

Vergaderjaar 2003–2004

29 747

Wijziging van de Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet, de Wet schade oesterkwekers, de Vergunningwet Westerschelde en de Zuiderzeewet

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 14 juli 2004 en het nader rapport d.d. 7 september 2004, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 mei 2004, no. 04.001808, 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 tot wijziging van de Wet op de waterkering en intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet en de Wet schade oesterkwekers, met memorie van toelichting.

Op grond van artikel 34 van de Wet op de waterkering (Wwk) heeft in 2000 een evaluatie van die wet plaatsgevonden. Enkele van de uitkomsten van de evaluatie worden met dit wetsvoorstel in de Wwk verwerkt. Een belangrijk onderdeel ervan is de vervanging van de bijzondere procedure voor spoedige realisatie van de tweede tranche van het Deltaplan Grote Rivieren door een permanente procedure voor de aanleg van primaire waterkeringen. Daarnaast worden nog andere wijzigingen aangebracht, waaronder de invoering van een nieuwe financieringsstructuur. Tot slot wordt een aantal uitgewerkte wetten ingetrokken. De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarover enkele opmerkingen. Hij is van mening dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 mei 2004, nr. 04.001808, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 14 juli 2004, nr. W09.04.0172/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt daarover enkele opmerkingen. Hij is van mening dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

1. Termijnen

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de aanleg, versterking of verlegging van primaire waterkeringen. Het verschilt van de Deltawet grote rivieren en de tot nu toe geldende bepalingen uit de Wwk, die gericht zijn op het voor de eerste maal laten voldoen van primaire waterkeringen aan de daarvoor gelden normen. De voorliggende regeling is bedoeld voor een normale situatie, waarin geen bijzondere eisen met het oog op urgentie behoeven te worden gesteld. Het is wenselijk dat een regeling voor een dergelijke situatie voorziet

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

in een voortvarende besluitvorming. Tegelijkertijd is niet wenselijk dat een dergelijke regeling termijnen voorschrijft, die de vraag oproepen of daarvan in de praktijk vaak zal moeten worden afgeweken. Het gaat hier om de termijn van artikel 7b van zes weken voor de vaststelling van het plan, de termijn van artikel 7c van zes weken voor goedkeuring van het plan en de termijn van artikel 7j van 24 weken na verweer voor een beslissing op beroep door de Afdeling bestuursrechtspraak. Volgens de toelichting bij de artikelen 7b en 7c blijkt uit de evaluatie van de Wwk dat de voor vaststelling en voor goedkeuring van het plan geldende termijnen in de praktijk vaak niet worden gehaald. Voorts vermeldt het tweede lid van artikel 7c uitdrukkelijk dat het niet halen van de termijn van het eerste lid niet tot gevolg heeft dat een besluit tot goedkeuring geacht wordt te zijn genomen. Deze bepaling relativeert de betekenis van de termijnstelling in het eerste lid.

Wat de termijn betreft die wordt gesteld aan de Afdeling bestuursrechtspraak voor de afhandeling van beroepen, heeft de Raad bezwaar tegen het opnemen van een beslistermijn in een regeling voor normale gevallen. In zijn advies inzake de tweede nota van wijziging van de Wwk heeft de Raad zijn bezwaren tegen een dergelijke termijn kenbaar gemaakt.¹ Voor het opleggen van kortere termijnen dient een bijzondere reden te zijn. Daarvan is in dit geval naar het oordeel van de Raad geen sprake. Daarnaast is het tegen de achtergrond van de huidige doorlooptijden de vraag of het noodzakelijk is de Afdeling in een regeling voor een gewone situatie te binden aan een beslistermijn.² Gelet op het voorgaande adviseert de Raad de in de artikelen 7b en 7c voorgestelde termijnen op hun noodzaak en haalbaarheid te bezien en het voorgestelde artikel 7j te laten vervallen.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad is de termijn van zes weken voor vaststelling van het plan (artikel 7b, eerste lid) gewijzigd in twaalf weken en is de in artikel 7b, tweede lid, vervatte mogelijkheid om in bijzondere omstandigheden de termijn te verlengen met zes weken komen te vervallen. De in artikel 7c, eerste lid, opgenomen termijn voor de beslissing omtrent goedkeuring is geschrapt. Dit betekent dat te dezen artikel 10:31 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, hetgeen met zich brengt dat het besluit omtrent goedkeuring binnen dertien weken na de verzending ter goedkeuring moet worden bekend gemaakt. Wél is in het belang van een spoedige totstandkoming en uitvoering van de plannen artikel 10:31, tweede en derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht buiten toepassing verklaard, hetgeen betekent dat het nemen van het besluit omtrent goedkeuring i.c. niet kan worden verdaagd. De in artikel 7j opgenomen termijn voor de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is geschrapt, met name op grond van het door de Raad in zijn advies vermelde gegeven dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken in Kamer 1 (Ruimtelijke Ordening) van de Afdeling 42 weken is.

2. Planologische medewerking

Ingevolge het voorgestelde artikel 7f wordt de planologische medewerking die vereist is ter uitvoering van het op grond van artikel 7, eerste lid, vastgestelde plan, verleend met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO).

Artikel 7f, eerste lid, is dwingend geformuleerd. Dat acht de Raad niet wenselijk; in gevallen waarin een herziening van een bestemmingsplan in procedure is, zou artikel 7f, eerste lid, zoals het nu is geformuleerd zelfs aan een goede afstemming op een dergelijk plan in de weg kunnen staan. Voorts rijst de vraag in hoeverre bij de formulering van deze bepaling rekening is gehouden met de voorgenomen herziening van de WRO, die uitgaat van een lichtere procedure voor de totstandkoming van bestemmingsplannen. De Raad beveelt aan artikel 7f, eerste lid, aan te passen.

2. Indien ter uitvoering van het in de Wet op de waterkering bedoelde plan met het oog op het treffen van ruimtelijke maatregelen ook de procedure van herziening van het bestemmingsplan zou worden gevolgd, betekent dit dat aldus aanzienlijke vertraging zou kunnen ontstaan bij de realisering van het plan met betrekking tot de primaire waterkering.

Gelet op de procedure met betrekking tot het bestemmingsplan, met name de bedenkingen- en goedkeuringsfase, leent het bestemmingsplan zich immers

¹ Kamerstukken II 1994/95, 21 195 D, p. 2.

² Zie Jaarverslag 2003 van de Raad van State, Bijlage 6, waarin wordt aangegeven dat de gemiddelde doorlooptijd van zaken in Kamer 1 (Ruimtelijke Ordening) 42 weken is.

niet om te worden betrokken bij de toepassing van de regeling met betrekking tot de gecoördineerde voorbereiding van de besluiten ter uitvoering van het plan (artikelen 7d tot en met 7h van het wetsvoorstel). Alsdan zou de aanpassing van het bestemmingsplan aanzienlijk kunnen najlen na het onherroepelijk worden van de overige besluiten ter uitvoering van het plan met betrekking tot de primaire waterkering. Om die reden wordt het advies op dit punt niet gevolgd.

Het vorenstaande zal anders liggen indien het in het voorstel voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening vervatte stelsel gaat gelden. In dat stelsel is niet voorzien in een goedkeuringsfase in verband met het bestemmingsplan. In de nog tot stand te brengen invoeringswetgeving zal te zijner tijd de Wet op de waterkering worden aangepast aan de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

3. Uitzondering op de planprocedure

In paragraaf 4.8 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de reikwijdte van de planprocedure wordt toegesneden op die werkzaamheden waarvoor het nodig is dat de planprocedure en de goedkeuringsprocedure worden doorlopen. In de huidige wet is abusievelijk een beperking tot de zwaardere gevallen niet aangebracht, aldus de toelichting. De Raad heeft begrip voor de wens van de regering een uitzondering te creëren voor minder ingrijpende of minder omvangrijke werken aan een waterkering.¹ Hij wijst echter op het volgende.

- a. In de juist aangehaalde passage in paragraaf 4.8 van de memorie van toelichting is sprake van een uitzondering op de planprocedure én de goedkeuringsprocedure. Uit de toelichting op artikel I, onderdeel H, van het wetsvoorstel valt echter af te leiden dat het de bedoeling is alleen een uitzondering aan te brengen op het goedkeuringsvereiste. De Raad adviseert de passages op elkaar af te stemmen. Hij wijst er daarbij op dat volgens de voorgestelde artikelen 7 en volgende alle plannen die worden vastgesteld, ook door gedeputeerde staten moeten worden goed gekeurd (artikel 7, eerste lid, artikel 7b, derde lid), de regeling voorziet niet in een categorie plannen die geen goedkeuring behoeven*
- b. De uitzondering die oorspronkelijk in de Wwk was opgenomen, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen², betrof wijzigingen in een primaire waterkering die door derden, met vergunning van de beheerder, werden aangebracht. Het vervallen van deze uitzondering in de tweede nota van wijziging is abusievelijk gebeurd, aldus de toelichting. Niettemin is de uitzondering als zodanig niet opgenomen in het nu voorgestelde artikel 7, eerste lid. De Raad adviseert in te gaan op de verhouding tussen de oorspronkelijk opgenomen uitzondering en de uitzonderingsbepaling die thans wordt voorgesteld.*

3. De toelichting is naar aanleiding van het advies aangepast.

Inderdaad wijkt de nu in artikel 7, eerste lid, gekozen oplossing om de werkingssfeer van de planprocedure te beperken af van de aanvankelijk in het bij de Tweede Kamer ingediende voorstel voor de Wet op de waterkering gekozen opzet. De strekking is evenwel hetzelfde gebleven, namelijk de planprocedure te reserveren voor de zwaardere gevallen door niet iedere wijziging van een primaire waterkering zonder meer te brengen onder de werking van de planprocedure. Het voordeel van de in het wetsvoorstel gekozen oplossing is dat deze algemeen werkt en niet afhankelijk is van de vraag of een bepaald waterschap een bepaald vergunningstelsel in het leven heeft geroepen. In de in het wetsvoorstel gekozen oplossing is de aard van de ingreep met betrekking tot de primaire waterkering bepalend en is niet beslissend of een vergunningstelsel van een waterschap van toepassing is.

¹ Het evaluatierapport noemt als voorbeelden het leggen van een buisleiding of de aanleg van een weg of fietspad; Driessen, P. P. J. e.a., Versterking van rivierdijken, Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS, 1999, p. 10.

² Toelichting op artikel I, onderdeel H, eerste tekstblok. Zie het oorspronkelijke artikel 6, derde lid (Kamerstukken II 1988/89 21 195, nr. 2, p. 3) en de bijbehorende passage in de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1988/89, 21 195, nr. 3, p. 47).

4. Overgangsregeling

Artikel X bepaalt dat de huidige artikelen 17 tot en met 31 Wwk van toepassing blijven met betrekking tot plannen en daarmee verband houdende besluiten ten aanzien van primaire waterkeringen als bedoeld in artikel 17. Dit artikel heeft betrekking op primaire waterkeringen die bestemd zijn tot directe kering van het buitenwater, voorzover terzake nieuwe of versterkingswerken worden uitgevoerd om daarmee voor de eerste maal te voldoen aan de ingevolge artikel 3, eerste lid, vastgestelde veiligheidsnorm (artikel 17, aanhef en onder a). Onduidelijk is wat geldt wanneer een norm die is vastgesteld op grond van artikel 3, eerste lid, wordt gewijzigd. Betoogd zou immers kunnen worden dat

de werken die als gevolg van zo'n wijziging worden ondernomen ter voldoening (voor de eerste keer) aan de nieuwe norm, ook onder artikel 17 Wwk, en daarmee onder artikel X, vallen Dat zou betekenen dat de artikelen 17 en volgende ook in dat geval van toepassing blijven en dat deze situatie gedurende lange tijd zou kunnen blijven voortbestaan Voor een overgangsregeling is dat ongewenst.

De Raad adviseert in de memorie van toelichting op dit punt in te gaan en het voorstel van wet zo nodig aan te passen.

4. Op het door de Raad gesignaleerde punt is in de toelichting op artikel X (oud) (artikel XII nieuw) ingegaan.

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

5. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt.

Los van het advies van de Raad van State is het wetsvoorstel en de memorie van toelichting nog op de volgende punten gewijzigd:

- de bijlagen IA en IIA, behorende bij het aan de Raad van State aangeboden wetsvoorstel, zijn op ondergeschikte punten gewijzigd;
- in het wetsvoorstel is ook de intrekking geregeld van de Vergunningwet Westerschelde en de Zuiderzeewet.

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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

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,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W09.04.01 72/V met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

Voorstel van wet

- Artikel 7, vierde lid, laten vervallen, aangezien deze bepaling overbodig is naast artikel 3:4, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
- Artikel 7h opnieuw formuleren, aangezien artikel 7e niet kan «worden toegepast» maar zelf de toepasselijkheid regelt van andere bepalingen.
- In artikel 7i, eerste lid, «kan een belanghebbende beroep instellen» vervangen door «kan beroep worden ingesteld», aangezien de algemene regel is dat beroep slechts open staat voor belanghebbenden.