

Vergaderjaar 1994±1995

23 925

Wijziging van enkele bepalingen van de Wet op de waterhuishouding betreffende het vergunningstelsel en het regime voor buitengewone omstandigheden (vergunningplicht voor lozingen in verband met ontwatering)

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 30 november 1994

De vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen over haar bevindingen.

Onder voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen tijdig zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het wetsvoorstel voldoende voorbereid.

HOOFDSTUK I

Inleiding

Met belangstelling en waardering hebben de leden van de PvdA-fractie kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel en de toelichtende memorie van toelichting. Deze leden menen, dat effectieve bestrijding van de voortschrijdende verdroging alsmede het realiseren van de beleidsdoelstelling om de omvang van het areaal verdroogde bodem in 2000 met tenminste 25% te hebben teruggedrongen ten opzichte van 1985 onder meer vereisen, dat het wettelijk instrumentarium waar nodig aangepast dient te worden. Het voorstel van de regering voorziet in een dergelijke aanpassing.

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich met het wetsvoorstel verenigen. Zij hebben evenwel de behoefte om de regering nog enkele vragen te stellen.

De leden van de fractie van D66 hebben met belangstelling kennis genomen van het voorstel tot wijziging van enkele bepalingen van de Wet op de waterhuishouding en de bijbehorende memorie van toelichting van 6 oktober 1994. De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op het vergunningstelsel en het regime voor buitengewone omstandigheden.

De leden van de D66-fractie merken op dat het huidige vergunningstelsel van toepassing is op drainages die de peilregeling of waterbeweging beïnvloeden. Het voorliggende wetsvoorstel bevat een toekomstige vergunningplicht voor lozingen die verband houden met drainage in verdrogingsgevoelige gebieden die een nadelige invloed op

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), ondervoorzitter, Van den Berg (SGP), Lilipaly (PvdA), Biesheuvel (CDA), voorzitter, Reitsma (CDA), Brinkman (CDA), Versnel-Schmitz (D66), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Van Rooy (CDA), Poppe (SP), Van 't Riet (D66), Duivesteyn (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), Roethof (D66), M. Vos (GroenLinks), Verkerk (AOV), Van Zijlen (PvdA), Van Waning (D66), Keur (VVD), Hofstra (VVD).

Plv. leden: Blauw (VVD), Schutte (GPV), Van Gelder (PvdA), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Dankers (CDA), Van der Linden (CDA), vacature (D66), Zijlstra (PvdA), Terpstra (CDA), Huys (PvdA), Korthals (VVD), Esselink (CDA), vacature (CD), Hillen (CDA), H. Vos (PvdA), Remkes (VVD), Leerkes (Unie 55+), Witteveen-Hevinga (PvdA), Augusteyn-Esser (D66), Rosenmüller (GroenLinks), Aiking-van Wageningen (AOV), Van Zijl (PvdA), Hoekema (D66), Klein Molekamp (VVD), Te Veldhuis (VVD).

de grondwaterstand kunnen hebben. De drainages zorgen ervoor dat als overtollig beschouwd water wordt afgevoerd naar oppervlaktewateren. Deze vorm van waterafvoer kan leiden tot een verlaging van de grondwaterstand hetgeen verdroging tot gevolg kan hebben. Door verdroging wordt de natuur in bepaalde gebieden op onaanvaardbare wijze aangetast. Recente gegevens spreken van ruim 500 000 hectare bos, natuurgebied en landbouwgrond met ecologische waarden dat onder verdroging te lijden heeft. Vanwege de cumulatieve effecten is ook regulering van individuele drainages c.q. kleinere lozingen gewenst. Het voorstel ten aanzien van het vergunningstelsel wordt ontleend aan de Evaluatienota Water (ENW, 21 250 nrs. 27±28, 1993/94) en is bedoeld als instrument voor de verdrogingsbestrijding.

De leden van de D66-fractie achten een verruiming van het regime voor buitengewone omstandigheden wenselijk omdat daardoor tijdens bijvoorbeeld langdurige droge perioden directer c.q. efficiënter gehandeld kan worden. De afgelopen zomer was er sprake van een zeer langdurige droge periode waarbij, vanwege het huidige regime, volgens informatie van de Unie van waterschappen, beregeningsverboden tot twaalf maal toe verlengd moesten worden. Het regime voor buitengewone omstandigheden is ook van toepassing in periodes van overvloed aan water, bij een aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit van het water of bij het in ongerede raken van waterhuishoudkundige werken. Een verruiming van het regime leidt tevens tot een vermindering van de bestuurslast.

Ter verduidelijking wordt in de memorie van toelichting bevestigd dat het bij de wijzigingsvoorstellen gaat om nieuwe instrumenten die reeds bestaand beleid beter kunnen uitvoeren. Over het algemeen waarderen de leden van de D66-fractie (in navolging van het advies van de Raad van State) de wijzigingsvoorstellen als positief. Enkele van de in de memorie van toelichting genoemde aandachtspunten zullen nog verder aan de orde komen.

De leden van de D66-fractie verzoeken om een spoedige afronding van dit wetsvoorstel zodat de gewijzigde wet in werking treed voor de zomer van 1995. Ziet de regering een mogelijkheid om aan het gestelde verzoek te voldoen?

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling en goeddeels met instemming van het wetsvoorstel kennis genomen. Zij delen de opvatting van de regering dat het met het oog op de gewenste intensivering van de aanpak van het verdrogingsprobleem ongewenst zou zijn, wanneer over de reikwijdte van het in te zetten instrumentarium onduidelijkheid zou bestaan. Zij achten het dan ook juist, dat vooruitlopend op de resultaten van de evaluatie van de Wet op de waterhuishouding thans reeds op dit punt aanpassing van de wet plaats vindt. Wel onderstreept naar de mening van deze leden het voorliggende wetsvoorstel de noodzaak van een spoedige voortgang van de bezinning op de uitbouw van de Wet op de waterhuishouding tot een integrale waterbeheerswet. Het onderwerp van dit wetsvoorstel ligt naar hun oordeel immers op het grensvlak tussen het kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater en het grondwaterbeheer.

HOOFDSTUK II

Aanpassing vergunningstelsel

De leden van de PvdA-fractie hebben geconstateerd, dat het aan banden leggen van ontwatering door middel van drainages met dit wetsvoorstel wordt bevorderd door uitbreiding van de aanwijzing van vergunningsplichtige gevallen. De uitbreiding van de opsomming genoemd in artikel 24, tweede lid, aangaande lozingen of onttrekkingen van waterhoeveelheden die individueel dan wel cumulatief nadelige invloed kunnen hebben op de grondwaterstand wordt door deze leden ondersteund.

Ter zake van de bepaling omtrent de vergunningvoorschriften leggen de leden van de PvdA-fractie aan de regering de volgende vragen voor.

In de huidige tekst van artikel 24, vijfde lid, is het aan vergunningen verbinden van voorschriften ter bescherming van het waterhuishoudelijk belang, voor zover het bij of krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewater of de Grondwaterwet bepaalde daarin niet reeds voorziet, een discretionaire bevoegdheid van de kwantiteitsbeheerder van het desbetreffende oppervlaktewater. Mede gelet op de sterk toenemende verdroging en het belang van bestrijding vragen de leden van de PvdA-fractie de regering of zij het wenselijk acht, dat de beoordeling of er sprake is van de noodzaak om het belang van de waterhuishouding te beschermen van geval tot geval aan de kwantiteitsbeheerder wordt overgelaten. Is de regering niet van mening, dat die noodzaak zich per definitie voordoet in vergunningsplichtige gevallen? Zou dat niet betekenen, dat de kwantiteitsbeheerder gehouden is om daarmee bij het verlenen van vergunningen ten alle tijde rekening te houden door aan de vergunning voorschriften te verbinden ter bescherming van het waterhuishoudelijk belang, uiteraard voor zover de eerder genoemde wetten daarin niet reeds voorzien?

De leden van de D66-fractie merkten op dat ernstige schade die door middel van ontwatering kan worden toegebracht aan de natuur dient te worden tegengegaan met specifiek gerichte maatregelen. De verdroging die vaak het gevolg is van ontwatering wordt in toenemende mate veroorzaakt door onttrekking van water afkomstig van de landbouwgronden en het stedelijk gebied. Het gaat hierbij meestal om relatief kleine lozingen die echter cumulatief een groot effect kunnen hebben.

De leden van de D66-fractie ondersteunen een aanscherping van de maatregelen waardoor de duidelijkheid van de toepasbaarheid van het vergunningstelsel van de Wet op de waterhuishouding zal worden vergroot. In de memorie van toelichting wordt uitgelegd dat bij de uitvoering van provinciale plannen voor de waterhuishouding de provincie zal maken van de verruimde bevoegdheid. Verder valt te verwachten dat in deze plannen de gewenste grondwaterstanden (in overleg met de betrokken waterschappen) worden vermeld die van belang zijn voor gebieden met een natuurfunctie. Aan een gevoeligheid voor verdroging. Dit geldt tevens voor hydrologische zones die gevoelig zijn voor de gevolgen van het grondwaterbeheer.

Om de doelstelling van het verdrogingsbeleid te realiseren (ENW, 25% reductie van het verdroogd areaal in 2000 ten opzichte van \pm vergelijkend \pm 1985) is het van groot belang dat de provinciale plannen ten aanzien van de verdrogingsproblematiek voldoende worden onderkend. Dit blijkt volgens de voortgangsrapportage Integraal Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden 1994 evenwel niet altijd het geval zal te zijn. Kan de regering aangeven hoe de stand van zaken is ten aanzien van het in de derde Nota Waterhuishouding gestelde, om een schema voor de

aanpak van het verdrogingsprobleem op te nemen in de provinciale waterhuishoudingsplannen? De meeste provinciale plannen zijn inmiddels vastgesteld. Geldt voor de overige provincies waar dit niet het geval is dat ze voor de gestelde limiet van eind 1994 hun plannen vastgesteld zullen hebben? Welke provincies hebben tot nu toe nog geen schema vastgesteld en om welke reden?

De leden van de D66-fractie merken op dat de memorie van toelichting de verwachting uitspreekt dat de verruimde aanwijzingsbevoegdheid van de provincies vooral gebruikt zal worden voor «het aanpakken van lozingen vanuit nieuw aan te leggen drainagestelsels, dan wel uitbreidingen van bestaande stelsels». Voor reeds bestaande stelsels zullen vergunningen veelal c.q. meestal niet geweigerd worden. De mogelijkheid tot weigering bestaat wel maar zal wellicht slechts worden beperkt tot zeer verdrogingsgevoelige gebieden. Indien echter door de bestaande drainagestelsels cumulatief het huidige lozingsniveau wordt gehandhaafd, leidt dit toch niet tot een effectieve vermindering van het verdrogingsprobleem? Welke duurzame oplossingen zijn hier mogelijk?

De leden van de D66-fractie opperen dat er situaties zijn waarin een vergunningplicht onder verschillende wettelijke regelingen kan vallen zoals bijvoorbeeld bij de aanleg van een drainagesysteem dat (ook) onder een vergunningplicht ingevolge de Natuurbeschermingswet valt. Welke instrumenten staan de regering ten dienste om in relatie met andere vergunningstelsels te voorkomen dat bij een samenloop van bepaalde gebieden de betrokken bestuursorganen niet tot procedurele afstemming van maatregelen komen?

De leden van de SGP-fractie hebben begrip voor de terzake door de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving gemaakte opmerkingen. In dit verband vragen zij of ook overwogen is, een oplossing voor de gerezen onduidelijkheid te vinden door wijziging van de Grondwaterwet. Zij refereren hier aan de mededeling in de Evaluatienota Water (blz. 106), dat wordt bestudeerd, of verticale drainage vergunningplichtig is ingevolge de Grondwaterwet.

Tot welk resultaat heeft dit onderzoek geleid, zo vragen zij. Overigens onderschrijven de leden van de SGP-fractie de gedane keuze om deze problematiek op te lossen via aanpassing van de Wet op de waterhuishouding, mede gelet op de breedte van het afwegingskader, zoals reeds vervat in artikel 24, lid 5. Wel vragen zij, of de regering de zojuist gemaakte opmerking over de voortgang van de bezinning op de integrale waterbeheerswetgeving onderschrijft en welke voortgang terzake wordt gemaakt.

Voorts betekent deze ontwikkeling naar de mening van de leden van de SGP-fractie, dat de waterkwantiteitsbeheerders steeds nauwer betrokken zullen raken bij het beheer van het (ondiepe) grondwater. Uit een oogpunt van integraal waterbeheer beoordelen zij deze ontwikkeling op zichzelf positief. Deelt de regering deze waarneming en wat betekent dit naar het oordeel van de regering voor de taken en bevoegdheden van de waterschappen op dit terrein? In dit verband wezen zij ook op de suggestie dat de grondwaterstanden worden vastgesteld door de kwantiteitsbeheerder in de beheersplannen. Zij achten dit een waardevolle gedachte, maar vragen ook op dit punt of hier dan niet eveneens sprake zou zijn van een uitbreiding van de reikwijdte van het kwantiteitsbeheer van het oppervlaktewater richting grondwaterbeheer. In dit licht vragen zij of de regering inzicht heeft, of en in hoeverre de provincies gebruik maken van de in artikel 107 van de Provinciewet vervatte mogelijkheid tot «doordecentralisatie» van taken op het gebied van het grondwaterbeheer aan water-

schappen. Acht de regering het wenselijk, dat de provincies van deze gelegenheid op ruime schaal gebruik maken, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie constateren, dat de wetswijziging in het bijzonder gericht is op de problematiek van verdroging met het oog op de belangen van natuur en landschap. Maatregelen in dit opzicht zullen echter vrijwel steeds ook invloed hebben op de agrarische bedrijfsvoering. Zij vragen derhalve of en in hoeverre bij toepassing van het instrumentarium, ook met de agrarische functies van het desbetreffende gebied rekening zal worden gehouden.

De leden van de SGP-fractie zijn voorts met de regering van oordeel, dat een gefaseerde en gebiedsgerichte toepassing van de aanwijzingsbevoegdheid door de provinciale besturen wenselijk is. Doet zich dan echter toch niet het probleem voor dat in gebieden, waar nieuwe drainages niet meer toegestaan kunnen worden, ook de bestaande drainages na aanwijzing vergunningplichtig worden?

De gedachte van een vergunningverlening van rechtswege, zoals voorgesteld door het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden, zou voor die situatie toch goede diensten kunnen bewijzen, zo veronderstelden deze leden. Graag ontvangen zij hierop een reactie.

De leden van de SGP-fractie delen de opvatting van de regering, dat doublures in het vergunningstelsel zo veel mogelijk moeten worden vermeden. Ook zij achten het instrumentarium van de waterhuishouding het aangewezen kader in dit opzicht.

Aanlegvergunningstelsels voor drainage zouden dus niet als instrument in de bestrijding van de verdroging dienen te worden aangewend. Echter, zo veronderstellen deze leden, zullen in tal van soms recente bestemmingsplannen wel dergelijke vergunningstelsels zijn verankerd. Hoe kunnen in deze situaties doublures in vergunningstelsels worden tegengegaan, zo vragen deze leden.

HOOFDSTUK 4. BESTUURS- EN EXTERNE LASTEN, HANDHAAFBAARHEID

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering op wat voor wijze eventuele onduidelijkheden over wie nu schadeplichtig is, oplosbaar zijn.

De leden van de SGP-fractie wensen voorts nog een vraag te stellen over de vergoeding van eventuele schade als gevolg van de toepassing van het instrumentarium met betrekking tot de verdrogingsbestrijding. Het is deze leden niet helder, waar de primaire verantwoordelijkheid terzake ligt; bij de waterkwantiteitsbeheerder in verband met de vergunningverlening, bij de provincie in verband met het grondwaterbeheer en de planvorming of in voorkomend geval bij de gemeente in verband met eventuele bestemmingsplanbepalingen. Zij ontvangen op dit punt graag meer duidelijkheid.

De leden van de SGP-fractie zijn het met de regering eens, dat een aanpassing van het regime voor buitengewone omstandigheden met betrekking tot de maximum werkingsduur van de bijzondere maatregelen op grond van de artikelen 34 tot en met 38 van de Wet op de waterhuishouding wenselijk is. De termijn van 5 dagen achten ook zij te belemmerend. Zij vragen of het niet wenselijk is een maximum termijn te blijven stellen. Het gaat immers om ingrijpende bevoegdheden, die het bestaande regiem doorkruisen. Zij verzoeken de regering derhalve nader te willen ingaan op de mogelijkheid om een \pm zij het hogere \pm maximum-

grens te stellen. Wat was de gemiddelde termijn, gedurende welke in de achterliggende jaren dergelijke bijzondere bevoegdheden golden? Gaarne ontvangen zij hierover nadere informatie.

HOOFDSTUK 5. OVERLEG EN ADVIES

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het wetsvoorstel is voorbereid in overleg met het IPO en de Unie van Waterschappen. De Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving en het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden hebben advies uitgebracht over een voorontwerp voor een wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering waarom zij het Landbouwschap niet heeft betrokken in de voorbereidende werkzaamheden ten aanzien van dit wetsvoorstel.

De voorzitter van de commissie,
Biesheuvel

De griffier van de commissie,
Tielens-Tripels