

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
Aanleiding advies	3
Aanpak en opbouw advies	3
Kernpunten advies	4
Conclusie	9
1 Inleiding	11
1.1 Adviesaanvraag	11
1.2 Leeswijzer	11
2 Algemene opmerkingen	13
2.1 Waardering	13
2.2 Duurzaamheid in het omgevingsrecht	13
2.3 Slagkracht in een complexe werkelijkheid	14
2.4 Interne samenhang: onderdelen van het waterbeheer	14
2.5 Externe samenhang: relaties met andere wetten	15
2.6 Aansluiting bij Europese richtlijnen en internationaal recht	15
3 Opzet en systematiek van de Waterwet	17
3.1 Het basissysteem van de Waterwet	17
3.2 Uitzondering op het basissysteem: lozingen via de riolering op de zuiveringsinstallatie	18
3.3 Uitzondering op het basissysteem: stedelijk grondwaterbeheer	20
3.4 Uitzondering op het basissysteem: provinciale bevoegdheid voor grote grondwateronttrekkingen	20
3.5 Uitzondering op het basissysteem: kwaliteit van grondwater	20
4 Thematische beoordeling van de Waterwet	22
4.1 Definities	22
4.2 Doelstellingen en reikwijdte van de wet	24
4.3 Normen in de Waterwet en de doorwerking naar andere beleidsterreinen	25
4.4 Beheer, legger en beschermingszones	27
4.5 Zorgplichten	28
4.6 Bestuurlijk toezicht	30
4.7 Waterakkoorden	30
4.8 Plannen: interne en externe samenhang	31

4.9	Gedoogplichten	33
4.10	Noordzee	34
4.11	Rechtsbescherming en participatie	35
4.12	Schadevergoeding	36
Bijlage 1	Artikelsgewijs commentaar	42
Bijlage 2	Punten uit de toelichting	50
Bijlage 3	Reactie op het wetsvoorstel Waterwet (versie november 2005)	55
Bijlage 4	Adviesaanvraag	59
Bijlage 5	Samenstelling Commissie	60

SAMENVATTING

Aanleiding advies

Op 29 juli 2005 verzocht de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om uiterlijk 15 oktober 2005 te adviseren over het Voorontwerp Waterwet. In een overleg met de Staatssecretaris op 7 september 2005 werd afgesproken dat de Commissie de gelegenheid krijgt om te reageren op wijzigingen die naar aanleiding van de inspraakreacties in het wetsvoorstel zijn aangebracht. Op 15 november 2005 ontving de Commissie het gewijzigde wetsvoorstel.

Dit advies is door de Commissie vastgesteld op 25 november 2005. Wijzigingen die nadien in het wetsvoorstel zijn aangebracht heeft de Commissie dus niet haar advisering kunnen betrekken.

Aanpak en opbouw advies

Het Voorontwerp Waterwet (verder: Waterwet) is door de Commissie op vier schaalniveaus beoordeeld: het voorontwerp als geheel; het systeem van de Waterwet en uitzonderingen op dat systeem; thema's uit de Waterwet; en ten slotte het detailniveau van de bepalingen van de Waterwet en specifieke punten uit de memorie van toelichting. De Waterwet als geheel en enkele algemene opmerkingen daaromtrent komen aan de orde in hoofdstuk 2 van dit advies. Opzet en systematiek van de Waterwet worden behandeld in hoofdstuk 3. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan enkele opvallende uitzonderingen op het basissysteem van de Waterwet. Deze uitzonderingen hebben met name betrekking op het vergunningensysteem, in het bijzonder de lozingen via de riolering op de zuiveringsinstallatie, het stedelijk grondwaterbeheer, de provinciale bevoegdheid voor grotere grondwateronttrekkingen en de kwaliteit van het grondwater. In hoofdstuk 4 komen achtereenvolgens aan de orde: definities (§ 4.1); doelstellingen en reikwijdte van de wet (§ 4.2); normen in de Waterwet en de doorwerking naar andere beleidsterreinen (§ 4.3); beheer, legger en beschermingszones (§ 4.4); zorgplichten (§ 4.5); bestuurlijk toezicht (§ 4.6); waterakkoorden (§ 4.7); plannen en de afstemming met andere beleidsterreinen (§ 4.8); gedoogplichten (§ 4.9); Noordzee en EEZ (§ 4.10); rechtsbescherming en participatie (§ 4.11); en schadevergoeding (§ 4.12).

De beoordeling van de Commissie van de details van de Waterwet is neergelegd in een tweetal bijlagen. Bijlage 1 bevat een artikelsgewijs commentaar. Bijlage 2 betreft specifieke punten uit de memorie van toelichting. Deze bijlagen bevatten deels specifieke opmerkingen die de hoofdtekst van dit advies ondersteunen, deels op zichzelf staande opmerkingen van redactionele en inhoudelijke aard.

Bijlage 3 bevat een beknopte reactie op de tekst van het gewijzigd wetsvoorstel dat de Commissie op 15 november 2005 van het departement ontving. Gegeven de adviesaanvraag - die is gericht op het voorontwerp - en mede gelet op de korte reactietijd en de vele verschillen met het voorontwerp, heeft de Commissie besloten om haar reactie op het gewijzigde wetsvoorstel in een bijlage bij het adviesrapport op te nemen. De Commissie heeft grote bedenkingen tegen enkele veranderingen ten opzichte van het voorontwerp, met name waar het gaat om het integrale karakter van de Waterwet en de doorwerking van de Waterwet naar aanpalende beleidsterreinen.

Kernpunten advies

Het oordeel van de Commissie over het voorontwerp Waterwet als geheel kan in twee punten samengevat worden.

Algemene indruk

Het voorontwerp Waterwet verdient grote waardering. Het voorontwerp (hierna aangeduid als: de Waterwet) biedt namelijk een modern transparant wettelijk kader voor integraal watersysteembeheer en sluit ook goed aan bij de huidige beleidsdoelstellingen die onder meer voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Het basissysteem

De Commissie waardeert de heldere en eenvoudige opzet van de Waterwet. Het basissysteem van de Waterwet is helder: er zijn taken en verantwoordelijkheden en daar worden de bijbehorende instrumenten bij verzorgd. Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Er zijn echter enkele belangrijke uitzonderingen op dit systeem, die met name betrekking hebben op het vergunningensysteem, in het bijzonder de lozingen via de riolering op de zuiveringsinstallatie, het stedelijk grondwaterbeheer, de provinciale bevoegdheid voor grotere grondwateronttrekkingen en de kwaliteit van het grondwater. De Commissie heeft vragen over onderdelen van de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. De Commissie adviseert verantwoordelijkheden en bevoegdheden niet los te koppelen.

Bij de verdere voorbereiding van het wetsvoorstel voor een Waterwet verdienen de volgende specifieke punten naar het oordeel van de Commissie in het bijzonder aandacht.

1. Indirecte lozingen

Wat de lozingen op de zuiveringsinstallatie betreft, merkt de Commissie op dat de waterbeheerder niet of nauwelijks invloed kan uitoefenen op afvalwater dat via de riolering op de zuivering komt. De waterbeheerder is echter wel verantwoordelijk voor de zuivering (zorgplicht), hetgeen kan worden afgeleid uit zijn taak er voor te zorgen dat het watersysteem in goede toestand is. Hiermee rest hem met name een zogenaamde ‘end of pipe-benadering’ om zijn beheertaak ten aanzien van de waterkwaliteit vorm te geven. Deze benadering acht de Commissie niet in overeenstemming met de ‘kwaliteitstrits’ uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Wanneer in de toekomst nog meer vergunningplichtige lozingen onder algemene regels gebracht worden (waardoor de vergunningplicht vervalt), zal de invloed van de waterbeheerder navenant afnemen. Daarmee ontbeert de waterbeheerder de bevoegdheid om eisen te stellen teneinde zelf te kunnen voldoen aan zijn verplichtingen. Hierin zou kunnen worden voorzien door een vergunningplicht op te leggen aan de gemeente voor lozingen op de zuiveringsinstallatie.

2. Stedelijk grondwater

De Commissie betreurt het dat – in tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting wordt gesteld – de Waterwet niet de gewenste helderheid verschaft over de vraag hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is ten aanzien van het stedelijk grondwater, inclusief de problemen die rijzen ten aanzien van een tekort aan grondwater. Zoals de Commissie de Waterwet nu begrijpt ligt de volledige verantwoordelijkheid bij de waterbeheerder, meer in het bijzonder het waterschap. Dat vindt de Commissie passen bij het systeem van de Waterwet. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting de beheertaak en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden helder uiteen te zetten.

3. Provincie en grondwater

De Commissie meent dat het niet goed in het systeem van de Waterwet past dat de provincie bevoegd gezag blijft voor grote grondwateronttrekkingen. Het wekt verbazing dat de provincie wel bevoegd zou zijn om heffingen op te leggen, terwijl zij geen beheerder is in de zin van de Waterwet. De Commissie adviseert de heffingsbevoegdheid bij de beheerder te leggen.

4. Kwaliteit grondwater

Ook wat de zorg voor de kwaliteit van het grondwater betreft, is sprake van een uitzondering op het basissysteem van de Waterwet. De waterbeheerder heeft met uitzondering van de infiltraties in het grondwater met het oog op onttrekkingen geen invloed op c.q. instrumenten voor het beïnvloeden van de grondwaterkwaliteit. Zijn beheertaak kan hier slechts zeer beperkt zijn. De Commissie adviseert de reikwijdte van deze beheertaak duidelijk uiteen te zetten in de memorie van toelichting.

5. Definities

De definities van begrippen in artikel 1.1 zijn niet op alle punten even duidelijk. Dat geldt onder meer voor het begrip ‘beheer’. In de definitie van ‘beheer’ zit een circulair element: ‘beheer’ is ‘waterbeheer’ en ‘waterbeheer’ is gericht op de doelstellingen van de wet genoemd in artikel 2.1 eerste lid. Er van uitgaande dat het hele land als het ware gedekt wordt door ‘watersystemen’, maakt ook een ‘beschermingszone’ deel uit van een watersysteem; de definitie van dit begrip lijkt dus niet te kloppen. Bij de definities van de begrippen ‘grondwater’ en ‘infiltratie van water’ bestaat er onduidelijkheid op het punt van de aansluiting met de Kaderrichtlijn water.

6. Belangenkader en reikwijdte

Het verdient aanbeveling om in de wet een enumeratieve opsomming te geven van belangen die bij de besluitvorming op grond van de Waterwet betrokken kunnen dan wel moeten worden. De Commissie begrijpt dat een te sterke afbakening van het belangenkader een obstakel vormt voor een integrale beoordeling van de toelaatbaarheid van handelingen in een watersysteem. De huidige wettekst gaat er echter impliciet vanuit dat alle watergerelateerde belangen gelijkwaardig zijn. Zowel beleidsinhoudelijk als in het licht van de schaarse financiële middelen zijn er echter overtuigende argumenten om bepaalde belangen – met name het belang van de beveiliging tegen overstroming door het buitenwater – als prioritair aan te merken.

7. Doorwerking

De Commissie acht een goede doorwerking van de normen uit de Waterwet naar aanpalende beleidsterreinen een noodzakelijke voorwaarde om aan de doelstellingen van de wet te kunnen voldoen. De Commissie beveelt daarom aan om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de betekenis van artikel 2.1a. De normering voor de kwaliteit (art. 2.13) wordt primair ingevuld door artikel 4 van de Kaderrichtlijn water en nader geïmplementeerd op grond van de Wet milieubeheer. Wat de normen voor waterkeringen, waterkwantiteit en functievervulling betreft, lijkt deze bepaling zo te moeten worden gelezen dat al deze normen bindend zijn voor besluiten op grond van

de Waterwet (in acht moeten worden genomen), ongeacht de uiteindelijke uitwerking in amvb's of provinciale of waterschapsverordeningen. Onduidelijkheid bestaat in de ogen van de Commissie over de vraag hoe artikel 2.1a (in acht nemen) zich verhoudt tot de geschetste mogelijkheid bepaalde normen vooralsnog vast te leggen in plannen, waarvan moet worden aangenomen dat deze per definitie niet bindend zijn, omdat voor verbindendheid gebruik moet worden gemaakt van andere instrumenten. Naast het belang van de normen voor het besluiten op grond van de Waterwet, mist de Commissie een heldere analyse van de doorwerking van de normen in besluitvorming op andere beleidsterreinen. Kernpunt hierbij is de doorwerking van de normen naar de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden (zie paragraaf 4.3).

8. Zorgplichten

De paragraaf over de zorgplichten (paragraaf 2 van hoofdstuk 3) is niet helder, noch wat betreft de inhoud van de zorgplicht als wat betreft de reikwijdte van de zorgplicht. Meer in het bijzonder moet worden opgemerkt dat niet blijkt – noch uit de wettekst noch uit de memorie van toelichting – waarom de zorgplicht met betrekking tot grondwater (in bebouwd gebied) zich beperkt tot overtollig grondwater. In de memorie van toelichting wordt (nog?) uitgegaan van een zorgplicht voor stedelijk grondwater (teveel én te weinig). Met de uiteindelijke wettekst wordt geen recht gedaan aan de nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer en aan het eerdere advies van de CAW om helderheid te scheppen in de verantwoordelijkheden voor het grondwaterbeheer in stedelijk gebied inclusief de gevallen waarin sprake is van een tekort aan grondwater (funderingspalen die droog komen te staan etc.). De gemeente moet voor het voldoen aan deze zorgplicht gebruik maken van instrumenten op grond van andere wetten; zij krijgt immers geen instrumenten of bevoegdheden op grond van de Waterwet. Deze zorgplicht kan alleen voldoende inhoud krijgen als de normen van de Waterwet op enigerlei wijze doorwerken in de besluitvorming op andere beleidsterreinen, in het bijzonder in besluiten op grond van de WRO en de Wet milieubeheer (zie paragraaf 4.5).

9. Goedkeuring

De Commissie betreurt dat de Waterwet geen bepalingen bevat terzake van de goedkeuring van waterbeheerplannen. Met name in verband met de inbedding van het functioneel bestuur in het algemeen bestuur bepleit de Commissie de opname van de goedkeuringsmogelijkheid in de wet. Ook de interne samenhang van het beleid is daarmee gediend. Goedkeuring werkt bovendien beter in de bestuurlijke verhoudingen dan het geven van aanwijzingen en

instructies. Aanwijzingen en in-de-plaatsstellingen (zie art. 4.5 en 4.6) zijn veel zwaardere instrumenten dan de goedkeuring.

10. Waterakkoorden

De Commissie bepleit dat in de Waterwet een afzonderlijke paragraaf gewijd wordt aan waterakkoorden. Het instrument van het waterakkoord wordt in enkele bepalingen wel genoemd (zie art. 4.3 en 4.4), maar verdient een uitgebreidere regeling. Mede gelet op het belang van een brede betrokkenheid en participatie in het waterbeleid (zie ook artikel 14 Kaderrichtlijn water), en ook gelet op de vereiste doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, zou het waterakkoord meer aandacht verdienen. Het waterakkoord is eveneens een belangrijk instrument voor de noodzakelijke afstemming tussen de waterketen en het watersysteem. Naar het oordeel van de commissie is het waterakkoord een geschikt instrument om integratie vorm te geven.

11. Kaderrichtlijn water

De Commissie waardeert dat de Kaderrichtlijn water in de wettekst de plaats heeft gekregen die zij verdient. Ten aanzien van enkele specifieke punten vraagt de Commissie zich af, of sprake is van voldoende en volledige implementatie van deze richtlijn. De Commissie vraagt zich in het bijzonder af, of ook niet de figuur van de '(deel)stroomgebiedbeheersplannen' zoals bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn, in de wet geregeld zou moeten worden.

12. Rechtsbescherming en participatie

Indachtig het Verdrag van Aarhus en de implementatie daarvan in Europese regelgeving, inclusief de Kaderrichtlijn water, stelt de Commissie voor om in de Waterwet en de memorie van toelichting nader aan te sluiten bij de internationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen op het gebied van de rechtsbescherming en participatie. Van bijzonder belang in deze is dat participatie de actieve betrokkenheid van belanghebbenden vergt.

13. Schadevergoeding

De Commissie plaatst verschillende kritische kanttekeningen bij de in het voorontwerp opgenomen regeling van nadeelcompensatie (paragraaf 4.12) en doet aanbevelingen om nader aandacht te besteden aan enige door haar gesignaleerde problemen dienaangaande. De Commissie besteedt voorts aandacht aan vergoeding van schade die ontstaat bij de aanwijzing en inrichting van waterbergingsgebieden.

14. Noordzee en EEZ

De Commissie vraagt zich af, of de werking van de Waterwet op de Noordzee voldoende doordacht is. Omdat de Waterwet van toepassing is op de Noordzee - behalve als het tegendeel uit de tekst van de wet blijkt, zoals bijvoorbeeld in artikel 6.1 - lijkt het van belang om nog eens na te gaan of alle andere onderdelen van de Waterwet zonder meer van toepassing kunnen worden geacht in de territoriale zee en de exclusieve economische zone, dan wel dat uit de aard van de geregelde materie overduidelijk is dat bepalingen niet van toepassing zijn in één van of beide zones. Dit mede in het licht van de verplichtingen die op Nederland rusten op basis van onder andere het VN-Zeerechtverdrag. De Commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan hoe de Waterwet zich verhoudt tot de Scheepvaartverkeerswet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen alsmede andere op de scheepvaart van toepassing zijnde regelgeving.

Conclusie

De beoordeling van het voorontwerp Waterwet op verschillende schaalniveaus levert een genuanceerd beeld op. Wanneer we het voorontwerp vanaf enige afstand bezien, dan is er vooral veel waardering voor het voorontwerp als geheel. Als we vervolgens het systeem van de Waterwet in ogenschouw nemen, valt op dat het basissysteem op zich helder is, maar dat er enkele opvallende uitzonderingen op dat basissysteem zijn die niet goed passen bij de achterliggende filosofie van de Waterwet. Een kerngedachte in dit verband is: geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. De waterbeheerder moet zijn verantwoordelijkheid in de praktijk waar kunnen maken. Wanneer we vervolgens focussen op de inhoud van de Waterwet zijn er veertien thema's waar de Commissie in het bijzonder aandacht voor vraagt. Per thema worden er diverse opmerkingen gemaakt, vragen gesteld en aanbevelingen gedaan. Als we ten slotte de bepalingen van de Waterwet en de memorie van toelichting bezien, brengt dat de Commissie ook tot een groot aantal suggesties, ter verduidelijking én verbetering van de Waterwet.

De Waterwet kan beschouwd worden als een grote sprong voorwaarts in de waterstaatswetgeving. De wijze waarop acht verschillende wetten worden geïntegreerd in één Waterwet verdient in het algemeen grote waardering. De ondertitel van dit advies stelt de vraag of het voorontwerp Waterwet voldoende waarborgen bevat voor een duurzaam en samenhangend watersysteembeheer. De Commissie wil deze vraag in beginsel graag in positieve zin beantwoorden. De Commissie hecht er evenwel aan te benadrukken dat bij het formuleren van de

definitieve tekst van het wetsontwerp aandacht wordt besteed aan de in dit advies genoemde punten van zorg.

1 INLEIDING

1.1 Adviesaanvraag

Op 29 juli 2005 verzocht de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) om uiterlijk 15 oktober 2005 te adviseren over het Voorontwerp Waterwet. De adviesaanvraag is als bijlage bij dit advies opgenomen (zie bijlage 4). In een overleg met de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat op 7 september 2005 werd afgesproken dat de Commissie de gelegenheid krijgt om te reageren op wijzigingen die in de tweede helft van oktober door het departement in het wetsvoorstel worden aangebracht. Medio oktober is het conceptadvies aan het departement verstrekt. Op 15 november 2005 ontving de Commissie het gewijzigde wetsvoorstel.

Eind november 2005 is het advies door de Commissie vastgesteld en vervolgens aan de Staatssecretaris aangeboden. Wijzigingen die nadien in het wetsvoorstel zijn aangebracht heeft de Commissie dus niet haar advisering kunnen betrekken.

Het is overigens niet voor het eerst dat de Staatssecretaris vraagt te adviseren over de Waterwet. In 2002 heeft de Commissie een advies op hoofdlijnen gegeven over de wenselijkheid van integrale waterwetgeving.¹ De afgelopen jaren hebben ook meerdere klankbordgesprekken plaatsgevonden tussen de Commissie en bij de voorbereiding van de Waterwet betrokken medewerkers van het departement. In deze gesprekken is het departement van mondelinge adviezen voorzien.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit advies zal de Commissie enkele algemene opmerkingen over het voorontwerp Waterwet (verder: Waterwet) maken. In hoofdstuk 3 worden opzet en systematiek van de Waterwet nader bezien. Daarbij komen ook enkele uitzonderingen op het in de Waterwet neergelegde basissysteem aan de orde. In hoofdstuk 4, het meeste uitgebreide hoofdstuk, worden achtereenvolgens twaalf thema's uit de Waterwet besproken. De kernpunten uit dit advies en de conclusie zijn opgenomen in de samenvatting die aan het begin van dit adviesrapport is opgenomen.

¹ 'Die op water is, moet varen... Naar integratie van waterwetgeving', mei 2002.

Bij dit advies zit een tweetal bijlagen waarin de Commissie haar advies geeft over specifieke bepalingen uit de Waterwet (bijlage 1) en bepaalde punten uit de memorie van toelichting (bijlage 2). Deze bijlagen bevatten deels specifieke opmerkingen die de adviestekst ondersteunen, deels op zichzelf staande opmerkingen van redactionele en inhoudelijke aard.

Bijlage 3 bevat een beknopte reactie op de tekst van het gewijzigd wetsvoorstel dat de Commissie op 15 november 2005 van het departement ontving. Gegeven de adviesaanvraag - die is gericht op het voorontwerp - en mede gelet op de korte reactietijd en de vele verschillen met het voorontwerp, heeft de Commissie besloten om haar reactie op het gewijzigde wetsvoorstel in een bijlage bij het adviesrapport op te nemen.

2 ALGEMENE OPMERKINGEN

2.1 Waardering

Het voorontwerp Waterwet (hierna: Waterwet) verdient grote waardering. Niet zozeer en zeker niet alleen vanwege de grote hoeveelheid werk die in korte tijd tot stand is gebracht, maar veeleer vanwege het dicht blijven bij de doelstelling en bij de achterliggende gedachten van het integratieproject: een modern transparant wettelijk kader bieden voor integraal watersysteembeheer, waarmee de wetgeving aansluit bij de huidige beleidsdoelstellingen die onder meer voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en het Nationaal Bestuursakkoord Water. Bij het commentaar dat in het vervolg van dit advies wordt gegeven moet deze positieve waardering in het achterhoofd gehouden worden.

Bij de beoordeling van het Waterwet heeft de Commissie zich onder andere de volgende vragen gesteld.

- Sluit het voorontwerp in voldoende mate aan bij de beleidsopgave gericht op een duurzaam beheer van watersystemen?
- Biedt het voorontwerp voldoende instrumenten om een duurzaam beheer van watersystemen op de middellange en lange termijn te realiseren?
- Zijn de verschillende onderdelen van het waterbeheer op een voldoende samenhangende wijze geregeld (interne samenhang)?
- Zijn de relaties met andere voor het waterbeheer relevante wetten goed geregeld (externe samenhang)?
- Is sprake van een goede aansluiting bij het Europees en internationale recht?

In het navolgende worden deze vragen eerst in algemene zin besproken. Een meer gedetailleerde uitwerking volgt in de daarop volgende hoofdstukken.

2.2 Duurzaamheid in het omgevingsrecht

De drie belangrijkste wetten van het omgevingsrecht – de Wet milieubeheer, de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in de toekomst: de Wro en de Wet Algemene Bepalingen Omgevingsrecht) én de Waterwet – dienen naar het oordeel van de Commissie bij te dragen aan een duurzame leefomgeving. Duurzaamheid zou een plaats moeten krijgen in de considerans bij de Waterwet. Met het gebruik van het begrip ‘duurzaamheid’ kunnen twee aspecten onder de aandacht worden gebracht die voor werking van de wet van groot belang zijn, namelijk ‘beleidsintegratie’ en ‘toekomstgerichtheid’. Voor de Waterwet betekent dit dat wordt benadrukt dat (a) een noodzaak bestaat tot (interne en externe) samenhang en coördinatie (relevant voor de verhoudingen tussen de overheden en de verhoudingen tussen

verschillende beleidsterreinen); en (b) wordt gekozen voor een beleidsperspectief voor de middellange en lange termijn (relevant voor plannen en projectbesluiten). In de paragrafen 4.2 en 4.8 worden deze punten nader uitgewerkt.

2.3 Slagkracht in een complexe werkelijkheid

Het Nederlandse waterbeheer wordt sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw geconfronteerd met een groot aantal veranderingen en vernieuwingen. Belangrijke oorzaken hiervoor zijn ten eerste de veranderende natuurlijke omstandigheden, zoals klimaatverandering en bodemdaling. Ten tweede is het beleidsperspectief gewijzigd: het concept ‘integraal waterbeheer’ heeft zijn intrede gedaan. Dit betekent dat het waterbeheer meer dan voorheen is gericht op alle aspecten van het watersysteem in onderlinge samenhang: oppervlaktewater, grondwater, oevers, flora en fauna, waterkeringen en technische infrastructuur. Ook waterkwaliteit en waterkwantiteit worden in onderlinge samenhang beschouwd. Ten derde is de beleidsorganisatie complexer geworden. Met de intrede van het begrip ‘integraal waterbeheer’ zijn de onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken beleidsactoren en beleidssectoren prominenter naar voren getreden. De Europese Kaderrichtlijn water - gericht op de Europese aanpak van met name de waterkwaliteitsproblematiek - heeft daar nog een internationale dimensie aan toegevoegd. Deze richtlijn schrijft tevens voor dat de lidstaten de actieve participatie van alle betrokken partijen bij het waterbeheer – dus ook burgers, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties – dienen te bevorderen. Beleidsvorming, regulering, sturing en controle in het waterbeheer worden derhalve steeds meer gekarakteriseerd door een complex web van actoren, die op verschillende niveaus van bestuur en uitvoering actief zijn en hun invloed willen doen laten gelden.

Belangrijk is dat de bestuurlijke slagkracht wordt geoptimaliseerd, teneinde de nieuwe uitdagingen in het waterbeheer effectief en efficiënt tegemoet te treden. De nieuwe Waterwet kan in dit opzicht een belangrijke rol spelen. De Commissie is van mening dat de Waterwet op hoofdlijnen als positief moet worden beoordeeld: de wet biedt adequate instrumenten die kunnen worden ingezet om het waterbeheer vorm te geven. Niettemin vindt de Commissie dat het instrumentarium in de wet nog op een aantal punten kan worden versterkt. In de hoofdstukken 3 en 4 van dit advies wordt een aantal suggesties gedaan.

2.4 Interne samenhang: onderdelen van het waterbeheer

De Commissie is van mening dat de integratie van de huidige, versnipperde waterwetgeving in één Waterwet van groot belang is. De Waterwet heeft naar het

oordeel van de Commissie daadwerkelijk een integraal karakter. Zij onderschrijft de keuze om de verschillende inhoudelijke aspecten van het waterbeheer niet afzonderlijk in de wet te regelen. De wet dekt in voldoende mate alle aspecten van het waterbeheer. De Commissie waardeert ook de heldere en eenvoudige opzet van de nieuwe Waterwet. De Commissie constateert evenwel dat het wetsvoorstel enkele omissies bevat ten aanzien van de toedeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Deze worden uitgewerkt in de paragrafen 3.2 tot en met 3.5 en in paragraaf 4.5.

2.5 Externe samenhang: relaties met andere wetten

Een belangrijk aandachtspunt voor de Commissie betreft de relatie van de Waterwet met aanpalende wetgeving, waaronder de Waterschapswet, de Wet milieubeheer en de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Of en in hoeverre de relaties met de aanpalende wetgeving met het huidige voorontwerp afdoende geregeld zijn, is op dit moment echter nog niet duidelijk. De definitieve teksten van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet zijn momenteel nog niet beschikbaar. De parlementaire behandeling van het wetsvoorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening is nog niet afgerond. De exacte uitwerking van de regulering van indirecte lozingen in de Wet milieubeheer zal nog plaatsvinden door het ministerie van VROM, in samenwerking met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen (pagina 51 van de memorie van toelichting).²

2.6 Aansluiting bij Europese richtlijnen en internationaal recht

Internationale samenwerking, zowel gerelateerd aan de Kaderrichtlijn water alsook daarbuiten, heeft in de Waterwet een plaats gekregen en is daarin geïntegreerd. De Commissie spreekt hierover haar waardering uit. Hieronder volgen een aantal algemene opmerkingen in dit verband, voor het overige zijn de opmerkingen van de Commissie voor zover zij verband houden met de Europese en internationaalrechtelijke aspecten geïntegreerd in de overige delen van het advies.

Het wetsvoorstel zoekt nadrukkelijk aansluiting bij de Kaderrichtlijn water, wat naar het oordeel van de Commissie goed en noodzakelijk is. Het valt op dat er - behalve hier en daar een verwijzing naar de Gevaarlijke stoffenrichtlijn (richtlijn 76/464) en de IPPC-richtlijn (richtlijn 96/61) - niet nader wordt ingegaan op andere 'waterrichtlijnen' die eveneens door middel van de Waterwet in het Nederlandse recht worden geïmplementeerd. Zo wordt nergens een relatie

² In het voorontwerp en de memorie van toelichting staan overigens meerdere 'pro memories' (p.m.) die nog ingevuld moeten worden: art. 7.22 onder b, f en g; memorie van toelichting: p. 18 (3x), p. 29 en p. 100.

gelegd met de Nitraatrichtlijn (richtlijn 91/676) of met de Zwemwaterrichtlijn (richtlijn 76/160), de Drinkwaterrichtlijn (richtlijn 75/440) of de Richtlijn stedelijk afvalwater (richtlijn 91/271; al wordt die laatste door deze wetswijziging met name in de Wet milieubeheer geïmplementeerd). Het verdient in de ogen van de Commissie aanbeveling om in ieder geval in de memorie van toelichting aan te geven op welke plaats en wijze de verplichtingen uit de andere waterrichtlijnen worden geïmplementeerd.

In de Waterwet wordt op verschillende manieren gerefereerd aan de buitenlandse partners waarmee overleg moet worden gevoerd (zie de artikelen 1.3, lid 3; 5.3, lid 1 onder b; 5.3, lid 1 onder c; 5.6, lid 1 onder b). De Commissie beveelt aan om in alle gevallen te refereren aan de 'bevoegde autoriteiten' van de betrokken of van andere staten, immers, het zal niet altijd gaan om de regeringen van die andere of betrokken staten. Voorts lijkt het ook niet zinvol om in sommige gevallen een opsomming van de betrokken staten in de wet op te nemen, omdat overleg met andere dan de genoemde staten ook wenselijk zou kunnen zijn. Dit is bijvoorbeeld denkbaar waar het gaat om internationaal overleg inzake het Noordzeebeleid (zie art. 5.3, lid 1 onder c) en overleg met Denemarken over de Waddenzee. Daarnaast is het ook mogelijk dat lokale buitenlandse autoriteiten bij regionale waterplannen (zie art. 5.6, lid 1 onder b) of grensoverschrijdende waterplannen van het rijk betrokken moeten worden (zie art. 5.10, lid 1 onder a). De Commissie stelt voor in de memorie van toelichting voorbeelden van relevante andere staten te noemen.

3 OPZET EN SYSTEMATIEK VAN DE WATERWET

3.1 Het basissysteem van de Waterwet

Opzet en systematiek van de Waterwet zijn op zichzelf helder en eenvoudig.

Doelstellingen

De Waterwet reguleert de bescherming en de verbetering van het watersysteem. Hiertoe bevat de wet doelstellingen. Deze doelstellingen vloeien voort uit de Grondwet, uit oudere waterstaatswetgeving (die met de inwerkingtreding van de Waterwet zal vervallen), uit het Nationaal Bestuursakkoord Water en uit Europese en internationale regelgeving, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water. Deze doelstellingen bepalen de reikwijdte van de wet en zijn daarmee bepalend voor de invulling van het specialiteitsbeginsel.

Normen

De doelstellingen worden nader geconcretiseerd in normen. Deze normen moeten in acht worden genomen bij het nemen van besluiten op grond van deze wet en bij het verrichten van feitelijke handelingen. Niet helemaal helder is, of en hoe de normen zullen doorwerken in besluiten die worden genomen op grond van andere wetten dan de Waterwet.

Beheer binnen beleidskaders

De doelstellingen en de normen geven invulling aan de beheertaak. Onder beheer dient te worden verstaan: de zorg voor het watersysteem. De doelstellingen en normen bepalen wat de beheertaak concreet inhoudt en waar het bevoegd gezag, de waterbeheerder, verantwoordelijk voor is en op kan worden afgerekend. Beheer is dus een belangrijk juridisch begrip.

De verantwoordelijkheden voor de strategische beleidsontwikkeling liggen bij de rijksoverheid en de provincies. Zij hebben de taak om een goede inbedding van het functioneel bestuur in het algemeen bestuur te bewerkstelligen. Ter behartiging van deze taak hebben rijk en provincies eveneens instrumenten (plannen en sturingsmechanismen, zoals een algemene verordende bevoegdheid en aanwijzingsbesluiten).

De bevoegdheidsverdeling voor het operationele beheer is ook helder: er zijn twee waterbeheerders: het rijk en de regionale waterbeheerder, het waterschap. Zij zijn verantwoordelijk voor het gehele waterbeheer (met andere woorden: voor het halen van de doelstellingen voor het gehele watersysteem), zowel ten aanzien van de kwaliteit, de kwantiteit, de veiligheid en de

functievervulling, inclusief beheer in buitengewone omstandigheden; uiteraard voor zover dat met het instrumentarium uit deze wet binnen hun vermogen ligt.

Instrumenten

Om aan de doelstellingen en daarmee de beheertaak te kunnen voldoen staan de waterbeheerder instrumenten ter beschikking: plannen, vergunningen, algemene regels, gedoogplichten, projectbesluitbevoegdheid, financiële instrumenten en handhavinginstrumenten.

Uitzonderingen op het basissysteem

Uitgangspunt van de Waterwet is dat de waterbeheerder het watersysteem beheert. Daartoe reguleert hij handelingen met betrekking tot het watersysteem en verricht hij feitelijke handelingen. Het basissysteem is helder: er zijn taken en verantwoordelijkheden en daar worden de bijbehorende instrumenten bij verzorgd. Geen verantwoordelijkheid zonder bevoegdheid. Er zijn echter enkele aantal belangrijke uitzonderingen op dit systeem, die met name betrekking hebben op het vergunningensysteem, in het bijzonder de lozingen via de riolering op de zuiveringsinstallatie, het stedelijk grondwaterbeheer, de provinciale bevoegdheid voor grotere grondwateronttrekkingen en de kwaliteit van het grondwater. Deze uitzonderingen roepen bij de Commissie vragen op over (onderdelen van) de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

3.2 Uitzondering op het basissysteem: lozingen via de riolering op de zuiveringsinstallatie

Het watersysteembeheer wordt met betrekking tot de kwaliteitszorg uitgebreid met het passieve zuiveringsbeheer. Waar het gaat om het reguleren van handelingen (lozingen) brengt dit een verschuiving met zich mee van het oppervlaktewater naar de zuivering. Een deel van de bevoegdheid verplaatst zich op dezelfde wijze: niet alleen lozingen op oppervlaktewater zijn vergunningplichtig, maar ook lozingen (door bedrijven) op de zuivering. In beide gevallen blijft de handhaving bij de waterbeheerder.

Afvalwater dat via de riolering op de zuivering komt is echter door de waterbeheerder nauwelijks meer te beïnvloeden. Er geldt geen vergunningplicht voor de gemeente voor de lozingen die via de riolering op de zuivering komen; het waterschap kan dus geen eisen stellen aan de hoeveelheid en samenstelling van het afvalwater. De aansluitvergunning betreft met name de hoeveelheid te lozen afvalwater en het is nog onduidelijk of die blijft bestaan. De waterbeheerder is wel verantwoordelijk voor de zuivering (zorgplicht), hetgeen kan worden afgeleid uit zijn taak er voor te zorgen dat het watersysteem in goede toestand is. Hiermee rest hem met name een zogenaamde ‘end of pipe-benadering’ om zijn beheertaak ten

aanzien van de waterkwaliteit vorm te geven. Deze benadering acht de Commissie niet in overeenstemming met de 'kwaliteitsstrits' uit het Nationaal Bestuursakkoord Water.

De lozingen op de riolering bestaan uit lozingen vanuit bedrijven, huishoudens en van afvloeiend hemelwater. Deze lozingen worden gereguleerd op grond van de Wet milieubeheer. Bevoegd gezag is in beginsel de gemeente, soms de provincie of het rijk. De lozingen worden voor een zeer klein deel gereguleerd door een vergunning. Met betrekking tot de vergunning heeft de waterbeheerder een adviesrecht. Het Wm-bevoegd gezag is verplicht dit advies over te nemen. Het grootste deel van de lozingen wordt gereguleerd door middel van algemene regels. De waterbeheerder ontbeert een verplicht over te nemen adviesrecht ten aanzien van amvb's. De waterbeheerder heeft ten aanzien van amvb's niet het recht om een advies uit te brengen, dat verplicht moet worden overgenomen. Er is evenwel geen mogelijkheid om het stellen van nadere eisen te verzekeren. Ten slotte valt een deel van de lozingen op de riolering onder een algemene ontheffing (huishoudens); ook hier heeft de waterbeheerder geen invloed op hetgeen uiteindelijk op de zuivering wordt geloosd.

De Commissie stelt vast dat het gekozen systeem tot gevolg heeft dat de waterbeheerder voor slechts een zeer klein deel van de lozingen op de riolering nog een bevoegdheid heeft om invloed uit te oefenen. De waterbeheerder blijft echter volledig verantwoordelijk voor de kwaliteit van de lozingen vanuit de zuivering, en voor het bereiken van de kwaliteitsdoelstellingen. De waterbeheerder is ook heffingsplichtig voor lozingen vanuit de zuivering.

Gezien de keten doelstellingen – normen – bevoegdheden en daarmee de verantwoordelijkheden voor het bereiken van de doelstellingen en het voldoen aan de normen (mede in relatie tot de verplichtingen die uit Europese watterrichtlijnen voortvloeien) uit de Commissie haar zorg over het feit dat lozingen via de riolering op de zuivering uitgezonderd zijn van de vergunningplicht dan wel nauwelijks door de waterbeheerder kunnen worden beïnvloed. In dit kader is het gebruik van de aansluitvergunning gebaseerd op de Waterschapswet een noodmiddel en wordt afgeraden dit beïnvloedingsmechanisme af te schaffen. Beter ware het te verzekeren dat de waterbeheerder een reële beïnvloedingsmogelijkheid heeft.

3.3 Uitzondering op het basissysteem: stedelijk grondwaterbeheer

De waterbeheerder is volledig verantwoordelijk voor het beheer van het grondwater. Dit betreft ook het grondwater in bebouwd gebied. Als beheerder is het waterschap ook aansprakelijk wanneer niet aan de normen wordt voldaan. De instrumenten die de waterbeheerder *wel* ter beschikking staan bestaan slechts uit het geven van een advies in het kader van de watertoets en, daar waar dat mogelijk is, het beïnvloeden van de grondwaterstand door middel van peilbeheer. De waterbeheerder heeft *geen* invloed op (het stopzetten van) grote grondwateronttrekkingen (één van de oorzaken van grondwaterproblemen in bebouwd gebied) aangezien daar de provincie bevoegd gezag voor de vergunningverlening blijft (zie ook hierna). De waterbeheerder heeft eveneens nauwelijks invloed op de bestemming en inrichting van het stedelijk gebied (één van de oorzaken van grondwaterproblemen in bebouwd gebied).

In de paragraaf over zorgplichten zal nader worden ingegaan op de problematiek met betrekking tot het stedelijke grondwater (zie de paragraaf 4.5).

3.4 Uitzondering op het basissysteem: provinciale bevoegdheid voor grote grondwateronttrekkingen

Zoals hiervoor al is gesteld is de waterbeheerder beheerder van het gehele watersysteem, inclusief het grondwater. Dat betekent dat de waterbeheerder verantwoordelijk is voor het bereiken van de doelstellingen en hiertoe in de wet verschillende instrumenten krijgt toebedeeld. Eén van de instrumenten is het reguleren van grondwateronttrekkingen en infiltraties. De waterbeheerder krijgt hier echter geen heffingsbevoegdheid.

Voor grote grondwateronttrekkingen wordt de provincie bevoegd gezag voor de vergunningverlening en de handhaving. Omdat deze bevoegdheid berust op de Waterwet dient de provincie bij het verlenen van vergunningen de normen uit de Waterwet in acht te nemen. De provincie krijgt eveneens de bevoegdheid heffingen op te leggen. Zij is echter niet verantwoordelijk voor het behandelen van klachten, het meten en het registreren. Alle overige taken en verantwoordelijkheden liggen immers bij de beheerder. De provincie is echter geen beheerder in de zin van de Waterwet.

3.5 Uitzondering op het basissysteem: kwaliteit van grondwater

De waterbeheerder heeft met uitzondering van de infiltraties in het grondwater met het oog op onttrekkingen geen invloed op c.q. instrumenten voor het beïnvloeden van de grondwaterkwaliteit. Instrumentarium voor de grondwaterkwaliteit is te vinden in andere wetten, zoals de Wet

bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Meststoffenwet, de stoffen- en productregelgeving. Hier zijn andere overheden dan de waterbeheerder het bevoegd gezag. De waterbeheerder is als beheerder wel verantwoordelijk voor het gehele watersysteem, inclusief de grondwaterkwaliteit. Zijn beheertaak kan hier naar het oordeel van de Commissie, nu de waterbeheer nauwelijks bevoegdheden of instrumenten heeft, slechts zeer beperkt zijn.

4 THEMATISCHE BEOORDELING VAN DE WATERWET

4.1 Definities

Centrale begrippen in de Waterwet zijn watersysteem en waterbeheer. Het verdient aanbeveling om beide begrippen zodanig te definiëren en in de memorie van toelichting te omschrijven dat géén onduidelijkheid bestaat bij de toepassing van het wettelijk instrumentarium.

De definities van begrippen in artikel 1.1 zijn niet op alle punten even duidelijk.

Waterbeheer

Beheer blijft een weerbarstig begrip. Het bevat zowel rechtshandelingen als feitelijke handelingen (zie pag. 24 van de memorie van toelichting). Beheer in traditionele zin opgevat omvat het tot zijn bestemming laten komen van een waterstaatsobject, het water daaronder begrepen. Nu in de Waterwet het begrip breder wordt opgevat – wat overigens wel recht doet aan de opvatting van de meeste waterbeheerders die het in een goede toestand houden van water en kunstwerken als kerntaak zien – moet het begrip niet tot verwarring leiden. Wie is waartoe gehouden en waartoe bevoegd? Gemeenten lijken watertaken toebedeeld te krijgen, maar zijn géén beheerders in de zin van de Waterwet, omdat ze geen instrumentarium hebben om (grond)water te sturen. Is er een taak zonder wettelijk instrumentarium, is er een loze zorgplicht gecreëerd? Of is het waterschap de bevoegde watersysteembeheerder, met een bijrol van de gemeente? Met andere woorden: hoe liggen de taken, bevoegdheden en aansprakelijkheden? Wat het vaarwegbeheer betreft doet zich eenzelfde onduidelijkheid voor: wat houdt dit beheer in? Kunnen gemeenten en provincies in deze systematiek nog optreden als vaarwegbeheerder? Waar pagina 26 van de memorie van toelichting zegt dat vaarwegbeheer ‘begripsmatig al valt onder beheer’, moet de reikwijdte van dat beheer eenduidig vastliggen. Vaarwegbeheer vraagt immers om ándere maatregelen dan waterkwantiteitsbeheer.

In de definitie van ‘beheer’ zit een circulair element: ‘beheer’ is ‘waterbeheer’ en ‘waterbeheer’ is gericht op de doelstellingen van de wet genoemd in artikel 2.1 eerste lid. De toevoeging dat beheer ziet op een afzonderlijk watersysteem of een onderdeel daarvan voegt niet veel toe. Dat betreft ook de definitie van waterbeheer, waarin diezelfde ‘afzonderlijke’ watersystemen terug komen. Overigens lijkt het onmogelijk om te zeggen dat de overheidszorg zich (onder punt c) richt op ‘functievervulling door afzonderlijke watersystemen’. Neen, het waterbeheer moet zodanig gevoerd worden dat aan de aan het watersysteem toegekende functie (bestemming) recht wordt gedaan. Ter illustratie

moge een zin dienen op pagina 7 van de memorie van toelichting: ‘Het beheer van de waterbodem dient, als integraal onderdeel van het beheer van het watersysteem, gericht te zijn op behartiging van de doelstellingen en verwezenlijking van de normen van het waterbeheer’.

Watersysteem

Uit de Waterwet blijkt niet glashelder of Nederland als geheel gedekt is door watersystemen of dat daar nog witte vlekken in zitten. Lezing van de memorie van toelichting leidt tot de conclusie dat elke plek in ons land (land- en wateroppervlak) deel uitmaakt van grote of kleinere watersystemen, alleen al omdat water uit zijn aard geen begrenzings kent. De definitie van watersysteem in artikel 1.1 lijkt de juiste te zijn: watersystemen zijn driedimensionaal, samengesteld als ze zijn uit grondwater- en oppervlaktewatervoorcomens. Dat strookt evenwel niet met de definitie van ‘beschermingszone’; er is geen niemandland tussen watersystemen, en derhalve is er geen zone die grenst aan een watersysteem.

Op pagina 1 van de memorie van toelichting wordt de suggestie gewekt dat de begrippen watersysteem en stroomgebied elkaar dekken. Echter, watersysteem is een driedimensionaal voorkomen, en stroomgebied een tweedimensionale territoriale aanduiding. In een stroomgebied komen watersystemen voor, die wat betreft het grondwater het grondgebied te buiten kunnen gaan.

Het is voor de Commissie niet duidelijk of een bergingsgebied nu wel of niet tot het watersysteem gerekend moet worden. Het lijkt de Commissie dat die vraag bij de gehanteerde begripsomschrijving wellicht ontkennend moet worden beantwoord, maar de Commissie zou zich kunnen voorstellen dat bergingsgebieden juist wel tot het watersysteem zouden moeten gerekend. Uit het bepaalde in artikel 8.5 in samenhang met artikel 3.5 van het wetsvoorstel kan worden afgeleid dat het de bedoeling is dat bergingsgebieden als zodanig ‘op de legger’ worden opgenomen. Dat impliceert dat bergingsgebieden tot het ‘watersysteem’ behoren. Zulks volgt ook uit de toelichting (p. 55). Daar wordt gesteld dat bergingsgebieden - anders dan bijvoorbeeld noodbergingsgebieden - ‘integraal onderdeel’ uitmaken ‘van het (regionale) watersysteem’. De Commissie vraagt zich echter af, of dit wel voldoende tot uitdrukking komt in de begripsomschrijving van ‘watersysteem’ in artikel 1.1.

Grondwater

Voor grondwater wordt niet aangesloten bij de definitie van grondwater uit de huidige Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn water of de nieuwe Grondwaterrichtlijn. Deze keuze wordt in de memorie van toelichting uitgelegd door te verwijzen naar de wens om ook het grondwater in stedelijk gebied te kunnen reguleren op grond van de Waterwet. De definities uit de richtlijnen leiden

– zo is uit eerder onderzoek gebleken – ook tot afstemmingsproblemen. In die zin valt de keuze voor een andere definitie te begrijpen. Is met deze keuze duidelijk dat afstemmingsproblemen zich niet voor zullen doen en is voldoende duidelijk dat in ieder geval wordt voldaan aan de vereisten van de Europese richtlijnen? Is voldoende gelet op het risico dat de verplichtingen die gelden op grond van de genoemde richtlijnen nu ook gelden voor het gehele grondwater zoals dat in de Waterwet is gedefinieerd?

Infiltreren van water

Onduidelijk is waarom bij de begripsomschrijving van ‘infiltreren van water’ het begrip is beperkt tot infiltraties die worden gedaan ‘met het oog op het onttrekken van grondwater’. Om aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn te voldoen (voldoende grondwater en een evenwicht tussen onttrekkingen en aanvullingen) is deze beperking niet nodig en wellicht ook niet wenselijk. Is duidelijk dat er geen lacune ontstaat als de onttrekker en diegene die infiltreert niet dezelfde zijn, bijvoorbeeld een drinkwaterleidingbedrijf en een waterschap?

Oppervlaktewaterlichaam

Lezing van de definitie van ‘oppervlaktewaterlichaam’ doet de vraag rijzen in hoeverre de waterbeheerder moet instaan voor het instandhouden en verbeteren van de flora en fauna in en rond de oppervlaktewaterlichamen. Op één of andere manier (in wettekst of memorie van toelichting) moet duidelijk gemaakt worden dat de waterbeheerder geen zorgplicht kan hebben voor flora en fauna, maar door de wijze waarop het beheer gevoerd wordt - en ter voldoening aan de functie van het betreffende water - conditionerend werkt voor het voortbestaan van de aanwezige flora en fauna. De Waterwet bevat geen instrumenten voor specifieke ruimtelijke, natuur- of milieumaatregelen buiten het objectgebonden waterbeheer (zie pagina 8, onder e, van de memorie van toelichting). De wijze van definiëring roept bij de Commissie de vraag op hoe de Waterwet zich verhoudt tot de Flora- en Faunawet en de Natuurbeschermingswet.

4.2 Doelstellingen en reikwijdte van de wet

Het hoofddoel van de wet zou wat ambitieuzer geformuleerd kunnen worden en meer in lijn kunnen worden gebracht met de nieuwe filosofie in het waterbeheer. De overkoepelende doelstelling - die een plaats zou kunnen krijgen in de considerans - zou kunnen luiden: ‘Duurzaam beheer en gebruik van watersystemen’.

De doelstellingen van de Waterwet zijn in artikel 2.1 omschreven. Doelstellingen die elders in de wet staan, vallen ook onder de toepassing van de Waterwet. In de

wettekst zelf wordt geen plaats ingeruimd voor het belangenafwegingskader. De gebruiker van de Waterwet zal het moeten doen met de overigens duidelijke (en zeer ruime!) toelichting op pagina 48 van de memorie van toelichting. Daar wordt een nieuw begrip genoemd: de watersysteembenadering. Een te sterke afbakening van het belangenkader vormt een obstakel voor een integrale beoordeling van de toelaatbaarheid van handelingen in een watersysteem. Die conclusie is juist, maar wellicht is het verstandig om de reikwijdte van het af te wegen belangenkader in de wettekst zelf op te nemen. Derhalve verdient het aanbeveling een enumeratieve opsomming te geven van belangen die bij de afweging betrokken kunnen en ook moeten worden.

De Commissie vraagt zich af of de zorg voor waterkeringen - met de bijzondere aandacht die zij behoeven - wel voldoende verankerd is in het wetsvoorstel. Terwijl deze zorg zeer belangrijk is voor de bescherming van ons land, wordt hier niet apart aandacht aan besteed. In relatie tot het genoemde belangenafwegingskader verdient het volgens de Commissie aanbeveling het belang van de veiligheid (in de zin van bescherming tegen overstromingen) aan te merken als prioritair belang. De huidige wettekst gaat er echter impliciet vanuit dat alle watergerelateerde belangen gelijkwaardig zijn.

4.3 Normen in de Waterwet en de doorwerking naar andere beleidsterreinen

Normen in het algemeen

Hoewel in de memorie van toelichting gesteld wordt dat in de Waterwet de doelen worden vertaald naar normen, die vervolgens bij of krachtens de Waterwet worden geconcretiseerd (p. 10), constateert de Commissie dat de wet zelf deze normen niet bevat. De wet bevat slechts een onderscheid in soorten normen en regelt de wijze waarop die normen bij amvb of bij verordening tot stand kunnen komen.

De Commissie beveelt aan om de terminologie inzake normen in de Waterwet nader te bezien. In artikel 2.3, lid 1, en in artikel 2.5 wordt verwezen naar 'waarden'. Een peilbesluit (art. 2.8) is op zichzelf niet een norm, maar kan normen bevatten in de vorm van waterstanden en bandbreedten. Hoe verhouden de verschillende normen en waarden zich tot elkaar in de Waterwet?

Doorwerking van normen uit de Waterwet

De Commissie acht een goede doorwerking van de normen uit de Waterwet naar aanpalende beleidsterreinen een noodzakelijke voorwaarde om aan de doelstellingen van de wet te kunnen voldoen.

Artikel 2.1a maakt duidelijk dat de normen moeten worden beschouwd als bindend, nu ze bij besluiten op grond van deze wet ‘in acht moeten worden genomen’. Dat spreekt voor zich voor zover het gaat om kwaliteitseisen die worden gesteld op grond van de Wet milieubeheer in verband met de ecologische en chemische kwaliteit.

Bij de Commissie rijzen vragen over de volgende punten. De normering voor de kwaliteit (art. 2.13) wordt primair ingevuld door artikel 4 van de EKW en nader geïmplementeerd op grond van de Wet milieubeheer. Wat betreft de overige normen (waterkering, waterkwantiteit en functievervulling) lijkt de bepaling zo te moeten worden gelezen dat al deze normen bindend zijn (in acht moeten worden genomen), ongeacht de uiteindelijke uitwerking in amvb’s of provinciale of waterschapsverordeningen. Onduidelijkheid bestaat in de ogen van de Commissie over de vraag hoe artikel 2.1a (in acht nemen) zich verhoudt tot de geschetste mogelijkheid bepaalde normen vooralsnog vast te leggen in plannen, waarvan moet worden aangenomen dat deze per definitie niet bindend zijn, omdat voor verbindendheid gebruik moet worden gemaakt van andere instrumenten. Het is de Commissie niet duidelijk of in het geval de normen vooralsnog in plannen worden neergelegd, deze op grond van artikel 2.1a een bepaald sterke juridische binding krijgen. De Commissie merkt op dat dit de duidelijkheid niet ten goede komt en dat de gekozen systematiek van de wet op deze wijze wordt doorkruist. Het verdient naar het oordeel van de Commissie aanbeveling ook deze normen bij of krachtens de wet vast te stellen. Wanneer dit vooralsnog niet mogelijk is, dient helder te zijn wat de juridische status van normen in plannen is en hoe deze normen zich verhouden tot de verplichting uit artikel 2.1a.

Artikel 2.1a doet tevens de vraag rijzen naar de reikwijdte van de normen in verband met de doorwerking naar andere beleidsterreinen. Gelden de normen alleen voor besluiten op grond van de Waterwet? Op dit moment komt het de Commissie voor dat alleen de kwaliteitseisen die zijn vastgesteld op grond van de Wet milieubeheer kunnen doorwerken in besluiten die worden genomen op grond van andere wettelijke regelingen. Hoever die doorwerking reikt is overigens nog onduidelijk, nu in dat geval in de amvb of de provinciale verordening dient te worden aangegeven op welke wijze en bij welke besluiten op grond van andere wettelijke regelingen de kwaliteitseisen in acht moeten worden genomen. Externe integratie met of afstemming c.q. doorwerking op andere beleidsterreinen lijkt de Commissie noodzakelijk om uiteindelijk aan de doelstellingen van de wet en de Kaderrichtlijn water te kunnen voldoen. De doorwerking van normen uit de Waterwet naar andere beleidsterreinen betreft niet alleen de Wet milieubeheer en de WRO (in de toekomst: Wro), maar eveneens de relatie met het stoffen- en productenbeleid en de landbouw.

Artikel 7.22 onder g betreft de afstemming met de Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer, alsmede met de meststoffenregelgeving en de bestrijdingsmiddelenregelgeving. Door een dergelijke regulering wordt de volledige regulering van de grondwaterkwaliteit (als onderdeel van het watersysteem) buiten de invloedsfeer van de Waterwet gehaald. Gezien het feit dat nog niet helder is hoe de normen doorwerken naar andere beleidsterreinen rijst bij de Commissie de vraag of ook niet hier een reden ligt voor het laten doorwerken van de normen naar andere beleidsterreinen. In het licht van de relatie tussen grondwater en oppervlaktewater ligt die doorwerking - indien men watersystemen integraal wenst te beheren - wel voor de hand.

Het in acht nemen van deze normen bij besluiten op grond van andere wetten moet worden gezien als een krachtig en doeltreffend instrument om uiteindelijk de doelstellingen voor het waterbeheer te kunnen bereiken, hetgeen een harde verplichting is voor zover deze doelstellingen voortvloeien uit Europese regelgeving.

4.4 Beheer, legger en beschermingszones

Beheer

Blijkens artikel 3.1, eerste lid, zijn er situaties denkbaar dat onderdelen van een watersysteem bij het Rijk in beheer zijn. Hieraan ware in de memorie van toelichting aandacht te besteden. Daarnaast rijst de vraag of de Waterwet voldoende regelt voor de samenloop van bevoegdheden, denk bijvoorbeeld aan de situatie waarbij het waterschap beheerder is van afwateringsslootjes in een winterbed dat als geheel wordt beheerd door het rijk.

Legger

Het vaststellen van de legger wordt gezien als een besluit, in tegenstelling tot de huidige regelgeving. De legger is gezien de tekst van artikel 3.5 een 'staat van werken' en heeft een normerende functie. In de toelichting bij de Waterwet wordt gemeld dat de legger de feitelijke toestand van beheersobjecten, morfologisch en hydrologisch opzicht kenbaar maakt. Dit lijkt de Commissie tegenstrijdig, de feitelijke toestand wordt neergelegd in een beheerregister.

Over onderhoudsverplichtingen in de legger c.q. een eventuele onderhoudslegger spreekt de Waterwet niet. Het lijkt de Commissie van belang dat een onderhoudslegger voor regionale watersystemen noodzakelijk blijft. Het verdient naar de mening van de Commissie aanbeveling ook de onderhoudslegger in de Waterwet te regelen, zodat voorkomen wordt dat er twee afzonderlijke leggers zullen bestaan: een legger op grond van de Waterwet en een afzonderlijke legger op grond van de autonome keurbevoegdheid van het waterschap. Een

onderhoudslegger op grond van de keur (autonome bevoegdheid) naast die van de Waterwet (medebewind) komt de Commissie niet transparant en consistent over.

Beschermingszones

Voorts komt ook in artikel 3.5 de onduidelijkheid met betrekking tot de definiëring van het watersysteem naar voren: lid 2 spreekt over ‘aangrenzende beschermingszones’, terwijl aangenomen moet worden dat de beschermingszone een onderdeel is van het watersysteem, tenzij deze zone ligt in een ‘naburig’ watersysteem. Naast de begripsomschrijving roept ook het ontbreken van een regeling van beschermingszones vragen op. In artikel 3.5 blijkt dat op de legger de aan een watersysteem grenzende beschermingszones staan vermeld. De Commissie heeft echter in de Waterwet geen bevoegdheid tot het aanwijzen van een beschermingszone aangetroffen. Hierbij begrijpt de Commissie artikel 3.5, vierde lid, niet als een zodanige grondslag. Dit onderdeel ziet immers alleen op gevallen waarin grenzen moeten worden vastgelegd tussen systemen die vallen onder het beheer van verschillende beheerders. De Commissie acht het ontbreken van een grondslag voor de aanwijzing van een beschermingszone een gemis en beveelt aan de artikelen 3.1 en 3.2 aan te vullen met een bevoegdheid deze zones in het belang van het veilig en doelmatig functioneren van een onderdeel van het watersysteem (of: een primaire waterkering of waterloop) aan te wijzen. In beschermingszones zullen naar verwachting strengere normen gelden dan daarbuiten. Mede om die reden beveelt de Commissie aan om in artikel 5.4 en art. 5.7 voor te schrijven dat het regionale waterplan respectievelijk het beheerplan expliciet aangeeft waar de beschermingszones liggen. Het ligt voor de hand dat deze vorm van gebiedsaanwijzing ook doorwerking moet vinden in het ruimtelijk spoor.

4.5 Zorgplichten

De paragraaf over de zorgplichten (paragraaf 2 van hoofdstuk 3) is niet helder, noch wat betreft de inhoud van de zorgplicht als wat betreft de reikwijdte van de zorgplicht. In paragraaf 2 worden twee zorgplichten genoemd die naar hun aard geheel verschillend zijn en om die reden ongelukkig in één paragraaf zijn ondergebracht.

De eerste zorgplicht, die voor de zuivering van stedelijk afvalwater, betreft een nadere invulling c.q. aanvulling op de wettelijke beheertaak van de (regionale) waterbeheerder. Zelfs wanneer de exploitatie wordt overgedragen aan een gemeente, blijft het waterschap beheerder en verantwoordelijk voor het voldoen aan de verplichtingen (doelstellingen/normen) die voortvloeien uit de Waterwet.

De zorgplicht voor de gemeente is van een geheel andere aard. De gemeente krijgt een wettelijke zorgplicht in de Waterwet met betrekking tot hemelwaterafvoer en het afvoeren van een teveel aan grondwater. De Commissie uit haar zorg over deze verplichting. Deze zorgplicht betekent immers niet dat de gemeente ook waterbeheerder is in het stedelijk (bebouwd) gebied. De eindverantwoordelijkheid blijft bij de waterbeheerder liggen. Dat kan ook niet anders nu de gemeente geen bevoegdheden heeft op grond van de Waterwet en geen instrumenten heeft op grond van de Waterwet. De bevoegdheden van de gemeente met betrekking tot haar watertaken zijn gebaseerd op de Wet milieubeheer (de zorg voor de riolering), de WRO (de zorg om de waterhuishoudkundige belangen mee te wegen in het kader van een goede ruimtelijke ordening) en haar autonome bevoegdheden op grond van de Gemeentewet (waar bijvoorbeeld de ontwatering van het bebouwde grondgebied van de gemeente bij hoort). Omdat de gemeente in dit verband geen besluiten neemt op grond van de Waterwet betekent dat - indien artikel 2.1a niet een zodanige reikwijdte krijgt dat ook bij besluiten op grond van andere wetten de normen van de Waterwet een zekere doorwerking krijgen - de gemeente bij deze zorgplicht die haar wordt opgedragen de normen die in de Waterwet zijn opgenomen niet in acht hoeft te nemen en er ook geen rekening mee hoeft te houden.

Noch uit de wettekst noch uit de memorie van toelichting blijkt waarom de zorgplicht met betrekking tot grondwater (in bebouwd gebied) zich beperkt tot overtollig grondwater. In de memorie van toelichting wordt (nog?) uitgegaan van een zorgplicht voor stedelijk grondwater (teveel én te weinig). Met de uiteindelijke wettekst wordt geen recht gedaan aan de nadrukkelijke wens van de Tweede Kamer en aan het eerdere advies van de CAW om helderheid te scheppen in de verantwoordelijkheden voor het grondwaterbeheer in stedelijk gebied inclusief de gevallen waarin sprake is van een tekort aan grondwater (funderingspalen die droog komen te staan etc.).³ Ook hier geldt dat de gemeente voor het voldoen aan deze zorgplicht gebruik moet maken van instrumenten op grond van andere wetten (zij krijgt immers geen instrumenten of bevoegdheden op grond van de Waterwet). Deze zorgplicht kan alleen voldoende inhoud krijgen als de normen van de Waterwet op enigerlei wijze doorwerken in de besluitvorming op andere beleidsterreinen, in het bijzonder in besluiten op grond van de WRO en de Wet milieubeheer.

De Commissie betreurt dat – in tegenstelling tot wat op pagina 18 van de memorie van toelichting wordt gesteld – de Waterwet geen helderheid verschaft over de vraag hoe de verantwoordelijkheidsverdeling is ten aanzien van het

³ 'Zicht op grondwater, Een juridisch perspectief op grondwaterbeheer in bebouwd gebied', augustus 2004.

stedelijk grondwater, inclusief de problemen die rijzen ten aanzien van een tekort aan grondwater. Zoals de Commissie de Waterwet nu begrijpt ligt de volledige verantwoordelijkheid bij de waterbeheerder, meer in het bijzonder het waterschap. Dat betekent dat het waterschap (ook financieel) aangesproken kan worden bij problemen. Juist bij stedelijke grondwaterproblematiek is sprake van een grote hoeveelheid oorzaken, waarvan verkeerd bestemmen en verkeerd inrichten (verantwoordelijkheid gemeente) en vergunningen voor grote grondwateronttrekkingen waarin niets geregeld is over het stopzetten van de onttrekkingen (verantwoordelijkheid provincie) belangrijke oorzaken zijn waar het waterschap niet veel invloed op heeft.

Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting de beheertaak en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden helder uiteen te zetten. Voor het welslagen van de beheertaak van de waterschappen ten aanzien van het stedelijk grondwaterbeheer acht de Commissie het ook wenselijk dat de normen die worden vastgesteld op grond van de Waterwet doorwerken naar de besluitvorming van de gemeente in dit verband.

4.6 Bestuurlijk toezicht

De Commissie betreurt dat de Waterwet geen bepalingen bevat terzake van de goedkeuring van plannen. Met name in verband met de inbedding van het functioneel bestuur in het algemeen bestuur bepleit de Commissie de opname van de goedkeuringsmogelijkheid in de wet. Ook de interne samenhang van het beleid is daarmee gediend. Goedkeuring werkt bovendien beter in de bestuurlijke verhoudingen dan het geven van aanwijzingen en instructies. Aanwijzingen en in-de-plaatsstellingen (zie art. 4.5 en 4.6) zijn veel zwaardere instrumenten dan de goedkeuring.

4.7 Waterakkoorden

De Commissie bepleit dat in de Waterwet een afzonderlijke paragraaf gewijd wordt aan waterakkoorden. Het instrument van het waterakkoord wordt in enkele bepalingen wel genoemd (zie art. 4.3 en 4.4), maar verdient een uitgebreidere regeling. Mede gelet op het belang van een brede betrokkenheid en participatie in het waterbeleid (zie ook artikel 14 Kaderrichtlijn water), en ook gelet op de vereiste doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid, zou het waterakkoord meer aandacht verdienen. Het waterakkoord is een belangrijk instrument voor de noodzakelijke afstemming tussen de waterketen en het watersysteem. In waterakkoorden kunnen gemeenten en waterschappen afspraken vastleggen ter concretisering van de in de Waterwet neergelegde zorgplichten.

De Commissie beveelt aan om in een wettelijke regeling van waterakkoorden in ieder geval aandacht te besteden aan de volgende punten.

- Wat is een waterakkoord?
 - Wat kan in een waterakkoord worden geregeld?
 - Wie worden bij de totstandkoming van een waterakkoord gehoord dan wel betrokken?
 - Hoe kan en/of moet worden gehandeld indien waterbeheerders het niet eens worden over de inhoud van een waterakkoord en zo een akkoord dus niet of niet tijdig tot stand komt? Kan de waterbeheerder of het waterbeheer dan verder zonder het akkoord of voorziet de wet in het opvullen van deze lacune?
- In de memorie van toelichting ware overigens te verduidelijken dat een waterakkoord niet een overeenkomst naar privaatrecht, maar een publiekrechtelijke overeenkomst is.

4.8 Plannen: interne en externe samenhang

Doorwerking naar en afstemming met andere beleidsterreinen

Het rijksplan en het regionale plan zijn tevens een structuurvisie in de zin van de Wro. Dat betekent dat in ieder geval in een afstemming tussen water en ruimtelijke ordening is voorzien. Onduidelijk is uit de wettekst echter af te leiden hoe het waterbeheer wordt afgestemd met beleidsterrein als milieu, natuur, landbouw, verkeer en vervoer, alsmede met het stoffen- en productenbeleid. Weliswaar wordt het rijksplan door meerdere ministers ondertekend en omvat het een overzicht van de maatregelen die nodig zijn om aan de EKW te voldoen, maar of dat voldoende is om een goede afstemming tussen water en andere beleidsterreinen te verwezenlijken moet volgens de Commissie worden betwijfeld, zeker in relatie tot de constatering dat doelstelling en normen eveneens niet doorwerken in besluiten die worden genomen op grond van andere wetten (zie hierboven, paragraaf 4.3). Structuurvisies zijn immers niet-bindende plannen. Voor de regionale plannen is eveneens niet voorzien in een afstemming met andere beleidsterreinen.

Waterplannen en andere structuurvisies

Naar verwachting zullen er na inwerkingtreding van de Waterwet verschillende structuurvisies tegelijkertijd gelden, zowel de waterplannen ('natte structuurvisies') als andersoortige structuurvisies. De Commissie wil in dit verband wijzen op het risico van 'verdunning' van waterbelangen. In een waterplan vindt een afweging plaats tussen de verschillende belangen die met het waterbeheer zijn gediend (gelet op de doelen uit artikel 2.1). In structuurvisies die ná dat waterplan worden vastgesteld vindt een afweging plaats tussen alle ruimtelijke aanspraken in een regio, waarbij het samenstel van ruimtelijke aspecten van het waterbeheer slechts

één van die aanspraken is. In het kader van laatstgenoemde afweging dient gewaakt te worden tegen een te vergaande ‘verdunding’ van de waterbelangen.

De Commissie beveelt tevens aan om in de artikelen 5.1 en 5.4, lid 2, toe te voegen dat de plannen een aanduiding dienen te bevatten van de redelijkerwijs te verwachten gevolgen voor die andere ruimtelijke plannen en voor de milieukwaliteit. Waterplannen dienen immers ook duurzaam te zijn.

Samenhang binnen het planstelsel

Ten aanzien van beheerplannen wordt een ‘rekening houden met’-constructie voorgesteld. Dit betekent dat bij de vaststelling van beheerplannen voor regionale watersystemen rekening wordt gehouden met het regionale waterplan. Dit roept twee vragen op. De eerste vraag is waarom deze constructie niet geldt voor beheerplannen die door de rijksoverheid worden opgesteld (koppeling aan nationale en relevante regionale waterplannen). Een tweede vraag is of koppeling van waterplan en beheerplan ook in de tijd zinvol kan zijn. Met andere woorden: zou een gelijktijdige vaststelling van strategisch en operationeel plan niet kunnen leiden tot een optimale afstemming?

De Kaderrichtlijn water stelt bijzondere eisen aan de planning van het waterbeheer. Meer in het bijzonder is de vraag van belang wat de precieze verhouding is tussen de stroomgebiedbeheersplannen, zoals voorgeschreven in de Kaderrichtlijn, en de strategische en operationele plannen zoals bedoeld in de Waterwet. Elementen van de Kaderrichtlijn zijn wel in het wetsvoorstel opgenomen (hetgeen wijst op juridische doorwerking van Europees beleid), maar de vraag is of niet ook de figuur van de ‘stroomgebiedbeheersplannen’, zoals bedoeld in artikel 13 van de Kaderrichtlijn, in de wet opgenomen moet worden, alsmede de bestuurlijke verantwoordelijkheid ervoor en de koppeling met de overige strategische en operationele plannen. Beleidsmatige afspraken hieromtrent zijn er volop (zie het Werkprogramma WB21/KRW), maar juridische waarborgen lijken onvolledig.

Provinciale staten *kunnen* meerdere regionale waterplannen maken bijvoorbeeld als er binnen de provinciegrenzen meerdere stroomgebieden zijn. Ze *moeten* dat echter niet. Uit de wet volgt daarmee niet dat een regionaal waterplan tevens een (deel)stroomgebiedbeheersplan is. De Commissie wijst op de verplichting op grond van de Kaderrichtlijn om plannen te maken voor (deel)stroomgebieden. In tegenstelling tot het rijksplan, waarin de afzonderlijke stroomgebiedbeheersplannen moeten worden opgenomen, is de provincie in beginsel vrij een puur provinciaal plan te maken, ongeacht de grenzen van (deel)stroomgebieden of watersystemen. De Commissie wijst op het risico dat op deze wijze niet aan de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn wordt voldaan.

Een laatste punt betreffende de interne samenhang betreft het projectbesluit (art. 8.6). Het verdient aanbeveling om in het projectbesluit een verplichting op te nemen om het besluit (mede) te motiveren op grond van de

vastgestelde strategische en operationele plannen. Op die wijze is een optimale afstemming tussen de besluiten op de verschillende niveaus gegarandeerd.

4.9 Gedoogplichten

Gedoogplichten in het algemeen

De Commissie acht het aangewezen dat verduidelijkt wordt, of met de Waterwet inderdaad bedoeld wordt uit te sluiten dat in waterschapskeuren gedoogplichten worden opgenomen (vergelijk p. 53 van de memorie van toelichting). Daarbij ware aandacht te besteden aan de beantwoording van de vraag of met deze wettelijke regeling van gedoogplichten alle praktijksituaties ‘afgedekt’ zijn.

Gedogen van ingebruikname bergingsgebied

Hiervoor is reeds aandacht gevraagd voor de afstemming met de ruimtelijke ordening. Deze afstemming speelt in het bijzonder bij enkele bepalingen van hoofdstuk 8. Artikel 8.5 regelt de verplichting tot gedogen van ingebruikname van bergingsgebieden. De Commissie onderschrijft in de eerste plaats de wenselijkheid van een regeling van dit onderwerp in een wet in formele zin en zij acht de Waterwet daarvoor een geschikte plaats.

De Commissie onderschrijft ook het in artikel 8.5 verwoorde uitgangspunt dat het moet gaan om daartoe ruimtelijk bestemde gronden. Zij vraagt zich echter wel af wat de eis toevoegt dat die gronden, naar de Commissie begrijpt, bovendien moeten zijn opgenomen op de legger. Artikel 8.5 houdt dus de mogelijkheid in zich dat gebieden wel ruimtelijk tot bergingsgebied bestemd zijn, maar niet als zodanig op de legger zijn opgenomen. De Commissie veronderstelt dat de betekenis van het opnemen van bergingsgebieden op de legger is dat pas dan de gedoogplicht van artikel 8.5 ontstaat en daarmee de bevoegdheid voor de beheerder tot inundatie indien hij dat nodig acht. Het hoeft geen betoog dat het voorkomen van de situatie dat gebieden wel planologisch tot bergingsgebied zijn bestemd, maar (nog) niet op de legger zijn opgenomen, een onwenselijk situatie is. Het lijkt de Commissie echter juist dat die situatie zoveel mogelijk via bestuurlijk overleg en zo nodig ingrijpen van Gedeputeerde Staten voorkomen moet worden.

Het wil de Commissie voorkomen dat de memorie van toelichting niet geheel duidelijk maakt waarom artikel 8.5 in het wetsvoorstel wordt opgenomen. Anders dan gesteld op pagina 55 van de toelichting, is de Commissie er niet zonder meer van overtuigd dat naar huidig recht ‘de eigenaar, met een beroep op zijn eigenaarpositie de berging van het water’ niet kan ‘tegenhouden of na afloop van een inundatie de beheerder in rechte de onrechtmatigheid van de berging’ kan ‘voorhouden, nu hij niet expliciet heeft toegestemd in die tijdelijke (en overigens vaak ook beperkte) aantasting van zijn eigendom’. De enkele omstandigheid dat de ‘gronden (...) als zodanig’ zijn ‘aangewezen op de legger en in een ruimtelijk

plan' legitimeert naar het oordeel van de Commissie nog geen inbreuk op het eigendomsrecht. Zodanige inbreuk wordt in beginsel wel gelegitimeerd door het voorgestelde artikel 8.5 en mede daarom is het gewenst artikel 8.5 in de wet op te nemen.

4.10 Noordzee

De Commissie vraagt zich af, of het begrip Noordzee zoals gehanteerd in de Waterwet voldoende duidelijk is en of de werking van de Waterwet op de Noordzee voldoende doordacht is.

Het begrip Noordzee

Duidelijk blijkt dat de Waterwet van toepassing zal zijn in de exclusieve economische zone (EEZ; zie art. 1.5 en de memorie van toelichting). Er lijkt echter een lacune in de omschrijving van het begrip Noordzee te bestaan nu in artikel 1.5 is bepaald dat 'tot de Noordzee mede de exclusieve economische zone gerekend' wordt, waarbij het niet duidelijk is waarop de term 'mede' slaat. De Commissie gaat er vanuit dat het hier niet slechts gaat om de zone van een zeemijl die in artikel 1.3, lid 1, wordt genoemd, maar om de hele Nederlandse territoriale zee, zoals gedefinieerd in de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee. Dit blijkt echter niet uit de tekst van de wet noch uit de memorie van toelichting. De Commissie stelt voor om artikel 1.5 op dit punt te verduidelijken. Ook stelt zij voor om, conform artikel 1.3, lid 1, een verwijzing naar de Rijkswet instelling exclusieve economische zone op te nemen in de tekst van de wet.

De werking van de Waterwet op de Noordzee

De Commissie vraagt zich af, of de werking van de Waterwet op de Noordzee voldoende doordacht is. Omdat de Waterwet van toepassing is op de Noordzee - behalve als het tegendeel uit de tekst van de wet blijkt zoals bijvoorbeeld in artikel 6.1 - lijkt het van belang om nog eens na te gaan of alle andere onderdelen van de Waterwet zonder meer van toepassing kunnen worden geacht in de territoriale zee en de exclusieve economische zone, dan wel dat uit de aard van de geregelde materie overduidelijk is dat bepalingen niet van toepassing zijn in één van of beide zones. Dit mede in het licht van de verplichtingen die op Nederland rusten op basis van onder andere het VN-Zeerechtverdrag. De Commissie vraagt zich bijvoorbeeld af wat de werking van de financiële bepalingen uit hoofdstuk 9 is voor de Noordzee. Ook is de vraag hoe artikel 9.25 zich verhoudt tot de rechten van schepen onder vreemde vlag in zowel de territoriale zee als de EEZ. Voorts merkt de Commissie op dat ook in de Scheepvaartverkeerswet regelingen omtrent schade en schadevergoeding zijn opgenomen. Het is thans niet duidelijk hoe de bepalingen uit de bestaande Scheepvaartverkeerswet en de Waterwet zich tot

elkaar verhouden. Overigens merkt de Commissie op dat deze opmerking ook relevant zou kunnen zijn voor andere wateren dan de Noordzee waarop de Scheepvaartverkeerswet van toepassing is. Ook de verhouding tot de Wet voorkoming verontreiniging door schepen alsmede andere op de scheepvaart van toepassing zijnde regelgeving verdient, volgens de Commissie, aandacht in de memorie van toelichting.

4.11 Rechtsbescherming en participatie

Verdrag van Aarhus

In de definities en bepalingen van de Waterwet wordt verwezen naar richtlijn 2003/35/EG van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG. Niet verwezen wordt naar richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot informatie. Beide richtlijnen dienen mede ter implementatie door de Lidstaten van het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, publieke participatie en toegang tot de rechter betreffende het milieu. Zowel Nederland als ook de Europese Gemeenschap zijn partij bij het Verdrag van Aarhus. Verwijzing naar richtlijn 2003/4/EG en dit verdrag in de Waterwet en/of de memorie van toelichting lijkt gerechtvaardigd. Verwijzing naar het Verdrag van Aarhus is mede van belang omdat de Gemeenschap bij ondertekening van dit verdrag heeft aangegeven dat de Europese regelgeving, i.c. richtlijn 2003/35/EG, nog niet het gehele verdrag implementeert en dat de Lidstaten dus verantwoordelijk blijven voor de implementatie van die onderdelen van het Verdrag van Aarhus die niet in Europese regelgeving zijn opgenomen.

Participatie

De artikelen 5.3, 5.6 en 5.10 van de Waterwet bevatten een regeling omtrent inspraak. Daarbij wordt expliciet verwezen naar artikel 14 van de Kaderrichtlijn water. Artikel 14 van de Kaderrichtlijn water wijst op de noodzaak van 'actieve participatie van alle betrokken partijen (...), met name bij de opstelling, de herziening en de aanpassing van de stroomgebiedbeheersplannen'. Inspraak is evenwel iets anders dan participatie: bij inspraak worden belanghebbenden *gehoord*, bij participatie worden belanghebbenden *betrokken*. Zowel bij de Europese Richtlijnen inzake participatie als het Verdrag van Aarhus gaat het niet alleen gaat om het horen (zie art. 1.3) van regeringen van andere staten, maar ook om de participatie van het betrokken publiek ('public concerned'), ook als dat publiek niet in de staat woont waar de beoogde maatregel getroffen zal worden. De vraag is derhalve of het beginsel van participatie niet pregnanter in het wetsvoorstel naar voren moet komen. De betreffende drie artikelen dienen meer te worden toegespitst op de wijze waarop aan de plicht tot actieve participatie tegemoet

wordt gekomen: wie wordt betrokken, wanneer en hoe? Dit geldt ook voor een eventuele regeling van de stroomgebiedbeheersplannen in de wet. Voorts vraagt de Commissie zich af, of de participatie in het kader van projectbesluiten conform de Europese richtlijnen en het Verdrag van Aarhus is geregeld.

Beroep

De Commissie bepleit dat beter gemotiveerd wordt waarom voor het gehele gebied dat de Waterwet bestrijkt, is gekozen voor beroep in twee instanties (p. 14 MvT). De Commissie acht het aangewezen dat aandacht wordt besteed aan de rechtsbescherming tegen vergelijkbare besluiten in het omgevingsrecht, waarbij doorgaans wordt gekozen voor beroep in één instantie.

4.12 Schadevergoeding

Relatie met Awb en WRO

Hetgeen in paragraaf 2 van afdeling 9.2 wordt geregeld - nadeelcompensatie - betreft een onderwerp dat zich in beginsel ook leent voor regeling in de Awb. De Commissie acht het niet uitgesloten dat binnen afzienbare tijd zodanige regeling in de Awb wordt opgenomen. Dat neemt overigens niet weg dat het wellicht aangewezen is vooralsnog in de Waterwet te voorzien in een nadeelcompensatieregeling die voorziet in de mogelijkheid van compensatie van nadelen veroorzaakt door 'de rechtmatige uitoefening van een aan deze wet ontleende bevoegdheid of taak'.

Bij de redactie van artikel 9.21, lid 1, is kennelijk aansluiting gezocht bij de formulering van het huidige artikel 49 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en andere op gelijke leest geschoeide bepalingen. Uit de toelichting begrijpt de Commissie echter dat niet bedoeld is een zelfde schadevergoedingsregime in het leven te roepen als - naar de thans heersende inzichten - in het leven is geroepen met artikel 49 WRO. Het is kennelijk de bedoeling een goeddeels op het algemeen rechtsbeginsel van gelijkheid voor de openbare lasten berustende aanspraak op nadeelcompensatie te codificeren. Bedoeld is om slechts te voorzien in vergoeding van onevenredige schade veroorzaakt door de rechtmatige uitoefening van een aan deze wet ontleende bevoegdheid of taak. De Commissie kan deze keuze onderschrijven.

Reikwijdte nadeelcompensatieregeling

Wat de reikwijdte van de in de Waterwet opgenomen nadeelcompensatieregeling betreft, merkt de Commissie het volgende op. Het is de Commissie opgevallen dat in de Waterwet ook voor gevallen waarin vergaande gedoogplichten worden opgelegd is gekozen voor het systeem van nadeelcompensatie. Dat impliceert kort gezegd onder meer dat de bestuursrechter in beginsel bevoegd is om over het

schadegeschil te oordelen en dat slechts is voorzien in vergoeding van onevenredige schade veroorzaakt door de oplegging van gedoogplichten. Dat laatste wordt in de toelichting benadrukt met de overweging: 'Bovendien bestaat er de mogelijkheid voor tegemoetkoming in inundatieschade'. In paragraaf 2 onder d van hoofdstuk 8 (p. 56) van de toelichting wordt voorts gesuggereerd, dat de eigenaar die moet dulden dat zijn gronden worden gebruikt als bergingsgebied, slechts aanspraak zou kunnen maken op vergoeding van onevenredige schade.

De Commissie merkt op dat in de huidige waterstaatswetgeving (vergelijk artikel 12b van de Waterstaatswet 1900) en in andere wetten die voorzien in oplegging van gedoogplichten (vergelijk de Belemmeringenwet privaatrecht), voor zulke gevallen doorgaans de burgerlijke rechter, althans de rechter van het kanton waarin de zaak geheel of ten dele is gelegen (soms met uitsluiting van hoger beroep bij geringe vorderingen) bevoegd is. Daarenboven voorzien deze wetten, volgens vaste rechtspraak, in beginsel in een volledige vergoeding van de als gevolg van de opgelegde gedoogplicht te lijden schade.

De Commissie raadt aan dit aspect nader te overwegen en in ieder geval in de toelichting in te gaan op de keuze voor de bevoegde rechter en op de aard van de aanspraak op schadevergoeding ter zake van oplegging van gedoogplichten (nadeelcompensatie of (volledige) schadevergoeding), zulks mede in relatie tot de thans bestaande wettelijke regelingen op dit punt. Daarbij ware ook aandacht te besteden aan de vraag of de toegangsdrempels voor een gelaedeerde bij toegang tot de bestuursrechter lager zijn dan bij de gang naar de kantonrechter en aan de vraag of oplegging van een gedoogplicht, in aanmerking genomen de inhoud van het eigendomsrecht naar geldend recht, op één lijn kan worden gesteld met een regeling die enkel het gebruik van de eigendom beperkt. Voorts zou aandacht kunnen worden besteed aan de omstandigheid dat nog niet zo lang geleden voorstellen om de schadeloosstellingsprocedure in onteigeningszaken over te brengen naar de bestuursrechtelijke procedure zijn afgewezen.

Schadevergoeding bij waterbergingsgebieden

De Commissie merkt op dat men zich kan afvragen, of hetgeen op pagina 56 van de toelichting gesteld wordt juist is. Daarin wordt immers gesteld dat in hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel is voorzien in compensatie van het nadeel dat een rechthebbende leidt als gevolg van de 'gedoogplicht voor waterberging'. Ziet de Commissie het goed, dan voorziet de wet echter niet in vergoeding van schade veroorzaakt door de gedoogplicht waarin artikel 8.5 voorziet. Artikel 9.21 van het wetsvoorstel voorziet immers in vergoeding van schade die het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van een aan deze wet ontleende bevoegdheid. De plicht voor rechthebbenden om tijdelijke berging van water op hun gronden te gedogen berust echter niet op 'de rechtmatige uitoefening van een aan deze wet ontleende bevoegdheid', maar op de wet zelf, te weten op artikel 8.5 van de Waterwet.

Het is de Commissie niet duidelijk kunnen worden hoe in de gedachtegang van de ontwerpers van de Waterwet de vergoeding van schade door de aanwijzing en/of het gebruik van een bergingsgebied zou moeten plaatsvinden. De Commissie onderscheidt in navolging van de memorie van toelichting drie mogelijke schademomenten:

- a. de planologische titel voor de aanwijzing of het gebruik van een gebied als bergingsgebied (doorgaans een bestemmingsplan);
- b. de opname van het gebied op de legger;
- c. (soms) een handeling van de beheerder tot inundatie (open zetten van een schuif of niet wegpompen van overtollig water e.d.).

Of een bestemmingsplan (ad a) in dit verband al gezien kan worden als een schadeveroorzakend besluit is niet aanstonds duidelijk. De Commissie sluit dat echter niet uit, al was het maar omdat de bestemming 'bergingsgebied' allerlei beperkingen van de gebruiks- en bebouwingsmogelijkheden met zich kan brengen. Voorts is niet ondenkbaar dat de planologische aanwijzing bij een bestemmingsplan op zich al een waardedrukkend effect heeft, nog los van de vraag of het gebied op de legger is opgenomen.

Een besluit tot het opnemen op de legger (ad b) voegt in een geval waarin het planologische besluit al als een schadeveroorzakend besluit wordt gezien, weinig of geen schade toe. Indien wordt geoordeeld dat het bestemmingsplan nog geen schade veroorzaakt, valt de schade juist wel toe te rekenen aan de opname van het gebied op de legger. De Commissie acht deze zienswijze minder realistisch.

Soms is voor het ontstaan van schade ook nog een inundatiehandeling (ad c) nodig. De vraag rijst of de daardoor veroorzaakte schade per keer zal moeten worden vergoed, dan wel dat de desbetreffende vergoeding in de schadevergoeding betreffende de besluiten bedoeld onder (a) en (b) verdisconteerd wordt. Anders gezegd: kan degene wiens gronden worden aangewezen als bergingsgebied (eenmalig) aanspraak maken op waardevermindering? Bestaat er daarnaast nog ruimte voor vergoeding van schade als gevolg van concrete inundaties? Kan ook de rechtsopvolger nog aanspraak maken op schadevergoeding?

De Commissie beveelt voorts aan aandacht te besteden aan de omstandigheid dat in het voorgestelde systeem verschillende bestuursorganen van verschillende openbare lichamen bevoegd zijn om te beslissen omtrent vergoeding van schade veroorzaakt door verschillende besluiten en/of handelingen. Een gemeentelijk bestuursorgaan is bevoegd om te beslissen over vergoeding van planschade en (verschillende) bestuursorganen van waterschappen zijn bevoegd om te beslissen over respectievelijk schade veroorzaakt door opname op de legger en een (eventuele) handeling van de beheerder die feitelijke inundatie tot gevolg heeft. De Commissie beveelt met name aan te bezien, of afwikkeling van schadevergoedingsverzoeken via één loket bewerkstelligd kan worden. Daarmee is

zowel bestuur als burger gediend. Mogelijk kunnen daarmee ook problemen in verband met toerekening van schade en kostenverhaal tussen bestuursorganen (openbare lichamen) voorkomen worden.

De Commissie beveelt aan om in de memorie van toelichting bij de Waterwet duidelijkheid te verschaffen ten aanzien van de hierboven genoemde punten en zonodig de wettekst hierop aan te passen.

Aansluiten bij actuele ontwikkelingen in het schadevergoedingsrecht

De Commissie acht het voor de hand liggen dat bij het ontwerpen van deze nadeelcompensatieregeling niet voorbij wordt gegaan aan de recent in werking getreden Spoedwet planschade, het nog niet zo lang geleden in werking getreden artikel 8.31 Wet luchtvaart en aan de eveneens in voorbereiding zijnde nieuwe regeling betreffende vergoeding van planschade, of althans aan de regeling die voorziet in een tegemoetkoming ter zake van schade veroorzaakt door bepaalde planologische maatregelen.

De verjaringsregeling van artikel 8.31 lid 2 luidt: ‘Een aanvraag om schadevergoeding wordt ingediend binnen vijf jaar nadat de desbetreffende bepaling van het luchthavenindelingbesluit of het luchthavenverkeerbesluit of het desbetreffende besluit op grond van een van genoemde besluiten onherroepelijk is geworden’.

Artikel 49, lid 2 WRO luidt thans: ‘Een aanvraag om vergoeding van schade als bedoeld in het eerste lid (...) moet worden ingediend binnen vijf jaar nadat de desbetreffende bepaling van het bestemmingsplan onderscheidenlijk het desbetreffende besluit onherroepelijk is geworden’.

Het is de Commissie niet duidelijk waarom in het wetsvoorstel een andere terminologie wordt gebruikt (verzoek in plaats van aanvraag) en waarom, voor zover de schade wordt veroorzaakt door appellabele besluiten, een ander aanvangstijdstip voor verjaring wordt gekozen. Daarenboven vraagt de Commissie zich af waarom een terminologie wordt gehanteerd die afwijkt van het in artikel 3:310 van het Burgerlijke Wetboek gehanteerde terminologie (“heeft geopenbaard” en “redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn” in plaats van “bekend is geworden met”). Het wil de commissie voorkomen dat het vanuit een oogpunt van rechtseenheid de voorkeur geniet om slechts afwijkende termen en benaderingen te kiezen wanneer daar goede redenen voor zijn aan te wijzen. Wellicht zou ook enige aandacht kunnen worden besteed aan de afstemming met paragraaf 4.4.3 van het voorstel van wet voor de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht.

Artikel 8.31 Wet luchtvaart, alsmede artikel 49, lid 3 WRO, voorzien in de heffing van een recht van de aanvrager. Mede vanuit een oogpunt van rechtseenheid, is het de Commissie niet duidelijk waarom in de voorliggende regeling niet de mogelijkheid wordt geboden van heffing van een recht.

Rechtsbescherming voor betalingsplichtige

Artikel 9.22 betreft een oplegging van een betalingsverplichting die ons huidige recht nog niet, of nauwelijks kent. Mede daarom kan een grondige toelichting naar het oordeel van de Commissie niet gemist worden. In deze toelichting zou onder meer aandacht besteed moeten worden aan de rechtsbescherming voor degene op wie de betalingsverplichting komt te rusten. Ziet de Commissie het goed dan is de betalingsplichtige geen partij in de procedure betreffende de beslissing omtrent toekenning van schadevergoeding, althans nadeelcompensatie. In de opzet van de Waterwet is kennelijk voorzien in een tweetal in beginsel los van elkaar staande procedures: (1) een procedure betreffende het besluit omtrent toekenning van schadevergoeding tussen bestuursorgaan en benadeelde en (2) een procedure omtrent oplegging van een betalingsplicht tussen het bestuursorgaan en de betalingsplichtige. In deze procedure kunnen min of meer vergelijkbare vragen aan de orde komen. Het is de vraag of dit doelmatig moet worden geacht. Daarenboven vraagt de Commissie zich af, of het verstandig is het bestuursorgaan als een soort ‘bank’ te laten opereren.

De Commissie vraagt zich voorts af, of de aan dit ontwerpartikel ten grondslag liggende veronderstellingen wel geheel in overeenstemming zijn met het geldende recht. De Commissie wijst er bijvoorbeeld op dat, bijzondere gevallen daargelaten, besluiten tot verlening van een vergunning geen grondslag kunnen bieden voor toekenning van nadeelcompensatie. Voor nadeelcompensatie ter zake van een besluit tot vergunningverlening is vereist ‘dat vergunning ter behartiging van enig openbaar belang is verleend’.⁴ Nadeelcompensatie is althans slechts aan de orde ‘voor zover zodanige besluiten direct voortvloeien uit, op de behartiging van het openbaar belang gericht optreden’.⁵

Ook ten aanzien van schade die het gevolg is van oplegging van een gedoogplicht vraagt de Commissie zich af, of het niet beter is dat de gedoogplichtige een rechtstreekse schadeactie heeft tegen degene ten behoeve van wie de gedoogplicht is opgelegd. Dat is het huidige systeem van bijvoorbeeld de Belemmeringenwet privaatrecht en van de Grondwaterwet. Naar de Commissie begrijpt blijft dit het systeem voor zover het de onttrekking of infiltratie van grondwater krachtens een vergunning betreft (art. 7.13). Het is de Commissie niet gebleken dat dit systeem onbevredigend zou werken, of dat er andere

⁴ ABRvS 10 juli 2000, Gst. 7128.9.

⁵ ABRvS 24 maart 2004, AB 2004,165 m.nt. AvH; Gst. 2004, 7213 m.nt. RJNS, rechtsoverweging 2.6.5.

zwaarwichtige redenen zouden zijn om dit systeem (van bijvoorbeeld de Belemmeringenwet privaatrecht) te verlaten.

BIJLAGE 1 ARTIKELSGEWIJS COMMENTAAR*

* Deze bijlage bevat deels specifieke opmerkingen die de hoofdtekst van dit advies ondersteunen, deels op zichzelf staande opmerkingen van redactionele en inhoudelijke aard.

Hoofdstuk 1

- Artikel 1.1: In de begripsomschrijving van ‘beschermingszone’ staat het woord ‘kunnen’. Het komt de Commissie voor dat dit woord beter verwijderd kan worden. Een beschermingszone is niet een zone waarin voorschriften van toepassing kunnen zijn, maar een zone waarin een of meer voorschriften ook daadwerkelijk van toepassing zijn. De Commissie wijst in dit verband op het bepaalde in artikel 7.1, eerste lid onder c. De omschrijving van het begrip ‘beschermingszone’ zou volgens de Commissie moeten zijn: ‘een op een plankaart aangegeven en begrensde zone behorend tot een watersysteem, waar bijzondere voorschriften krachtens deze wet van toepassing zijn’.
- In artikel 1.3 lid 3, wordt gesteld dat ter voorbereiding van *de maatregel* bepaalde partijen gehoord zullen worden. Het is niet duidelijk wat hier met de term ‘maatregel’ bedoeld wordt. Ook de memorie van toelichting (hierna: MvT) verschaft geen duidelijkheid. Gaat het om het bepalen van verboden en verlenen van vergunning (art 7.1 en verder), om het vaststellen van algemene regels (art. 7.7 en verder), om projectbesluiten (art. 8.6), om al deze zaken, of om iets anders?

Hoofdstuk 2

- Artikel 2.1 lid 2: Wat betekent ‘onverminderd het bepaalde in de paragrafen 2 tot en met 5’ precies? Dat ook besluiten die in strijd zijn met de doelstellingen kunnen worden genomen (mits niet in overwegende mate), maar dat in ieder geval moet worden voldaan aan de normen zoals neergelegd in de paragrafen 2-5? De wettekst is niet helder en niet goed te begrijpen zonder de MvT.
- Artikel 2.3 lid 2: Is een periode van 5 jaren niet te kort, gezien het feit dat met deze vorm van normering eigenlijk steeds ‘achter de feiten aan wordt aangelopen’?
- Artikel 2.11: De Commissie neemt aan dat een veilig en doelmatig gebruik ziet op zowel de kwaliteit als de kwantiteit.

- Artikel 2.14: Hoe verhoudt artikel 2.14 zich tot de monitoringverplichtingen uit de Wet Milieubeheer (hierna: Wm), zoals die dienen ter implementatie van de Kaderrichtlijn water (hierna: EKW)? Aangegeven zou hier moeten worden dat dit conform de monitoringverplichting is uit artikel 8 van de EKW.

Hoofdstuk 3

In artikel 3.4, eerste lid, onder b wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid, van de Wet stads- en dorpsvernieuwing. Omdat deze wet op enige termijn opgaat in de nieuwe Wro, acht de Commissie een andere omschrijving van het hier bedoelde bebouwde gedeelte aangewezen. Een aanduiding als 'bebouwde kom' zou mogelijkerwijs volstaan, mits maar duidelijk is dat het dan niet gaat om bebouwde kom in de zin van de Wegenverkeerswet.

Hoofdstuk 4

Geen opmerkingen.

Hoofdstuk 5

- Eerder is gesteld dat de Commissie voorstander is van een hoofddoelstelling die uitgaat van het duurzaam beheer en gebruik van watersystemen (zie par. 4.2 van het advies). Met het begrip 'duurzaamheid' wordt het lange termijn perspectief van het beleid benadrukt. Aan de artikelen 5.1 en 5.4 zou kunnen worden toegevoegd dat de nationale respectievelijk regionale plannen dienen in te gaan op het beleid voor de middellange en lange termijn.
- De plannen dienen voorts een (gemotiveerde) afweging te bevatten van de belangen die met het waterbeheer zijn gediend, waarbij het belang van de veiligheid als een prioritair belang zou moeten worden aangemerkt.
- In artikel 2.1, lid 1, wordt gesproken van 'bescherming en verbetering (..) van watersystemen'. Het begrip 'verbetering' vinden we niet terug in de inhoudseisen en zou toegevoegd kunnen worden in de artikelen 5.1 en 5.4, lid 2 onder b.
- Gelet op de eerdere opmerking over 'beschermingszones' (zie par. 4.4 van het advies), zouden (met name) de beheerplannen een aanduiding moeten bevatten van deze zones, inclusief de daar geldende bijzondere voorschriften.
- In artikel 5.3 (zie ook 5.10 lid 2) wordt de bevoegdheid gegeven af te wijken van voorschriften van afdeling 3.4 van de Awb. Afgezien van het feit dat de Commissie zich weinig concreets kan voorstellen bij de vraag om welke afwijkingen het dan zou kunnen gaan, lijkt het haar merkwaardig te regelen dat van die afdeling mag worden afgeweken, terwijl in het voorontwerp de

toepassing van afdeling 3.4 van de Awb niet wordt voorgeschreven. Begrijpt de Commissie het goed, dan ziet de afwijkingsbevoegdheid op het mogelijke geval dat in de in lid 1 van artikel 5.3 bedoelde amvb de toepassing van afdeling 3.4 wordt voorgeschreven. Zo lid 3 van het artikel werkelijk nodig is, ware in lid 1 toe te voegen dat de vaststelling van het waterplan met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb zal worden voorbereid.

- Wat het Noordzeebeleid betreft (art. 5.3, lid 1 onder c) zou ook in bepaalde gevallen overleg met andere Noordzeestaten, dan de genoemde, relevant kunnen zijn. Denk aan Denemarken met betrekking tot de Waddenzee. Of vindt dat overleg in het kader van het stroomgebied voor de Eems plaats? Als het bijvoorbeeld gaat om scheepvaart en milieu kan overleg met alle Noordzeestaten en zelfs overleg in de International Maritieme Organisatie (IMO) vereist zijn. Beter ware het om hier dus ook de term ‘van andere staten’ of ‘van andere betrokken staten’ te gebruiken.
- Uit artikel 5.4 lid 3 zou kunnen worden afgeleid dat er behalve een landsdekkend systeem van regionale plannen ook een landsdekkend geheel van watersystemen zou moeten zijn (zie ook par. 4.1 van het advies). Duidelijk is dat echter niet.
- Art. 5.6: Als het overleg inzake de Waddenzee plaats vindt in het kader van het stroomgebied van de Eems, zou dan ook Denemarken genoemd moeten worden in dit artikel (zie ook par. 2.6 van het advies)?

Hoofdstuk 6

Geen opmerkingen.

Hoofdstuk 7

- Artikel 7.1. lid 3: Dient bij deze bepaling geen restrictie te worden aangebracht dat een ontheffing niet mogelijk is indien het gaat om stoffen die voorkomen op lijst I of II behorende bij richtlijn 76/464? De bepaling is zo ruim dat daarmee strijd met Europese regelgeving kan ontstaan.
- In artikel 7.1, vijfde lid, wordt over ‘gewoon onderhoud’ gesproken. Dit begrip blijkt in de praktijk geregeld tot (interpretatie)problemen te leiden. De Commissie bepleit een verduidelijking op dit punt. Hoe ver reikt het begrip herstel: valt daar alles onder wat wordt gedaan om bijvoorbeeld aan de ecologische doelstellingen van de EKW te voldoen? Dan is het een erg ruime bepaling, die ook grootschalige rivierherinrichtingsprojecten kan betreffen, inclusief rivierverruimingswerkzaamheden en de inrichting van baggerdepots. Wordt met deze ruime reikwijdte van de bepaling wel voorkomen dat strijd met één van de Europese waterrichtlijnen ontstaat?

- Artikel 7.3: Onduidelijk is welk bestuursorgaan beheerder is. Als dit het dagelijks bestuur is, dan geldt dat dus ook in de definitie van beheerder? Aangenomen moet worden dat de beheerder niet alleen het dagelijks bestuur hoeft te zijn. Wordt dat in de provinciale verordeningen uniform geregeld?
- Artikel 7.3 lid 2: De provincie is geen beheerder maar wel bevoegd gezag voor de vergunningverlener. In beginsel is zij dan ook niet bevoegd tot handhaven. Dit probleem wordt opgelost in artikel 10.1 lid 2. De behandeling van klachten en het verzamelen van gegevens blijft echter een taak van het waterschap?
- Uit hoofdstuk 7 van de wettekst blijkt niet hoe de op grond van de IPPC-richtlijn verplichte integrale beoordeling voor lozingen vanuit één installatie op verschillende wateren (rijks en regionaal) wordt vormgegeven. Deze integrale beoordeling lijkt op grond van de memorie van toelichting (p. 87) plaats te vinden op grond van artikel 7.3 lid 4 (het hoogste bevoegd gezag beslist), maar erg duidelijk is dat niet. Daarbij is het de vraag of er in dat geval sprake is van een 'samenloop van bevoegdheden'. Ook artikel 7.15 lijkt niet te zien op de situatie dat er een vergunning bij verschillende waterbeheerders (rijk en waterschap) wordt aangevraagd. Het verdient aanbeveling voor deze integrale beoordeling een duidelijke regeling op te nemen, die beter zou passen in paragraaf 5 (coördinatiebepalingen); het betreft namelijk een verplichte coördinatie tussen meerdere watervergunningen.
- Artikel 7.4 lid 2: Het is de Commissie onduidelijk wat er in deze amvb komt te staan. Is dit een instructie-amvb?
- In art. 7.4 lid 3 wordt bij wijze van hoofdregel bepaald dat een vergunning ook voor de rechtsopvolger van de vergunninghouder geldt. Vervolgens wordt gesteld dat wel binnen 12 weken wijziging tenaamstelling moet worden gevraagd. Hoe verhouden deze twee regels zich tot elkaar? Stel dat de aanvraag wijziging tenaamstelling niet wordt gevraagd, wat dan? En: kan het bestuursorgaan de wijziging weigeren? Advies: maak van de aanvraag wijziging tenaamstelling een voorwaarde voor het ook gelden voor de rechtsopvolger.
- Artikel 7.6: Uit deze bepaling kan worden afgeleid dat in beginsel watersystemen openbaar zijn, tenzij er een toegangsverbod is ingesteld. Dat acht de Commissie een ruime openbaarheidregeling, als men er vanuit gaat dat watersystemen grote gebieden betreffen (inclusief grondwater) en landsdekkend zijn. Betekent dat dat ook particuliere grond (bijvoorbeeld in de uiterwaarden) in beginsel openbaar is? En op welke gronden kan een toegangsverbod worden ingesteld? Is dat niet gelimiteerd?
- Ten aanzien van artikel 7.6 vraagt de Commissie zich af of rekening is gehouden met de bevoegdheid van de kuststaat om het openbaar verkeer te reguleren, mede in het belang van de bescherming van het maritieme milieu op grond van bijvoorbeeld de artikelen 22, 25 (3) en 211 (5) en (6) van het

VN-Zeerechtverdrag. De vraag is of de verwijzing naar artikel 60 van het VN-Zeerechtverdrag in deze niet te beperkt is.

- Artikel 7.7 tot en met 7.11: Het is niet altijd duidelijk waarom in het ene geval gekozen is voor 'bij of krachtens' (zie bijv. art. 7.9) en in het andere geval uitsluitend voor 'bij' amvb (zie bijv. art. 7.11 derde lid).
- In artikel 7.7, tweede lid, valt het begrip 'gpbv-installatie'. Het gebruik van deze afkorting acht de Commissie minder juist.
- Artikel 7.10: Uit de wettekst lijkt afgeleid te moeten worden dat nadere eisen in een verordening moeten worden neergelegd. Dat is een generieke regeling waarmee 'maatwerk' moeilijk te realiseren is.
- Artikel 7.11 lijkt niet te getuigen van integraal denken nu de bevoegdheid een vergunning te wijzigen slechts bestaat indien het gaat om de chemische en ecologische kwaliteit. Is het ondenkbaar dat een wijzigingsbevoegdheid nodig kan zijn ten behoeve van andere doelstellingen van de wet (waterkering, wateroverlast, functies)? Beter lijkt de clausulering uit artikel 7.12 lid 1 onder b: 'bij de bescherming van een watersysteem betrokken belangen', alhoewel dat erg ruim is.
- De Commissie ziet niet in welk nut artikel 7.11, zesde lid, heeft voor zover daarin artikel 7.4 van overeenkomstige toepassing worden verklaard.
- Artikel 7.12 is zodanig opgebouwd dat eerst een bevoegdheid (keuze) wordt beschreven, dan een plicht, en vervolgens weer een keuze. Bij lid 2 vraagt de Commissie zich af – denkend aan het ineens stoppen van grote grondwateronttrekkingen – hoe dit zal uitwerken. Denkbaar is dat de bescherming van het watersysteem zich verzet tegen het stopzetten van het gebruik. Maar wat dan? Het lijkt niet voor de hand te liggen dat op grond van dit artikel de vergunninghouder verplicht kan worden de activiteit te continueren.
- Artikel 7.13: In beginsel moet worden toegejuicht dat er voor een uniformering van totstandkomingprocedures (en rechtsbeschermingprocedures) wordt gekozen. Het verdient wellicht aanbeveling aan te sluiten bij de te zijner tijd te maken keuzen in de Wabo en de Wro, waarbij moet worden opgemerkt dat de Commissie de gemaakte keuze in de Waterwet op zichzelf niet verkeerd acht.
- Artikel 7.15: Zoals hiervoor al vermeld lijkt dit artikel geen procedure te bieden voor lozingen op rijks- en regionaal water vanuit één IPPC-inrichting. Moet lid 4 zo worden begrepen dat hier sprake is van een 'revisievergunning' in de zin van de Wm? Hoe wordt in dat verband dan omgegaan met bestaande rechten?
- Artikel 7.17 zal te zijner tijd zien op de afstemming met de Wabo-vergunning. De Commissie neemt aan dat de consequenties van die afstemming pas later onderzocht en in de wettekst verwerkt zullen worden.

- Artikel 7.19: De reikwijdte van deze bepaling is niet helemaal duidelijk. De aanwijzing ‘in het belang van het milieu’ kan als gevolg hebben dat deze niet ‘in het belang van de bescherming en de verbetering van het watersysteem is’. Is daar een regeling voor, in die zin dat ook aan de normen van de Waterwet moet worden voldaan?
- Artikel 7.22 onder b: Aangenomen wordt dat problemen vanwege de reikwijdte van het ruime begrip lozing (jurisprudentie HvJ) worden voorkomen. Aangenomen wordt dat met het opnemen van de regeling in de Wm voor de volledige doorwerking van de verplichtingen vanuit richtlijn 76/464 en de EKW wordt zorggedragen.
- Bij artikel 7.22 onder f vraagt de Commissie zich af wat de achterliggende reden van de bepaling is.

Hoofdstuk 8

- Gedoogbepalingen: artikel 8.1 tot en met 8.5. Alle gedoogbepalingen staan nu in de wet. In keuren mogen geen gedoogplichten meer opgenomen worden. Dit houdt een verschuiving in van autonomie naar medebewind (zie ook MvT p. 53). De Commissie vraagt zich af of met deze wettelijk regeling van gedoogplichten alle mogelijke praktijksituaties ‘afgedekt’ zijn (zie ook par. 4.9 van het advies). Bovendien vraagt de Commissie zich af of het werkelijk zo is dat het waterschap geen aanvullende bevoegdheid heeft om andere dan de in de Waterwet genoemde gedoogplichten in de keur op te nemen.
- Artikel 8.6 kent een bevoegdheid toe aan zowel rijk als waterschap. Het vervolg van de regeling ziet alleen op projectbesluiten van waterschappen. Kijkend naar artikel 8.8 rijst de vraag of afdeling 3.4 Awb niet van toepassing is op projectbesluiten van het Rijk?
- Artikel 8.6, lid 2, aanhef en onder b: het woord ‘voor’ kan vervallen.
- Toevoegen aan artikel 8.6, lid 2 onder b: (...), waaronder met name het belang van de veiligheid en de natuur- en landschapswaarden.
- Artikel 8.7: Interessant is de mogelijkheid van coördinatie van besluitvorming in geval van een projectbesluit van een bestuursorgaan van een waterschap. (Niet geheel juist: ‘waterschappen’ in artikel 8.7; bedoeld is: bestuursorganen van waterschappen.) De regeling komt erop neer dat, mits GS het projectbesluit hebben goedgekeurd, het gemeentebestuur verplicht is via een projectvrijstelling planologische medewerking te verlenen. Werkt een college van burgemeester en wethouders niet voldoende mee, dan nemen GS de nodige planologische besluiten in de plaats van burgemeester en wethouders. De Commissie onderkent dat de gekozen regeling een inbreuk kan betekenen op de verantwoordelijkheid van primair gemeentebesturen voor een goede ruimtelijke ordening op hun grondgebied. Maar de betrokkenheid van GS kan

als waarborg dienen voor een integrale afweging en het voorkomen van lichtvaardige inbreuken op genoemde zorg voor een goede ruimtelijke ordening. Dat veronderstelt wel dat het GS-besluit tot goedkeuring van het projectbesluit mede als een besluit omtrent ruimtelijke ordening wordt ervaren en behandeld. De wet zou daartoe in artikel 8.9 kunnen voorschrijven dat alvorens goedkeuring wordt verleend de provinciale adviescommissie voor de ruimtelijke ordening (PPC) moet worden gehoord.

- Zijn de verwijzingen naar de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in art. 8.8 en andere bepalingen in dat hoofdstuk afdoende om het Verdrag van Aarhus en de bijbehorende Europese Richtlijnen goed te implementeren? Waarom wordt hier naar die wet verwezen en in andere artikelen naar de richtlijn?
- Artikel 8.13: wie betaalt in dat geval de nadeelcompensatie?

Hoofdstuk 9

- Afdeling 9.1: Er is blijkbaar geen heffing voor het onttrekken of lozen van schoon water, alhoewel dat wel van invloed kan zijn op de kwaliteit van het watersysteem (de goede toestand). Is dat in overeenstemming met de gedachte dat kosten van waterdiensten moeten worden verhaald?
- Artikel 9.16: Komen in het provinciale register ook de kleine onttrekkingen (in verband met het gegeven dat vele kleine onttrekkingen van invloed kunnen zijn op de goede grondwatertoestand)?
- Artikel 9.20 verwijst naar een door de minister op te stellen dat programma, dat op deze plaats voor het eerst wordt genoemd. Welk programma is dat?
- Artikel 9.25 kent een verruimd toepassingsbereik ten opzichte van de thans bestaande regelingen die beperkt zijn tot beschadiging van een rijkswaterstaatwerk. De Commissie stelt vast dat het hier om vergaande bevoegdheden voor de 'daartoe aangewezen ambtenaar' gaat. In de toelichting ware in te gaan op de vraag welke rechtsbescherming open staat voor de eigenaar/reder die meent dat hem ten onrechte bepaalde kosten in rekening worden gebracht. Tevens ware te verduidelijken wie de daartoe aangewezen ambtenaren aanwijst.

Hoofdstuk 10

Ten aanzien van artikel 10.4 vraagt de Commissie zich af of voldoende rekening is gehouden met het feit dat Nederland in het luchtruim boven de EEZ slecht zeer beperkte strafrechtelijke jurisdictie heeft en dat die strafrechtelijke jurisdictie niet zozeer bepaald wordt door afdeling 7 van deel XII van het VN Zeerechtverdrag, wat slechts ziet op schepen, maar eerder door de bepalingen omtrent 'storten in zee' in de artikelen 1(5)(a), 210 en 216 van het VN-Zeerechtverdrag. De

Commissie stelt voor om in de memorie van toelichting bij dit artikel een zin op te nemen die duidelijk maakt dat voor zover het om strafrechtelijke jurisdictie boven de EEZ gaat deze bepalingen zien op het storten van afval in zee vanuit vliegtuigen zoals omschreven in de hierboven genoemde artikelen van het VN-Zeerechtverdrag.

Hoofdstuk 11

Artikel 11.1, waar dit artikel stelt dat krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van internationale verplichtingen nadere regels gesteld kunnen worden ten aanzien van 'de voorkoming van waterverontreiniging door schepen', lijkt in strijd te zijn met artikel 7.22 onder (a). In dit laatste artikel wordt onder (a) gesteld dat het hoofdstuk inzake handelingen in het watersysteem, waaronder de regulering van vergunningen 'niet van toepassing is op handelingen waaromtrent voorschriften zijn gesteld bij of krachtens (...) de Wet voorkoming verontreiniging door schepen'. De Commissie is van oordeel dat de afbakening van de Waterwet en de Wet voorkoming verontreiniging door schepen zoals in artikel 7.22 onder (a) voorzien correct is en vraagt zich af waarom in artikel 11.1 op deze afbakeningsregel lijkt te worden teruggekomen. Artikel 11.1 lijkt in ieder geval problematisch waar het gaat om maatregelen ter voorkoming van waterverontreiniging door schepen zoals die worden afgesproken in het kader van de Internationale Maritieme Organisatie (IMO) en worden geïmplementeerd door middel van de Wet voorkoming verontreiniging door schepen.

BIJLAGE 2 PUNTEN UIT DE TOELICHTING

* Deze bijlage bevat deels specifieke opmerkingen die de hoofdtekst van dit advies ondersteunen, deels op zichzelf staande opmerkingen van redactionele en inhoudelijke aard.

- Sommige passages in de memorie van toelichting zijn naar het oordeel van de Commissie overbodig. Bij wijze van voorbeeld wijst de Commissie op paragraaf 6 onder a van hoofdstuk I (Rechtsbescherming / algemeen). Rechtsbescherming tegen besluiten is reeds geregeld in en gewaarborgd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Commissie acht het verstandiger in deze toelichting enkel te motiveren waarom op sommige punten van de algemene regeling van de Awb wordt afgeweken. Er bestaat geen reden om ‘aansluiting te zoeken bij de algemene hoofdregeling’. Deze is immers van toepassing, tenzij in deze wet een bijzondere rechtsgang in het leven wordt geroepen
- De Commissie bepleit dat in de memorie van toelichting aandacht wordt besteed aan de betekenis van de kwantiteitstrits (vasthouden – bergen – afvoeren) en de kwaliteitstrits (schoonhouden – scheiden – schoonmaken).
- Sommige delen van deze toelichting zijn naar het oordeel van de Commissie minder juist. Bijvoorbeeld de suggestie op p. 13 bovenaan dat besluiten naar aanleiding van bedenkingen of bezwaren door de rechter zou worden heroverwogen. Voorts wordt – minder juist – gesproken van ‘bezwaar kunnen indienen’.
- Pagina 15 maakt melding van milieubeginselen die een plaats vinden in het wetsvoorstel. Deze beginselen zijn echter in de wettekst zelf niet als zodanig opgenomen. Op grond van p. 49 MvT moet dat worden afgeleid uit de nee-tenzij-systematiek. Hierin vinden het voorzorgsprincipe, het standstill principe en het beginsel de vervuiler betaalt hun uitwerking. De Commissie vindt de plaats en de rol van beginselen in de Waterwet erg mager.
- Pagina 40 onderscheidt functie en bestemming: ‘functies die in het kader van waterbeheer worden toegekend hebben slechts betrekking op het watersysteem en houden dus geen ruimtelijke bestemming van daarbuiten gelegen gronden in.’ Dat klinkt stelliger dan het is: een functie is een ‘norm’ in de zin van de Waterwet, vastgesteld door de algemene democratie. Deze norm moet bij alle besluiten op grond van de wet in acht genomen worden. Formeel is de zinsnede juist, maar het kan niet anders dan dat bepaalde functies grote ruimtelijke consequenties kunnen hebben.

- Pagina 47: bevoegd gezag is in beginsel de beheerder. Uitzondering is de provincie voor bepaalde grondwateronttrekkingen. 'In het licht van het kaderstellend beleid door de provincies' wordt deze uitzondering op termijn herzien. Wat betekent dat? Als de provincie haar kaderstellend beleid en deze taak serieus neemt, inclusief haar verordenende (waaronder instructie-amvb's) en aanwijzingsbevoegdheden zal de taak naar de waterschappen worden overgedragen? Met andere woorden: de waterschappen hebben hier verder geen invloed op?! Neemt de provincie haar taak niet serieus en maakt zij een slecht gebruik van haar kaderstellend beleid, dan blijft de provincie bevoegd gezag?
- Pagina 50-51: aansluiting watersysteem en waterketen. De Commissie constateert dat de aansluitvergunning vooralsnog niet wordt geregeld in de Waterwet. Vanwege dergelijke onzekerheden is per saldo ook nog niet duidelijk of de aansluiting tussen waterketen en watersysteem afdoende geregeld is. De aansluiting tussen waterketen en watersysteem is een punt van zorg.
- Pagina 51: indirecte lozingen. De betreffende passage in de MvT 'rammelt' wat. Regels voor indirecte lozingen vinden hun plaats in de Wm onder meer 'omdat grote puntbronnen zijn gesaneerd'. Dat lijkt een niet reëel argument, omdat gesaneerde puntbronnen geen statisch gegeven zijn. Er wordt eveneens gesproken van een 'dubbele regeling' waarvan geen sprake was: er is sprake van een vergunning óf op grond van de Wm óf op grond van de Wvo. De Wm-vergunning zal 'mede betrekking hebben op de bescherming van het oppervlaktewater en de rwzi'. Betekent dat, dat de normen van de Waterwet van toepassing zijn? Vanzelfsprekend voor de milieukwaliteitseisen op grond van de Wm, maar geldt dit ook voor de andere normen? Of is integraal waterbeheer bij indirecte lozingen minder belangrijk dan verlichting van lasten voor bedrijfsleven (één van de uitgangspunten van de wet)? En als de normen van de Waterwet wel gelden, hoe werken die dan door in de vergunningverlening of bij de vaststelling van amvb's? Verplicht advies overnemen lijkt goede oplossing maar is dat niet, want deze verplichting geldt niet ten aanzien van de invulling van technische maatregelen. Aangenomen moet worden dat deze uitzondering niet geldt wanneer er Europese verplichtingen in het spel zijn. In de memorie van toelichting wordt regelmatig melding gemaakt van het op steeds grotere schaal gebruik maken van algemene regels. Daarvoor geldt een verplicht over te nemen advies niet. Dit zal het grootste deel van de lozingen betreffen. Wat overblijft is een verzoek om nadere eisen te stellen. Onduidelijk is wat er gebeurt als zo'n verzoek niet of slechts ten dele wordt ingewilligd. Is het de gedachte achter de Waterwet dat we een cultuur krijgen waarbij overheden tegen elkaar gaan procederen als ware zij gewone belanghebbenden? Dat rijmt niet met de voorstellen voor mediation bij echte bestuursgeschillen en ook niet bij de

grote rol die voor overleg is weggelegd. Heeft de provincie of het rijk nog een taak als een gemeente / provincie niet van plan is een verzoek om nadere eisen in te willigen?

- Pagina 55 eerste alinea: maakt het voor de schadevergoeding uit dat er voor de ingebruikstelling geen besluit hoeft te worden genomen?
- Pagina 60: heffingensysteem. Hoeft er geen verontreinigingsheffing betaald te worden voor lozingen op de riolering of heft de gemeente deze heffing? Of gaat de gemeente een heffing betalen voor lozingen op de rwzi, afhankelijk van de hoeveelheid en de samenstelling van de lozing (het waterschap betaalt immers weer voor lozingen vanuit de rwzi?) Of geldt voor indirecte lozingen niet dat uitdrukking gegeven moet worden aan het beginsel de vervuiler betaalt (zie onder doel verontreinigingsheffing)? En hoe zal dat worden geregeld bij de te maken uitzonderingen, bijvoorbeeld de lozingen die plaatsvinden via de lucht etc.?
- Pagina 60: een na laatste alinea. Cruciaal voor de heffing lijkt het begrip 'lozen' te zijn. Duidelijk is echter niet of met dit begrip wordt bedoeld op de reikwijdte van het begrip lozen zoals in richtlijn 76/464. Als een beperkter begrip lozen wordt beoogd, ontstaat er dan geen strijd met Europese regelgeving, eveneens het beginsel van terugwinning van de kosten van waterdiensten op grond van de EKW?
- Pagina 84, tweede alinea. Voor werkzaamheden in het kader van normaal gebruik geldt geen vergunningplicht, aangezien dit niet valt onder het verbod. Geldt dat ook indien er sprake kan zijn van tegenstrijdigheden van meerdere functies en hoe wordt gegarandeerd dat wordt voldaan aan bijvoorbeeld de normen voor de ecologische kwaliteit? Is het begrip 'normaal onderhoud' voldoende duidelijk?
- Pagina 87: beperkingen en voorschriften, laatste alinea. Hoe zit het de komende jaren met de eisen die voortvloeien uit richtlijn 76/464, met name de eis dat de vergunning emissie-eisen bevat die zijn berekend aan de hand van de milieukwaliteitsdoelstellingen? Hoe wordt dat vormgegeven in de amvb's en hoe gaat dat gelden voor lozingen op de riolering? Komen deze eisen in de amvb die hier wordt genoemd?
- Pagina 88, laatste alinea: de term 'infiltratie'. Betekent dat hier ook alleen 'met het oog op onttrekkingen'? En hoe verhoudt zich dit tot de nieuwe Grondwaterrichtlijn?
- Pagina 90: eerste nieuwe alinea. Gaat deze alinea over de huidige zwarte- en grijze lijststoffen?
- Pagina 90, laatste alinea. Kan de melding ook achterwege blijven als het gaat om het lozen van gevaarlijke stoffen, ook als is het een kleine hoeveelheid betreft of slechts een kortdurende lozing is? Treedt door de ruime reikwijdte van deze bepaling geen strijd met Europese regels op?

- Pagina 91, tweede en derde alinea: nadere voorschriften bij algemene regels vast te stellen door de beheerder. Er worden voorbeelden genoemd, maar noodzakelijk lijkt ook te zijn dat meer in het algemeen nadere voorschriften kunnen worden gesteld wanneer de feitelijke toestand van het watersysteem dat nodig maakt. Dat betekent dat in elke amvb de waterbeheerder een dergelijke bevoegdheid zou moeten krijgen.
- Pagina 91, laatste alinea. Wordt met de ambtshalve wijziging in de laatste alinea hetzelfde bedoeld als de actualiseringsplicht zoals die bijvoorbeeld ook voortvloeit uit de IPPC-richtlijn?
- Pagina 92, eerste volledige alinea. Wat gebeurt er als er een verzoek van een derde ligt en er volgt geen aanvraag door de vergunninghouder? Dient deze derde dan vervolgens een verzoek om handhaving in te dienen?
- Pagina 94, bovenaan: beslissing alsof het een aanvraag voor een wijziging betreft. Wordt hiermee hetzelfde bedoeld als de revisievergunning onder de Wm? En geldt dan ook hetzelfde regime van bestaande rechten?
- Pagina 96: artikel 8.6 lid 1, de tekst spreekt over 'verplicht'. Betekent dit dat voor iedere verbetering of wijziging een projectbesluit nodig is, inclusief goedkeuring van de provincie? Of kunnen bij reglement voor kleine verbeteringen uitzonderingen worden gemaakt op het verplichte projectbesluit en de goedkeuring? Moet het in kaart brengen van de nadelige gevolgen vergeleken worden met een milieueffectrapportage of een habitattoets?
- Pagina 99, derde alinea. Hieruit blijkt dat de gemeente heffingplichtig is en dat inderdaad het begrip 'lozen' bepalend is. Daarmee valt ook het afspoelen en uitspoelen van meststoffen en bestrijdingsmiddelen onder de heffingplicht, evenals het uitlogen en vervolgens afspoelen of uitspoelen van bouwmaterialen (de wet maakt immers geen onderscheid tussen grond- en oppervlaktewater, maar reguleert handelingen in het watersysteem).
- Pagina 99, laatste alinea. Het onderscheid tussen zuiveringsheffing en verontreinigingsheffing en watersysteemheffing is de Commissie nog niet helemaal duidelijk, hetgeen vermoedelijk wordt veroorzaakt door het ontbreken van de tekst van de wijziging van de Waterschapswet. Ziet de Commissie het goed dat bij de verontreinigingsheffing het criterium 'de vervuiler betaalt' een rol speelt, bij de andere heffingen niet?
- Pagina 103, eerste alinea. Wordt er alleen 100 % betaald door het rijk als er alleen sprake is van een verbetering, of ook als er sprake is van verbetering en versterking? Is het een voorwaarde voor financiering door het rijk dat de normen moeten zijn gewijzigd?
- Pagina 105, artikel 9.23. Betekent dit dat ook een gemeente die in het ruimtelijke ordeningsplan onvoldoende rekening houdt met waterhuishoudkundige belangen de schadevergoedingen moet betalen die de

waterbeheerder in eerste instantie moet betalen? De Commissie denkt hierbij ook aan de situatie van het stedelijk grondwater, waarbij de waterbeheerder bevoegd gezag is maar nauwelijks instrumenten heeft om invloed uit te oefenen op de grondwaterproblematiek. Kan dan op grond van deze bepaling de schadevergoeding doorgesluisd worden naar de gemeente?

BIJLAGE 3 REACTIE OP HET WETSVOORSTEL WATERWET (VERSIE NOVEMBER 2005)

Inleiding

Deze bijlage bevat een beknopte reactie op de tekst van het gewijzigde wetsvoorstel dat de Commissie op 15 november 2005 van het departement ontving. Vanwege het korte tijdsbestek dat de Commissie is gegund om op het gewijzigde wetsvoorstel te reageren, volstaat de Commissie met het noemen van enige punten die haar zijn opgevallen bij een snelle vergelijking met het voorontwerp. Een uitgebreide bestudering van het gewijzigde wetsvoorstel heeft niet kunnen plaatsvinden.

Het valt de Commissie allereerst op dat de verschillen tussen het voorontwerp en het wetsvoorstel zoals dat naar de RPC/RMC is gegaan behoorlijk groot zijn, zowel inhoudelijk alsook wat betreft de hoofdstukindeling en artikelnummering. Inhoudelijk zijn de verschillen tussen het voorontwerp en het wetsvoorstel voor de Commissie enerzijds aanleiding voor waardering, anderzijds aanleiding voor het plaatsen van enige kanttekeningen.

Waardering

De Commissie waardeert dat veel opmerkingen uit het conceptadvies door het Ministerie ter harte zijn genomen. Zonder uitpuittend te zijn, kan bijvoorbeeld worden gewezen op het volgende.

- Verheugend is, dat de goedkeuring van waterschapsbeheerplannen alsnog in de wet zal worden opgenomen (artikel 4.8 lid 1 onder c).
- Er is verheldering gekomen in de toelichting voor wat het vaarwegbeheer betreft. Blijkens pagina 19 van de memorie van toelichting is nu duidelijk dat het vaarwegbeheer deel uitmaakt van het waterbeheer. Wanneer bijvoorbeeld om financiële redenen provincie of gemeente als vaarwegbeheerder (blijven) optreden, vergt dit afzonderlijk opdracht op basis van artikel 2 lid 2 van de Waterschapswet. Dit lijkt de Commissie de juiste constructie.
- Nieuw in deze versie is artikel 3.8, dat het toezicht op alle waterkeringen in de provincie (dus ook die in beheer bij het Rijk!) opdraagt aan het college van gedeputeerde staten. Dit doet recht aan de bijzondere aard van de waterkeringszorg. Deze bepaling komt ook voor in de huidige Wet op de waterkering en was, ten onrechte, niet in het voorontwerp overgenomen.

Bedenkingen

Onverlet het bovenstaande, heeft de Commissie echter grote bedenkingen tegen enkele veranderingen ten opzichte van het voorontwerp, met name waar het gaat om het integrale karakter van de Waterwet en de doorwerking van de Waterwet naar aanpalende beleidsterreinen. Onderstaande punten zouden naar het oordeel van de Commissie – naast de overige in het adviesrapport genoemde punten – betrokken moeten worden bij de voorbereiding van het wetsvoorstel ten behoeve van de behandeling in de RROM.

(1) Integraal watersysteembeheer

Het baart de Commissie grote zorgen dat door enkele wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp het integrale karakter van de Waterwet is aangetast en de watersysteembenadering deels lijkt te zijn losgelaten. Wijzigingen ten aanzien van waterkwaliteitsnormen, waterakkoorden, waterstaatswerk (i.p.v. watersysteem) en grondwaterkwaliteit lijken – zowel afzonderlijk als in onderlinge samenhang bezien – tot gevolg te hebben dat de wet niet meer het integrale karakter heeft ter bescherming van het watersysteem.

Waterkwaliteit

Zónder waterkwaliteitsnormen kan de Waterwet naar het oordeel van de Commissie strikt genomen geen integrale watersysteemwet zijn. De Commissie bepleit derhalve dat waterkwaliteitsnormen weer een plek krijgen in de wet. Nu de normen voor waterkwaliteit in het wetsvoorstel zijn vervallen, wordt bovendien niet voldaan aan de Kaderrichtlijn water. De kwaliteitseisen zoals die voortvloeien uit de Wet milieubeheer worden (deels) geïmplementeerd in het kader van besluiten op grond van de Wet milieubeheer. De Kaderrichtlijn water schrijft echter voor dat de kwaliteitseisen zoals die voortvloeien uit de richtlijn bij álle handelingen met betrekking tot het watersysteem in acht worden genomen. Het verdient dringend aanbeveling de waterkwaliteitseisen weer een plek te geven in de Waterwet, zodat ze ook doorwerken naar feitelijke handelingen in het kader van het watersysteembeheer.

Waterakkoord

In het wetsvoorstel is anders dan in het voorontwerp een paragraaf gewijd aan het waterakkoord. Zoals de Commissie in haar (concept)advies heeft aangegeven, verdient het onderwerp waterakkoord een afzonderlijke paragraaf in de Waterwet. Teleurstellend is echter dat het erop lijkt dat de desbetreffende bepalingen uit de Wet op de waterhuishouding zijn overgeschreven. In artikel 3.5 tweede lid staat (onder meer) dat een waterakkoord bepalingen bevat omtrent de wijze waarop de beheerders de ‘aan- en afvoer van water’ ten opzichte van elkaar regelen. De

wettekst spoort hiermee niet met wat er in de memorie van toelichting staat, waar nadrukkelijk wordt gesproken over een inhoudelijke verbreding (zie pagina 21 van de memorie van toelichting). De Commissie geeft in overweging om in artikel 3.5 uitdrukkelijk te regelen dat een waterakkoord betrekking kan hebben op het gehele watersysteembeheer, inclusief kwaliteitsaspecten. Daarnaast acht de Commissie het van belang dat ook de samenwerking tussen waterschap en gemeente wordt meegenomen in de paragraaf over het waterakkoord.

Waterstaatswerk

Nieuw is een definitiebepaling van het begrip waterstaatswerk in 1.1. Als dit is bedoeld als een algemeen geldige omschrijving/begrenzing is dat nieuw. Weliswaar bevat de huidige Wet beheer rijkswaterstaatswerken ook een begripsomschrijving, maar deze is blijkens de parlementaire geschiedenis bedoeld als aanduiding van de reikwijdte van die wet en niet als algemene begripsaanduiding. In een Waterwet ligt dat duidelijk anders. Gevaar is, dat zo'n definitie onnodig beperkend werkt; daarom is tot nu toe ook nooit gepoogd dit begrip exact te definiëren. Concreet rijst als voorbeeld direct de vraag, of een rioolzuiveringsinstallatie (rwzi) volgens deze wet een waterstaatswerk is. Daar is nu een eigen definitiebepaling aan gewijd, zodat deze naar de Commissie aanneemt niet (meer) als waterstaatswerk kan worden aangemerkt. De Commissie vraagt zich af, of een en ander voldoende doordacht is. Als dit zou betekenen dat alle bepalingen die in de Waterwet gewijd zijn aan bescherming van werken, toegang tot werken, gevaarsituaties etcetera niet gelden voor rwzi's, brengt dit naar het oordeel van de Commissie risico's met zich mee.

Grondwaterlichamen

Daarnaast valt op dat tal van beschermende (etc.) bepalingen over waterstaatswerken in het voorontwerp betrekking hadden op watersystemen. Onder het watersysteem vielen onder meer de grondwaterlichamen. Grondwaterlichamen vallen in het wetsvoorstel echter niet onder de definitie waterstaatswerk. Ook op dit punt lijkt sprake te zijn van een aantasting van het integrale karakter van de Waterwet.

(2) Doorwerking

De Commissie heeft grote zorg over het wegvallen van artikel 2.1a. Ingevolge deze bepaling uit het Voorontwerp worden bij de toepassing van deze wet de normen met betrekking tot waterkeringen, waterkwantiteit, functievervulling van watersystemen en chemische en ecologische kwaliteit, in acht genomen. Dit artikel komt in het wetsvoorstel helaas niet meer voor. Naar de mening van de Commissie is hiermee een belangrijk fundament onder het voorstel weggefallen. Als de waterbeheerders de normen al niet meer in acht moeten nemen, kan

verwacht worden dat ze in onderhandelingen over afstemming met andere beleidsterreinen constant ter discussie worden gesteld, waardoor het behalen van de doelen onzeker wordt. Daarnaast lijkt het verre van logisch om te verwachten dat bij de besluitvorming op andere beleidsterreinen rekening wordt gehouden met de normen van de Waterwet, wanneer de waterbeheerders zelf deze normen niet in acht hoeven te nemen.

Conclusie

Alles overziende vraagt de Commissie zich af wat precies met de hierboven genoemde wijzigingen ten opzichte van het voorontwerp wordt beoogd en of de consequenties van deze wijzigingen voldoende doordacht zijn. De Commissie beveelt aan om de memorie van toelichting en de wettekst met elkaar in harmonie te brengen en daarbij de toe te juichen ambitie gelegen in de (integrale) watersysteembenadering volop overeind te houden.

BIJLAGE 4 ADVIESAANVRAAG

CAW/2005-140



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Water

Commissie van Advies inzake de
Waterstaatswetgeving
t.a.v. de voorzitter prof. mr. A. van Hall
Postbus 90653
2509 LR 's-GRAVENHAGE

Contactpersoon	Doorkiesnummer
J.P. van Dalen	8973
Datum	Bijlage(n)
29 juli 2005	1
Ons kenmerk	Uw kenmerk
DGW/GW 2005/1172	-
Onderwerp	
Voorontwerp Waterwet	

Geachte heer Van Hall,

Hierbij stuur ik uw Commissie het voorontwerp van de integrale waterwet en het concept van de memorie van toelichting. De wet zal vanaf heden Waterwet worden genoemd.

Zoals bekend heeft het advies van uw Commissie "Die op water is, moet varen" hiertoe een belangrijke aanzet gegeven. Voorts is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle suggesties van de Commissie tijdens een aantal klankbordgesprekken in het voortraject. Met die gesprekken is, hoop ik, ook adequaat gestalte gegeven aan de wens van de Commissie om nauw betrokken te zijn bij de voorbereiding van het wetsvoorstel.

Ik stel het op prijs als uw Commissie in het uit te brengen advies met name aandacht zou besteden aan aspecten die de richting van en samenhang binnen het waterbeheer betreffen, zoals doelstellingen en normen, interbestuurlijke coördinatie en planvorming. Met het oog op de voortgang, verzoek ik u om uw advies uiterlijk 15 oktober 2005 uit te brengen.

Hoogachtend,

DE DIRECTEUR-GENERAAL WATER



drs. M.E.P. Dierikx

Directoraat-Generaal Water Postadres Postbus 20906, 2500 EX Den Haag Bezoekadres Koningskade 4, Den Haag	Telefoon 070 351 8988 Fax 9078 E-mail j.p.vdalen@dgw.minvenw.nl Internet www.dgw.minvenw.nl
---	---

Bereikbaar met tramlijn 9 van station Den Haag Centraal en station Den Haag HS

BIJLAGE 5 SAMENSTELLING COMMISSIE

Samenstelling Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving:

Prof. mr. A. (Alfred) van Hall (voorzitter)

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen

Mw. prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. (Bruno) B.P.M. van Ravels

Mw. mr. dr. H.F.M.W. van Rijswijk

Mr. dr. P. (Pieter) Jong (secretaris)

Mw. M.S. (Marije) Walenkamp (assistente)