

Vergaderjaar 2022–2023

36 316

Wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 4 mei 2022 en het nader rapport d.d. 21 februari 2023, aangeboden aan de Koning door de minister van Infrastructuur en Waterstaat. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 februari 2022, no. 2022000312, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit), met memorie van toelichting.

De uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken heeft gegeven aan artikel 2.10 van de Waterwet, heeft het onmogelijk gemaakt om bepaalde waterkwaliteitsnormen te betrekken bij de beoordeling van een aanvraag om een watervergunning. Dit acht de regering onwenselijk. Het wetsvoorstel wijzigt daarom artikel 2.10 van de Waterwet zodat de bestaande praktijk kan worden voortgezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de wijziging ongelukkig is geformuleerd en door gebruik van het woord «mede» onbepaald is. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om artikel 2.10 van de Waterwet opnieuw vast te stellen en daarin tot uitdrukking te brengen dat een van de doelstellingen van de Waterwet – de bescherming en verbetering van de chemische en

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ecologische kwaliteit van watersystemen² – «mede» gericht is op het voldoen aan de milieukwaliteitseisen die op grond van de Wet milieubeheer ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld.³

Met de wijziging wordt hoofdzakelijk beoogd de gevolgen van een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak te «repareren».⁴ Als gevolg van die uitspraken kunnen aanvragen om watervergunning thans niet langer worden getoetst aan andere waterkwaliteitsnormen dan normen die krachtens de Wet milieubeheer als milieukwaliteitseisen zijn vastgesteld.

Artikel 2.10 Waterwet wordt gewijzigd omdat het onwenselijk is dat dit artikel een opdracht aan de wetgever tot normstelling behelst, om de inhoud en reikwijdte van het toetsingskader bij de beoordeling van vergunningaanvragen te verduidelijken en om te verduidelijken dat het kwaliteitsaspect van het nationale waterbeheer meeromvattend is dan alleen de krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen.⁵

Overigens doet het probleem zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer voor, aldus de toelichting.⁶ Dit wetsvoorstel voorziet daarmee in een oplossing voor een tijdelijk probleem.

2. Onduidelijk toetsingskader voor vergunningaanvragen

Allereerst merkt de Afdeling op dat de bepaling ongelukkig is geformuleerd. In de voorgestelde bepaling staat dat een doelstelling van de Waterwet – om de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen te beschermen en verbeteren – gericht is op het voldoen aan de krachtens de Wet milieubeheer te stellen milieukwaliteitseisen. Bedoeld wordt het omgekeerde: dat milieukwaliteitseisen, voor zover zij betrekking hebben op de waterkwaliteit, ook gericht zijn op het voldoen aan die doelstelling van de Waterwet.

Daarnaast is de voorgestelde bepaling onvoldoende afgebakend. Bepaald wordt dat de doelstelling van de Waterwet om de waterkwaliteit te beschermen «mede» is gericht op krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen. De term «mede» moet tot uitdrukking brengen dat ook andere normen relevant zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit en invulling kunnen geven aan die doelstelling. Welke andere waterkwaliteitsnormen dat zijn, wordt echter niet nader benoemd in het wetsvoorstel.

Bedoeld is buiten twijfel te stellen dat naast milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer ook nog andere waterkwaliteitsnormen deel kunnen uitmaken van het toetsingskader voor aanvragen om een watervergunning, dat primair wordt gevormd door de doelstellingen van de Waterwet. In de Waterwet is bepaald dat een aanvraag dient te worden geweigerd voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.⁷ In de praktijk worden deze weigeringsgronden zo toegepast dat onverenigbaarheid met waterkwaliteitsnormen in een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel leidt tot

² Artikel 2.1, eerste lid, onder b, Waterwet.

³ Artikel I.

⁴ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2932; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2931.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

⁷ Artikel 6.21 Waterwet.

onverenigbaarheid met een van de doelstellingen van de Waterwet, en daarmee tot weigering van de vergunning.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijziging in het midden laat welke andere normen dan de milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer relevant zijn voor de invulling van de waterkwaliteitsdoelstelling. Het artikel is daarmee, voor zover het gaat om de waterkwaliteit, onbepaald. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. Een nadere bepaling van de reikwijdte is daarom gewenst.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel te verduidelijken en de bepaling toereikend af te bakenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 februari 2022, no. 2022000312, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 mei 2022, no. W17.22.0020/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling advisering) heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

Aanleiding voor het wetsvoorstel was de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 9 december 2020 in een aantal uitspraken heeft gegeven aan artikel 2.10 van de Waterwet.⁸ Deze uitleg heeft het onmogelijk gemaakt om bepaalde waterkwaliteitsnormen te betrekken bij de beoordeling van een aanvraag om een watervergunning. Dit acht de regering onwenselijk. Het aan de Afdeling advisering gezonden wetsvoorstel wijzigt daarom artikel 2.10 van de Waterwet zodat de bestaande praktijk kan worden voortgezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de voorgestelde wijziging ongelukkig is geformuleerd en door gebruik van het woord «mede» in het geherformuleerde artikel 2.10 van de Waterwet te onbepaald is. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering is het wetsvoorstel aangepast. Artikel 2.10 van de Waterwet is, bij gebreke aan juridische betekenis, niet meer geherformuleerd, maar geheel geschrapt, zodat het niet langer tot misverstanden aanleiding kan geven. Ter toelichting wordt hierover het volgende opgemerkt.

In artikel 2.1 van de Waterwet worden de doelstellingen weergegeven waarop de toepassing van de wet is gericht. Daarin is bepaald dat de toepassing van deze wet is gericht op, onder meer (onderdeel b), de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De doorwerking van deze doelstelling naar de

⁸ ABRvS 9 december 2020, nr. 201810032/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2888), nr. 201810033/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2932) en nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931).

toepassing van de wet wordt verder verzekerd doordat in verschillende bepalingen van de wet naar artikel 2.1 wordt verwezen. Zo is in artikel 6.21 bepaald dat een watervergunning wordt geweigerd voor zover de verlening niet verenigbaar is met (onder meer) de doelstellingen genoemd in artikel 2.1. Dit betekent dat de aanvraag om een watervergunning moet worden getoetst op de gevolgen van de verlening daarvan voor de beoogde waterkwaliteit.

De doelstellingen van artikel 2.1 worden nader ingevuld door in de rest van hoofdstuk 2 van de Waterwet te verwijzen naar diverse normen die worden vastgesteld. Het huidige artikel 2.10 van de Waterwet beoogde naar de mening van de regering in dit licht zichtbaar te maken dat, ook al is in de Waterwet in beginsel een integrale regeling van alle aspecten van het waterbeheer opgenomen, toch een belangrijk aspect daarvan niet in deze wet, maar in de Wet milieubeheer is geregeld. Tijdens de totstandkoming van de Waterwet heeft de wetgever namelijk – bij de keuze tussen het integratiekader «waterbeheer» in de Waterwet enerzijds en het integratiekader «milieukwaliteitseisen» in hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer – besloten om de wettelijke eisen waaraan de kwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen in Nederland moet voldoen, krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer te laten stellen en niet in de Waterwet. Een belangrijke overweging hierbij was dat de Wet milieubeheer reeds een uitgewerkt kader voor het stellen van milieukwaliteitseisen omvatte en dat een dergelijk kader dan dus niet ook nog in de Waterwet hoefde te worden uitgewerkt. Juist omdat de Waterwet voor het overige een integrale wet is voor alle aspecten van het waterbeheer, beoogde artikel 2.10 van de Waterwet alleen maar te signaleren dat dit belangrijke aspect van het waterbeheer niet in de Waterwet zelf geregeld is, maar binnen dat andere integratiekader van milieukwaliteitseisen.

Opgemerkt moet worden dat deze milieukwaliteitseisen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer niet de enige eisen zijn die van belang zijn voor de waterkwaliteit. Zo wordt bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor lozingen op grond van de Waterwet rekening gehouden met beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van vele chemische stoffen in oppervlaktewater.⁹ Bovendien zijn er naast deze doelen voor de kwaliteit van watersystemen ook vele kwaliteitseisen gesteld aan bronnen die de waterkwaliteit (potentieel) bedreigen. Deze eisen volgen, op grond van artikel 6.6 van de Waterwet, onder meer uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast worden er bij vergunningverlening in het kader van de Waterwet ook beleidsregels gehanteerd in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die invulling geven aan het gebruik van toegekende wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is de Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (de voorganger van die beleidsregel stond centraal in de uitspraken van 9 december 2020). Hierin is een brongerichte eis

⁹ Het bevoegd gezag moet bij vergunningverlening op grond van artikel 6.2 van de Waterwet rekening houden met het Handboek Immissietoets, zulks op grond van artikel 6.26, eerste lid, onder a, van de Waterwet, in samenhang met artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht en de bijlage bij die regeling. In het Handboek Immissietoets wordt vervolgens verwezen niet alleen naar de op grond van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen voor water, maar ook naar beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van chemische stoffen in oppervlaktewater. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1067), overweging 5.3.

opgenomen voor de maximaal aanvaardbare vissterfte door waterkrachtcentrales.

Uit de uitspraken van 9 december 2020 blijkt echter dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een heel andere uitleg geeft aan artikel 2.10 van de Waterwet, waarmee deze bepaling veel meer betekenis krijgt dan de wetgever volgens de regering ooit heeft bedoeld. In de lezing van de Afdeling bestuursrechtspraak kunnen op grond van artikel 2.10 immers enkel krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde eisen voor de waterkwaliteit betrokken worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen op grond van de Waterwet. Dit is naar de mening van de regering een onbedoelde en onwenselijke uitleg van de Waterwet, die het gebruik van beleidsmatig vastgestelde en door het RIVM gepubliceerde waterkwaliteitsnormen en zelfs brongerichte eisen zoals de maximaal aanvaardbare vissterfte door waterkrachtcentrales, onmogelijk maakt en aldus afbreuk doet aan de effectieve bescherming van de waterkwaliteit die door het huidige, in het voorgaande weergegeven, gedifferentieerde stelsel van normstelling als geheel wordt geboden. De regering wenst dat huidige normstelsel met betrekking tot de waterkwaliteit dan ook voort te zetten.

Daarom heeft de regering gemeend met het wetsvoorstel de in het voorgaande weergegeven bedoeling van artikel 2.10 en het stelsel van normstelling als geheel te moeten verduidelijken. Uit het advies van de Afdeling advisering over het wetsvoorstel blijkt echter dat deze bedoeling van artikel 2.10 nog steeds niet duidelijk is overgekomen. De Afdeling advisering leest daarin namelijk bedoelingen die al dan niet goed zouden zijn geformuleerd, waarin de regering zich niet herkent.

Daarom heeft de regering besloten om het over een heel andere boeg te gooien. Zij doet geen nieuwe poging meer om artikel 2.10 van de Waterwet te verduidelijken maar schrapt het artikel nu helemaal. De hierboven genoemde beoogde signaleringsfunctie van de bepaling is niet meer nodig omdat de Nederlandse waterbeheerders zich inmiddels zeer bewust zijn van het feit dat het integrale waterbeheer nadrukkelijk ook het waterkwaliteitsbeheer omvat en dat de doelstelling, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Waterwet in ieder geval de verwezenlijking van de milieukwaliteitseisen voor water omvat, die ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld krachtens de Wet milieubeheer. Artikel 2.10 van de Waterwet had verder geen noodzakelijke juridische betekenis, nu daarnaar in geen enkele andere bepaling van de Waterwet wordt verwezen, zodat het geen gevolgen heeft wanneer het artikel wordt geschrapt.

De milieukwaliteitseisen die op grond van artikel 5.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009), geven uitdrukking aan de noodzakelijk te bereiken en in stand te houden kwaliteit van watersystemen. Hetzelfde geldt voor de in dat besluit vastgelegde invulling van het achteruitgangverbod van artikel 5.2b, vierde lid, van de Wet milieubeheer, voor de op grond van het Bkmw 2009 in de waterplannen opgenomen doelstelling van een goed ecologisch potentieel en voor de uitzonderingsmogelijkheden die het Bkmw 2009 overeenkomstig de kaderrichtlijn water biedt. Daarmee is duidelijk waarop de doelstelling van artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Waterwet in ieder geval gericht is en daarmee werkt dit door naar de verdere toepassing van de Waterwet, waaronder de op grond van artikel 6.21 van die wet verplichte toets van aanvragen om een watervergunning (zie ook *Stb.* 2018, 292, p. 472). Dit is – gezien het arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2015

(ECLI:EU:C:2015:433) – ook nodig om aan de kaderrichtlijn water te voldoen.

Ik verzoek U het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers