

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 waterkwantiteitsbeheer en enkele andere onderwerpen

B

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 15 februari 2002 en het nader rapport d.d. 3 juli 2002, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 14 november 2001, no. 01.005389, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van enige bepalingen van de Wet op de waterhuishouding ten behoeve van de introductie van algemene regels in het kader van het waterkwantiteitsbeheer en enkele andere onderwerpen.

Het voorstel van wet strekt tot wijziging van de Wet op de waterhuishouding. Voorgesteld wordt de bevoegdheid om te bepalen welke lozingen of onttrekkingen van water registratie- of vergunningplichtig zijn, neer te leggen bij de waterkwantiteitsbeheerder zelf, het waterschap. De belangrijkste wijziging die wordt beoogd is het toekennen van de mogelijkheid voor de waterkwantiteitsbeheerder om het vergunninginstrument te vervangen door het instrument algemene regel. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt een aantal opmerkingen die onder meer betrekking hebben op de keuze voor het instrument algemene regels.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 14 november 2001, nr. 01.005389, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 15 februari 2002, nr. W09.01.0587/V, bied ik U hierbij aan. De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening is gehouden.

1. In het algemeen roept het wetsvoorstel de vraag op of met de aanpassing en modernisering van de waterstaatswetgeving de goede weg is ingeslagen. Het wetsvoorstel beoogt gevolg te geven aan een aantal aanbevelingen uit een evaluatie van de wet. Tevens wordt een voorziening geboden voor een situatie die zal ontstaan als door een algemene regeling in de Waterstaatswet 1900 voor buitengewone omstandigheden de artikelen 37 en 38 van de Wet op de waterhuishouding zullen vervallen. Vooruitlopend op een evaluatie van de Waterschapswet voorziet het wetsvoorstel in het laten vervallen van het administratief beroep op gedeputeerde staten. Tegen de verschillende onderdelen van dit wetsvoorstel bestaat weinig bezwaar, maar de Raad mist

een visie op het geheel. Voorts is het de vraag of de 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: de richtlijn) tot verdere aanpassingen van de Wet op de waterhuishouding noopt en zo ja, welke. Door stapsgewijze aanpassingen zou de waterstaatswetgeving aan consistentie en overzichtelijkheid kunnen inboeten. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen met een beschouwing over de modernisering van de waterstaatswetgeving in haar geheel.

1. De aanpassing en modernisering van de waterstaatswetgeving staat reeds geruime tijd in de belangstelling. De Raad van State besteedt hieraan eveneens aandacht in zijn advies. Ook in de Tweede Kamer der Staten-Generaal is de wens om te bezien of een integratie van de waterwetgeving noodzakelijk is, meerdere keren aan de orde geweest. Laatstelijk 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 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) 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 richtlijn is derhalve een afzonderlijk wetsvoorstel in voorbereiding dat nog deze zomer aan de ministerraad zal worden voorgelegd. Onderdeel 1 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting is conform het bovenstaande aangevuld.

2. Artikel 11, derde lid, onder e, van de richtlijn vereist een vergunning voor onttrekking en opstuwing van zoet oppervlaktewater. Onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de watertoestand, kunnen van het vergunningvereiste worden vrijgesteld. De Raad constateert dat dit criterium uit de richtlijn niet tot uitdrukking komt in het voorgestelde nationale rechtssysteem. Op grond daarvan bestaat er keuzevrijheid van de waterkwantiteitsbeheerder voor het stellen van een vergunningplicht of het stellen van algemene regels. Geenszins is gewaarborgd dat een vergunning steeds vereist zal worden wanneer een handeling een significant effect kan hebben op de watertoestand. Het college adviseert de keuzevrijheid van de waterkwantiteitsbeheerder met betrekking tot het instrument algemene regels en het vergunningeninstrument zodanig in te perken dat recht wordt gedaan aan het in de richtlijn gestelde criterium.

2. Zoals in onderdeel 2 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven zullen de algemene regels voor onttrekkingen die op grond van het voorgestelde artikel 33a Wwh kunnen worden vastgesteld 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 in onderdeel 1 van dit nader rapport genoemde richtlijn

niet van toepassing. De in de richtlijn bedoelde onttrekkingen zullen derhalve ook na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel door middel van het vereiste van een vergunning worden gereguleerd. In de regelgeving tot implementatie van de richtlijn zal het vergunningvereiste uit de richtlijn expliciet worden opgenomen. Hierdoor zullen echter materieel geen wijzigingen optreden. De memorie van toelichting is verduidelijkt.

3. In paragraaf 2 van de toelichting wordt gesteld dat door middel van algemene regels de cumulatieve effecten van een groter aantal handelingen in een gebied in de beoordeling kunnen worden betrokken. De Raad meent dat dit juist is voor de situatie waarin op grond van een beoordeling van cumulatieve effecten van een bepaalde groep handelingen een verbod wordt ingesteld. Maar wanneer – zoals gebruikelijk is – algemene regels worden gesteld voor bijvoorbeeld lozingen uit drainagesystemen of voor onttrekkingen uit ondiep oppervlaktewater en degene die deze handelingen pleegt, voldoet aan de algemene regels, dan valt er wat cumulatieve effecten betreft niets meer te beoordelen. De Raad adviseert de toelichting op dit punt te nuanceren.

3. 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 toegepaste voorschriften te geven. In het voorgestelde artikel 33a, vijfde lid, wordt uitgesloten dat voor bepaalde handelingen een vergunning is vereist naast de voor die handeling van toepassing zijnde algemene regels. Derhalve zal bij het opstellen van algemene regels voor bijvoorbeeld lozingen uit drainagesystemen door de waterkwantiteitsbeheerder worden bezien welke effecten door de gezamenlijke lozingen in een bepaald gebied optreden. De door hem vast te stellen regels zullen gericht zijn op de beheersing van die cumulatieve effecten. Inderdaad valt er na de vaststelling van die regels, wat cumulatieve effecten betreft, niets meer te beoordelen. De toelichting hieromtrent is enigszins aangepast.

4. In artikel 13, eerste lid, eerste volzin, is met betrekking tot de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van gevallen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op wateren onder beheer van het Rijk niet voorgescreven dat rekening moet worden gehouden met het beheersplan voor de rijkswateren in de zin van artikel 5 van de Wet op de waterhuishouding. Weliswaar heeft dit beheersplan niet geheel dezelfde functie als de beheersplannen in de zin van artikel 9 van die wet, maar het beheersplan voor de rijkswateren bevat wel elementen die relevant kunnen zijn voor de aanwijzing. De Raad adviseert artikel 13, eerste lid, eerste volzin, aan te vullen door een verplichting op te nemen zoals die al wel is geformuleerd in artikel 13, eerste lid, tweede volzin.

4. Aan het advies van de Raad is gevolg gegeven door wijziging van artikel 13, eerste lid.

5. In artikel 15 is geregeld dat de minister aan de kwantiteitsbeheerder omtrent de vaststelling of wijziging en de inhoud van een verordening aanwijzingen kan geven. Aangezien ook het Rijk kwantiteitsbeheerder kan zijn zou hieruit de conclusie kunnen worden getrokken dat de minister zichzelf een aanwijzing kan geven. De Raad adviseert om in artikel 15 – in navolging van artikel 9 – het Rijk van het begrip kwantiteitsbeheerder uit te sluiten.

5. Ik deel de mening van de Raad omtrent de mogelijk te trekken conclusie niet. Het te wijzigen artikel 15 handelt over aanwijzingen aan de kwantiteitsbeheerder omtrent een verordening als bedoeld in artikel 13, eerste lid. Uit de bepalingen van artikel 13, eerste lid, vloeit voort dat de bedoelde verordening niet door de minister kan worden vastgesteld.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Met de redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden.

7. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in onderdeel 2 van het algemeen gedeelte van de memorie van toelichting een verduidelijking aan te brengen.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

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

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 15 februari 2002, no. W09.010587/V, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 33a, zevende lid, door middel van een verwijzing aangeven om welke aanwijzingen van Onze Minister het gaat.
- In de artikelsgewijze toelichting, onder Artikel I, onderdeel C, de opmerking met betrekking tot artikel 10, derde lid, ook maken met betrekking tot artikel 10, vierde lid.
- In de artikelsgewijze toelichting, onder Artikel I, onderdeel H, in de eerste zin «schade» vervangen door: schadevergoeding.