

Vergaderjaar 2001–2002

28 475

Wijziging van enige bepalingen van de Wet op de waterhuishouding ten behoeve van de introductie van algemene regels in het kader van het aterkwantiteitsbeheer en enkele andere onderwerpen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

1a. Onderwerpen van het wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel omvat drie onderwerpen.

Het eerste onderwerp betreft de opname in de Wet op de waterhuishouding (hierna te noemen: Wwh) van het instrument algemene regels in het kader van het waterkwantiteitsbeheer en het bieden van een keuze aan de waterkwantiteitsbeheerder bepaalde handelingen te reguleren door middel van de vergunningplicht of door middel van algemene regels.

Het tweede onderwerp betreft de bevoegdheid van de waterkwantiteitsbeheerder registratieplichtige gevallen aan te wijzen.

Het derde onderwerp betreft het laten vervallen van de mogelijkheid voor belanghebbenden om bij gedeputeerde staten administratief beroep in te stellen tegen besluiten terzake van een vergunning op grond van de Wwh.

1b. Modernisering waterstaatswetgeving

De Raad van State heeft op 15 februari 2002 over het wetsvoorstel met memorie van toelichting geadviseerd. De Raad onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar vraagt zich af of met de aanpassing en modernisering van de waterstaatswetgeving de goede weg is ingeslagen. Door stapsgewijze aanpassingen zou de waterstaatswetgeving aan consistentie en overzichtelijkheid kunnen inboeten. Daarbij denkt de Raad onder andere aan de eveneens nog tot stand te komen wetgeving ter implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), hierna te noemen: de kaderrichtlijn water.

De wens te bezien of een integratie van de waterwetgeving noodzakelijk is, is in het parlement reeds meerdere keren aan de orde geweest. Laatst-

lijk is daarop ingegaan in de nota naar aanleiding van het verslag inzake het wetsvoorstel Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken (Kamerstukken II 2001/2002, 27 922, nr. 5, blz. 3–4). Het daarin reeds aangekondigde advies van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving omtrent de wenselijkheid van een meer integrale waterwetgeving is op 7 mei 2002 uitgebracht en zal binnenkort aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal worden aangeboden. In het advies is naast het nauwe verband tussen de waterwetgeving en het waterbeleid uitdrukkelijk aandacht besteed aan de samenhang, transparantie en consistentie van de waterwetgeving. Het is echter aan de volgende bewindspersoon op het terrein van het waterbeleid om inhoudelijke conclusies aan het advies te verbinden. Indien het volgende kabinet besluit tot gehele of gedeeltelijke stroomlijning van de waterwetgeving zal het project ter realisering daarvan enige jaren in beslag nemen, hoe voortvarend het project ook wordt uitgevoerd. Het is ongewenst met nuttige aanpassingen van de waterwetgeving als het onderhavige wetsvoorstel – dat eveneens stroomlijning en vereenvoudiging beoogt – op de afronding van een dergelijk project te wachten. De implementatie van de kaderrichtlijn water noopt eveneens tot aanpassing van onder andere de Wwh. Het algemene kabinetsbeleid bij de uitvoering van EG-richtlijnen vergt echter een strikte implementatie, dat wil zeggen dat de wettelijke maatregelen zich beperken tot hetgeen volgens het EG-recht verplicht is en niet dienen als voertuig voor nationaal beleid. Voor de strikte implementatie van de kaderrichtlijn water is derhalve een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding dat nog deze zomer aan de ministerraad zal worden voorgelegd.

1c. Huidige situatie

In de huidige situatie wordt, op grond van artikel 24 Wwh, door provinciale staten bepaald welke specifieke handelingen in regionale wateren vergunningplichtig zijn in het kader van het waterkwantiteitsbeheer. Waterkwantiteitsbeheer kan worden omschreven als «het beheer van het oppervlaktewater naar hoeveelheid». Vergunningen voor het lozen in en het onttrekken van water aan oppervlaktewater, het afvoeren van water naar of aanvoeren van water uit oppervlaktewater, worden door de waterschappen in hun hoedanigheid van waterkwantiteitsbeheerder verleend. In de desbetreffende provinciale verordeningen wordt het waterschap vaak de bevoegdheid toegekend de vergunningplicht uit te breiden. Het waterschap is in de Wwh echter niet de bevoegdheid toegekend in plaats van de vergunningplicht algemene regels te stellen.

In de huidige situatie wordt eveneens door provinciale staten, op grond van artikel 13 Wwh, bepaald welke specifieke handelingen in regionale wateren registratieplichtig zijn. Dit betreft de verplichting voor degene die de handeling met betrekking tot oppervlaktewater waarover hij niet het beheer voert verricht, van het melden van de wijze van lozing, onttrekking, aanvoer of afvoer en – eventueel – het meten van de hoeveelheid daarvan, het houden van aantekening daarvan en het doen van opgave van de verkregen gegevens. Ook ten aanzien van deze verplichting bestaat voor de provincies de mogelijkheid in hun verordeningen te bepalen dat de waterkwantiteitsbeheerder bevoegd is de aanwijzing uit te breiden.

Ingevolge het huidige artikel 44 Wwh kunnen belanghebbenden tegen een beschikking van een waterschap terzake van een vergunning als bedoeld in artikel 24 of de aanvraag daarvan, administratief beroep instellen bij gedeputeerde staten. Tegen het besluit van gedeputeerde staten staat vervolgens beroep open op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Het eerste en het derde onderwerp komen voort uit een door de Vakgroep Agrarisch recht van de Landbouwuniversiteit Wageningen verrichte evaluatie van het instrumentarium van de Wet op de waterhuishouding, welke in 1995 heeft geresulteerd in het rapport «Een brede kijk op waterbeheer».¹ Het tweede onderwerp is een logisch gevolg van de conclusies die in dat rapport ten aanzien van vergunningen zijn getrokken. Het rapport is bij brief van 22 februari 1996 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. Op 5 juni 1996 heeft de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving een advies over het rapport uitgebracht. Dit advies is bij brief van 11 juli 1997 van de Minister van Verkeer en Waterstaat eveneens aan de voorzitter van de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangeboden. In deze brief is kort aangegeven op welke wijze de aanbevelingen uit het rapport worden uitgewerkt. Tevens is geconstateerd dat aan enkele aanbevelingen geen behoefte bestaat dan wel dat voor opvolging ervan geen wetswijziging noodzakelijk is.

In het vervolg van deze toelichting zal op de aanbevelingen uit het rapport die aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggen nader worden ingegaan. Het opvolgen van enkele aanbevelingen uit het rapport door middel van dit wetsvoorstel zal ertoe leiden dat met betrekking tot regionale wateren niet langer door provinciale staten wordt bepaald welke handelingen registratie- of vergunningplichtig zijn, maar dat deze bevoegdheid bij de waterkwantiteitsbeheerder zelf, het waterschap, komt te liggen. Daarnaast wordt de waterkwantiteitsbeheerder de bevoegdheid toegekend in het belang van de waterhuishouding algemene regels te stellen ten aanzien van het lozen van water in, het onttrekken van water uit, het afvoeren van water naar of het aanvoeren van water uit oppervlaktewateren waarover hij het beheer voert. Hierdoor komt de keuze betreffende het meest toegesneden instrument voor de beheersing van bepaalde handelingen bij de waterkwantiteitsbeheerder te liggen.

Door het laten vervallen van het administratief beroep op gedeputeerde staten ten aanzien van besluiten omtrent door waterschappen te verlenen Wwh-vergunningen wordt daarop de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.

2. Vergunning, registratieplicht of algemene regel

In het rapport van de Landbouwuniversiteit Wageningen wordt uiteengezet dat er verschillende situaties bestaan die zich beter lenen voor het instrument algemene regel dan voor het vergunninginstrument. Zij komt dan ook tot de aanbeveling voor de waterkwantiteitsbeheerder de mogelijkheid te creëren voor bepaalde categorieën van handelingen algemene regels uit te vaardigen. De vergunningplicht kan dan voor die categorieën van handelingen vervallen en desgewenst worden vervangen door een meldingsplicht. Daarnaast wordt aanbevolen de mogelijkheid op te nemen dat de waterkwantiteitsbeheerder bepaalde handelingen, al dan niet gekoppeld aan bepaalde gebieden, absoluut kan verbieden. Ook de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving komt tot het oordeel dat het instrument algemene regels voor de waterkwantiteitsbeheerder gewenst zou zijn. Zij is echter geen voorstandster van het opnemen van de mogelijkheid tot het instellen van absolute verboden.

¹ Een brede kijk op waterbeheer: een juridisch-bestuurlijke evaluatie van het instrumentarium van de Wet op de waterhuishouding met bijlage: Gebiedsstudies. Landbouwuniversiteit Wageningen, Vakgroep Agrarisch recht, april 1995.

De hierna te bespreken handelingen geven aan waarom voor bepaalde handelingen het instrument algemene regels te prefereren is boven het vergunninginstrument en derhalve met dit wetsvoorstel aan de eerste aanbeveling gevolg wordt gegeven. Daarbij wordt bepaald dat de alge-

mene regels geen betrekking kunnen hebben op handelingen waarvoor een vergunning is vereist. De regels zijn bedoeld voor die situaties waarin daarmee alle aspecten van een bepaalde handeling kunnen worden geregeld en er daarnaast geen behoefte bestaat aan een individuele belangenafweging met aan een vergunning verbonden voorschriften. Hiermee wordt tevens het algemeen beleid van het kabinet inzake vergunningen gevolgd dat is verwoord in de brief van de Minister van Justitie van 16 juli 1997 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1996/1997, 24 656, nr. 5).

De volgende voorbeelden betreffen handelingen die in de huidige situatie in het algemeen door middel van het instrument vergunning worden gereguleerd.

De aanleg van drainages in droogtegevoelige gebieden.

Voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid zijn lozingen vanuit drainages op dit moment over het algemeen als vergunningplichtig aangezien. Dit betekent dat ten aanzien van iedere aanvraag voor een vergunning een individuele belangenafweging moet plaatsvinden. Bij dit soort kleine lozingen gaat het er echter meestal om de cumulatieve effecten van alle dergelijke lozingen in een bepaald gebied te beheersen. De kwantiteitsbeheerder is tot dit laatste beter in staat indien hij over de mogelijkheid beschikt ten aanzien van verschillende categorieën drainages algemene regels te stellen die alle van belang zijnde aspecten daarvan beslaan. Daarmee vervalt de behoefte elke lozing vanuit een drainage individueel te beoordelen en daarmee de behoefte een vergunning met daaraan verbonden voorschriften af te geven.

Een andere handeling die in droogtegevoelige gebieden tot onaanvaardbare consequenties kan leiden is het beregenen van gronden en gewassen in tijden van aanhoudende droogte. In een aantal gevallen is met deze situatie in de onttrekkingsvergunningen rekening gehouden en kan de beheerder op grond daarvan een verbod tot onttrekking instellen. De objectieve criteria op basis waarvan de onttrekking gestaakt moet worden dienen dan wel in de vergunning te zijn opgenomen met het oog op een effectieve (snelle) instelling van het verbod. Een groot aantal beheerders echter baseert een beregeningsverbod in tijden van droogte op de regeling voor buitengewone omstandigheden opgenomen in de artikelen 37 en 38 Wwh. Op basis daarvan is de beheerder bevoegd in – onder andere – situaties van grote schaarste aan oppervlaktewater algemene regels uit te vaardigen waarbij kan worden afgeweken van verleende vergunningen. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat bij dit criterium en de overige in artikel 37 genoemde criteria wordt gedoeld op niet voorziene situaties waarin snel en doeltreffend bijzondere beheersmaatregelen getroffen moeten worden om nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken (Kamerstukken II 1987/1988, 17 367, nr. 10). De situatie van waterschaarste waarvoor jaarlijks, veelal meerdere keren per jaar, beregeningsverboden worden uitgevaardigd is langzamerhand niet langer als een dergelijke buitengewone omstandigheid aan te merken.

In het wetsvoorstel Modernisering waterstaatswetgeving betreffende gevaar voor waterstaatswerken (Kamerstukken II 2000/2001, 27 922) wordt voorgesteld in de Waterstaatswet 1900 een algemene bevoegdheid op te nemen voor de beheerder van een waterstaatswerk, waaronder begrepen oppervlaktewateren, in geval van buitengewone omstandigheden alle maatregelen te treffen die hij ter bescherming van de waterstaatswerken noodzakelijk acht. Beregeningsverboden zullen niet op grond van die bevoegdheid kunnen worden uitgevaardigd omdat daarbij niet van een buitengewone omstandigheid kan worden gesproken. Bij de inwerkingtreding van de modernisering van de waterstaatswetgeving betreffende

gevaar voor waterstaatswerken zal de regeling voor buitengewone omstandigheden in onder andere de artikelen 37 en 38 Wwh komen te vervallen; derhalve zal in een nieuwe grondslag voor het uitvaardigen van tijdelijke beregeningsverboden moeten worden voorzien. Met het opnemen van de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels voor onttrekkingen wordt in de lacune voorzien.

Eveneens bestaat behoefte aan de mogelijkheid tot het stellen van regels voor handelingen die uit het oogpunt van waterkwantiteit niet altijd bezwaarlijk zijn maar die gevolgen kunnen hebben voor de waterkwaliteit. Een voorbeeld van een dergelijke handeling die bijvoorbeeld de zuurstofhuishouding nadelig kan beïnvloeden, is het onttrekken van water uit ondiep oppervlaktewater. Ook onttrekkingen van grote hoeveelheden water ten behoeve van koeling van installaties kunnen hier genoemd worden.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna te noemen: Wvo) ziet slechts op lozingen en biedt derhalve geen instrument tot regulering van dergelijke onttrekkingen. Wanneer een dergelijke onttrekking de in de Uitvoeringsregeling waterhuishouding en de provinciale verordeningen aangewezen drempels voor de vergunningplicht overschrijdt kunnen op grond van het huidige vijfde lid van artikel 24 Wwh aan de voor de onttrekking af te geven Wwh-vergunning voorschriften worden verbonden ter bescherming van het belang van de waterhuishouding voor zover het bij of krachtens de Wvo of de Grondwaterwet bepaalde daarin niet voorziet. Waar nodig worden dergelijke onttrekkingen derhalve door middel van vergunningen op grond van de Wwh gereguleerd. Ook ten aanzien van deze vergunningaanvragen dient steeds een individuele belangenafweging plaats te vinden, terwijl de beheerder vaak op voorhand weet dat hij een dergelijke aanvraag zal afwijzen. Ook hier kunnen algemene regels, in de vorm van een verbod, uitkomst bieden.

Zoals uit de gegeven voorbeelden blijkt bestaat er niet alleen behoefte aan het kunnen beperken van bepaalde handelingen maar eveneens aan het kunnen instellen van bepaalde verboden.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt hieraan gevolg gegeven door in de Wwh een nieuw artikel 33a (Hoofdstuk III) in te voegen waarin de waterkwantiteitsbeheerder de bevoegdheid wordt toegekend in het belang van de waterhuishouding algemene regels te stellen ten aanzien van het lozen van water in, het onttrekken van water uit, het afvoeren van water naar of het aanvoeren van water uit oppervlaktewateren waarover hij het beheer voert. De regels kunnen een verbod of een beperking inhouden.

In het verlengde hiervan hebben de provincies overwogen dat aan de waterschappen kan worden overgelaten te bepalen in welke gevallen een vergunningplicht dan wel algemene regels worden ingesteld. Hiertoe wordt in dit wetsvoorstel de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen door provinciale staten vervangen door een aanwijzing door de waterschappen.

Het ligt in de rede het instrument registratie dat een minder zwaar beheersinstrument is dan de vergunning, eveneens alleen in die gevallen toe te passen waarin dat door het waterschap als het juiste instrument wordt gezien. Daarvoor pleit ook, dat toepassing van de registratieplicht in de praktijk moet kunnen worden gecombineerd met (inhoudelijke) algemene regels voor de registratieplichtige handelingen. Derhalve wordt de aanwijzing van registratieplichtige gevallen door provinciale staten in artikel 13 vervangen door een aanwijzing door de kwantiteitsbeheerder, in casu het waterschap. Door de waterschappen zelf een afweging te laten maken tussen de toepassing van de registratieplicht, de vergunningplicht en het stellen van algemene regels, wordt hen de mogelijkheid geboden op adequate wijze het lozen, onttrekken, aan- en afvoeren van water te reguleren.

In beide gevallen, zowel voor de aanwijzing van de registratie- en vergunningplichtige gevallen als voor de regulering door middel van algemene regels, dient de beheerder uiteraard rekening te houden met zijn eigen beheersplan dat ingevolge artikel 9 Wwh dient aan te sluiten bij het provinciale waterhuishoudingsplan. Aldus bestaat voor belanghebbenden enig zicht op welke handelingen (op welke wijze) gereguleerd worden en wordt de continuïteit van beleid gewaarborgd.

De kaderrichtlijn water vereist voor onttrekking en opstuwing van zoet oppervlaktewater een vergunning. Onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de (ecologische of chemische) watertoestand kunnen van het vergunningvereiste worden vrijgesteld. De watertoestand wordt voornamelijk bepaald door kwaliteitsaspecten, maar ook de stromingskwantiteit en de stroomsnelheid spelen daarbij een rol. Artikel 24, tweede lid, Wwh, bepaalt dat alleen die lozingen of onttrekkingen als vergunningplichtig kunnen worden aangewezen die, zelfstandig of in samenhang met andere lozingen of onttrekkingen, van invloed zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging, dan wel de kwantiteitsbeheerder kunnen noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen. In dit verband zijn alleen onttrekkingen van belang en kan worden geconcludeerd dat in het algemeen voldaan zal worden aan het vergunningvereiste uit de kaderrichtlijn water voor individuele onttrekkingen. Het expliciete vergunningvereiste voor onttrekkingen van zoet oppervlaktewater die afzonderlijk een significant effect hebben op de watertoestand zal in de regelgeving tot implementatie van de kaderrichtlijn water worden opgenomen.

Met betrekking tot de mogelijkheid tot het vaststellen van algemene regels door kwantiteitsbeheerders worden in artikel 33a Wwh dezelfde criteria van toepassing verklaard als die welke gelden met betrekking tot de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen. Daarbij wordt uitgesloten dat voor bepaalde handelingen een vergunning is vereist naast de voor die handeling van toepassing zijnde algemene regels. De algemene regels voor onttrekkingen zullen in de praktijk die handelingen betreffen die gezamenlijk van invloed zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging. Op dergelijke handelingen is het vergunningvereiste voor individuele onttrekkingen uit de kaderrichtlijn water dan ook niet van toepassing.

3. Voorbereidings- en beroepsprocedures vergunningen

In het eerder genoemde onderzoek van de Landbouwniversiteit Wageningen wordt geconstateerd dat voor het overgrote deel van de Wwh-vergunningen kan worden volstaan met de eenvoudige standaardprocedure van titel 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de moeilijker gevallen wordt aanbevolen de kwantiteitsbeheerder zelf te laten beslissen welke procedure in het concrete geval gevolgd dient te worden: de openbare dan wel de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure. Tevens wordt aanbevolen de afstemming te verbeteren van procedures ten aanzien van de voorbereiding en verlening van vergunningen indien voor één handeling verschillende vergunningen nodig zijn en de beroepsgang eenvormig te laten zijn indien bij de totstandkoming van verschillende vergunningen dezelfde procedure is gevolgd.

Bezien is welke vergunningen voor stroomlijning van procedures in aanmerking komen.

Dit betreft vergunningen op grond van de Wwh, van de Wvo en van de waterschapskeur.

Op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag van een Wvo-vergunning zijn in het algemeen afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna te noemen: Awb) en afdeling 13.2 van de Wet

milieubeheer (hierna te noemen: Wm) van toepassing. Op de voorbereiding van de beslissing omtrent de aanvraag van een Wwh-vergunning is titel 4.1 Awb van toepassing, tenzij op grond van artikel 27 Wwh bij algemene maatregel van bestuur of provinciale verordening afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven. Op de voorbereiding van de beslissing omtrent de aanvraag van een vergunning op grond van de keur – vaak een ontheffing genoemd – is eveneens titel 4.1 Awb van toepassing, tenzij in de keur anders is bepaald.

Ten aanzien van samenloop van Wwh- en keurvergunningen is derhalve geen stroomlijning met betrekking tot de voorbereiding ervan noodzakelijk.

Na de in het jaar 2002 voorziene inwerkingtreding van de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (Kamerstukken II, 1999/2000, 27 023) kan het waterschap ervoor kiezen – voor zover niet reeds bij provinciale verordening bepaald – zowel voor de Wwh-vergunning als de keurvergunning dezelfde voorbereidingsprocedure te volgen als voor een Wvo-vergunning is voorgeschreven, namelijk afdeling 3.4 Awb.

Stroomlijning van de voorbereiding van vergunningen op grond van Wwh of keur bij samenloop met een Wvo-vergunning is derhalve evenmin noodzakelijk. De noodzaak daartoe is evenmin groot omdat samenloop van dergelijke vergunningen slechts in zeer beperkte mate plaats vindt en de behandeling van een aanvraag tot afgifte van een Wvo-vergunning in veel gevallen reeds wordt gecoördineerd met de behandeling van een aanvraag tot afgifte van een vergunning op grond van de Wet milieubeheer.

Bij samenloop van een Wwh-vergunning met een vergunning op grond van de keur en in een enkel geval met een Wvo-vergunning, zijn verschillende beroepsgangen van toepassing.

Tegen een besluit terzake van een aanvraag om een Wwh-vergunning of een bestaande Wwh-vergunning genomen door een beheerder, niet zijnde het Rijk of een provincie, staat administratief beroep open op gedeputeerde staten, gevolgd door beroep op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Tegen een besluit terzake van een aanvraag om een Wwh-vergunning of een bestaande Wwh-vergunning genomen door het Rijk of een provincie alsmede tegen een besluit terzake van een aanvraag om een vergunning of een bestaande vergunning op grond van verordening of keur, is eerst een bezwaarschriftenprocedure vereist, waarna beroep op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State mogelijk is.

Tegen een besluit terzake van een aanvraag om een Wvo-vergunning of een bestaande Wvo-vergunning staat beroep open overeenkomstig Hoofdstuk 20 van de Wet milieubeheer, hetgeen in de meeste gevallen een direct beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State betekent.

Uiteenlopende beroepsprocedures zijn ongewenst, zeker wanneer sprake is van samenloop van vergunningen en wel dezelfde voorbereidingsprocedure is gevolgd. Daarnaast past het administratief beroep niet meer in de huidige verhouding tussen provincies en waterschappen.

In het kader van de evaluatie van de Waterschapswet, tweede tranche, zal het administratief beroep op gedeputeerde staten tegen besluiten van waterschappen in het algemeen worden gezien.

Vooruitlopend hierop wordt voorgesteld het administratief beroep op gedeputeerde staten in artikel 44 Wwh te laten vervallen. Hierdoor wordt ten aanzien van besluiten terzake van aanvragen om Wwh-vergunningen of bestaande Wwh-vergunningen, genomen door een waterschap, de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb van toepassing,

evenals dat voor besluiten terzake van (aanvragen om) vergunningen op grond van de keur het geval is.

Gezien de zeer geringe samenloop van vergunningen op grond van Wwh en keur met vergunningen op grond van de Wvo wordt het niet opportuun geacht daarvoor eveneens beroep overeenkomstig Hoofdstuk 20 Wm van toepassing te verklaren.

4. Bestuurlijke en bedrijfseffecten, uitvoerbaarheid en gevolgen voor het milieu

Bij de voorbereiding van de nieuwe regelgeving zijn de Unie van waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en een aantal waterkwantiteitsbeherende waterschappen betrokken.

De nieuwe regelgeving heeft in eerste instantie gevolgen voor de waterkwantiteitsbeheerders. De vergunningaanvragen en de afgifte of weigering tot afgifte van een vergunning zullen deels kunnen vervallen doordat de betreffende handelingen kunnen worden gereguleerd door middel van door de waterkwantiteitsbeheerders te stellen algemene regels. Hierdoor treedt een vermindering van de bestuurlijke lasten voor de waterschappen op. Daarnaast worden de waterkwantiteitsbeheerders in staat gesteld het op bepaalde handelingen of in bepaalde gebieden best toegesneden beheersinstrument toe te passen. De waterkwantiteitsbeheerders oordelen dan ook over het algemeen positief over de uitvoerbaarheid en de kosten van uitvoering van de nieuwe regelgeving.

Wanneer tot regulering door de waterschappen wordt overgegaan zullen naar verwachting in geringe mate bedrijfseffecten optreden bij naar schatting ten hoogste 4000 agrarische bedrijven in de akkerbouw, glastuinbouw en veehouderij. Die effecten kunnen als positief worden aangemerkt aangezien voor bepaalde handelingen niet langer een vergunning zal zijn vereist of geldende meet- en registratieverplichtingen komen te vervallen doordat de waterkwantiteitsbeheerders in plaats daarvan algemene voorschriften zullen stellen. Momenteel is het niet mogelijk de administratieve verlichting kwantitatief in te schatten, deze is afhankelijk van de reikwijdte en inhoud van de door de waterschappen nog vast te stellen regels. Als mogelijk negatief effect is naar voren gebracht dat de nieuwe regelgeving voor een enkel bedrijf zou kunnen leiden tot minder gewasopbrengst of noodzaken tot grotere hemelwaterbassins. Of dit effect daadwerkelijk zal optreden is echter eveneens afhankelijk van de door de waterschappen nog op te stellen regels.

De nieuwe regelgeving heeft geen gevolgen voor afvalstromen en emissies naar de lucht, de bodem en het oppervlaktewater.

5. Advies en overleg

Desgevraagd is over een concept van het wetsvoorstel met memorie van toelichting advies uitgebracht door het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Het college adviseert om de kwantificering van de administratieve lasten, mogelijke alternatieven plus de argumentatie voor het verwerpen van deze alternatieven te benoemen in een aparte paragraaf van de nota van toelichting.

Ook het college schat in dat het wetsvoorstel een vermindering van de administratieve lasten teweeg zal brengen, zij het een geringe, en concludeert dat naar vermogen is getracht deze vermindering te kwantificeren, hetgeen volgens het college echter niet is gelukt. Zoals in onderdeel 4 van deze toelichting al is aangegeven is de administratieve verlichting afhankelijk van de reikwijdte en inhoud van de door de waterschappen nog vast te stellen regels en derhalve momenteel niet nader te kwantificeren.

De door het college genoemde alternatieven zijn in feite twee afzonderlijk door de Landbouwwuniversiteit Wageningen gedane aanbevelingen betreffende de voorbereidings- en beroepsprocedures omtrent vergunningen. In onderdeel 3 van deze toelichting is op deze aanbevelingen ingegaan en wordt geconcludeerd dat het wenselijk is het administratieve beroep op gedeputeerde staten terzake van besluiten omtrent de aanvraag van Wwh-vergunningen of bestaande Wwh-vergunningen te laten vervallen. Voor de argumentatie omtrent het niet opvolgen van het overige deel van de aanbevelingen moge worden verwezen naar onderdeel 3 van deze toelichting.

Het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden, waarin alle belanghebbende organisaties zijn vertegenwoordigd, heeft medege-deeld geen aanleiding te hebben tot het maken van opmerkingen over het concept van het wetsvoorstel met memorie van toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdeel A (artikel 13)

De voornaamste wijziging in het eerste lid van artikel 13 betreft het bij verordening aanwijzen van registratieplichtige gevallen door de kwantiteitsbeheerder in plaats van door provinciale staten. Evenals bij de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen zal de kwantiteitsbeheerder daarbij rekening moeten houden met het beheersplan (zie met betrekking tot de vergunning onderdeel 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Aangezien de aanwijzing van registratieplichtige gevallen door waterkwantiteitsbeherende waterschappen zal plaatsvinden is bepaald dat zij dit bij verordening doen. De kwantiteitsbeheerder zal het besluit waarbij de verordening is vastgesteld aan de Minister van Verkeer en Waterstaat toezenden. Dit is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of de minister eventueel van zijn bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen op grond van het gewijzigde artikel 15 gebruik zal moeten maken. De tweede wijziging houdt in dat bij de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van registratieplichtige gevallen welke geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op de oppervlaktewateren onder beheer van het Rijk eveneens rekening moet worden gehouden met het van toepassing zijnde beheersplan, in casu het in artikel 5 Wwh bedoelde beheersplan voor de rijkswateren. Ook dit beheersplan bevat elementen die relevant kunnen zijn voor de aanwijzing.

Onderdeel B (artikel 14)

Nu ingevolge het gewijzigde eerste lid van artikel 13 de bevoegdheid tot aanwijzing van registratieplichtige gevallen rechtstreeks wordt toegekend aan de kwantiteitsbeheerder, dient artikel 14 in zijn geheel te vervallen.

Onderdeel C (artikel 15)

Het gewijzigde artikel 15 verleent de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid aan de kwantiteitsbeheerder aanwijzingen te geven omtrent de vaststelling, wijziging of inhoud van een verordening waarin registratieplichtige gevallen worden aangewezen, indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding zulks vorderen. Artikel 10, tweede tot en met vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing. Met betrekking tot het derde lid van artikel 10 wordt wellicht ten overvloede opgemerkt dat niet gedeputeerde staten in

de gelegenheid worden gesteld van hun gevoelens omtrent de voorgenomen aanwijzing te doen blijken, maar dat dit bij deze overeenkomstige toepassing de kwantiteitsbeheerder betreft. Evenzo stelt de kwantiteitsbeheerder en niet provinciale staten het plan vast of herziet het plan in overeenstemming met de gegeven aanwijzing (artikel 10, vierde lid).

Onderdelen D en E (artikelen 16 en 17)

De artikelen 16, vierde lid, en 17, derde lid verklaren tot nog toe de artikelen 13 en 15 van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het peilbesluit en het waterakkoord. Hetgeen tot nog toe in die artikelen is geregeld met betrekking tot provinciale staten is nog steeds van belang ten aanzien van het peilbesluit en het waterakkoord. Deze bepalingen worden overgenomen in de leden vier en zes van artikel 16 aangezien de artikelen 13 en 15 als zodanig voortaan geen betrekking meer zullen hebben op provinciale aanwijzingen. Het nieuwe vijfde lid van artikel 16 regelt de voordracht voor de algemene maatregel van bestuur inzake de aanwijzing van de gevallen waarin een peilbesluit met betrekking tot rijkswateren moet worden vastgesteld.

Ingevolge het gewijzigde derde lid van artikel 17 zijn bedoelde bepalingen van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het waterakkoord.

Onderdeel F (artikel 24)

Het ongewijzigde tweede lid van artikel 24 verklaart de – gewijzigde – artikelen 13 en 15 van overeenkomstige toepassing. Hierdoor zal, in plaats van provinciale staten, de kwantiteitsbeheerder bij verordening de vergunningplichtige gevallen aanwijzen, daarbij rekening houdend met het beheersplan (zie onderdeel 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting). Tevens zal de Minister van Verkeer en Waterstaat omtrent bedoelde verordening aanwijzingen kunnen geven indien een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding zulks vorderen.

Nu de bevoegdheid tot aanwijzing van vergunningplichtige gevallen rechtstreeks wordt toegekend aan de kwantiteitsbeheerder, dient artikel 24, derde lid, in zijn geheel te vervallen.

Onderdeel G (nieuw Hoofdstuk III, Afdeling 5; artikel 33a)

Het eerste lid van het nieuwe artikel 33a verleent de kwantiteitsbeheerder de bevoegdheid in het belang van de waterhuishouding algemene regels te stellen. Zoals in onderdeel 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds is aangegeven, kunnen diverse handelingen beter door middel van algemene regels worden gereguleerd dan door het instrument vergunning.

Evenals bij de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen zullen de algemene regels alleen die handelingen kunnen reguleren die van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterhuishouding, dan wel de waterbeheerder kunnen noodzaken tot bijzondere beheersmaatregelen (tweede lid). Evenals artikel 24, vierde lid, dit regelt ten aanzien van aan een vergunning verbonden voorschriften, regelt het derde lid dat de regels het belang van de waterhuishouding kunnen beschermen voor zover het bij of krachtens de Wvo of de Grondwaterwet bepaalde daarin niet voorzien.

Het vierde lid bepaalt de reikwijdte van de op grond van het eerste lid te stellen regels. Zoals in onderdeel 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting al is aangegeven, kunnen de regels ook een algeheel verbod inhouden. Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen zowel gebiedsgericht als categoriaal regels te stellen.

In het vijfde lid wordt uitgesloten dat voor bepaalde handelingen een vergunning is vereist naast de voor die handeling van toepassing zijnde algemene regels. De mogelijkheid tot het stellen van algemene regels door de waterkwantiteitsbeheerder is bedoeld voor die situaties waarin algemene regels alle aspecten van een lozing of onttrekking kunnen omvatten en daarnaast geen behoefte bestaat op de specifieke situatie van de lozer of onttrekker toegespitste voorschriften te geven. Omdat het vijfde lid de indruk kan wekken dat het de waterkwantiteitsbeheerder niet is toegestaan bij de algemene regels overgangsbepalingen op te nemen met betrekking tot gevallen die onder die regels komen te vallen maar waarvoor voorafgaand aan de inwerkingtreding van die regels een vergunning was vereist, is die bevoegdheid expliciet in het zesde lid opgenomen.

Door de artikelen 13 en 15 van overeenkomstige toepassing te verklaren regelt het zevende lid de wijze waarop de regels worden vastgesteld en de bevoegdheid van de minister om omtrent de door de kwantiteitsbeheerder vast te stellen verordening aanwijzingen te geven. Dit houdt tevens in dat bij het vaststellen van de regels rekening moet worden gehouden met het beheersplan. Evenals bij de aanwijzing van registratie- en vergunningplichtige gevallen dient eenduidigheid en continuïteit van zowel provinciaal als regionaal waterbeleid te worden gewaarborgd.

Onderdeel H (artikel 40)

Artikel 40 voorziet in een regeling voor het toekennen van schadevergoeding als gevolg van onder andere het verlenen, weigeren, wijzigen of intrekken van een vergunning en het geven van algemene voorschriften door kwantiteitsbeheerders op basis van artikel 37. Zoals aangegeven in onderdeel 2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting zullen de algemene regels die de kwantiteitsbeheerder ingevolge het voorgestelde artikel 33a kan stellen deels bestaande vergunningen vervangen en deels de aanvraag van vergunningen voor in de toekomst gelegen handelingen voorkomen. In het geval van tijdelijke beregeningsverboden zullen zij in de plaats treden van de voorschriften die thans veelal op grond van artikel 37 worden gegeven. De voorgestelde wijziging van artikel 40 voorziet erin dat voor deze – vervangende – algemene regels op dezelfde wijze als voorheen schadevergoeding mogelijk is.

Onderdeel I (artikel 44)

In verband met het vervallen van het administratief beroep op gedeputeerde staten terzake van besluiten omtrent de aanvraag van Wwh-vergunningen of bestaande Wwh-vergunningen, dient artikel 44 in zijn geheel te vervallen.

Onderdeel J (artikel 59)

In verband met de vernummering van het vierde tot en met zevende lid van artikel 24 in derde tot en met zesde lid (zie onderdeel F) dient onderdeel b te worden aangepast. Tegelijkertijd is van de gelegenheid gebruik gemaakt de redactie van onderdeel b aan te passen: niet de vergunning zelf maar de aan de vergunning verbonden voorschriften worden vastgesteld op grond van artikel 24, vierde lid.

De algemene regels zullen overwegend in de plaats komen van bestaande vergunningen en vergunningvoorschriften. Gedeeltelijk vervangen zij algemene regels die op grond van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels in buitengewone omstandigheden werden vastgesteld

(zie onderdeel 2 van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting). Handelen in strijd met deze voorschriften is als overtreding strafbaar gesteld.

Ook handelen in strijd met de op grond van artikel 33a vastgestelde regels wordt derhalve in artikel 59 als overtreding strafbaar gesteld.

Onderdeel K (artikelen 63 en 64)

Artikel 63 regelt dat bepalingen in provinciale verordeningen met betrekking tot de aanwijzing van registratie- en vergunningplichtige gevallen van kracht blijven totdat de kwantiteitsbeheerders in hun verordeningen de desbetreffende gevallen als registratie- of vergunningplichtig hebben aangewezen dan wel daaromtrent algemene regels hebben gesteld. De kwantiteitsbeheerders kunnen ingevolge artikel 33a, zesde lid, bij die algemene regels overgangsbepalingen opnemen met betrekking tot gevallen waarvoor onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van die regels een vergunning was vereist. Uiteraard zijn zij bevoegd overgangsbepalingen op te nemen met betrekking tot de door provinciale staten als registratieplichtig aangewezen gevallen.

Administratieve beroepen op gedeputeerde staten, ingesteld voor de datum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, tegen beschikkingen met betrekking tot de aanvraag van een vergunning of een bestaande vergunning, worden ingevolge artikel 64 door gedeputeerde staten afgehandeld. Tegen de uitspraak in dit administratief beroep is beroep mogelijk op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. M. de Vries