

Vergaderjaar 2007–2008

30 818

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

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 8 september 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.

Het doet mij genoeg te constateren dat de leden van de fracties van het CDA, de VVD, PvdA, SP, CU, GroenLinks, D66 en OSF met belangstelling en waardering kennis hebben genomen van het wetsvoorstel Waterwet. Het wetsvoorstel beoogt een bijdrage te leveren aan de vermindering van regels, administratieve lasten en vergunningstelsels. Tevens worden met het wetsvoorstel taken en bevoegdheden duidelijker vastgelegd en is er een verbeterde samenhang tussen waterbeleid en ruimtelijk beleid, hetgeen door de leden als positief beoordeeld wordt.

De leden hebben echter ook nog een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel, waarop ik in deze memorie van antwoord zal ingaan. Daarbij is zoveel mogelijk aangesloten bij de volgorde van het voorlopig verslag.

Algemeen

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bij de vertaling van het waterplan in wet- en regelgeving naast mogelijke technische ingrepen ook gaat om een ruimtelijke vertaling van de plannen.

Het antwoord luidt bevestigend. Het nationale waterplan en het regionale waterplan zijn ten aanzien van de daarin opgenomen ruimtelijke aspecten tevens een structuurvisie op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Dit betekent dat de ruimte voor water in deze plannen wordt aangeduid, hetgeen dus de primaire ruimtelijke vertaling inhoudt. De uitwerking van die ruimtelijke aspecten vindt plaats via bestemmingsplannen of andere concrete planologische besluiten. De aanpak van de betrokken (decentrale) overheidsorganen kan uiteraard uit eigen beweging aansluiten bij het algemene ruimtelijk beleid; de doorwerking behoeft niet altijd via algemene regels te lopen. Omdat het nationaal waterplan als structuurvisie slechts bindend is voor het rijk, kunnen de ministers wie het aangaat zonedig ten behoeve van een bindende ruimtelijke doorwerking gebruik maken van de bevoegdheden die de Wro hen toekent. Die wet biedt het rijk naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels ten aanzien van de inhoud van de ruimtelijke besluiten

ook de mogelijkheid om zelf ruimtelijke besluiten vast te stellen. Dat geldt op gelijke wijze ook voor de provincies en de doorwerking van de regionale waterplannen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen 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 het nationale waterplan.

Bij de voorbereiding van het eerste nationaal waterplan is de normering nog volop in discussie. De uitkomst hiervan is nog niet duidelijk. Bij het formuleren van nieuwe ruimtevragen en nieuw ruimtelijk beleid behoeft daar, totdat het nieuwe beleid in het nationale waterplan is vastgelegd, echter nog geen rekening mee te worden gehouden.

In de huidige situatie is het beleid ten aanzien van water en ruimtelijke beleid met betrekking tot water onder andere vastgelegd in de planologische kernbeslissingen Nota Ruimte, Ruimte voor de rivier en de Derde nota Waddenzee. Totdat het nationaal waterplan is vastgesteld, blijven die planologische kernbeslissingen het kader vormen voor de ruimtevragen. Bij brief van 6 juni 2008¹ inzake de realisatie van het ruimtelijk beleid na de inwerkingtreding van de Wro heeft het kabinet uiteengezet op welke wijze het de doorwerking van het vigerende nationale beleid vanaf 1 juli 2008 verwezenlijkt. Daartoe behoren ook de drie genoemde PKB's. Voor kaderstellende uitspraken in de thans geldende PKB's bereidt het kabinet nu een algemene maatregel van bestuur voor (hierna: de AMvB Ruimte). Het ontwerp van de eerste tranche van de AMvB Ruimte zal nog voor het zomerreces van 2009 aan de Eerste en Tweede Kamer worden overgelegd (voorhang). De tweede tranche zal de beleidskaders bevatten die voortvloeien uit het nationaal waterplan.

Voor de volledigheid vermeld ik nog dat de concrete beleidsbeslissingen in de PKB's op basis van het overgangsrecht hun gelding behouden tot en met het moment waarop de PKB komt te vervallen, dan wel deze concrete beleidsbeslissing wordt vervangen door een algemene regel.

Toekomstige ontwikkelingen wat betreft water spelen een cruciale rol bij de voorbereiding van planologisch beleid. De leden van de PvdA-fractie achten de minister van Ruimtelijke ordening primair verantwoordelijk voor het op tijd in kaart brengen van de te verwachten ontwikkelingen die van invloed zijn op het ruimtelijk beleid. Zij vragen of de regering deze visie deelt en hoe daaraan binnen het kabinet op dit moment vorm en inhoud wordt gegeven.

De regering deelt deze visie op hoofdlijnen. Elke bewindspersoon is in eerste instantie verantwoordelijk voor zijn eigen portefeuille. Indien er samenhang tussen die portefeuilles is, dragen de bewindspersonen wie het aangaat ervoor zorg dat een zodanige afstemming plaatsvindt dat iedere bewindspersoon zijn verantwoordelijkheid ten volle kan blijven dragen. Dit uitgangspunt is in de Waterwet ook terug te vinden, bijvoorbeeld ten aanzien van het nationaal waterplan. Ten aanzien van de daarin opgenomen waterstaatsaspecten is de minister van Verkeer en Waterstaat primair verantwoordelijk. Voor zover het de ruimtelijke aspecten betreft is het plan ook een structuurvisie als bedoeld in de Wro waarvoor de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verantwoordelijk is. Ook zijn er sterke raakvlakken met het beleidsterrein van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Vanwege de raakvlakken tussen de verschillende beleidsterreinen is in de Waterwet opgenomen dat het nationaal waterplan wordt vastgesteld door de drie verantwoordelijke ministers gezamenlijk.

De SP-fractie in de Tweede Kamer heeft erop gewezen dat bij totstandkoming van de Waterwet de kans lag om de overbodige bestuurlijke laag

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 500, nr. 1.

van de waterschappen op te heffen. 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. De vraag is daarmee volgens de leden van de SP-fractie 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 deze leden die graag vernemen.

De organisatie van de waterschappen is geregeld in de Waterschapswet. In het wetsvoorstel Waterwet komt dit onderwerp dan ook niet aan de orde. De rol en positie van de waterschappen zijn als zodanig in overweging geweest bij (het algemeen overleg inzake) het Interdepartementaal beleidsonderzoek bekostiging van het regionale waterbeheer¹ en ter gelegenheid van de totstandkoming van de Wet modernisering waterschapsbestel.² Door deze wet, die op 1 januari 2008 in werking is getreden, is de Waterschapswet ingrijpend gewijzigd. De aanvaarding van het desbetreffende wetsvoorstel impliceert dat recent door de Staten-Generaal is gekozen voor bestending van het bestaande stelsel.

Samenhang met andere wetten en wetsvoorstellen

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed zien dat de regering ervan afziet om op afzienbare termijn een Wet op de fysieke leefomgeving («Omgevingswet») uit te brengen. Zij vragen of het juist is dat het door hen genoemde samenstel van wetten (Wro, Wabo, Wm) in feite de inrichting van de fysieke leefomgeving voor vele jaren gaat bepalen.

In de memorie van toelichting bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is gesteld dat het de bedoeling is om de Wabo uit te bouwen met de onderwerpen die de diverse bij de Wabo betrokken wetten gemeenschappelijk hebben of die nog in geen van die wetten zijn opgenomen.³ Vervolgens is gesteld dat het heel goed mogelijk is dat zich bij de Wabo een vergelijkbare gefaseerde ontwikkeling zal voordoen als eerder plaatsvond bij de uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne tot de Wet milieubeheer. De minister van VROM is voornemens bij gelegenheid van de Invoeringswet Wabo, mede ter uitvoering van de motie Koopmans/Vermeij⁴ over de integratie van toetsingskaders, een beeld te schetsen van de toekomst van de Wabo. Zowel de Wabo als de nieuwe Wro en de Waterwet zullen vijf jaar na de respectievelijke tijdstippen van inwerkingtreding worden geëvalueerd. Het zal duidelijk zijn dat naast de Wabo wetten als de Wro, de Wet milieubeheer en de komende Waterwet voor een reeks van jaren van groot belang zullen blijven voor de inrichting van de fysieke leefomgeving.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat het voorstel voor een nieuwe Waterwet voorschrijft dat nationale en regionale waterplannen de status krijgen van een structuurvisie in de zin van de nieuwe Wro. 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 Wro 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?

¹ Kamerstukken II 2003/2004, 29 428, nr. 5.

² Kamerstukken II en I 2006/2007, 30 601.

³ Kamerstukken II 2006/2007, 30 844, nr. 3, blz. 13.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 30 844, nr. 23.

De overheden die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer staan voor grote opgaven bij het streven naar blijvende bewoonbaarheid van ons land en een goede economische infrastructuur, mede in het licht van het streven naar duurzaamheid. Kort gezegd gaat het er om ruimte te maken

voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water, maar ook voor waterkeringen en verbetering van waterkwaliteit, ook in ecologisch opzicht. Een en ander vergt ook inspanningen van de diverse overheden in de ruimtelijke sfeer. Dat betekent dat de beleidsontwikkeling voor waterbeheer plaats moet vinden in nauwe samenhang met het ruimtelijk beleid.

Met het oog daarop is gekozen voor beleidsintegratie via koppeling van waterplannen met plannen die voorzien in de passende ruimtelijke vertaling van dit beleid. Deze keuze is dus van bestuurlijke aard. Rijk en provincies zullen bij de waterbeleidsplanning mede moeten vaststellen wat de watergerelateerde ruimtelijke opgaven zijn. De ruimtelijke diensten en daarvoor verantwoordelijke bestuurders worden op het niveau van rijk en provincie betrokken bij de waterplanvorming, zodat later niet een afzonderlijke vertaalslag meer nodig is om de in de plannen gemaakte keuzen te laten doorwerken in het ruimtelijke beleid. Er is dus inderdaad sprake van een koppeling van waterbeleid met het ruimtelijk beleid, zoals de CDA-fractieleden al veronderstellen. Hier ligt vooral de meerwaarde van het planstelsel van de Waterwet. De uitwerking gaat vervolgens richting bestemmingsplannen en andere concrete ruimtelijke besluiten van de verschillende bestuurslagen. Met het oog hierop wordt bij de planvoorbereiding gezocht naar breed interbestuurlijk draagvlak. Aanvullend staan zonnodig van meet af aan de specifieke sturende instrumenten die de nieuwe Wro bevat (zoals algemene regels en inpassingsplannen op rijks en provinciaal niveau), ter beschikking voor de doorwerking van het in structuurvisies neergelegde beleid.

Daarmee is tevens de vraag beantwoord van de leden van de fractie van de PvdA naar de rol van waterplannen in relatie tot ruimtelijke plannen. Anders dan de watertoets, die wordt toegepast om een voorgenomen, concreet ruimtelijk plan op detailniveau te toetsen aan een concreet sectoraal belang, zijn de waterplannen meer integraal van karakter en hebben ze een hoger abstractieniveau. Om die reden lenen de waterplannen zich wel als structuurvisie, maar niet goed voor rechtstreekse doorwerking in bestemmingsplannen of projectbesluiten.

In antwoord op de vraag van diezelfde leden naar een scherp afgebakend belangenkader voor ruimtelijke plannen, kan in het licht van het voorgaande worden geantwoord dat er inderdaad een dergelijk toetsingskader is, namelijk het criterium «een goede ruimtelijke ordening», dat is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie en in de praktijk goed hanteerbaar is, zowel voor bestuursorganen als voor de rechter. Binnen dat begrip «een goede ruimtelijke ordening» kunnen sectorale belangen als waterbeheer worden gewaarborgd.

De leden van de VVD-fractie hebben waardering voor de sterke integratie van bestaande waterwetten, maar merken op dat de integratie alleen het watersysteem betreft en niet de waterketen. Zij vragen om een overzicht van wetten die voor de gehele keten van belang zijn en vragen of daar de komende tijd nog wijzigingen worden voorzien.

De Waterwet richt zich met name op het watersysteem. De waterketen (het geheel van drinkwaterwinning en -productie, drinkwaterdistributie, drinkwatergebruik, afvalwaterinzameling, afvalwatertransport en afvalwaterzuivering) is in hoofdzaak geregeld in twee andere wetten: de Waterleidingwet en de Wet milieubeheer.

De bereiding en distributie van drinkwater is thans geregeld in de Waterleidingwet. Recent is bij uw Kamer aanhangig gemaakt een wetsvoorstel met nieuwe bepalingen met betrekking tot de productie en distributie van drinkwater en de organisatie van de openbare drinkwatervoor-

ziening (Drinkwaterwet).¹ Deze wet beoogt de Waterleidingwet te vervangen.

De inzameling en het transport van stedelijk afvalwater (via een vuilwaterriool) behoort tot de waterketen en is gereguleerd via de Wet milieubeheer.

Op veel punten raakt de waterketen het watersysteem, waardoor dit wetsvoorstel van belang is voor diverse aspecten van de waterketen.

Zo is de zuivering van stedelijk afvalwater een onderdeel van de waterketen dat gelet op de sterke relatie met het watersysteem en in lijn met de huidige in de Wvo opgenomen bepaling in de Waterwet wordt geregeld. In hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel is deze taak aan de waterschappen opgedragen.

De inzameling en verwerking van hemelwater behoort primair tot het watersysteem, maar is in de praktijk vaak vervlochten met de waterketen. Datzelfde geldt voor maatregelen ter beheersing van de grondwaterstand. De zorgplichten voor hemelwater en grondwater staan thans in de Wet op de waterhuishouding en gaan over in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

De onttrekking van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening is een handeling waarvoor een vergunningplicht zal blijven gelden ingevolge hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel. Daarnaast bestaat voor lozingen vanuit de waterketen in het watersysteem (zoals lozingen via overstorten) het voornemen om te gaan werken met algemene regels (zo is in voorbereiding het Besluit lozingen buiten inrichtingen).

Ook de Wet bodembescherming is van belang voor de waterketen. Krachtens deze wet zijn regels gesteld ten aanzien van de infiltratie van oppervlaktewater in de bodem; dit vindt in het algemeen plaats met het oog op de latere onttrekking ten behoeve van de drinkwatervoorziening. Er zijn voorlopig geen wijzigingen voorzien.

De leden van de VVD-fractie merken op dat net als bij andere grote wetten er nog heel veel nadere regelgeving nodig is en dat er ook allerlei punten liggen voor de invoeringswet. Zij vragen om een precies overzicht van de 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 aanhangige wetsvoorstellen, zoals de Wabo en Awb.

De uitvoeringsregelgeving behorende bij de Waterwet bestaat uit een algemene maatregel van bestuur (het Waterbesluit) en een ministeriële regeling (de Waterregeling) op grond van de Waterwet. Beide zijn momenteel in voorbereiding en treden gelijktijdig met de Waterwet in werking. De behandeling van het Waterbesluit in de ministerraad is voorzien begin 2009. Voor de inhoud van deze uitvoeringsregelgeving verwijs ik hier naar het antwoord op de vraag van de fractie van GroenLinks over de reikwijdte het Waterbesluit.

In goed overleg met IPO, Unie en VNG wordt een voorontwerp van de Invoeringswet bij de Waterwet (hierna: de invoeringswet) voorbereid. Ik streef ernaar dit wetsvoorstel voorjaar 2009 in te dienen bij de Tweede Kamer.

De invoeringswet zorgt voor de overgangsbepalingen en regelt de noodzakelijke aanpassingen in andere wetgeving en een aantal aanvullingen en technische wijzigingen in de Waterwet. Hieronder valt onder meer een nadere afbakening met de Wet bodembescherming. Ook zullen de handhavingsvoorzieningen worden aangevuld met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties, het laatste via een wijziging van de Wet op de economische delicten.² Hiermee is meteen het raakvlak genoemd met een

¹ Kamerstukken I 2007–2008, 30 895, A.

² Kamerstukken II 2006–2007, 30 818, nr. 3, blz. 7.

van de wijzigingen van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) die aanhangig is bij de Eerste Kamer, te weten het wetsvoorstel voor de vierde tranche van de Awb. De opvatting van de Eerste Kamer ten aanzien van de bestuurlijke boete wordt daarbij uiteraard ook betrokken. Hetzelfde geldt met betrekking tot het door de VVD-fractieleden genoemde wetsvoorstel Wabo. De Waterwet kan echter wel in werking treden als de Wabo nog niet van kracht zal zijn. Volgens de huidige plannings zal de Wabo worden ingevoerd per 1 januari 2010 en de Waterwet in het derde kwartaal van 2009.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe het staat met de selectie en aanwijzing van bergingsgebieden en overloopgebieden en verzoeken een overzicht te verstrekken en aan te geven welke tijdsplanning hiervoor geldt.

De leden van de fracties van D66 en de OSF vroegen daarnaast om uitleg waarom de bergingsgebieden wel een integraal deel uitmaken van het watersysteem en de noodoverloopgebieden niet. Ook vroegen deze leden waar de onderscheiden bevoegdheden ten aanzien van overloopgebieden liggen (bij de provincie, het rijk of bij het waterschap?).

Vanwege de onderlinge inhoudelijke samenhang worden deze vragen hier in samenhang beantwoord.

Allereerst de vraag waarom de bergingsgebieden wel een integraal deel uitmaken van het watersysteem en de noodoverloopgebieden niet.

De Waterwet kent alleen het begrip bergingsgebied (artikel 1.1). Een bergingsgebied in de zin van de Waterwet is een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen. Alle gebieden die onder voorgenoemde definitie van bergingsgebied vallen behoren daarmee tot het watersysteem.

Bergingsgebieden hebben als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van (regen)water te creëren om daarmee te kunnen voldoen aan de krachtens hoofdstuk 2 van de Waterwet gestelde normen. Zij hebben daarmee een functie in het kader van het waterbeheer binnen de maatgevende omstandigheden die op kunnen treden en vormen een integraal onderdeel van het bij de beheerder in beheer zijnde watersysteem. Bergingsgebieden zijn gronden die tijdelijk water bergen, ze staan dus slechts incidenteel onder water.¹

Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven maken noodoverloopgebieden geen deel uit van het watersysteem. Deze gebieden komen slechts voor in inundatie in aanmerking, indien de reguliere bergingscapaciteit van een watersysteem (bijv. een rivier) niet langer toereikend is om het teveel aan water (een extreem hoge rivierafvoer) te bergen. Het gaat hierbij, in tegenstelling tot bij bergingsgebieden, om bovenmaatgevende omstandigheden waarop het watersysteem niet is berekend. Uit de term «noodoverloopgebied» volgt reeds dat het om zeer uitzonderlijke situaties moet gaan, waarbij tot inundatie van bovenstroomse gebieden wordt overgegaan om grotere maatschappelijke schade benedenstrooms te voorkomen. Dit in tegenstelling tot bergingsgebieden die met enige regelmaat geïnundeerd worden. Noodoverloopgebieden maken daarom geen onderdeel uit van het watersysteem.

In antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de stand van zaken met betrekking tot de aanwijzing van bergingsgebieden en overloopgebieden merk ik het volgende op.

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 30 818, nr. 3, blz. 43 ev.

De aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied in het regionale watersysteem is, zoals ook is afgesproken in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water, primair een kwestie van ruimtelijke ordening op lokaal of regionaal niveau. In zogenaamde gebiedsprocessen besluiten regionale overheden gezamenlijk tot gebiedsnormen en bijbehorende maatregelen. Het waterschap inventariseert de wateropgave en de daarbij behorende ruimtelijke aspecten, en wendt zich daarbij tot de gemeente met het verzoek om medewerking te verlenen door de gewenste bergingsgebieden ook als zodanig planologisch in te passen. Afhankelijk van eventuele wenselijke andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied kan door de gemeente in goed overleg met het waterschap worden bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn. Voorts legt de beheerder op zijn legger vast dat het bergingsgebied behoort tot de bij hem in beheer zijnde watersystemen. In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat alle waterschappen hun watersysteem in 2015 op orde zullen hebben, waarmee dus ook de benodigde bergingsgebieden dan zijn aangewezen.

Een voorbeeld van een aangewezen bergingsgebied is de Woudse polder in de gemeente Midden-Delfland. De berging heeft een oppervlak van 34 hectare, waarin circa 800 000 m³ water geborgen kan worden.

Voor het hoofdwatersysteem ligt dit anders. Gezien de maatschappelijke gevolgen en het bovenregionale karakter is de noodzaak aanwezig om besluitvorming over de aanwijzing op rijksniveau plaats te laten vinden. De te maken afweging over deze gebieden wordt daarom geplaatst in de bredere context van het waterveiligheidsbeleid (o.a. besluitvorming over wettelijke normering en compartimentering). In het nationaal waterplan, dat uiterlijk in december 2009 wordt vastgesteld, ben ik voornemens een uitspraak te doen over de toekomstige inzet van maatregelen in het hoofdwatersysteem en in het bijzonder over de ruimtelijke reservering van het noodoverloopgebied Beersche Overlaat aan de Maas bij Den Bosch.

Ten aanzien van de verschillende bevoegdheden bij bergingsgebieden respectievelijk overloopgebieden merk ik het volgende op. Afhankelijk van het soort bergingsgebied kan een gebied op een bepaald moment automatisch onder water lopen, of er kan met een handeling van de beheerder water naar een gebied worden gestuurd.¹ Zo kan door de waterbeheerder een schuif worden opengezet of kan bij een bepaalde waterstand elders gestopt worden met uitmalen. Aan een dergelijke ingebruikstelling ligt geen apart besluit ten grondslag. Met de vastlegging van een bergingsgebied in het bestemmingsplan en de legger is de beheerder tot ingebruikname bevoegd.

Noodoverloopgebieden vervullen een functie ten behoeve van de openbare orde en veiligheid. In het geval dat een noodoverloopgebied wordt aangewezen, is het dan ook de algemene bestuurskolom die besluit tot inzet van het noodoverloopgebied.

De leden van de PvdA-fractie vragen of zij het goed begrepen hebben dat de stroomgebiedsplannen (voorgeschreven in de KRW) onderdeel gaan uitmaken van de regionale en nationale waterplannen en dat deze plannen onderleggers vormen voor de in de Wro verplicht gestelde structuurvisies. Of gaat het in de Waterwet om een aparte structuurvisie op het beleidsonderdeel water, en zo ja, hoe verhouden beide structuurvisies zich dan tot elkaar in het kader van de Wro, zo vragen deze leden.

Het in het wetsvoorstel neergelegde planstelsel borgt via de nationale en regionale waterplannen mede de noodzakelijke vervlechting van het waterbeleid met andere beleidsterreinen die van invloed zijn op de fysieke

¹ Kamerstukken II 2006–2007, 30 818, nr. 3, blz. 44.

leefomgeving, waaronder milieu, natuur en ruimtelijke ordening. Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van de ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven die voortvloeien uit het waterbeleid van meet af aan goed worden afgewogen.

In het wetsvoorstel is – in lijn met hetgeen ingevolge de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (Stb. 2005, 303) in de Wet op de waterhuishouding is opgenomen – voorgeschreven dat het nationale waterplan de vier Nederlandse gedeelten van de stroomgebiedbeheerplannen voor de Rijn, Maas, Schelde en Eems omvat. Tevens is ter implementatie van de KRW voorgeschreven dat in alle plannen van de verschillende overheden de nodige maatregelen die deel uitmaken van de maatregelenprogramma's ex artikel 11 KRW moeten worden opgenomen. Het gaat dan om beleidsplannen én beheerplannen, omdat in het maatregelenprogramma van de KRW alle maatregelen moeten komen die gericht zijn op het behalen van de milieudoelstellingen, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen beleid en operationeel beheer. Tot deze maatregelen (die nodig zijn om de KRW-doelen te bereiken) kunnen ook maatregelen met gevolgen voor de ruimtelijke ordening behoren (zoals het laten hermeanderen van een beek).

Ingevolge de KRW bevat het stroomgebiedbeheerplan uiteindelijk een samenvatting van alle maatregelen die ter uitvoering van de KRW door een lidstaat worden getroffen. De regionale waterplannen en de beheerplannen fungeren in dit opzicht dus als onderleggers voor de in het nationale waterplan op te nemen Nederlandse delen van de stroomgebiedbeheerplannen. De regionale en nationale water (beleids)plannen zijn echter niet zo zeer te zien als onderlegger voor de in de Wro verplicht gestelde structuurvisies, omdat ingevolge die wet geen hiërarchie bestaat tussen verschillende structuurvisies op een bepaald niveau. Wel is uiteraard vereist dat verschillende structuurvisies binnen een bepaalde bestuurslaag onderling zijn afgestemd. Op rijksniveau wordt dit gewaarborgd doordat de minister van VROM medeverantwoordelijk is voor structuurvisies die tot een ander beleidsterrein behorende aspecten van het nationaal ruimtelijk beleid bevatten waarvoor een andere minister (dan de minister van VROM) primair verantwoordelijk is. Op provinciaal niveau geldt dat provinciale staten verantwoordelijk zijn voor de verschillende structuurvisies op dat niveau.

Voor de doorwerking van de waterbeleidsplannen van rijk en provincie (annex structuurvisie) naar de concrete burgers bindende ruimtelijke besluiten kan zonedig gebruik worden gemaakt van het verdere sturende instrumentarium van de Wro, waartoe onder andere AMvB's, verordeningen en bestemmingsplannen behoren.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen in datzelfde verband of het juist is dat de normen van de waterkering vastgelegd moeten worden in provinciale verordeningen en daardoor een rechtstreekse doorwerking hebben naar besluiten of plannen op grond van andere beleidsterreinen. En als dat zo is, is het dan niet overzichtelijker wanneer deze verordening onderdeel uitmaakt van de verordening op basis van de structuurvisie Wro, opdat de belangenafweging integraal en samenhangend kan plaatsvinden, zo vragen deze leden.

De veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen worden op grond van de artikelen 2.2 en 2.3 wettelijk of bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd. Deze worden niet vastgelegd in provinciale verordeningen. Voor andere dan primaire waterkeringen kunnen op grond van de artikelen 2.4 en 2.5 bij provinciale verordening veiligheidsnormen worden vastgesteld.

De veiligheidsnormen, opgenomen in provinciale verordeningen, richten zich tot de waterbeheerders. Zij zijn er verantwoordelijk voor dat de water-

keringen aan die normen voldoen en dat, voor zover dat niet het geval is, zodanige maatregelen of voorzieningen worden getroffen dat deze daaraan alsnog gaan voldoen. Er is geen sprake van een directe doorwerking van de normen naar andere besluiten of plannen op grond van andere beleidsterreinen. Als ter voldoening aan de veiligheidsnormen fysieke wijzigingen in een waterstaatswerk moeten worden aangebracht, zullen die worden opgenomen in een projectplan, op te stellen door de waterbeheerder. Die zal voor zover dat plan ruimtelijke gevolgen heeft overleg plegen met de gemeenten voor de aanpassing van het planologisch regime.

Voor een specifieke categorie van projectplannen bevat het wetsvoorstel de projectprocedure van paragraaf 5.2. Die maakt het mede mogelijk dat noodzakelijke ruimtelijke besluiten die nodig zijn voor de realisatie van het projectplan, tezamen met andere besluiten gecoördineerd worden voorbereid.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat bij de vaststelling van het regionale waterplan al een redelijk goed inzicht bestaat over de vraag of de regionale waterstaatswerken aan de gestelde veiligheidsnormen voldoen en welke maatregelen eventueel noodzakelijk zijn. Voor zover het plan de ruimtelijke aspecten daarvan ook benoemt, worden deze onderdelen van het waterplan wettelijk aangemerkt als een structuurvisie krachtens de Wro (zie artikel 4.4, eerste lid, van het wetsvoorstel). Ter uitvoering daarvan kan de provincie de bevoegdheden inzetten die de Wro haar toekent. Daartoe behoort ook de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels door middel van een verordening.

De leden van de fractie van de PvdA vragen zich af waarom er een aparte projectprocedure voor waterstaatswerken moet komen en waarom dit niet een projectprocedure in het kader van de Wro kan zijn. Zij verzoeken de regering daarop nader in te gaan. Immers in de projectprocedure van de Waterwet blijft de afweging van verschillende belangen een noodzaak.

Er is in het wetsvoorstel voortgebouwd op de bestaande procedure uit de Wet op de waterkering (Wwk) omdat deze reeds goed functioneerde voor primaire waterkeringen. Het is een zorgvuldige procedure die past bij een goed en veilig beheer van de waterstaatswerken en die geïnitieerd wordt door degene die verantwoordelijk is voor het beheer van het betreffende werk. De beheerder draagt daarbij ook zorg voor de uitvoering van het projectplan. Meestal kunnen projectplannen alleen worden uitgevoerd als zij ook doorwerken in de ruimtelijke ordening. Het waterschap heeft ten aanzien van de ruimtelijke ordening echter geen bevoegdheid omdat dit niet past in de bevoegdhedenstructuur van de Wro.

De projectprocedure uit de Wwk wordt derhalve in de Waterwet gecontinueerd. Met deze projectprocedure voor waterstaatswerken blijven de beheerders beschikken over een goede procedure voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. De procedure kan bij of krachtens provinciale verordening ook van toepassing worden verklaard op projectplannen van waterschappen voor de aanleg of wijziging van andere dan primaire waterkeringen en op andere waterstaatswerken. Zo is ook voor die gevallen een mogelijkheid gecreëerd voor snelle en gecoördineerde besluitvorming voor werken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze tot stand moeten worden gebracht. De achtergronden hiervan zijn toegelicht in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel en in de nota naar aanleiding van het verslag.¹

De nadere inkadering van de projectplanprocedure via de tweede nota van wijziging lijkt volgens de leden van de VVD-fractie gericht op beperking van de toepassing van dit instrument. Genoemde leden vragen of dit

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 39–42 en nr. 6, p. 21–22.

juist is, en zo ja of de regering bereid is om het toepassingsbereik juist te verruimen.

Naar aanleiding van de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer is het toepassingsbereik van de projectprocedure nader geclausuleerd.¹ In het oorspronkelijke wetsvoorstel was niet voorgeschreven wanneer de projectprocedure kon worden toegepast, anders dan voor primaire waterkeringen. Het was aan de provincies overgelaten om deze afweging te maken. Daarbij is het niet de bedoeling geweest dat deze projectprocedure al te gemakkelijk wordt toegepast. Daarom is het afwegingskader van de provincie bij de tweede nota van wijziging nader ingekaderd. Het moet gaan om *waterstaatswerken van bovenlokale betekenis die met spoed en op gecoördineerde wijze moeten worden gerealiseerd*. De regering ziet op dit moment dan ook geen aanleiding om deze clausulering te wijzigen.

De leden van de fractie van de PvdA vragen wat er met het beschikbare budget ten behoeve van de sanering van waterbodems gaat gebeuren en of inwonenden van provincies, die relatief minder hard hebben getrokken aan de sanering van waterbodems, nu worden afgestraft doordat de sanering niet meer met het van rijkswege beschikbare budget zal worden gesaneerd, maar via de watersysteemheffing.

Op dit moment wordt op grond van de programmafinanciering Wet bodembescherming budget aan de provincies beschikbaar gesteld voor de sanering van regionale waterbodems, in aanvulling op het budget dat waterschappen zelf bijdragen aan de saneringen. Zoals aangekondigd in onder meer de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, zal de financiering van ingrepen in regionale waterbodems veranderen. Hoe dit precies wordt vormgegeven, wordt thans in het kader van de totstandkoming van de invoeringswet beschouwd. De invoeringswet zal immers de afbakening tussen de Waterwet en de Wet bodembescherming bevatten, alsmede een nadere regeling in de Waterwet voor de omgang met verontreinigde waterbodems. Bij de vormgeving van de financiering zal mede rekening worden gehouden met het huidige financieringsbeleid op grond van de Wet bodembescherming. Los van de vraag over de vormgeving van de financiering, zal in de volgende programmaperiode (vanaf 2010) – net als in de huidige programmaperiode op grond van de Wet bodembescherming (2005–2009) – budget beschikbaar blijven voor de regionale waterbodems. Ook in de toekomst zullen ingrepen in de regionale waterbodems dus met gedeeltelijke financiering van rijkswege plaatsvinden. Er is dan ook geen sprake van nadelige gevolgen voor de inwonenden van provincies waar relatief minder aandacht is besteed aan de sanering van regionale waterbodems.

Algemene bepalingen

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een belangrijke wijziging in de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van ons land – de verantwoordelijkheid voor dijkringen en primaire keringen – niet enkel in een voorhangprocedure van 3 maanden te gieten. Genoemde leden zien graag een reactie van de regering hierop.

Ten aanzien van de regeling voor de wijziging in de dijkringen en de primaire waterkeringen is in artikel 1.3 van de toekomstige Waterwet de strekking van de bepaling van artikel 2 van de Wet op de waterkering overgenomen en wijzigt er inhoudelijk niets ten opzichte van het huidige wettelijk systeem. Met de bestaande voorhangprocedure wordt betrokkenheid van de Staten-Generaal voldoende geborgd. De regering ziet geen aanleiding om deze reeds jarenlang in de praktijk goed functionerende regeling te wijzigen.

¹ Handelingen II 2007/08, nr. 53, p. 3841, en Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 25.

Doelstellingen en normen

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van de artikelen 2.1, 6.17 en 6.9 enkele vragen gesteld over wat nu precies het belangenkader van het wetsvoorstel is. Is het juist dat artikel 6.9 een aanvulling bevat op artikel 2.1 als het gaat om (aanvullende) belangen, zo vragen zij.

De doelstellingen van het waterbeheer die zijn opgesomd in artikel 2.1, eerste lid, zijn in onderlinge samenhang richtinggevend bij de toepassing van alle bevoegdheden en de verdere uitvoering van de Waterwet. Daarmee is dus – met andere woorden – voor de toepassing van het specialiteitsbeginsel het belangenkader van de wet vastgelegd. Dit geldt dus ook voor hoofdstuk 6. De instrumenten van hoofdstuk 6 kunnen daarmee worden ingezet ter bescherming van alle watersysteembelangen. De Waterwet maakt een integrale benadering mogelijk van de toelaatbaarheid van handelingen in watersystemen en dat is winst ten opzichte van de bestaande sectorale wetgeving.

Artikel 2.1, tweede lid, schept vervolgens ruimte voor toepasselijkheid van specifieke aanvullende kaders, zoals bijvoorbeeld de behartiging van het belang van een doelmatig functioneren van een zuiveringstechnisch werk. Dergelijke aanvullende kaders zijn slechts van toepassing voor zover daarin elders in de wet uitdrukkelijk is voorzien.

Artikel 6.9, eerste lid, (juncto 6.17) geeft bijvoorbeeld een aanvullend belangenkader voor de toepassing van hoofdstuk 6 met betrekking tot het verrichten van bepaalde handelingen in de exclusieve economische zone. Dit artikel biedt een verbreding van het in artikel 2.1 opgenomen kader. Deze verbreding bewerkstelligt dat de toepassing van bevoegdheden van hoofdstuk 6 (zoals het geven van voorschriften dan wel – gedeeltelijke – vergunningweigering) op handelingen die plaatsvinden in de Exclusieve Economische Zone (EEZ) aanvullend kan strekken tot bescherming van andere belangen dan die van artikel 2.1, tenzij die belangen reeds worden beschermd door een andere wet, dus een wet die mede in de EEZ van toepassing is. Artikel 6.9, tweede lid, voorziet evenzo in een beperkte verruiming van het belangenkader bij toepassing van hoofdstuk 6 op bepaalde in dat lid genoemde handelingen.

De leden van de SP-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat veiligheidsnormen voor primaire waterkeringen gebaseerd zijn op wetenschappelijke normen en zo ja, of de regering een inzicht in deze normen kan geven en tevens aantonen dat de enorme verschillen in overschrijdingskansen nog steeds wetenschappelijk verantwoord zijn.

In de huidige Wet op de waterkering en in het wetsvoorstel is een systematiek opgenomen waarbij de gewenste bescherming tegen overstromingen wordt uitgedrukt in een zogenoemde overschrijdingskans. Dit is de kans dat een dijk de maatgevende waterstand nog kan keren. Grondslag voor deze (gedifferentieerde) overschrijdingskansen is nog altijd het gedachtegoed van de Deltacommissie. Deze commissie werd indertijd ingesteld na de overstromingsramp van 1953. In het wetsvoorstel is verder de mogelijkheid opgenomen dat ter zijner tijd de overstap van een overschrijdingskans naar een zogenoemde overstromingskans kan worden gemaakt. Een dergelijke overstap vereist echter een zorgvuldig afwegingsproces en een goede wetenschappelijke onderbouwing van eventuele nieuwe normen. Op dit moment zijn dergelijke wetenschappelijk onderbouwde normen echter nog niet voorhanden.

In het kader van het traject Waterveiligheid in de 21ste eeuw, wordt onder andere bezien of de overstap naar een nieuwe veiligheidsnormering wenselijk is.¹ Ten behoeve hiervan is een langjarig wetenschappelijk onderzoekstraject gestart, het zogenoemde Veiligheid Nederland in Kaart (VNK).

¹ Zie o.m. Kamerstukken II 2006/2007, 27 625, nrs. 76 en 98 en Handelingen I 2006/2007, nr. 14.

In het nationaal waterplan zal op grond van een Kengetallen Kosten Baten Analyse (KKBA) en aanvullend onderzoek worden aangegeven of aanscherping van de normen noodzakelijk is en hoe en wanneer dat gaat plaatsvinden. Daarbij wordt het advies van de commissie duurzame kustontwikkeling (Commissie Veerman) eveneens betrokken.

Organisatie van het waterbeheer

De fractie van D66 vraagt, mede namens de fractie van OSF, op welke wijze er toezicht wordt gehouden op de hemel- en grondwaterzorgplicht en de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Moet er bijvoorbeeld actief gerapporteerd worden aan de provincie? Daarnaast vraagt de fractie aan welke beleidskaders dit toezicht dient te voldoen.

De gemeente beschrijft in het gemeentelijke rioleringsplan (op basis van de Wet milieubeheer) welke voorzieningen ter uitwerking van de bedoelde zorgplichten worden ingezet en op welke wijze deze voorzieningen worden beheerd. Het toezicht door de provincie op de uitwerking van de zorgplichten vindt plaats via de betrokkenheid van gedeputeerde staten bij de voorbereiding van het gemeentelijke rioleringsplan en de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om, indien nodig, aanwijzingen te geven omtrent de inhoud van het plan.

Het wetsvoorstel Waterwet voorziet in de verplichting voor waterschappen en gemeenten om te zorgen voor de benodigde afstemming tussen hun wederzijdse taken en bevoegdheden, met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer (bestuurlijke waterafspraken). Gedeputeerde staten kunnen op grond van artikel 3.12 van het wetsvoorstel aan het bestuur van een waterschap een aanwijzing geven omtrent de uitoefening van die taken en bevoegdheden.

De Wet milieubeheer en de Waterwet samen geven gedeputeerde staten dus voldoende mogelijkheden om de uitoefening van taken en bevoegdheden met betrekking tot het waterbeheer door zowel de gemeente als het waterschap te beïnvloeden.

Voor de uitoefening van het toezicht door provincies bestaan geen landelijke beleidskaders. Wel zal elke provincie in het regionale waterplan eigen beleid kunnen opnemen ten aanzien van dit toezicht.

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 bij 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? Artikel 4.8, eerste lid, bevat naar de vorm geen afwijkmogelijkheid van de termijn van zes jaar, omdat regeling van die termijn in het artikel functioneert als sluitstuk, voor zover bij AMvB geen kortere termijn is voorgeschreven. Niettemin ben ik mij ervan bewust dat ook een andere interpretatie mogelijk is, waarbij als hoofdregel een herziening van eenmaal in de zes jaren geldt, maar afwijking daarvan bij AMvB mogelijk is. Zo bezien kan dus worden gesteld dat artikel 4.8, eerste lid, in strijd is met de motie-Jurgens. Artikel 4.8 is via de eerste nota van wijziging opgenomen in het wetsvoorstel (toen nog genummerd als artikel 4.8a). In de toelichting bij die nota van wijziging is over de mogelijkheid om voor onderdelen van een plan bij AMvB een kortere termijn voor de periodieke herziening voor te schrijven opgemerkt, dat deze voorziening is ingegeven door ervaringen

¹ 26 200 VI, nr. 65, D.

met de zwemwaterrichtlijn, die een jaarlijkse aanwijzing van zwemwateren voorschrijft. Hoewel deze richtlijn in beginsel niet op grond van de Waterwet zal worden geïmplementeerd, illustreert zij – zo werd daaraan toegevoegd – dat er niet zonder meer van mag worden uitgegaan dat Europese richtlijnen steeds op alle onderdelen de systematiek van de EG-kaderrichtlijn water (KRW) zullen volgen.

Inmiddels is echter het samenstel van Europese richtlijnen met betrekking tot het waterbeheer nagenoeg voltooid. Ook de recent tot stand gekomen Kaderrichtlijn mariene strategie¹ kent voor de periodieke herziening van diverse onderdelen van de zgn. mariene strategie – die in aanmerking komen om te worden geïmplementeerd in het planstelsel van de Waterwet – een termijn van zes jaar. Dit is dezelfde herzieningstermijn als die van de KRW en de Richtlijn overstromingsrisico's. Het ligt in de rede dat een eventuele richtlijn inzake waterschaarste geen andere termijn zal inhouden. Voorts is voor de implementatie van de genoemde zwemwater-richtlijn reeds een afzonderlijk wetsvoorstel aanhangig bij de Staten-Generaal. In dit licht is een voorziening voor een kortere herzieningstermijn dan zes jaar in het planstelsel van de Waterwet niet nodig. Ik ben dan ook voornemens die voorziening via de invoeringswet te schrappen.

Tevens vragen de leden van de fractie van GroenLinks of meer concreet kan worden aangegeven wat de reikwijdte is van wat in het Waterbesluit zal worden geregeld.

Ter uitvoering van de Waterwet worden in het Waterbesluit de volgende onderwerpen geregeld. De onderlinge grenzen van de stroomgebied-districten worden vastgesteld. De normen voor waterkwantiteit worden uitgewerkt door de vaststelling van een landelijke rangorde van waterbehoefte in tijden van watertekorten (de zgn. verdringingsreeks). Voor de organisatie van het waterbeheer zal het besluit de toedeling van beheer aan het Rijk bevatten en regels omtrent het verstrekken van informatie met betrekking tot het waterbeheer. Ten aanzien van plannen worden in het besluit de procedurele aspecten van het nationale waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren geregeld. Met betrekking tot de aanleg en beheer van waterstaatswerken worden de vrijstelling van de leggerplicht, de aanwijzing van de rijkswateren waarvoor een peilbesluit moet worden vastgesteld, alsmede de voorschriften met betrekking tot het calamiteitenplan geregeld. Voor handelingen in watersystemen worden de vergunningplicht en algemene regels uitgewerkt voor lozingen en onttrekkingen, alsmede voor het gebruik van waterstaatswerken. In de financiële sfeer zal het besluit enkele bepalingen bevatten over de verontreinigingsheffing en de grondwaterheffing en mogelijk enkele procedurele regels ten aanzien van schadevergoeding.

Overigens merk ik op dat naast het Waterbesluit ook de geïntegreerde algemene maatregelen van bestuur (op basis van Wm en huidige Wvo), zoals het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het toekomstige Besluit lozingen buiten inrichtingen, ter uitvoering van de Waterwet zullen blijven gelden. Ook deze besluiten zullen ten dele uitvoering geven aan de Waterwet, voor zover zij regels bevatten met betrekking tot lozingen.

De leden van de fractie van GroenLinks zouden graag een reactie van de regering willen ontvangen op het advies van de CAW om bij bestemmingsplannen en structuurvisies een «watertoets» verplicht te stellen. De leden van de **SP**-fractie zijn benieuwd of het onderzoek naar de hardheid en effectiviteit van de watertoets inmiddels is afgerond en wat het resultaat ervan is.

Eind april jl. heb ik bij het aanbieden van het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) over de juridische

¹ Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (Kaderrichtlijn mariene strategie) (PbEU L 164).

versterking van de watertoets de Tweede Kamer per brief¹ laten weten dat het kabinet genoemd advies zal meenemen in het kader van de voorbereiding van het komende nationale waterplan en de kabinetsreactie op de voorstellen van de commissie duurzame kustontwikkeling onder voorzitterschap van oud-minister Veerman.

De watertoets is eind 2006 geëvalueerd door de landelijke werkgroep Evaluatie Watertoets en het LBOW-cluster Monitoring, Rapportage en Evaluatie, in opdracht van het Directoraat-Generaal Water van mijn ministerie. Uit de evaluatie blijkt dat de watertoets effectief is, vooral op bestemmingsplanniveau. Bij locatiekeuzes (op streekplan/structuurvisie niveau) blijkt de watertoets echter nog onvoldoende effectief. Naar aanleiding van de uitkomsten van de evaluatie is november 2007 (in opdracht van de werkgroep Watertoets) een verkennend onderzoek gedaan naar de wenselijkheid van en mogelijkheden voor (juridische) versterking van de watertoets. Met de uitkomsten van de evaluatie en die van het verkennend onderzoek wordt momenteel door de betrokken partners (VROM, V&W, UvW, IPO en VNG) bekeken hoe de effectiviteit van de watertoets kan worden vergroot. Daarbij worden uiteraard ook de resultaten van het voornoemde CAW-advies betrokken.

Aanleg en beheer van waterstaatswerken

De leden van de VVD-fractie vroegen om een heldere uiteenzetting over de vraag of de leggerplicht van artikel 5.1 gecombineerd kan worden met de reeds bestaande leggerplicht voor onderhoud. Ook de leden van de D66-fractie en de OSF-fractie vragen of kan worden aangegeven 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.

De zgn. leggerplicht in de Waterwet vereist dat wordt omschreven waaraan de waterstaatswerken moeten voldoen naar ligging, vorm, afmeting en constructie. Dit is een belangrijke voorziening ten behoeve van het waterbeheer. Enkele bepalingen van hoofdstuk 5 hebben immers betrekking op wijziging van waterstaatswerken. Het gaat dan om wijzigingen waarmee wordt afgeweken van de in de legger omschreven kenmerken. Ook is de legger van belang voor de concrete begrenzing van de geografische reikwijdte van voorschriften van hoofdstuk 6. Deze legger blijft dan ook geregeld in de Waterwet.

De leggerplicht van artikel 78 van de Waterschapswet is van andere aard. Het gaat hier om de zogenaamde onderhoudslegger, dat wil zeggen een register van onderhoudsverplichtingen of onderhoudsplichtigen. De materie van de onderhoudslegger behoort naar zijn aard thuis in de Waterschapswet, omdat het in wezen gaat om de relatie van het waterschap met zijn ingezetenen/ingelanden.

De onderhoudslegger registreert voor welke wateren onderhoudsverplichtingen van kracht zijn c.q. voor welke rechthebbenden (met private rechten op onroerende zaken die grenzen aan watergangen) deze verplichtingen gelden. Deze verplichtingen tot betaling in natura maken vanouds onderdeel uit van het waterschapsbestel.

Het voorgaande staat echter niet in de weg aan integratie van beide leggers in de uitvoering, zolang maar aan de voorschriften uit beide wettelijke regimes wordt voldaan.

De leden van de fractie van D66 en de OSF-fractie hebben een vraag gesteld in het kader van het projectplan. Als een waterstaatswerk in meerdere provincies ligt kunnen de provincies gezamenlijk beslissen, of kan de provincie waarin het waterstaatswerk grotendeels is gelegen de accreditatie verstrekken, zo leiden zij af uit de memorie van toelichting. Zij

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 28 966, nr 17.

vragen 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?

Het goedkeuringsvereiste speelt alleen een rol indien de projectprocedure van paragraaf 5.2 van de Waterwet van toepassing is (zie artikel 5.5). In gevallen waarin deze procedure niet van toepassing is, geldt dus geen goedkeuringsvereiste. Volgens de voornoemde projectprocedure dienen gedeputeerde staten het projectplan van de beheerder goed te keuren. In de Waterwet is dus geen verlening van goedkeuring door het rijk opgenomen.

Als gedeputeerde staten van verschillende provincies onderling niet tot overeenstemming kunnen komen ten aanzien van de goedkeuring van een projectplan, kan het rijk echter wel gebruik maken van het in hoofdstuk 3 van de Waterwet opgenomen sturingsinstrumentarium (bijvoorbeeld op grond van artikel 3.13 een aanwijzing aan de provincie geven).

De leden van de fracties van D66 en OSF vragen 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.

In het wetsvoorstel is gekozen voor een consequent abstractieniveau, waarbij de hoofdlijnen in de wet zelf zijn opgenomen en de details bij algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. De bestaande wetten, die in dit wetsvoorstel worden geïntegreerd, verschillen sterk qua abstractieniveau, zodat er met de overname van deze wetten in de Waterwet noodzakelijkerwijs verschuivingen optreden. De regeling van de inhoud van het calamiteitenplan is in het licht van het abstractieniveau van de Waterwet een onderwerp dat bij algemene maatregel van bestuur zal worden geregeld.

De hoofdlijn van paragraaf 4 van hoofdstuk 5 (Gevaar voor waterstaatswerken) is dat er een calamiteitenplan is en dat er oefeningen in doeltreffend optreden bij gevaar worden gehouden. De inhoud van het calamiteitenplan betreft meer de detaillering van de regeling, die vaker aan wijziging onderhevig kan zijn dan de basisverplichting om een calamiteitenplan op te stellen. Om die reden voorziet het wetsvoorstel erin dat deze materie bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld.

Handelingen in watersystemen

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de PvdA hebben vragen gesteld over de zgn. samenloop van bevoegdheden (ook wel «samenloopregeling»), zoals neergelegd in artikel 6.15 van het wetsvoorstel. Deze vragen zijn mede ingegeven door de zorg omtrent onduidelijke bevoegdheidsverdeling die door de Unie van waterschappen is neergelegd in een brief van 15 mei 2008, gericht aan de Vaste Kamercommissie van Verkeer en Waterstaat. Ook vragen zij de mening van de regering op de suggestie van de Unie om in samenloop situaties de vergunning door meerdere overheden te laten ondertekenen. De vragen van deze leden worden vanwege hun nauwe verwevenheid hierna in onderlinge samenhang van een reactie voorzien.

De samenloopregeling van artikel 6.15 voorziet in situaties waarin een aanvraag om een vergunning betrekking heeft op een handeling of een samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd gezag is. Het wetsvoorstel geeft dan in artikel 6.15, eerste lid, de hoofdregel: de aanvraag wordt in behandeling genomen en er wordt daarop beslist door het hoogste bevoegde gezag. Ontbreekt dat hoogste gezag, dan bepaalt het wetsvoorstel dat het bestuursorgaan op

wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht, bevoegd gezag is.

Echter op de hoofdregel van het eerste lid (hoogste gezag is bevoegd) geldt een belangrijke uitzondering, die is opgenomen in het tweede lid van artikel 6.15: de betrokken bestuursorganen kunnen gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat bevoegd is de aanvraag in behandeling te nemen en daarop te beslissen. De betrokken bestuursorganen zijn in zo'n geval met elkaar van mening dat dat andere orgaan het meest betrokken is, maar dit laatste is geen afzonderlijk wettelijk begrip. Het wettelijk stelsel gaat dus uit van «hoogste gezag is bevoegd, tenzij ...».

Daarnaast geldt de regel: «eenmaal bevoegd, blijft bevoegd». Het gezag dat een vergunning heeft verleend blijft ook voor wijziging en intrekking van de («zijn») vergunning in beginsel het bevoegd gezag. Maar in specifieke situaties herleeft de mogelijkheid dat de betrokken bestuursorganen uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen om als bevoegd gezag op te treden. In antwoord op de vraag van de leden van de PvdA-fractie geldt inderdaad dat bij een volgende vergunningverlening, indien sprake is van een toename van het aantal betrokken bestuursorganen, deze onderling weer kunnen afspreken dat een ander orgaan dan het hoogste gezag voor dat geval bevoegd gezag is (zie artikel 6.15, vierde lid). Andersom geldt eveneens dat, als door wijziging of gedeeltelijke intrekking van een vergunning de betrokkenheid van het bestuursorgaan dat de vergunning (oorspronkelijk) heeft verleend wordt beëindigd, door de overgebleven bestuursorganen op grond van artikel 6.19 overeenkomstige toepassing wordt gegeven aan de samenloopregeling van artikel 6.15. Ook dan bestaat dus de mogelijkheid dat bestuursorganen in afwijking van de wettelijke hoofdregel onderling kiezen voor een ander dan het hoogste bestuursorgaan als bevoegd gezag.

Over de zorgen van de Unie omtrent de bevoegdheidsverdeling en de door de Unie gedane suggestie om de watervergunning door meerdere overheden te laten ondertekenen, merk ik mede aan de hand van de door de Unie in haar brief van 15 mei jl. geschetste casus, het volgende op. Ik ga daarbij ook in op de door de leden van de CDA-fractie gestelde vraag naar de consequenties ingeval van calamiteiten en handhaving.

In het voorbeeld uit de brief van 15 mei jl. (een interregionale gasleiding door een primaire waterkering en een rivierbedding, waarbij ook sprake is van grondwateronttrekking en -lozing), stelt de Unie terecht dat in de huidige situatie vele vergunningen nodig zijn die door diverse bevoegde gezagen gecoördineerd tot stand moeten komen en waarbij ook sprake is van diversiteit in de rechtsbescherming.

Het is nu juist in dit soort situaties dat de Waterwet, door het uitgangspunt van één integrale watervergunning te verlenen door één bevoegd gezag, verbetering beoogt te brengen. Daarbij geldt in samenloop situaties de regeling zoals hierboven geschetst, die overigens nog voorziet in een adviseursrol voor overige betrokken bestuursorganen (artikel 6.15, derde lid).

In haar brief noemt de Unie echter een aantal nadelen die verbonden zouden zijn aan het voorstel in de Waterwet. Genoemd worden de langere proceduretijden, de (vermeende) ondergeschiktheid van het waterveiligheidsbelang en de vraag of voldoende slagvaardig kan worden opgetreden bij calamiteiten zoals bijv. een leidingbreuk. De Unie stelt daarom voor om één watervergunning te introduceren met drie handtekeningen. Dit voorstel doet echter juist afbreuk aan een van de

fundamentele uitgangspunten van de Waterwet (nl. één integrale watervergunning en één bevoegd gezag) en biedt naar mijn mening geen voordelen. Het voorstel van de Unie, waarbij gecoördineerd de handtekeningen van drie bevoegde bestuursorganen onder één vergunning moeten worden verkregen, zal niet leiden tot kortere proceduretijden dan in de huidige situatie het geval is. Er is dan immers gevaar voor gebrek aan coördinatie en consistentie in de belangenafweging, voorschriften en motivering, hetgeen juridische kwetsbaarheid kan opleveren. Belangrijker is nog dat geen van de betrokken organen bevoegd is om knopen door te hakken als geen volledige overeenstemming wordt bereikt, hetgeen mede frustrerend kan zijn voor een adequate behandeling van ingediende bezwaren en het (tijdig) voeren van een goed verweer indien beroep wordt aangetekend alsmede voor de uitvoering en handhaving van de verleende vergunning.

Met betrekking tot de proceduretijden kan worden opgemerkt dat de Waterwet voorziet in een duidelijke procedure voor lozings- en onttrekkingsvergunningen (Afdeling 3.4 Awb is daarop van toepassing, zie artikel 6.14 Waterwet). Voor overige vergunningen geldt dat het bevoegd gezag kan bepalen dat Afdeling 3.4 Awb van toepassing is en indien van die mogelijkheid geen gebruik is gemaakt geldt dat het algemene Awb-regime (titel 4.1) van toepassing is.

Verder noemt de Unie bij samenloop als «nadeel» dat het *waterveiligheidsbelang* in het gegeven voorbeeld van ondergeschikt belang zou raken. Dat is onder de Waterwet nu juist niet mogelijk. De Waterwet gaat immers uit van één integraal afwegingskader, dat is neergelegd in artikel 2.1 van de wet, en daarmee van één integrale watervergunning. Het bevoegde gezag is daardoor automatisch verplicht om bij de vergunningverlening het belang van waterveiligheid even zwaar mee te wegen als de andere belangen die in hoofdstuk 2 (artikel 2.1) zijn genoemd. Bovendien voorziet artikel 6.15, derde lid, uitdrukkelijk in advisering door de medebetrokken bestuursorganen. Aangezien voorts het bevoegde gezag in alle gevallen behoort tot de kring van overheidsinstanties die een bijzondere verantwoordelijkheid hebben voor de waterveiligheid (besturen van waterschappen en provincies alsmede de minister van Verkeer en Waterstaat) is het ondergeschikt raken van het veiligheidsbelang niet goed voorstelbaar.

De vraag naar de *bevoegdheden bij calamiteiten* staat los van de vraag naar wie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Ingeval van een situatie die «gevaar» (d.w.z. omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongereede is of dreigt te raken) oplevert voor – in het voorbeeld – de dijk, beschikt de dijkbeheerder immers over een voldoende sterke bevoegdheid op grond van artikel 5.25 Waterwet, die hem ertoe in staat stelt alle maatregelen te treffen die hij nodig acht, zonodig in afwijking van wettelijke voorschriften.

De stelling van de VVD-fractieleden dat hier een ongewenste versnippering van beheer dreigt, die moet worden voorkomen, deel ik dan ook niet.

Bezien vanuit het perspectief van de *handhaving* zijn er evenmin voordelen aan een watervergunning met drie handtekeningen: de vergunningaanvrager loopt dan immers het risico steeds geconfronteerd te worden met drie bevoegde gezagen in plaats van één.

De oplossing van de Unie, mede gezien vanuit het oogpunt van de vergunningaanvrager, biedt naar de mening van de regering dan ook geen voordelen, noch op het gebied van verkorting van proceduretijd, noch op dat van bevordering van een integrale belangenafweging, noch

ten aanzien van een duidelijke bevoegdheidsverdeling bij uitvoering, calamiteiten en handhaving. De samenloopregeling in de Waterwet geeft helderheid en stimuleert daarnaast betrokken bestuursorganen om samen pro-actief om tafel te gaan zitten en te komen tot afstemming en coördinatie, waarna één bevoegd gezag de vergunning verleent. Afspraken kunnen immers vooraf worden gemaakt – en zijn in voorbereiding – voor bepaalde categorieën van gevallen. Dat schept duidelijkheid voor burgers, bedrijven en medeoverheden.

De leden van de CDA-fractie willen graag vernemen waarom de provincie bevoegd gezag blijft voor bepaalde grondwateronttrekkingen, terwijl de waterschappen de voor het grondwater verantwoordelijke beheerder zijn. Het wekt bij hen verbazing dat de provincies wel bevoegd zijn om heffingen op te leggen, maar zelf geen beheerder in de zin van de Waterwet zijn.

Een belangrijk uitgangspunt van integraal waterbeheer is dat de waterhuishoudkundige samenhang tussen oppervlaktewater en grondwater zich ook in beheersmatige zin vertaalt, door in beginsel één en dezelfde beheerder – de integraal watersysteembeheerder – te belasten met de operationele taken, waarbij aan de provincie het toezicht is toebedeeld. In de Waterwet is van dit uitgangspunt afgeweken voor bepaalde grondwateronttrekkingen en infiltraties: in die gevallen is niet het waterschap het bevoegd gezag, maar blijven gedeputeerde staten vooralsnog bevoegd tot vergunningverlening. Het gaat hier om grote industriële onttrekkingen (meer dan 150 000 m³ per jaar), onttrekkingen ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen (zoals koude- en warmteopslag). Deze categorieën zijn vooralsnog uitgezonderd, omdat de kennisopbouw bij waterschappen nog onvoldoende is. Daarnaast zijn de voor de uitvoering benodigde beleidskaders nog in ontwikkeling bij de provincies. Juist de besluitvorming over de hier bedoelde categorieën vraagt om een brede belangenafweging, die niet zonder meer van een functionele democratie mag worden verwacht. Ook is de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering, waardoor het concept van het integraal waterbeheer niet ernstig in het gedrang komt.

Consequentie van deze beleidskeuze, die overigens in lijn is met de afspraken die zijn gemaakt tussen de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg, is dat de bevoegdheden vooralsnog over twee bestuursorganen zijn verdeeld. De volledige overdracht van de bevoegdheid tot vergunningverlening naar de waterschappen wordt echter nadrukkelijk opengehouden. Dit zal worden gezien in het licht van de ontwikkeling van het kaderstellend beleid door de provincies.

Naast de vergunningverlening voor de drie genoemde grondwatercategorieën hebben en behouden de provincies nog een aantal andere grondwatertaken, zoals het treffen van maatregelen om nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties tegen te gaan, en het uitvoeren van onderzoek dat nodig is voor het ontwikkelen van provinciaal grondwaterbeleid. Om de provincies in staat te stellen deze grondwatertaken goed uit te voeren, is de grondwaterheffing uit de Grondwaterwet gecontinueerd. De opbrengsten van deze belasting mogen alleen worden aangewend voor de heffingsdoeleinden die genoemd worden in artikel 7.4, eerste lid, van het wetsvoorstel. De waterschappen kunnen de maatregelen die voortvloeien uit hun grondwatertaken bekostigen uit de watersysteemheffing, die zij kunnen heffen op grond van de Waterschapswet.

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. In het wetsvoorstel wordt voor wat betreft de watervergunning onder-

scheid gemaakt tussen enerzijds de bevoegdheid tot vergunningverlening en anderzijds de loketfunctie: de minister van Verkeer en Waterstaat, het bestuur van het betrokken waterschap of gedeputeerde staten van de betreffende provincie fungeren als bevoegd gezag, terwijl de aanvraag om de vergunning in principe (digitaal) wordt ingediend bij burgemeester en wethouders van de gemeente waar de handeling geheel of in hoofdzaak wordt verricht. Met dit onderscheid tussen bevoegdheid en loket, die ook in het wetsvoorstel Wabo is aangebracht, wordt de gemeente in staat gesteld haar rol als publieke dienstverlener (de poort tot de overheid) vorm te geven, terwijl de waterbeheerder of de provincie bevoegd gezag is voor de vergunningverlening. Het wetsvoorstel biedt overigens de mogelijkheid om de aanvraag rechtstreeks bij het bevoegd gezag in te dienen. Deze zendt een afschrift van de aanvraag aan de betreffende gemeente, opdat die haar loketfunctie ook in dat geval goed kan vervullen.

Overigens verplicht het wetsvoorstel gemeenten en waterschappen hun taken en bevoegdheden af te stemmen, voor zover dat nodig is met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Deze afstemmingsverplichting zal zich onder meer manifesteren bij de operationalisering van het omgevingsloket, want juist daar hebben gemeenten en waterschappen elkaar nodig.

De leden van de fractie van de SGP, mede namens de leden van de fractie van de CU, vragen welke rol de uitkomsten van de lopende experimenten in het kader van de invoering van de omgevingsvergunning zou kunnen hebben voor de integratie van de vergunning voor directe lozingen en de omgevingsvergunningen en onder welke voorwaarden de regering een dergelijke integratie mogelijk acht.

De door de leden bedoelde lopende experimenten zijn inmiddels afgerond.

In april 2007 heeft het ministerie van VROM de «Eindrapportage pilots omgevingsvergunning» uitgebracht met leerpunten en ervaringen over de verschillende pilots die in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn uitgevoerd. Bij enkele van deze pilots is ook de watervergunning onderdeel van het experiment geweest, maar uitgangspunt was steeds dat de watervergunning en de omgevingsvergunning niet worden geïntegreerd. De uitkomsten van de pilots geven ook geen aanleiding tot het integreren van de vergunning voor directe lozingen en de omgevingsvergunning.

Wel is in de VROM-rapportage gewezen op het belang van een goede aansluiting, zowel inhoudelijk als procedureel, van beide vergunningen. Daarom is er ook voor gekozen de watervergunning onder te brengen in het omgevingsloket. Er wordt thans nagegaan in hoeverre sprake kan zijn van een gecombineerde aanvraag voor de verschillende vergunningen, het combineren van overlegmomenten, het zo veel mogelijk digitaliseren van informatiestromen, het coördineren van het afgeven van de omgevingsvergunning en de watervergunning, alsmede van een goed afgestemde handhaving, één en ander in overeenstemming met de brief aan de Kamer van de bewindspersonen van VROM en VenW van 30 november 2005.¹

In het kader van de voorbereiding en de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel en van het wetsvoorstel Wabo zijn de achtergronden en argumenten voor de huidige verdeling tussen indirecte en directe lozingen uitgebreid aan de orde geweest. Beide vergunningen kunnen bij één loket worden aangevraagd. In beide wetsvoorstellen is bovendien voorzien in een evaluatiemoment na een aantal jaren.

¹ Kamerstukken II 2005–2006, 29 383 en 28 325, nr. 40.

Stappen tot verdergaande integratie worden op dit moment dan ook niet door de regering overwogen.

De leden van de fractie van de SGP, mede namens de leden van de fractie van de CU, vragen of de regering verwacht dat grondwateronttrekkingen tot 150 000 kuub per jaar via een stelsel van algemene regels kunnen worden gereguleerd en of die algemene regels al dan niet generiek moeten worden genomen. De leden vragen verder tot welke drempelwaarde algemene regels zonder meer haalbaar zijn, mede gelet op drempelwaarde voor de grondwaterbelasting in de Wet belastingen op milieugrondslag.

Het grondwaterbeheer, als onderdeel van het watersysteembeheer, wordt ingevolge de gewijzigde Waterschapswet een taak van het waterschap. Grondwateronttrekkingen ten behoeve van industriële toepassingen tot 150 000 m³ per jaar vallen niet onder de vergunningplicht van artikel 6.4 van het wetsvoorstel Waterwet, waarvoor gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn. Deze onttrekkingen zullen daarom primair worden gereguleerd via waterschapsverordeningen. Het is aan de waterschappen om te bepalen op welke wijze deze onttrekkingen zullen worden gereguleerd. Het stellen van algemene regels is daarbij zeer wel mogelijk. Regionale omstandigheden zijn zeker van belang bij de afweging of algemene regels dan wel vergunningen het meest aangewezen reguleringsinstrument zijn. Gezien de primaire verantwoordelijkheid van het waterschap, past het de regering niet om uitspraken te doen over drempelwaarden waarbij het stellen van algemene regels voor grondwateronttrekkingen haalbaar moet worden geacht.

De leden van de fractie van D66, mede namens de OSF-fractie, hebben gevraagd om uitleg over het toezicht op het stellen van algemene regels en het afwijken van algemene regels. Ook vragen zij of het denkbaar en wenselijk is dat provincies elk op hun eigen manier de algemene regels invullen waardoor ongelijkheden tussen provincies gaan ontstaan.

Uitgangspunt van de Waterwet is dat daar waar mogelijk wordt gekozen voor regulering via algemene regels.

De mogelijkheid die hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel biedt om maatwerk te leveren, is bedoeld voor de situatie dat de specifieke omstandigheden van een of meer gevallen het noodzakelijk maken dat door het bevoegd gezag, bij verordening of in een vergunningvoorschrift, wordt afgeweken van de algemene regels. In paragraaf 11.3 van de memorie van toelichting is de bescherming van een ecologisch kwetsbaar oppervlaktewater waarvoor een specifieke doelstelling geldt, als voorbeeld genoemd. In deze gevallen vormen lokale omstandigheden de aanleiding voor maatwerk en bepalen deze omstandigheden tevens de inhoud van dat maatwerk. De noodzaak om recht te doen aan wat het waterbelang in een specifiek geval vereist, rechtvaardigt mijns inziens deze verschillen. Coördinatie en toezicht zijn nodig om dat doel te bewaken. Op bestuurlijk niveau vindt bijvoorbeeld coördinatie plaats binnen het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water. Binnen het kader van de Waterwet is interbestuurlijk toezicht uitdrukkelijk bedoeld om het eenheidskarakter in de waterstaatszorg te bewaken (zie paragraaf 8.1 ev. van de memorie van toelichting). Mocht de noodzaak tot uniformering blijken, dan kunnen gedeputeerde staten daarin voorzien via een instructieverordening of een aanwijzing (hoofdstuk 3).

Eenzelfde bevoegdheid bestaat voor de minister van Verkeer en Waterstaat, indien bovenregionale belangen of internationale verplichtingen in het geding zijn. De beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit zijn uiteraard leidend bij het toepassen van deze bevoegdheden, zodat dwingende sturing alleen aan de orde is waar dat daadwerkelijk nodig is.

Kortom: een zekere mate van onderling verschil is onvermijdelijk en zelfs beoogd, maar het wetsvoorstel biedt tevens voldoende instrumenten om daaraan grenzen te stellen voor zover dat nodig zou blijken.

Financiële bepalingen

De leden van de CDA-fractie hebben naar aanleiding van het aangenomen amendement nr. 26H (Van der Staaij) dat tot doel heeft om specifiek gemeenten vrij te stellen van verontreinigingsheffing voor riooloverstorten, opgemerkt dat dit aangemerkt kan worden als een subjectieve vrijstelling. Door nu één categorie van lozers uit te zonderen, kunnen naar het oordeel van deze leden ook andere lozingen voor vrijstelling in aanmerking komen. De kans dat een beroep op het gelijkheidsbeginsel bij de rechter slaagt, is volgens hen zeer wel aanwezig. Zij vragen in hoeverre het gehele draagvlak van de heffing intact blijft. De leden van fractie van de SGP, mede namens de CU-fractie, vragen in dit verband in hoeverre de opgenomen vrijstelling voor lozingen vanuit gemeentelijke overstorten past in het stelsel van de wet.

Tevens vragen deze leden de regering de senaat te 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?

In mijn brief van 5 maart 2008 aan de Tweede Kamer heb ik uitgebreid aandacht besteed aan dit onderwerp. Ik heb daarin o.a. aangegeven: «Belangrijke doelstelling van de heffing in het algemeen is dat het invulling geeft aan het principe «de vervuiler betaalt» en dat er een prikkel van uit gaat om continu de hoeveelheid verontreiniging te verminderen. Specifiek voor riooloverstorten geldt dat dit veel minder opgaat. Het is buitengewoon kostbaar de vuiluitworp van een riooloverstort te beperken met zuiveringstechnische maatregelen. Dat kan alleen door de riolering fundamenteel aan te passen. Ook met het nieuwe instrument in de Waterwet, de bestuurlijke waterafspraken, kan worden bevorderd dat gemeenten en waterschappen ook over riooloverstorten afspraken maken over vermindering van lozingen en overlast door middel van investeringen. Een belangrijke maatregel is bijvoorbeeld het afkoppelen van regenwater. Op bestuurlijk niveau zijn hierover tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen afspraken gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord Waterketen. Verder geldt dat administratieve lasten worden beperkt door het afschaffen van de heffing. Wel blijkt dat het verlenen van een vrijstelling voor specifieke categorieën van gevallen gevolgen heeft voor de tarieven en dat aan een vrijstelling fiscaal-juridisch lastige aspecten kunnen zitten, zoals ongewenste precedentwerking. De mogelijke risico's die hieraan kleven kunnen worden beperkt door de vrijstelling voor de riooloverstorten op formeel wetsniveau neer te leggen.»

In lijn met deze brief heb ik het amendement van de heer Van der Staaij dan ook ontraden. Desondanks heeft de Tweede Kamer het amendement aangenomen. Dit is, zoals ook door de leden van de fracties van het CDA, de SGP en de CU onderkend, in mijn ogen niet zonder risico's. Of zich daadwerkelijk een ongewenste precedentwerking zal voordoen, moet in de praktijk blijken. Pas dan is het in mijn ogen zinvol te bezien of dit effect heeft op het draagvlak voor de verontreinigingsheffing en welke verdere gevolgen dit heeft voor de verontreinigingsheffing.

Voor het realiseren van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water (die eveneens uitgaat van het principe «de vervuiler betaalt») wordt, om uitvoerbaarheidsredenen, voor diffuse bronnen vooral gebruik gemaakt van een reeks andere instrumenten in plaats van heffingen. Daarbij wordt vooral ingezet op brongerichte maatregelen, zoals o.a. vastgelegd in het mest- en gewasbeschermingsbeleid en in het Actieprogramma Diffuse Bronnen.

Voorts stelden de leden van de CDA-fractie de vraag 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. Ook 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. Zij zijn van mening dat het aan de waterschappen is om op basis van hun autonome bevoegdheden lozingen vanuit overstorten op regionale oppervlaktewateren al dan niet aan een heffing te onderwerpen en ontvangen graag een reactie van de regering.

De verontreinigingsheffing kan zowel door de waterschappen als door het rijk geheven worden. Op de rijksheffing is artikel 104 van de Grondwet van toepassing. Op grond van de wetsgeschiedenis moet deze bepaling zo worden uitgelegd dat bij belastingen en heffingen van het rijk grote terughoudendheid is vereist met betrekking tot delegatie. Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt¹, brengt dit met zich mee dat delegatie ongewenst is ten aanzien het belastbare feit, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf, de eenheid van de heffingsmaatstaf, de kring van heffingsplichtigen en het tarief. Deze elementen van de heffing dienen zoveel mogelijk in de wet in formele zin te worden geregeld. Om die reden zal het eerste lid van artikel 7.5 in de invoeringswet zo worden aangepast dat de bevoegdheid om bij AMvB vrijstellingen te creëren alleen geldt voor de provinciale grondwaterheffing. Daardoor kunnen vrijstellingen van de verontreinigingsheffing voor wat betreft de heffing van het rijk alleen nog op wetsniveau worden gecreëerd.

Zoals de leden van de CDA-fractie terecht stellen, hebben de waterschappen op grond van het wetsvoorstel de bevoegdheid om een verontreinigingsheffing in te stellen en daarmee de vrijheid lozingen op regionale oppervlaktewateren al dan niet aan heffing te onderwerpen. Zij kunnen op basis van artikel 111 van de Waterschapswet bij verordening zo nodig nadere regels stellen. Dit betekent echter niet dat zij zonder meer vrij zijn om bepaalde groepen lozers buiten de heffing te houden. Het verbod op ongeoorloofde discriminatie, dat is verwoord in artikel 14 van het EVRM, artikel 26 van het IVBPR en artikel 1 van de Grondwet, en algemene rechtsbeginselen staan daaraan in de weg. Met het verlenen van vrijstellingen is derhalve voorzichtigheid geboden.

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie of zij het goed hebben gezien dat het begrip «vervuilingseenheid» niet in de wet staat gedefinieerd en zo ja, wat daarvan de reden is wordt opgemerkt dat in het wetsvoorstel inderdaad een definitie van het begrip vervuilingseenheid ontbreekt. Deze omissie zal in de invoeringswet worden hersteld.

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen een toelichting op de passages in de memorie van toelichting (met betrekking tot financiën en administratieve lastendruk) «dat er zijn geen significante financiële gevolgen en dus geen verschuiving van budgetten zal plaatsvinden» en de mededeling «dat voor burgers de lasten zullen dalen met 200 uur, wat gelijk zou zijn aan een kostenbesparing van minder dan € 500 per jaar».

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 61.

Administratieve lasten voor burgers zijn de kosten voor de burger om te voldoen aan de informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Deze kosten hebben betrekking op de door de burger bestede tijd (uitgedrukt in uren) en gemaakte (*out-of-pocket*) kosten (uitgedrukt in euro's). In zoverre is er een verschil met de berekening van administratieve lasten voor bedrijven, die uitsluitend in kosten per jaar worden uitgedrukt.

In paragraaf 16.4 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat de lasten voor burgers die voortvloeien uit het voldoen aan administratieve verplichtingen zeer beperkt zullen zijn. De administratieve lasten voor burgers die voortvloeien uit het opstellen en indienen van zienswijzen tegen vergunningen die zijn aangevraagd door bedrijven (het uitoefenen van rechten) zijn in de huidige situatie berekend op 1000 uur en € 840/jaar (kosten van kopieën, het aangetekend versturen van zienswijzen en het bijwonen van hoorzittingen), uitgaande van 100 zienswijzen per jaar. Integratie van de verschillende vergunningenstelsels als gevolg van de inwerkingtreding van de Waterwet leidt naar verwachting tot circa 20% minder zienswijzen. Dit betekent een reductie aan administratieve lasten voor burgers van 200 uur per jaar en een vermindering van *out-of-pocket money* van een paar honderd euro (minder dan € 500) per jaar.

Ook hebben de leden van de VVD-fractie vragen betreffende de kosten en heffingen. Zij vragen of zij het goed zien 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? Ook vragen zij 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?

Het onderhavige wetsvoorstel regelt een tweetal heffingen, te weten, de *verontreinigingsheffing* die kan worden geheven door het rijk en de waterschappen en de *grondwaterheffing* die kan worden geheven door de provincies.

De verontreinigingsheffing is een regulerende heffing die is gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». De opbrengst draagt bij aan de bekostiging van het watersysteembeheer. Dit beheer wordt overigens voor wat betreft de regionale wateren grotendeels betaald uit de watersysteemheffing (op basis van de Waterschapswet) van de waterschappen en voor wat betreft rijkswater uit de algemene middelen. Anders dan tot op heden wordt er geen onderscheid meer gemaakt tussen waterbeheertaken die worden gefinancierd uit de opbrengst van de verontreinigingsheffing en waterbeheertaken die worden gefinancierd uit de watersysteemheffing. Dit is een gevolg van de Wet modernisering waterschapbestel (Stb. 2007, 208) waarin deze taken zijn samengevoegd tot de integrale taak «watersysteembeheer».

De grondwaterheffing, die kan worden geheven wegens het onttrekken van grondwater, is een bestemmingsheffing. Artikel 7.4, eerste lid, bevat een limitatieve opsomming van de maatregelen die met de opbrengst van de heffing kunnen worden bekostigd.

De verontreinigingsheffing en de grondwaterheffing, zijn evenals de watersysteemheffing die in de Waterschapswet is geregeld, kostengeoriënteerd. In verband daarmee wordt in de regel voorafgaande aan het belastingjaar een begroting gemaakt met daarin een overzicht van de aard en de omvang van de te verwachten lasten. Op basis daarvan wordt het nieuwe tarief berekend. Omdat de watersysteemheffing en de verontrei-

nigingsheffing van de waterschappen tezamen niet meer dan kostendekkend mogen zijn, is voor het bepalen van het tarief van de watersysteemheffing nog van belang dat het tarief van de verontreinigingsheffing van de waterschappen wettelijk gelijk is gesteld aan dat van de hierna te vermelden zuiveringsheffing (artikel 7.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel). Het tarief van de verontreinigingsheffing van het rijk is in de Waterwet zelf geregeld. Evenals thans is er een wetswijziging nodig om het tarief aan te passen. Dit heeft ertoe geleid dat het tarief sinds 2001 niet meer is aangepast en dat met de opbrengst slechts een deel van de kosten van het rijk worden gedekt.

Een heffingplichtige die redenen heeft om aan te nemen dat de opbrengst van de heffing wordt aangewend voor andere dan de in de wet omschreven doeleinden of dat deze meer dan kostendekkend is, kan tegen de aan hem opgelegde aanslag in bezwaar en beroep gaan. Is het beroep gegrond, dan wordt de aanslag door de belastingrechter vernietigd. Op de heffing en de invordering zijn de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet 1990 van toepassing.

Naast de bovengenoemde heffingen, zijn er twee heffingen die dienen ter financiering van het *waterketen*beheer. Het betreft de reeds genoemde *zuiveringsheffing*, die in de Waterschapswet is geregeld en waarmee de zuivering van afvalwater door de waterschappen wordt bekostigd en de *rioolbelasting*, die wordt geheven op basis van de Gemeentewet en strekt tot financiering van de gemeentelijke watertaken. Zowel de zuiveringsheffing als de rioolbelasting is een bestemmingsbelasting.

Ten slotte heft het rijk op basis van de Wet belastingen op milieugrondslag *grondwaterbelasting* ter zake van onttrekkingen van grondwater en een *belasting op leidingwater* ter zake van de levering daarvan aan verbruikers. Anders dan bij de hierboven vermelde heffingen gaat het in beide gevallen om gewone belastingen, waarvan de opbrengst ten goede komt aan de algemene middelen van het rijk.

De leden van de VVD-fractie vragen om een overzicht van de huidige en toekomstige budgetten voor het gehele waterbeleid, met verdeling naar rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en tevens de wijze waarop deze uitgaven worden gedekt?

De totale uitgaven van de overheid aan watertaken bedroegen in 2007 ongeveer 5 miljard euro, verdeeld over het ministerie van Verkeer en Waterstaat (27%), de waterschappen (49%), provincies (3%) en gemeenten (21%) (bron: Water in Beeld 2008).¹ De uitgaven van VenW worden voor het grootste deel gefinancierd uit de belastingopbrengsten. De waterschappen bekostigen hun taken met name met opbrengsten uit verontreinigingsheffingen en omslagheffingen. Bij de provincies zijn de ontvangsten afkomstig uit de grondwaterheffing en algemene middelen, zoals het provinciefonds. Bij gemeenten zorgen vooral de rioolrechten voor de ontvangsten.

De verwachting is dat de komende jaren de kosten voor het waterbeheer zullen stijgen. Als gevolg van de klimaatverandering zullen extra investeringen noodzakelijk zijn om overstromingen te voorkomen. Verder zal o.a. de implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water om extra investeringen vragen en zal bijvoorbeeld grootschalige vervanging van rioleeringen aan de orde zijn. Deze investeringen zullen worden bekostigd uit lokale belastingen en via de Rijksbegroting.

¹ Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in samenwerking met de partners in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (samenwerkingsverband tussen Rijk, IPO, VNG en UvW).

Bergingsgebieden en noodoverloopgebieden

Met het introduceren van de gedoogplicht voor het bergen van water bevreemdt het de leden van de **CDA**-fractie dat niet gekozen is voor de weg van duidelijkheid over de schadevergoeding, namelijk volledige schadevergoeding. 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. Genoemde leden vragen om een reactie van de regering.

Met de integratie van de waterstaatswetgeving in het wetsvoorstel Waterwet is ervoor gekozen de bestaande wettelijke en buitenwettelijke regelingen voor de vergoeding van schade te integreren in één wettelijke regeling. Artikel 7:11 heeft betrekking op schade als gevolg van besluiten en feitelijke handelingen. In de memorie van toelichting¹ is aangegeven dat het hierbij bijvoorbeeld kan gaan om de vaststelling van peilbesluiten, besluiten ter zake van vergunningen, gedoogbeschikkingen en handelingen van de waterbeheerder in het kader van hoofdstuk 5. Kenmerk van de regeling is dat de onevenredige schade wordt vergoed. Of daar in een concreet geval sprake van is wordt net als bij andere nadeelcompensatieregelingen gebruikelijk is, overgelaten aan de beoordeling van het concrete geval. Daarmee kan voor de schier oneindige hoeveelheid verschillende gevallen die onder het bereik van de algemene regeling vallen, een op de concrete zaak toegespitste beoordeling worden gemaakt. Bij die beoordeling ligt het in de rede dat hoe onvoorzienbaarder en ingrijpender aantasting van het individuele belang, hoe vollediger de vergoeding is. In dit verband wil ik dan ook herhalen dat de in artikel 7.11 opgenomen clausulering «voor zover de schade redelijkerwijs niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven en voor zover de vergoeding niet of niet voldoende anderszins is verzekerd» geenszins tot doel heeft om het aantal gevallen waarin recht op volledige schadevergoeding bestaat, te beperken. Zoals in paragraaf 17.2 van de memorie van toelichting, het nader rapport en de brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is opgemerkt, staat artikel 7.11 niet aan volledige schadevergoeding in de weg.²

Zo kan in antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie of alleen al door het simpele feit van het aanwijzen van gronden tot bergingsgebied, die gronden in waarde zullen dalen, en zo ja, of de eigenaar wordt gecompenseerd voor deze bestemmingswijziging, het volgende worden opgemerkt.

Of de enkele planologische aanwijzing tot bergingsgebied per definitie leidt tot waardevermindering, hangt af van de omstandigheden van het concrete geval. Bij een relatief hoge inundatiefrequentie is dit zeker niet uit te sluiten, maar bij een relatief lage inundatiefrequentie zou evenzeer sprake kunnen zijn van een neutraal of zelfs positief effect. Een overstromingsrisico van bijvoorbeeld 1/1000 per jaar is dermate gering dat de voordelen van aanwijzing als bergingsgebied (onder meer minder mogelijkheden voor toekomstige schadeveroorzakende planologische ontwikkelingen) de nadelen zouden kunnen overtreffen. Dit alles laat onverlet dat eventueel optredende schade volgens de daarvoor geldende regels voor vergoeding in aanmerking komt.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of de regering in dit verband de vrees deelt van de bestuursrecht deskundige prof. Van Ravels, dat indien hiervoor geen vergoeding wordt geboden door de overheid, de betref-

¹ P. 132.

² Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 4, p. 15 en nr. 24.

fende 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?

In zijn bijdrage voor het Liber Amicorum voor A. van Hall reageert Van Ravels op het wetsvoorstel zoals dat oorspronkelijk is ingediend bij de Tweede Kamer.¹ In het nu voorliggende wetsvoorstel is, met de wijziging van artikel 5.19 (duldplicht voor statische en dynamische waterberging) en de toevoeging van artikel 7.11a (inmiddels vernummerd tot artikel 7:12; vergoeding van schade voor wateroverlast en overstroming) via de eerste nota van wijziging, een stelsel van schadevergoeding neergelegd dat op evenwichtige wijze het algemeen belang, dat is gediend met de realisering van bergingsgebieden en de individuele rechten en belangen van belanghebbenden, verenigt. Het door Van Ravels gesignaleerde risico dat de rechter tot het oordeel zou komen dat het betrokken bestuursorgaan, gegeven de beschikbare wettelijke schadevergoedingsmogelijkheden, niet heeft kunnen aannemen dat op aanvaardbare wijze tegemoet zal worden gekomen aan de belangen van hen die schade leiden, meen ik met deze nieuwe duldplicht en het stelsel van schadevergoedingsbepalingen te hebben weggenomen.

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. 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 en pleiten in algemene zin voor een heldere afbakening tussen stafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhaving van regels en voorschriften.

Zoals in de memorie van toelichting is aangekondigd zal het handhavingsinstrumentarium van de Waterwet worden aangevuld met onder andere punitieve sancties.² Daarbij zullen overtredingen van relevante voorschriften van de Waterwet worden aangemerkt als economisch delicten. Dit zal in de invoeringswet nader worden uitgewerkt. De Wet op de economische delicten (WED) biedt met name in de sfeer van opsporing en vervolging een uitgebreider pakket aan bevoegdheden en bijkomende straffen – zoals gehele of gedeeltelijke stillegging van een bedrijf – dan het commune strafrecht. De WED is daardoor geschikt voor toepassing jegens bedrijven, maar kan ook zeer wel jegens particulieren worden toegepast.

Bij de keuze voor strafrechtelijke sanctionering spelen daarnaast de volgende overwegingen een rol. Veel overtredingen van de Waterwet zijn (mede) als milieuovertredingen aan te merken. Omdat de ernst van de gevolgen sterk kan verschillen, is bij dergelijke overtredingen vaak niet op voorhand aan te geven of deze kunnen worden afgedaan door het bestuursorgaan dat is belast met de handhaving of dat vervolging door het OM meer op zijn plaats is. Voor dergelijke overtredingen is de bestuurlijke boete als sanctie daarom minder geschikt. Bij het hanteren van één sanctiestelsel is tevens de rechtseenheid beter gewaarborgd, omdat er maar één rechter bevoegd is. Dit schept ook meer duidelijkheid voor burgers en bedrijven.

Daarnaast bestaat het voornemen om het Transactiebesluit milieudelicten (Stb. 2000, 320) op korte termijn om te vormen tot een AMvB op basis van de Wet OM-afdoening. In die AMvB zal – zo is het voornemen – bestuursorganen de bevoegdheid worden gegeven om voor bepaalde milieu-

¹ B.P.M. van Ravels, Bergingsgebieden, schadevergoeding en de Waterwet, in: Th.G. Drupsteen, H.J.M. Havekes & H.F.M.W. van Rijswijk (red.), Weids water; opstellen over waterrecht, liber amicorum voor Prof.mr. Alfred van Hall, Den Haag, 2007, p. 207–254.
² Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, blz. 66–67.

delicten een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen. De transactiebevoegdheid verdwijnt dan. De bestuursorganen krijgen door de bestuurlijke strafbeschikking een grote mate van (beleids)verantwoordelijkheid bij de handhaving, maar zij oefenen de nieuwe bevoegdheid wel uit onder toezicht en volgens de richtlijnen van het College van procureurs-generaal. Het sanctiemiddel kan bijvoorbeeld worden gebruikt bij overtredingen die eenvoudig bewijsbaar zijn en waarbij aanhouding buiten heterdaad niet nodig of aan de orde is en kan worden volstaan met een boete van relatief beperkte omvang.

In het licht van het ter beschikking komen van de bestuurlijke strafbeschikking, wordt voornemens afgezien van het opnemen van de bestuurlijke boete in de Waterwet. Dat houdt ook verband met de nadere beleidsvorming die relevant is voor besluitvorming over uitbreiding van bestuurlijke boete naar nieuwe terreinen. Een eventuele toevoeging van de bestuurlijke boete aan de sanctiemiddelen moet worden gezien in het licht van een nota waarin de visie van het kabinet met betrekking tot de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctionering van overtredingen wordt uitgewerkt. Deze nota is momenteel in voorbereiding en zal naar verwachting dit najaar aan de Kamer worden toegezonden. Voorwaarde zal in elk geval zijn dat er een duidelijke afbakening plaatsvindt tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking, waardoor dubbele sanctionering van één en hetzelfde voorschrift zoveel mogelijk wordt vermeden.

Rechtsbescherming

De regering is voornemens 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.

De leden van de CDA-fractie pleiten voor het bevoegd verklaren van alle 19 rechtbanken ten aanzien van geschillen op basis van de omgevingsvergunning en op basis van voorliggend wetsvoorstel.

Ik heb goede nota genomen van de argumenten die deze leden reeds bij de behandeling van de Wabo naar voren hebben gebracht.

Voor beide wetsvoorstellen geldt dat in afwachting van de uitwerking van het kabinetsstandpunt over de evaluatie van de modernisering van de rechterlijke organisatie niet zal worden voorzien in concentratie van het beroep in eerste aanleg bij enkele rechtbanken (zie ook de memorie van antwoord over het wetsvoorstel voor de Wabo).¹ Een wetsvoorstel ter uitvoering van het kabinetsstandpunt, dat onder andere voorziet in meer mogelijkheden tot samenwerking tussen gerechten, zal naar verwachting dit najaar voor advies aan de Raad van State worden voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie verzoeken de regering de samenhang met het Awb-wetsvoorstel (de Wet samenhangende besluiten Awb (30 980, B en C) aan te geven en verder te verdiepen. Deze leden delen de opvatting van de 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.

De Wet samenhangende besluiten Awb (Wsb) is op 1 juli 2008 in werking getreden (Stb. 2008, 238). Daarbij is een algemene coördinatieregeling opgenomen in paragraaf 3.5.3 van de Algemene wet bestuursrecht. Deze coördinatieregeling kan bij wettelijk voorschrift of bij besluit van een bestuursorgaan van toepassing worden verklaard en heeft betrekking op besluiten die nodig zijn om een bepaalde activiteit te mogen verrichten en op besluiten die strekken tot het vaststellen van een financiële aanspraak

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 844, D, blz. 26.

met het oog op die activiteit. Het is de bedoeling dat deze algemene coördinatierегeling in de Waterwet van toepassing zal worden verklaard met betrekking tot de coördinatie van de uitvoeringsbesluiten in het kader van de projectprocedure voor waterstaatswerken, alsmede in de procedure die in bepaalde gevallen van toepassing is voor de coördinatie van de watervergunning met vergunningen krachtens de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet. Dit zal geschieden in het kader van een wetsvoorstel dat voorziet in aanpassing van diverse waterstaatswetten aan de algemene coördinatierегeling van de Awb.

De leden van de CDA-fractie verwijzen naar hun principiële argumenten tegen opname van de bestuurlijke lus in deze en soortgelijke wetten, zoals opgenomen in hun inbreng bij het wetsvoorstel betreffende de Wabo (30 844, C, blz. 12).

De bestuurlijke lus is naar aanleiding van het amendement-Koppejan/Boelhouwer in de Waterwet opgenomen.¹ In reactie op de door de leden van de fractie van het CDA gestelde vraag wordt aangesloten bij het antwoord dat is gegeven in de memorie van antwoord in het kader van het wetsvoorstel voor de Wabo.² Voor de regeling van de bestuurlijke lus is relevant dat er inmiddels een initiatiefwetsvoorstel aanhangig is gemaakt.³ In dat voorstel wordt voorzien in een algemene regeling in de Awb. Dit sluit aan bij het voornemen van het kabinet op dat punt. Het ligt voor de hand dat de parlementaire discussie over de wenselijkheid en de precieze vormgeving van de regeling van de bestuurlijke lus primair in het kader van dit initiatiefwetsvoorstel wordt gevoerd. Voor zover dat voorstel niet reeds in afdoende afstemming van beide wetsvoorstellen voorziet, kan daar via het voorstel voor de invoeringswet zorg voor worden gedragen.

Amendement nr. 17 beperkt de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen tot de direct betrokkenen. In de inbreng voor de Wabo (30 844, C, blz. 9) hebben de leden van de CDA-fractie hun mening ten aanzien van dit punt 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. 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.

In het wetsvoorstel was in artikel 6.11 voorzien dat bij de voorbereiding van een beschikking tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning voor het lozen van stoffen zienswijzen door «eenieder» konden worden ingediend. Eenzelfde regeling gold voor bepaalde vergunningen voor het onttrekken of infiltreren van grondwater.

Bij amendement (30 818, nr. 17) is die mogelijkheid geschrapt. Daarmee is, gelijk als bij de Wabo (30 844, nr. 16), alsnog aangesloten bij de algemene regeling uit de Algemene wet bestuursrecht die bepaalt dat zienswijzen alleen door belanghebbenden naar voren kunnen worden gebracht. De kring van gerechtigden voor het indienen van zienswijzen is daarmee voor deze vergunningen geharmoniseerd met die van de beroepsgerechtigden.

Zowel voor de mogelijkheid van het indienen van zienswijzen als de mogelijkheid van het instellen van beroep geldt hier nu het vereiste van het zijn van belanghebbende.

De leden van de PvdA-fractie constateren bij herhaling dat bij de behandeling van wetsvoorstellen betreffende de fysieke leefomgeving in de Tweede Kamer bij voortduring amendementen ingediend worden om de kring der inspraakgerechtigden zo klein mogelijk te maken. Zij vragen in

¹ Kamerstukken II 2007/08, 30 181, nr. 27 en Handelingen II 2007/08, nr. 67, blz. 4708.

² Kamerstukken I 2007/08, 30 844, nr. D, blz. 4.

³ Kamerstukken II 2007/08, 31 352.

dit verband of de regering bereid is om uitleg van het belanghebbendenbegrip 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.

In de memorie van antwoord van de Wabo (30 844, nr. D) is het kabinet reeds uitvoerig ingegaan op de beperking van de kring van inspraakgerechtigden van «eenieder» tot «belanghebbenden» en het belang van de toepasselijke internationale en Europese regelgeving. Daarbij heeft het kabinet voorgesteld om de Raad van State voorlichting te vragen over de mogelijkheid voor «eenieder» of «belanghebbenden» om zienswijzen in te dienen in verhouding tot artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en de betrokken Europese regelgeving. Ik stel voor – gelijk mijn collega van VROM bij de Wabo – om de uitkomsten daarvan en de eventuele gevolgen voor de Waterwet bij de behandeling van de invoeringswet met het parlement te bespreken.

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 en overstromingen ten gevolg van de afvoer of tijdelijke berging van water. De fractie zou graag toegelicht zien hoe de rechten en belangen van betrokkenen geborgd zijn.

In artikel 5.21 is bepaald dat rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken, gelegen in of deel uitmakend van een oppervlaktewaterlichaam, gehouden zijn wateroverlast en overstromingen ten gevolge van de afvoer of tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden. Voordat de duldplicht komt te gelden in een bergingsgebied zal dat gebied eerst krachtens de Wro als voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied moeten worden aangewezen en zal het gebied ook als zodanig in de legger moeten zijn opgenomen. Tegen zo'n aanwijzing, veelal bij bestemmingsplan, en de opname op de legger staan de gebruikelijke inspraak- en beroepsmogelijkheden open. Bovendien is in de praktijk gebruikelijk dat de betrokken bestuursorganen al in een eerder stadium de rechthebbenden consulteren.

Is het gebied eenmaal aangewezen dan kunnen de gedupeerden de schade ten gevolge van de opname op de legger (bijvoorbeeld waardevermindering van het onroerend goed) volgens artikel 7.11 Waterwet vergoed krijgen. Voor eventueel later optredende waterschade is in artikel 7.12 een vergoedingregime opgenomen.

Toekomstige implementatie EU-richtlijnen

De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed hebben begrepen dat de essentialia van nieuwe richtlijnen indien nodig hun plek zullen krijgen in de Waterwet en het Waterbesluit en hoe daarbij kan worden voorkomen dat er geen koppen op Brussel worden gezet zonder dat de Tweede en Eerste Kamer zich daarover hebben kunnen uitspreken.

Het is juist dat de Waterwet mede een kader beoogt te bieden voor de implementatie van een aantal recent vastgestelde Europese richtlijnen op het gebied van het waterbeheer (zoals de Richtlijn overstromingsrisico's en de Kaderrichtlijn mariene strategie). Net als de EG-Kaderrichtlijn water (KRW) kennen deze nieuwe richtlijnen bepalingen ten aanzien van het opstellen van plannen en programma's van maatregelen, en vertonen zij op diverse punten duidelijke raakvlakken met de KRW. Mede met het oog op die nieuwe richtlijnen is bij nota van wijziging het wetsvoorstel daarom nog wat aangescherpt, in die zin dat het planstelsel van hoofdstuk 4 van de Waterwet robuuster is gemaakt, waarbij voor een meer open, toekomstgerichte insteek is gekozen¹. De essentialia van het planstelsel

¹ Kamerstukken II 2007/2008, 30 818, nr. 7, blz. 19 ev.

zoals die voortvloeien uit de KRW en ook bijv. de Kaderrichtlijn mariene strategie zijn en blijven daarbij op wetsniveau geregeld. De bijzonderheden van de nieuwe richtlijnen zullen, evenals de bijzonderheden van de KRW, een plaats krijgen in het Waterbesluit. Het Waterbesluit wordt daarmee het kader voor alle ter uitvoering van het planstelsel benodigde bepalingen, en biedt tevens de nodige flexibiliteit voor de bijzonderheden van de verschillende Europese richtlijnen.

Daarbij zal onverminderd zorg worden gedragen voor een correcte implementatie van de betreffende Europese richtlijnen, waarbij vanzelfsprekend uitvoering wordt gegeven aan het uitgangspunt van het kabinetsbeleid om geen nationale koppen te introduceren.

Op dit punt verwijs ik ook naar de kabinetsreactie op de resultaten van de tweede inventarisatie «Nationale Koppen op Europese Regels». Daarin wordt aangegeven dat het kabinet blijvende aandacht zal houden voor (het voorkomen van) nationale koppen en bij de implementatie van een Europese richtlijn geen nationale koppen zal plaatsen tenzij het belang hiervan kan worden aangetoond¹. Het voornemen om verder te gaan dan de Europese minimumnorm zal dan expliciet worden gemotiveerd. In zijn algemeenheid geldt overigens dat de beide kamers der Staten-Generaal op verschillende wijzen worden betrokken bij de implementatie van richtlijnen.

Zo gaat een overzicht van fiches van nieuwe Europese richtlijnen periodiek naar de Kamer, opdat deze steeds actief kennis kan nemen van aankomende regelgeving uit Brussel.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

¹ Kamerstukken II 2007–2008, 29 515 en 29 826, nr. 222.