

Het wetsvoorstel Waterwet samengevat en beoordeeld

De omgevingswetgeving staat momenteel stevig in de steigers. Aan de invoering van de fundamenteel herziene Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt gewerkt en er is een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) op komst. De aandacht van de waterbeheerders zal echter vooral uitgaan naar de nieuwe Waterwet, waarvan het ontwerp najaar 2006 bij de Tweede Kamer is ingediend. In deze beschouwing worden de belangrijkste elementen van dit wetsvoorstel op een rij gezet en van een korte toelichting en beoordeling voorzien.

Reeds langer wordt van diverse zijden aangedrongen op integratie van de nogal verbrokkelde waterwetgeving. Zo noemde de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) in zijn advies 'Die op water is, moet varen ...' van mei 2002 integratie van waterwetgeving "onvermijdelijk". De CAW concludeerde in dit advies dat de bestaande wetgeving niet meer voldoet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie. Voldoende aanleiding dus om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan. Medio 2004 resulteerde dit in een hoofdljinnennotitie integratie waterwetgeving, die mocht rekenen op een warm parlementair onthaal. De Tweede Kamer bleek uitermate positief over het kabinetsvoornemen om de waterwetgeving te integreren. Het voorbereidende werk kon dus worden gecontinueerd. Eind juli 2005 leidde dit tot de publicatie van een voorontwerp Waterwet, dat breed en in het algemeen positief werd becommentarieerd. Een goed jaar later werd het wetsvoorstel Waterwet bij de Tweede Kamer ingediend.

In dit wetsvoorstel wordt een achttal waterbeheerswetten geheel of gedeeltelijk geïntegreerd: de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet, de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Wet op de waterkering en (de 'natte' delen van) de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900. Dat het geheel - althans in kwantitatief opzicht - wel eens minder kan zijn dan de som der delen wordt bewezen. Waar het genoemde achttal waterbeheerswetten circa 280 artikelen beslaat, bevat de nieuwe Waterwet nog geen 115 artikelen. Deze regelreductie volgt uit de beoogde stroomlijning. Wat kan, wordt overeenkomstig en (slechts) wat moet, wordt afwijkend geregeld. Daarnaast is het nodige dorre hout gekapt. De gedachte moet overigens niet ontstaan dat de nieuwe Waterwet niet meer zou zijn dan het achter elkaar zetten van de nog bruikbare bepalingen uit de bestaande wetten. In diverse opzichten is er sprake van een even terechte als stevige moderniseringsslag. Kort samengevat is het wettelijk instrumentarium dat de waterbeheerders ten dienste staat waar nodig vernieuwd en is ook de sturingsfilosofie en de taakverdeling

in het waterbeheer aan de eisen van de tijd aangepast.

Het wetsvoorstel beoogt aldus het instrumentarium aan te reiken dat de waterbeheerder nodig heeft om de hedendaagse wateropgaven - die zich vooral toespitsen op de Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water - met succes op te kunnen pakken. Bovendien is de nieuwe regeling Europa-proof, voorzover je dat tenminste van tevoren kunt verklaren, en hebben de algemene leerstukken uit het bestuursrecht veel meer toepassing gevonden (met name op het terrein van de handhaving en de rechtsbescherming).

Hoofdlijnen

Hoofdstuk 1 bevat een aantal begrips- en geografische bepalingen, waarvan met name de definities van de kernbegrippen 'watersysteem', 'oppervlaktewaterlichaam' en 'grondwaterlichaam' interessant zijn. Het begrip watersysteem wordt omschreven als "samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken". Een oppervlaktewaterlichaam is een "samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water met de daarin aanwezige stoffen alsmede de bijbehorende waterbodem en oevers, flora en fauna". Een grondwaterlichaam wordt omschreven als een "samenhangende grondwatermassa".

Enkele geografische bepalingen zijn opgenomen, zoals de indeling van het Nederlandse grondgebied in de stroomgebieden van de Eems, Maas, Rijn en Schelde, zoals wij die sinds de implementatie van de KRW kennen en de indeling in dijkring en het overzicht van de primaire waterkeringen uit de vigerende Wet op de waterkering (Wwk).

Hoofdstuk 2 bevat de doelstellingen en normen van de Waterwet. Artikel 2.1 bepaalt dat de toepassing van de wet gericht is op voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Deze ruime doelstelling, die correspondeert met de in artikel 1.1 opgenomen definitie

van het begrip 'waterbeheer', vormt tegelijkertijd het belangenkader voor de diverse besluiten krachtens de Waterwet (zoals vergunningen). Wat de normstelling betreft wordt achtereenvolgens voorzien in normen voor de waterkering, de waterkwantiteit, de waterkwaliteit en de functievervulling. De artikelen 2.2 en 2.3 voorzien in het bij AMvB respectievelijk ministeriële regeling vaststellen van de veiligheidsnormen en uitgangspunten voor de vaststelling van het waterkerend vermogen van de zogenoemde primaire waterkeringen. Artikel 2.4 en 2.5 bevatten soortgelijke bepalingen voor andere waterkeringen. Voorts wordt de minister in artikel 2.7 opgedragen om te zorgen voor het voorkomen of tegengaan van een landwaartse verplaatsing van de kustlijn.

Artikel 2.8 bevat een regeling van het peilbesluit zoals die thans is opgenomen in artikel 16 Wet op de waterhuishouding (Wwh). Doordat dit artikel spreekt van peilbesluiten voor 'watersystemen' en niet voor 'oppervlaktewaterlichamen', geldt de nieuwe regeling ook voor grondwaterstanden, hetgeen een opvallende koerswijziging is. In de memorie van toelichting wordt dit bevestigd, zij het dat daarin niet ten onrechte veel gas wordt teruggenomen. Vanwege de beperkte mogelijkheden tot gerichte peilregulering van grondwater wordt namelijk de verwachting uitgesproken dat peilbesluiten met betrekking tot grondwater vooralsnog niet - zeker niet in stedelijk gebied - tot stand zullen worden gebracht.

Artikel 2.9 bevat de juridische basis voor de bekende verdringingsreeksen in situaties van watertekorten (de rangorde van de verschillende maatschappelijke en ecologische belangen) en vult in zoverre de juridische leemte die tot dusver bestond. Bij 'belangen' moet dan successievelijk worden gedacht aan de stabiliteit van waterkeringen, bodemklink, natuur, drinkwater- en energievoorziening, beregening en proceswater, scheepvaart, landbouw, recreatie en visserij. Artikel 2.10 bevat de basis voor het vastleggen van normen voor de bergings- en afvoercapaciteit waarop regionale wateren door de beheerder moeten zijn ingericht. Artikel 2.11 bevat de basis voor het vaststellen van chemische en ecologische kwaliteitsnormen, die overigens niet op basis van de Waterwet, maar de Wet milieubeheer



zullen worden vastgesteld. De artikelen 2.12 en 2.13 verplichten de beheerder om de nodige maatregelen voor het veilig en doelmatig gebruik van watersystemen overeenkomstig de daaraan toegekende functies te nemen en die functievervulling mogelijk te maken. Artikel 2.14 voorziet ten slotte in nadere regels inzake het meten en beoordelen van de toestand van de primaire waterkeringen.

In hoofdstuk 3 wordt duidelijk tot wie deze doelstellingen en normen zich richten. Dit hoofdstuk gaat namelijk over de organisatie van het waterbeheer en voorziet in de toedeling van beheer en van enkele bijzondere zorgplichten. Ook bevat dit hoofdstuk bepalingen over het waterakkoord en toezicht. Ingevolge de artikelen 3.1 en 3.2 is het Rijk de beheerder van de (grote) rijkswateren en zijn de waterschappen de beheerders van de regionale wateren. Deze moeten wel, zoals ook thans het geval is, worden aangewezen bij provinciale verordening (het waterschapsreglement). Op de waterschappen rust ingevolge artikel 3.4 ook de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater (vergelijkbaar met het huidige artikel 15a Wvo). Provincie en gemeente zijn geen (water)beheerder, maar hebben wel waterstaatkundige taken. Zo worden op termijn in dit hoofdstuk ook de betreffende bepalingen uit het wetsvoorstel verankering en bekostiging gemeentelijke watertaken (Kamerstukken 30 578, zie ook het artikel in H₂O nr. 18 uit 2006, pag. 21 e.v.) worden opgenomen. Daarmee wordt nog eens duidelijk dat de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater onderdeel uitmaken van het waterbeheer.

Artikel 3.5 is gewijd aan (vormvrije) afspraken tussen beheerders van watersystemen (dus Rijkswaterstaat en waterschappen) over de aan- en afvoer van water dan wel andere aspecten van het beheer. De artikelen 3.6 tot en met 3.10 gaan tenslotte in op het toezicht door het hoger gezag. In principe hebben provincies - zoals ook in de huidige

situatie - het toezicht op de waterschappen en staan hen instrumenten ter beschikking om daaraan invulling te geven (instructie, aanwijzing). Deze bevoegdheid is echter geclausuleerd: er kan slechts gebruik van worden gemaakt 'met het oog op een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer'. Indien internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat noodzakelijk maken, kan ook de minister van Verkeer en Waterstaat toezichtsinstrumenten benutten.

Hoofdstuk 4 betreft het planstelsel op het terrein van het waterbeheer dat grotendeels overeenkomt met het stelsel dat thans in de Wwh is opgenomen. De oorzaak hiervan ligt mede in het feit dat de KRW (internationale) stroomgebiedsbeheerplannen voorschrijft. Op rijks- en provinciaal niveau worden een nationaal waterplan en regionale waterplannen vastgesteld, die de hoofdlijnen van het waterbeleid bevatten en een strategisch karakter hebben (artikelen 4.1 en 4.4). Voorts bevatten deze plannen het maatregelenprogramma op grond van de KRW en de aanwijzing van de oppervlaktewaterlichamen als kunstmatig, sterk veranderd of natuurlijk. Nieuw is dat deze plannen tevens een structuurvisie zijn zoals bedoeld in de (nieuwe) Wro. Hiermee wordt tegemoetgekomen aan de brede wens om de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening te versterken. Deze plannen worden eenmaal in de zes jaren herzien; tussentijdse herziening is mogelijk. De waterschappen (beheerders) stellen ingevolge artikel 4.7 operationele beheerplannen vast, die rekening moeten houden met de strategische waterplannen en waarin ook een calamiteitenonderdeel dient te zijn opgenomen. Evenals in de huidige situatie dienen de beheerplannen van de waterschappen goedgekeurd te worden door de provincie(s). Dit is een wijziging ten opzichte van het voorontwerp, waarin de goedkeuringseis juist was geschrapt. Op aandrang van IPO en Unie van Waterschappen is deze thans alsnog opgenomen.

Hoofdstuk 5 bevat een aantal instrumenten dat benut kan worden voor de realisatie van het waterbeleid: bepalingen over aanleg en beheer van waterstaatswerken. Allereerst is voorgeschreven dat de beheerder zorgdraagt voor de vaststelling van een legger, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar richting, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen. Vervolgens wordt bepaald dat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk (inclusief de uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam) overeenkomstig een vastgesteld projectplan wordt uitgevoerd. Dit projectplan bevat tenminste een beschrijving van het betrokken werk en de wijze waarop dat zal worden uitgevoerd, alsmede een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van de nadelige gevolgen van de uitvoering van het werk. Op projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen is een gecoördineerde voorbereidingsprocedure van toepassing, vergelijkbaar met de huidige procedure op grond van de Wwk. Via een provinciale verordening kan de gecoördineerde projectprocedure ook van toepassing worden verklaard op andere projectplannen van waterschappen. Het projectplan behoeft van goedkeuring van gedeputeerde staten, die andere betrokken bestuursorganen (niet die van het Rijk) tot medewerking kunnen dwingen en zo nodig zelf de vereiste besluiten kunnen nemen. Ook deze (nieuwe) bevoegdheid tot het vaststellen van een projectbesluit vormt een duidelijk voorbeeld van de beoogde versterking van de relatie tussen het waterbeheer en de ruimtelijke ordening. Hoofdstuk 5 bevat tevens een aantal gedoogplichten, waaronder de thans in artikel 11 Waterstaatswet 1900 opgenomen verplichting voor rechthebbenden ten aanzien van gronden, gelegen aan of in een watersysteem, daarop specie en maaisel te ontvangen, die tot regulier onderhoud van dat systeem worden verwijderd. Ook bestaande gedoogplichten met betrekking tot het betreden van terreinen voor onderzoek en onderhoud en het gedogen van grondwateronttrekkingen komen terug in het wetsvoorstel. Nieuw daarentegen is de gedoogplicht voor de ingebruikname van een bergingsgebied. Artikel 5.19 bepaalt dat rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, gelegen in een bergingsgebied, gehouden zijn in dat gebied de tijdelijke berging van water te gedogen. Een bergingsgebied is in artikel 1.1 gedefinieerd als een "krachtens de Wro voor tijdelijke berging van water bestemd gebied, niet behorend tot een oppervlaktewaterlichaam".

Tenslotte wordt in de artikelen 5.21 tot en met 5.24 aandacht besteed aan 'gevaar' (dat zijn omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken) waarin de verplichtingen om calamiteitenplannen vast te stellen en oefeningen te houden een plaats krijgen. In geval van gevaar is de beheerder op grond van artikel 5.23 bevoegd de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in



afwijking van wettelijke voorschriften met uitzondering van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen.

Hoofdstuk 6 ('handelingen in watersystemen') bevat de regeling voor het stelsel van vergunningen en algemene regels voor activiteiten in, op, onder of over watersystemen. Hierbij kan aan een groot scala van activiteiten worden gedacht: van het lozen of onttrekken van (grond)water tot het bouwen op of in de nabijheid van een dijk. Een vergunningplicht 'van rechtswege' is opgenomen voor (zie artikel 6.2) het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam en (kort gezegd) activiteiten in het zeegebied, voor het met behulp van een werk (niet zijnde een openbaar vuilwaterriool) water of stoffen te brengen op een zuiveringstechnisch werk. Ook geldt een vergunningplicht voor het onttrekken of infiltreren van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening, koude- en warmteopslag of ten behoeve van industriële toepassingen in onttrokken hoeveelheden van meer dan 500.000 kubieke meter per jaar. Voor deze categorieën grondwateronttrekkingen geldt dat Gedeputeerde Staten bevoegd gezag blijven, voor alle overige activiteiten in het watersysteem is de beheerder (Rijkswaterstaat of waterschap) bevoegd. Dit betekent dus dat het waterschap bevoegd gezag wordt voor een groot aantal grondwateronttrekkingen. Daarnaast kan bij AMvB een vergunningplicht in het leven worden geroepen, maar ook een vrijstelling van de vergunningplicht. Voor activiteiten die niet gereguleerd zijn in de wet of de AMvB, gelden algemene regels of kan de waterschapskeur een vergunningplicht instellen.

Een belangrijke bepaling vormt artikel 6.12 dat voorschrijft dat indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen waarvoor meer dan één bestuursorgaan

bevoegd gezag is, de beslissing op de aanvraag genomen wordt door het hoogste gezag dan wel het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht. Overigens kunnen de betrokken bestuursorganen gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen. De medebetrokken bestuursorganen worden altijd in de gelegenheid gesteld advies te geven omtrent de aanvraag of het ontwerp van de op de aanvraag te nemen beschikking.

Aldus introduceert de Waterwet de ene watervergunning. Deze watervergunning zal - via de één-loket-gedachte - goed afgestemd dienen te worden met de omgevingsvergunning. Opvallend is nog dat de situatie dat (afval)water en (afval)stoffen worden geloosd op de gemeentelijke riolering niet wordt genoemd, hetgeen impliceert dat daarvoor geen Waterwetvergunning vereist is. Gekozen is voor een zodanig stelsel dat rechtstreekse lozingen in watersystemen onder de Waterwet vallen, maar de indirecte lozingen op de riolering onder de Wabo. Dit heeft als gevolg dat de vergunning voor laatstgenoemde lozingen niet langer door het waterschap - nu zijn dergelijke lozingen vaak vergunningplichtig ingevolge de Wvo - maar door het bevoegd gezag ingevolge de Wabo (doorgaans de gemeente) zal worden verleend. Hoofdstuk 6 bevat verder nog een aantal bepalingen over de beperkingen en voorschriften die aan een vergunning verbonden kunnen worden, het wijzigen en intrekken daarvan en de procedure die op een en ander van toepassing is.

Hoofdstuk 7 bevat een aantal financiële bepalingen. In de eerste plaats betreft dit het thans in de Wvo opgenomen heffingsstelsel voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater. Het heffingsstelsel voor indirecte

lozingen op de riolering (de zuiveringsheffing) is opgenomen in het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel, dat op 15 mei jl. door de Eerste Kamer is aangenomen (zie ook H₂O nr. 3 uit 2006, pag. 18-20, en nr. 16 uit 2006, pag. 12). Deze bepalingen moeten overigens nog aangepast worden aan de in dat kader door de Tweede Kamer aangenomen amendementen (reductie rijksheffing voor waterschappen en vrijstelling voor effluentlozingen op 'eigen' water). Voorts zijn in dit hoofdstuk enkele bepalingen over de provinciale heffing op grondwateronttrekkingen, het heffen van leges voor het in behandeling nemen van vergunningaanvragen, subsidies en nadeelcompensatie opgenomen.

Hoofdstuk 8 bevat de gebruikelijke handhavingsbepalingen, zoals deze ook in de Wet milieubeheer en de Wabo voorkomen en hoofdstuk 9 bevat tenslotte enkele slotbepalingen. Een afzonderlijk hoofdstuk inzake beroep ontbreekt. Dit houdt verband met het streven naar een uniforme regeling van de rechtsbescherming door aan te sluiten bij de algemene hoofdregeling van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State. Ook deze insteek vormt een nieuw element, dat in de memorie van toelichting uitvoerig wordt toegelicht. Van administratief beroep op Gedeputeerde Staten, zoals dat nu nog wel voorkomt in de Waterschapswet, is straks dus geen sprake meer.

Stand van zaken

Nadat het wetsvoorstel eind september werd ingediend bij de Tweede Kamer heeft de vaste kamercommissie voor Verkeer en Waterstaat, als eerste stap in het proces, op 22 maart jl. een hoorzitting gehouden waarbij vertegenwoordigers van maatschappelijke en belangenorganisaties hun opvattingen over het wetsvoorstel kenbaar konden maken. Daaruit bleek dat de Waterwet brede steun geniet, hetgeen niet wegneemt dat de meeste

groeperingen nog punten ter verbetering zien (zie Het Waterschap nr. 5, pag. 8-9). Zo is de Unie van Waterschappen bepaald ongelukkig met de beoogde regeling van de indirecte lozingen in de Wabo, waardoor het waterschap zijn bevoegdheden zou verliezen. De VNG ziet weinig in verplichte waterakkoorden, een watervergunning voor gemeentelijke activiteiten en een heffing op riooloverstorten. Het IPO waarschuwt voor dubbel toezicht op de waterschappen door zowel Rijk als provincies. Het bedrijfsleven ziet de watervergunning graag opgaan in de omgevingsvergunning van de Wabo.

Mede als gevolg van deze hoorzitting zijn IPO, VNG en Unie van Waterschappen nogmaals met elkaar in overleg getreden, wat geleid heeft tot een gezamenlijk standpunt dat in het LBOW van april jl. aan de staatssecretaris is aangeboden. Ten aanzien van de indirecte lozingen wordt voorgesteld dat de waterbeheerder een zwaarwegend advies kan afgeven aan het bevoegd gezag (gemeente of provincie) waarvan alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan worden afgeweken. Ook krijgt de waterbeheerder handhavende bevoegdheden met betrekking tot de indirecte lozingen. Ten aanzien van de overstortvergunning wordt voorgesteld dat deze wordt vervangen door algemene regels en nadere

eisen voor kwetsbare wateren. De heffing op lozingen vanuit overstorten en de aansluitvergunning kunnen komen te vervallen. Tenslotte wordt in het gezamenlijk standpunt voorgesteld dat gemeente en waterschap verplicht worden om (vormvrije) bestuurlijke afspraken te maken over de aanpak van waterproblemen. Bij het uitblijven van afspraken kan de provincie ingrijpen.

Waardering

De opstellers van de Waterwet komt zonder meer een woord van waardering toe. Men is er binnen het strakke tijdschema in geslaagd de versnipperde waterwetgeving tot één geheel samen te smeden, waarbij het geheel - nu in kwalitatief opzicht - duidelijk meer is dan de som der delen. Daarbij is recht gedaan aan de eisen die het hedendaagse waterbeheer stelt en is het instrumentarium van de beheerder met het oog op een succesvolle uitvoering van de KRW- en NBW-opgaven terecht vernieuwd en verbreed (gedoogplicht waterberging, projectbesluit). Tegelijkertijd is de relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening versterkt, hetgeen tegemoet komt aan de twijfels die kunnen worden geuit over de positie van de waterbeheerder onder de nieuwe Wro. Ook is het beheer inclusief enkele bijzondere zorgplichten evenwichtiger toebedeeld. Tenslotte komen de doelstellingen van

de wet en van het waterbeheer beter uit de verf en is de taakuitoefening van de waterbeheerder sterker genormeerd. Al met al is sprake van een helder, doorwrocht en compact wetsvoorstel met bijbehorende memorie van toelichting.

Gevoelig punt

Zoals altijd is het niet alleen hosanna. Zo vormt het verlies van de vergunningbevoegdheid voor indirecte lozingen voor de waterschappen een gevoelig punt. Ook de toedeling van de bevoegdheden ten aanzien van het grondwater blijft - zeker in vergelijking met het oppervlaktewater - gecompliceerd, maar moet wellicht maar een kans krijgen. Alles bijeengenomen is sprake van een wetsvoorstel, waaraan weliswaar nog gesleuteld kan worden, maar dat zeker het Staatsblad moet kunnen bereiken.

Herman Havekes (Unie van Waterschappen) **Desirée van Zwieten-Seip (Provincie Noord-Brabant)**

De NVA-programmagroep bestuurlijk-juridische aspecten van waterbeheer verzorgt op 6 juni in Den Bosch een studiemiddag over de Waterwet.
Voor meer informatie: www.nva.net.