar zijn de rivierrechten inmiddels het transcendent stadium overstegen en hebben rechtbanken dan wel wetgevers initiatieven genomen om rivieren, zoals de Whanganui, en de Ganges rechtspersoonlijkheid en/of rechten toe te kennen die bij het beheer van en activiteiten rondom die rivieren in acht moeten worden genomen.³

Nu rijst de vraag in hoeverre de introductie van een rivierrechtenconstructie ook in het Westerse (Europese) rivier- en stroomgebiedbeheer van toegevoegde waarde kan zijn, bijvoorbeeld voor het bereiken van ecologische en chemische waterkwaliteitsdoelstellingen. Ondanks niet onaanzienlijke verbeteringen ten opzichte van enkele decennia geleden, valt daar namelijk nog een wereld te winnen. Veel oppervlaktewatersystemen voldoen nog (lang) niet aan de gestelde chemische en ecologische kwaliteitseisen uit (onder meer) de Kaderrichtlijn Water.⁴

Een belangrijke oorzaak daarvan is gelegen in het ontbreken van effectieve coördinatie- en samenwerkingsmechanismen voor grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer.⁵ Met andere woorden: waar bestaande benaderingen hun grenzen lijken te hebben bereikt, verdienen meer onconventionele benaderingen op hun minst overweging.⁶

In dit artikel verkennen wij de toegevoegde waarde van en mogelijke ruimte voor rivierrechten- en hoederschapconstructies in het Europese stroomgebiedbeheer en in het bijzonder in het grensoverschrijdende stroomgebied van de Schelde. Wij kozen voor het Scheldestroomgebied, enerzijds omdat dat stroomgebied ons samenbrengt en dierbaar is (ook als object van studie⁷), en anderzijds omdat dit in al zijn administratieve en natuurlijke complexiteit een uitstekend voorbeeld is voor een verkennende studie als deze. In dit artikel introduceren wij de concepten 'rivierrechten' en 'hoederschap'⁸ en werken wij de inhoudelijke en institutionele dimensies daarvan uit. Wij bespreken eerst wat rivierrechten zoal kunnen omvatten en waar de activiteiten en verantwoordelijkheden van de 'hoeder van de rivier', in het bijzonder de Scheldehoeder, zich dus inhoudelijk op dienen te richten. Vervolgens bespreken wij in hoeverre dit hoederschap juridisch-bestuurlijk kan worden ingepast in het bestaande systeem van grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer, in algemene zin (EU) en voor de Schelde in het bijzonder. Aangezien wij concluderen dat dat lastig is zonder een ingrijpende systeemverandering, openen wij de

1 Zie Suykens, Gilissen & Van Rijswick (eds.) 2019. De afzonderlijke bijdragen zijn te raadplegen via <https://www.tandfonline.com/toc/rwin20/44/6-7?nav=toCList&>.

2 Zie Stone 1972.

3 Zie Argyrou & Hummels 2019; Chaturvedi 2019; O'Bryan 2019; O'Bryan 2017; Hutchison 2014; Morris & Ruru 2010.

4 Zie Wuijts, Driessen & Van Rijswick 2018. En de recente fitnesscheck van de Europese Commissie.

5 Zie Suykens 2018b; Van Kempen 2012; Van Rijswick, Gilissen & Van Kempen 2010; Gilissen 2009.

6 Zie Gilissen et al. 2019; Wuijts et al. 2019.

7 Zie Suykens 2018b; Gilissen 2009.

8 In goed Engels gaat het om 'river rights' en 'custodianship'. Dit zijn (tegenwoordig) gangbare termen in de internationale literatuur op dit terrein.

discussie met enkele preliminaire ideeën over hoe rivierrechten en hoederschap kunnen bijdragen aan effectiever stroomgebiedbeheer binnen de Europese Unie.⁹

2 Inhoudelijke en institutionele dimensies van hoederschap

Vooraleer te kunnen beoordelen hoe verschillende vormen van hoederschap kunnen worden vormgegeven en ingepast in bestaande juridisch-bestuurlijke structuren, dient een duidelijk beeld te bestaan van de taak van de hoeder, diens *raison d'être*. De voornaamste taak van een hoeder is, kort gezegd, gelegen in de bescherming van een rivier tegen inbreuken in haar fundamentele behoeften en belangen door de vertegenwoordiging van deze 'stemloze' natuurlijke entiteit tijdens relevante stadia van beleids- en besluitvorming, en desnoods in rechte.¹⁰ Deze taakformulering roept vragen op. Wat zijn die specifieke fundamentele behoeften en belangen, die als rivierrechten de bescherming van de hoeder genieten; hoe verhouden deze zich tot andere behoeften en belangen; en welke houding dient een hoeder aan te nemen om deze optimaal te beschermen?

Om rivierrechten te identificeren, dient te worden erkend dat de behoeften van riviersystemen worden gedictieerd door de wetten der natuur. Een rivier 'wil' deze behoeften vrij, ongestoord en onbegrensd kunnen nastreven. Vanuit het zuiver ecocentrische perspectief van de rivier kan de vrijheid om deze wil na te streven worden beschouwd als het meest omvattende en abstracte recht, waarvan specifiekere rechten kunnen worden afgeleid. Via deze weg onderscheidt het *Earth Law Center* in zijn 'Universal Declaration of River Rights' de volgende rivierrechten: 1) *the right to flow*; 2) *the right to perform essential functions in its ecosystem*; 3) *the right to be free from pollution*; 4) *the right to feed and be fed by sustainable aquifers*; 5) *the right to native biodiversity*; en 6) *the right to restoration*.¹¹ Aangezien de natuurlijke omstandigheden wereldwijd sterk

verschillen, zal voor elk riviersysteem op een eigen wijze invulling worden gegeven aan deze rechten.¹² Voor een goede uitoefening van zijn taken is het van belang dat een hoeder een goed beeld heeft van deze 'riviereigen invulling' van haar rechten, dus van de specifieke 'wil' van het riviersysteem onder zijn hoederschap.¹³

Elke verstoring van de natuurlijke situatie kan in beginsel worden beschouwd als een inbreuk op, althans een inperking van rivierrechten. Hoe zeer deze rechten ook formeel mogen worden erkend (bijvoorbeeld via het toekennen van rechtspersoonlijkheid aan riviersystemen) en hoe ver de beschermende aspiraties van de hoeder ook mogen strekken, men dient uiteraard te beseffen dat deze rechten geen absolute status hebben. Er bestaan namelijk altijd andere (menselijke) behoeften, belangen en rechten, die goed of minder goed met rivierrechten vallen te verenigen, en die even goed een claim leggen op eerbiediging en bescherming. Zo staat de behoefte aan bescherming tegen overstromingen al gauw haaks op het recht van de rivier om vrijelijk te (over)stromen. Bedijking van een rivier is een beperking van dat recht. De meesten onder ons zullen het echter niet in de eerste plaats *als zodanig* beschouwen. Vanuit ons antropocentrische perspectief zijn we veeleer geneigd om bedijking te zien als een noodzakelijke maatregel ter bescherming van eigen lijf en goed, dan dat we ons bezig houden met de vraag of die bedijking wel een gerechtvaardigde inbreuk vormt op de rechten van de rivier en of we voor onze veiligheid niet beter elders kunnen gaan wonen. Een antropocentrische karikatuurtekening van een rivier levert, kortom, niet hetzelfde plaatje op als haar ecocentrische evenknie.

Als vertegenwoordiger van een riviersysteem dient een hoeder juist wel primair vanuit het *ecocentrische* perspectief te redeneren om via die insteek een balans tussen verschillende typen behoeften en een oplossing voor politiek-bestuurlijke knelpunten te zoeken.¹⁴ Een hoeder zal op grond van de te

9 Dit artikel vormt een Nederlandstalige bewerking van Gilissen et al. 2019.

10 Zie Gilissen et al. 2019, p. 704.

11 Zie Earth Law Center 2017.

12 Zie Wuijts et al. 2019; Gilissen et al. 2019.

13 Zie Gilissen et al. 2019, p. 703.

14 Zie Van Rijswijk 2008. Uiteraard valt het toekennen van primair menselijke hoedanigheden (rechtspersoonlijkheid) en constructies (rechten) aan niet-menselijke entiteiten te be-

verwachten effecten van (voorgenomen) menselijke activiteiten op een riviersysteem beoordelen in hoeverre deze vanuit het perspectief van dat systeem aanvaardbaar zijn. Deze zal daarbij niet de – in politiek-bestuurlijk opzicht thans gangbare¹⁵ – maakbaarheid van natuurlijke systemen en de dienstbaarheid daarvan aan de behoeften van de mens centraal stellen, maar zal juist het aanpassingsvermogen van de mens plaatsen in het licht van de ontwikkelingsbehoefte en kwaliteit van die systemen. In dit opzicht heeft de hoeder een rol van ‘ecocentrisch geweten’ in relevante beleids- en besluitvormingsprocessen en geeft deze daarin gestalte aan de kritische heroverweging van de positie van de mens ten opzichte van diens leefomgeving. Dat mag waar en wanneer nodig best activistisch zijn, maar het uitgangspunt van hoederschap is dat wordt gezocht naar breed aanvaardbare alternatieven.¹⁶

Naast de vraag wat hoederschap inhoudt en welke rol een hoeder heeft, rijst de vraag hoe het hoederschap institutioneel kan worden vormgegeven. Net als dat er hier op aarde vanuit eco-, hydro-, geo- dan wel klimatologisch oogpunt aanzienlijke verschillen bestaan tussen riviersystemen, bestaan er evenzeer grote verschillen vanuit politiek, bestuurlijk, juridisch en cultureel oogpunt. Er bestaat dus geen ‘one-size-fits-all’-constructie voor hoederschap, dat zo maar in elke beheerstructuur kan worden ingepast. Er bestaat daarentegen behoefte aan maatwerk, waarbij het hoederschap wordt geïntegreerd in bestaande juridische en institutionele structuren en wordt ingespeeld op lokale/regionale maatschappelijke en politiek-bestuurlijke gebruiken en omstandigheden. Vooraleer na te denken over de implementatie van hoederschap, dienen dus niet alleen natuurlijke karakteristieken van een riviersysteem in kaart te worden gebracht, maar ook de beheerstructuur daarvan. Dat zal niet zelden een complex beeld opleveren, vooral niet wanneer een riviersysteem één of meerdere staatkundige grenzen overschrijdt

schouwen als zuiver antropocentrisme. Wij vertrouwen op de bereidheid van de lezer om over deze doodoener heen te stappen.

15 Zie Gilissen 2015.

16 Zie Gilissen et al. 2019, pp. 703-704.

(en dat is eerder regel dan uitzondering).¹⁷ Naast institutionele inbedding op het juiste bestuurlijke niveau, is het voor een effectieve taakuitoefening van een hoeder ten slotte ook van wezenlijk belang dat deze brede erkenning geniet van alle bij het beheer betrokken actoren, en dat de hoeder daartoe over voldoende onafhankelijkheid, mandaat, capaciteit, kennis en middelen beschikt.¹⁸

3 Kansen voor hoederschap in het stroomgebieddistrict van de Schelde?

Zoals gezegd, zijn op verschillende plaatsen op aarde hoederschapconstructies geïntroduceerd in het beheer van riviersystemen. Zo heeft de Whanganui in Nieuw-Zeeland een ‘gezicht’ gekregen, en de Yarra in Australië een ‘stem’.¹⁹ Het betreft verschillende varianten van hoederschap. In het geval van Whanganui heeft de rivier zelf rechtspersoonlijkheid gekregen en is de *Te Pou Tupua* aangewezen als (juridische) vertegenwoordiger en beschermer, die namens die rivier (rechts)handelingen kan verrichten. In die hoedanigheid heeft deze instantie alle mogelijke bevoegdheden die redelijkerwijs nodig zijn voor een effectieve uitoefening van haar taak. In het geval van de Yarra is geen rechtspersoonlijkheid aan de rivier toegekend, maar is een twaalfkoppige raad (de *Birrarung Council*) met vertegenwoordigers van de inheemse bevolking, de industriesector en milieuorganisaties opgericht. Deze raad fungeert als wettelijk adviesorgaan bij de ontwikkeling van strategieën en plannen om de ‘gezondheid’ van de rivier te verbeteren en te waarborgen.²⁰ Het is nog te vroeg om de effecten van deze ontwikkelingen te beoordelen, maar deze twee precedënten kunnen wel als bron van inspiratie dienen voor de op regionale situaties toegesneden vormen van hoederschap in andere delen van de wereld. Het lag voor ons voor de hand om onze inspiratie een proeftuin te geven in het stroomgebieddistrict van de Schelde.²¹ Wat zou de inhoudelijke taakstelling van de

17 Zie Suykens 2018b; Van Kempen 2012; Van Rijswijk, Gilissen & Van Kempen 2010; Gilissen 2009.

18 Zie Gilissen et al. 2019, p. 704.

19 Zie De Vries et al. 2019; Argyrou & Hummels 2019; O’Byran 2019.

20 Zie O’Byran 2017.

21 Hieronder noemen wij het stroomgebieddistrict van de Schelde gemakshalve ‘de Schelde’.

Scheldehoeder omvatten en in hoeverre en hoe zou het Scheldehoederschap kunnen worden geïnstitutionaliseerd in de huidige beheerstructuur?

3.1 De inhoudelijke taakstelling van de Scheldehoeder

Om de inhoudelijke taakstelling van de Scheldehoeder te kunnen bepalen, is het van belang om de natuurlijke (in het bijzonder de ecologische en hydromorfologische) karakteristieken van de Schelde in beeld te brengen. Wat 'wil' de Schelde of wat zou de Schelde doen als er geen mensen waren die het riviersysteem hun wil zouden opleggen? Hierboven presenteerden we al een lijst van zes algemene rivierrechten van het *Earth Law Center*; welke specifieke invulling wordt daar in geval van de Schelde aan gegeven en waar moet de Scheldehoeder zich dus in het bijzonder voor inzetten? Om deze vragen te beantwoorden is het niet relevant dat het stroomgebieddistrict van de Schelde is gelegen op drie EU-lidstaten, maar daartoe is wel kennis nodig die juristen doorgaans niet hebben en overigens ook niet gemakkelijk disciplinair kunnen duiden. Gelukkig werken juristen steeds vaker samen met andere (aard)wetenschappelijke disciplines, zo ook in het aan dit artikel ten grondslag liggende onderzoek. Zo ontstaan interdisciplinaire publicaties.

Riviersystemen worden algemeen gekenmerkt door twee typen connectiviteit, te weten een stroomopwaartse en een stroomafwaartse variant. Deze typen connectiviteit vormen trouwens de grondslag voor de integrale stroomgebiedbenadering, zoals uitgewerkt in het Europese waterrecht.²² Rivieren transporteren, naast het vanuit het gehele stroomgebied samenvloeiende bron-, smelt- en hemelwater, ook sediment, nutriënten, organische stoffen, zaden en levende organismen.²³ Stroomafwaartse connectiviteit houdt in dat stroomopwaartse veranderingen in de toevoer, rivierloop of chemische dan wel ecologische waterhoedanigheid stroomafwaartse effecten hebben op de kwantiteit (denk aan de kans en frequentie van overstromingen of de zoetwatervoorziening) of het ecologisch functioneren van een

riviersysteem. Stroomopwaartse connectiviteit ontstaat doordat de stroomsnelheid in laaglandrivieren gaandeweg afneemt, onder andere door afname van de hellingshoek waaronder het water afstroomt en de aanwezigheid van vegetatie of aangelegde structuren. Hierdoor stijgt het waterpeil, niet alleen plaatselijk aan het eind van de rivier, maar door het zogenoemde 'backwater effect' vaak tot vele tientallen kilometers landinwaarts.²⁴

Estuaria zoals de Westerschelde worden gekenmerkt door een veel sterkere stroomopwaartse dan stroomafwaartse connectiviteit. De effecten daarvan zijn ver stroomopwaarts te merken. De toevoer van water vanuit de Schelde is verwaarloosbaar ten opzichte van de totale watermassa en de verplaatsing daarvan in het gehele estuarium. Tegelijkertijd is er wegens de getijdenwerking sprake van een aanzienlijke in- en uitstroom van zout water en sediment vanuit de zee.²⁵ Dit leidt tot een dynamisch samenspel van zoet en zout water tot diep landinwaarts. De sterke getijdenstroming zorgt bovendien voor een geleidelijke verplaatsing van stromen en zandbanken, terwijl slikplaten en kwelders op de ene plaats teniet gaan om op andere plaatsen weer te ontstaan.²⁶ Juist deze dynamische omstandigheden vormen een unieke habitat voor verschillende soorten vogels, vissen, (zee)zoogdieren, planten en andere organismen.²⁷ Naast de genoemde algemene rivierrechten, gelden het behoud van een goede waterkwaliteit inclusief het typerende variabele zoutgehalte, en het constant verplaatsen van waterlopen en dynamisch ontstaan en tenietgaan van getijdenvlaktes en kwelders als belangrijke specifieke behoeften die voor de 'gezondheid' van de Schelde dienen te worden gewaarborgd. Deze behoeften worden bedreigd door het aanleggen van stuwen, dammen en stormvloedkeringen, vaargeulverdieping en rivierversnauwing, landaanwinning en afzetting, en dreg- en baggerwerkzaamheden.²⁸ Via deze lijnen kan de inhoudelijke taakstelling van de Scheldehoeder worden vormgegeven.²⁹

22 Zie Van Rijswick & Havekes 2012; Van Buuren, Gerrits & Teisman 2010.

23 Zie Kleinhans 2010.

24 Zie Gilissen et al. 2019, p. 705.

25 Zie Saveijne 2015.

26 Zie Leuven et al. 2016; Van der Deijl et al. 2017.

27 Zie Cozzoli et al. 2017; Smolders et al. 2015.

28 Zie Van Maren et al. 2015.

29 Zie Gilissen et al. 2019, pp. 706-707.

3.2 De institutionele inbedding van het Scheldehoederschap

Nu de natuurlijke kenmerken van de Schelde en haar estuarium zijn geschetst, dient ook het juridische en zogenoemde governancelandschap van de Schelde in kaart te worden gebracht. Dit vormt immers de institutionele habitat waarin de Scheldehoeder zal komen te opereren. Het is de vraag in hoeverre de huidige situatie ruimte biedt voor institutionele inbedding van een hoederschapsconstructie. De Schelde heeft haar bron in de Hauts-de-France en deze rivier en haar zijrivieren doorkruisen, voornamelijk via het estuarium van de Westerschelde uit te monden in de Noordzee, het grondgebied van drie EU-lidstaten (Frankrijk, België en Nederland). De rivier heeft traditioneel een belangrijke scheepvaartfunctie; zij biedt toegang tot de haven van Antwerpen en voedt verder landinwaarts gelegen bedrijvigheid. De Schelde vormt als hydrologische eenheid een internationaal stroomgebieddistrict in de zin van de KRW.³⁰ Dat betekent dat de betrokken lidstaten bij het beheer hydrologische grenzen dienen te respecteren boven staatkundige grenzen en voor het bereiken van de doelstellingen van (onder andere) de KRW dus in belangrijke mate zijn aangewezen op samenwerking en coördinatie op stroomgebiedniveau.³¹ Hoewel de introductie van deze stroomgebiedbenadering aan het begin van de 21^e eeuw een doorbraak betekende in het Europese waterbeheer, laat de implementatie daarvan vooral wat betreft de grensoverschrijdende dimensie nog wel wat te wensen over. Wij komen daar later nog in algemene zin op terug; het governancelandschap van de Schelde staat in elk geval bekend als bijzonder complex en gefragmenteerd.³²

Deze complexiteit is vooral een gevolg van bestuurlijke drukte. Het feit dat het stroomgebied van de Schelde het territorium van drie EU-lidstaten bestrijkt, betekent niet dat het beheer daarvan enkel de gemoederen op de centrale overheidsniveaus bezig houdt. Op het hoogste bestuurlijke niveau zijn bij

30 Zie Van Rijswijk & Havekes 2012; Van Kempen 2012; Van Rijswijk, Gilissen & Van Kempen 2010; Keessen et al. 2008.

31 Zie Suykens 2018b; Van Rijswijk, Gilissen & Van Kempen 2010; Hey & Van Rijswijk 2010; Gilissen 2009; Hey 2009.

32 Zie Suykens 2018b.

overleg en onderhandelingen niet drie maar vijf partijen betrokken, aangezien in België de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom wateraangelegenheden belegd zijn bij de drie Gewesten. Verder hebben ook overheidsinstanties op lagere bestuurlijke niveaus in de betreffende landen/regio's uiteenlopende taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Het gaat te ver om die hier elk afzonderlijk uit te werken.³³ Wat we hier in dat verband wel willen benadrukken, is dat deze 'versnippering' van taken en bevoegdheden intern en grensoverschrijdend tot coördinatie en samenwerking noopt, waarbij het slecht sluiten van de zogenoemde 'bestuurlijke ritssluiting'³⁴ in de grensgebieden nog een extra dimensie geeft aan de complexiteit.³⁵ De introductie van de stroomgebiedbenadering heeft alle betrokken partijen wellicht wat dichter bij elkaar gebracht, maar heeft geen verandering gebracht in de bestuurlijke wirwar.³⁶

Samenwerking op stroomgebiedniveau vindt plaats in het kader van het Scheldeverdrag en de bilaterale overeenkomsten tussen Vlaanderen en Nederland betreffende het Schelde-estuarium. Het Scheldeverdrag strekt tot instelling van de Internationale Scheldec commissie (ISC) en spoort de verdragspartijen aan om via de vaststelling van een integraal stroomgebiedbeheerplan te komen tot een gecoördineerde implementatie van de verplichtingen uit de KRW en de Ror. De ISC ziet toe op en bevordert de samenwerking op stroomgebiedniveau, maar fungeert niet als de 'bevoegde autoriteit' in de zin van de KRW. De ISC bezit slechts rechtspersoonlijkheid voor zover dit het eigen functioneren betreft, is niet bevoegd om bindende besluiten te nemen, en mist de instrumenten om daadkrachtig op te treden of om verantwoordelijkheden op zich te nemen.³⁷ De uiteindelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden

33 Zie hierover Gilissen 2009.

34 Zo hebben bijvoorbeeld de Nederlandse waterschappen, qua samenstel van taken en bevoegdheden, geen institutionele evenknie aan de Vlaamse kant van de grens. Vergelijkbare taken en bevoegdheden zijn daar anders verdeeld. Zie Mees et al. 2017.

35 Zie Suykens 2018b; Chilla et al. 2016, Gilissen et al. 2016; Van Rijswijk, Gilissen & Van Kempen 2010; Gilissen 2009.

36 Zie Suykens 2018a; Gilissen et al. 2019, pp. 708-709.

37 Zie Gilissen 2009; Nollkaemper & De Villeneuve 2007; Van Ast 2001; Dieperink & Glasbergen 1999.

voor het feitelijke stroomgebiedbeheer rusten dus op de nationale instanties. Ter ondersteuning en stimulering van de bilaterale samenwerking in het Vlaams-Nederlandse deelstroomgebied van de Schelde (het Schelde-estuarium) is voorts de Vlaams-Nederlandse Scheldec commissie opgericht. Ook deze commissie heeft hoofdzakelijk een adviseerende rol rondom baggerwerkzaamheden en vaargeulonderhoud met het oog op de bevaarbaarheid van de rivier.³⁸

Bij de institutionele inbedding van een hoederschapsconstructie in de beheerstructuur van de Schelde ontstaat een dilemma. Het hoederschap dient zich, met het oog op de connectiviteit binnen riviersystemen, bij voorkeur uit te strekken over het gehele stroomgebied, of toch in elk geval over het hoofdrijversysteem. Tegelijkertijd dient de hoeder te beschikken over passende bevoegdheden en instrumenten om zijn beschermende taak naar behoren te kunnen vervullen. De organisaties op stroomgebiedniveau beschikken niet over dergelijke bevoegdheden, maar fungeren vooral als platform en adviesinstanties. De in het Scheldeverdrag gemaakte afspraken strekken tot een maximale soevereiniteit van de verdragspartijen en bieden de ISC slechts een zwak mandaat. Het introduceren van een nieuwe zelfstandige en onafhankelijke autoriteit op stroomgebiedniveau kan nog worden overwogen, maar dat betekent een extra toevoeging aan een toch al bestuurlijk complex en politiek beladen speelveld. Op dit punt concluderen we dat de huidige beheersituatie in het stroomgebieddistrict van de Schelde geen vruchtbare bodem biedt voor de innesteling van een effectieve hoederschapsconstructie. Mocht men dat toch willen invoeren, dan dienen fundamentele en structurele systeemaanpassingen niet te worden geschuwd.³⁹ Daar gaat de volgende paragraaf over.

4 Discussie: naar rivierrechten en hoederschap in het Europese stroomgebiedbeheer?

De invoering van een hoederschapsconstructie blijkt geen sinecure. Dat valt goed te verklaren. Rivierrechten en hoederschap zijn exoten in het Europese

stroomgebiedbeheer; zij hebben geen natuurlijke plaats in dat systeem, want dat systeem is niet ontwikkeld en ontworpen langs de lijnen van een op (natuur)rechten gebaseerde benadering.⁴⁰ Riviersystemen worden toch vooral beschouwd (en beheerd) als aan socio-economische belangen dienstbare voorzieningen. En dergelijke belangen zijn niet zelden zwaarwichtig en vaak regionaal diep en breed geworteld; deze kunnen niet zo maar worden opgegeven zonder maatschappelijke ontwrichting of zware economische schade te veroorzaken. Desalniettemin is er sinds de jaren zeventig een tamelijk sterke en wassende stroom van ontwikkelingen en initiatieven om de ecologische en chemische waterkwaliteit te verbeteren. De introductie van de stroomgebiedbenadering begin deze eeuw kan zelfs worden beschouwd als een vroege ecocentrische ingeving van de Europese wetgever. Wij stelden in de inleiding van dit artikel reeds dat de effectiviteit van het daaraan gekoppelde systeem van stroomgebiedbeheer echter nog wel wat te wensen over laat. De vraag is daarom gerechtvaardigd: hoe kan dit systeem worden verbeterd en in hoeverre kunnen rivierrechten en hoederschap daarbij van toegevoegde waarde zijn?

De introductie van de stroomgebiedbenadering is een belangrijke stap richting een veelomvattend en integraal beheer van riviersystemen. Deze benadering heeft bijgedragen aan de erkenning en formalisering van ecologische behoeften en het belang van een goede waterkwaliteit binnen stroomgebieden. Reeds tijdens het proces van totstandkoming van de KRW werd benadrukt dat het bereiken van de doelstellingen van die richtlijn welhaast volkomen afhankelijk zou zijn van slagvaardig en daadkrachtig beheer *op stroomgebiedniveau*. Het aanvankelijke voorstel van de Europese Commissie strekte er dan ook toe om stroomgebiedautoriteiten op te richten, waaraan de lidstaten de benodigde bevoegdheden zouden overdragen.⁴¹ In de uiteindelijke tekst van de richtlijn is deze ambitie slechts in danig afgezwakte vorm terug te vinden. De lidstaten moeten zich vooral inspannen om stroomgebiedorganisaties op

38 Zie Gilissen et al. 2019, pp. 709-710; De Jong 2010.

39 Zie Gilissen et al. 2019, p. 712.

40 Zie Havekes & Van Rijswijk 2014 voor een historisch overzicht van ontwikkelingen in het (Europese) waterkwaliteitsrecht en -beleid.

41 Zie Europese Commissie 1997.

te richten en hun beleid voor stroomgebiedbeheer onderling af te stemmen. Mocht dat niet lukken, dan zijn daar geen consequenties aan verbonden, behalve dat elke lidstaat individueel kan worden aangesproken op het niet behalen van de kwaliteitseisen (die voor hen gelden als resultaatsverplichtingen).⁴² Het resultaat is de huidige situatie, waarin weliswaar voor de meeste stroomgebieddistricten wel gecoördineerde beheerplannen bestaan en riviercommissies zijn ingesteld, maar waarin tevens grote verschillen bestaan in taakstelling en bevoegdheden en van echte overdracht van beheerbevoegdheden eigenlijk nergens sprake is.⁴³

Waar aan het eind van de vorige eeuw een verdergaande institutionalisering van integraal en grensoverschrijdend stroomgebiedbeheer politiek kenmerkend onhaalbaar was, is het na ruim twintig jaar ervaring met de KRW de vraag of op dit punt een volgende stap kan worden gezet. Het denken over rivierrechten en hoederschap kan daartoe een goede impuls geven. Het is daarbij helemaal geen gek idee om de eerder opgesomde rivierrechten ten grondslag te leggen aan een hernieuwde versie van de KRW, of deze daar zelfs expliciet in op te nemen, zij het als zelfstandige of basisdoelstellingen of als onderdeel van een toetsingskader voor ingrijpende activiteiten in stroomgebieddistricten. Daarnaast zou per stroomgebied in kaart moeten worden gebracht wat de specifieke behoeften en belangen van het betreffende riviersysteem zijn, een en ander vanuit een ecocentrisch perspectief. Dat zal een hele opgave zijn, maar daarmee wordt wel een duidelijke richting gegeven aan de nodige ontwikkelingen, wil men tot een 'gezond' riviersysteem komen. Dergelijke 'stroomgebiedontwikkelkaarten' dienen een natuurlijke voorkeursituatie weer te geven, waar opeenvolgende generaties stroomgebiedbeheerplannen en maatregelenprogramma's op kunnen worden gebaseerd. Dergelijke kaarten worden bij voorkeur geproduceerd door een onafhankelijke organisatie op stroomgebiedniveau; daar komt ook het hoederschap in beeld.

42 Zie Van Kempen 2012; Van Rijswijk, Gilissen & Van Kempen 2010.

43 Zie Suykens 2018a; Suykens 2018b.

Wij stelden hierboven al dat het stroomgebiedniveau in principe het geschikte bestuurlijke niveau is voor de institutionele inbedding van een hoederschapsconstructie. Op dat niveau bestaan reeds rivierencommissies, per stroomgebied echter wel met sterk uiteenlopende taken en bevoegdheden. Zo stelden we dat de Internationale Scheldecommissie in haar huidige vorm vooral fungeert als adviesplatform met sterk begrensde bevoegdheden en beperkte financiële en personele middelen. Het is vanuit de natuurlijke behoeften en belangen van riviersystemen een aantrekkelijke gedachte om dergelijke organisaties een duidelijker juridisch mandaat te geven om onafhankelijk stroomgebiedbeheer te voeren. Dat kan zich louter toespitsen op de behartiging van riviersysteembelangen, maar voor echt integraal stroomgebiedbeheer zal het takenpakket bij voorkeur breder moeten zijn. Dat betekent ook dat er door de lidstaten meer en verdergaande bevoegdheden aan dergelijke organisaties zouden kunnen of moeten worden overgedragen. Om de uniformiteit te bewaken, ligt het voor de hand om daarover op richtlijnniveau minimumeisen te stellen en duidelijke voorschriften vast te stellen over het functioneren en de samenstelling van deze stroomgebiedautoriteiten. Uiteraard kunnen lidstaten die een stroomgebied delen ook zonder een dergelijke EU-brede systeemwijziging een voortrekkersrol gaan vervullen. Hoe dan ook zal dit niet zonder politieke slag of stoot gaan. Het kan het feitelijke grensoverschrijdende stroomgebiedbeheer echter wel depolitiseren, waardoor beleids- en besluitvorming gemakkelijker wordt en het bereiken van de doelstellingen van de KRW een stapje dichterbij komt.

5 Conclusies

In dit artikel verkenden wij de toegevoegde waarde van de introductie van rivierrechten en een hoederschapsconstructie in het Europese stroomgebiedbeheer. Wij betoogden dat een expliciete erkenning en bescherming van riviersysteembelangen op het niveau van internationale stroomgebieden vanuit ecocentrisch perspectief inderdaad een waardevolle toevoeging kan zijn. Om dergelijke belangen ook naar behoren te kunnen behartigen, en de stem van de rivier beter tot uiting te doen komen, benadrukten wij tevens dat er behoefte bestaat aan organisaties op stroomgebiedniveau die zich op die taak

toeleggen en daar waar nodig ook op kunnen worden aangesproken. De bestaande rivierencommissies, zoals de Scheldec commissie, lijken daartoe de meest geschikte organisaties, zij het dat hun huidige taken en bevoegdheden over het algemeen niet toereikend zijn om deze rol naar behoren te vervullen. Om dat te bereiken, zullen lidstaten zich bereid moeten tonen om taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden in het kader van het grensoverschrijdende stroomgebiedbeheer over te dragen aan deze transnationale organisaties. Om een effectief (grensoverschrijdend) en geïntegreerd stroomgebiedbeleid mogelijk te maken, is het belangrijk dat het mandaat van deze organisaties op stroomgebied niveau voldoende robuust en helder is. Dat kan op 'vrijwillige basis' per stroomgebied worden geregeld in de afzonderlijke rivierenverdragen, maar kan ook een meer geüniformeerde en dwingende basis krijgen in een hernieuwde Kaderrichtlijn Water (om uiteindelijk ook weer per stroomgebied nader te worden uitgewerkt in de afzonderlijke rivierenverdragen).

Een dergelijke ingrijpende systeemverandering kan niet plaatsvinden zonder een fundamentele mentaliteitsverandering in het internationale stroomgebiedbeheer en, zoals gezegd, zonder bereidwilligheid van de betrokken lidstaten. Of de tijd daar rijp voor is, valt te bezien. Dit zal waarschijnlijk ook per stroomgebied verschillen, waarbij die bereidwilligheid in toch al 'groene' stroomgebiedsdistricten wellicht groter is, dan in stroomgebieden waar veel (tegengestelde) socio-economische en belangen van het natuurlijk watersysteem naast elkaar bestaan. Dat laatste is zeker het geval in het stroomgebiedsdistrict van de Schelde; het is dus niet de verwachting dat dit stroomgebied als experimenteertuin voor rivierrechten en hoederschap zal gaan fungeren. Dat betekent niet dat op dergelijke onconventionele concepten een taboe moet rusten. Wij pleiten daarom voor een levendige discussie in de literatuur, die op haar beurt input kan leveren aan relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van het Europese stroomgebiedbeheer. Slechter zullen wij (en de waterkwaliteit) daar niet van worden. ■

Literatuur

Argyrou, A., & Hummels, H. (2019). Legal personality and economic livelihood of the Whanganui River: A call for community entrepreneurship. *Water International*, 44(6-7).

Van Buuren, A., Gerrits, L., and Teisman, G. R. (2010). Understanding and managing the Westerschelde – synchronizing the physical system and the management system of a complex estuary, *Hydrol. Earth Syst. Sci.*, 14, 2243-2257, <https://doi.org/10.5194/hess-14-2243-2010>.

Chaturvedi, I. (2019). Why the Ganga should not claim a right of the river. *Water International*, 44(6-7).

Chilla, T., Evrard, E., Schulz, C., Chilla, T., Evrard, E., & Schulz, C. (2016). On the Territoriality of Cross-Border Cooperation: " Institutional Mapping " in a Multi-Level Context. *European Planning Studies*, 20(6), 961-980. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.673563>

Cozzoli, F., Smolders, S., Eelkema, M., Ysebaert, T., Escaravage, V., Temmerman, S., Meire, P., Herman, P.M.J., Bouma, T.J. (2017). A modeling approach to assess coastal management effects on benthic habitat quality: A case study on coastal defense and navigability, *Estuarine, Coastal and Shelf Science*, Vol. 184, 67-82, <https://doi.org/10.1016/j.ecss.2016.10.043>.

De Jong, W. (2010). *Transborder Governance of Forests, Rivers and Seas*. Earthscan.

Europese Commissie (1997). *Proposal for a Council Directive establishing a Framework for Community Action in the Field of Water Policy*.

Gilissen, H.K. (2009). *Internationale en Regionaal Grensoverschrijdende Samenwerking in het Waterbeheer*. Sdu Uitgevers.

Gilissen, H.K. (2015). The Integration of the Adaptation Approach into EU and Dutch Legislation on Flood Risk Management. *Journal of Water Law*, 24 (3/4), 157-165.

Gilissen, H.K., Alexander, M., Beyers, J.-C., Chmielewski, P., Matczak, P., Schellenberger, T. & Suykens, C. (2016). Bridges over Troubled Waters - An Interdisciplinary Framework for Evaluating the Interconnectedness within Fragmented Flood Risk Management Systems. *Journal of Water Law*, 25 (1), 12-26.

Gilissen, H.K., Suykens, C., Kleinhans, M.J., Van Rijswijk, H.F.M.W. & Van der Werf, K. (2019). Towards a rights-based approach in EU international river basin governance? Lessons from the Scheldt and the Ems Basins. *Water International*, 44(6-7).

Havekes, H.J.M. & Van Rijswijk, H.F.M.W. (2014). *Nederlands waterbeheer in Europese context*. Kluwer, Deventer.

Hey, E. (2009). Multi-Dimensional Public Governance Arrangements for the Protection of the Transboundary Aquatic Environment in the European Union: The Changing Interplay between Europe and Public International Law. *International Organizations Law Review*, 2009 6 (1), 191-223.

Hey, E., & van Rijswijk, M. (2010). Transnational Water Management. In O. Jansen & B. Schöndorf-Haubold (Eds.), *The European Composite Administration* (pp. 231–253). Intersentia.

Hutchison, A. (2014). The Whanganui river as a legal person. *Alternative Law Journal*, 39(3), 179–182. <https://doi.org/10.1177/1037969X1403900309>

Keessen, A.M., van Kempen, J.J.H. & van Rijswijk, H.F.M.W., 'Transnational river basin management in Europe', *Utrecht Law Review* 2008, vol 4, pp. 35-56.

Leuven, J.R.F.W., Kleinhans, M.G., Weisscher, S.A.H., & Van der Vegt, M. (2016). Tidal sand bar dimensions and shapes in estuaries. *Earth Science Reviews*. <https://doi.org/10.1016/j.earscirev.2016.08.004>.

Mees, H., Suykens, C., & Crabbé, A. (2017). Evaluating Conditions for Integrated Water Resource Management at Sub-basin Scale. A Comparison of the Flemish Sub-basin Boards and Walloon River Contracts. *Environmental Policy and Governance*, 27(1). <https://doi.org/10.1002/eet.1736>

Morris, J.D.K., & Ruru, J. (2010). Giving Voice to Rivers: Legal Personality as a Vehicle for Recognising Indigenous Peoples' Relationships to Water. *Australian Indigenous Law Review*, 14(2), 49–62.

Nollkaemper, A., & de Villeneuve, C. (2007). Recht van Internationale Waterlopen. In N. Horbach, R. Lefeber, & O. Ribbelink (Eds.), *Handboek Internationaal Recht* (pp. 769–799). T.M.C. Asser Press.

O'Bryan, K. (2017). Giving a Voice to the River and the Role of Indigenous People: The Whanganui River Settlement and River Management in Victoria. *Australian Indigenous Law Review*. 40, 48-77.

O'Bryan, K. (2019). The changing face of river management in Victoria. The Yarra River Protection (Wilip-gin Birrarung murrn) Act 2017 (Vic). *Water International*, 44(6-7).

Savenije, H.H.G. (2015). Prediction in ungauged estuaries: An integrated theory, *Water Resour. Res.*, 51, 2464–2476, doi:10.1002/2015WR016936.

Smolders, S., Plancke, Y., Ides, S., Meire, P., and Temmerman, S. (2015). Role of intertidal wetlands for tidal and storm tide attenuation along a confined estuary: a model study, *Nat. Hazards Earth Syst. Sci.*, 15, 1659-1675, <https://doi.org/10.5194/nhess-15-1659-2015>.

Stone, C.D. (1972). Should trees have standing? - Towards legal rights for natural objects. *Southern California Law Review*, 45, 450–501.

Suykens, C. (2018a). Critical Success Factors in Transboundary Water Management: a US-EU Comparison. *European Energy and Environmental Law Review*, 27(1), 2–14.

Suykens, C. (2018b). *The Law of the River. Transboundary River Basin Management and Multi-Level Approaches to Water Quantity Management*. (1st ed.). Intersentia.

Suykens, C., Gilissen, H.K. & Van Rijswijk, H.F.M.W. (2019). Editors' introduction. *Water International* 44(6-7), 641-646.

Van der Deijl, E.C., van der Perk, M. & Middelkoop, H. (2017). Factors controlling sediment trapping in two freshwater tidal wetlands in the Biesbosch area, The Netherlands Soils Sediments. 17: 2620. <https://doi.org/10.1007/s11368-017-1729-x>.

Van Maren, D.S., Van Kessel, T., Cronin, K., Sittoni, L. (2015). *The impact of channel deepening and dredging on estuarine sediment concentration*. Continental Shelf Research 95: 1-14. DOI: 10.1016/j.csr.2014.12.010

Van Rijswijk, M., Gilissen, H.K., & van Kempen, J. (2010). The need for international and regional transboundary cooperation in European river basin management as a result of new approaches in EC water law. *ERA Forum*, 11(1), 129–157. <https://doi.org/10.1007/s12027-009-0145-0>

Van Rijswijk, M., & Havekes, H. (2012). *European and Dutch Water Law*. Europa Law Publishing.

Wuijts, S., Driessen, P.P.J. & Van Rijswijk, H.F.M.W. (2018). Towards More Effective Water Quality Governance: A Review of Social-Economic, Legal and Ecological Perspectives and Their Interactions. *Sustainability*, 10(4), 914, <https://doi.org/10.3390/su10040914>.

Wuijts, S., Beekman, J., Van der Wal, B., Suykens, C., Driessen, P.P.J., & Van Rijswijk, H.F.M.W. (2019). An ecological perspective on a river's rights. A recipe for more effective water quality governance?. *Water International*, 44(6-7).