

De Omgevingswet en de praktijk van de waterbeheerder

Ina Kraak, Willem Wensink (Unie van Waterschappen)¹

Het zal waterbeheerders niet zijn ontgaan: de Omgevingswet komt eraan. De Omgevingswet integreert veel wetten over de fysieke leefomgeving, waaronder over water. Veel vertrouwde instrumenten uit de huidige wetgeving komen terug in de nieuwe wet. Toch brengt de Omgevingswet de nodige veranderingen met zich mee. Dat komt niet alleen door de nieuwe regels, maar ook door de bedoeling van de wet. Het omgevingsrecht moet eenvoudiger en beter en dat vraagt ook aanpassingen van een ieder die hiermee te maken heeft, zoals bestuurders en ambtenaren. Dit artikel bespreekt de consequenties van deze stelselherziening voor de waterbeheerder.

Het omgevingsrecht in Nederland is geregeld in verschillende wetten en regelingen. Zo zijn de regels voor het waterbeheer te vinden in de Waterwet, regels over ruimtelijke ordening in de Wet ruimtelijke ordening en regels over natuur in de Wet natuurbescherming². Met de aanstaande stelselherziening in het omgevingsrecht komt hier verandering in. 26 Verschillende wetten worden gebundeld tot één wet: de Omgevingswet. De Waterwet zal, net als de Wet ruimtelijke ordening, de Wet natuurbescherming, de Onteigeningswet, de Ontgrondingenwet, de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en diverse andere wetten over de fysieke leefomgeving, opgaan in de Omgevingswet.

De Waterwet en de Omgevingswet

De Waterwet is eind 2009 in werking getreden en is dus een relatief nieuwe wet. Veel zaken uit de Waterwet komen op eenzelfde manier terug in de Omgevingswet. In 2013 is in een afsprakenkader tussen de Unie van Waterschappen (UvW) en het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) onder andere afgesproken dat diverse bevoegdheden blijven zoals ze nu zijn en is het belang van integraal waterbeheer onderschreven [1]. Hoewel instrumenten op een vergelijkbare manier terugkomen in de Omgevingswet, zal deze wet grote consequenties hebben voor de waterbeheerders. Deze consequenties vloeien voor een belangrijk deel voort uit de doelen van de Omgevingswet.

Doelen van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent een aantal verbeterdoelen, namelijk een inzichtelijker omgevingsrecht, een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving, meer bestuurlijke afwegingsruimte (flexibeler besluitvorming) en een snellere en betere besluitvorming over projecten. Deze doelen zijn niet alleen met een nieuwe wet te realiseren. Daarom is er een programma opgestart waarmee de Omgevingswet in de praktijk wordt geïmplementeerd. Zo werken de overheden aan een nieuw digitaal stelsel en een nieuw informatiepunt, waarin onder andere de bestaande Helpdesk Water en InfoMil worden opgenomen. Daarnaast zal de toekomstige gebruiker van de wet op verschillende manieren worden geholpen om te kunnen werken *'in de geest van de Omgevingswet'*. Dit betekent meer samenwerking tussen overheden, vaardigheden om lokaal flexibel met nieuwe ontwikkelingen om te gaan en burgers te laten participeren bij overheidsprojecten. Sleutelwoord bij de

¹ Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

² De huidige Boswet, Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet gaan op in de Wet natuurbescherming, die op 1 januari 2017 in werking zal treden. De Omgevingswet treedt naar verwachting eind 2018 in werking. De nieuwe Wet natuurbescherming zal dan opgenomen worden in de Omgevingswet.

Omgevingswet is ‘*vertrouwen*’. Vertrouwen tussen overheden onderling en vertrouwen van de overheid in burgers en bedrijven.

Uitwerking in AMvB's

De Omgevingswet zelf is slechts een ‘kaderwet’. Veel zaken worden uitgewerkt in lagere regelgeving, namelijk in Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's). Zo worden in het Omgevingsbesluit algemene en procedurele zaken opgenomen. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is gericht tot overheden en bevat onder andere omgevingswaarden (normen) voor de leefomgeving, zoals de normen voor primaire waterkeringen en waterkwaliteitsnormen. In het Bkl komen ook de instructieregels van het Rijk gericht tot decentrale overheden, zoals de verdringingsreeks (rangorde bij waterschaarste), regels over activiteiten bij de kust en regels over monitoring en informatie. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden regels opgenomen over activiteiten van met name burgers en bedrijven, zoals lozingen. Dit besluit is vergelijkbaar met het huidige Activiteitenbesluit. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) gaat over bouwen en is vergelijkbaar met het huidige Bouwbesluit. In het voorjaar van 2016 zal een uitgebreide consultatieronde plaatsvinden over deze AMvB's.

Instrumenten van de Omgevingswet

De Omgevingswet kent zes kerninstrumenten en diverse bijkomende instrumenten. Hierna worden de zes kerninstrumenten besproken, waarbij vooral wordt ingegaan op de relatie met het waterbeheer. Daarna wordt kort ingegaan op een paar andere instrumenten, die specifiek voor het waterbeheer van belang zijn.

Kerninstrumenten Omgevingswet

De omgevingsvisie is het eerste kerninstrument uit de Omgevingswet. Deze is verplicht voor het Rijk, provincies en gemeenten en is een integrale langetermijnvisie over de ontwikkelingen van de fysieke leefomgeving in het betreffende gebied. Grote delen van het huidige nationale waterplan en de regionale (provinciale) waterplannen zullen in een omgevingsvisie worden opgenomen. De meer op uitvoering gerichte onderdelen van deze waterplannen zullen naar het tweede kerninstrument verhuizen, namelijk het programma. Een programma bevat een uitwerking van het te voeren beleid en maatregelen om aan omgevingswaarden (normen) te voldoen. Voor een aantal onderwerpen moet verplicht een programma worden opgesteld. Zo moeten waterschappen verplicht een waterbeheerprogramma opstellen. Dit is de opvolger van het waterbeheerplan op grond van de Waterwet. Ook provincies moeten een regionaal waterprogramma vaststellen, ter uitvoering van diverse Europese richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn Water. Het Rijk moet een nationaal waterprogramma vaststellen en tevens stroomgebiedsbeheerplannen, overstromingsrisicobeheerplannen en een actieplan op grond van de Kaderrichtlijn Mariene Strategie. Het gemeentelijk rioleringsprogramma, nu nog gemeentelijk rioleringsplan geheten, wordt straks een vrijwillig programma.

Het derde kerninstrument is de decentrale regelgeving, die bestaat uit provinciale omgevingsverordeningen, gemeentelijke omgevingsplannen en waterschapsverordeningen. Sommige provincies hebben nu al omgevingsverordeningen, andere provincies hebben verschillende verordeningen voor verschillende onderdelen van de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld een specifieke waterverordening. Met de Omgevingswet moeten deze provinciale verordeningen worden geïntegreerd tot één verordening. Het gemeentelijke omgevingsplan wordt de opvolger van het huidige bestemmingsplan, maar moet straks alle regels bevatten over de fysieke leefomgeving. Dat betekent bijvoorbeeld dat bepaalde onderwerpen die nu nog in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zijn geregeld, ook in het omgevingsplan moeten worden opgenomen. Denk aan

regels over het kappen van bomen. De waterschapsverordening wordt de opvolger van de huidige keur van de waterschappen. De grondslag voor deze keur staat in de Waterschapswet en dat zal niet wijzigen. Door de Omgevingswet zullen de waterschappen die wegen beheren hun wegenkeur en water(schaps)keur moeten integreren tot één keur. Verder zullen de veranderingen ten aanzien van de keur waarschijnlijk mee vallen. Dat hangt nog wel af van de inhoud van de AMvB's en de provinciale omgevingsverordeningen. Hierin kunnen namelijk instructieregels worden opgenomen over de waterschapsverordening. Dat is overigens nu ook al mogelijk. In hoeverre de waterschapsverordening daadwerkelijk verandert ten opzichte van de keur zal met name afhangen van hoe de waterschappen invulling zullen geven aan de doelen van de Omgevingswet. Het denken hierover is inmiddels in volle gang.

Het vierde kerninstrument zijn de algemene rijksregels over activiteiten. Deze zijn straks te vinden in het eerder genoemde Bal en Bbl. Het vijfde en zesde kerninstrument zijn de omgevingsvergunning en het projectbesluit. Deze twee instrumenten komen hierna aan bod.

Naast deze kerninstrumenten zijn voor de waterbeheerder ook de legger, het peilbesluit, de gedoogplichten, de regels over gevaar en calamiteiten en de rangorde bij waterschaarste van belang. Ten aanzien van deze onderwerpen verandert er weinig met de komst van de Omgevingswet. Alleen de legger zal iets wijzigen.

Legger

Onder de Waterwet wordt in de legger omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm, afmeting en constructie moeten voldoen, de zogeheten normatieve toestand. Daarnaast zijn de ligging van waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones onderdeel van de legger. Onder de Omgevingswet zullen de ligging van waterstaatswerken en beschermingszones beperkingengebieden gaan heten. Deze moeten worden opgenomen in de waterschapsverordening. Zodoende zal de legger op grond van de Omgevingswet alleen nog de normatieve toestand beschrijven. Dat neemt niet weg dat met digitale voorzieningen een en ander gecombineerd zal kunnen worden in een (digitale) weergave.

Consequenties van de Omgevingswet voor de waterbeheerder

De Omgevingswet heeft verschillende consequenties voor de dagelijkse praktijk van de waterbeheerder. Hierna wordt op deze consequenties ingegaan.

Water en ruimtelijke ordening

De huidige Wet ruimtelijke ordening kent een regeling op basis waarvan gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen overleg moeten plegen met de waterbeheerder. Dit wordt ook wel het watertoetsproces genoemd. Ook is geregeld dat in de toelichting bij een bestemmingsplan een zogenaamde waterparagraaf wordt opgenomen. De gedachte daarachter is dat waterbelangen in een vroegtijdig stadium worden meegenomen bij ruimtelijke plannen. Het watertoetsproces is ook opgenomen onder de Omgevingswet. Gemeenten moeten bij de totstandkoming van het omgevingsplan - de opvolger van het bestemmingsplan - rekening houden met de gevolgen voor het beheer van watersystemen. De opvattingen van de waterbeheerder moeten daarbij worden betrokken. Daarnaast is de algemene afstemmings- en samenwerkingsverplichting uit de Omgevingswet van toepassing. Het watertoetsproces kan zo onder de Omgevingswet zijn functie blijven vervullen.

Vergunningverlening en handhaving

In het eerder genoemde afsprakenkader tussen de UvW en het Ministerie van I&M is concreet afgesproken dat de waterbeheerder bevoegd blijft voor vergunningverlening en handhaving voor

handelingen in het watersysteem, zoals nu geregeld onder de Waterwet. Het gaat dan om activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de waterkwaliteit, waterkwantiteit en waterveiligheid. Voorbeelden zijn lozingen op oppervlaktewater, werkzaamheden in de beschermingszone van een waterkering of het onttrekken van water voor bijvoorbeeld beregening.

De watervergunning heet straks omgevingsvergunning voor een wateractiviteit en wordt verleend door de waterbeheerder. Stel dat een burger wil bouwen in de beschermingszone van een waterkering. Dan is voor de bouwactiviteit een omgevingsvergunning nodig van de gemeente en voor de handeling in de beschermingszone een omgevingsvergunning van de waterbeheerder (waterschap of Rijkswaterstaat). De bedoeling is dat het digitale loket zodanig wordt ingericht dat die burger slechts één reactie krijgt: in dit geval wel of geen toestemming om te mogen bouwen in de beschermingszone. Achter het loket stemmen de betreffende overheden de beslissing op de aanvragen onderling af.

Waterveiligheid en omgevingswaarden

In de huidige Waterwet zijn normen opgenomen voor de primaire waterkeringen. Voordat de Omgevingswet in werking treedt, zullen deze normen nog wijzigen in verband met de nieuwe normen voor waterveiligheid. Daarbij wordt overgestapt van overschrijdingskansen naar overstromingskansen. Deze nieuwe normen - omgevingswaarden - zullen daarna worden opgenomen in het Bkl. De status van deze normen verandert dus: ze zijn nu nog op wetsniveau verankerd, straks op het niveau van een AMvB en daarmee formeel geen bevoegdheid meer van de Tweede en Eerste Kamer.

Projecten in het waterbeheer en het projectbesluit

Om aan de verschillende normen voor watersystemen te kunnen voldoen, voeren de waterbeheerders allerlei projecten uit. De besluitvorming over deze projecten loopt nu via het projectplan op grond van de Waterwet. Voor de zwaardere projecten, bijvoorbeeld dijkversterkingsprojecten, kent de Waterwet een bijzondere procedure, namelijk de projectprocedure. Deze projectprocedure wordt onder de Omgevingswet vervangen door het nog zwaardere instrument van het projectbesluit. In veel opzichten lijkt dit instrument op de huidige projectprocedure, maar nieuw is dat dit projectbesluit ook direct het omgevingsplan wijzigt. Ook kan het projectbesluit direct als omgevingsvergunning gelden voor activiteiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectbesluit, bijvoorbeeld voor het kappen van bomen of het slopen van gebouwen. De bevoegdheid bij projecten in het kader van het waterbeheer ligt bij het waterschap of Rijkswaterstaat (formeel de Minister van I&M). Gaat het om een projectbesluit van een waterschap, dan is goedkeuring nodig van de provincie. Deze goedkeuring is nodig vanwege de ruimtelijke aspecten die het projectbesluit mede regelt. Er is geen besluit meer nodig van de gemeente om het omgevingsplan aan te passen.

Een ander nieuw aspect van het projectbesluit is de verplichting om vroegtijdige participatie van burgers in de voorbereiding van een projectbesluit vorm te geven. Zo moet een ieder de kans krijgen mogelijke oplossingen voor een bepaalde opgave voor te dragen. In het waterbeheer zijn al volop voorbeelden van projecten waarin vorm is gegeven aan vroegtijdige participatie. In het kader van het implementatieprogramma van de Omgevingswet kan het erg helpen ervaringen onderling uit te wisselen, zodat men van elkaar kan leren.

Voor werken aan primaire waterkeringen is het projectbesluit verplicht en voor andere projecten is dit naar keuze. In veel gevallen zal het projectbesluit een te zwaar instrument zijn, zodat men in die gevallen terug moet vallen op de zogenaamde '*vergunning eigen dienst*'. De besluitvorming over een project verloopt dan via een omgevingsvergunning, waarbij de waterbeheerder via een vergunning aan zichzelf de besluitvorming over een project vorm geeft. Met de verbeterdoelen van de

Omgevingswet in het achterhoofd, is het dan de kunst om ook bij deze besluitvorming participatie van burgers te bevorderen, de integrale benadering van de leefomgeving vorm te geven door samen te werken met de medeoverheden en ruimte te bieden aan lokaal maatwerk.

De regulering van lozingen

Sinds de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, inmiddels opgegaan in de Waterwet, staat het begrip lozing voor het brengen van verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater. Deze lozingen zijn gereguleerd vanwege de waterkwaliteit.

Sinds de komst van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is er een onderscheid gemaakt in directe lozingen en indirecte lozingen. Directe lozingen zijn lozingen op het oppervlaktewater of direct op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI). Indirecte lozingen gaan via de gemeentelijke riolering richting de RWZI. Voor directe lozingen is de waterbeheerder het bevoegde gezag en voor indirecte lozingen de gemeente of de provincie, waarbij de uitvoering in de praktijk bij de omgevingsdiensten ligt. Bij indirecte lozingen heeft de waterbeheerder een, in sommige gevallen dwingende, adviesbevoegdheid. De Omgevingswet brengt geen verandering in het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Wel is het nog de vraag welke adviesbevoegdheid de waterbeheerder straks heeft.

De regulering van directe lozingen onder de Waterwet bestaat uit een verbod om te lozen, tenzij vergunning is verleend door de waterbeheerder of vrijstelling is verleend in een AMvB. Via het Activiteitenbesluit en diverse lozingsbesluiten is ruimschoots invulling gegeven aan deze vrijstelling. Als men voldoet aan deze algemene regels, dan is de lozing in principe vrijgesteld van de vergunningplicht. Met de Omgevingswet zal de verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels verder worden doorgezet, zodat nog minder lozingen vergunningplichtig worden. De zorgplicht van degene die loost wordt belangrijker. De algemene regels over lozingen worden opgenomen in het Bal. Belangrijk bij de regulering van lozingen onder de Omgevingswet is, dat er geen algemene verbodsbepaling meer geldt. Onder de Waterwet is een lozing nog verboden, *tenzij* vergunning of vrijstelling is verleend. Onder de Omgevingswet wordt dit omgedraaid en is een lozing alleen verboden *voor zover* dat bij AMvB is bepaald. Als een lozing niet verboden is, kunnen er wel allerlei algemene regels en een zorgplicht gelden. Door de gewijzigde regulering van lozingen zullen de werkzaamheden van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers van de waterbeheerders gaan veranderen. Bij de implementatie van de Omgevingswet zal hier aandacht voor moeten zijn.

In de huidige situatie zijn er, naast de regels over lozingen vanwege de waterkwaliteit, vanuit het oogpunt van *waterkwantiteit* regels over het brengen in of onttrekken van water aan oppervlaktewater. Voor het hoofdwatersysteem, waarvan Rijkswaterstaat de beheerder is, staan deze regels in het Waterbesluit en de Waterregeling. Voor regionale wateren, waar waterschappen de beheerder zijn, staan deze regels in de keuren van de waterschappen. Onder de Omgevingswet wordt een integraal lozingenbegrip gehanteerd. Dit betekent dat het begrip lozing over waterkwaliteit én waterkwantiteit gaat. De algemene regels in het Bal over lozingen zullen zowel over waterkwaliteit (stoffen) als waterkwantiteit (water) gaan. Tegelijkertijd zal onder de Omgevingswet het principe '*decentraal, tenzij...*' worden gehanteerd, wat betekent dat veel zaken niet meer op rijksniveau in een AMvB worden geregeld. Algemene regels over lozingen vanuit het oogpunt van waterkwaliteit zijn straks ook in de waterschapsverordeningen te vinden. En voor indirecte lozingen staan er straks regels in het omgevingsplan van de gemeente, naast de regels in het Bal. Daarnaast biedt het systeem van de Omgevingswet de mogelijkheid om met maatwerkregels of maatwerkvoorschriften decentraal af te wijken van centrale regels over lozingen in het Bal.

De regulering van lozingen onder de Omgevingswet zal dus flink wijzigen. Voor de burger en het bedrijfsleven is dat wenselijk. Er komen immers nieuwe regels die ook nog eens op verschillende plekken staan. Het digitale stelsel gaat helpen deze regels te ontsluiten, zodat burgers en bedrijven sneller de informatie kunnen vinden die zij nodig hebben.

Digitalisering

In dit artikel is meerdere malen het belang van een goed werkend digitaal stelsel benadrukt. Zo is een digitaal stelsel nodig om de inzichtelijkheid van het omgevingsrecht te vergroten, één van de verbeterdoelen van de Omgevingswet.

In de huidige situatie kent het omgevingsrecht het Omgevingsloket Online voor vergunningen, de Activiteiten Internet Module voor algemene regels over milieuactiviteiten en het doorgeven van meldingen en RO-Online (www.ruimtelijkeplannen.nl) voor de digitale beschikbaarheid van ruimtelijke plannen. Deze voorzieningen worden samengevoegd tot één digitaal stelsel. De waterschapsverordeningen zullen, net als omgevingsplannen, in de toekomst digitaal raadpleegbaar moeten zijn.

In de Omgevingswet zijn onder andere (waterbeheer)programma's, waterschapsverordeningen en projectbesluiten aangewezen als omgevingsdocument, dat de vorm van een elektronisch bestand moet hebben. Daarnaast kunnen in het Omgevingsbesluit andere instrumenten worden aangewezen die verplicht de vorm van een elektronisch bestand moeten krijgen. Denk bijvoorbeeld aan leggers en peilbesluiten.

Om alle overheden goed aan te kunnen laten sluiten op een digitaal stelsel, is het noodzakelijk dat er meer volgens dezelfde standaarden wordt gewerkt. Zo zullen veel begrippen uniform moeten worden. Het vervangen van het begrip beschermingszone door beperkingengebied is daar een voorbeeld van. De hele ontwikkeling van het digitale stelsel omgevingswet zal stapsgewijs plaatsvinden.

Conclusies

In dit artikel zijn de belangrijkste gevolgen van de Omgevingswet voor de waterbeheerpraktijk opgesomd. De Omgevingswet zet weer een stap verder in het meer integraal benaderen van de fysieke leefomgeving. Veel vertrouwde instrumenten uit de huidige praktijk van de Waterwet komen terug. Toch zijn de consequenties van de stelselherziening in het omgevingsrecht groot voor alle overheden, ook voor de waterbeheerders. Samen gaan overheden aan de slag met de verbeterdoelen bij de Omgevingswet. Digitalisering is hierbij een belangrijk hulpmiddel. Een goed werkend digitaal stelsel is cruciaal voor meer integraal werken en voor de dienstverlening voor burger en bedrijfsleven. De Omgevingswet wordt een uitdaging voor de waterbeheerders, maar biedt ook kansen: met de nieuwe wet kan het omgevingsrecht eenvoudiger en beter worden.

Referentie

1. www.uvw.nl/publicatie/afsprakenkader-omgevingswet/