

Vergaderjaar 2007–2008

30 818

Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VERKEER EN WATERSTAAT¹

Vastgesteld 3 juni 2008

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het voorleggen van de volgende vragen:

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hebben met waardering kennis genomen van wetsvoorstel 30 818 Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Met het tot stand komen van deze wet wordt een substantiële bijdrage geleverd aan vermindering van regels, vergunningstelsels en administratieve lasten. Het duidelijker dan nu het geval is vastleggen van taken en bevoegdheden volgens het adagium «centraal wat moet, decentraal wat kan», de verbeterde samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening, alsmede de stroomlijning en vereenvoudiging van bestaande wetgeving worden door de leden van de CDA-fractie als positief beoordeeld.

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling en op veel punten met instemming kennis genomen van de Waterwet. Zij hebben op dit moment nog enkele vragen en opmerkingen.

De leden van de fractie van de **PvdA** hebben met belangstelling en waardering kennis genomen van het voorliggende wetsontwerp.

Een wetsontwerp dat in instrumentele zin leidt tot het vergroten van de samenhang binnen het waterbeleid en van het waterbeleid met de ruimtelijke ordening en het milieubeleid. In deze waterwet wordt de grondwettelijk verankerde zorgplicht voor woonbaarheid en het leefmilieu vorm gegeven door middel van een aantal aan de waterbeheerders gerichte normen en doelstellingen en uitvoeringsinstrumenten. De gehanteerde normen zijn afgeleid van de bestaande normen in afwachting van het nationale waterplan, waarvan de Nederlandse delen van de internationale stroomgebiedbeheersplannen deel uit zullen maken. Dat waterplan, waar overstromingsrisicokaarten bijhoren en aangegeven wordt hoeveel en waar bergingsgebieden en noodoverloopgebieden voor het teveel aan

¹ Samenstelling:

Schuurman (CU), Van den Berg (SGP), Meindertsma (PvdA), Dupuis (VVD), Slagter-Roukema (SP), Linthorst (PvdA), Schouw (D66) (voorzitter), Thissen (GL), Slager (SP), Hendriks (CDA), Haubrich-Gooskens (PvdA), Hofstra (VVD), Asscher (VVD), Klein Breteler (CDA), Hillen (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Laurier (GL), De Vries-Leggedoor (CDA), Janse de Jonge (CDA), Smaling (SP), Koffeman (PvdD), Rehwinkel (PvdA), Vliegert-hart (SP), (vice-voorzitter) en Yildirim (Fractie-Yildirim).

water gesitueerd gaan worden, zal – zo lezen de leden van de fractie van de PvdA – eind 2009 gereed zijn. Daarna zal de vertaling van dat plan in wet- en regelgeving moeten plaatsvinden en daar zijn zo weer enkele jaren mee gemoeid.

Is de regering het met de leden van de fractie van de PvdA eens dat het in dat verband naast mogelijke technische ingrepen ook gaat om een ruimtelijke vertaling van de plannen?

In dat verband vragen de leden van de fractie van de PvdA de regering op welke wijze in de periode tussen nu en het wettelijk vastleggen van de nieuwe normen bij ruimtevragen rekening gehouden wordt met de te verwachten uitkomsten van dit waterplan? Immers, planologische ontwikkelingen kennen een lange voorbereidingstijd. Voor het wonen, de infrastructuur, bedrijventerreinen, windmolenparken en andere voorzieningen is de komende jaren een groot ruimtebeslag nodig. Willen plannen sneller en met minder frustratie van idee tot uitvoering leiden, dan gaat het er vooral om dat in de voorbereiding alle facetten goed afgewogen worden (zie advies commissie-Elverding) en daar spelen de toekomstige maatregelen betreffende water een cruciale rol bij. De leden van de fractie van de PvdA spreken niet voor niets over de regering, omdat het toch ook vooral een taak van de minister van Ruimtelijke Ordening zal zijn om de te verwachten ontwikkelingen vooruitlopend op het vaststellen van ander beleid in kaart te brengen, om te voorkomen dat in een later stadium vergeworderde plannen alsnog gewijzigd moeten worden. Deelt de regering deze visie en hoe wordt daar binnen het kabinet op dit moment vorm en inhoud aan gegeven?

De leden van de **SP**-fractie zijn gelukkig met de samenvoeging van een aantal deels verouderde waterbeheerswetten tot één wet, maar betreuren het dat deze grootscheepse operatie niet is gebruikt om tegelijkertijd de bestuurlijke verhoudingen in «waterland» te moderniseren. Bij de schriftelijke vragen van de leden van de SP-fractie in de Tweede Kamer is er al op gewezen dat hier de kans lag om in één moeite ook de overbodige bestuurlijke laag van de waterschappen op te heffen en deze als uitvoerende dienst onder te brengen bij de provincies. Dat zou niet alleen de overzichtelijkheid van het beleid ten goede komen en de provincies de gelegenheid bieden tot een werkelijk integraal waterbeleid, maar op jaarbasis ook 100 miljoen euro aan bestuurslasten uitsparen. Bovendien zouden de burgers niet nog langer (ten koste van veel geld en met een frustrerend slecht resultaat) gemotiveerd hoeven te worden om bij de waterschapsverkiezingen te gaan stemmen. In haar antwoord aan de Tweede Kamer heeft de regering zich beperkt tot het procedurele argument dat de rol van de waterschappen is verankerd in artikel 133 van de Grondwet. Dat is de leden van de SP-fractie bekend, maar de vraag is daarmee niet beantwoord of er inhoudelijke argumenten waren om deze kans voorbij te laten gaan. Mochten die er wel een rol bij hebben gespeeld, dan willen de leden van de SP-fractie die graag vernemen. Overigens hebben deze leden nog enkele vragen en sluiten zij zich ook aan bij de vragen van de leden van de fractie van de PvdA.

Met belangstelling hebben de leden van de fracties van **SGP** en **ChristenUnie** kennis genomen van het wetsvoorstel. Genoemde leden onderschrijven de doelstelling. Wel hebben zij nog enkele vragen.

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben kennis genomen van het ontwerp van de Waterwet. Het wetsvoorstel heeft bij de leden van deze fractie een aantal vragen opgeworpen.

De leden van de fractie van **D66** en van de fractie van de **OSF** hebben met belangstelling en met een positieve grondhouding kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Op een enkel onderdeel willen zij graag nadere toelichting.

Samenhang met andere wetten en wetsvoorstellen

Het wetsvoorstel Waterwet past in de grootschalige operatie van de regering om de voorschriften ten aanzien van de fysieke leefomgeving op een nieuwe en bij de tijd gebrachte leest te schoeien. In deze lijn heeft de Eerste Kamer recent de Invoeringswet ruimtelijke ordening aanvaard. Op dit moment is de Wabo (30 844) in behandeling, naast enkele andere wetsvoorstellen inzake aanpassing van de Algemene wet Bestuursrecht (met name 30 980) en het wetsvoorstel Modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen (inmiddels tot wet verheven, Stb. 2006, 606 en Stb. 2007, 472). Zien de leden van de **CDA**-fractie het goed dat de regering ervan afziet om op afzienbare termijn een Wet op de fysieke leefomgeving («Omgevingswet») uit te brengen? Is het juist dat het hier genoemde samenstel van wetten in feite de inrichting van de fysieke leefomgeving voor vele jaren gaat bepalen?

Deze leden stellen vast dat het voorstel voor een nieuwe Waterwet voorschrijft dat nationale en regionale waterplannen de status krijgen van een structuurvisie (zie de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, Stb. 2006, 566). Zij vragen toelichting over de toegevoegde waarde van deze keuze. Is zij van juridische aard of beoogt de regering een meer bestuurlijke keuze te maken? De nieuwe Wet ruimtelijke ordening legt immers geen verband tussen de structuurvisies en de drie bestuurslagen. Bovendien heeft de structuurvisie geen doorwerking in bestemmingsplannen. Dat betekent derhalve dat de waterplannen ook niet doorwerken. Wat betekent deze koppeling voor de uitvoering in de bestuurspraktijk? Het kan toch niet anders zijn dan dat bij de opstelling van deze plannen een directe koppeling wordt gelegd met het RO-beleid?

Bij de leden van de **VVD**-fractie is er waardering voor de sterke integratie van een groot aantal bestaande wetten in de nieuwe Waterwet. Maar dan gaat het primair om het watersysteem en niet om de gehele waterketen. Veel andere watergerelateerde onderwerpen blijven deel uitmaken van andere wetten en regelingen, bijvoorbeeld onttrekking, productie en distributie van drinkwater, behandeling van vervuild afvalwater, watergebruik voor koelen etc. Kan de regering een overzicht verschaffen van de overige van belang zijnde en blijvende wetten als het om de gehele keten gaat? Worden daar de komende tijd nog wijzigingen voorzien?

Net als bij andere grote wetten is er nog heel veel nadere regelgeving nodig en blijven er ook allerlei punten liggen voor de invoeringswet. Kan de regering een precies overzicht geven van deze nadere regelgeving en nadere wetgeving, zowel wat betreft inhoud als tijdsplanning? Hierbij is met name ook van belang de samenloop met andere bij de Eerste Kamer ahangige wetsvoorstellen, zoals de Wabo en Awb.

Via de gedoogplichten gaat het onder meer om de aanwijzing en benutting van bergingsgebieden en overloopgebieden. Deze leden vragen hoe het staat met de selectie en aanwijzing van deze gebieden. Zij verzoeken de regering een overzicht verstrekken en aan te geven welke tijdsplanning hiervoor geldt.

De relatie met de Wet ruimtelijke ordening wordt in deze wet terecht uitdrukkelijk gelegd. Hebben de leden van de fractie van de **PvdA** het goed begrepen dat de stroomgebiedsplannen (voorgeschreven in de

Kaderrichtlijn Water) onderdeel gaan uitmaken van de regionale en nationale waterplannen en dat deze plannen de onderleggers zijn voor de in de Wet ruimtelijke ordening verplicht gestelde structuurvisies met rechtskracht via de daaruit voortvloeiende AMvB's, provinciale en gemeentelijke verordeningen? Of gaat het in de voorliggende wet benoemde structuurvisie over een aparte structuurvisie op het beleidsonderdeel water? Als dat zo is, hoe verhouden beide structuurvisies zich dan tot elkaar in het kader van de Wet ruimtelijke ordening?

En is het in datzelfde verband juist dat de normen van de waterkering zoals vastgelegd in artikelen 2.2 tot en met 2.5 en peilbesluiten artikel 2.8 vastgelegd moeten worden in provinciale verordeningen en daardoor een rechtstreekse doorwerking hebben naar besluiten of plannen op grond van andere beleidsterreinen? Als dat zo is, is het dan niet overzichtelijker wanneer deze verordening onderdeel uitmaakt van de verordening op basis van de structuurvisie Wet ruimtelijke ordening, opdat de belangenafweging integraal en samenhangend kan plaatsvinden?

De leden van de fractie van de PvdA hebben het toch goed begrepen dat bij alle ruimtelijke plannen een watertoets standaard tot de procedure behoort? En als dat zo is, dan lijkt het voor de hand te liggen om het waterplan integraal als onderlegger van ruimtelijke plannen te laten fungeren. En daardoor omgekeerd het waterplan ook te laten beïnvloeden door andere belangen die er in de fysieke leefomgeving spelen. Deelt de regering deze opvatting?

Relevant is daarom ook om te weten of er in de belangenafweging bij de vaststelling van een ruimtelijk plan een scherp afgebakend belangenkader is, waar voldoende houvast in te vinden is om belangen ten opzichte van elkaar af te wegen en deelbelangen zoals rond het water, zodanig te beschermen dat ook de rechter daar houvast aan heeft. Genoemde leden ontvangen graag een reactie van de regering op dit punt.

In hoofdstuk 5 paragraaf 2 wordt gesproken over de projectprocedure voor waterstaatswerken. Bij de behandeling in de Tweede Kamer heeft hierover door inbreng van leden van de fracties van de SGP en CU een discussie plaatsgevonden over de vraag hoe de verbrede projectprocedure voor waterschappen zich verhoudt tot de projectbesluiten op basis van de Wet ruimtelijke ordening. De regering heeft in reactie daarop aangegeven in overleg te willen treden met de provincies om een clausulering van het gebruik van het projectplan op te nemen waarin een beperking aangebracht wordt bij het gebruikmaken van een projectplanprocedure tot bovenlokale belangen. De leden van de fractie van de PvdA hebben de indruk dat daarmee de vraag nog niet beantwoord is waarom er een aparte projectprocedure voor waterstaatswerken moet komen en waarom dit niet een projectprocedure in het kader van de Wet ruimtelijke ordening kan zijn. Zij verzoeken de regering daarop nader in te gaan.

Immers in de projectprocedure – zoals in deze wet voorgesteld en in de tweede nota van wijziging verder ingekaderd – blijft de afweging van verschillende belangen zoals waterstaatkundige kwaliteit, maar eveneens ruimtelijke kwaliteit en economische haalbaarheid een noodzaak. Dat lijkt zich moeilijk te verdragen met de uitsluitende bevoegdheid van rijk, provincie en gemeenten om de verschillende belangen in fysieke projecten af te wegen.

Ten slotte hebben de leden van de fractie van de PvdA nog een vraag over het budget ten behoeve van de sanering van waterbodems. Nu het saneren van waterbodems is overgeheveld van de Wet bodembescher-

ming naar de Waterwet is het immers onduidelijk, wat er met het beschikbare budget ten behoeve van de sanering van waterbodems gaat gebeuren. De Waterwet geeft aan, dat het saneren van waterbodems zal moeten worden gefinancierd uit de watersysteemheffing. Echter, waar gaat het oorspronkelijke budget, dat door de provincies werd beheerd en aangewend, nu aan worden besteed? Dient de provincie het beschikbare budget ten behoeve van de sanering van waterbodems dan alsnog te reserveren ten behoeve van de sanering door het waterschap? Of kan de provincie dit budget gaan besteden aan de sanering van «droge» bodems? Zo het laatste het geval is, betekent dat dan, zo vragen de leden van de fractie van de PvdA zich af, dat inwonenden van een provincie, die tot op heden minder hard heeft getrokken aan de sanering van waterbodems in hun gebied, nu worden afgestraft doordat de sanering niet meer met het van rijkswege beschikbare budget zal worden gesaneerd, maar zij met hun watersysteemheffing het achterstallige baggerwerk zullen moeten financieren?

In het geval van een overstroming kunnen zogenaamde bergingsgebieden worden aangewezen, welke een integraal onderdeel zijn van het watersysteem. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om noodoverloopgebieden aan te wijzen. Doch deze maken, in tegenstelling tot de bergingsgebieden, geen onderdeel uit van het watersysteem. Kan de regering de leden van de fracties van **D66** en de **OSF** uitleggen waarom de bergingsgebieden wel een integraal deel uitmaken van het watersysteem en de noodoverloopgebieden niet? Waar liggen de onderscheiden bevoegdheden ten aanzien van overloopgebieden, bij de provincie, het rijk of bij het waterschap?

Algemene bepalingen

Bijlage 1 van het wetsvoorstel bevat een kaart met daarop de dijkringen en primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 1.3 lid 1. Deze waterkeringen zijn van groot belang voor de veiligheid van Nederland en haar inwoners. Het Rijk neemt voor deze dijkringen en primaire keringen terecht de verantwoordelijkheid op zich. De financiën hiervoor zijn tot 2011 veilig gesteld via de begroting. Genoemde bijlage kan bij AMvB gewijzigd worden. De leden van de **CDA**-fractie hebben kennis genomen van de discussies die gevoerd worden naar aanleiding van het rapport van de commissie-Vellinga, alsook de daarop gebaseerde discussie over wie de verantwoordelijkheid voor de dijkringen en primaire keringen in de toekomst op zich zou moeten nemen. De leden van de **CDA**-fractie vragen de regering om een zodanig belangrijke wijziging (zo die zich voor zou doen) in de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ons land niet enkel in een voorhangprocedure van 3 maanden te gieten. Genoemde leden zien graag een reactie van de regering hierop.

Doelstellingen en normen

Artikel 2.1 lid 1 geeft aan waarop de Waterwet is gericht: voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. In deze tekst en in de memorie van toelichting wordt duidelijk gemaakt wat de doelen van deze wet zijn. Echter, het tweede lid ondermijnt deze helderheid weer door te stellen dat de toepassing van deze wet mede is gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald. De leden van de **CDA**-fractie vragen zich af wat nu precies het belangenkader van het wetsvoorstel inhoudt? Dit is van belang in de situatie dat zich een bevoegdheidsoverschrijding of -misbruik voordoet. Of bedoelt de regering te

zeggen dat de doelstellingen van dit voorstel gelijk moeten worden gesteld aan het belangenkader? Zie bijvoorbeeld artikel 6.17. En is het juist dat artikel 6.9 een aanvulling bevat op artikel 2.1 als het gaat om (aanvullende) belangen?

Waar de doelstelling van de wet onder meer gericht is op het voorkomen van overstromingen, valt het in de bij het wetsvoorstel behorende bijlage 2 op dat er grote verschillen zijn in de thans geldende veiligheidsnormen voor de primaire waterkeringen, waar die zich in vergelijkbare situaties bevinden. Zo zijn er langs de Nederlandse kust dijkkringen waar de gemiddelde overschrijdingskans op ééns in de 2000 jaar ligt (vier van de vijf Waddeneilanden) en er zijn dijkkringen waar die overschrijdingskans op ééns in de 10 000 jaar is gefixeerd (het grootste deel van Holland), terwijl in de rest van de kustdijkkringen die normen op ééns in de 4000 jaar zijn vastgesteld. Begrijpen de leden van de **SP**-fractie het goed dat deze normen gebaseerd zijn op wetenschappelijke normen en zo ja, kan de regering een inzicht in deze normen geven en tevens aantonen dat deze enorme verschillen nog steeds wetenschappelijk verantwoord zijn.

Organisatie van het waterbeheer

De Wet gemeentelijke watertaken (WGW) wordt ook geïntegreerd in de Waterwet. Hierdoor zijn er enkele onderdelen ingevoegd in het oorspronkelijke wetsvoorstel, en wel met betrekking tot de hemelwaterzorgplicht, de grondwaterzorgplicht en de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Het toezicht op deze onderdelen ligt bij de provincie. De leden van de fractie van **D66**, mede namens de fractie van de **OSF**, vragen de regering aan te geven aan welke beleidskaders dit toezicht dient te voldoen, en op welke wijze er toezicht gehouden dient te worden. Dient er bijvoorbeeld actief gerapporteerd te worden aan de provincie of staat de regering een andere vorm van toezicht voor ogen?

Plannen

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben een vraag naar de mogelijke strijdigheid van de wet met de door de Eerste Kamer aanvaarde motie-Jurgens¹. Het betreft de in artikel 4.8 geschapen mogelijkheid om per AMvB waterbeheerders te verplichten om voor een periode korter dan de in de wet vastgelegde termijn van zes jaar een plan vast te stellen, waarin de voornemens voor de komende periode zijn vastgelegd. Kan de regering aangeven of naar haar mening hier sprake is van strijdigheid met de motie-Jurgens en wat de mogelijke overwegingen zijn om een eventueel andere, kortere, termijn voor te schrijven? Daarnaast wordt in hoofdstuk 4 gesteld dat de invulling van het planstelsel dat zal voortvloeien uit Europese richtlijnen, met uitzondering van de essentialia, wordt uitgewerkt in het Waterbesluit. Kan de regering meer concreet aangeven wat de reikwijdte is van wat in het Waterbesluit zal worden geregeld?

Tevens zouden de leden van de fractie van GroenLinks graag een reactie van de regering willen ontvangen op het advies van de Commissie van advies inzake Waterstaatswetgeving (CAW) om bij bestemmingsplannen en structuurvisies een «watertoets» verplicht te stellen.

Uit een eerdere evaluatie van de in 2001 ingevoerde «watertoets» bleek (2006) dat deze nog niet op alle terreinen een succes is. Nu heeft de regering blijkens schriftelijke mededelingen aan de Tweede Kamer toegezegd dat in het eerste kwartaal van 2008 onderzoek wordt gedaan naar de hardheid en de effectiviteit van deze watertoets. De leden van de **SP**-fractie zijn benieuwd of dat onderzoek inmiddels is afgerond en wat het resultaat ervan is.

¹ 26 200 VI nr. 65, D.

Aanleg en beheer van waterstaatswerken

Artikel 5.1 schrijft een leggerplicht voor. Het gaat dan om kwaliteit en onderhoudsstaat van waterstaatswerken. Het komt de leden van de **VVD**-fractie gewenst voor om deze plicht te combineren met de reeds bestaande leggerplicht voor onderhoudsverplichting, op grond van artikel 78 van de Waterschapswet. Deze leden verzoeken om een heldere uiteenzetting op dit punt.

De Waterwet stelt de projectplanprocedure open voor waterstaatswerken, om de procedures te versnellen. De nadere inkadering van dit instrument via de tweede nota van wijziging lijkt echter gericht op beperking van de toepassing van dit instrument. Genoemde leden vragen of deze indruk juist is, en zo ja of de regering bereid is om het toepassingsbereik juist te verruimen.

Uit het onderhavige wetsvoorstel vloeit een leggerplicht voort. Daarnaast vloeit er een leggerplicht voort uit artikel 78 van de Waterschapswet. De leggerplicht in het onderhavige wetsvoorstel is enigszins anders dan de voornoemde legger uit de Waterschapswet. Kan de regering de leden van de **D66**-fractie en de **OSF**-fractie aangeven waarom er niet gekozen is voor een volledige integratie van deze beide leggers? Eens te meer daar, volgens de memorie van toelichting, de mogelijkheid bestaat tot het integreren van de leggerplicht in één document van beide leggers.

In het wetsvoorstel wordt gesteld dat alle besluiten tot een wijziging of aanleg van een waterstaatswerk worden genomen op basis van een projectplan. In de memorie van toelichting wordt duidelijk dat als een waterstaatswerk in meerdere provincies ligt, de provincies gezamenlijk kunnen beslissen, of dat de provincie waarin het waterstaatswerk grotendeels is gelegen, de accordatie dient te verstrekken. Kan de regering de genoemde leden duidelijk maken in welke gevallen de Rijksoverheid accordatie moet verlenen? Hoe gaat de regering om met het ontbreken van overeenstemming als gevolg van tegenstrijdige belangen en visies tussen provincies?

In het geval van een calamiteit is het volgen van een calamiteitenplan onontbeerlijk, daar een calamiteitenplan als doel heeft dat de nadelige gevolgen zo beperkt mogelijk blijven. Op grond van artikel 5.24 in het onderhavige wetsontwerp dient de beheerder van een waterlichaam een calamiteitenplan op te stellen. Doch in het wetsvoorstel is niet verwoord aan welke minimale vereisten een calamiteitenplan dient te voldoen. Kan de regering de leden van de fracties van D66 en OSF aangeven waarom er gekozen is voor het vaststellen van de inhoud van een calamiteitenplan via een algemene maatregel van bestuur in tegenstelling tot een wettelijke verankering van de minimale eisen voor een calamiteitenplan in het onderhavige wetsvoorstel?

Handelingen in watersystemen

Artikel 6.15 regelt de zogeheten «samenloop van bevoegdheden». Bevoegd gezag wordt «het hoogste» bestuursorgaan (veelal het Rijk) dat bij de vergunningverlening betrokken is. De lagere bestuursorganen worden in dat geval adviseur en verliezen hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De leden van de **CDA**-fractie zouden de regering willen vragen wat voor consequenties dat met zich meebrengt in geval van calamiteiten en handhaving. Verder zouden deze leden graag willen weten of gekeken is naar de benodigde tijd om een dergelijke vergunning af te geven en of een suggestie – zoals voorgesteld door de Unie van Waterschappen, te weten één vergunning met drie handtekeningen, een

beter alternatief zou kunnen zijn, waarin bevoegdheden en verantwoordelijkheden duidelijker en integraler tot hun recht komen.

De waterwet koppelt daar waar mogelijk aan de verantwoordelijkheid de bevoegdheid. De waterschappen zijn de verantwoordelijk beheerder voor het grondwater. De leden van de CDA-fractie zouden graag van de regering willen vernemen waarom dan de provincie bevoegd gezag blijft voor deze grondwateronttrekkingen. Het wekt verbazing dat de provincie wel bevoegd gezag zou zijn om heffingen op te leggen, terwijl zij geen beheerder is in de zin van de Waterwet. Deze leden verzoeken om een reactie hierop van de regering.

Structureel wordt in de Waterwet onderscheid gemaakt tussen enerzijds het beleid en anderzijds beheer en uitvoering. Opvallend is daarbij de positie van de waterschappen. Dit zijn niet alleen instanties die beheren en uitvoeren, maar zij zijn ook beleidsmatig actief met eigen apparaat en volksvertegenwoordiging. De leden van de **VVD**-fractie vragen of de nu gekozen taakverdeling tussen waterschappen en gemeenten, waar het gaat om bijvoorbeeld de watervergunning en het omgevingsloket, de meest gewenste is?

Ook vragen deze leden de regering in te gaan op doel en strekking van artikel 6.15. Zien deze leden het goed dat dit artikel betekent dat de waterschappen het eenduidig bevoegd beheer over de primaire waterkeringen niet consequent kunnen uitoefenen? Hoe wil de regering een dergelijke ongewenste versnippering van het beheer voorkomen, zo vragen deze leden?

Uit een brief van de Unie van Waterschappen over dit wetsvoorstel wordt de zorg naar voren gebracht over onduidelijke bevoegdheidsverdeling. De leden van de fractie van de **PvdA** verzoeken de regering inhoudelijk op deze zorg, zoals hieronder verwoord te reageren. Het kan zijn dat bij de behandeling van de aanvraag sprake is van meer dan één bevoegd bestuursorgaan. In dat geval is het voor de aanvrager van belang om te weten welke van deze bestuursorganen als bevoegd gezag zal optreden. Als de aanvraag rechtstreeks bij het bevoegd gezag is ingediend, kunnen de mededeling omtrent bevoegd gezag en de ontvangstbevestiging worden gecombineerd. Het artikel over samenloop van bevoegdheden (artikel 6.15) bepaalt namelijk dat indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, de aanvraag in behandeling wordt genomen en daarop wordt beslist door het bestuursorgaan van het hoogste gezag. In de praktijk kan dit erop neerkomen dat als een aanvraag wordt gedaan om een leiding te leggen door een primaire waterkering (waterschap) en de rivier (Rijk) gepaard gaande met een grote grondwateronttrekking in verband met bronbemaling (provincie) de bevoegdheid bij de minister van Verkeer en Waterstaat ligt, tenzij partijen uit hun midden een ander aanwijzen. De wetgever heeft omwille van de transparantie en naar analogie van de Wabo gekozen voor het hanteren van het principe «eens bevoegd gezag, altijd bevoegd gezag». Dit leidt ertoe dat het ten tijde van de aanvraag bevoegde gezag ook na verlening van de vergunning bevoegd gezag blijft. De voorkeur van de Unie van Waterschappen voor een vergunning ondertekend door alle betrokken bestuursorganen, ieder voor zover hun verantwoordelijkheid strekt is door het kabinet tot op heden niet overgenomen. Het waterschap heeft de onzekerheid, dat de bestuursorganen er «in overleg ook wel eens niet uit zouden kunnen komen, Rijkswaterstaat als hoogste bevoegd orgaan de vergunningverlening opeist, terwijl in het concrete geval het Waterschap voor de hand gelegen zou hebben.»
Moeten de leden van de fractie van de PvdA uit de memorie van toelich-

ting bij de nota van wijziging begrijpen, dat het meest betrokken bestuursorgaan altijd verondersteld wordt als het bevoegde gezag te worden aangewezen in het overleg, ook al zou dit een «lager» bestuursorgaan zijn? En is er alsnog af te wijken van de regel «eens bevoegd, altijd bevoegd» indien bij een volgende vergunningverlening een ander bestuursorgaan als het meest betrokken bestuursorgaan zou moeten worden beschouwd?

Dienaangaande verzoeken de leden van de fractie van **GroenLinks** om een nadere toelichting op hoe in complexe situaties, waar verschillende overheden met uiteenlopende verantwoordelijkheden en belangen bij betrokken zijn, de afweging tussen mogelijk strijdige belangen geregeld wordt. Kan de regering dit aan de hand van de casus die in de brief van de Unie van Waterschappen d.d. 15 mei 2008 geschetst wordt toelichten? Wat is de mening van de regering over de suggestie van de Unie om in dergelijke situaties de vergunning door meerdere overheden te laten ondertekenen?

Inzet van het wetsvoorstel is de administratieve lasten voor overheden en daardoor voor burgers en bedrijven te verminderen. Dit wordt mede bereikt door het aantal vergunningen te verminderen, waaronder het aantal vergunningen voor zogeheten indirecte lozingen (lozingen op communale waterzuigingen). Op diverse plaatsen lopen experimenten in het kader van de invoering van de omgevingsvergunning, waarbij de omgevingsvergunning tevens wordt afgestemd op de vergunningen voor directe lozingen (lozingen op oppervlaktewater). Onder het wetsvoorstel blijven deze vergunningen voor directe lozingen vooralsnog in stand. De leden van de fractie van de **SGP**, mede namens de leden van de fractie van de **CU**, vragen welke rol de uitkomst van deze experimenten zou kunnen hebben voor de integratie van de vergunning voor directe lozingen en de omgevingsvergunningen? Een dergelijke integratie kan leiden tot een verdere reductie van administratieve lasten, zoals eerder de milieuvergunning voor afzonderlijke sectorwetten zoals voor lucht, geluid, bodem en afval is geïntegreerd in de milieuvergunning. Onder welke voorwaarden acht de regering een dergelijke integratie mogelijk?

Het wetsvoorstel maakt in ruime mate gebruik van de mogelijkheid om via algemene regels eisen te stellen aan inrichtingen. De leden van deze fracties vragen of de regering verwacht dat een verdere uitbreiding mogelijk is. Na de behandeling in de Tweede Kamer zijn vergunningen voor industriële grondwateronttrekkingen boven de 150 000 kuub per jaar een bevoegdheid van de provincie. Acht de regering het mogelijk dat onttrekkingen tot 150 000 kuub per jaar via een stelsel van algemene regels worden gereguleerd? Dient een besluit tot stellen van algemene regels tot een bepaalde drempelwaarde generiek te worden genomen, of kunnen regionale omstandigheden een verschil in drempelwaarde rechtvaardigen? Welke drempelwaarde acht de regering zonder meer haalbaar, mede gelet op drempelwaarde voor de grondwaterbelasting in de Wet belastingen op milieugrondslag?

Het wetsvoorstel creëert een vergunningsplicht, en roept één nieuwe vergunning in het leven, de zogenaamde watervergunning. Deze zal de andere vergunningen die in de diverse wetten waren verankerd vervangen. Bij de afwezigheid van een vergunningplicht betreffende een bepaalde handeling kunnen er algemene regels opgesteld worden. Deze dienen een uniformerend karakter te hebben en zijn alleen te gebruiken voor een homogene groep van te reguleren gevallen, aldus de memorie van toelichting. De leden van de **D66**-fractie, mede namens de **OSF**-fractie, vragen de regering uit te leggen hoe het toezicht hierop gaat verlopen, daar deze algemene regels door het bevoegde orgaan gesteld kunnen

worden, en er, in het onderhavige wetsvoorstel, niet één centraal bevoegd orgaan is, maar de bevoegdheden bij meerdere organen liggen. Daarnaast is er de mogelijkheid gecreëerd dat een bevoegd orgaan aanvullende regels kan stellen en dat zelfs afgeweken kan worden van de algemene regels en er alsnog een vergunningverplichting ingesteld kan worden. Kan de regering aangeven hoe zij dit wenst te reguleren, daar er niet meerdere bevoegde organen (bijvoorbeeld provincies) een andere invulling zullen gaan geven met betrekking tot vastgestelde algemene regels? Is het denkbaar en wenselijk dat provincies elke op hun eigen manier de algemene regels invullen waardoor ongelijkheden tussen provincies gaan ontstaan?

Financiële bepalingen

In het wetsvoorstel is één algemene regeling voor schadevergoeding opgenomen (artikelen 7.11 en 7.12), daar waar in het verleden meerdere regelingen bestonden. Met het introduceren van de gedoogplicht voor het bergen van water bevreedt het de leden van de **CDA**-fractie dat niet gekozen is voor de weg van duidelijkheid over de schadevergoeding, namelijk volledige schadevergoeding. Ook de Raad van State roert dit punt aan. Alhoewel de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswerken concludeert dat deze schadevergoedingsregeling juridisch houdbaar is en niet strijdig met het recht op eigendom, zoals is vastgelegd in de Grondwet en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, is duidelijk dat het hier om ingrijpende acties gaat ten behoeve van het algemeen belang die het individuele belang aantasten. De duidelijkheid van volledige schadevergoeding kan zorgen voor meer draagvlak voor het nemen van maatregelen die nodig zijn om ook in de toekomst ons land «waterbestendig» te maken. Volledige schadevergoeding voorkomt bovendien voor de betrokken eigenaren allerlei vervolgschade, zoals de waardevermindering of onverkoopbaarheid van gebouwd eigendom en gronden in gebieden die als waterberging aangewezen worden. Genoemde leden ontvangen hierop graag een reactie van de regering.

Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer is het amendement nr. 26H (Van der Staaij) aangenomen, hoewel de regering aanvaarding ontraadde. De leden van de **CDA**-fractie willen daarbij de volgende opmerkingen maken. Het doel van het amendement is om specifiek gemeenten vrij te stellen van verontreinigingsheffing, daar waar het de riooloverstorten betreft. Dit kan aangemerkt worden als een subjectieve vrijstelling. De achterliggende gedachte van de heffing is, gelet op het adagium «de vervuiler betaalt», dat iedereen die stoffen in het oppervlaktewater brengt als heffingsplichtige in de heffing wordt betrokken. Door nu één categorie van lozers uit te zonderen, kunnen naar het oordeel van deze leden ook andere lozingsvoorwaarden voor vrijstelling in aanmerking komen. De kans dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de rechter slaagt, is zeer wel aanwezig. De vraag die dan opkomt, is in hoeverre het gehele draagvlak van de heffing intact blijft. Ten gevolge van de vrijstelling bestaat bovendien de kans dat de gemeentelijke riooloverstorten zullen toenemen in plaats van dat het rioolwater naar de waterzuiveringsinstallatie wordt getransporteerd om te worden gezuiverd. De kwaliteit van het oppervlaktewater kan hierdoor verslechteren, daar waar verbetering (Europese Kaderrichtlijn Water) juist gewenst is. De leden van de **CDA**-fractie achten dit een ongewenste situatie. Zij ontvangen graag een reactie van de regering hierop.

Voorts moet de vraag worden gesteld of de mogelijkheid om bij AMvB een vrijstelling in het leven te roepen (artikel 7.5 lid 1) van een belasting die ook door het Rijk kan worden geheven, niet op gespannen voet staat met artikel 104 van de Grondwet. Algemeen wordt aangenomen dat deze

bepaling met zich meebrengt dat de essentialia van belastingen van het Rijk in de wet moeten worden geregeld. Tot de essentialia moeten naar de mening van de leden van de CDA-fractie ook de vrijstellingen worden gerekend. Afgezien daarvan is het volgens de leden van de CDA-fractie vreemd om de vrijstelling voor riooloverstorten wel in de wet te regelen en andere vrijstellingen bij AMvB. Bovendien is het aan de waterschappen om op basis van hun autonome bevoegdheden lozingen vanuit overstorten op regionale oppervlaktewateren al dan niet aan een heffing te onderwerpen. Ook hierop ontvangen deze leden graag een reactie van de regering.

Hebben de leden van de CDA-fractie het goed gezien dat het begrip «vervuilingseenheid» niet in de wet staat gedefinieerd? Zo ja, wat is daarvan de reden?

De leden van de fractie van de **VVD** hebben enkele vragen over de financiën en de administratieve lastendruk. De toelichting is op dit punt geruststellend van aard: er zijn geen significante financiële gevolgen en dus zal er geen verschuiving van budgetten plaatsvinden. Voor de burgers dalen de lasten met 200 uur en dat is minder dan 500 euro per jaar. Genoemde leden zouden van de regering graag een toelichting ontvangen op deze nogal cryptische passage.

Ook hebben deze leden vragen betreffende de kosten en heffingen. Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat dit wetsontwerp geen algemene belastingen regelt, die in de Staatkas vloeien? Zo nee, welke belastingen dan wel, en zo ja, via welke andere regelingen wordt belasting geheven in relatie tot water, los van BTW, VPB en IB?

De leden van de VVD-fractie vragen welke heffingen dit wetsvoorstel kent? Zij gaan er vanuit dat deze heffingsmogelijkheden uitsluitend kostengeoriënteerd zullen zijn. Hoe wordt dit in de praktijk gerealiseerd: via uniforme tarieven dan wel via uniforme toedelingscriteria, en in hoeverre kunnen burgers en bedrijven hier effectief in beroep gaan?

En dan resten nog de kosten van uitvoering en beheer. Algemeen wordt meer prioriteit gegeven aan het water, en hoe kan het dan zijn dat er geen significante gevolgen zijn voor de budgetten? Kan de regering een overzicht verstrekken van de huidige en toekomstige budgetten voor het gehele waterbeleid, met verdeling naar Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en tevens van de wijze waarop deze uitgaven worden gedekt?

In de wet is een achtstal gedoogplichten opgenomen, waaronder de nieuwe gedoogplicht dat de grondeigenaar een tijdelijke berging van oppervlaktewater moet dulden als zijn grond in een gebied ligt dat is aangewezen als «bergingsgebied». De leden van de **SP**-fractie vragen of de regering de mening deelt dat alleen al door het simpele feit van het aanwijzen van gronden tot bergingsgebied, die gronden in waarde zullen dalen, en zo ja, wordt de eigenaar gecompenseerd voor deze bestemmingswijziging.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering in dit verband de vrees deelt van de bestuursrecht deskundige prof. Bruno van Ravels¹, dat indien hiervoor geen vergoeding wordt geboden door de overheid, de betreffende eigenaren de aanwijzing van hun grond tot bergingsgebied tot in het oneindige via juridische procedures kunnen traineren. En wat heeft dat weer voor gevolgen voor het tijdig effectueren van die bergingsgebieden?

¹ Weids Water. Opstellen over waterrecht. Den Haag, 2007.

De regering probeert met deze wet een grote slag te slaan op het gebied van de verlichting van administratieve lasten. Dat de lasten voor het bedrijfsleven structureel met €9,2 miljoen per jaar worden verlicht is in de memorie van toelichting duidelijk gemaakt, maar hoe moeten de leden van de SP-fractie de mededeling begrijpen dat voor burgers de lasten zullen dalen met 200 uur, wat gelijk zou zijn aan een kostenbesparing van minder dan €500 per jaar?

Bij de behandeling van het wetsvoorstel voor de Waterschapswet in 2007 heeft de regering mede naar aanleiding van vragen van leden van de fracties van CU en SGP aangegeven niet zonder meer gelukkig te zijn met het verschil in heffingsregime tussen gezuiverde lozingen van waterschappen en industrie, dit mede in het licht van de belasting van de waterkwaliteit vanuit deze bronnen. Het voorliggende wetsvoorstel handhaaft de vrijstelling voor diffuse bronnen en introduceert daarnaast een vrijstelling voor lozingen vanuit gemeentelijke overstorten. De leden van fractie van de **SGP**, mede namens de **CU**-fractie, vragen in hoeverre de opgenomen vrijstellingen passen in het stelsel van de wet? Tijdens de behandeling in de Tweede Kamer gaf de regering aan het verzoek om een onderzoek naar mogelijkheden voor vrijstelling van puntbronnen die aan strenge Europese eisen voldoen, te zien als ondersteuning van haar beleid. Kan de regering de senaat informeren over haar visie op een dergelijke vrijstelling en vooral over haar visie op een toekomstige heffing gericht op reguleren van emissies van waterverontreinigende stoffen vanuit diffuse en puntbronnen? In hoeverre is een verontreinigingsheffing op diffuse bronnen noodzakelijk voor het realiseren van de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water?

Handhaving

De overweging van de regering om de bestuurlijke boete te gaan inzetten voor handhaving van de Waterwet verdient naar de mening van de leden van de **CDA**-fractie zorgvuldige overweging en besluitvorming. Ook andere bestuurlijke instrumenten betreffende handhaving verdienen in het kader van voorliggend wetsvoorstel serieuze aandacht. Zoals de regering aangeeft, wil zij daar nader op terug komen bij de invoeringswet. Dit is temeer van belang nu de regering heeft aangegeven ook in voorkomende gevallen gebruik te willen gaan maken van strafrechtelijke handhaving. Bij de bestuursrechtelijke handhaving geeft de regering aan te twijfelen tussen een bestuurlijke boete en sancties op basis van de Wet OM-afdoening. Deze leden vragen, gelet op recente wetgeving en de behandeling van de 4e tranche Awb, de regering nu al haar licht te laten schijnen op deze problematiek. De leden van de **CDA**-fractie pleiten in algemene zin voor een heldere afbakening tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van regels en voorschriften.

Rechtsbescherming

Volgens het advies van de Raad van State (30 818, nr. 4, blz. 1) is de regering voornemens in een later stadium met een uitgewerkt voorstel te komen betreffende rechtsbescherming in twee instanties tegen een besluit op grond van dit wetsvoorstel. De leden van de **CDA**-fractie verwijzen in dit verband naar hun inbreng bij de behandeling van de Wabo (30 844, C, blz. 10). Deze inbreng beschouwen zij als hier herhaald en ingelast. Deze leden pleiten in dit kader voor het bevoegd verklaren van alle 19 rechtbanken ten aanzien van geschillen op basis van de omgevingsvergunning en op basis van voorliggend wetsvoorstel.

Tevens verwijzen deze leden naar hun inbreng alsmede de memorie van antwoord van de regering inzake de Wet samenhangende besluiten Awb

(30 980, B en C). Deze leden verzoeken de regering in haar antwoord op dit verslag de samenhang met het Awb-wetsvoorstel aan te geven en verder te verdiepen. Deze leden delen de opvatting van Raad van State en de regering dat in beginsel dient te worden vermeden dat bijzondere regelingen in sectorale wetten gaan ontstaan, naast de algemene coördinatieregeling van de Awb.

Amendement 27 voert de bestuurlijke lus in dit wetsvoorstel in. De leden van de CDA-fractie verwijzen naar hun principiële argumenten tegen opname van een dergelijke bepaling in deze en soortgelijke wetten, zoals opgenomen in hun inbreng bij het wetsvoorstel betreffende de Wabo (30 844 C, blz. 12). Zij dringen er bij de regering nogmaals op aan met het oog op de wetsystematiek en kwaliteit van wetgeving om te komen tot één uniforme regeling. Het initiatiefvoorstel «Bestuurlijke lus» (31 352), thans ter advies bij de Raad van State, wachten zij af.

Amendement nr. 17 beperkt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen tot de direct betrokkenen (artikel 6.14, eerste lid). Het is vanuit rechtsstatelijk en democratisch oogpunt zeer zinvol zoveel mogelijk meningen te verzamelen in de voorfase van besluitvorming. Uitsluiting van belanghebbenden in deze fase levert immers minder inzichten op en daarmee mist het bestuur kansen om met een doordacht en voldragen voorstel te komen. In de inbreng voor de Wabo (30 844, C, blz. 9) hebben deze leden bovenstaande mening nader onderbouwd. Zij verwijzen daar kortheidshalve naar. In de Handelingen van 12 februari 2008 wordt de discussie weergegeven die hierover in de Tweede Kamer is gevoerd (Koppejan versus v.d. Staaij e.a.). Dit scheidt verwarring. De leden van de CDA-fractie vragen de regering – teneinde duidelijkheid te krijgen – wie op een eventueel ontwerp zienswijzen kunnen indienen en wie beroep aan kunnen tekenen tegen een besluit.

De leden van de fractie van de **PvdA** constateren bij herhaling dat bij de behandeling van wetsvoorstellen de fysieke leefomgeving betreffende in de Tweede Kamer bij voortdurende amendementen ingediend worden om de kring van belanghebbenden voor het indienen van zienswijzen en bezwaren zo klein mogelijk te maken. Blijkbaar leeft er bij een meerderheid in de Tweede Kamer de gedachte, zo blijkt uit de handelingen bij de Waterwet, Wet omgevingsvergunning en Wet ruimtelijke ordening, dat vanuit de samenleving geen constructieve maar uitsluitend destructieve bijdragen geleverd worden aan plannen de fysieke leefomgeving betreffende. De suggestie wordt daardoor gewekt dat plannenmakers en planindieners samen met het politieke bestuur weten wat goed is voor de samenleving en bij de uitvoering niet gefrustreerd willen worden door burgers (al dan niet georganiseerd) die uitsluitend opkomen voor deelbelangen, zo is de gedachte. Uit onderzoek van Jan Nederveen (TU Delft 2007), maar ook van anderen, blijkt dat dit een zich nogal hardnekkig voordoende vertekening van de werkelijkheid is. Burgers (al dan niet georganiseerd) zijn bereid tot meedenken, komen regelmatig met deskundige en slimme alternatieven, maar willen wel serieus genomen worden in het planvoorbereidingsproces en niet geconfronteerd worden met kant-en-klare plannen waarop slechts «ja» gezegd kan worden. Daar waar in de Wabo en de voorliggende wet mogelijkheden aangegeven waren voor eenieder om zienswijzen in te dienen, is door amendement «eenieder» vervangen door het begrip «belanghebbenden». De discussie in de Tweede Kamer en het breed gesteunde amendement-Koppejan tonen bovendien aan dat er onwetendheid en onduidelijkheid bestaat over de uitleg van het belanghebbendenbegrip in de Algemene wet bestuursrecht in het algemeen en zeker ook in relatie tot de uitleg van internationale verdragen zoals het Verdrag van Aarhus. Is de regering bereid om dit onderwerp ten principale, bijvoorbeeld aan de hand van het

advies van de commissie-Elverding, van nadere invulling en betekenis te voorzien met advies van de Raad van State?

De leden van de fractie van **GroenLinks** hebben een vraag betreffende de positie van instellingen of personen waarvoor de gedoogplicht geldt, in bijzonder het tijdelijk dulden van wateroverlast e overstromingen ten gevolg van de afvoer of tijdelijke berging van water. De noodzaak van een dergelijke plicht in bijzondere omstandigheden wordt door de fractie van GroenLinks niet betwijfeld, maar de fractie zou graag toegelicht zien hoe de rechten en belangen van betrokkenen geborgd zijn.

Toekomstige implementatie EU-richtlijnen

Gesteld wordt dat door de vormgeving van deze wet toekomstige EU-richtlijnen sneller kunnen worden geïmplementeerd. Hebben de leden van de **CDA**-fractie het goed begrepen dat de essentialia van nieuwe richtlijnen indien nodig hun plek zullen krijgen in de Waterwet en de uitwerking in het Waterbesluit? Zo ja, kan de regering aangeven hoe kan worden voorkomen dat geen «koppen op Brussel» worden gezet zonder dat Tweede en Eerste Kamer zich daarover hebben kunnen uitspreken?

De leden van de genoemde fracties zien de antwoorden van de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Schouw

De griffier van de commissie voor Verkeer en Waterstaat,
Menninga