

Vergaderjaar 2006–2007

30 818

## Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)

Nr. 3

### MEMORIE VAN TOELICHTING

#### Inhoud

	blz.		blz.
<b>ALGEMEEN DEEL</b>			
<b>1. INLEIDING</b>	<b>3</b>	<b>7. WATERAKKOORDEN</b>	<b>23</b>
<b>2. ACHTERGROND EN AANLEIDING</b>	<b>3</b>	<b>8. COÖRDINATIE EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT</b>	<b>24</b>
2.1. Nationale ontwikkelingen op het gebied van waterwetgeving	3	8.1. Inleiding	24
2.2. Internationale ontwikkelingen op het gebied van waterwetgeving	4	8.2. Kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht	27
<b>3. NAAR ÉÉN WATERWET</b>	<b>5</b>	8.3. Interbestuurlijk toezicht in dit wetsvoorstel	29
3.1. Hoofdpijnennotitie integratie waterwetgeving	5	8.4. Doorlichting bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving	31
3.2. Welke wetten worden geïntegreerd?	5	<b>9. PLANNEN</b>	<b>31</b>
3.3. Opzet van het wetsvoorstel	6	9.1. Inleiding	31
3.4. Invoeringswet en uitvoeringsmaatregelen	7	9.2. Hoofdpijnen planstelsel	32
<b>4. SAMENHANG MET ANDERE WETTEN EN WETSVOORSTELLEN</b>	<b>7</b>	9.3. Samenhang met ruimtelijke planning	33
4.1. Afbakening met de droge waterstaatswetgeving	7	9.4. Afstemmingsvoorzieningen en sturingsinstrumenten	34
4.2. Afbakening met de Waterschapswet	9	9.5. Relatie regionaal waterplan en beheerplan	35
4.3. Afbakening met regelgeving op het gebied van de waterketen	9	9.6. Functietoekenning	36
4.4. Afbakening met de Wet bodembescherming	9	9.7. Noordzee	37
4.5. Afbakening met algemene wetgeving voor milieu, natuur en ruimtelijke ordening	10	<b>10. AANLEG EN BEHEER VAN WATERSTAATSWERKEN</b>	<b>38</b>
4.6. Afbakening en afstemming watervergunning en omgevingsvergunning	11	10.1. Inleiding	38
4.7. Wetgeving ten aanzien van gemeentelijke watertaken	13	10.2. Leggerplicht	38
<b>5. DOELSTELLINGEN EN NORMEN</b>	<b>13</b>	10.3. Aanleg en wijziging van waterstaatswerken	39
5.1. Doelstellingen	13	10.4. Regeling van gedoogplichten in dit wetsvoorstel	42
5.2. Normen	14	10.5. Gevaar voor waterstaatswerken	46
<b>6. WATERBEHEER</b>	<b>16</b>	<b>11. HANDELINGEN IN WATERSYSTEMEN</b>	<b>50</b>
6.1. Algemeen	16	11.1. Inleiding	50
6.2. Integraal waterbeheer	16	11.2. Handelingen in het watersysteem	52
6.3. Bestuurlijke aspecten van het waterbeheer	17	11.3. Reguleringsinstrumenten	54
6.4. Passief en actief beheer	19	11.4. Bevoegd gezag en samenloop van bevoegdheden	58
6.5. Toedeling (operationeel) beheer	19	11.5. Belangenkaders	59
6.6. Beheer van waterbodems	20	<b>12. FINANCIËLE BEPALINGEN</b>	<b>60</b>
6.7. Beheer van vaarwegen en havens	22	12.1. Inleiding	60
6.8. Rol van gemeenten in het waterbeheer	23	12.2. Heffingen	60
		12.3. Nadeelcompensatie en schadevergoeding	62
		12.4. Subsidies	64
		<b>13. HANDHAVING</b>	<b>65</b>
		13.1. Inleiding	65
		13.2. Bestuursrechtelijke handhaving	65

	blz.
13.3. Coördinatie	66
13.4. Handhavingsinstrumentarium	66
<b>14. RECHTSBESCHERMING</b>	<b>67</b>
<b>15. REGELGEVENDE BEVOEGDHEDEN</b>	<b>69</b>
15.1. Inleiding	69
15.2. Delegatie van regelgevende bevoegdheid	69
15.3. Verordenende bevoegdheden van andere overheden	71
<b>16. EFFECTEN VAN DIT WETSVORSTEL</b>	<b>71</b>
16.1. Effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu	71
16.2. Effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven	72
16.3. Administratieve lasten voor bedrijven	74
16.4. Administratieve lasten voor burgers	78
16.5. Eenmalige administratieve lasten	78
16.6. Financiële gevolgen wetsvoorstel voor overheden	79
<b>17. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL</b>	<b>80</b>
17.1. Programma Beter Geregeld	80
17.2. Consultatie van betrokken overheden en organisaties	81
<b>ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING</b>	<b>85</b>

### 1. INLEIDING

In 2003 is door het kabinet besloten de totstandkoming van één integrale wet voor het waterbeheer te bevorderen. De beoogde wet zal een aantal belangrijke verbeteringen bevatten ten opzichte van de huidige situatie: de wet zal gericht zijn op het bereiken van doelstellingen van watersystemen via een stroomgebiedsgewijze benadering, met een heldere verdeling van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende betrokken overheden en een adequaat instrumentarium gericht op de uitvoering van het waterbeleid. Daarbij wordt gestreefd naar een zo licht mogelijke regeldruk. Hiermee wordt ook aangesloten bij het Programma Andere Overheid van het kabinet en het Programma Beter Geregeld van het ministerie van Verkeer en Waterstaat (zie Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 86).

Het wetsvoorstel is voorbereid door een projectorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in nauwe samenwerking met andere betrokken departementen en medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Ook hebben in de eerste voorbereidingsfase klankbordgesprekken plaatsgevonden met diverse maatschappelijke organisaties verenigd in het Overlegorgaan Water en Noordzee. De bestuurlijke discussiepunten zijn besproken in het Landelijke Bestuurlijk Overleg Water. In de zomer van 2005 is een voorontwerp gepubliceerd en voor advies en commentaar toegezonden aan het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en het Overlegorgaan Water en Noordzee. Daarnaast is het voorontwerp voor advies voorgelegd aan de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving.

### 2. ACHTERGROND EN AANLEIDING

#### 2.1. Nationale ontwikkelingen op het gebied van waterwetgeving

Het waterbeheer heeft zich de laatste decennia verbreed en verdiept. Zo heeft vanaf het midden van de jaren '80 het beleidsconcept integraal waterbeheer zijn intrede gedaan. Dit betekent dat het waterbeheer gericht is op alle aspecten van watersystemen in hun onderlinge samenhang. Hierbij heeft het watersysteem een brede betekenis, het geheel van zoet en zout oppervlaktewater en grondwater en de bijbehorende waterbodems, oevers, ecologie, waterkeringen en technische infrastructuur. De ontwikkelingen op dit terrein hebben sindsdien vorm gekregen in de nota «Omgaan met water» (1985) en de derde en vierde Nota Waterhuishouding (1989 respectievelijk 1998). Een belangrijk gedachtegoed hierbij is de erkenning van de interne samenhang binnen het watersysteem. In de organisatie van het waterbeheer uit zich dat al door de vorming van een beperkt aantal all-in waterschappen. Voor het hoofdwatersysteem bestond deze situatie al grotendeels in het rijksbeheer. Daarnaast kenmerkt integraal waterbeheer zich door de externe samenhang met het beheer van de relevante omgeving van het watersysteem. Dit komt tot uitdrukking in de relaties met andere beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening op alle schaalniveaus (zee, rivieren, regionale en stedelijke wateren en hun overgangsgebieden) en krijgt vooral vorm op het niveau van de planvorming. Het waterbeheer richt zich steeds meer van object naar functie.

De afgelopen jaren heeft het waterbeheer tevens een sterke impuls gekregen door een aantal externe ontwikkelingen. In 2000 is de Europese

kaderrichtlijn water<sup>1</sup> in werking getreden. Deze kaderrichtlijn is sterk doelgericht (goede toestand van oppervlaktewater en grondwater) en gaat ook uit van een watersysteembenadering, nu per (internationaal) stroomgebied. Daarnaast hebben de bijna-overstromingen en wateroverlast in de 90-er jaren aanleiding gegeven om het beleid te heroverwegen. Dit heeft ertoe geleid dat niet langer volstaan kan worden met fysieke keringen, maar dat water ruimte moet worden geboden. Het kabinetsstandpunt «Anders omgaan met water» naar aanleiding van de bevindingen van de Commissie Waterbeheer 21e eeuw (WB21) geeft hieraan invulling. Deze ontwikkelingen laten zien dat er sprake is van een stevige wateropgave die het nodige zal vergen van de Nederlandse samenleving. Dit heeft geresulteerd in een besef van de betrokken overheden (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) dat alleen met een gezamenlijke, goed gecoördineerde inzet deze opgave ook gerealiseerd kan worden. In 2002 is daarom het Nationaal Bestuursakkoord Water gesloten, waarin bestuurlijke afspraken zijn gemaakt die gericht zijn op goed functionerende watersystemen.

Naast een integrale aanpak per stroomgebied en een goede bestuurlijke organisatie is ook het wettelijke instrumentarium van groot belang. Al een aantal jaren wordt onderkend dat de waterwetgeving achtergebleven is bij de ontwikkelingen in het waterbeheer. De waterwetgeving is verbrokken en op diverse onderdelen verouderd en kenmerkt zich bovendien door het feit dat de afzonderlijke wetten doorgaans slechts betrekking hebben op één aspect van het waterbeheer. Ook de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving heeft in 2002 een dergelijke constatering gedaan in het advies getiteld «Die op water is, moet varen ...». De Commissie wees er in dit advies op dat – zoals hierboven ook is uiteengezet – het waterbeheer ingrijpend van karakter is veranderd door de watersysteembenadering. Naar aanleiding van WB21 stelde de Commissie voorts vast dat waterkering en waterhuishouding thans onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Zij concludeerde tevens dat de wetgeving niet meer voldoet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie en dat er voldoende aanleiding is om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan.

## **2.2. Internationale ontwikkelingen op het gebied van waterwetgeving**

De Nederlandse waterwetgeving wordt sterk beïnvloed door internationale ontwikkelingen en met name de Europese regelgeving. Genoemd werd reeds de kaderrichtlijn water. Daarnaast zullen een aantal lopende Europese initiatieven eveneens tot nieuwe regelgeving leiden, te weten de Europese Mariene Strategie, de herziening van de zwemwaterrichtlijn, de dochterrichtlijnen van de kaderrichtlijn water (grondwater en prioritair gevaarlijke stoffen) en mogelijk ook de in voorbereiding zijnde richtlijn voor overstromingsrisicobeheer. Al deze ontwikkelingen maken het wenselijk om in een nieuw en flexibel wettelijk kader te voorzien, waarbinnen adequaat uitvoering kan worden gegeven aan Europese regelgeving.

Voorts is bezien wat we kunnen leren van (integrale) waterwetgeving in andere landen. Dit heeft geleid tot een studie («*Towards Integrated Water Legislation in The Netherlands, lessons from other countries*», 28 november 2004) waarbij de wetgeving van 22 landen gescreend is. Daarvan zijn 15 landen door middel van case studies nader beschreven en vijf landen in detail bestudeerd (België, Duitsland, Tsjechië, Zuid Afrika en Zweden). Uiteindelijk is gebleken dat in alle landen de specifieke politieke, geografische, administratieve en maatschappelijke factoren veel invloed hebben gehad op de organisatie van het waterbeheer en de inhoud van

---

<sup>1</sup> 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).

de waterwetgeving. Hierdoor is het lastig om elementen van buitenlandse wetgeving los van hun context te bezien en te vertalen naar de Nederlandse wetgeving. Een belangrijke notie is de invulling van het begrip «integraal». Voor het ene land heeft dit betrekking op de integratie van waterkwaliteit en kwantiteit, voor de ander op watervoorraden en waterketen (sanitatie) of de integratie van water, ruimtelijke ordening en milieu- en natuurbescherming. De drijvende krachten achter deze keuzes zijn vaak voor die landen opportune situaties met betrekking tot overstromingen, drinkwatervoorziening, droogte etc. In de lidstaten van de Europese Unie is met name de kaderrichtlijn water een grote drijvende kracht voor verandering geweest. In algemene zin kan worden geconcludeerd dat ook in andere landen een tendens is voor een geïntegreerde opzet van waterregelgeving.

### **3. NAAR ÉÉN WATERWET**

#### **3.1. Hoofdlijnennotitie integratie waterwetgeving**

Het voornemen om één integrale Waterwet tot stand te brengen is in 2004 nader uiteengezet in de Hoofdlijnennotitie integratie waterwetgeving (Kamerstukken II 2004/05, 29 694, nr. 1). In de Hoofdlijnennotitie wordt ingegaan op de historische context om te komen tot integratie van waterwetten, de motieven voor één integrale Waterwet, de afbakening met de wetgeving van andere sectoren, een eerste schets van het wetsvoorstel en de wijze van voorbereiding, invoering en planning. De Hoofdlijnennotitie is op 12 oktober 2004 besproken in de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2004/05, 29 694, nr. 2). De totstandkoming van een integrale Waterwet werd breed ondersteund. Wel werd een aantal accenten gezet:

- De wateropgaven voor de komende jaren hebben grote invloed op de ruimtelijke ordening. Een goede doorwerking wordt daarom noodzakelijk geacht.
- Er moet in de wet een goed instrumentarium komen om als Rijk of provincie in te kunnen grijpen of bij te sturen als andere overheden geen uitvoering geven aan afgesproken waterbeleid.
- Lozingen op oppervlaktewater, sanering van waterbodems en de zorgplichten voor hemelwater en zuivering, die liggen op het grensgebied van de waterwetgeving en de Wet milieubeheer, dienen zoveel mogelijk in de Waterwet te worden geregeld.
- De zorgplicht voor grondwater in het stedelijke gebied moet goed worden vastgelegd in de Waterwet.

#### **3.2. Welke wetten worden geïntegreerd?**

In beginsel gaan alle wetten die betrekking hebben op het waterbeheer op in de nieuwe wet. Het betreft de volgende wetten:

- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterkering
- Grondwaterwet
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen)
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Waterstaatswet 1900.

De laatstgenoemde twee wetten bevatten evenwel ook onderdelen die betrekking hebben op de zogenaamde droge waterstaat (beheer van wegen). Hier wordt nader op ingegaan in paragraaf 4.1, onder «Afbakening met droge waterstaatswetgeving». Daarnaast betreft dit tevens het

thans in de Wet bodembescherming bepaalde ten aanzien van waterbodems. Hier zal nader op worden ingegaan in paragraaf 4.4, «Afbakening met de Wet bodembescherming».

De Ontgrondingenwet is niet betrokken bij de totstandkoming van dit wetsvoorstel. De Ontgrondingenwet is niet een waterbeheerswet, maar zorgt voor een afweging van alle bij een ontgroning betrokken belangen. Wel is er een belangrijke relatie met het waterbeheer, omdat ontgrondingen vaak plaatsvinden binnen het watersysteem (bijvoorbeeld in de uiterwaarden van rivieren) en omdat in veel gevallen oppervlaktewater ontstaat. Daarnaast speelt bij de Ontgrondingenwet nog een andere ontwikkeling. In 2003 is besloten de regierol van het Rijk op het gebied van de bouwgrondstoffenvoorziening af te bouwen (Kamerstukken II 2002–03, 28 600 XII, nr. 114). Dit heeft geleid tot een afslanking van de Ontgrondingenwet. Op 13 juni 2006 is het wetsvoorstel daartoe aangenomen door de Tweede Kamer (Kamerstukken I 2005/06, 30 346, nr. A). Ook is in dit kader in 2005/2006 een onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheid om op termijn de Ontgrondingenwet geheel in trekken. Hierover wordt afzonderlijk aan de Kamer gerapporteerd in de jaarlijkse voortgangsrapportage over de afbouw van de regierol. Op termijn zal de Ontgrondingenwet worden ingetrokken en zullen onderdelen van die wet, voor zover daaraan naast het instrumentarium van de Waterwet nog behoefte bestaat, een plaats kunnen krijgen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Recente wijzigingen van waterwetten zijn meegenomen in het wetsvoorstel. De belangrijkste hiervan zijn de wijziging van de Wet op de waterkering (Stb. 2005, 275) en de Implementatiewet kaderrichtlijn water (Stb. 2005, 30).

### **3.3. Opzet van het wetsvoorstel**

In het wetsvoorstel is gekozen voor een indeling in hoofdstukken die zoveel mogelijk recht doet aan het integrale karakter van het waterbeheer en die op een adequate manier de verschillende aspecten weergeeft. Niet gekozen is voor een systematiek waarin de inhoudelijke aspecten van het waterbeheer afzonderlijk worden geregeld. Zo is bijvoorbeeld geen hoofdstuk «waterkeringen» opgenomen in het wetsvoorstel. Wel is het waterkeringaspect terug te vinden in de verschillende hoofdstukken die de te onderscheiden aspecten regelen. Dit valt als volgt beknopt te illustreren: algemene bepalingen (*wat zijn waterkeringen?*), doelstellingen (*doelstellingen en normen ten aanzien van de bescherming tegen overstromingen*), beheer (*welke instantie is verantwoordelijk voor aanleg en onderhoud?*), coördinatie en toezicht (*hoe werken de betrokken overheden samen en wie kan met welke instrumenten sturen?*), plannen (*beschrijving van voorgenomen beleid en beheer ten aanzien van veiligheid tegen overstromingen*), uitvoering van werken (*welke instrumenten heeft de waterbeheerder om werken in het watersysteem uit te voeren bijvoorbeeld ter versterking van een waterkering?*), calamiteiten (*wat als er gevaar dreigt, bijvoorbeeld bij dreigende dijkdoorbraak?*), vergunningverlening en handhaving (*wat mogen burgers en bedrijven wel en niet op en nabij waterkeringen?*) en financiële bepalingen (*zijn er financiële instrumenten beschikbaar?*).

Het wetsvoorstel heeft betrekking op water dat vrij op of in de bodem voorkomt. Het gaat dus zowel om de grondwater als de «zoete» en «zoute» oppervlaktewateren. Onder de laatste categorie verdient de Noordzee afzonderlijke vermelding. Het wetsvoorstel is mede van toepassing op de delen van de Noordzee waarover de Nederlandse overheid rechtsmacht uitoefent, te weten de territoriale zee en de exclusieve econo-

mische zone. De Noordzee onderscheidt zich echter van andere Nederlandse watersystemen door haar omvang, alsmede de specifieke internationaalrechtelijke regimes die van toepassing zijn en de vergaande concentratie op rijksniveau van Nederlandse bestuurlijke bevoegdheden. In verband hiermee bevat het wetsvoorstel in diverse hoofdstukken specifieke bepalingen voor de Noordzee, die per deelonderwerp zullen worden toegelicht.

### **3.4. Invoeringswet en uitvoeringsmaatregelen**

In verband met de totstandkoming van de Waterwet zullen ook diverse andere wetten moeten worden aangepast. Dit zal gebeuren door middel van een afzonderlijke invoeringswet. Het is de bedoeling via de invoeringswet voorts de Waterwet aan te vullen op het punt van de bestuursrechtelijke handhaving (zie paragraaf 13 van deze memorie). Daarnaast zullen uiteraard ook de bestaande wettelijke uitvoeringsmaatregelen voor het waterbeheer worden hernieuwd. Van die gelegenheid zal gebruik worden gemaakt om ook de uitvoeringswetgeving te stroomlijnen en te moderniseren

## **4. SAMENHANG MET ANDERE WETTEN EN WETSVORSTELLEN**

### **4.1. Afbakening met de droge waterstaatswetgeving**

Twee van de bij dit wetsvoorstel betrokken wetten zien niet enkel op de «natte» waterstaat, maar ook op de «droge» waterstaat: de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900 betreffen beide «waterstaatswerken». Dit omvat niet slechts de onder het begrip watersysteem vallende wateren en waterkeringen, maar ook wegen. Bij de integratie van deze wetten in het onderhavige wetsvoorstel, voorzover het wateren, waterkeringen en daarmee verband houdende werken betreft, speelt de vraag naar de afbakening met (en het lot van) de regeling van «droge» waterstaatsobjecten waar genoemde wetten thans mede op zien.

Ten einde duidelijkheid te geven wordt hieronder reeds een beeld geschetst van de afbakening van het wetsvoorstel met de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900. Daarbij dient telkens bedacht te worden dat de toekomst van de droge elementen uit deze beide wetten niet in het onderhavige voorstel wordt geregeld, maar dat dit zal gebeuren in de invoeringswet.

De *Wet beheer rijkswaterstaatswerken* omvat materieel gezien een op het gebruik van «waterstaatswerken» gericht vergunningsregime, enkele op dat gebruik betrekking hebbende bevoegdheden voor beheerders (bijvoorbeeld tot het instellen van een toegangsverbod), alsmede bestuurs- en strafrechtelijke handhavingbepalingen. In artikel 1 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt de reikwijdte daarvoor bepaald door «waterstaatswerken» te omschrijven als «bij het Rijk in beheer zijnde wateren, waterkeringen en wegen alsmede, voor zover in beheer bij het Rijk, de daarin gelegen kunstwerken en hetgeen verder naar hun aard daartoe behoort.» In het onderhavige wetsvoorstel zijn de als elementen van waterstaatswerken genoemde wateren en waterkeringen, alsmede de daartoe behorende werken, opgenomen. Wat resteert zijn wegen en de daartoe behorende werken, in beheer bij het rijk.

Voor regeling van dit rijksbeheer van wegen zijn drie alternatieven mogelijk. Ten eerste zou de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen worden aangepast als enkel betrekking hebbend op (rijks)wegen. Als tweede mogelijkheid zou de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kunnen worden



ingetrokken onder gelijktijdige totstandbrenging van een Wet beheer rijkswegen waarbij de bestaande regeling kan wordt gewijzigd of aangevuld. Ten slotte is denkbaar dat de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt ingetrokken en dat de resterende regeling van het rijksbeheer van wegen wordt samengebracht met andere wetgeving, zoals de Wegenwet die thans op modernisering wordt gezien door de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving.

De *Waterstaatswet 1900* geeft regels omtrent het waterstaatsbestuur. Sinds zijn totstandkoming in de negentiende eeuw is de *Waterstaatswet 1900* een groot aantal keren gewijzigd. Bovendien zijn in de loop van de tijd een groot aantal bepalingen vervallen. Van een «wet houdende algemeene regels omtrent het waterstaatsbestuur» is het door die ontwikkeling langzaam verworden tot een verzamelwet, zonet een restwet, zowel wat betreft de inhoud als qua ordening. Een aantal bepalingen uit de *Waterstaatswet 1900* is inmiddels verouderd, in het licht van huidige opvattingen van wetgevingskwaliteit en de hedendaagse uitvoeringspraktijk. Sommigen daarvan, bijvoorbeeld de gedoogplichten bij aanleg, onderhoud of verbetering van waterstaatswerken, komen gemoderniseerd terug in dit voorstel (de gedoogplichten in hoofdstuk 5). Andere bepalingen kunnen in het geheel vervallen, zoals paragraaf 3 over de inrichting van de Rijkswaterstaatsdienst. Het Organiek besluit Rijkswaterstaat (een algemene maatregel van bestuur) is een verouderd en een zwaar instrument, waar op grond van artikel 44 van de Grondwet kan worden volstaan met voorziening op het niveau van ministeriële regeling. Weer andere bepalingen zijn van zeer recente datum, zoals de in 2002 ingevoegde regeling voor buitengewone omstandigheden in het waterbeheer van paragraaf 17. Deze laatste bepalingen worden vrijwel één-op-één overgenomen in dit voorstel (zie eveneens hoofdstuk 5). Deze hebben ook nu reeds geen betrekking op droge waterstaat.

Veel bepalingen of paragrafen van de *Waterstaatswet 1900* zien op water of waterkeringen. Een aantal ziet echter ook op «droge waterstaatswerken». Voor zover relevant, betreffen de resterende bepalingen uit de *Waterstaatswet 1900* vooral wegen. Na de totstandkoming van de *Waterwet* resteren in beginsel slechts paragraaf 1 inzake het in beheer nemen en geven van droge waterstaatswerken en paragraaf 6 inzake de gedoogplichten bij aanleg, onderhoud en verbetering van droge waterstaatswerken.

Evenals bij de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zal in regeling hiervan worden voorzien bij de invoeringswet. Daarvoor zijn enkele varianten denkbaar. Allereerst kan, althans in theorie, worden gedacht aan aanpassing tot een *Waterstaatswet 1900* die slechts nog betrekking heeft op droge waterstaat. Maar anders dan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken leent de *Waterstaatswet 1900* zich daar als een algemene wet minder goed voor. Bovendien zijn de resterende bepalingen voor de droge waterstaat relatief gering. Een tweede mogelijkheid is intrekking van de *Waterstaatswet 1900* onder gelijktijdige invoering van een nieuwe wet houdende algemene regels inzake de droge waterstaat. Voor een dergelijk omvangrijk wetgevingsproject is de onderhavige behoefte om te voorzien in regeling van enkele gedoogplichten en overdracht van beheer onvoldoende aanleiding. De derde mogelijkheid is het onderbrengen van de resterende bepalingen over droge waterstaat in bestaande wetgeving. Evenals het geval is bij de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt momenteel gedacht aan de derde variant.



#### **4.2. Afbakening met de Waterschapswet**

Ten aanzien van de financiering en organisatie van het waterbeheer is naar aanleiding van het Kabinetsstandpunt inzake het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer (Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1) een traject in gang gezet tot wijziging van de Waterschapswet. In dat kader is recent een wetsvoorstel ingediend tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nrs. 1–4). Dit illustreert dat de Waterschapswet als organieke wet niet valt binnen de beoogde integratie van de inhoudelijke beheerswetgeving. Het wetsvoorstel voor de Waterwet kent wel enkele raakvlakken met het regime van de Waterschapswet, die liggen op de deelterreinen toedeling van beheer van watersystemen, interbestuurlijke coördinatie, alsmede heffingen (verontreinigingsheffing). Zie hiervoor nader de paragrafen 6.5, 8, onderscheidenlijk 12.2, onder b, van deze memorie. De Waterschapswet zal waar nodig via de invoeringswet worden aangepast aan de Waterwet.

#### **4.3. Afbakening met regelgeving op het gebied van de waterketen**

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het beheer van watersystemen. De drinkwatervoorziening en de riolering als onderdeel van de waterketen vinden geen regeling in het onderhavige wetsvoorstel. De zuivering van stedelijk afvalwater die zich in de waterketen op het grensvlak met het watersysteembeheer bevindt, is wel geregeld in dit wetsvoorstel, vanwege de nauwe relatie met het waterbeheer. Deze zorgplicht is opgedragen aan de waterschappen en is sinds 2002 onderdeel van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

#### **4.4. Afbakening met de Wet bodembescherming**

De afbakening van dit wetsvoorstel met de Wet bodembescherming verdient in het bijzonder aandacht, waar het betreft de aanpak van zogenaamde grensoverschrijdende gevallen van verontreiniging, die zowel op het land als in de aangrenzende waterbodem moet plaatsvinden. Een gezamenlijke aanpak door de waterbeheerder en het bevoegd gezag voor de landbodem verlangt duidelijkheid omtrent de afbakening van bevoegdheden en overleg omtrent de aanpak. Met het opnemen van de verplichting tot het vaststellen van een legger in artikel 5.1 van dit wetsvoorstel wordt duidelijker dan voorheen vastgelegd waar de water(bodem)beheerder bevoegd gezag is, en verantwoordelijk is voor de aanpak van verontreinigde waterbodems. Ingevolge dit wetsvoorstel zal ook voor rijkswateren de verplichting gelden een legger vast te stellen, waarin de geografische begrenzing van oppervlaktewaterlichamen wordt aangegeven. Voor de regionale wateren bestaat deze verplichting al ingevolge provinciale verordeningen (zie ook paragraaf 10.2 van deze memorie).

De regulering van het beheer van de waterbodem als onderdeel van het integraal watersysteembeheer in dit wetsvoorstel brengt mee dat de regeling in de Wet bodembescherming met betrekking tot waterbodems kan komen te vervallen. In het kader van de invoeringswet Waterwet zal de regeling in de Wet bodembescherming dan ook daarop worden aangepast. Daarbij zal tevens goed worden gekeken naar de afstemming bij de hierboven genoemde grensoverschrijdende gevallen.

#### **4.5. Afbakening met algemene wetgeving voor milieu, natuur en ruimtelijke ordening**

Een belangrijk deel van de wateropgaven dient gerealiseerd te worden in samenwerking met bestuursorganen van de aanpalende beleidsvelden, te weten de ruimtelijke ordening (ruimte voor water), milieu (maatregelen voor de kaderrichtlijn water) en natuur (ecologie, natte natuur). Daarbij worden instrumenten van die aanpalende velden ingezet voor noodzakelijke maatregelen als de bestemming van gebieden voor waterberging de landelijke aanpak van prioritaire stoffen en de bescherming van aquatische natuurgebieden.

Het wetsvoorstel draagt overigens zelf ook bij aan milieubeheer en natuurbescherming. Het integraal waterbeheer is mede gericht op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Deze doelstelling is verankerd in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Tevens zijn hiervoor de milieukwaliteitseisen van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer van kracht, die worden vastgesteld in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen dat is opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn water vergt dat in het kader van de stroomgebiedbeheerplanning alle nodige maatregelen, ook buiten het bestek van het operationeel waterbeheer, worden genomen om die doelstellingen te bereiken. De doelstellingen van de kaderrichtlijn water brengen uitdrukkelijk met zich mee dat de ecologische dimensie wordt meegenomen in het waterbeheer en knopen bovendien mede, voor specifieke waterafhankelijke natuurgebieden, aan bij de bescherming die vereist is door de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU. Wat dit alles betreft wordt thans voortgebouwd op de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. Het regime voor de milieukwaliteitseisen voorziet in bindende doorwerking van die eisen als (aanvullend) toetsingskader voor uitvoeringsbesluiten op grond van allerlei milieurelevante wetten. Dat betekent dat het voor bescherming van natte milieu- en natuurwaarden niet nodig is dat al die besluiten binnen het kader van de waterbeheerswetgeving zouden worden gebracht.

De Waterwet omvat dus niet een integrale basis voor alle benodigde voorschriften. Deze kunnen ook worden gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet bodembescherming, de Mijnbouwwet, de Meststoffenwet, de Natuurbeschermingswetgeving, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Scheepvaartverkeerswet. In de afbakening van al deze wetten enerzijds en de waterwetgeving anderzijds komt in grote lijnen geen verschuiving door het wetsvoorstel. Wel is in de afbakeningsbepalingen gestreefd naar verduidelijking waar nodig en mogelijk.

Voor een programmerende aanpak die voldoet aan de vereisten van de kaderrichtlijn water wordt vastgelegd dat de nationale waterplanning wordt gedragen door de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit tezamen. Ook dit borgt dus de samenhang met natuur- en milieubeleid. Tevens zal bij de uitwerking van algemene maatregelen van bestuur op basis van het wetsvoorstel nauw worden samengewerkt tussen genoemde departementen om ook daar de aspecten van natuur en milieu in voldoende mate tot uitdrukking te laten komen.

Meer in het bijzonder voor ruimtelijke aspecten is er nog een andere voorziening. Omdat een belangrijk deel van de kwantitatieve wateropgaven een ruimtelijk karakter heeft, dient de horizontale doorwerking van water in de ruimtelijke ordening versterkt te worden. In het planstelsel wordt

een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarvoor thans een wetsvoorstel aanhangig is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I 2005/06, 28 916, nr. A). Dit betekent dat waterbeleidsplannen op basis van dit wetsvoorstel tevens structuurvisies zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Hiermee wordt een nauwe band gelegd met toepassing van het juridisch instrumentarium van de Wet ruimtelijke ordening door de verschillende overheden. Concreet betekent het bijvoorbeeld dat ruimte voor water in de plannen wordt aangeduid en dat in het ruimtelijke spoor bestemming ervan plaatsvindt. Ook kan het zo zijn dat bij onvoldoende realisatie op gemeentelijk niveau het aanwijzingsinstrument van de Wet ruimtelijke ordening gebruikt wordt om bergingsgebieden te realiseren mits er sprake is van bovenlokale belangen. De doorwerking van water in de ruimtelijke ordening wordt nader toegelicht in paragraaf 9 over plannen. Ook op een aantal andere plaatsen in het wetsvoorstel is reeds op de nieuwe Wet ruimtelijke ordening geanticipeerd (zie onder meer hoofdstuk 5). Waar nodig, zal verdere technische afstemming plaatsvinden door middel van de invoeringswet.

#### **4.6. Afbakening en afstemming watervergunning en omgevingsvergunning**

In het kader van de voorbereiding van dit wetsvoorstel en van het wetsvoorstel betreffende de zogenaamde omgevingsvergunning (brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 september 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18) is de samenhang tussen de vergunningstelsels van Verkeer en Waterstaat en die van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, voor zover betrekking hebbend op water, nader beschouwd. Daarbij is met name aandacht besteed aan de mogelijkheden om de administratieve lasten terug te brengen op een zodanige wijze dat de belangen van de bescherming van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties gewaarborgd blijven. Het heeft geleid tot de volgende keuze ten aanzien van de invulling van het instrumentarium.

- Het vergunningstelsel voor handelingen in het watersysteem wordt ondergebracht in het vergunningstelsel op basis van de Waterwet. Dit betekent ook dat directe lozingen op oppervlaktewater zoals nu gereguleerd op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet in de omgevingsvergunning worden opgenomen, maar in de watervergunning.
- De regels met betrekking tot zogenaamde indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in het watersysteem plaatsvinden, maar in een rioelstelsel) zullen uitsluitend in de omgevingsvergunning of in het stelsel van algemene regels op grond van de Wet milieubeheer worden gesteld. Deze lozingen zullen aldus niet worden gereguleerd in de Waterwet. Op dit moment vindt voor een deel van deze lozingen nog regulering op basis van zowel de Wet milieubeheer als de Wet verontreiniging oppervlaktewateren plaats.
- De aanvrager van vergunningen, zoals de omgevingsvergunning en de watervergunning, zal terecht kunnen bij één loket in de uitvoering.

Hieronder worden de gemaakte keuzes nader toegelicht.

##### *a. directe lozingen op oppervlaktewater*

Gekozen is voor een stroomlijning binnen de Waterwet, waarbij één zelfstandig vergunningstelsel voor water overblijft, met voor directe lozingen behoud van de bevoegdheden van de waterbeheerder. Het betreft immers een kerntaak van de waterbeheerder, het in samenhang beoordelen van de effecten op het watersysteem. Deze beoordeling vergt,

mede in het licht van internationale verplichtingen zoals de kaderrichtlijn water, kennis en expertise over de chemische en ecologische aspecten van lozingen in relatie tot het watersysteem die niet aanwezig is bij andere overheden dan de waterbeheerders. In de watervergunning worden naast directe lozingen ook onttrekkingen van oppervlaktewater en grondwater en andere handelingen in het watersysteem opgenomen. Deze kennen nu nog verschillende vergunningenstelsels die met de komst van de Waterwet worden geïntegreerd.

Waar mogelijk zal de vergunningplicht worden vervangen door algemene regels. In de milieu- en waterwetgeving nemen geïntegreerde pakketten algemene regels reeds op basis van met name de Wet milieubeheer (het regime voor algemene regels voor inrichtingen van deze wet wordt als zodanig niet verplaatst naar de beoogde wettelijke regeling voor de omgevingsvergunning) en de Wvo een belangrijke plaats in als reguleringsinstrument en vervangen voor een steeds groter deel de individuele vergunningplicht. Dit levert een aanzienlijke bijdrage aan de vermindering van de administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Recent is een wetsvoorstel ingediend dat modernisering inhoudt van het regime voor algemene milieuregels voor inrichtingen (Kamerstukken II 2005/06, 30 483, nrs. 1 e.v.). Dit voorziet er onder andere in dat de vergunning niet meer vooropstaat als reguleringsinstrument. In hoofdstuk 6 van het onderhavige wetsvoorstel is reeds aansluiting gezocht bij deze moderniseringsoperatie.

#### *b. indirecte lozingen*

De zogenaamde indirecte lozingen (lozingen op de riolering) zullen uitsluitend in het kader van de Wet milieubeheer en, waar het de vergunningverlening betreft, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht worden gereguleerd. Op dit moment vallen de meeste van deze lozingen al uitsluitend onder de Wet milieubeheer. Bij een deel van de indirecte lozingen vanuit bedrijven (ongeveer vijf procent) geldt aanvullend op de regeling in de Wet milieubeheer een regeling op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het betreft lozingen vanuit ongeveer 20 categorieën van bedrijven, de «grotere puntbronnen». Deze lozingen zijn inmiddels in het algemeen gesaneerd. Besloten is om de dubbele regeling voor deze lozingen te laten vervallen. De regels voor indirecte lozingen zullen in de toekomst uitsluitend op de Wet milieubeheer worden gebaseerd en zullen – zoals thans voor de meeste indirecte lozingen al het geval is – mede betrekking hebben op de bescherming van het oppervlaktewater en de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Voorwaarde is wel dat de waterbeheerder, die tot nu toe bevoegd gezag was voor deze lozingen, voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving ervan. Dit volgt uit zijn verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en is tevens van wezenlijk belang met het oog op de opgaven vanuit de kaderrichtlijn water. Ook is het van belang dat de capaciteit en deskundigheid bij waterbeheerders behouden blijft en effectief kan worden ingezet. De waterbeheerder zal daarom in kader van het verlenen van vergunningen op basis van de Wm-vergunning/omgevingsvergunning een adviesrecht krijgen. Het advies kan daarbij betrekking hebben op alle indirecte lozingen, maar ook op andere aspecten die voor de bescherming van het oppervlaktewater van belang zijn. Indien de waterbeheerder aangeeft dat door het verlenen van de vergunning de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinstallatie zou worden belemmerd of het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen in het geding komt, en dus aanvullende voorschriften/beperkingen moeten worden opgelegd of de vergunning moet worden geweigerd, wordt het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning/omgevingsvergunning verplicht daaraan gevolg te geven.

Met betrekking tot de handhaving zal in de wetgeving worden bepaald, dat waterbeheerders toezicht kunnen houden op indirecte lozingen. Daardoor hoeft er niet eerst een aanwijzing door het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning/ omgevingsvergunning plaats te vinden. Bestuursrechtelijk sanctionerend optreden vindt plaats via het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning/omgevingsvergunning en kan dus niet zelfstandig door de waterbeheerder plaatsvinden. De waterbeheerder kan het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning/omgevingsvergunning wel verzoeken om sanctionerend op te treden. Wanneer dit nodig is, omdat als gevolg van het niet naleven van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of grenswaarden worden overschreden, moet het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning/ omgevingsvergunning aan het handhavingverzoek gevolg geven.

#### *c. één loket in de uitvoering*

Bij de verdere uitwerking en implementatie van de wetsvoorstellen zal zoveel mogelijk invulling worden gegeven aan de één-loket gedachte. Elementen die daarbij een rol kunnen spelen zijn een gecombineerde aanvraag voor de verschillende vergunningen, zoveel mogelijk combineren van overlegmomenten, invulling geven aan het «digitale loket», coördinatie van het afgeven van de omgevingsvergunning en de watervergunning alsmede de handhaving. Dit behoeft geen verdere regeling in het wetsvoorstel. Uitgangspunt is dat de lastenvermindering bij burgers en bedrijven gemaximaliseerd wordt binnen de kaders van uitvoerbaarheid en doeltreffendheid.

### **4.7. Wetgeving ten aanzien van gemeentelijke watertaken**

Bij de Tweede Kamer is een wetsvoorstel aanhangig tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het stedelijk afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken) (Kamerstukken II, 2005/06, 30 578, nrs. 1–4). Het is de bedoeling dat de via die wijzigingswet in eerste instantie in de Wet op de waterhuishouding op te nemen gemeentelijke watertaken uiteindelijk onderdeel zullen gaan uitmaken van de Waterwet. Via de invoeringswet of mogelijk reeds tijdens de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zal daarin worden voorzien. Daarbij zal worden bekeken of ook gemeentelijke deelname aan waterakkoorden geregeld zou moeten worden (zie paragraaf 7 van deze memorie).

## **5. DOELSTELLINGEN EN NORMEN**

### **5.1. Doelstellingen**

Het wetsvoorstel bevat allereerst in enkele beknopte bepalingen de doelstellingen die wezenlijk zijn voor het waterbeheer. Deze doelstellingen worden uitdrukkelijk verankerd als kader voor de uitvoering van de wet. Dat kader wordt vervolgens aangevuld met meer concrete normen voor verschillende aspecten van het beheer of althans bepalingen die een grondslag bieden voor een zodanige concrete normering. Het gaat om normen voor waterkering, waterkwantiteit, functieervulling en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De normen worden veelal in concreto opgenomen in uitvoeringsmaatregelen die zich richten tot de beheerders, maar daarnaast moeten de beleidsmakende instanties

er hun beleid op afstemmen. Tot slot is voorzien in een basis voor het regelen van monitoring.

Het waterbeheer vormt een belangrijk onderdeel van de overheidszorg die is gericht op de bewoonbaarheid van ons land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. Deze achterliggende zorgplicht van de overheid is vastgelegd in artikel 21 van de Grondwet. De in dit wetsvoorstel opgenomen doelstellingen vormen een uitwerking van de grondwettelijke opdracht aan de overheid om zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu. In het wetsvoorstel zijn de doelstellingen als volgt geformuleerd:

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met:
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Wat dit laatste betreft, is van belang dat «bewoonbaarheid» blijkens de toelichting op artikel 21 van de Grondwet ook bedoeld is in economische zin. Hierbij speelt een goede infrastructuur een belangrijke rol, in casu de scheepvaartfunctie van veel wateren. Maar ook meer concrete economische belangen, te operationaliseren via toekenning van specifieke functies aan watersystemen als water voor bedrijven en water voor landbouw, geven richting aan het beheer. Op deze plaats moet ook zeker worden genoemd de drinkwaterfunctie, dat wil zeggen de bestemming van diverse waterlichamen als leverancier van grondstof voor de openbare drinkwatervoorziening. De functietoekenning komt nader aan de orde bij de toelichting op het planstelsel.

## **5.2. Normen**

De normen in het wetsvoorstel zijn belangrijk sturingsinstrumenten en geven aan waar de overheid op kan worden aangesproken. Een norm geeft de omvang van de zorgplicht van de beheerder voor het watersysteem aan en brengt tot uitdrukking wanneer een watersysteem te beschouwen is als «op orde».

De normen in het wetsvoorstel betreffen de beveiliging tegen overstromingen (waterkering), de waterkwantiteit en de functieervulling door waterstaatswerken. De laatste twee categorieën zijn nieuw. De normen kunnen elk in beginsel alle doelstellingen dienen, maar het accent van bepaalde normen is veelal in vergaande mate gelegen bij één doelstelling. Voor zover specifieke doelstellingen meer dwingend in normen worden vertaald dan andere, bijvoorbeeld door meer concrete gekwantificeerde uitwerking, zullen zij voorrang krijgen boven andere doelstellingen waarvan de uitwerking meer open is gelaten. Te denken valt aan de veiligheidsnormen voor de waterkering in vergelijking tot de norm ten behoeve van een veilig en doelmatig gebruik van een waterlichaam. In de praktijk zijn er goede mogelijkheden voor de bestuurlijke partners om in onderling samenspel, door functietoekenning aan watersystemen en de verdere planning, te bewerkstelligen dat alle normen tot gelding komen. Het zou te verstarrend werken als een algemene voorrang van bepaalde doelstellingen of normen vóór andere zou worden vastgelegd.

De normen richten zich in de eerste plaats tot de waterbeheerder. Deze is immers eerstverantwoordelijk voor de zorg met betrekking tot de diverse objecten. Maar ook andere bij het waterbeheer betrokken overheden moeten bij hun taakuitoefening rekening houden met deze normen. Het waterbeheer is immers een samenspel van alle betrokkenen en beheerders zijn niet steeds op eigen kracht in staat de normen na te komen. Hier



wordt nader op ingegaan in de paragrafen over waterbeheer, en coördinatie en toezicht.

Ten aanzien van veiligheid tegen overstromingen wordt het normstelsel voor primaire waterkeringen van de Wet op de waterkering overgenomen. Tevens wordt bepaald dat voor daarbij aan te wijzen gevallen de provincie bij verordening niet-primaire waterkeringen normeert (voor zover niet in beheer bij het Rijk, anders bij ministeriële regeling). Het normstelsel voor overstromingen wordt dus hiermee uitgebreid naar de belangrijke niet-primaire waterkeringen.

In de hoofdlijnennotitie is verder aangegeven dat een wettelijke regeling ontbreekt voor normering van de opvang- en afvoercapaciteit van het regionale watersysteem en dat dit kan leiden tot een onheldere afbakening van de positie en taak van de met waterstaatsgezag beklede overheid ten opzichte van de burger en andere overheden. In het wetsvoorstel is daarom een bepaling opgenomen dat de provincie met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit normen moet stellen ter voorkoming van regionale wateroverlast (zie artikel 2.10). Deze normen hebben de vorm van gemiddelde overstromingskansen per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. Het voorgestelde artikel is ten opzichte van eerdere versies van het wetsvoorstel aangepast naar aanleiding van het Advies normering regionale wateroverlast en de recente besluitvorming daarover in NBW-kader.

Het wetsvoorstel bevat ook een basis voor het opnemen van de zogenaamde verdringingsreeksen in uitvoeringsmaatregelen op rijks- en regionaal niveau. De verdringingsreeksen leggen de rangorde vast van de maatschappelijke waterbehoeften. Dit is van belang voor perioden waarin watertekorten optreden.

Meer op uitvoering gerichte doelstellingen houden verband met het infrastructureel beheer van (onderdelen van) waterstaatswerken. Het doelmatig en veilig gebruik van die werken staat daarbij voorop, waarbij de onderscheiden gebruiksfuncties, verbonden met die watersystemen, mede sturend zijn voor het waterbeheer. Daarnaast wordt in het wetsvoorstel een basis gelegd voor het vaststellen van specifieke normen voor de vervulling van aan te wijzen functies. De normen worden bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld voor zover zij betrekking hebben op rijkswateren en bij provinciale verordening voor regionale wateren.

Het verdient hier vermelding dat hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (het hoofdstuk met milieukwaliteitseisen) ook voor water, gezien als milieucompartiment, al een aantal jaren een algemeen instrumentarium biedt voor bindende normstelling. Tot voor kort werd voor water echter slechts in vrij beperkte mate gebruik gemaakt van de Wet milieubeheer, in de vorm van het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, dat milieukwaliteitseisen bevat voor wateren met bepaalde specifieke functies. Eind 2004 zijn chemische kwaliteitseisen (richtwaarden) voor oppervlaktewateren opgenomen in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.<sup>1</sup> Dit is geschied ter nadere implementatie van een Europese richtlijn die de bescherming van oppervlaktewater tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen regelt.<sup>2</sup> Het beschermingsregime van die richtlijn wordt over enige jaren vervangen door voorschriften op basis van de kaderrichtlijn water. De milieudoelstellingen ter uitwerking van de goede toestand van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen die centraal staat in de kaderrichtlijn water zullen in 2009, in beginsel op overeenkomstige wijze, worden vastgelegd in regelingen op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Het behartigen van de chemische en de ecologische water-

<sup>1</sup> Staatscourant 2004, nr. 247.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 76/464/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (PbEG L 129).



kwaliteit is ingevolge het wetsvoorstel uitdrukkelijk een onderdeel van het waterbeheer. Overigens bevat het stelsel van milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water diverse uitzonderingsbepalingen die de nodige ruimte scheppen voor het behartigen van andere doelstellingen van waterbeheer dan de bescherming en verbetering van de milieukwaliteit alsmede voor het realiseren van overheidsprojecten die worden ondernomen buiten het kader van waterbeheer, maar wel gevolgen voor de toestand van waterlichamen hebben. In het licht van de recente ervaringen met luchtkwaliteitseisen wordt bij de implementatie van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn voorts uitdrukkelijk zorg gedragen voor het vermijden van onnodig blokkerend werkende verplichtingen van nationale aard.

## **6. WATERBEHEER**

### **6.1. Algemeen**

In het wetsvoorstel wordt, nog duidelijker dan in de Wet op de waterhuishouding reeds het geval is, het concept van integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering verankerd. Daarbij staan de begrippen waterbeheer en watersysteem centraal. De term waterbeheer is omschreven als de overheidszorg gericht op de doelstellingen die het kader vormen voor de uitvoering van de wet. Een watersysteem is een samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Om goed aan te sluiten bij de praktijk van het beheer wordt in de wet ook het begrip «waterstaatswerken» gebruikt: dit omvat dezelfde elementen als het begrip watersysteem, met uitzondering van grondwaterlichamen. In de afzonderlijke wettelijke bepalingen wordt uiteraard waar nodig voor de reikwijdte naast waterstaatswerk uitdrukkelijk vermeld «of grondwaterlichaam».

### **6.2. Integraal waterbeheer**

Het waterbeheer wordt veelal onderscheiden in de zorg voor:

- veiligheid (waterkering), tot nog toe vallend onder de Wet op de waterkering;
- waterkwantiteit, tot nog toe vallend onder de Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet;
- waterkwaliteit, tot nog toe vallend onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet milieubeheer en
- het zogenaamde bakbeheer, tot nog toe vallend onder de Wet beheer rijkswaterstaatwerken alsmede de waterschapskeuren.

Integraal waterbeheer is nodig, omdat bovenstaande onderdelen van waterbeheer wel kunnen worden onderscheiden, maar in samenhang moeten worden beoordeeld. Er is bijvoorbeeld grote wisselwerking tussen kwaliteit en kwantiteit. Ook waterkering is veel meer dan een decennium geleden verweven geraakt met kwantiteitsbeheer en ruimtelijke ordening. Bij bakbeheer ligt tot nog toe de nadruk op de vaarweg- en andere infrastructurale functies van waterlichamen, maar worden ook maatregelen voor andere functies meegenomen. Ecologische aspecten van bakbeheer kan men ook zien als kwaliteitsbeheer. Bovendien zorgt de stroming van water voor sterke samenhangen over grote afstanden, die algemene bestuurlijke gebiedsindelingen op regionaal, nationaal en internationaal niveau overschrijden.

In verband met het voorgaande biedt het planstelsel van de huidige Wet op de waterhuishouding al enige integratie van de hierboven vermelde deelterreinen. De plannen worden op grond van de kaderrichtlijn water ingebed in het regime van internationale planning per stroomgebied-district voor Rijn, Maas, Schelde en Eems.

De watersysteembenadering staat centraal in het integrale waterbeheer. Watersystemen met de daarvoor in functioneel opzicht relevante omgeving bieden het referentiekader. Het beheer van op of in de bodem vrij voorkomend water moet geschieden in samenhang met het beheer van waterbodem en oevers, mede gelet op de bijbehorende ecologie, en moet ook de bijbehorende waterkeringen en ondersteunende kunstwerken omvatten.

Waterkeringen maken mede onderdeel uit van het watersysteem, maar voor het beheer van waterkeringen is een ander ordenend beginsel ook van groot belang. Bezieet men het land vanuit het perspectief van de veiligheid tegen overstroming door buitenwater, dan beslaat het totale gebied dat voor overstroming door buitenwater vatbaar is, een aantal afzonderlijke gebieden. Elk van deze gebieden is omsloten door een stelsel van primaire waterkeringen, soms in combinatie met hooggelegen gronden, die door hun vorm en afmetingen een gesloten stelsel vormen ter beveiliging van het gebied. Een dergelijk gebied wordt een dijkkringgebied genoemd. De mate van beveiliging van het dijkkringgebied wordt bepaald door de zwakste schakel in de ring van waterkeringen. Daarom geldt voor de gehele dijkkring één veiligheidsnorm. Dit wordt wel de dijkkringgedachte genoemd, d.w.z. de tot de veiligheid van een bepaald dijkkringgebied diende primaire waterkeringen moeten als één geheel veiligheid bieden.

### **6.3. Bestuurlijke aspecten van het waterbeheer**

Waterbeheer is een samenspel is van activiteiten van alle bestuurslagen in Nederland. Er is sprake van een gezamenlijke verantwoordelijkheid waarbij taken in medebewind worden uitgevoerd. Dit betekent dat een zo helder mogelijke vastlegging van verantwoordelijkheden van de verschillende bij het waterbeheer betrokken overheden van groot belang is. Dit ziet er globaal als volgt uit:

- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het nationale beleidskader en de strategische doelen voor het waterbeheer in Nederland, alsmede voor maatregelen die een nationaal karakter hebben.
- De provincie is verantwoordelijk voor de vertaling hiervan naar een regionaal beleidskader en voor strategische doelen op regionaal niveau.
- De waterbeheerder (de waterschappen voor de regionale watersystemen en het Rijk voor het hoofdwatersysteem) is verantwoordelijk voor het operationele waterbeheer. De waterbeheerder legt de condities vast om de strategische doelstellingen van het waterbeheer te realiseren, bepaalt de concrete maatregelen en voert deze uit.
- De gemeente heeft enkele taken in het waterbeheer, met name ten aanzien van de nieuwe zorgplichten voor hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied, de lokale ruimtelijke inpassing van maatregelen op het gebied van waterkwantiteit en het uitvoeren van milieu-maatregelen in het stedelijke gebied ten behoeve van de kaderrichtlijn water.

Waterbeheer bestaat globaal uit beleid en operationeel beheer. Beleid krijgt vooral vorm via normering, planning, coördinatie, algemeen verbindende voorschriften en zorg voor het wettelijk beheersinstrumentarium. Dit geschiedt in internationaal verband, op nationaal niveau en per stroomgebied, alsmede regionaal («deelstroomgebied»). De aard van het

water brengt allerlei beleidsmatige en organisatorische samenhangen voor het waterbeheer met zich. In het kader van de beleidsvorming en -instrumenten is er ook wisselwerking met belendende terreinen van overheidszorg, zoals ruimtelijke ordening, milieubeheer en natuurbeheer. Het waterbeleid moet waar nodig ook maatregelen omvatten die als zodanig niet op waterwetgeving berusten omdat het instrumentarium is ingebed in andere beleidsterreinen.

Op rijksniveau speelt in het bijzonder de Minister van Verkeer en Waterstaat een rol als eerste politiek verantwoordelijke voor het waterbeheer, die veelal initiatiefnemer is voor maatregelen op nationale schaal. Die minister treedt op als coördinator van het waterbeheer, nationaal en in elk van de vier stroomgebiedsdistricten Rijn, Maas, Schelde en Eems, samen met de ambtgenoten van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor zover het waterbeleid mede onderdeel vormt van beleid van die ministeries. Dat laatste speelt vooral bij het voorzien in ruimte voor water, de bescherming van de milieukwaliteit van watersystemen en van waterafhankelijke natuur. In de zorg voor het wettelijk instrumentarium kan de Minister van Verkeer en Waterstaat gebruik maken van onafhankelijke deskundige inbreng via de Commissie van advies voor de waterstaatswetgeving.

De bestuursorganen op provinciaal niveau hebben een regionale beleidsvoerende taak. De provinciale besturen zijn ingevolge de Grondwet en de Waterschapswet eerstverantwoordelijk voor de reglementering van de waterschappen en het toezicht op het functioneren van die instanties.

Het operationeel beheer is de specifieke zorg voor afzonderlijke oppervlaktewater- en grondwaterlichamen, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. In het wetsvoorstel wordt dit kortweg aangemerkt als beheer. Het beheer berust bij een publiekrechtelijk lichaam, met name het Rijk (Rijkswaterstaat) of een waterschap. De wet bevat een uitdrukkelijk regime voor de toedeling van operationeel beheer, dat hierna aan de orde komt.

Het operationeel beheer geschiedt in relatie tot andere watersystemen waarmee het beheersobject in verbinding staat. Waar relevant moet de beheerder dus ook aandacht schenken aan de effecten van zijn optreden op die andere watersystemen. Er is een noodzaak tot samenspel van alle betrokken bestuursorganen. Vrijwel steeds zullen mede activiteiten van andere overheidsorganen die een rol vervullen in het waterbeheer, nodig zijn om de aanpak van de beheerder te completeren. Zo zal een beheerder:

- niet zelf in staat zijn een vaarweg op de vereiste diepte te houden als andere overheidsinstanties niet locaties met voldoende capaciteit voor het deponeren van het door het baggeren vrijgekomen slib aanwijzen;
- niet zelf een goede chemische toestand van het watersysteem kunnen verwezenlijken indien op nationale of zelfs internationale schaal de aanpak van diffuse bronnen van verontreiniging te kort schiet, dan wel beheerders van bovenstrooms gelegen wateren er niet in slagen de belasting voldoende terug te dringen;
- niet zelf een goede ecologische toestand van het watersysteem kunnen verwezenlijken indien het niet mogelijk is de externe bronnen van de verspreiding van bepaalde sterk verstoring werkende exotische dier- of plantensoorten voldoende aan te pakken.

Via de planvorming en algemeen verbindende voorschriften op rijksniveau en op provinciaal niveau kan bewerkstelligd worden dat anderen dan de beheerders de nodige activiteiten verrichten. Maar er is ook veel dat wel in het vermogen van de beheerder zelf ligt.

#### **6.4. Passief en actief beheer**

Vaak wordt het waterbeheer ook onderscheiden in passief beheer en actief beheer. Het passieve beheer bestaat uit de regelingen en het bestuur. De belangrijkste elementen daarvan zijn:

- planvorming;
- regelgeving;
- vergunningverlening;
- handhaving.

De eerste twee elementen zijn hiervoor als beleid bestempeld.

Het actieve beheer van watersystemen omvat het zorgdragen voor de uitvoering van concrete werkzaamheden. De belangrijkste elementen van het actieve beheer zijn:

- aanleg, aanpassing en onderhoud van waterstaatswerken;
- regulering van aan- en afvoer, alsmede conservering van water.

Het waterbeheer omvat dus een breed spectrum van activiteiten, waartoe zowel rechtshandelingen (bijvoorbeeld vergunningverlening, besluitvorming over te ondernemen inrichtingswerken) behoren als feitelijke handelingen zoals de daadwerkelijke inrichting van watersystemen, baggeren en andere onderhoudswerkzaamheden, muskusrattenbestrijding, alsmede het meten en beoordelen van gegevens over de verwezenlijking van gestelde normen. Op het beheer van waterbodems is hiervoor reeds afzonderlijk ingegaan. Voor zover omvangrijke werken of werkzaamheden nodig zijn in het kader van beheer van waterstaatswerken, kan vergaande inhoudelijke of financiële medebetrokkenheid van andere partijen aan de orde zijn, zoals bij het aanleggen van waterkeringen, havens of recreatiestranden, dan wel een ecologisch georiënteerde herinrichting van een waterloop.

Het actieve beheer van regionale wateren wordt meestal door of namens het waterschap gedaan, maar soms ook door derden, in opdracht ingevolge de keur van het waterschap. Dat het waterschap actief beheerder is betekent dus niet automatisch dat het allerlei werkzaamheden ook daadwerkelijk zelf uitvoert. Het waterschap is wel steeds (ook financieel) verantwoordelijk voor de uitvoering, maar kan de feitelijke uitvoering, tegen vergoeding van kosten, overlaten aan derden (zoals drinkwaterbedrijf of natuurbeschermingsorganisatie). Alle watersystemen moeten een (overheids)beheerder in de zin van de wet hebben, ongeacht of zij zijn gelegen op particulier terrein. Dit houdt verband met de samenhang binnen nationale en internationale watersystemen, alsmede met de overheidsverantwoordelijkheid voor de milieuaspecten.

De publiekrechtelijke bevoegdheden jegens burgers, zoals tot beslissen op een aanvraag om vergunning, oplegging van een gedoogplicht, zijn met de toedeling van het beheer nog niet gegeven. Dergelijke bevoegdheden worden elders in de wet uitdrukkelijk toegekend aan de beheerders. Privaatrechtelijke bevoegdheden staan slechts ter beschikking naar gelang deze volgens privaatrecht toekomen aan het betrokken openbaar lichaam, dus de rechtspersoon waartoe het beherend bestuursorgaan behoort. Veelal gaat het om het eigendomsrecht, dat in de praktijk niet steeds bij de overheid hoeft te berusten.

#### **6.5. Toedeling (operationeel) beheer**

In de eerste plaats voorziet het wetsvoorstel in toekenning van het beheer van de rijkswateren. De afwezigheid van een dergelijk regime in de tot nog toe bestaande wetgeving geeft veelvuldig aanleiding tot vragen. De Wet op de waterhuishouding en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken voorzien slechts gedeeltelijk en impliciet in aanwijzing van de wateren die

bij het Rijk in beheer zijn. In de uitvoeringspraktijk weet Rijkswaterstaat zich veelal wel te redden, maar voor buitenstaanders is de bestaande wetgeving op dit punt ondoorzichtig. Er worden overigens geen inhoudelijke wijzigingen beoogd. Het gaat om het beheer van het nationale hoofdwatersysteem, bestaande uit de grote rivieren en kanalen en het IJsselmeer, alsmede van de Noordzee en de Waddenzee, met een aantal daarmee in sterke wisselwerking staande andere wateren.

Voor de niet bij het rijk in beheer zijnde oppervlaktewatersystemen blijft de Waterschapswet het kader bieden voor de toedeling van beheer. Artikel 3.2 van het wetsvoorstel knoopt hierbij aan. In de systematiek van artikel 1 van de Waterschapswet gaat het om de waterstaatkundige verzorging van bepaalde gebieden, die wordt onderscheiden in de zorg voor de waterhuishouding enerzijds en de zorg voor de waterkering anderzijds. In de praktijk komt het dan ook nogal eens voor dat het beheer van een waterkering berust bij een waterschap, terwijl het watersysteem waar die kering bij behoort van rijkswege wordt beheerd. Er is immers ook een sterke interne samenhang binnen waterkeringbeheer, via de dijkkringbenadering. Dit komt onder andere tot uiting in het beheer van de kustwering (duingebied), dat grotendeels berust bij waterschappen. Deze operationele taakverdeling kan in het kader van de Waterwet op zich worden gecontinueerd. De watersysteembenadering blijft uiteraard ook relevant, met name in beleidsplannen kan bijvoorbeeld aandacht worden besteed aan mogelijke aanvullende vormen van kustverdediging die meer in het beheer van het watersysteem Noordzee geïntegreerd zouden zijn, zoals kunstmatige riffen in zee.

Het grondwaterbeheer valt tot nog toe grotendeels buiten het bestek van de Waterschapswet, omdat de zorg voor het dieper gelegen grondwater niet kan worden gezien als waterstaatkundige verzorging van bepaalde gebieden. Het is de bedoeling dat de Waterschapswet zal worden aangepast in het kader van de wetgeving ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over de financiering van het regionale waterbeheer. Daarbij zal het begrip watersysteembeheer, mede omvattend het grondwaterbeheer, formeel zijn intrede doen in de Waterschapswet. In aansluiting daarop kan de provinciale beheerstoedeling aan afzonderlijke waterschappen op basis van artikel 1 van die wet mede betrekking hebben op grondwatersystemen. In de praktijk zal het gaan om grondwaterkwantiteitsbeheer, omdat het belangrijkste instrumentarium voor het grondwaterkwaliteitsbeheer vanwege de nauwe samenhang met het instrumentarium voor bodembescherming bij provincies en gemeenten blijft berusten in het kader van de Wet bodembescherming.

Per beheersgebied kunnen er voor de regionale wateren variaties zijn, waarbij enerzijds waterschappen ook taken die raken aan waterbeheer, maar als zodanig geen deel daarvan uitmaken (zoals het zogenaamde nautisch beheer, dat wil zeggen de uitvoering van de Scheepvaartverkeerswet) kunnen vervullen en anderzijds soms specifieke taken die wel deel uitmaken van waterbeheer niet door waterschappen, maar door provincies of gemeenten worden behartigd. Voor uitzonderingsgevallen als bedoeld aan het slot van artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet – gevallen waarin het niet passend is dat een waterschap wordt bedeed met bepaalde waterhuishoudkundige taken – vergt het wetsvoorstel nu beheersopdracht bij provinciale verordening.

## **6.6. Beheer van waterbodems**

De ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben tezamen met de Unie van Waterschappen verkend in hoeverre er aanleiding bestaat om het waterbodem-

beheer in zijn geheel te regelen in dit wetsvoorstel. Dit heeft als achtergrond dat al langer het besef leeft dat de sanering van waterbodems binnen het kader van de Wet bodembescherming niet goed past bij de praktijk van het waterbodembeheer als integraal onderdeel van het watersysteembeheer. Voor de waterbeheerder levert het onderscheid tussen onderhouds-, herinrichtings-, en saneringsbaggeren problemen op, zoals blijkt uit het rapport Analyse Knelpunten regelgeving van het Advies- en Kenniscentrum Waterbodems (AKWA) uit 2004. Ingrepen in verontreinigde waterbodems vinden in het kader van het waterbeheer slechts bij uitzondering plaats enkel om milieuhygiënische redenen. Onderhoud en herinrichting zijn veelal het motief voor ingrepen. Daarmee gepaard gaat de verwijdering van verontreinigd sediment. Op basis van de uitgevoerde verkenning is geconcludeerd dat de regeling in de Wet bodembescherming met betrekking tot waterbodems kan vervallen (Vierde Nota waterhuishouding, kabinetsstandpunt waterbodems, Kamerstukken II 2004/05, 26 401, nr. 40, blz. 5) en dat het beheer van de waterbodem in zijn geheel in het onderhavige wetsvoorstel kan worden geregeld. Daarmee wordt in dit wetsvoorstel zowel het preventieve spoor (voorkomen van verontreiniging van waterbodems, dat overwegend via de Wet verontreiniging oppervlaktewateren liep) als het curatieve spoor (aanpak van verontreinigde waterbodems ingevolge de Wet bodembescherming) binnen één wettelijk kader gebracht. Beide sporen zijn onderdeel van het integraal watersysteembeheer dat regeling vindt in dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel bevat daarom geen afzonderlijke regeling meer voor sanering van de waterbodem. De waterbodem wordt in het wetsvoorstel ook niet meer afzonderlijk onderscheiden, maar in de begripsomschrijvingen genoemd als onderdeel van een oppervlaktewaterlichaam.

Het beheer van de waterbodem is, als integraal onderdeel van het beheer van het watersysteem, gericht op behartiging en verwezenlijking van de doelstellingen van het waterbeheer, genoemd in hoofdstuk 2 van de wet; te weten: «de voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.» Daarmee staat de bescherming van enkel de milieuhygiënische kwaliteit van de waterbodem niet langer centraal bij ingrepen in de waterbodem, maar is dit één van de doelstellingen die in samenhang met de andere doelstellingen voor het watersysteem moet worden behartigd.

Bij of krachtens de wet worden ingevolge hoofdstuk 2 normen gesteld voor de zorg voor de waterkering, voor de waterkwantiteit en voor de overige functie vervulling door waterstaatswerken. De normen die ingevolge de Kaderrichtlijn water gelden voor de chemische kwaliteit en het ecologisch functioneren van watersystemen worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Voor zover deze normen ingrepen in de waterbodem noodzakelijk maken, zullen de daarvoor noodzakelijke maatregelen worden opgenomen in het programma van maatregelen dat onderdeel is van het beheerplan van de waterbeheerder genoemd in hoofdstuk 4 van de wet. Deze maatregelen worden niet langer als onderzoeks- en saneringsgevallen in een saneringsprogramma voor de rijkswateren, dan wel het Financieringsprogramma van de provincie opgenomen. De gelden die thans op de begroting van het Ministerie van VROM zijn bestemd voor het verstrekken van bijdragen ten behoeve van de aanpak van verontreiniging van regionale waterbodems zullen met ingang van het jaar 2010 in het kader van het investeringsbudget voor het landelijke gebied kunnen worden aangewend voor de aanpak van regionale waterbodems.



De regulering van aanleg en beheer van waterstaatswerken door de waterbeheerder heeft plaats in hoofdstuk 5. Dit zogenaamd actief beheer omvat mede de aanpak van verontreinigde waterbodems. Het op de sanering door derden afgestemde kader van de Wet bodembescherming wordt daarmee verlaten. Hoofdstuk 5 bevat regels voor het vaststellen van een projectplan, het waar nodig gebruik maken van een projectprocedure en het gedogen van de uitvoering van onderzoek, onderhoud en de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door de rechthebbenden op betrokken gronden. Het wetsvoorstel voorziet in artikel 3.2 principe in de aanwijzing van het waterschap als integraal beheerder van regionale oppervlaktewaterlichamen. Dit brengt met zich dat provincies in dit wetsvoorstel niet langer bevoegd gezag zijn voor ingrepen in de waterbodem in regionale watersystemen.

In het reguleren van handelingen in het watersysteem voorziet hoofdstuk 6. Op grond van dit hoofdstuk kan voor het ontgraven en eventueel het daarbij brengen van stoffen elders in het watersysteem een vergunning nodig zijn, terwijl hoofdstuk 6 ook de mogelijkheid biedt om voor deze werkzaamheden algemene regels vast te stellen. In dat verband dient ook te worden gewezen op de in het beoogde Besluit bodemkwaliteit opgenomen regels. Overigens is het de bedoeling om het instrumentarium van hoofdstuk 6 in beginsel niet van toepassing te laten zijn op het verrichten van werkzaamheden die tot doel hebben de waterbodem op het voorgeschreven leggerprofiel te houden, zoals onderhouds(bagger)- of herstelwerkzaamheden aan de waterbodem. Dit zal nader worden uitgewerkt in de op grond van hoofdstuk 6 vast te stellen uitvoeringsregelgeving.

Nader onderzocht zal worden welke meerwaarde het heeft om in dit wetsvoorstel een bepaling op te nemen ten einde de waterbeheerder in aanvulling op artikel 6 162 Burgerlijk wetboek een specifiek instrument te bieden voor kostenverhaal voor de aanpak van verontreinigde waterbodems door de beheerder, op degene door wiens onrechtmatig handelen de verontreiniging is veroorzaakt, zoals thans het geval is in artikel 75 Wet bodembescherming.

### **6.7. Beheer van vaarwegen en havens**

Het vaarwegbeheer past op rijksniveau in het kwantiteitsbeheer en het infrastructureel beheer van de rijkswateren. Voor een groot aantal regionale wateren is in provinciale verordeningen het vaarwegbeheer, vooral met betrekking tot recreatievaarwegen, (impliciet) toegekend aan het provinciale bestuur – soms gepaard gaand met delegatie aan een waterschapsbestuur – dan wel aan gemeenten of waterschappen. Het betreft dan in hoofdzaak actief bakbeheer ten behoeve van de scheepvaartfunctie, met name baggeren. Zodanig vaarwegbeheer wordt in het regime van de huidige Waterschapswet meestal niet gezien als onderdeel van de kerntaak van waterschappen, te weten de waterstaatkundige verzorging van gebieden. Omdat dit vaarwegbeheer in belangrijke mate bovenwaterschappelijke belangen dient, is behartiging en bekostiging daarvan op basis van de waterschappelijke trits belangbetaling-zeggenschap niet goed mogelijk en wordt dit meestal gezien als taak van «de algemene democratie» die onder het treffen van een regeling voor de bekostiging aan het waterschap gedelegeerd kan worden. Overigens zijn lang niet alle oppervlaktewateren tevens vaarwegen en ook als dat wel het geval is, wordt niet steeds afzonderlijk vaarwegbeheer onderscheiden. Zo niet, dan wordt vaarwegbeheer meegenomen met het kwantiteitsbeheer van de waterschappen.

Het vaarwegbeheer maakt begripsmatig deel uit van het waterbeheer zoals geregeld in dit wetsvoorstel. Het gaat immers om zorg die is gericht



op vervulling van een maatschappelijke functie die is toegekend aan watersystemen. Wel moet echter bij de concrete beheerstoedeling rekening worden gehouden met de gegroeide situatie. Vanuit de geschetste belangen- en financieringsoptiek is het de bedoeling dat het afzonderlijk onderscheiden actief vaarwegbeheer bij de lopende herziening van de Waterschapswet als taak bij de algemene democratie zal blijven. Dat zal doorwerken in de toedeling van beheer in het kader van de Waterwet. Naleving van de normen van de Waterwet, waaronder de normen die voortkomen uit de kaderrichtlijn water, wordt daarbij in dit wetsvoorstel via een schakelbepaling gewaarborgd. Overigens kan ook in de toekomst vaarwegbeheer via delegatie in de praktijk wel uitgevoerd worden door waterschappen, in samenhang met het overige waterbeheer. Om praktische redenen berust ook het actief bakbeheer van havens vaak bij gemeenten. Ook hier kan de gegroeide situatie worden ingebed binnen de kader van de Waterwet.

### **6.8. Rol van gemeenten in het waterbeheer**

Gemeenten zijn in het kader van de waterwetgeving geen waterbeheerder, maar vervullen in het kader van diverse andere wetten taken die van belang zijn voor het waterbeheer. Te denken valt aan de ruimtelijke ordening, waarbij de inbedding van de nodige ruimte voor berging van water aan de orde is en onder andere veel aandacht moet worden besteed aan gevolgen die het ontwikkelen van bouwlocaties voor het waterbeheer kan hebben. Voor dit laatste heeft inmiddels het instrument van de watertoets ingang gevonden. Een andere taak die invloed heeft op het waterbeheer is het in de Wet milieubeheer geregelde rioleringsbeheer, dat wordt gerekend tot de zogenaamde waterketen. Voorts kan de wijze waarop uitvoering van het algemene gemeentelijke beheer van de openbare ruimte gestalte krijgt het waterbeheer beïnvloeden, bij voorbeeld via het gebruik van onkruidverdelgingsmiddelen, die uiteindelijk afspoelen naar oppervlaktewater.

Mede in verband met het beheer van de openbare ruimte kunnen gemeenten een belangrijke rol spelen bij het tegengaan van wateroverlast die kan worden veroorzaakt door hemelwater en grondwater in bebouwd gebied (zie ook de zogenaamde «Regenwaterbrief», Kamerstukken II 2003/04, 28 966, nr. 2). Zoals vermeld in paragraaf 4.7 van deze memorie is bij de Tweede Kamer een wetsvoorstel aanhangig betreffende de verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken. Op grond van dat wetsvoorstel worden onder andere zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater verankerd in de Wet op de waterhuishouding. Genoemd wetsvoorstel houdt ook wijzigingen in van de Wet milieubeheer, vanwege de samenhang van de genoemde taken met het rioleringsbeheer, alsmede van de Gemeentewet, met het oog op de bekostiging van de nieuwe taken. Het is de bedoeling dat de nieuwe gemeentelijke taken in een volgende fase een plaats krijgen in de Waterwet, die immers mede de Wet op de waterhuishouding gaat vervangen.

## **7. WATERAKKOORDEN**

Het instrument waterakkoord is thans geregeld in hoofdstuk III, afdeling 3, van de Wet op de waterhuishouding. Op grond van artikel 17 van de Wet op de waterhuishouding is het verplicht in daartoe aangewezen gevallen een waterakkoord te sluiten. Deze aanwijzing kan worden gedaan bij algemene maatregel van bestuur voor zover de aanwijzing geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk en voor overige gevallen bij een door provinciale staten vast te stellen verorde-

ning. Inhoudelijk ligt de nadruk in de akkoorden op de waterkwantiteit, maar de afspraken kunnen daarbij ook gaan over aanverwante onderwerpen zoals bijvoorbeeld de waterkwaliteit.

Zowel de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (*Zicht op grondwater*, Kamerstukken II 2004/05, bijlage bij vw04 000 877) als de Adviescommissie Water (Kamerstukken II 2003/04, 29 435, nr. 2) noemen in hun adviezen de bruikbaarheid van het instrument waterakkoord en bevelen aan om dit instrument te behouden en daarenboven uit te breiden naar afspraken omtrent grondwaterbeheer (met gemeenten) en waterberging. De evaluatie van de Commissie Integraal Waterbeheer (Evaluatie waterakkoorden, Waterkwantiteit en kwaliteit, juli 1999) laat zien dat ook de praktijk over het algemeen positief is over het instrument waterakkoord omdat het zekerheid en duidelijkheid schept. Dit rechtvaardigt de continuering van het instrument in dit wetsvoorstel (zie artikel 3.5). Wel wordt de regeling van het waterakkoord vereenvoudigd. Anders dan in de Wet op de waterhuishouding zijn in dit wetsvoorstel geen uitgebreide procedureregels meer opgenomen.

In een waterakkoord leggen de deelnemers hun onderlinge verhoudingen vast met betrekking tot het waterbeheer. Kern van de waterakkoorden is samenwerking tussen partijen voor het bereiken van de doelen van het nationale en internationale beleid, waaronder de implementatie van de kaderrichtlijn water en WB21. Het instrument operationaliseert beleidsmatige afspraken uit de plannen en is gericht op concrete uitvoering, anders dan regionale bestuursakkoorden, die vaak gericht zijn op beleidsafspraken. Het waterakkoord betreft vooralsnog vooral afspraken tussen beheerders onderling; andere overheden kunnen op uitnodiging toetreden tot een waterakkoord, maar daartoe niet verplicht worden (zie artikel 3.5, eerste lid). Echter ook samenwerkingsafspraken tussen waterschappen en gemeenten zijn van groot belang voor het waterbeheer. In dit kader hebben de VNG en de Unie van Waterschappen onlangs gezamenlijk een «Handreiking afvalwaterakkoord» gepubliceerd.<sup>1</sup> Nadat de zorgplicht voor gemeenten ten aanzien van hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied zijn opgenomen in de Wet op de waterhuishouding, zal in het kader van dit wetsvoorstel worden bekeken in hoeverre ook gemeenten partij kunnen zijn in een waterakkoord en of verdere aanpassing van dit instrument te overwegen is.

Een andere verandering met het bestaande waterakkoord van de Wet op de waterhuishouding is, is dat er inhoudelijk een verbreding plaatsvindt. Naast de traditionele waterkwantiteitsafspraken zal het waterakkoord in het wetsvoorstel ten dienste staan van de verwezenlijking van de doelstellingen van de Waterwet en de daarop gebaseerde plannen. Dit betekent dat ook afspraken over onder andere maatregelen ter beveiliging van gebieden tegen overstroming en bescherming van gebieden tegen wateroverlast, maatregelen ter vervulling van functies die zijn toegekend aan watersystemen en bescherming en verbetering van de milieukwaliteit van watersystemen mogelijk zijn. Ruimtelijke aspecten worden niet opgenomen in een waterakkoord. Ruimtelijke planning vindt plaats met de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening.

## **8. COÖRDINATIE EN INTERBESTUURLIJK TOEZICHT**

### **8.1. Inleiding**

Vanwege de betrokkenheid van diverse overheden binnen het waterbeheer, is voor een effectieve uitvoering coördinatie noodzakelijk. Dit is in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water inmiddels nadrukkelijk

---

<sup>1</sup> Handreiking afvalwaterakkoord VNG en UvW, VNG uitgeverij, Den Haag, 2003.

vormgegeven zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau. De landelijke coördinatie op bestuurlijk niveau vindt plaats binnen het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water en behoeft als zodanig geen verankering in dit wetsvoorstel. Ook is een goede interbestuurlijke informatievoorziening onontbeerlijk zodat het duidelijk is wat de voortgang op alle niveaus is ten aanzien van het waterbeheer. In het wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die regels stelt omtrent het verstrekken van informatie.

Naast coördinatie is toezicht een belangrijk instrument om te borgen dat de doelstellingen van het waterbeheer doorwerken naar alle niveaus van overheidshandelen. Onder toezicht wordt verstaan het verzamelen van informatie, het beoordelen van die informatie en het eventueel op grond daarvan interveniëren. Bij toezicht gaat het in essentie ook om het bewaken van het eenheidskarakter van het geldende gedecentraliseerde staatsbestel. Het wezen van toezicht in het waterbeheer is vooral gelegen in het garanderen van de eenheid in de waterstaatszorg. Bestuurlijk toezicht in het waterbeheer kan ook niet los worden gezien van (vormen van) coördinatie. Water houdt niet op bij bestuurlijke grenzen en voor een goed waterbeheer is meer nodig dan watersysteemkundige afstemming alleen. Ook internationaalrechtelijke en met name Europeesrechtelijke ontwikkelingen vereisen een gecoördineerd optreden van de lidstaten. Daartoe zijn toezichtinstrumenten onontbeerlijk.

Het toezicht op het terrein van de waterstaatszorg is voor een belangrijk deel verankerd in de Grondwet. *«De Wet regelt het provinciale toezicht en het overige toezicht op de waterschapsbesturen»*, aldus artikel 133 van de Grondwet. De bepaling brengt tot uitdrukking dat het toezicht op (het handelen van) waterschappen primair een taak is van de provincie. In de formulering van «het overige toezicht» ligt tevens besloten dat er ruimte bestaat voor een vorm van toezicht die vanouds werd aangeduid als «oppertoezicht», te weten de invulling van de zelfstandige «overall verantwoordelijkheid» of «systeemverantwoordelijkheid» van de centrale overheid op het terrein van de waterstaat. Overigens wordt ook het rijks-toezicht op het bestuurlijk handelen van de provincies in de sfeer van de waterstaatszorg als exponent van dit oppertoezicht beschouwd.

Het toezicht in de waterstaatszorg is thans in diverse wetten geregeld. Veel aspecten van het toezicht in brede zin treft men aan in de organieke wet, de Waterschapswet. Andere elementen van het toezicht zijn opgenomen in andere wetten, zoals de Provinciewet, de Waterstaatswet 1900, de Wet op de waterhuishouding en de Wet op de waterkering. Met uitzondering van het financiële toezicht op de waterschappen, dat in de Waterschapswet geregeld zal blijven, worden de diverse en soms uiteenlopende toezichtbepalingen uit de bestaande waterstaatswetten vervangen door één geüniformeerd toezichtregime met moderne, op de huidige sturingsbehoeften toegesneden bestuurlijke instrumenten.

Voor een moderne vormgeving van het interbestuurlijke toezicht is in de eerste plaats de Code Interbestuurlijke Verhoudingen van Rijk, IPO en VNG uit januari 2005 van belang. Deze Code gaat uit van het adagium «decentraal wat kan, centraal wat moet» en de eigen verantwoordelijkheid van iedere bestuurslaag binnen de gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het geeft aan om de verantwoordelijkheid zo veel mogelijk op het laagste niveau te leggen en geen toezicht op toezicht te stapelen. Dit betekent dat de rijksoverheid zich beperkt tot het aangeven van de kaders waarbinnen de regionale en lokale besluitvorming moet plaatsvinden, en zich zelf vooral richt op zaken die cruciaal zijn voor de doelbereiking of die vereist zijn op grond van bijvoorbeeld Europese regelgeving.

In 2002 en 2003 is een zogenaamd interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd naar de bekostiging van het regionaal waterbeheer. In het kabinetsstandpunt terzake (Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1) werd gesteld dat de relatie tussen provincie en waterschap verduidelijking en versterking behoeft. Dit komt ook aan de orde in het in april 2005 uitgebrachte notitie van het IPO en de Unie van Waterschappen getiteld «Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer», waarin zij hun gemeenschappelijke toekomstvisie op samenwerking en onderlinge verhoudingen hebben verwoord. Onderstaand enkele passages uit het kabinetsstandpunt en het rapport van het IPO en de Unie van Waterschappen die van belang zijn voor de regeling van het interbestuurlijke toezicht in dit wetsvoorstel.

Het kabinetsstandpunt ter zake van de bekostiging van het regionaal waterbeheer gaat ook in op het toezicht in het waterbeheer. Het gaat daarbij in het bijzonder om de relatie tussen de provincie en het waterschap:

«De provincie heeft een sleutelpositie in de afstemming tussen ruimte, water en milieu. Zij heeft de zorg voor zowel de verticale afstemming (doorvertaling rijksnota's naar regionaal niveau) als de horizontale afstemming (tussen de verschillende beleidsvelden). Deze afstemming vindt voor een belangrijk deel plaats via de provinciale plannen. Zij vormen het kader waarbinnen de waterschappen (maar ook de gemeenten) hun taak uitoefenen. De provincie houdt via haar rol als toezichthouder ook toezicht op de waterschappen. ( ) In de praktijk lijkt de provincie haar rol niet altijd voldoende te benutten. Daardoor bestaat de kans dat het waterschap taken op zich neemt die strikt genomen niet binnen de functionele taak passen. Een goede invulling van de regierol van de provincie krijgt bovendien extra gewicht door de afspraken die gemaakt zijn in het NBW. In nauw overleg met de betrokken overheden zal het kabinet er daarom op toezien dat de onderscheiden rollen goed worden ingevuld. Zo is het bijvoorbeeld van belang dat de provincie in het waterhuishoudingsplan toetsbare criteria opneemt. Dat maakt periodieke toetsing van de uitvoering door de waterschappen mogelijk.

Door het kabinet is aan provincies en waterschappen gevraagd om nadere afspraken te maken over de taakafbakening en het toezicht door de provincies. (...) Indien geconstateerd wordt dat het instrumentarium op onderdelen tekortschiet, zal aanpassing van het instrumentarium plaatsvinden. Deze aanpassing kan worden meegenomen in het traject van de integratie van waterwetgeving.» (*Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1, p. 8–9*)

Ook in het rapport «Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer» wordt ingegaan op het interbestuurlijk toezicht. Zo willen provincies en waterschappen periodiek – los van de zesjaarlijkse cyclus van de beheerplannen – om tafel aan de hand van jaarlijkse voortgangsrapportages van de waterschappen. Artikel 3.7 van dit wetsvoorstel geeft de provincies de wettelijke bevoegdheid om, in overleg met de waterschappen, in die informatiebehoefte te voorzien. Verder geeft het rapport aan dat in de toekomst minder behoefte is aan het instrument goedkeuring van allerlei besluiten. Deze conclusie kan worden omarmd. Het instrument van goedkeuring wordt in dit wetsvoorstel en de daarbij behorende invoeringswet daarom teruggebracht. Slechts bij het waterbeheerplan en waterschappelijke projectplannen blijft de goedkeuring in stand. Deze goedkeuring daar wordt juist gemotiveerd vanwege het in het rapport van het IPO en de Unie van Waterschappen aangehaalde argument van de rol van de provincie als verbindende schakel van sectorale waterbeleid met de integrale gebiedsontwikkeling.

Voorts wordt aangegeven dat aan het instrument als schorsing en vernietiging van waterschapsbesluiten in de toekomst minder behoefte zal zijn, en dat meer heil wordt verwacht van een instrument als een aanwijzing. In woorden van het rapport:

«Daarbij moet worden geconstateerd dat de huidige instrumenten «onthouding van goedkeuring» en «vernietiging en schorsing van waterschapsbesluiten» reactief van aard en daardoor minder geschikt zijn om pro-actief te kunnen bijsturen. Het instrument geven van aanwijzingen is daarvoor meer geschikt, met name in situaties waarin vanwege bestuurlijke dilemma's een patstelling dreigt te ontstaan bij de uitvoering van voorgenomen maatregelen.»

Ook deze gedachte wordt in het wetsvoorstel omarmd. Hoofdstuk 3 kent de mogelijkheid om algemene aanwijzingen (instructies) en concrete, individuele aanwijzingen te geven. Hierbij wordt uitgegaan van getrappt toezicht op lagere overheden. Dit betekent dat in beginsel de provincie toezicht houdt op de waterschappen en dat het Rijk toezicht houdt op de provincies. Er wordt echter ook gekozen voor een bevoegdheid van het Rijk om in bijzondere situaties direct aanwijzingen te kunnen geven aan de waterschappen. Deze vorm van toezicht is echter beperkt tot die gevallen waarin dat met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen noodzakelijk wordt geacht. Dit betekent dat het zwaartepunt in het toezicht op provinciaal niveau blijft liggen. Dit past ook bij de sleutelpositie die, zoals hiervoor reeds beschreven, de provincie heeft in zowel de verticale als de horizontale afstemming. De zogenaamde «indeplaatstredingsbevoegdheid», die het IPO en de Unie van Waterschappen als sluitstuk van het instrumentarium noemen, komt eveneens terug in hoofdstuk 3, als consequentie van het geen gevolg geven aan een aanwijzing.

## **8.2. Kabinetstandpunt interbestuurlijk toezicht**

Op basis van de in paragraaf 8.1 genoemde Code Interbestuurlijke Verhoudingen werd in 2005 een bestuurlijke werkgroep ingesteld onder leiding van de Commissaris van de Koningin in Groningen, de heer Alders. Deze werkgroep had tot taak om criteria en randvoorwaarden op te stellen voor effectieve, efficiënte en transparante interbestuurlijke toezichtarrangementen. De werkgroep heeft op 7 december 2005 haar advies «Interbestuurlijk toezicht herijkt, toe aan nieuw zicht op overheden» uitgebracht (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 50). Dit advies heeft op 31 mei 2006 geleid tot een kabinetstandpunt over interbestuurlijk toezicht (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 VII, nr. 65).

Volgens het kabinetstandpunt moet het gebruik van specifieke toezicht-instrumenten, zoals die waarin dit wetsvoorstel voorziet, worden gemotiveerd. Daarbij wordt opgemerkt dat het enkele gegeven dat sprake is van medebewind of ministeriële verantwoordelijkheid, op zichzelf geen toereikend motief vormt voor specifiek toezicht. Er moeten voldoende specifieke redenen zijn waarom niet kan worden volstaan met generieke toezicht-instrumenten (schorsing, vernietiging en taakverwaarlozing). In het stappenplan van de bestuurlijke werkgroep Alders worden vervolgens drie motieven genoemd; in het kabinetstandpunt is daar nog een vierde motief aan toegevoegd. Het gaat daarbij om de volgende motieven:

- Het bewaken van een hoger belang (internationale verdragsrechtelijke verplichtingen, rijksbelang of algemeen landsdekkend belang van de burger, zoals veiligheid en volksgezondheid);
- het voorkomen van afwentelgedrag op andere overheden;

- het voorkomen van patstellingen, belangenverstremgeling en het vermijden van belangenconflicten tussen overheden;
- grensoverschrijdende belangen tussen gemeenten en provincies.

In het eerder genoemde rapport «Afstemmen van taken in het regionaal waterbeheer» wordt geconstateerd dat de generieke toezichtinstrumenten niet volstaan, omdat deze te reactief van aard zijn. In de praktijk van het waterbeheer bestaat meer behoefte aan pro-actieve sturing, bijvoorbeeld in de vorm van een aanwijzings- of instructiebevoegdheid. In dat kader is van belang dat de (grote) wateropgaven waarvoor Nederland zich – zowel in kwalitatief opzicht, gelet op de kaderrichtlijn water, als in kwantitatief opzicht, gelet op onder meer de problematiek van de wateroverlast – gesteld ziet, vooral feitelijk handelen van de overheid vergen, waarbij de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen rechtstreeks geborgd moeten kunnen worden. Het feitelijke karakter van de ter uitvoering van het waterbeheer te nemen operationele maatregelen brengt met zich dat wanneer bepaalde maatregelen niet tijdig of niet naar behoren worden genomen, de nadelige gevolgen daarvan naar hun aard niet meer ongedaan gemaakt kunnen worden door juridische instrumenten zoals schorsing of vernietiging van een besluit. Ook de generieke bevoegdheid om in te grijpen bij taakverwaarlozing van een lagere overheid is niet voldoende toegesneden op de specifieke behoeften van het waterbeheer.

Een goede borging van de uitvoering van het waterbeheer is van belang, omdat het in het waterbeheer om cruciale publieke belangen van veiligheid, leefbaarheid, gezondheid en economie gaat. Het is bovendien van belang, omdat water geen bestuurlijke grenzen kent. De fysieke samenhang van watersystemen, die ook ten grondslag ligt aan de stroomgebiedbenadering uit de Europese kaderrichtlijn water, maakt dat een waterbeheerder bij de uitvoering van zijn watertaken mede afhankelijk is van de maatregelen die door andere waterbeheerders worden genomen (zie in dat verband ook de waterakkoorden in artikel 3.5). Dit geldt zowel op nationaal als op Europees niveau: de vier stroomgebiedsdistricten die Nederland kent, maken immers alle deel uit van internationale stroomgebieden, waarbinnen door de betrokken lidstaten actief moet worden samengewerkt ter verwezenlijking van de Europese waterdoelstellingen. In dat verband is niet alleen de kaderrichtlijn water, die tot actieve coördinatie binnen stroomgebieden verplicht, van belang, maar moet bijvoorbeeld ook worden gewezen op de in voorbereiding zijnde Europese richtlijn betreffende de bescherming tegen hoogwater, die eveneens een pro-actieve overheid veronderstelt. Duidelijk moge zijn dat dit alles niet alleen van de waterschappen, maar ook van Rijk en provincies in hun rol als toezichthouder – nog meer dan in de bestaande waterbeheerswetten reeds het geval is – een pro-actieve opstelling vergt. Kenmerkend voor het hedendaagse waterbeheer is dat hogere overheden, de provincie voorop, zich richten op de verwezenlijking van de strategische doelen van het waterbeheer. Wat dat betreft, heeft er een kanteling plaatsgevonden van de oude rol van toezichthouder in traditionele zin naar de rol van regisseur van het water- en omgevingsbeleid. Daarbij past een meer pro-actief instrumentarium dat is gericht op de operationalisering van het nationale en regionale waterbeleid.

Wanneer een overheid haar taken niet naar behoren vervult, kan dit voor grote aantallen burgers – ook buiten het beheersgebied van het verzakende bestuursorgaan – ernstige gevolgen hebben. Indien bijvoorbeeld een waterschap in de randstad nalatig zou zijn met betrekking tot de veiligheid van primaire waterkeringen, dan lopen ook burgers buiten het beheersgebied van dat waterschap gevaar, terwijl de economische gevolgen van een eventuele dijkdoorbraak en overstroming evenmin tot dat beheersgebied beperkt zullen blijven. Hier ligt duidelijk een taak voor



hogere overheden, omdat de meerderheid van de burgers die in een dergelijk geval aan risico's worden blootgesteld, geen rechtstreekse invloed op het verzakende waterschap kan uitoefenen: zij wonen immers buiten het beheersgebied van dat waterschap. Een ander motief om in specifiek toezicht door hogere overheden te voorzien is gelegen in de behoefte om te voorkomen dat gevolgen worden afgewenteld op andere overheden. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het voorkomen dat in tijden van schaarste een onevenredig beslag op zoetwatervoorraden wordt gelegd, of de mogelijkheid dat om economische of andere redenen onvoldoende maatregelen worden getroffen om de hoeveelheid water die afstroomt naar het beheersgebied van een andere waterbeheerder te beperken, dan wel de waterkwaliteit van afstromend water voldoende te borgen, in de wetenschap dat de daaruit voortvloeiende risico's zich niet in het eigen beheersgebied zullen manifesteren.

Het vorenstaande heeft er – mede indachtig het door de Vaste Commissie voor Verkeer en Waterstaat benadrukte belang van een goed instrumentarium ter borging van het afgesproken waterbeleid (zie paragraaf 3.1 van deze memorie) – toe geleid dat in hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel in enkele specifieke sturings- en toezichtinstrumenten voor Rijk en provincie is voorzien. Het accent ligt daarbij op de pro-actieve sturing door middel van algemene instructies en aanwijzingen (zie de artikelen 3.8 tot en met 3.10), hoewel het instrument aanwijzing ook reactief kan worden ingezet. Overigens dient in dit verband te worden opgemerkt dat bij pro-actieve sturing welbeschouwd geen sprake is van interbestuurlijk toezicht. Daarvan is strikt genomen pas sprake wanneer een hogere overheid intervenueert naar aanleiding van een gesignaleerd tekortschieten door een lagere overheid, terwijl pro-actieve sturing er juist op is gericht om een dergelijk tekortschieten te voorkomen. Voor een goed begrip van hoofdstuk 3 is het evenwel zinvol om de pro-actieve sturing mede in het licht van het interbestuurlijke toezicht te bezien, temeer daar aan de aanwijzingsbevoegdheid – ook wanneer die bevoegdheid pro-actief wordt gebruikt – als «stok achter de deur» de bevoegdheid tot indeplaatsstreding is gekoppeld. Overigens geldt alleen voor de aanwijzingsbevoegdheid dat deze zowel pro-actief als reactief kan worden ingezet. Het instrument «instructieverordening ofamvb» (zie artikel 3.8) is naar zijn aard uitsluitend pro-actief.

### **8.3. Interbestuurlijk toezicht in dit wetsvoorstel**

In paragraaf 6 van deze toelichting is reeds uiteengezet dat het waterbeheer in Nederland een gezamenlijke verantwoordelijkheid is van alle betrokken overheden (Rijk, provincies, waterschappen en in beperkte mate ook gemeenten). Het wetsvoorstel zal in medebewind worden uitgevoerd door provincies, waterschappen en gemeenten. Goede samenwerking tussen de betrokken overheden is daarom onontbeerlijk. Daarnaast moet het wetsvoorstel instrumenten bieden om het watersysteem op orde te krijgen en te houden. In het wetsvoorstel is gestreefd naar een doelmatige en zo eenduidig mogelijke inrichting van het interbestuurlijk toezicht, waarbij is gekozen voor een maximaal gebruik van het principe «*decentraal wat kan, centraal wat moet*» en van het principe «*getrapt, tenzij ...*». Interventiemogelijkheden worden neergelegd bij de meest betrokken bestuursorganen. Waar getrapt toezicht het uitgangspunt vormt (het Rijk houdt toezicht op de provincies, de provincies houden toezicht op de waterschappen), opent het wetsvoorstel de mogelijkheid dat het Rijk in uitzonderlijke gevallen zelf rechtstreeks aanwijzingen geeft aan een waterschapsbestuur, en bij onvoldoende opvolging daarvan, zelf in de plaats treedt van dat bestuur («getrapt, tenzij ...»). Het motief hiervoor is de mogelijkheid dat een provinciaal bestuur in uitzonderlijke gevallen onvoldoende oog heeft voor internationaalrechtelijke verplichtingen dan



wel voor bovenregionale belangen, alsmede de wens om in voorkomend geval patstellingen op provinciaal niveau te kunnen doorbreken. Een dergelijke patstelling kan zich onder meer voordoen bij de aansturing van de interprovinciale waterschappen, wanneer de betrokken provincies tegengestelde belangen hebben. Ook is het mogelijk dat de getrapte route, gelet op de aard en omvang van de gevolgen van het gesignaleerde probleem, teveel tijd in beslag neemt. De hoofdregel is evenwel dat het toezicht op de waterschappen getrapd plaatsvindt. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan een waterschap te maken krijgen met twee toezichthoudende instanties en twee voor toezicht verantwoordelijke bestuursorganen. In alle andere gevallen is er steeds sprake van één toezichthoudende instantie en van één voor toezicht verantwoordelijk bestuursorgaan.

In het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht, dat als uitgangspunt heeft dat er per beleidsdomein in beginsel slechts één toezichthoudend bestuursorgaan wordt benoemd, is ruimte gelaten voor de mogelijkheid dat er in bepaalde domeinen – waarbij met name werd gedacht aan het waterbeheer en de (ook voor het waterbeheer zeer relevante) ruimtelijke ordening – aanleiding kan zijn om het interbestuurlijk toezicht aan meer dan één hoger bestuursorgaan op te dragen. Van die ruimte is, om de redenen die hierboven zijn uiteengezet, in dit wetsvoorstel gebruik gemaakt. Daarbij is ook overwogen dat indien de mogelijkheid van meer dan één toezichthoudend bestuursorgaan zou worden uitgesloten, de consequentie daarvan is dat ofwel alleen de provincie ofwel alleen het Rijk kan interveniëren, hetgeen zou leiden tot ofwel een te vergaande decentralisatie ofwel een te vergaande centralisatie van de interventie-bevoegdheden. Dit terwijl de sturingsfilosofie van het waterbeheer nu juist een situatie beoogt te bewerkstelligen, waarin het interbestuurlijk toezicht zoveel mogelijk wordt gedecentraliseerd, terwijl het Rijk specifiek omschreven bevoegdheden houdt die noodzakelijk en proportioneel zijn om de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid voor nationale en internationale belangen te kunnen waarborgen. Uitgangspunt is dat daar waar ministeriële verantwoordelijkheid politiek gewenst is, er ook bevoegdheden moeten zijn om deze waar te maken.

Bij de wijze waarop in de praktijk invulling zal worden gegeven aan het interbestuurlijke toezicht waarin het wetsvoorstel voorziet, zullen vooral subsidiariteit en proportionaliteit een grote rol spelen. Uit de clausuleringen die zijn opgenomen in de sturings- en interventiebevoegdheden van het Rijk, volgt reeds dat het Rijk van zijn bevoegdheden terughoudend gebruik moet maken en het voortouw aan de provincie moet laten. Tenzij een spoedeisend belang zich daartegen verzet, zal als regel interbestuurlijke coördinatie en bijsturing in eerste aanleg gericht zijn op het doen nemen van passende maatregelen op het laagst mogelijke bestuursniveau. Een ander belangrijk uitgangspunt bij de implementatie van de wet zal zijn de beperking van de interbestuurlijke informatielasten tot het noodzakelijke minimum. Het Rijk is voornemens om samen met het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen tot een zo sober mogelijke uitwerking van de informatieverplichtingen te komen, waarbij onnodige doublures worden voorkomen. Dit kan onder meer door, zoals ook in de toelichting bij artikel 3.7 wordt opgemerkt, de informatieverstrekking aan Rijk en provincie te uniformeren en te voorzien in interbestuurlijke samenwerking op het punt van informatieverzameling en -uitwisseling door en tussen provincies en Rijk. Dergelijke samenwerking kan immers bijdragen aan de enkelvoudigheid van de interbestuurlijke informatievoorziening en daarmee aan verhoging van de efficiency en beperking van de bestuurslasten. Ook wordt hiermee voldaan aan een belangrijk uitgangspunt van het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht, namelijk dat informatievoorziening en -beoordeling zoveel mogelijk gebundeld (en eenmalig) moeten plaatsvinden, met gebruikmaking

van reeds in het kader van andere (verantwoordings)processen gegenereerde informatie.

#### **8.4. Doorlichting bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving**

In het kabinetsstandpunt interbestuurlijk toezicht is een doorlichting van bestaande en in voorbereiding zijnde wetgeving is aangekondigd. Deze doorlichting zal door de departementen in overleg met de betrokken medeoverheden worden uitgevoerd en worden begeleid door een externe commissie onder leiding van de heer Oosting. De eerste fase van de doorlichting zal zich specifiek richten op een aantal wetsvoorstellen op de terreinen ruimtelijke ordening, milieu en water. In dat kader zal ook het onderhavige wetsvoorstel aan de orde komen. Naar verwachting zullen de eerste resultaten van de doorlichting in de loop van dit najaar tegemoet gezien kunnen worden. Indien de resultaten van de doorlichting daartoe aanleiding geven, zal het wetsvoorstel aan de hand daarvan worden aangepast. Verder zullen de resultaten van de doorlichting natuurlijk richtinggevend zijn voor de verdere uitwerking van de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling van het interbestuurlijk toezicht.

### **9. PLANNEN**

#### **9.1. Inleiding**

Het wetsvoorstel voorziet in plannen op verschillende bestuurlijke niveaus, waarmee de voornemens voor het waterbeheer telkens voor een periode van zes jaar worden vastgelegd. Overheidsorganen moeten immers planmatig en transparant te werk gaan. Dit geldt zeker ook voor het waterbeheer, waar het planstelsel ook een belangrijk instrument is voor de onderlinge coördinatie, mede ter uitvoering van de kaderrichtlijn water. Het in dit wetsvoorstel geregelde planstelsel komt qua structuur dan ook in belangrijke mate overeen met het regime van hoofdstuk II van de Wet op de waterhuishouding, zoals dat is komen te luiden ingevolge de Implementatiewet kaderrichtlijn water. Er zijn wel wijzigingen in de inhoud en de onderlinge relaties van de plannen alsmede in de wijze waarop de afstemming met aanpalende terreinen van overheidszorg gestalte krijgt. In dit op integraal waterbeheer betrekking hebbende wetsvoorstel kan, mede dankzij het bijna voltooide beleid van vorming van «all-in waterschappen», het in de Wet op de waterhuishouding nog bestaande complicerende onderscheid tussen kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders vervallen.

Bij de voorbereidingen van het hoofdstuk over plannen in het wetsvoorstel is uiteraard stilgestaan bij het feit dat diverse publicaties melding maken van het gegeven dat binnen het omgevingsbeleid (ruimte, water, milieu, natuur) een veelheid aan planfiguren is. In een advies van de VROM-Raad getiteld «Minder blauw op straat?» van augustus 2002 wordt gesteld dat sanering van het «plannenwoud» op het raakvlak van waterbeleid en ruimtelijke ordening dringend gewenst is. Volgens de Raad moet gestreefd worden naar één planfiguur per bestuursniveau die de ruimtelijke aspecten van het integrale waterbeleid behandelt. In de Hoofdlijnennotitie is aangegeven dat bezien wordt in hoeverre het binnen de randvoorwaarden van de kaderrichtlijn water mogelijk is om te komen tot versobering van de huidige planverplichtingen.

## 9.2. Hoofdpijnen planstelsel

In onderdeel 6.3 is aangegeven dat een zo helder mogelijke vastlegging van verantwoordelijkheden van de verschillende bij het waterbeheer betrokken overheden van groot belang is. Daarbij zijn de hoofdpijnen van de taakverdeling geschetst en is met name onderscheid gemaakt tussen beleid enerzijds en operationeel beheer anderzijds. De ordening van het planstelsel sluit aan bij die algemene taakverdeling en geeft daaraan mede gestalte.

Op nationaal en provinciaal niveau zijn plannen van beleidsmatige aard voorzien, te weten een nationaal respectievelijk regionaal waterplan. Tot nog toe bestaan overeenkomstige plannen onder de benaming Nota waterhuishouding respectievelijk provinciaal plan voor de waterhuishouding. Het planstelsel borgt via de nationale en regionale waterplannen mede de noodzakelijke vervlechting van waterbeleid met andere beleids-terreinen (milieu, natuur, ruimtelijke ordening) die aspecten van de fysieke omgeving tot onderwerp hebben. Dit zal hierna nog nader worden belicht. De beleidstaken en operationele taken kunnen weliswaar niet scherp gescheiden worden, maar onderscheid en taakverdeling zijn ook in de sfeer van planning wel degelijk nodig. Evenals de huidige Wet op de waterhuishouding voorziet het wetsvoorstel dan ook mede in beheerplannen, zowel voor de rijkswateren als de regionale wateren. De beheerplannen geven de mede door de kaderrichtlijn water vereiste sturing aan de operationele activiteiten binnen het waterbeheer.

Het bestaande planstelsel blijkt op een stevig draagvlak bij de betrokken overheidsorganen te kunnen rekenen. Doordat het wetsvoorstel voorziet in enige, hierna toe te lichten, stroomlijning van de onderlinge verhoudingen tussen de plannen, mede in relatie tot planvorming op de beleids-terreinen ruimtelijke ordening, milieu- en natuurbescherming, zal het beoogde planstelsel naar verwachting wel effectiever en beter uitvoerbaar uitpakken. Daardoor en vooral doordat het waterbeheer in de zin van dit wetsvoorstel mede betrekking heeft op met name de beveiliging van het land tegen overstromingen, zal er ook minder aanleiding worden gezien tot het continueren of introduceren van allerlei plannen die niet in de wet zijn voorzien, zoals afzonderlijke beheerplannen voor waterkeringen.

Hoewel het wetsvoorstel geen omvangrijke stroomlijning van plannen inhoudt, is er in elk geval voor gezorgd dat het aantal wettelijke planvormen niet verder toeneemt. Er is uitdrukkelijk in voorzien dat het Noordzeebeleid aan de orde komt in het nationale waterplan, maar dat gaat niet zover dat een afzonderlijke planfiguur hiervoor in het leven is geroepen. De toenemende gemeentelijke activiteit met betrekking tot water heeft ook geleid tot afspraken over het opstellen van gemeentelijke waterplannen, maar het wetsvoorstel introduceert hiervoor geen zelfstandige planfiguur. De gemeentelijke plannen kunnen gestalte krijgen in het reeds in de Wet milieubeheer geregelde rioleringsplan en, voor ruimtelijke aspecten, in gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen.

De in het voorstel op te nemen vereisten, inhoudend dat a. het nationale plan onder andere de vier Nederlandse gedeelten van stroomgebiedbeheerplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems inhoudt, en b. in alle andere plannen de maatregelen die deel uitmaken van de voor de kaderrichtlijn water per stroomgebieddistrict nodige programma's van maatregelen telkens ook per stroomgebieddistrict worden gerangschikt, komen overeen met de Wet op de waterhuishouding, zoals die binnenkort komt te luiden ingevolge de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. De met de implementatie van de kaderrichtlijn water ingezette lijn dat de planvormen voor het waterbeheer aansluiting krijgen bij hydrologische

eenheden, wordt thans doorgetrokken. Aanvullend wordt er nu in voorzien dat de plannen op provinciaal niveau kunnen aansluiten bij hydrologische grenzen. Het wordt mogelijk gemaakt dat er per provincie meer dan één plan is. Deze plannen worden daarom aangeduid als regionale waterplannen. Overigens behoeft dat door het toepassen van interprovinciale planning ten aanzien van provinciegrensoverschrijdende hydrologische eenheden niet beduidend meer plannen op te leveren, gezien over het totale Nederlandse grondgebied. De beheersgebieden van de waterschappen, waarop de beheerplannen van die instanties betrekking hebben, worden thans overigens al door hydrologische overwegingen afgebakend.

### **9.3. Samenhang met ruimtelijke planning**

Zoals al is uiteengezet staan de overheden die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer sinds enige tijd voor opgaven die bepalend zijn voor de bewoonbaarheid van ons land, zowel qua directe veiligheid als wat betreft infrastructuur en economische ontwikkeling. Kort gezegd gaat het er om ruimte te maken voor het vasthouden, bergen en afvoeren van water. Dit vergt gecoördineerde inspanningen van de diverse overheden in de ruimtelijke sfeer. Dat betekent dat het hierop betrekking hebbende deel van de beleidsontwikkeling voor waterbeheer plaatsvindt in nauwe samenhang met het ruimtelijk beleid.

In de huidige Wet op de waterhuishouding is de zogenaamde horizontale doorwerking van water naar ruimtelijke ordening vormgegeven middels het «haasje-over-principe». Omdat uit diverse publicaties gebleken is dat dit niet goed werkt en dat het weinig wordt toegepast, is gekozen voor *integratie op planniveau*. Voor de ruimtelijke inpassing van watermaatregelen is in beginsel de Wet ruimtelijke ordening het kader van regelgeving. Rijk en provincies zullen moeten vaststellen wat de ruimtelijke opgave voor water is. Deze zal moeten doorwerken in de bestemmingsplannen van gemeenten en ook zo nodig van provincies en Rijk als de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van kracht is. Dit betekent dat in het kader van de planvorming een brede afweging gemaakt moet worden tussen de wateraspecten en andere betrokken belangen. Om water integraal onderdeel te laten uitmaken van de ruimtelijke planning, is het nodig dat de ruimtelijke gevolgen van de wateropgaven in ruimtelijke plannen worden uitgewerkt. Om dit effectief te kunnen doen, wordt in het planstelsel een koppeling gelegd met het planstelsel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening: de nationale en regionale waterplannen zullen voor de ruimtelijke aspecten *tevens* structuurvisies zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.

Een structuurvisie is het planningsinstrument dat in het kader van de Wet ruimtelijke ordening in de plaats komt van het structuurschema zoals de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dat kent. Het gaat dus om een beleidsstuk dat op zich geen bindende werking heeft voor burgers of medeoverheden. Aanvullend bevat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening wel specifieke instrumenten voor de doorwerking van het in structuurvisies neergelegde beleid. Naast de thans al bestaande rijksprojectenprocedure voorziet de Wet ruimtelijke ordening ook in een provinciale projectprocedure. Tevens wordt het mogelijk zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau bestemmingsplannen vast te stellen. Ten slotte kent de Wet ruimtelijke ordening instructie- en aanwijzingsbevoegdheden voor bestuursorganen van rijk en provincies om sturing te geven aan decentrale planning en uitvoering van het ruimtelijk beleid.

Het is dus de bedoeling van het nieuwe planstelsel dat de Rijks- en provinciale plannen het totale (strategische) waterbeleid bevatten met zowel de

ruimtelijke als de niet-ruimtelijke elementen. Het proces om te komen tot bijvoorbeeld een provinciaal plan kan er als volgt uitzien: de wateraspecten worden benoemd vanuit een sectorale visie en vervolgens afgestemd met de algemene ruimtelijke kant. Dit betekent dat de provincie beziet of en hoe het reserveren van extra ruimte die wordt «geclaimd» voor waterberging en dergelijke, verenigbaar is met ruimteclaims voor andere bestemmingen – wellicht met enige herschikking van één of meer van die claims – en vervolgens in het plan de uiteindelijke keuze vastlegt. Hierbij wordt in het plan duidelijk onderscheid gemaakt tussen ruimtelijke en niet-ruimtelijke elementen. Ook zal de provincie moeten aangeven op welke wijze zij haar bevoegdheden naar verwachting zal inzetten om de ruimte voor water te realiseren. Voor de uitvoering van beleid op het gebied van ruimtelijke ordening worden hiervoor de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening gebruikt. Voor het niet-ruimtelijke waterbeleid biedt het wetsvoorstel zelf de basis om instrumenten in te zetten, voor zover deze geen betrekking hebben op milieumaatregelen. Hiervoor biedt de Wet milieubeheer de basis.

De integratie van de rijks- en provinciale waterplannen met ruimtelijke plannen betekent niet dat in dergelijke plannen geen andere elementen kunnen worden opgenomen, zoals natuur, verkeer en vervoer etc.. In de praktijk is al zichtbaar dat provincies op vrijwillige basis zogenaamde provinciale omgevingsplannen (POPs) opstellen. Het ligt voor de hand dat deze lijn gecontinueerd wordt. Vanwege het grote belang van een goede doorwerking van water in de ruimtelijke ordening is het echter voor Rijk en provincies verplicht om in ieder geval water en ruimte in één plan te integreren.

In het voetspoor van de regeling in de Wet ruimtelijke ordening voor nationale structuurvisies wordt voorzien in het regelen van de voorbereidingsprocedure van het nationale waterplan bij of krachtens amvb. Hierbij moeten overigens de vereisten van de kaderrichtlijn water voor de stroomgebiedbeheerplannen worden gerespecteerd. Het gaat met name om inspraakmogelijkheid voor een ieder op de voorbereidende stukken, gedurende perioden van telkens zes maanden. Dit vloeit ook voort uit de richtlijn inspraak milieuaangelegenheden.<sup>1</sup>

#### **9.4. Afstemmingsvoorzieningen en sturingsinstrumenten**

Alle plannen zullen elementen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water inhouden. Onderlinge coördinatie is dus reeds hierom nodig. Het is zaak doublures zowel als lacunes te voorkomen. Ook los van de kaderrichtlijn water vergt goed waterbeheer dat samenhang bestaat tussen alle plannen op verschillende bestuurlijke niveaus. Hiertoe wordt in de voorschriften over de parallelle voorbereiding van de zesjaarlijkse planherzieningen voorzien, in onderling overleg van de betrokken bestuursorganen. Wat dit betreft wordt het stelsel van de implementatiewet kaderrichtlijn water voortgezet.

Zoals eerder vermeld, komt het horizontale afstemmingsmechanisme van «haasje-over» te vervallen. De als haasje-over aangeduide wettelijke voorzieningen vergen tot nog toe dat bij de vaststelling van een plan uitdrukkelijk wordt aangegeven hoe de inhoud is afgestemd met dan wel leidt tot aanpassing van een belendend plan. Genoemd mechanisme vervult in de Wet op de waterhuishouding en andere wetten op de overlappende terreinen water, milieu, natuur alsmede verkeer en vervoer een functie voor de onderlinge afstemming van de inhoud van plannen. Het wordt echter weinig toegepast. Aangezien de haasje-over-voorzieningen van toepassing zijn voor plannen waarvoor zowel op rijksniveau als op provinciaal niveau telkens alle bij de diverse beleidsterreinen betrokken

<sup>1</sup> Richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad (PbEU L 156).

bestuursorganen (mede)verantwoordelijk zijn, kan het haasje-over worden gemist. De afstemming kan en moet ook zonder dit mechanisme binnen de kring van die bestuursorganen plaatsvinden. Met name kan rijksbeleid voor water, milieu en natuur worden afgestemd tussen de bewindslieden van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, die vanwege de overlap tussen die terreinen alle medeverantwoordelijk zijn voor het nationale waterplan. In dit verband is ook van belang dat bij de voorbereiding van het nationale waterplan en van de regionale waterplannen een zogenaamde strategische milieubeoordeling zal worden uitgevoerd.

De afstemming van waterbeleid en verkeer- en vervoerbeleid kan op nationaal niveau plaatsvinden binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ook deze afstemming is van groot belang, omdat veel watersystemen mede een infrastructurele functie vervullen en omdat de bevoegdheden voor verkeersregulering van de Scheepvaartwet mede kunnen worden ingezet voor met name het instandhouden van scheepvaartwegen, het voorkomen of beperken van schade door het scheepvaartverkeer aan de waterhuishouding, oevers en waterkeringen alsmede het voorkomen of beperken van verontreiniging door schepen.

In verband met het gemengde karakter van de nationale en regionale waterplannen, waterbeleid en daarmee samenhangende aspecten van ruimtelijk beleid omvattend, zijn de wettelijke bepalingen inzake de afstemming tussen rijk en provincies in belangrijke mate geüniformeerd met die van de Wet ruimtelijke ordening, dit met inbegrip van de specifieke wettelijke instrumenten waarmee decentrale doorwerking van het beleid kan worden bewerkstelligd. In dit kader keert het tot nog toe in de Wet op de waterhuishouding geldende voorschrift dat bij de vaststelling van een provinciaal plan rekening wordt gehouden met de Nota Waterhuishouding niet terug in de nieuwe opzet. Voor zover het nodig is van rijkswege bindend de inhoud van een plan op provinciaal niveau te beïnvloeden, geschiedt dat met behulp van de instrumenten zoals instructie of aanwijzing. Die komen overeen met die van de Wet ruimtelijke ordening. Dat bij de vaststelling van het beheerplan voor de rijkswateren rekening wordt gehouden met het nationale waterplan ligt op zich al voor de hand en vergt geen specifieke voorschriften.

### **9.5. Relatie regionaal waterplan en beheerplan**

In de reeds genoemde rapportage van het IPO en de Unie van Waterschappen over afstemming van taken in het regionaal waterbeheer is aangegeven dat de provincies de «strategische doelen», met andere woorden het beleidskader, zouden moeten vaststellen en de waterschappen de condities voor uitvoering daarvan. Dit spoort goed met de verhouding in het voorstel tussen het op provinciaal niveau vast te stellen regionale plan enerzijds en het (decentrale) beheerplan anderzijds. Het reeds uit de Wet op de waterhuishouding bekende voorschrift dat bij vaststelling van een decentraal beheerplan rekening moet worden gehouden met het provinciale plan, is gehandhaafd. Dit is van belang voor de inbedding van de beheerplanning van de waterschappen, zijnde functionele bestuursorganen, in de bredere algemene afweging op provinciaal niveau en raakt niet aan de onderlinge verhouding tussen plannen van rijk en provincie die tevens het karakter van structuurvisie hebben. In het genoemde rapport hebben het IPO en de Unie van Waterschappen bepleit om ook het huidige vereiste dat decentrale beheerplannen provinciale goedkeuring behoeven, in dit wetsvoorstel te handhaven. Aldus worden de beheersvoornemens die vanuit de functionele waterschapsdemocratie worden geformuleerd uitdrukkelijk ingebed in de aanpak die door de algemene democratie op provinciaal niveau wordt



ontwikkeld. Deze opzet is in het wetsvoorstel verwerkt, gelet ook op de brede steun blijkens de commentaarronde op het voorontwerp.

In het Nationaal Bestuursakkoord Water is afgesproken dat de provincies beleidskaders maken voor de zogenaamde gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR). In het IPO-Unie rapport wordt gesteld dat GGOR het gewenste beleidskader is voor operationeel beheer, waarbij opvalt dat het beleidskader volgens het rapport onderdeel zou moeten vormen van het beheerplan. Hieraan ligt de wens ten grondslag dat GGOR inhoudelijk wordt voorbereid door het waterschap. Aangezien dat laatste volgens de afspraken zal geschieden binnen meer algemene kaders die voor GGOR zullen worden opgesteld op provinciaal niveau, past één en ander wel in de algemene taakverdeling tussen provincie en waterschap.

## **9.6. Functietoekenning**

Evenals de Wet op de waterhuishouding voorziet het voorstel in functietoekenning aan watersystemen als onderdeel van het planstelsel. Voor de vormgeving van het beheer is het veelal nodig dat uitdrukkelijk wordt bepaald welke functies het beheerde systeem vervult voor de samenleving. Een functie zal veelal een bepaald gebruik met zich meebrengen, maar een natuurfunctie kan in beginsel ook juist het geheel of ten dele afzien van menselijk gebruik inhouden. De hier bedoelde functies zijn van andere aard dan bestemmingen in de ruimtelijke ordening, al kan er overlap zijn. Functies die in het kader van waterbeheer worden toegekend hebben slechts betrekking op watersystemen en houden dus geen ruimtelijke bestemming van daarbuiten gelegen gronden in. De toekenning van functies geschiedt veelal binnen het raam van een ruimtelijke bestemming die niet specifiek is dan «waterstaatkundige doeleinden». Voor het waterbeheer is dat laatste in feite eerder een vertrekpunt voor nadere invulling dan een bestemming. Ter illustratie kunnen een aantal functies voor oppervlaktewater of grondwater worden gegeven: bedrijfswater, drinkwater, (water voor) landbouw, natuur, recreatie, waterberging, vaarwater, viswater. Ook wordt wel de functie «algemene milieukwaliteit» gebruikt. In feite is dit echter rechtstreekse kwaliteitsnormering en niet zo zeer toekenning van een maatschappelijke functie.

Functietoekenning kan leiden tot een bepaalde inrichting of verdere ontwikkeling van het betreffende watersysteem. Te denken valt aan de aanleg van havens of stranden dan wel aan «natuurbouw». Daarvoor moeten dan overigens nog wel de toepasselijke procedures van dit wetsvoorstel en van andere wetten worden gevolgd en de nodige vergunningen worden verkregen. Functietoekenning kan ook met zich meebrengen dat bepaalde normen van toepassing worden. Een voorbeeld hiervan zijn de functies oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater, zwemwater, schelpdierwater, water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen, waaraan ingevolge het Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren bepaalde kwaliteitsdoelstellingen zijn verbonden. Dergelijke normen richten zich tot de beheerder en kunnen ertoe leiden dat deze bepaalde activiteiten van particulieren niet of slechts onder voorwaarden toe zal staan. In het wetsvoorstel is voorzien in een algemene mogelijkheid van functiegerichte normering.

In het wetsvoorstel is ten aanzien van de functietoekenning in vergelijking tot de implementatiewet voor de kaderrichtlijn water enige stroomlijning en verheldering aangebracht. De functietoekenning als verplicht onderdeel van de beheerplannen komt te vervallen. Hetzelfde geldt voor de aanwijzing, voor de toepassing van de kaderrichtlijn water, van oppervlaktewaterlichamen als natuurlijke, kunstmatige of sterk veran-



derde oppervlaktewaterlichamen. Functietoekenning en de genoemde aanwijzingen zijn sterk verbonden met normstelling en behoren daarom in de meer strategische plannen thuis. Hiermee wordt ook een belangrijk grijs gebied tussen de verschillende plannen geëlimineerd. Wel zal functietoekenning in een beheerplan mogelijk zijn als dit uitdrukkelijk is voorzien in het regionale waterplan.

Voor zover functietoekenning ruimtelijke gevolgen moet hebben, biedt de koppeling van waterplan met structuurvisie uiteraard een goed kader om die gevolgen af te wegen. Zonodig kan het provinciaal bestuur in het verlengde daarvan bepaalde functies ook voor burgers bindend vastleggen in een provinciaal (water-)bestemmingsplan of kan het instrumenten inzetten richting gemeenten.

## 9.7. Noordzee

De laatste jaren is van verschillende zijden een steviger coördinatie van het Noordzeebeleid bepleit. De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving kwam in april 2003 met een advies met de strekking dat een Wet beheer Noordzee tot stand zou moeten worden gebracht. Het belangrijkste onderdeel daarvan zou zijn een samenhangende ruimtelijke totaalvisie op de Noordzee, neer te leggen in een beheerplan voor de Noordzee.<sup>1</sup> De betrokken bewindsleden hebben in hun reactie op dit advies onderschreven dat er behoefte is aan een toetsingskader voor toekomstige ontwikkelingen in de Noordzee. Aangekondigd werd dat een nader geactualiseerd en uitgewerkt ruimtelijk beleid voor de Noordzee zou worden opgenomen in de Nota ruimte.<sup>2</sup> Dit laatste heeft inmiddels zijn beslag gekregen. Voorts zijn inmiddels ook via het Integraal beheerplan Noordzee 2015<sup>3</sup> de coördinatie, afstemming en integratie van de betrokken departementale beleidsvelden versterkt. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan een advies van de Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek. De RMNO kwam in oktober 2004 met een advies over de kennisagenda voor de Noordzee<sup>4</sup>, waarin onder andere geadviseerd werd om een visie te ontwikkelen die gericht is op een duurzaam gebruik en beheer van de Noordzee, die internationaal is afgestemd. Daarbij is niet met zoveel woorden een afzonderlijk wettelijk planningskader bepleit, maar wel een afzonderlijk bestuursorgaan voor de Noordzee. In dezelfde lijn kan worden genoemd het advies van de Raad voor Verkeer en Waterstaat «Investeren in de Noordzee».<sup>5</sup>

Het wetsvoorstel bouwt voort op de ingezette lijn van versterkte coördinatie, vooral door de al toegelichte integratie van waterbeleidsplanning met algemene ruimtelijke planning. Daarnaast wordt uitdrukkelijk geregeld dat het nationale waterplan mede het Noordzeebeleid zal inhouden. Dat plan wordt vastgesteld onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bewindsleden van Verkeer en Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het ligt in de rede dat het nationale waterplan, evenals de huidige nota waterhuishouding, in de ministerraad zal worden behandeld. Dat vormt dan voor de Noordzeeaspecten het sluitstuk van voorbereiding van het geformuleerde Noordzeebeleid in het Interdepartementaal Directeuren-overleg Noordzee. De wet voorziet er ook in dat bij de voorbereiding van het Noordzeebeleid de bevoegde autoriteiten van andere betrokken Noordzeestaten worden geraadpleegd. Uiteraard komt de Noordzee mede aan de orde in het rijksbeheerplan. Ook wat dit betreft is internationale afstemming voorgeschreven. De op de Noordzee betrekking hebbende onderdelen van het nationale waterplan en het rijksbeheerplan vormen dan ook tezamen een kader voor voortzetting van de integrale beheersaanpak voor de Noordzee.

<sup>1</sup> «CAW-advies «Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee», april 2003.

<sup>2</sup> De kabinetsreactie is niet als kamerstuk gepubliceerd.

<sup>3</sup> Aangeboden aan de Tweede Kamer bij brief van 11 juli 2005 (Kamerstukken II 2004/2005, 30 195, nr. 1).

<sup>4</sup> «De zee kent geen grenzen», RMNO-reeks adviezen, Utrecht 2004.

<sup>5</sup> «Investeren in de Noordzee», Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Den Haag, november 2005.

## **10. AANLEG EN BEHEER VAN WATERSTAATSWERKEN**

### **10.1. Inleiding**

In paragraaf 6.4 is aangegeven dat het waterbeheer kan worden onderscheiden in passief beheer, waartoe onder meer de planvorming en de regulering van handelingen door derden kunnen worden gerekend, en actief beheer, dat betrekking heeft op de uitvoering van concrete werkzaamheden door of vanwege de beheerder. Tot het actief beheer behoort natuurlijk in de eerste plaats de zorg voor het onderhoud van waterstaatswerken, maar ook de aanleg en verbetering van waterstaatswerken en het treffen van maatregelen wanneer, bijvoorbeeld door natuurgeweld, de goede staat van waterstaatswerken in gevaar is, zijn aspecten van het actief beheer. Voor al deze activiteiten beoogt hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel een op de praktijk toegesneden juridisch instrumentarium te bieden, dat de beheerder in staat moet stellen op adequate wijze invulling te geven aan het actief beheer. Het is immers de beheerder die, telkens ten behoeve van de goede uitoefening van de hem opgedragen taken en ter realisatie van de gestelde doelen van het waterbeheer, bijvoorbeeld een watergang wil verbreden, verdiepen of gewoon wil onderhouden. Het is de beheerder die, in nauwe samenwerking met andere overheden, ruimte wil en moet zien te realiseren voor de berging van water. Het is de beheerder die waterkeringen, zowel primaire als andere, moet versterken. Bovendien zal de beheerder ter vervulling van zijn taken op gronden van derden moeten kunnen komen, bijvoorbeeld om onderhoud aan een duiker te plegen, om stabiliteitsonderzoek aan een waterkering te verrichten, om peilschalen te vervangen, om krooshekken te reinigen of om een meetnet aan te leggen.

Voor al dit soort publieke taken kent de huidige waterstaatswetgeving, waaronder in dit verband ook verordeningen van provincies en waterschappen worden begrepen, uiteenlopende bevoegdheidsgrondslagen. In het onderhavige wetsvoorstel worden die diverse bepalingen geüniformeerd en voor de praktijk beter toepasbaar gemaakt. Daarbij kunnen in hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel in hoofdzaak drie soorten bepalingen worden onderscheiden: de artikelen 5.2 en volgende zien op de besluitvorming tot aanleg of wijziging van waterstaatswerken, paragraaf 3 bevat een uniforme regeling van de waterstaatsrechtelijke gedoogplichten, terwijl paragraaf 4 betrekking heeft op de gevaren die waterstaatswerken kunnen bedreigen. Het hoofdstuk wordt ingeleid met een bepaling die de beheerder ertoe verplicht om ter zake van de waterstaatswerken waarover hij het beheer heeft, een legger bij te houden.

### **10.2. Leggerplicht**

Het is wenselijk dat de beheerder een staat van werken («legger») bijhoudt, waaruit de normatieve toestand van beheersobjecten in geografisch, morfologisch en hydrologisch opzicht kenbaar is. Daarnaast is nodig dat beheersgrenzen eenduidig worden vastgelegd. Voor waterschappen is dit geregeld in provinciale verordeningen, overigens wel op onderling nogal uiteenlopende wijze. Op rijksniveau zijn slechts voor het infrastructuurbeheer van de grote rivieren beheersgrenzen vastgelegd in het Besluit rijksrivieren. Dit wetsvoorstel brengt hier verandering in, door in artikel 5.1 zowel voor waterstaatswerken onder rijksbeheer als voor overige waterstaatswerken de verplichting tot het vaststellen van een legger in te voeren. De volgende overwegingen zijn daarbij van belang.

Voor het rijksbeheer bleek in de praktijk al enige tijd behoefte te bestaan aan een eenduidige vastlegging van beheersgrenzen die mede betrekking heeft op andere aspecten van waterbeheer dan het infrastructuurbeheer.

beheer. Voorts is het soms lastig dat de huidige beheerswetten bij de burgers en bedrijven die met name vergunningen willen aanvragen, kennis aanwezig veronderstellen over het al dan niet bij het rijk in beheer zijn van waterstaatswerken en daarover zelf geen exact uitsluitsel verschaffen. Rijkswaterstaat zal dan ook baat hebben bij de invoering van de «leggerplicht», al was het maar omdat het instrument de mogelijkheid biedt bestaande discussies over de bevoegdheidsafbakening te beslechten. Voor het rijksbeheer is het vaststellen van een legger een nieuwe verplichting, die de eerste jaren extra inzet vraagt van de RWS-diensten en waaraan extra financiële lasten zijn verbonden die vooralsnog niet te kwantificeren zijn. Uit onderzoek<sup>1</sup> is overigens gebleken dat de belangrijkste kosten voor het opstellen van leggers door waterschappen bestaan uit de bedragen die (eenmalig) zijn gemoeid met het inmeten en digitaal verwerken van de benodigde gegevens.

Voor de overige waterstaatswerken is in de eerste plaats van belang dat het wetsvoorstel met de leggerplicht een voorziening bevat om uitdrukkelijk de fysieke reikwijdte aan te geven van (met name) de gedoogplichten en voorschriften uit de hoofdstukken 5 en 6. In de tweede plaats is van belang dat de waterschappen zich op grond van het Nationaal Bestuursakkoord Water hebben verplicht de regionale watersystemen te toetsen aan de werknormen. In de praktijk blijkt dat deze toetsing slechts onvoldoende kan plaatsvinden, omdat de benodigde actuele (legger)informatie over hoogteligging en afmetingen van waterlopen en kunstwerken ontbreekt. Gelet op de discussies over veiligheid, wateroverlast, schaderegelingen en kostenverdeling is het van groot belang dat de toetsing van de watersystemen op een goede manier uitgevoerd kan worden. Vergelijkbare overwegingen spelen ten aanzien van de uitwerking van de gewenste grond- en oppervlaktewaterregimes (GGOR) die eveneens zijn genoemd in het Nationaal Bestuursakkoord Water. Hiertoe is het gewenst om tot een meer uniforme benadering van vorm en inhoud van de legger te komen.

Voor alle duidelijkheid moet hier worden vermeld dat artikel 78, tweede lid, van de Waterschapswet voorziet in een andere leggerplicht dan hierboven wordt bedoeld, te weten een register van onderhoudsverplichtingen en onderhoudsplichtigen. Deze bepaling wordt nader uitgewerkt in provinciale verordeningen. In de praktijk bevatten die verordeningen op geïntegreerde wijze een (autonome) regeling ten aanzien de legger als normatieve staat van werken enerzijds en de uitwerking van genoemd artikel 78 voor de onderhoudslegger anderzijds. Een zodanige integratie van voorschriften blijft onverminderd mogelijk met betrekking tot de nadere regeling op provinciaal niveau van de leggerplicht van de Waterwet enerzijds en de onderhoudslegger van de Waterschapswet anderzijds.

### **10.3. Aanleg en wijziging van waterstaatswerken**

Beheerders van watersystemen dienen in de praktijk zeer regelmatig de bij hen in beheer zijnde waterstaatswerken aan te passen. Het kan daarbij gaan om een veelheid van kleinere en grotere projecten. Een waterkering moet versterkt of verlegd worden, het kan nodig zijn een zuiveringsinstallatie te bouwen, wellicht bestaat het voornemen een gekanaliseerde beek weer te laten meanderen of moet een stelsel van sloten worden aangepast. Voor dergelijke projecten dient een waterstaatkundig besluit genomen te worden. Diverse waterstaatswetten en op die wetten gebaseerde verordeningen bieden daarvoor een wettelijke grondslag, soms gepaard gaande met een besluitvormingsprocedure. Voor wat betreft de aanleg, verlegging of versterking van primaire wateringen bevat de Wet op de waterkering een regeling; voor wat betreft projecten met betrekking

---

<sup>1</sup> Verkenning Leggerplicht in de Waterwet, Royal Haskoning, september 2005.

tot andere waterstaatswerken die in beheer zijn bij een waterschap blijkt onder meer uit de Waterschapswet dat aan de realisering van dergelijke projecten een besluit van het waterschapsbestuur ten grondslag dient te liggen. Zo spreken artikelen 148 en 153 van de Waterschapswet van «besluiten die betrekking hebben op de regeling van de waterbeheersing en de beslissingen van dat bestuur tot de aanleg en verbetering van waterstaatswerken door het waterschap».

#### *a. projectplannen*

In deze wet wordt een algemene grondslag gegeven voor besluiten tot aanleg of wijziging van waterstaatswerken, te nemen door de beheerder. Deze zal – in navolging van hetgeen in de Wet op de waterkering is geregeld ten aanzien van primaire waterkeringen – voortaan steeds verplicht zijn om voor aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een «projectplan» vast te stellen. Er is van afgezien om het plan als «projectbesluit» aan te duiden, omdat dit tot verwarring zou kunnen leiden met het gelijknamige besluit uit de Wet ruimtelijke ordening, temeer daar de projectprocedures uit die wet in bijzondere gevallen ook kunnen worden toegepast voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken.

Het projectplan is vormvrij, terwijl er – tenzij de projectprocedure uit paragraaf 2 van toepassing is (zie hierna) – ook geen bijzondere eisen aan de voorbereiding of vaststelling van het projectplan worden gesteld. Wel worden in het wetsvoorstel enige elementaire inhoudsvereisten gesteld, waaronder de eis dat het projectplan een beschrijving van de te treffen voorzieningen, gericht op het ongedaan maken of beperken van eventuele nadelige gevolgen van het werk. Van belang is voorts dat het projectplan – dat, afhankelijk van de mate van ingrijpendheid al dan niet zal worden voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht (dit ter beoordeling van de beheerder) – op rechtsgevolg gericht is en derhalve, al dan niet na voorafgaande bezwarenprocedure (zie in dat verband artikel 7:1, eerste lid, onderdeel d, van de Algemene wet bestuursrecht), vatbaar voor beroep.

#### *b. bespoediging en vereenvoudiging van besluitvormingsprocedures*

Bij de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel is de vraag onder ogen gezien, op welke punten het wetsvoorstel voorzieningen zou moeten bevatten voor een op bespoediging en vereenvoudiging gerichte besluitvormingsprocedure met betrekking tot de aanleg of wijziging van waterstaatswerken, zoals die reeds bestaat met betrekking tot primaire waterkeringen. Het gaat dan om het parallel laten lopen en coördineren van de voorbereiding en vaststelling van de ter uitvoering van een project benodigde besluiten, alsmede van eventuele beroepen tegen die besluiten.

Allereerst is geconcludeerd dat er behoefte bestaat om de thans in de Wet op de waterkering geregelde procedure voor de aanleg, verlegging en versterking van primaire waterkeringen te continueren. Oorspronkelijk in het leven geroepen om met spoed de tweede tranche van het Deltaplan Grote Rivieren te kunnen realiseren, is de procedure uit de Wet op de waterkering in 2005 vervangen door een meer algemene procedure-regeling die ook kan worden toegepast ter verwezenlijking van het beleid inzake rivierverruiming (zie de Wet van 28 april 2005 tot 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, de Zuiderzeewet en de Zuiderzeesteunwet; Stb. 275). Omdat het ook in de komende jaren van belang is om over een adequaat instrumentarium ter uitvoering van het beleid inzake rivier-

verruiming te kunnen beschikken, wordt de procedureregeling uit de Wet op de waterkering in dit wetsvoorstel gehandhaafd. Evenals in genoemde wet, geldt die procedure zowel voor het Rijk als voor de waterschappen.

Verder is geconcludeerd dat, indien de Minister van Verkeer en Waterstaat werken wil realiseren met betrekking tot een watersysteem, de bestaande of in voorbereiding zijnde wetgeving reeds voldoende instrumenten biedt. Daarbij kan met name worden gewezen op de regeling inzake een rijksprocedure uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Daarnaast is het voorstel voor de nieuwe Wet ruimtelijke ordening van belang, waarin een tweetal besluitvormingsprocedures zijn geregeld voor gevallen waarin het Rijk zelf projecten wil realiseren, te weten het rijksinpassingsplan en het rijksprojectbesluit (artikelen 3.20 en 3.20a van de Wet ruimtelijke ordening). Voorts is van belang dat op projecten die het Rijk als beheerder van het hoofdvaarwegennet wil realiseren, de Tracéwet van toepassing is en niet het onderhavige wetsvoorstel. Voor de door het Rijk als beheerder te realiseren projecten behoeft, afgezien van de hierboven genoemde projecten tot aanleg of wijziging van primaire waterkeringen, in dit wetsvoorstel dus niet in een procedureregeling te worden voorzien.

Dat ligt anders voor de waterschappen. Er bestaat, behoudens ten aanzien van primaire waterkeringen, momenteel geen regeling van gecoördineerde besluitvorming die door waterschappen kan worden toegepast. Ook de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voorziet niet in een dergelijke regeling voor waterschappen. Niettemin komt het wenselijk voor om ook voor de waterschappen wettelijke voorzieningen ten aanzien van op bespoediging en vereenvoudiging gerichte besluitvormingsprocedures in het leven te roepen, gelijk ook de gemeente in de Wet ruimtelijke ordening coördinatie-instrumenten ter verwezenlijking van het ruimtelijk beleid worden geboden (zie paragraaf 3.5.1 van de Wet ruimtelijke ordening). Om die reden wordt voorgesteld om de reeds voor primaire waterkeringen geldende regeling in beginsel ook voor andere projecten van waterschappen open te stellen. Op de reikwijdte van deze regeling zal hieronder worden ingegaan.

#### *c. reikwijdte coördinatieregeling voor waterschappen*

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is uitdrukkelijk gezien wat de reikwijdte zou moeten zijn van de coördinatieregeling voor waterschapsbesluiten. Het viel niet goed in te zien waarom dergelijke waterschappelijke projectbesluitvorming beperkt zou moeten blijven tot versterking van primaire waterkeringen. Bij de versterking bijvoorbeeld van niet-primaire waterkeringen (te denken valt aan zwakke veendijken) kan een dergelijke procedure ook grote meerwaarde hebben. Hetzelfde geldt voor de realisering en inrichting van regionale bergingsgebieden. Anderzijds kan een dergelijke projectprocedure wellicht «te zwaar» zijn voor vele andere waterstaatsprojecten. Verder is zeer wel denkbaar dat de behoefte regionaal verschillend is. In het voorstel is er dan ook voor gekozen om de provincie de mogelijkheid te geven om bij verordening de reikwijdte af te bakenen. Dit om recht te doen aan regionale verschillen, maar ook vanwege de centrale rol van de provincie bij de gecoördineerde projectbesluitvorming in het regionale watersysteem. Het zijn immers gedeputeerde staten die een dergelijk projectplan dienen goed te keuren, aldus artikel 5.5, en voorts zijn het ook gedeputeerde staten die – evenals thans op basis van de Wet op de waterkering het geval is – in de uitvoering coördinerend dienen op te treden. Verder is betrokkenheid van de provincie bij dergelijke projectbesluitvorming van groot belang in verband met de mogelijke ruimtelijke implicaties en de benodigde ruimtelijke inpassing van het project. Overigens is het geenszins de bedoeling de gemeentelijke bevoegdheden in de ruimtelijke ordening opzij te zetten.

Het ligt voor de hand dat bij projecten met belangrijke ruimtelijke consequenties (zoals grootschalige waterberging) allereerst de ruimtelijke bestemming plaatsvindt op basis van de Wet ruimtelijke ordening en dat pas daarna de overige besluitvormingsprocedures worden doorlopen.

#### **10.4. Regeling van gedoogplichten in dit wetsvoorstel**

Paragraaf 3 van hoofdstuk 5 bevat een regeling voor diverse gedoogplichten. Voor de goede orde: dit gedogen heeft niets te maken met het door een overheid niet optreden tegen een met een wet of vergunning strijdige situatie. Het betreft hier de verplichting voor allerlei rechthebbenden, vaak grondeigenaren, om bepaalde handelingen die in het publiek belang noodzakelijk zijn, te moeten gedogen. Veelal gaat het dan om handelingen van de overheid zelf. Het is van belang daarbij wel op te merken dat dat gedogen natuurlijk niet ongeclausuleerd hoeft plaats te vinden. De handelingen moeten om te beginnen verband houden met de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen van het waterbeheer. Verder bestaat er niet zelden recht op een vergoeding van overheidswege, terwijl betrokkenen ook in rechte moeten kunnen opkomen tegen een (voorgenomen) gedoogplichtoplegging. Bij een te grote inbreuk op het eigendomsrecht kan het bovendien voor de hand liggen dat de initiatiefnemende overheid verplicht wordt de gronden te verwerven.

##### *a. huidige waterstaatkundige gedoogplichtbepalingen*

Een inventarisatie van bestaande bepalingen en regelingen met gedoogplichtachtige bepalingen geeft een beeld van gedateerdheid, versnippering en soms ook een overmatige detaillering. Bovendien vloeien gedoogplichten voort uit de wet, uit provinciale verordeningen en uit waterschapkeuren. Op wetsniveau komen met name in de Waterstaatswet 1900 en de Grondwaterwet gedoogplichtbepalingen voor. Verder kennen de keuren van waterschappen, gebaseerd op de Waterschapswet en Waterstaatswet 1900, een groot aantal gedoogplichtbepalingen. Het betreft gedetailleerde bepalingen voor een groot aantal uiteenlopende activiteiten of handelingen. Het gaat bijvoorbeeld om het gedogen van onderzoek op gronden; het gedogen van afgravingen, metingen en het stellen van tekens in verband met aanleg, onderhoud of verbetering van een waterstaatswerk; het gedogen van permanente tekens, palen en seinen; het gedogen van het vervoer en het neerleggen van specie en stoffen; het gedogen van betreden van grond en het gedogen van aanleg van werken of van veranderingen aan de onroerende zaak. Het rechtskarakter van de diverse bepalingen loopt soms nodeloos uiteen of is in de praktijk niet altijd helder. Ook de procedure om te komen tot de oplegging van een gedoogplicht is niet uniform. Een algemene bepaling om op gronden de tijdelijke berging van water te moeten gedogen, ontbreekt in het geheel.

##### *b. voorgestelde gedoogplichten*

In dit wetsvoorstel wordt een zevental gedoogplichten voorgesteld. Deze komen in de plaats van de hiervoor aangeduide verspreid opgenomen bepalingen. Dat betekent ook dat in de keuren van waterschappen en verordeningen van provincies geen ruimte meer zal bestaan om nog separaat gedoogplichten op te nemen. Nu één en ander op wetsniveau wordt geregeld, treden lagere verordeningen op dit punt terug.

De eerste soort van gedoogplichten die in dit wetsvoorstel is opgenomen, strekt ertoe te verzekeren dat beheerders zich te allen tijde toegang kunnen verschaffen tot gronden van rechthebbenden om onderzoek en daarmee verband houdende activiteiten te verrichten. Dit vanzelfsprekend



alleen, voor zover dit nodig is voor een goed waterbeheer en na voorafgaande aankondiging aan de rechthebbende. Een dergelijke gedoogplicht kan ook opgelegd worden op verzoek en ten behoeve van derden. Dit indien dit noodzakelijk blijkt te zijn voor gegevensvergaring, bijvoorbeeld in het kader van een vergunningaanvraag.

De tweede soort van gedoogplichten betreft de plicht om actieve handelingen van de beheerder te gedogen. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de plicht het onderhoud van waterstaatswerken te gedogen en, daarmee verband houdend, de voor het waterbeheer eveneens van groot belang zijnde verplichting voor grondeigenaren om specie en maaisel te ontvangen dat wordt verwijderd in verband met het reguliere onderhoud van watergangen. Verder voorziet het wetsvoorstel in de plicht om de (feitelijke) aanleg of wijziging van waterstaatswerken te gedogen, een en ander vanzelfsprekend slechts in die gevallen dat verwerving van de desbetreffende gronden niet in de rede ligt.

Naast deze meer algemene gedoogplichten bevat het wetsvoorstel een drietal bijzondere gedoogplichten. De eerste betreft de verplichting om te gedogen dat op gronden of aan gebouwen, bijvoorbeeld ter aanduiding van de waterhoogten, permanente tekens of meetmiddelen worden aangebracht. De tweede bijzondere gedoogplicht heeft betrekking op het gedogen van grondwateronttrekkingen en infiltraties van water in de bodem door een vergunninghouder. De derde plicht, ten slotte, is de plicht voor grondeigenaren om onder bepaalde omstandigheden te gedogen dat hun gronden door de beheerder worden gebruikt om tijdelijk water te bergen. Op deze gedoogplicht zal hierna nog apart worden ingegaan.

Opgemerkt zij nog dat de in het wetsvoorstel opgenomen gedoogplichten niet altijd gelijk van karakter zijn. De gedoogplichten op grond ex artikel 5.13, 5.14 of 5.16 zijn gedoogplichtbepalingen die in een concreet, individueel geval zullen leiden tot een beschikking. Tegen deze beschikking staat op grond van de Algemene wet bestuursrecht bezwaar en beroep open. De gedoogplichten op grond van de artikelen 5.15, 5.17, 5.18 en 5.19 zijn daarentegen gedoogplichten ex lege: het (onder bij de wet gegeven voorwaarden) moeten gedogen van de in die artikelen genoemde handeling of activiteit vloeit direct voort uit de wet. Daarvoor is geen aparte beschikking vereist. Beide typen gedoogplichten zijn ook in de bestaande gedoogplichtbepalingen in waterstaatswetgeving en keuren terug te vinden.

### *c. tijdelijke berging van water*

Nieuw in het waterstaatsrecht, althans op het niveau van de formele wet, is de bepaling dat rechthebbenden ten aanzien van gronden gehouden zijn tijdelijke berging van water op die gronden te gedogen. Het gaat dan om gevallen waarin de desbetreffende gronden als bergingsgebied zijn opgenomen op de legger van de beheerder en deze gronden ook als zodanig ruimtelijk zijn bestemd. Bergingsgebieden hebben als functie om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van water te creëren om daarmee te kunnen voldoen aan de normen uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Zij hebben daarmee een functie in het kader van het waterbeheer en vormen een integraal onderdeel van het bij de beheerder in beheer zijnde watersysteem.

Van oudsher kennen we in Nederland gronden die periodiek onder water lopen. Een en ander hangt met name af van de hoeveelheid neerslag op een bepaald moment, en van de beschikbare afvoercapaciteit. Grondeigenaren zijn bekend met dit gegeven, of zouden er in elk geval mee bekend

kunnen zijn. De problematiek van berging van water krijgt de laatste jaren meer aandacht. Mede door verwachte extremere neerslag in de toekomst en mede door afspraken uit het Nationaal Bestuursakkoord Water zullen waterschappen, ook om te kunnen voldoen aan de op grond van hoofdstuk 2 of in regionale waterplannen vast te leggen normen voor een goed waterbeheer, meer structureel en meer dan voorheen ruimte moeten zoeken en creëren voor de tijdelijke berging van water. In de huidige praktijk zijn de verschillende aspecten van berging van water echter zeer verschillend vormgegeven. Sommige gebieden die periodiek als bergingsgebied functioneren, zijn als zodanig ruimtelijk aangewezen, vele andere niet. Soms is een bergingsgebied op de legger van het waterschap als zodanig aangeduid; vaak echter ook niet. Soms zijn er door het waterschap afspraken gemaakt met grondeigenaren, bijvoorbeeld over vergoeding van inundatieschade, soms zijn die afspraken er niet.

Juridisch is een aantal elementen te onderscheiden bij waterberging. Allereerst is er de *aanwijzing* van een gebied tot bergingsgebied. Zoals ook is afgesproken in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water, is dit primair een kwestie van ruimtelijke ordening. Het waterschap inventariseert de wateropgave en de daarbij behorende ruimtelijke aspecten, en wendt zich daarbij tot de gemeente met het verzoek om medewerking te verlenen door de gewenste bergingsgebieden ook als zodanig planologisch in te passen. Afhankelijk van eventuele wenselijke andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied kan door de gemeente in goed overleg met het waterschap worden bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn. Eventuele met die aanwijzing gepaard gaande planschadevergoeding wordt door het waterschap aan de planschadeuitkerende gemeente vergoed, een en ander volgens de regels en systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikelen 31a en 49 WRO). Voorts legt de beheerder op zijn legger vast dat het bergingsgebied behoort tot de bij hem in beheer zijnde watersystemen. Het gebied maakt immers – anders dan bijvoorbeeld noodoverloopgebieden – integraal onderdeel uit van het (regionale) watersysteem. Noodoverloopgebieden maken geen deel uit van het watersysteem. Deze gebieden komen slechts voor inundatie in aanmerking, indien de reguliere bergingscapaciteit van een watersysteem niet langer toereikend is om het teveel aan water te bergen. Uit de naam «noodoverloopgebied» volgt reeds dat het om bijzondere situaties moet gaan, waarbij tot inundatie van bepaalde gebieden wordt overgegaan om grotere maatschappelijke schade elders te voorkomen.

Het tweede element betreft de *inrichting*. Soms is het voor de goede werking van een bergingsgebied noodzakelijk dat in dat gebied ook nog inrichtingsmaatregelen plaatsvinden. Zo kan een in- of uitlaatwerk nodig zijn, dient er wellicht een extra (vlucht)weg aangelegd te worden of moeten er – in verband met de gewenste schadebeperking – enkele kaden rondom bijvoorbeeld woningen worden aangelegd. Dergelijke mogelijke nodige inrichtingsmaatregelen zullen juridisch kunnen plaatsvinden met behulp van hetzij de vestiging van zakelijke rechten, hetzij het opleggen van een gedoogplicht, hetzij via onteigening. De aard van het in te roepen juridisch instrument zal afhangen van de mate van ingrijpendheid van de maatregel, alsook van de bereidwilligheid van de grondeigenaar om mee te werken.

Een derde element bij bergingsgebieden is de *ingebruikstelling* (of soms: ingebruikgeraking) van een gebied als bergingsgebied. Afhankelijk van het soort bergingsgebied kan een gebied op een bepaald moment – er valt een forse bui en het water kan niet weg – onder water lopen, of er kan met een handeling van de beheerder water naar een gebied worden gestuurd.

Zo kan een schuif worden opengezet of kan bij een bepaalde waterstand elders gestopt worden met uitmalen. Aan een dergelijke ingebruikstelling ligt niet weer een apart besluit ten grondslag.

Van belang is om nog apart aandacht te besteden aan de juridische positie van de grondeigenaar bij feitelijke berging van water op zijn gronden. Kan de eigenaar, met een beroep op zijn eigenaarspositie de berging van het water tegenhouden of na afloop van een inundatie de beheerder in rechte de onrechtmatigheid van de berging voorhouden, nu hij niet expliciet heeft toegestemd in die tijdelijke aantasting van zijn eigendom? Nee, aldus de heersende opvatting. De gronden zijn als zodanig aangewezen op de legger en in een ruimtelijk plan en daarmee handelt de beheerder rechtmatig. Bovendien bestaat er de mogelijkheid voor tegemoetkoming in inundatieschade. In het verleden zijn met grondeigenaren ook (privaatrechtelijke) overeenkomsten gesloten over de berging van water. Een dergelijke overeenkomst ligt echter niet voor de hand, indien daarmee wordt beoogd uit te drukken dat inundatie slechts mogelijk zou zijn na toestemming van de grondeigenaar of rechthebbende. De overheid kan voor de uitoefening van een belangrijke publieke taak als het waterbeheer immers niet afhankelijk worden van de privaatrechtelijke toestemming van elke grondeigenaar in een gebied. In het kader van een beheertaak moet een beheerder er desnoods ook zonder toestemming van private partijen voor kunnen zorgen dat een watersysteem of onderdeel daarvan aan zijn functie kan blijven voldoen. Uiteraard ligt het wel voor de hand dat de beheerder met de grondeigenaar overleg voert en afspraken kan maken over de wijze waarop gehandeld wordt in het geval van inundatie. Dit betekent echter niet dat bij het ontbreken van dergelijke afspraken de beheerder niet handelend kan optreden. Om dit nog eens expliciet duidelijk te maken is in dit wetsvoorstel een wettelijke gedoogplicht met betrekking tot berging van water opgenomen.

#### *d. gedoogplicht voor waterberging en vergoeding van nadeel*

De realisatie van een bergingsgebied begint met een verzoek van de waterbeheerder aan de gemeente om een planologisch besluit te nemen ten einde de aanleg van het bergingsgebied planologisch mogelijk te maken en ongewenste ontwikkelingen in het toekomstig waterbergingsgebied door het stellen van voorschriften te voorkomen. De planologische aanwijzing is een exclusieve bevoegdheid van de gemeente. Indien de waterbeheerder de gemeente een verzoek doet om een planologisch besluit te nemen, is het zaak om daarbij zo veel mogelijk aan te geven welke beschermende inrichtingsmaatregelen worden getroffen om wateroverlast te voorkomen. Dit met het oog op reducerende werking daarvan op de planschade.

Planologische aanwijzing is ook nodig omdat als een zodanige aanwijzing achterwege blijft geen verplichting tot gedogen van tijdelijke waterberging geldt. Aanwijzing van een bergingsgebied in de legger bedoeld in artikel 5.1 doet op zich die verplichting niet ontstaan. Wel kan aanwijzing in de legger zonder dat planologische aanwijzing heeft plaatsgehad een schadeveroorzakend besluit zijn. Binnen het planschadevergoedingsstelsel is het niet mogelijk om de schade ten gevolge van toekomstige wateroverlast voor vergoeding in aanmerking te laten komen, omdat er onvoldoende causaliteit bestaat tussen de planologische aanwijzing van een bergingsgebied – die slechts tot doel heeft ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan met het oog op het toekomstige gebruik als bergingsgebied – en de daadwerkelijke inundatie daarvan. Vergoeding van planschade heeft plaats ter compensatie van gebruiksbeperkingen die optreden ten gevolge van de gewijzigde planologische situatie.

Vervolgens stelt de waterbeheerder overeenkomstig het bepaalde in artikel 5.2 een projectplan vast ten behoeve van de aanleg van het bergingsgebied. Van de waterbeheerder mag worden verwacht dat het de gemeente in een zo vroeg mogelijk stadium betreft bij de voorbereiding van het projectplan, ten einde in samenspraak met de gemeente te bepalen welke modaliteit van berging de minste planologische schade veroorzaakt. De waterbeheerder zorgt er voor dat het ten behoeve van inrichtingsmaatregelen – zoals het maken van inlaat- of compartimenterende werken dan wel de aanleg van kaden om objecten in het gebied tegen wateroverlast te beschermen – kan beschikken over de benodigde grond. Dit kan door aankoop, vestiging van een zakelijk recht of, als dit niet lukt, uiteindelijk door onteigening van de grond. Inrichtingsschade wordt in principe door de waterbeheerder vergoed bij vestiging van een zakelijk recht, dan wel bij onteigening volgens de systematiek van de Onteigeningswet. In beide gevallen betreft dit in beginsel volledige schadevergoeding.

Naast veroorzaking van nadeel door aanwijzing en inrichting van bergingsgebieden kan ook tijdelijke inundatie leiden tot onevenredig nadeel. Voor die gevallen hanteren de meeste waterschappen thans een specifieke nadeelcompensatieregeling, veelal gebaseerd op de door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water vastgestelde model van Nadeelcompensatieregeling ingebruikname regionale waterbergingsgebieden. In de gevallen waarin het Rijk beheerder is, geldt de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999. In hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel is eveneens voorzien in de mogelijkheid tot vergoeding van nadeel. Waar het gaat om nadeelcompensatie op het terrein van de «natte waterstaat» zal de voorziening in hoofdstuk 7 in de plaats komen van de thans geldende nadeelcompensatieregelingen.

Overigens is het zo dat bij de planologische aanwijzing en de inundatie van een bergingsgebied dezelfde soorten schade kunnen optreden, echter met een verschillende oorzaak. De planologische aanwijzing van bergingsgebieden kan tot gevolg hebben dat gebruiksbepalingen gaan gelden. Gebruiksbeperkingen kunnen zowel een waardedaling van de betrokken onroerende zaken veroorzaken (vermogensschade) als ook inkomensschade. Deze inkomensschade dient te worden onderscheiden van de inkomensschade die kan optreden bij ingebruikname van een bergingsgebied, zoals teeltplanschade en bedrijfsschade. Overigens kan bij daadwerkelijke inundatie ook vermogensschade optreden, met name door structuurschade aan de grond. Deze dient dan weer te worden onderscheiden van eventuele vermogensschade ten gevolge van planologische aanwijzing. De oorzaken van eventuele schades dienen aldus scherp te worden onderscheiden.

#### **10.5. Gevaar voor waterstaatswerken**

Tot slot bevat hoofdstuk 5 in paragraaf 4 een regeling betreffende gevaar voor waterstaatswerken. De materie van die paragraaf is in belangrijke mate ontleend aan paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900, welke paragraaf vrij recent – bij Wet van 16 mei 2002, houdende vervanging van paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 door algemene regels inzake voorbereiding op en optreden bij gevaar voor waterstaatswerken (Stb. 292) – ingrijpend is gemoderniseerd. De reikwijdte van voornoemde paragraaf 17 komt overeen met de reikwijdte van paragraaf 4 van hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel.

##### *a. regeling in dit wetsvoorstel*

In het wetsvoorstel is een aantal bestuurlijke verplichtingen betreffende

gevaar voor waterstaatswerken opgenomen. In de eerste plaats is de beheerder verplicht om voor de waterstaatswerken onder zijn beheer een calamiteitenplan op te stellen, met daarin een overzicht van de mogelijke gevaren en de maatregelen die nodig zijn om die gevaren in voorkomend geval het hoofd te bieden. Ook dient hij zorg te dragen voor oefeningen in doeltreffend optreden bij gevaar. Verder is hij, nadat zich een calamiteit heeft voorgedaan, verplicht om, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, eventuele schade aan een waterstaatswerk zoveel mogelijk te repareren. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in bijzondere bevoegdheden voor de beheerder in tijden van gevaar. Hij is bevoegd om alle maatregelen te nemen die hij noodzakelijk acht ter afwijking of beperking van het gevaar, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften.

Vanwege het grote belang van een juiste voorbereiding op (mogelijke) waterstaatkundige calamiteiten en ook vanuit de gedachte dat «met een juiste voorbereiding veel te winnen valt» ligt in dit wetsvoorstel, evenals in de Waterstaatswet 1900, sterk de nadruk op de voorbereiding. Naar mate meer aandacht wordt besteed aan een goede voorbereiding van de in geval van gevaar te treffen maatregelen, zal in echte gevaarsituaties minder snel of minder ingrijpend een beroep zal behoeven te worden gedaan op de bijzondere bevoegdheden uit hoofdstuk 5. Aldus wordt bewerkstelligd dat aan gevaarlijke situaties zoveel mogelijk het hoofd kan worden geboden met de meer reguliere bevoegdheden.

Overigens dient bij de in dit wetsvoorstel opgenomen bevoegdheden en verplichtingen steeds te worden bedacht dat die bevoegdheden en verplichtingen ten dienste staan van de juiste noodzakelijke operationele uitvoering ten tijde van gevaar. Uit de wijze waarop de beheerder een nadere invulling geeft aan de in het wetsvoorstel opgenomen verplichtingen, zal steeds duidelijk moeten worden wat een en ander concreet betekent voor de uitvoering. In het bijzonder de operationele oefeningen en het vaststellen van een calamiteitenplan dragen bij aan een juist en adequaat optreden in de praktijk.

#### *b. calamiteitenplan*

Het calamiteitenplan is te karakteriseren als een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema met betrekking tot het optreden in situaties van gevaar. Het is een hulpmiddel voor de beheerder en diegenen die met de calamiteitenbestrijding en de coördinatie daarbij zijn belast. Denkbaar is dat de inhoud van het calamiteitenplan afhangt van de aard en omvang van de te beheren waterstaatswerken. Het calamiteitenplan zal integraal van karakter dienen te zijn. Alle bekende soorten van bedreigingen van de bij de beheerder in beheer zijnde waterstaatswerken zullen, zo mogelijk met elkaar in verband gebracht, in het plan opgenomen moeten zijn.

Het is van groot belang dat de calamiteitenplannen afgestemd zijn op soortgelijke plannen van andere overheden. Hierbij dient gedacht te worden aan afstemming op een tweërlei soorten plannen. Enerzijds is afstemming nodig op de van belang zijnde provinciale coördinatieplannen, de gemeentelijke rampenplannen en de eventueel voor het waterbeheer van belang zijnde rampenbestrijdingsplannen. Anderzijds is de afstemming van belang op de calamiteitenplannen van andere beheerders, in verband met de samenhang van watersystemen. Het kan bijvoorbeeld gaan om een situatie waarbij ten aanzien van één dijkkringgebied verschillende beheerders het beheer over de waterkeringen voeren.

In het kader van de voorbereiding op buitengewone omstandigheden met betrekking tot het watersysteem dient de beheerder met enige regelmaat oefeningen te houden. Het technisch, ambtelijk en bestuurlijk apparaat van de beheerder verkrijgt daarmee de nodige ervaring om in een situatie van gevaar doeltreffend te kunnen optreden. De verplichting tot het houden van oefeningen is in 2002 bij de hierboven genoemde wetswijziging in de Waterstaatswet 1900 geïntroduceerd. Voordien bestond een dergelijk verplichting alleen ten aanzien van primaire waterkeringen. Mede ten behoeve van waterschappen is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en de Unie van Waterschappen een oefenmodule ontwikkeld als handreiking voor een adequate voorbereiding op het waterschapsoptreden in ramp- of ongevalsituaties. De reikwijdte van deze module is ruim: calamiteiten met betrekking tot de waterkering, situaties als schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, het in het ongerede raken van een waterstaatkundig werk en de plotselinge verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater komen hier aan bod.

Bij het houden van oefeningen kan een onderscheid worden gemaakt tussen «operationele oefeningen» en «bestuurlijk oefenen». Laatstgenoemd begrip ziet op die situatie waarbij bestuurders betrokken worden bij oefeningen. Uit de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1998/99, 24 071, nr. 51) en uit het daarbij toegezonden rapport van het Crisis Onderzoek Team naar aanleiding van de extreme regen in het najaar van 1998 (Extreme regen 1998, schurende ketens binnen het openbaar bestuur, 1999, Samson, Alphen aan de Rijn) komt naar voren dat juist voor die bestuurlijke voorbereiding niet altijd voldoende aandacht bestond. Ook tijdens de behandeling van deze brief in de Tweede Kamer is hiervoor nadrukkelijk aandacht gevraagd (Kamerstukken II 1998/99, 26 659, nr. 4).

Het ligt in de rede dat de oefeningen van de beheerder worden afgestemd op de oefeningen uit te voeren door het bevoegde gezag in de sfeer van de Wet rampen en zware ongevallen, en wel in die zin dat ook regelmatig gezamenlijk wordt geoefend. Er is vanaf gezien dit ook als zodanig wettelijk voor te schrijven. Voorkomen moet worden dat er verplichte oefeningen worden voorgeschreven ook voor die situaties dat de meerwaarde van oefeningen niet goed te onderkennen is. Er moet immers voor worden gewaakt dat de lasten voor het bestuur onnodig worden verhoogd. In die situaties dat het gezamenlijk oefenen door burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap meerwaarde heeft – bijvoorbeeld ingeval van de ligging van een grote en laaggelegen woonwijk langs een (primaire) waterkering – zullen dergelijk oefeningen uit de aard van de materie wel plaatsvinden. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan kan het provinciaal bestuur in zijn hoedanigheid van coördinerend gezag voor zowel de rampenbestrijding als de waterhuishoudkundige calamiteitenbestrijding dergelijke samenwerking bevorderen.

De benodigde frequentie van oefenen zal in de praktijk afhangen van de aard en het omvang van het watersysteem dat bij een beheerder in beheer is, alsmede van de aard en omvang van de risico's die gepaard kunnen gaan met het in het ongerede raken van dat watersysteem. Waar het uiteindelijk om gaat is dat een beheerder gesteld staat voor het afwenden van gevaar waarover hij het beheer heeft; hij dient zorg te dragen voor een frequentie van oefenen welke nodig is voor een doelmatig kunnen optreden bij gevaar.



#### *d. evaluatie van optreden tijdens gevaar*

Het is een goed gebruik dat ook de beheerders van waterstaatswerken, nadat zich een bedreiging van de goede staat van die werken heeft voorgedaan, zorgdragen voor een evaluatie van hun optreden. De in het wetsvoorstel voorgestelde evaluatieplicht is rechtstreeks gekoppeld aan de bijzondere bevoegdheid van de beheerder om bij gevaar alle maatregelen te treffen die hij nodig acht, zo nodig met afwijking van bestaande bepalingen. Een volledig inzicht met betrekking tot de calamiteit is van wezenlijk belang voor het toekomstig optreden van de beheerder in soortgelijke situaties. Mogelijk behoeft dan in de toekomst minder snel of minder ingrijpend gebruik gemaakt te worden van een bijzondere bevoegdheid. Eenzelfde motief ligt overigens ook ten grondslag aan het opstellen van calamiteitenplannen en het houden van oefeningen: vele natuurlijke oorzaken van calamiteiten zoals extreme regenval, incidentele grootschalige verontreiniging of een hoge rivierafvoer zijn niet of nauwelijks te beïnvloeden. Niettemin kan het door de beheerder gesteld staan voor dergelijke calamiteiten wel mede bepalend zijn voor de vraag in hoeverre er aanleiding is voor het gebruik van een bijzondere bevoegdheid. En het gesteld staan wordt mede beïnvloed door het oefenen, het opstellen van een calamiteitenplan alsmede het evalueren van het optreden met betrekking tot een eerdere calamiteit. Hierbij zij overigens opgemerkt dat ook door middel andere instrumenten uit dit wetsvoorstel kan worden geanticipeerd op bepaalde te voorziene calamiteiten. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan het opnemen van wateroverlastscenario's inzake het handelen in bepaalde extreme waterstaatkundige omstandigheden in een waterakkoord. In een dergelijk akkoord kan bijvoorbeeld worden vastgelegd onder welke omstandigheden en in welke mate beperkingen zullen gelden ten aanzien van het uitslaan van waterhoeveelheden.

#### *e. verhouding wetsvoorstel tot Wet rampen en zware ongevallen*

Een regelmatig terugkerende vraag is die naar de verhouding van de bepalingen inzake bijzondere omstandigheden op het terrein van de waterbeheer ten opzichte van de Wet rampen en zware ongevallen. Anders geformuleerd: hoe verhoudt de functionele keten zich ten opzichte van de algemene keten, indien zich een situatie van gevaar voor waterstaatswerken voordoet? Dit wetsvoorstel brengt in deze relatie geen wijziging. Duidelijk dient te zijn dat, indien sprake is van een samenloop van een situatie van gevaar in de zin van dit wetsvoorstel en een ramp of een zwaar ongeval in de zin van artikel 1 van de Wet rampen en zware ongevallen, sprake zal kunnen zijn van samenloop in de bevoegdheid tot het optreden van de burgemeester en de beheerder van watersystemen of onderdelen daarvan. Ingevolge artikel 11 van de Wet rampen en zware ongevallen draagt de burgemeester ingeval van een ramp (of bij ernstige vrees voor het ontstaan ervan) het opperbevel. Uit dien hoofde behoort het tot zijn taak het coördineren van al die activiteiten die in zo'n situatie tot doel hebben de veiligheid van de bevolking te verzekeren. Tevens schrijft genoemd artikel 11 voor dat degenen die aan de rampbestrijding deelnemen onder het bevel staan van de burgemeester.

Reeds ten tijde van de totstandkoming van de Rampenwet, de voorganger van de Wet rampen en zware ongevallen, is het mogelijke gevaar voor botsing tussen maatregelen, nodig voor de algemene veiligheid, en maatregelen, noodzakelijk uit een oogpunt van beperking van overstroming, onder ogen gezien. Daarbij is toen overwogen dat de burgemeester, zijnde met de algemene organisatie van de rampbestrijding (evacuatie, medische hulp en de aanvoer van personen en materieel etc.) belast, de verantwoordelijkheid draagt voor het stellen van prioriteiten. Daarom moet hij in staat zijn om – zij het alleen in uiterste noodzaak – het optreden van

andere overheden bij de uitoefening van de hem wettelijk toegekende bevoegdheden dwingend te beïnvloeden. Zoals uitdrukkelijk bij de totstandkoming van de Rampenwet is gesteld, volgt uit de in artikel 11 (destijds genummerd artikel 13) omschreven opperbevelbevoegdheid dat de burgemeester het bevoegde bestuursorgaan van bijvoorbeeld een waterschap zo nodig aanwijzingen kan geven waarmee dat orgaan rekening heeft te houden. Overigens zal een dergelijke situatie zich niet zelden uitstrekken over meerdere gemeenten tegelijk; op zijn beurt is dan de Commissaris van de Koning het tot het geven van aanwijzingen aan de burgemeesters bevoegde bestuursorgaan (Kamerstukken II 1982/83, 16 978, nr. 5, blz. 8 e.v.).

Daarnaast kan worden opgemerkt dat het denkbaar is dat sprake zal zijn van een situatie van gevaar in de zin van dit wetsvoorstel, terwijl die situatie (nog) niet is te kwalificeren als een ramp in de zin van de Wet rampen en zware ongevallen. Alsdan beschikt de beheerder van de waterstaatswerken over de noodzakelijke bevoegdheid, terwijl de bevoegdheden van de instanties in de algemene kolom, en dan in het bijzonder de bevoegdheid van de burgemeester, (nog) niet aan de orde zijn.

Een verschil ten opzichte van de Wet rampen en zware ongevallen is overigens ook dat de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen calamiteitenregeling een objectgericht karakter heeft: centraal staat het goed functioneren van waterstaatswerken in tijden van gevaar. De Wet rampen en zware ongevallen, daarentegen, heeft een meer subjectgericht karakter. Daarin staan vooral de belangen van openbare veiligheid en openbare orde centraal.

#### *f. nadeelcompensatie*

De regeling van vergoeding van nadeel zoals we die thans nog kennen in artikel 78 van de Waterstaatswet 1900 komt niet apart terug in de paragraaf over gevaar voor waterstaatswerken, maar gaat op in de regeling voor nadeelcompensatie, opgenomen in hoofdstuk 7.

## **11. HANDELINGEN IN WATERSYSTEMEN**

### **11.1. Inleiding**

#### *a. algemeen*

Watersystemen vervullen een belangrijke rol in de bewoonbaarheid van het land en kunnen verschillende maatschappelijke en economische activiteiten dienen, zoals drinkwater, recreatie of industrieel gebruik van water. Ook kunnen watersystemen een infrastructurele functie vervullen. Om vanuit deze optiek watersystemen te beschermen en duurzaam van de mogelijkheden die erdoor geboden worden te kunnen profiteren is het noodzakelijk dat handelingen die watersystemen kunnen beïnvloeden, gereguleerd worden. Tot op heden wordt daarin voorzien door de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de keuren van waterschappen. Daarmee bestaat in de praktijk in het algemeen duidelijkheid over de soorten handelingen waarop voorschriften van toepassing zijn. De wijze waarop huidige gefragmenteerde waterwetgeving in die regulering voorziet is echter niet optimaal. De verbroekeling bemoeilijkt de voor een adequaat waterbeheer noodzakelijke integrale afweging van belangen, terwijl burgers en bedrijven worden geconfronteerd met een stapeling van

instrumenten en procedures. Met hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel wordt hier verandering in gebracht. In dat hoofdstuk worden de bestaande wettelijke regelingen geïntegreerd in één uniform stelsel, dat voor vergunningplichtige handelingen in één watervergunning resulteert. In de navolgende paragrafen zal hoofdstuk 6 nader worden toegelicht.

#### *b. hoofdlijnen van het reguleringstelsel*

Hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel heeft betrekking op het verrichten van handelingen in een watersysteem. Anders dan het voorgaande hoofdstuk, dat ziet op activiteiten van de beheerder, reguleert hoofdstuk 6 primair de handelingen van derden (veelal burgers en bedrijven). Het gaat daarbij in het algemeen om handelingen die tot op heden worden gereguleerd door de in de vorige paragraaf genoemde waterwetgeving. Het hoofdstuk is er, mede in het licht van de Kabinetsreactie op het Advies van de Taskforce Vergunningen (Kamerstukken II 2004/05, 29 515, nr. 93), op gericht om de huidige fragmentatie van het instrumentarium, de procedures en de toetsingskaders over deze wetten te integreren en te vereenvoudigen in één reguleringstelsel. In dat stelsel staan de doelmatige bescherming van het watersysteem en de dienstverlening voor burgers en bedrijven centraal. Daartoe is niet alleen voorzien in een integrale watersysteembenadering, maar wordt tevens een sterke impuls gegeven aan het vereenvoudigen en terugdringen van het aantal vergunningen door de introductie van één watervergunning en door het gebruik van algemene regels te verbreden. Dit leidt tot reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven. Op deze manier wordt de toegankelijkheid en transparantie van de wetgeving en van de regulering van handelingen vergroot en behoren tegenstrijdigheden tussen waterwetten tot het verleden. Tevens wordt, zoals reeds aangegeven in paragraaf 4.6, een goede afstemming met andere vergunningstelsels geborgd door de realisering van één loket in de uitvoering.

Voor de goede orde zij nog vermeld dat in dit hoofdstuk reeds wordt geanticipeerd op het in paragraaf 4.6, onder a, genoemde wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen).

#### *c. regels van Rijk en waterschappen*

Voor een goed begrip van hoofdstuk 6 moeten twee factoren worden onderscheiden. De eerste factor is het beheer. Voor watersystemen in beheer bij het Rijk zal bij of krachtens dit wetsvoorstel in de benodigde regels ter regulering van handelingen in een watersysteem moeten worden voorzien. Voor de overige watersystemen geldt dat in beginsel de reglementaire bevoegdheid van de waterschappen om bij waterschapsverordening regels te stellen als uitgangspunt kan worden genomen (zie artikel 56 van de Waterschapswet). Een dergelijke benadering past ook bij het aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunt van «decentraal wat kan». Vanuit de invalshoek «beheer» kan het dus zo zijn dat het wetsvoorstel wel regels bevat voor bepaalde handelingen in watersystemen in beheer bij het Rijk, maar geen regels voor soortgelijke handelingen in andere watersystemen. Dit onderscheid op basis van beheer is overigens niet nieuw. Het ligt bijvoorbeeld ten grondslag aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, waarin voor werken in beheer bij het Rijk is geregeld wat voor waterstaatswerken in beheer bij een waterschap bij verordening van het desbetreffende waterschap pleegt te worden geregeld.

De tweede in het kader van hoofdstuk 6 relevante factor is die van de internationale verplichtingen of de bovenregionale belangen. Met het oog op die verplichtingen of belangen kan het wenselijk of noodzakelijk zijn om bepaalde handelingen – of zij nu betrekking hebben op een watersysteem in beheer bij het Rijk of bij een waterschap – voor alle watersystemen op uniforme wijze te reguleren. In dat geval ligt regeling bij of krachtens de wet voor de hand. Een voorbeeld van dergelijke handelingen zijn de thans op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren gereguleerde lozingen van afvalstoffen, verontreinigende stoffen of schadelijke stoffen. In dit verband is voorts van belang dat voor zover in een onderwerp reeds door het Rijk is voorzien, de waterschappen niet langer onverkort bevoegd zijn om daarin nog zelfstandig bij verordening te voorzien (zie artikel 59 van de Waterschapswet; zie ook paragraaf 15.3 van deze memorie).

In de behoefte om specifieke regels te kunnen stellen met betrekking tot handelingen in watersystemen in beheer bij het Rijk wordt in het wetsvoorstel voorzien door de artikelen 6.3 en 6.4. Deze beide artikelen bieden echter ook een basis om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ter uitvoering van internationale verplichtingen of met het oog op bovenregionale belangen regels te stellen voor alle watersystemen, met inbegrip van de watersystemen in beheer bij een waterschap. Voorts wordt in artikel 6.2 een aantal handelingen onderscheiden waarvoor, met het oog op de onderliggende internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, reeds op het niveau van de wet is gekozen om deze voor alle watersystemen centraal te regelen. Daarbij geldt als uitgangspunt dat deze handelingen vergunningplichtig zijn. Anders dan in artikel 6.2 wordt in artikel 6.3 slechts de mogelijkheid geregeld om bepaalde handelingen vergunningplichtig te maken. Alvorens op grond van artikel 6.3 voor bepaalde handelingen een vergunningplicht in te stellen zal bijvoorbeeld eerst moeten worden overwogen of in de behoefte tot regulering niet door middel van algemene regels op grond van artikel 6.4 kan worden voorzien.

Voor de goede orde wordt nog opgemerkt dat hoofdstuk 6 dus niet de bevoegdheid van waterschappen regelt om – voorzover daarin niet reeds bij of krachtens de artikelen 6.2 tot en met 6.4 door het Rijk is voorzien – bij verordening regels te stellen met betrekking tot handelingen in de onder hun beheer vallende watersystemen. Daartoe zijn zij immers op grond van artikel 56 van de Waterschapswet al bevoegd. In dat kader staat het de waterschappen ook vrij om naast de reeds op grond van de artikelen 6.2 en 6.3 vergunningplichtige handelingen, nog andere handelingen vergunningplichtig te stellen. Wel volgt uit artikel 6.9 dat, zodra een waterschap ervoor kiest om nog andere handelingen vergunningplichtig te maken of anderszins aan een toestemmingsvereiste te binden, dit er automatisch toe leidt dat die handelingen onder de watervergunning komen te vallen. De waterschappen kunnen dus geen afzonderlijke vergunningstelsels meer in het leven roepen. Hiermee wordt voorkomen dat afbreuk zou kunnen worden gedaan aan het uitgangspunt van één watervergunning, terwijl ook de integrale afweging van de bij het waterbeheer betrokken belangen gewaarborgd blijft.

### **11.2. Handelingen in het watersysteem**

Hoofdstuk 6 ziet op een veelheid van uiteenlopende handelingen. Deze variëren van het brengen van water of stoffen in een oppervlaktewaterlichaam, het onttrekken van water aan oppervlaktewater- of grondwaterlichamen en het infiltreren van water tot het verrichten van werkzaamheden of het maken van werken in het watersysteem. Hieronder worden de diverse handelingen in watersystemen nader toegelicht, waarbij die

handelingen, mede gelet op de systematiek van hoofdstuk 6, voor het gemak in drie categorieën zijn ingedeeld.

*a. lozen van stoffen*

De eerste categorie van handelingen die kan worden onderscheiden, is het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (hierna: stoffen) in een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied of, anders dan via de gemeentelijke riolering, op een zuiveringstechnisch werk. Het gaat hier om handelingen die de chemische of ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam kunnen beïnvloeden en die thans onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater vallen. Bij lozingen op een zuiveringstechnisch werk gaat het om die lozingen van water of stoffen die niet via een openbaar vuilwaterriool plaatsvinden. Het gaat hier met name om bedrijfsafvalwater dat door middel van een leiding rechtstreeks naar het zuiveringstechnisch werk wordt afgevoerd. De wettekst hiervoor betreft mede uitdrukkelijk het lozen van water, omdat ook regulering van de kwantiteit van het afvalwater nodig is voor een goede werking van de zuivering; in de praktijk betreft het overigens altijd mengsels van water en stoffen.

Voorts zijn ook de wateren in het zeegebied, dat wil zeggen, de exclusieve economische zone, de territoriale zee, de volle zee<sup>1</sup> en de daarmee in open verbinding staande zoute binnenwateren, oppervlaktewaterlichamen in de zin van deze wet en valt het lozen van stoffen in deze wateren onder het bereik van hoofdstuk 6. Ter bescherming van de Noordzee en het verdere zeegebied strekt het hoofdstuk zich ook uit tot handelingen zoals het verbranden, opslaan, afgeven of aan boord nemen van stoffen met het oogmerk zich daarvan in het zeegebied te ontdoen. De regulering hiervan ligt in het verlengde van de Wet verontreiniging zeewater en dient als zodanig mede ter uitvoering van de London Dumping Convention en het OSPAR-verdrag.<sup>2</sup> Beide verdragen regelen zowel het lozen als het storten van afval in het zeegebied. Op lozingen in het kader van het normaal gebruik van schepen en vliegtuigen zijn deze verdragen, en ook dit wetsvoorstel niet van toepassing. Hierop ziet het zogenaamde MARPOL-verdrag<sup>3</sup>, dat in Nederland is geïmplementeerd via de Wet voorkoming verontreiniging door schepen. De in het kader van het OSPAR-verdrag van toepassing zijnde voorschriften voor operationele lozingen vanaf mijnbouwinstallaties in het zeegebied zijn geïmplementeerd via de Mijnbouwwet.

Voor het brengen van stoffen in grondwater is er een afbakening met de Wet bodembescherming; het brengen van stoffen op of in de bodem dat tot bodem- en grondwaterverontreiniging kan leiden is in die wet gereguleerd en niet in dit wetsvoorstel.

*b. lozen of onttrekken van water*

De tweede categorie van handelingen die onder dit wetsvoorstel vallen, betreft het lozen van water en het onttrekken van water. Het gaat hierbij om het brengen van water in oppervlaktewaterlichamen, om infiltraties (het in de bodem brengen van water, ter aanvulling van het grondwater, in samenhang met het onttrekken van grondwater), om het onttrekken van water aan een oppervlaktewaterlichaam en om het onttrekken van grondwater. Deze handelingen hebben effecten op de hydrologische toestand van grond- of oppervlaktewater. In de huidige wetgeving worden deze handelingen gereguleerd door de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding.

<sup>1</sup> De volle zee omvat de gedeelten van het zeegebied die niet onder de rechtsmacht van een kuststaat vallen (artikel 86 van het VN-Zeerechtverdrag).

<sup>2</sup> Het op 29 december 1972 te Londen totstandgekomen Verdrag inzake de verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1993, 16) (hierna: LDC), het op 7 november 1996 te Londen totstandgekomen Protocol bij het LDC (Trb. 1998, 134 en 2000, 27) en het op 22 september 1992 te Parijs totstandgekomen Verdrag inzake de bescherming van het maritieme milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 141).

<sup>3</sup> Het op 2 november 1973 te Londen totstandgekomen Verdrag ter voorkoming van verontreiniging door schepen (Trb. 1975, 147).

Overigens dienen, in het licht van de afbakening met de Wet bodembescherming, de kwalitatieve gevolgen van infiltraties van water bij het behandelen van een vergunningaanvraag voor een infiltratie in het kader van dit wetsvoorstel in ogenschouw te worden genomen, in verband met de Europese Grondwaterrichtlijn<sup>1</sup> (zie artikel 6.18, tweede tot en met vierde lid).

### *c. gebruik van waterstaatswerken en andere handelingen*

De derde en laatste categorie van handelingen betreft het gebruik van waterstaatswerken en een daartoe behorende beschermingszone, door anders dan in overeenstemming met de functie (zie over functie-toekenning paragraaf 9.6 van deze toelichting), daar werkzaamheden te verrichten, werken te maken, of vaste substanties of voorwerpen te storten of te plaatsen. Het gaat hier om handelingen die, voor zover zij betrekking hebben op rijkswateren, thans op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken worden gereguleerd. Voor regionale wateren wordt hierin door de keuren van waterschappen voorzien.

Bij het verrichten van werkzaamheden of het maken dan wel behouden van werken in, op, onder of over een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone (in de legger te bepalen) moet worden gedacht aan activiteiten die de zogenaamde bak (waterbodembodem en oevers), de waterkeringen en de ondersteunende kunstwerken raken. Voorbeelden zijn ontgravingen, bouwen in een winterbed, het verrichten van boringen, het aanbrengen van beschoeiingen, bouwen op een waterkering of het aanbrengen van beplantingen.

Het storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen in, op, onder of over een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone (in de legger te bepalen), of het daar vervolgens achterlaten van deze substanties of voorwerpen ziet met name toe op de bescherming van de waterkering en (ecologische) oevers en op een veilige afvoer van water door oppervlaktewaterlichamen, teneinde wateroverlast en overstroming te voorkomen. Zo mogen bijvoorbeeld boten anders dan op daartoe bestemde aanlegplaatsen niet worden aangemeerd, mag er niet op waterkeringen worden gekampeerd, en mag een waterkering of oever niet worden gebruikt voor de (tijdelijke) opslag van materialen.

Het gaat hier telkens om handelingen die niet in overeenstemming met de functie zijn. Zo wordt uitgesloten dat bijvoorbeeld scheepvaart en recreatie op grond van het wetsvoorstel te reguleren zou zijn op plaatsen die daar juist toe bestemd zijn. Het nautisch beheer vindt reeds plaats op grond van de Scheepvaartverkeerswet (met uitzondering van de exclusieve economische zone, waar de Scheepvaartverkeerswet niet van toepassing is). Het recreatief medegebruik is met name een gevolg van bijvoorbeeld de zwemwaterfunctie die een oppervlaktewaterlichaam kan hebben en is in zoverre toegestaan zonder vergunning. Andere voorbeelden zijn het aanleggen en lossen van schepen aan een loskade of het rijden op paden op waterkeringen.

## **11.3. Reguleringsinstrumenten**

### *a. algemeen*

Hoofdstuk 6 introduceert voor het verrichten van handelingen in watersystemen één watervergunning. Daarmee worden zes vergunningstelsels, met bijbehorende procedures en toetsingskaders vereenvoudigd en geïntegreerd in één stelsel. Voorts worden alternatieve instrumenten die tot op

---

<sup>1</sup> Richtlijn 80/68/EEG van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG L 020).



heden in sommige waterwetten zijn opgenomen, zoals algemene regels en informatieverplichtingen, gestroomlijnd en geüniformeerd voor alle handelingen in watersystemen. Behoudens het toegangsverbod in artikel 6.6 zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen instrumenten als zogenaamde beheersingsmaatregelen aangeduid in artikel 11 van de kaderrichtlijn water<sup>1</sup> die als minimumvereisten moeten worden beschouwd, waaraan moet worden voldaan op grond van in dat artikel geformuleerde criteria. De keuze welk type instrument moet worden toegepast, wordt mede bepaald door een aantal aspecten zoals deze en andere internationale verplichtingen waaraan Nederland moet voldoen, de effectiviteit van het instrument in verband met het te bereiken doel, de vraag welke handelingen daartoe het best op landelijk niveau kunnen worden gereguleerd en wat beter aan de beheerder zelf kan worden overgelaten en de (maatschappelijke) kosten die de inzet van de instrumenten met zich mee brengt.

#### *b. de watervergunning*

Het vergunningstelsel uit hoofdstuk 6 kan betrekking hebben op alle in paragraaf 11.2 besproken categorieën van handelingen. In de praktijk zal voor het verrichten van handelingen in watersystemen overigens lang niet altijd een watervergunning vereist zijn. Zo behoeven handelingen waarvan de invloed op het te beschermen belang gering is of waarvoor een vergunningplicht om andere redenen niet nodig is, niet vergunningplichtig te worden gesteld. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het lozen en onttrekken van geringe waterhoeveelheden of aan fysieke ingrepen waar dit in een watersysteem geen nadelige gevolgen heeft. In vergelijking met de huidige wetgeving betreft het voornamelijk handelingen die nu nog onder de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vallen. Zoals hierboven al werd aangegeven is het bij deze handelingen aan de beheerder om te beoordelen waar een dergelijke ondergrens aan de regulering van handelingen concreet moet worden gesteld. Voorts zal de huidige Wbr-praktijk waarin voor onderhoudswerkzaamheden geen vergunning is vereist, worden gecontinueerd en bovendien worden uitgebreid door ook herstelwerkzaamheden vrij te stellen.

Voor handelingen die tot verontreiniging van een watersysteem leiden, zoals thans gereguleerd op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater, alsmede andere handelingen waarvoor in artikel 11 van de kaderrichtlijn water beheersingsmaatregelen zijn voorgeschreven, zal deze afweging door het Rijk gemaakt worden door waar mogelijk in bepaalde gevallen of gebieden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te voorzien in een vrijstelling van de in dit wetsvoorstel gestelde vergunningplicht (zie artikel 6.4 jo. 6.5). Bij een dergelijke vrijstelling dienen geldende Europese en internationale verplichtingen in acht genomen te worden. Zo vereist de IPPC-richtlijn<sup>2</sup> een vergunning voor onder meer lozingen van bepaalde stoffen afkomstig van bepaalde categorieën industriële activiteiten. Voor dergelijke handelingen kan op grond van dit hoofdstuk dan ook géén vrijstelling worden verleend.

#### *c. algemene regels*

Een andere belangrijke impuls van dit wetsvoorstel voor het terugdringen van het aantal vergunningen is het gebruik van algemene regels. De Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet bieden beheerders thans reeds de mogelijkheid om zelf algemene regels te stellen. Waterschappen kunnen dit op grond van de keur. Voor handelingen die thans onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zijn gereguleerd, zijn nog geen alge-

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

<sup>2</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

mene regels mogelijk maar er is wel behoefte om hierin te voorzien. In hoofdstuk 6 is daarom geregeld dat het Rijk ook voor deze handelingen algemene regels kan inzetten.

Voorts zijn op centraal niveau voor het lozen van stoffen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren al een groot aantal algemene regels, met gehele of gedeeltelijke opheffing van de vergunningplicht, totstandgekomen. Het gaat hier om regels voor het brengen van stoffen in een watersysteem afkomstig van bronnen als de glastuinbouw, de toepassing van bouwstoffen, bodemsanering en proefbronnering, reiniging en conservering van vaste objecten, open teelt en veehouderij, rookgasreiniging en huishoudelijk afvalwater. In een aantal gevallen zijn deze algemene regels gecombineerd met algemene regels op grond van andere wetten zoals de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, in verband met een integrale milieuaanpak. Deze aanpak wordt in dit wetsvoorstel voortgezet. Ook onder de huidige Wet verontreiniging oppervlaktewateren bestond reeds het voornemen algemene regels meer en meer in te zetten voor andere sectoren waarvan de lozingen thans nog vergunningplichtig zijn (o.a. kleine en kortdurende lozingen) en tevens zoveel mogelijk integratie na te streven met de algemene regels op grond van de Wet milieubeheer. De vergunningplicht voor het lozen van stoffen kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden vervangen door algemene regels. Daarbij worden, naast de watersysteembenadering, tevens andere van belang zijnde uitgangspunten gevolgd zoals de toepassing van beste beschikbare technieken (zie artikel 6.17, eerste lid, jo. artikel 8.40a van de Wet milieubeheer).

Of algemene regels worden gebruikt ter vervanging van de vergunningplicht of in aanvulling daarop heeft telkens een afzonderlijke afweging en hangt samen met de vraag hoe homogeen de te reguleren categorie gevallen van de betreffende handelingen is. Zo wordt in overeenstemming met de benadering in de Wet milieubeheer bij het stellen van algemene regels voor het brengen van stoffen in een watersysteem vanuit gpbv-installaties als bedoeld in artikel 1.1 van die wet de vergunningplicht altijd gehandhaafd om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen. Algemene regels kunnen in een dergelijke geval slechts een aanvullend karakter hebben.

Algemene regels hebben een sterk uniformerend karakter, bieden een basisbeschermingsniveau en leiden tot vermindering van de administratieve lasten die met het aanvragen van individuele vergunningen gepaard gaan (zie paragraaf 16.3). Daarentegen kan het noodzakelijk zijn om in meer maatwerk te voorzien waar dat in het belang van de bescherming van een watersysteem gewenst is. In de algemene regels kan daarom de verplichting worden opgelegd om voor daarbij aangewezen handelingen te voldoen aan voorschriften van bij die algemene regels aangewezen bestuursorganen (artikel 6.4, tweede lid). Op deze manier kan maatwerk worden geleverd zonder dat daarvoor een volledige vergunning vereist is. Het is dan ook niet de bedoeling dat nadere voorschriften een verkapt vergunning opleveren.

Voorts kan bij het stellen van algemene regels worden bepaald dat en in hoeverre van deze regels kan worden afgeweken door nadere voorschriften of vergunningvoorschriften (zie artikel 6.4, tweede en derde lid). Op deze wijze kan de beheerder in de gelegenheid worden gesteld in bepaalde gevallen of bepaalde gebieden in het noodzakelijke maatwerk te voorzien. Voor ecologisch kwetsbaar oppervlaktewater bijvoorbeeld kunnen nadere voorschriften een uitkomst bieden om aan een meer specifieke doelstelling te voldoen. Een nader voorschrift zal veelal als uitzonde-

ring op de algemene regels in een individueel geval worden gegeven. Het is echter ook denkbaar dat bij het stellen van algemene regels mogelijk wordt gemaakt gebruik te maken van collectieve nadere voorschriften wanneer bijvoorbeeld sprake is van een groot aantal handelingen door meerdere individuen in een gebied dat een verdergaande bescherming behoeft.

Overigens moet worden opgemerkt dat dit wetsvoorstel ook voorziet in de mogelijkheid regels te stellen, niet met betrekking tot het verrichten van handelingen zelf, maar met betrekking tot de vergunningverlening. Deze regels vormen een algemene instructie aan bestuursorganen die bevoegd zijn vergunningen te verlenen of nadere voorschriften te stellen. Hierbij kan worden gedacht aan Europese verplichtingen met betrekking tot emissiegrenswaarden voor het brengen van stoffen in een watersysteem die bij de vergunningverlening in acht dienen te worden genomen. In een algemene instructiebevoegdheid wordt voorzien in hoofdstuk 3.

#### *d. informatieverplichtingen*

In het geval de vergunningplicht wordt vervangen door algemene regels kan het bevoegd gezag er vanuit het belang van controle en handhaving behoefte aan hebben dat degene die voornemens is een handeling in een watersysteem te verrichten daarvan vooraf melding doet (zie in dat verband artikel 6.5). Om te kunnen beoordelen wat de effecten op een watersysteem zijn, kan van degene die de handeling verricht worden verlangd metingen te verrichten, gegevens te registreren in een logboek dat door het bevoegd gezag kan worden ingezien of de resultaten van deze metingen periodiek aan het bevoegd gezag toe te zenden. Voor derden kan het van belang zijn dat het bevoegd gezag publiek kennis geeft van de meldingen van voorgenomen handelingen. Duidelijk is dat met melding, meting, registratie en opgave van gegevens voor de betrokkenen aanzienlijke administratieve lasten gemoeid kunnen zijn. Zulke lasten zullen in een redelijke verhouding moeten staan tot het belang dat ermee gediend is. In het wetsvoorstel wordt daarom niet standaard een verplichting opgenomen om te melden. In welke gevallen daartoe noodzaak bestaat wordt in de afzonderlijke verordeningen, regelingen of algemene maatregelen van bestuur nader bepaald. In het algemeen geldt hiervoor dat voor handelingen die geen of slechts tijdelijk een geringe invloed op het watersysteem hebben, meldingen achterwegen kunnen blijven, zoals voor bepaalde kleine en kortdurende lozingen. In ieder geval dient melding te worden gemaakt, indien dit op grond van Europese besluiten verplicht is. Dit betekent dat voor lozingen van stoffen vaak meldingen noodzakelijk blijven, zoals thans al het geval is bij de algemene regels van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

#### *e. absolute verboden*

Hoofdstuk 6 biedt tevens de mogelijkheid om in bepaalde gevallen of gebieden voor het verrichten van handelingen een absoluut verbod in te stellen (zie artikel 6.5). Voor het centraal door het Rijk in te stellen verbod kan met name worden gedacht aan een verbod zoals dat thans op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren ook reeds tot de mogelijkheden behoort. Bij inzet van dit instrument speelt ten eerste de schadelijkheid van de stoffen een rol. Voor prioritair gevaarlijke stoffen wordt op grond van de kaderrichtlijn water en het OSPAR-verdrag op termijn gestreefd naar beëindiging van de verontreiniging. Ten tweede is het van belang te onderkennen wat de bronnen van deze stoffen zijn, en of er mogelijkheden bestaan dan wel het meer geëigend is om op grond van andere wetten beperkingen voor deze stoffen te introduceren (bijv. op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden of de Wet

milieugevaarlijke stoffen). Ten derde dient erop toe te worden gezien dat er door een verbod op grond van dit wetsvoorstel geen strijdigheid ontstaat met Europese regelgeving voor de interne markt of andere internationale verplichtingen.

Een absoluut verbod is nu eveneens reeds op grond van de Wet verontreiniging zeewater mogelijk en blijft op grond van dit wetsvoorstel behouden. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zal het restrictieve kader van de Wet verontreiniging zeewater worden gecontinueerd door een combinatie van absolute verboden en tijdelijke vergunningen voor het lozen of storten van stoffen en voorwerpen.

Ten slotte kan op grond van hoofdstuk 6 een toegangsverbod voor waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden ingesteld. Zie daarvoor de toelichting bij artikel 6.6.

#### **11.4. Bevoegd gezag en samenloop van bevoegdheden**

In Hoofdstuk 6 is de beheerder in beginsel het bevoegd gezag voor de watervergunning en inzet van het reguleringsinstrumentarium. Voor drie specifieke handelingen is dat niet het geval. Ten eerste is voor het verlenen van vergunningen voor bepaalde categorieën van grondwateronttrekkingen en infiltraties van water het college van gedeputeerde staten van de provincie het bevoegd gezag. Dit betreft grote industriële onttrekkingen (meer dan 500 000 m<sup>3</sup> per jaar), onttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening en koude- en warmteopslag. De vergunningverlening van grondwateronttrekkingen anders dan deze categorieën wordt overgedragen van provincie naar waterschap. Dit om de operationele taken van het regionale waterbeheer zoveel mogelijk toe te bedelen aan de waterbeheerder. Bepalende argumenten om voor de genoemde categorieën voorsnog een uitzondering te maken zijn dat de kennisopbouw en beleidskaders nog in ontwikkeling zijn en dat de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering is. De eventuele verdere overdracht van de bevoegdheid naar de waterschappen in de toekomst zal bezien worden in het licht van de ontwikkeling van het kaderstellend beleid door de provincies. Ten tweede is voor de regulering van handelingen die plaatsvinden op de volle zee de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag. Reden hiervoor is dat de volle zee geen beheerder kent in de zin van dit wetsvoorstel en het hier vooral internationale verplichtingen betreft. Ten slotte is voor de regulering van de onder dit wetsvoorstel vallende lozingen op een zuiveringstechnisch werk het bestuur van het betrokken waterschap bevoegd gezag.

Met de verdeling van bevoegdheden zijn er twee categorieën van gevallen denkbaar waarin de situatie kan ontstaan waarin een samenloop van bevoegdheden optreedt. Allereerst wanneer er sprake is van overlappend beheer. Binnen het huidige beheersgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken kan sprake zijn van overlap met het beheersgebied van een waterschap, zowel waar het betreft de regulering van lozingen in, of onttrekkingen aan oppervlaktewateren, niet betreffende wateren genoemd in het Besluit aanwijzing zijwateren, als waar het betreft de regulering van andere handelingen niet betreffende het rivierbeheer. Zo komt het thans in het onbedijkt gedeelte van de rivier de Maas voor dat, waar het beheersgebied van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken groter is dan het in het Besluit aanwijzing zijwateren aangewezen gebied, ten behoeve van het lozen met behulp van werk, voor het hebben van een lozingswerk een vergunning in het kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken van de Minister van Verkeer en Waterstaat nodig is, en het waterschapsbestuur tevens bevoegd gezag is op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren/Wet op de waterhuishouding en

op grond van de keur, waar het betreft de bescherming van kaden en infrastructuur ten behoeve van de detailwaterbeheersing. Op grond van dit wetsvoorstel blijft dergelijk overlappend beheer en daarmee samenloop van bevoegdheden mogelijk.

Een tweede mogelijkheid waarin samenloop van bevoegdheden kan optreden betreft de situatie waarin voor de uitvoering van een activiteit in een watersysteem, een handeling of samenstel van handelingen wordt verricht waarvoor op grond van artikel 6.2, artikel 6.3 of op grond van een waterschapsverordening meerdere bestuursorganen bevoegd zijn. Dit laatste is bijvoorbeeld het geval bij het maken van bouwwerken, waarbij ten behoeve van een bronnering grondwater aan een grondwaterlichaam wordt onttrokken, dat vervolgens met behulp van een te plaatsen lozingswerk tezamen met zich daarin bevinden de stoffen op een oppervlaktewaterlichaam wordt geloosd.

Voor al deze gevallen van samenloop van bevoegdheden is het uitgangspunt van dit wetsvoorstel dat er telkens één watervergunning wordt verleend door één bestuursorgaan (zie artikel 6.12). Als hoofdregel geldt daarbij dat de aanvraag om een watervergunning in behandeling wordt genomen en wordt verleend door het hoogste bestuursorgaan dat daarbij betrokken is. Vindt de samenloop plaats tussen meerdere waterschappen zonder dat daar een hoger gezag bij betrokken is, dan is het waterschap op wiens grondgebied de handeling in hoofdzaak plaatsvindt daartoe bevoegd. De laatste geldt ook in geval meerdere colleges van gedeputeerde staten bij een samenloop in geval van grondwateronttrekkingen bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel e, betrokken zijn.

In afwijking van bovenstaande regel kunnen de betrokken bestuursorganen onderling beslissen wie de bevoegdheid toekomt. Deze laatste mogelijkheid wordt geboden, opdat ook flexibel kan worden opgetreden in gevallen waarin de inhoudelijke betrokkenheid van het hoogste bestuursorgaan bij de samenloop relatief gering is of wanneer de doelmatigheid of dienstverlening daar anderszins mee gediend zijn.

In alle gevallen behouden de bestuursorganen die met toepassing van de samenloopregels niet langer bevoegd zijn, een adviesrecht aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de watervergunning te verlenen. Die vergunning wordt niet verleend dan nadat aan deze andere bestuursorganen daartoe gelegenheid is gegeven.

### **11.5. Belangenkaders**

Het primaire belangenkader voor hoofdstuk 6 is, evenals voor de rest van dit wetsvoorstel, neergelegd in artikel 2.1, waarin de doelstellingen worden gegeven waarop de toepassing van deze wet moet zijn gericht. Hierbij is in de toelichting bij hoofdstuk 2 uitgebreid stilgestaan. In de huidige wetgeving zijn specifieke instrumenten gekoppeld aan specifieke belangenafwegingskaders binnen elke waterwet. Deze afbakening van de te beschermen belangen vormt een obstakel voor een integrale benadering. Dit wordt met dit wetsvoorstel doorbroken, zodat de instrumenten die in hoofdstuk 6 worden gegeven kunnen worden ingezet ter bescherming van alle watersysteembelangen. Dit maakt een integrale beoordeling mogelijk van de toelaatbaarheid van handelingen in watersystemen en dat is winst ten opzichte van de bestaande sectorale waterwetgeving.

Naast de algemene doelstellingen uit artikel 2.1 bevat hoofdstuk 6 tevens een aantal aanvullende belangenkaders voor specifieke situaties: zie de artikelen 6.7 en 6.18. In de artikelsgewijze toelichting wordt hier nader op ingegaan.

## 12. FINANCIËLE BEPALINGEN

### 12.1. Inleiding

In hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel staan de financiële bepalingen centraal. Met het hoofdstuk wordt tegemoetgekomen aan de breed gedeelde wens om de financiële bepalingen uit de verschillende waterstaatswetten beter op elkaar af te stemmen en, waar nodig, te moderniseren. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om een aantal gedateerde of overbodig geworden bepalingen uit de bestaande waterstaatswetten te schrappen.

Hoofdstuk 7 bestaat uit vier paragrafen. Paragraaf 1 bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot de heffingen die in het kader van het waterbeheer kunnen worden geheven. Het gaat daarbij in de eerste plaats om de thans in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet geregelde verontreinigingsheffing en grondwaterheffing. Verder voorziet paragraaf 1 in een algemene bevoegdheid voor het Rijk om leges te heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen van vergunningen en andere besluiten op grond van de wet. Paragraaf 2 bevat vervolgens een aantal nadere bepalingen met betrekking tot de verontreinigingsheffing voor wateren in beheer bij het Rijk. Paragraaf 3 ziet op nadeelcompensatie en schadevergoeding en bevat onder andere een algemene regeling voor de vergoeding van schade ten gevolge van rechtmatig overheidsoptreden. Tot besluit bevat de laatste paragraaf van het hoofdstuk, paragraaf 4, nog twee bepalingen betreffende subsidieverlening.

### 12.2. Heffingen

#### *a. bekostiging van het regionale waterbeheer*

Zoals uit het bovenstaande reeds blijkt, heeft hoofdstuk 7 voor een belangrijk deel betrekking op heffingen in het kader van het waterbeheer. In dat verband is het van belang om op te merken dat het beeld dat hoofdstuk 7 schetst van de mogelijke heffingen voor watersystemen, niet volledig is. Gewezen dient te worden op het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de modernisering en vereenvoudiging van de bestuurlijke structuur en de financieringsstructuur van waterschappen (Wet modernisering waterschapsbestel) (Kamerstukken II 2005/06, 30 601, nrs. 1–4), waarin onder meer uitvoering wordt gegeven aan het kabinetsstandpunt inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer (Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1). Dat wetsvoorstel voorziet in een tweetal nieuwe waterschapsbelastingen: de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing. Eerstgenoemde heffing strekt tot bekostiging van het regionale waterbeheer door de waterschappen, terwijl de zuiveringsheffing strekt tot bekostiging van het eveneens aan de waterschappen opgedragen zuiveringsbeheer (vgl. artikel 3.4 van het onderhavige wetsvoorstel). Beide waterschapsbelastingen zullen worden geregeld in de Waterschapswet en daar, omdat het belastingen van waterschappen betreft, in beginsel ook na de totstandkoming van de Waterwet geregeld blijven. Dat neemt niet weg dat de ontwikkelingen met betrekking tot de bekostiging van het regionale waterbeheer ook van belang zijn voor het onderhavige wetsvoorstel. Van belang is met name dat de voorgestelde invoering van een zuiveringsheffing consequenties heeft voor de thans in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geregelde verontreinigingsheffing. Voorgesteld wordt namelijk om die heffing voortaan nog slechts op directe lozingen op oppervlaktewateren betrekking te laten hebben, dit uiteraard in verband met het feit dat de kosten voor indirecte lozingen dan uit de



zuiveringsheffing zullen worden bekostigd. Dit is ook de reden waarom het aangehaalde wetsvoorstel mede voorziet in een wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

#### *b. verontreinigingsheffing*

In het onderhavige wetsvoorstel wordt met betrekking tot de verontreinigingsheffing aangesloten bij de hierboven geschetste ontwikkelingen inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer. Voor het overige is de regeling van de verontreinigingsheffing gebaseerd op de regeling in het huidige hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren; een regeling die nog niet zolang geleden is gemoderniseerd (Wet van 16 maart 2000, houdende vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren; Stb. 135).

Op grond van het wetsvoorstel is de waterbeheerder bevoegd een verontreinigingsheffing in te stellen. Doel van deze heffing is om uitdrukking te blijven geven aan het principe «de vervuiler betaalt», een uitgangspunt dat ook is opgenomen in de kaderrichtlijn water. In tegenstelling tot de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing, wordt de verontreinigingsheffing in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen, omdat deze heffing zowel door het Rijk als door de waterschappen kan worden opgelegd. Bovendien strekt de heffing als zodanig niet ter bekostiging van een bepaalde taak van de waterschappen. Opneming van de verontreinigingsheffing in de Waterschapswet ligt om die redenen dan ook niet voor de hand. Materieel zal de opbrengst van deze heffing echter geheel ten goede komen aan de bekostiging van de waterbeheertaken van de beheerder. Deze moet immers kosten maken ter regulering van lozingen op oppervlaktewateren en in voorkomend geval maatregelen moeten treffen om de nadelige effecten op het watersysteem te voorkomen of te compenseren. Door de opbrengst van de verontreinigingsheffing ter bekostiging van de waterbeheertaken aan te wenden blijft die opbrengst binnen het waterbeheer, waardoor lastenverhoging voorkomen wordt.

Van belang is voorts dat er een verschil is tussen de heffing van het Rijk en die van de regionale beheerders. Ten aanzien van heffingen door regionale beheerders voorziet de Waterschapswet in de bevoegdheid om bij verordening in de benodigde nadere regelgeving te voorzien. Voor het Rijk is dit anders; de essentiële bepalingen ter zake van heffingen door het Rijk dienen op grond van artikel 104 van de Grondwet in de formele wet zelf te worden opgenomen. In concreto gaat het daarbij om het belastbare feit, de heffingsgrondslag, de heffingsmaatstaf, de eenheid van de heffingsmaatstaf, het tarief en het heffingssubject. Voor het Rijk zijn in dat verband het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, de Algemene wet inzake rijksbelastingen, de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken, de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen van belang. De regionale beheerders kennen hun eigen regelingen, opgenomen in heffingsverordeningen, die doorgaans zijn gebaseerd op de door de Unie van Waterschappen vastgestelde «Modelverordening verontreinigingsheffing».

#### *c. grondwaterheffing*

Het wetsvoorstel verleent Provinciale Staten de bevoegdheid een heffing in te stellen wegens het onttrekken van grondwater, zulks ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten van het grondwaterbeleid. Eventuele door de waterschappen te financieren maatregelen in verband met het grondwaterbeheer worden door de waterschappen betaald uit de, op grond van de Waterschapswet in te stellen, water-

systeemheffing. De in het wetsvoorstel opgenomen regeling komt in hoge mate overeen met artikel 48 van de Grondwaterwet. De provincie is vrij om, zoals ook thans het geval is, het tarief van de heffing bij verordening vast te stellen.

#### *d. leges*

Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent die is gericht op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de met verlening van die dienst gemoeide kosten in rekening brengen via legesheffing. Bij vergunning of ontheffingverlening is sprake van zo'n dienst. Overheden heffen voor een groot scala aan diensten leges. Het bekendste voorbeeld is de bouwvergunning. Ook voor een aantal vergunningen met betrekking tot waterstaatswerken worden thans leges geheven. In het wetsvoorstel wordt, in aansluiting bij de integrale regeling van de watervergunning in hoofdstuk 6, voorzien in een algemene grondslag voor de heffing van leges ter zake van alle op aanvraag te nemen besluiten met betrekking tot het waterbeheer. Deze grondslag geldt evenwel alleen voor de heffing van leges door het Rijk. Voor de waterschappen en provincies is in de Waterschapswet en de Provinciewet reeds in algemene grondslagen ter zake voorzien (zie artikel 95, eerste lid, onderdeel c, Waterschapswet en artikel 223, eerste lid, onderdeel b, Provinciewet).

### **12.3. Nadeelcompensatie en schadevergoeding**

#### *a. nadeelcompensatie*

Een aantal waterstaatswetten, alsook waterschapskeuren kent een zelfstandige regeling voor de vergoeding van schade die het gevolg is van rechtmatig handelen van de overheid, in het leven geroepen om het schadeaspect «los te koppelen» van het eigenlijke rechtmatig totstandgekomen overheidsbesluit. In dit verband kan worden verwezen naar artikel 40 van de Wet op de waterhuishouding, artikel 9 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, artikel 78, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900 en artikel 41 van de Grondwaterwet. De bepalingen verschillen wel onderling. De belangrijkste verschillen doen zich voor met betrekking tot de reikwijdte van de regeling, de kring van degenen die een beroep kunnen doen op de regeling en de aard van de publiekrechtelijke handeling. In het voorliggende wetsvoorstel zijn de bestaande schadevergoedingsregelingen zoveel mogelijk gestroomlijnd tot één regeling voor schadevergoeding. Wie op grond van de voorgestelde bepaling om vergoeding van geleden schade verzoekt, vraagt van het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft een zogenoemd zuiver of zelfstandig schadebesluit. Met een dergelijk besluit wordt voorkomen dat de beoordeling van het schadeaspect de voortgang van een doelmatige taakvervulling van het bestuur belemmert, terwijl anderzijds beoogd wordt de schadevergoeding vooraf voldoende te verzekeren.

Van belang is dat de schade niet binnen het normaal maatschappelijk risico of binnen het normale ondernemersrisico mag vallen. Feitelijk komt alleen die schade voor vergoeding in aanmerking, die is aan te merken als onevenredig, veroorzaakt door een gedraging die niet geacht kan worden te vallen onder het normaal maatschappelijk risico van de benadeelde. Aan het beginsel dat een ieder zijn eigen schade draagt wordt ook in dit wetsvoorstel een belangrijk gewicht toegekend. Alleen schade die uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijke risico dat elke burger behoort te dragen, komt voor vergoeding in aanmerking. Overigens is het zeer wel denkbaar dat in een concreet geval overgegaan dient te worden tot vergoeding van 100 procent van het geleden nadeel.

In de praktijk zal – net als dat nu het geval is bij dit soort schades – veelal een onafhankelijke deskundige schadevergoedingscommissie worden gevraagd te adviseren over het verzoek om schadevergoeding. Een dergelijke commissie adviseert dan niet alleen over de causaliteit tussen het besluit of de gedraging en de vermeende schade, maar zal zich voorts buigen over de omvang van de schade en over de vraag of er in het concrete geval redenen bestaan om een gedeelte van het geleden nadeel voor eigen risico van verzoeker te laten. In het wetsvoorstel wordt echter geen verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om een dergelijke commissie van deskundigen in te stellen, zoals thans is geregeld in de Grondwaterwet. Het is aan het bevoegd gezag om zelf te bepalen op welke wijze hier invulling aan wordt gegeven.

Zoals ook in paragraaf 17.2 van deze memorie wordt opgemerkt naar aanleiding van de reacties op het voorontwerp, is het geenszins de bedoeling om het aantal gevallen waarin thans recht op volledige schadevergoeding bestaat, te beperken. De voorgestelde regeling gaat er vanuit dat schade, voor zover deze onevenredig zwaar op een benadeelde drukt, voor vergoeding in aanmerking komt. Wanneer een bepaalde schade in zijn geheel als onevenredig zwaar moet worden aangemerkt, zal dus – evenals thans het geval is – aanspraak op volledige schadevergoeding bestaan.

Bij vergoeding van schade is het zinvol om onderscheid te maken tussen gevallen waarin weliswaar sprake is van een beperking van het genot of gebruik van een onroerende zaak, maar waarbij de zaak zelf onaangetast blijft, en gevallen waarin de inbreuk op de zakelijke rechten bestaat in een aantasting van de zaak zelf. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat wanneer slechts het genot of gebruik van een onroerende zaak wordt beperkt, het beginsel van gelijkheid voor de openbare lasten vaak aanleiding zal zijn om geen volledige schadevergoeding toe te kennen, maar slechts een vergoeding voorzover de schade onevenredig zwaar op de benadeelde drukt. Het gaat hier bijvoorbeeld om peilbesluiten bedoeld in artikel 2.8 van het wetsvoorstel en in zijn algemeenheid om de verplichting om tijdelijke waterberging te gedogen op grond van artikel 5.19. Overigens kan ook tijdelijke waterberging onder omstandigheden leiden tot aantasting van de onroerende zaak zelf, indien daardoor structuurschade aan de grond wordt toegebracht. Waar het betreft publiekrechtelijke besluiten waardoor de onroerende zaak zelf wordt aangetast – bijvoorbeeld wanneer in de staat van die zaak verandering wordt gebracht door vergraving van gronden – ligt in beginsel volledige schadevergoeding in de rede. Het gaat hier bijvoorbeeld om het besluit tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk als bedoeld in artikel 5.17, dat een soortgelijke gedoogverplichting bevat als de artikelen 12 en 12a van de Waterstaatswet 1900. Overigens geldt ook dan dat indien sprake is van actieve of passieve risicoaanvaarding, de daardoor ontstane schade voor rekening van de getroffene blijft. Tevens geldt net als bij het stelsel van volledige schadevergoeding dat schade waarvan de vergoeding anderszins is verzekerd, niet voor dubbele vergoeding in aanmerking komt. Dit alles is overigens onder de artikelen 12 en 12a van de Waterstaatswet 1900 niet anders. De rechtspraak is dat, alvorens er een publiekrechtelijk besluit wordt genomen waardoor aantasting van een onroerende zaak rechtens mogelijk wordt, wordt getracht met de rechthebbenden tot minnelijke overeenstemming te komen. In dat geval gaat de schadevergoeding op in de betaalde vergoeding in het kader van een daartoe te sluiten overeenkomst. Dat kan bijvoorbeeld betreffen een overeenkomst tot vestiging van een erfdiensbaarheid of de verkoop van de betrokken grond. Toepassing van het stelsel van nadeelcompensatie staat hier niet aan in de weg en leidt ook op dat punt niet tot verandering in de bestaande rechtspraak.

Een noviteit in de voorgestelde regeling voor schadevergoeding betreft de begrenzing van de termijn waarbinnen een verzoek tot schadevergoeding moet worden ingediend. De huidige regelingen voor schadeverzoeken in de afzonderlijke beheerswetten kennen geen verjaringstermijn. Een gevolg hiervan is dat de beheerder nog vele jaren na het nemen van een besluit of het verrichten van een feitelijke handeling kan worden geconfronteerd met schadeclaims. Uit bestuurlijk oogpunt moet dit ongewenst worden geacht. De invoering van een «schadeverjaringstermijn» is enigszins vergelijkbaar met het wetsvoorstel voor de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (zie artikel 6.1, derde lid, van dat voorstel) alsook met de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999 (artikel 12). In het wetsvoorstel is opgenomen dat een aanvraag voor een tegemoetkoming in de schade moet worden ingediend binnen vijf jaren nadat de schade zich heeft geopenbaard dan wel nadat de benadeelde redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schadeveroorzakende gebeurtenis, en in ieder geval door verloop van twintig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt. De vijfjaarstermijn sluit aan bij het algemene in ons recht aanvaarde beginsel dat vorderingen niet oneindig zijn. De termijn van indiening biedt helderheid en rechtszekerheid voor de waterbeheerders en, in voorkomend geval, gedeputeerde staten van de afzonderlijke provincies. Een belangrijk verschil met de al bestaande hiervoor genoemde verjaringsregelingen is dat de vijfjaarstermijn wordt gekoppeld aan het moment waarop de schade zich openbaart en niet dus aan de schadeveroorzakende gebeurtenis zelf, die immers veel verder terug in de tijd kan teruggaan. In het waterbeheer is het vaak niet precies duidelijk wanneer de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft plaatsgevonden, temeer niet nu er in de sfeer van het water- en (het aanverwante) omgevingsbeheer verschillende cumulatieve oorzaken kunnen zijn die uiteindelijk tot de schade kunnen leiden. De schade kan zich als een sluipend proces voordoen.

#### *b. schadevergoeding in verband met onttrekking van grondwater*

De huidige Grondwaterwet bevat een aantal specifieke bepalingen met betrekking tot schadevergoeding. Artikel 35 van die wet verplicht de houder van een vergunning tot onttrekking van grondwater ertoe om schade aan onroerende zaken van derden zoveel mogelijk te ondervangen en voor het overige te vergoeden. Bovendien kan de eigenaar van een onroerende zaak van de vergunninghouder verlangen dat deze de onroerende zaak in eigendom overneemt, indien door de aard of omvang van de schade de eigendom van die zaak voor de eigenaar van te geringe betekenis is geworden. Overwogen is om deze specifieke regeling te laten vervallen, ten gunste van de algemene regeling van nadeelcompensatie. Bij nader inzien is daar evenwel van afgezien, omdat de huidige regeling uit de Grondwaterwet naar tevredenheid werkt en omdat niet goed valt in te zien wat in dit specifieke geval de meerwaarde van een zuiver schadebesluit van het betrokken bestuursorgaan zou zijn. Naar moet worden aangenomen, zou dit de feitelijke afhandeling van de schade alleen maar compliceren, terwijl bovendien de mogelijkheid om te verlangen dat de vergunninghouder de onroerende zaak in eigendom overneemt, in het kader van de nadeelcompensatieregeling waarin de het wetsvoorstel voorziet, ontbreekt.

#### **12.4. Subsidies**

Hoofdstuk 7 bevat een tweetal bepalingen betreffende subsidies. Allereerst voorziet het wetsvoorstel in een algemene grondslag voor de subsidiëring van activiteiten in het belang van het waterbeheer (zie artikel 7.16). Dit kunnen zowel activiteiten van waterbeheerders als activiteiten van derden zijn, zoals het verrichten van wetenschappelijk onderzoek met

betrekking tot watersystemen of het beheer daarvan. Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid tot subsidiëring van bepaalde kosten die verband houden met primaire waterkeringen, voorzover die waterkeringen in beheer zijn bij regionale beheerders (artikel 7.17). Deze mogelijkheid komt inhoudelijk overeen met de thans in artikel 12 van de Wet op de waterkering geregelde rijksbijdrage voor primaire waterkeringen.

## **13. HANDHAVING**

### **13.1. Inleiding**

Hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel geeft beheerders het instrumentarium voor de bestuursrechtelijke en deels ook de strafrechtelijke handhaving jegens burgers, instellingen en bedrijven, dan wel overheden die bij feitelijk of privaatrechtelijk handelen daarmee op gelijke voet staan. Het regelt de volgende onderwerpen:

- de verantwoordelijkheid van de beheerder voor de bestuursrechtelijke handhaving;
- de aanwijzing van toezichthouders;
- de bevoegdheid tot intrekking van de watervergunning;
- de toekenning van de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang aan de Minister van Verkeer en Waterstaat;
- de toepasselijkheid van de Nederlandse strafwet in de exclusieve economische zone alsmede
- enkele beperkingen voor handhavend optreden in die zone.

Het gaat bij dit alles hoofdzakelijk om handhaving van het bepaalde bij en krachtens de hoofdstukken 5 en 6, te weten de voorschriften ten behoeve van aanleg en onderhoud van waterstaatswerken door de beheerder respectievelijk het verbod om zonder vergunning bepaalde handelingen in het watersysteem of de daarbij behorende beschermingszone te verrichten, de overtreding van vergunningvoorschriften, de overtreding van algemene regels ten aanzien van zodanige handelingen alsmede de schending van een toegangsverbod.

Wat betreft handhaafbaarheid van de voorschriften zijn er geen wezenlijke veranderingen voor zover de genoemde hoofdstukken een herordening inhouden van basisvoorschriften die thans al van kracht zijn in het kader van de afzonderlijke waterwetten en waterschapskeuren. In hoofdstuk 6 is overigens op een aantal punten voorzien in een duidelijker afbakening tussen «watervoorschriften» enerzijds en voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens andere wetten anderzijds. Dit zal waar nodig worden aangevuld via de invoeringswet. De integratie van waterwetgeving draagt ook wat dit betreft bij aan een verhoging van de eenduidigheid en daarmee aan de handhaafbaarheid.

### **13.2. Bestuursrechtelijke handhaving**

Aangezien de handhaving voor het overgrote deel betrekking heeft op het bepaalde bij en krachtens de hoofdstukken 5 en 6, ligt een centrale rol van de beheerder bij de handhaving voor de hand. Toedeling van handavingsverantwoordelijkheid aan de beheerders sluit aan bij de huidige situatie. Bij Rijkswaterstaat en de waterschappen bestaat de nodige deskundigheid en is men al vertrouwd met de gewenste interne functiescheiding tussen vergunningverlening/regulering enerzijds en handhaving anderzijds. Het aanknopen bij de beheersfunctie levert ook een goede onderlinge afbakening van handavingsverantwoordelijkheden op. Voor die situaties waarin sprake is van samenloop van beheersbevoegdheden (bijvoorbeeld ten aanzien van regionale wateren die liggen

in uiterwaarden van rijksrivieren) kan voor eenduidige toedeling van de handhavingstaak worden aangeknoopt bij de voorzieningen die hoofdstuk 6 biedt ten aanzien van de bevoegdheid om te beslissen op vergunningaanvragen.

### **13.3. Coördinatie**

Eerder bleek al op diverse plaatsen dat de dynamiek van het water noopt tot samenwerking in het beheer. Dit betreft mede de handhaving. Ook dit is allerminst nieuw. Thans zijn er al overleggen binnen Rijkswaterstaat en in de waterschapswereld waarin mede de afstemming van handhavingsactiviteiten voor de natte waterstaatswetgeving aan de orde komt. De coördinerende bevoegdheden van hoofdstuk 3 kunnen waar nodig mede worden ingezet ten aanzien van de handhaving, binnen het raam van de algemene clausulering van die bevoegdheden. Op de interbestuurlijke verhoudingen is al ingegaan in paragraaf 8 van deze memorie. Ten aanzien van de relatie met de strafrechtelijke handhaving is van belang dat aan het overleg in de landelijke werkgroep water van het Openbaar Ministerie wordt deelgenomen door personen uit de kring van centrale en decentrale waterbeheerders.

De milieucomponent speelt in deze wet een belangrijke rol. In de afgelopen jaren is veel inspanning geleverd om de milieuhandhaving te verbeteren. Met name de afstemming en de samenwerking tussen de diverse op dat terrein actieve handhavingspartners speelt hierbij een voorname rol. Om die kwaliteitsaspecten beter te waarborgen is recent hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer gewijzigd. Het is de bedoeling dat in het wetsvoorstel voor de samenwerking bij de milieuhandhaving bij de desbetreffende bepalingen van de Wet milieubeheer dan wel de beoogde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zal worden aangesloten. In de invoeringswet zal hier het nodige voor worden opgenomen. Voor de concrete vormgeving is nog van belang dat het hoofdstuk handhaving van de Wet milieubeheer wijzigingen kan ondergaan als gevolg van de wetgeving inzake de omgevingsvergunning die in voorbereiding is (brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 23 september 2004, Kamerstukken II 2004/05, 29 383, nr. 18).

### **13.4. Handhavingsinstrumentarium**

De instrumenten voor bestuursrechtelijke handhaving zijn thans de bevoegdheden strekkend tot het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom alsmede het intrekken van de watervergunning. De twee eerstgenoemde bevoegdheden vloeien voor decentrale overheden voort uit de organieke wetten en de Algemene wet bestuursrecht. Aan de Minister van Verkeer en Waterstaat wordt de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang toegekend, waarmee diens overeenkomstige bevoegdheid in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet op de waterhuishouding en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt voortgezet. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is aan deze bevoegdheid tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom verbonden.

Het strafrecht is eveneens een belangrijk aspect van de handhaving. In het verleden werd het vaak nog gezien als een ultimum remedium, maar steeds meer wordt betoogd dat de bestuursrechtelijke en de strafrechtelijke handhaving complementair zijn. Tot nog toe worden de voorschriften van de Wet op de waterhuishouding en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken die vergelijkbaar zijn met die van hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel, strafrechtelijk gesanctioneerd in het kader van het algemene straf-



recht. Om de strafrechtelijke handhaving te verzekeren zal overtreding van de tot burgers en bedrijven gerichte voorschriften uit het wetsvoorstel als economisch delict worden aangemerkt. Dit sluit aan bij de huidige sanctionering van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging zeewater, alsmede bij de milieuwetgeving. Alle genoemde wettelijke regimes betreffen zowel handelingen van burgers (particulieren) als van bedrijven. De Wet op de economische delicten kent met name in de sfeer van opsporing en vervolging een uitgebreider pakket aan bevoegdheden dan het commune strafrecht en is daardoor geschikt voor toepassing jegens bedrijven. De Wet op de economische delicten kan echter ook zeer wel jegens particulieren worden toegepast, bijvoorbeeld door toepassing van de transactiebevoegdheid.

Bij de Staten-Generaal is thans, in het kader van de zogenaamde Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, een voorgesteld regime van bestuurlijke boeten ahangig (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1 e.v.). Dit levert een nieuw instrument voor bestuursrechtelijke sanctionering op. Indien een zodanig regime van kracht zal worden, zal worden bezien of dat instrument in het waterbeheer moet worden ingevoerd. Een andere mogelijkheid is de landelijke invoering van strafrechtelijke transactiebevoegdheid door bestuursorganen in het kader van de toepassing van de Wet op de economische delicten. Dit geschiedt overigens onder coördinatie en verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie. Hiermee is bij wijze van proef, mede voor het deel terrein van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, ervaring opgedaan in het kader van het Transactiebesluit milieudelicten. De waterschappen zijn reeds vertrouwd met een dergelijk instrument via het reeds lang bestaande artikel 85 van de Waterschapswet.

Mogelijk zal als alternatief hiervoor bij de handhaving van de wet ook gebruik kunnen worden gemaakt van het instrument buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten. Dat instrument wordt geregeld in de onlangs tot stand gekomen Wet OM-afdoening (Stb. 2006, 330). Doel is de vergroting van de mogelijkheden tot en doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Belangrijkste verschil met de transactie op grond van de Wet op de economische delicten is dat bestuursorganen een sanctie op een overtreding strafrechtelijk mogen afdoen door middel van een strafbeschikking, tenzij de verdachte verzet aantekent. In laatstgenoemd geval wordt de gewone strafrechtelijke procedure doorlopen. De gang van zaken is vergelijkbaar met de uit het verkeersrecht bekende Wet-Mulder.

Afhankelijk van de verdere ervaringen zal bij het voorbereiden van de invoeringswet worden bezien welke nieuwe sanctiemethoden in aanmerking komen als handhavingsinstrument voor de wet.

#### **14. RECHTSBESCHERMING**

Bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is uiteraard ook aandacht besteed aan een met voldoende waarborgen omklede rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de voorgestelde wet. Rechtsbescherming biedt burgers de mogelijkheid om tegen een besluit een voorziening te vragen die de overheid rechtens bindt. Het gaat dan om een toegankelijke procedure, waarin burgers die van oordeel zijn dat een besluit op onjuiste gronden is vastgesteld of dat de inhoud van een besluit gebreken vertoont, die bedenkingen of bezwaren kunnen uiten, en waarin het besluit naar aanleiding daarvan door het bestuur en uiteindelijk de rechter wordt heroverwogen en getoetst.

Er is gestreefd naar een uniforme regeling van de rechtsbescherming door aan te sluiten bij de algemene hoofdregeling zoals die is verankerd in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State. De Algemene wet bestuursrecht onderscheidt daarbij tussen een bestuurlijke voorprocedure en een daarop volgende rechterlijke voorziening. Uitgangspunt voor de bestuurlijke voorprocedure is dat belanghebbenden tegen een besluit bezwaar kunnen indienen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft. Deze bezwaarfase kan in bepaalde gevallen zijn vervangen door een aantal alternatieve voorprocedures. Dat kan zijn toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, onderwerping van het besluit aan goedkeuring van een hoger bestuursorgaan (of een combinatie hiervan), voorziening in de mogelijkheid van administratief beroep of instemming door het bestuursorgaan met een rechtstreeks beroep.

In dit wetsvoorstel wordt de mogelijkheid van administratief beroep, waar dat voor besluiten op grond van bij dit voorstel betrokken wetgeving nog bestond, niet langer gegeven, nu het als figuur van rechtsbescherming niet goed past binnen het algemene stelsel waarbij het wetsvoorstel aansluiting zoekt. Daarmee wordt een reeds bestaande ontwikkeling voortgezet. Bij de modernisering van de Waterschapswet in 1999 zijn de gevallen waarin administratief beroep open stond al teruggebracht. Voorts is bij de wijziging in 2000 van de Wet op de waterhuishouding het administratief beroep tegen een vergunningsbeschikking voor lozingen en onttrekkingen op grond van die wet vervallen en in lijn met de algemene regeling van de rechtsbescherming gebracht. In dit wetsvoorstel wordt een verdere stap gezet door administratief beroep niet te laten terugkeren voor besluiten op grond van deze wet. Deze keuze heeft gevolgen voor een aantal bepalingen van de Waterschapswet, waarin zal worden voorzien bij de invoeringswet.

Voor wat betreft de rechterlijke voorziening, gaat het wetsvoorstel uit van beroep in twee instanties. Na het doorlopen van een bestuurlijke voorprocedure kunnen belanghebbenden bij een besluit beroep instellen bij de rechtbank. Vervolgens kan op grond van de Wet op de Raad van State hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hiermee komt een einde aan de bestaande situatie dat voor bepaalde vergunningen – waarbij met name moet worden gedacht aan vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet verontreiniging zeewater – alleen beroep openstaat op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het wordt niet wenselijk geacht om deze afwijking ten opzichte van de algemene regeling uit de Algemene wet bestuursrecht in dit wetsvoorstel te continueren, omdat dit ertoe zou leiden dat de rechtsbescherming ter zake van watervergunningen met Wvo- of Wvz-aspecten zou verschillen van die ter zake van vergunningen zonder dergelijke aspecten. Bij één integrale watervergunning hoort immers ook één uniform stelsel van rechtsbescherming. Aansluiting bij de algemene regeling van de Algemene wet bestuursrecht ligt daarbij voor de hand.

Een bijzonder punt van aandacht is dat het beroep in twee instanties tegen watervergunningen met een Wvo- of Wvz-component niet mag leiden tot verbodkeuring van deskundigheid bij de rechterlijke macht. De behandeling van Wvo-en Wvz-zaken vergt, onder meer vanwege de samenhang met de Wet milieubeheer, specifieke deskundigheid. Thans is die deskundigheid gewaarborgd door het beroep in één instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Om recht te doen aan het uitgangspunt van beroep in twee instanties en tevens de benodigde deskundigheid te blijven waarborgen, is het kabinet voornemens het beroep in eerste instantie, waar het gaat om watervergunningen met bijzondere milieu-

aspecten, bij een beperkt aantal gespecialiseerde rechtbanken te concentreren. Dit stelt de betrokken rechtbanken in staat om de benodigde specialistische kennis op te bouwen en ook te onderhouden. Vanwege de samenhang met de Wet milieubeheer (en het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht) zal de uitwerking van het voornemen tot concentratie van de watermilieuzaken bij gespecialiseerde rechtbanken geschieden in samenspraak met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Voorts zal vanzelfsprekend ook de Raad voor de Rechtspraak om advies worden gevraagd.

Tot besluit zij nog opgemerkt dat in het wetsvoorstel twee uitzonderingen worden gemaakt op het uitgangspunt van aansluiting bij de algemene regeling van de rechtsbescherming uit de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State. De eerste uitzondering betreft de rechtsbescherming tegen besluiten inzake heffingen op grond van paragraaf 2 van hoofdstuk 7. Deze paragraaf is een belastingwet in de zin van de Algemene wet rijksbelastingen waarop een op grond van de belastingwetgeving eigen rechtsbescherming van toepassing is. De tweede uitzondering betreft de in hoofdstuk 5 geregelde projectprocedure voor waterstaatswerken. In de gevallen waarin die procedure van toepassing is, staat tegen het desbetreffende projectplan en de ter uitvoering van dat plan benodigde besluiten in eerste en enige instantie beroep open op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Op de overwegingen die daaraan ten grondslag liggen, wordt in de toelichting bij de projectprocedure nader ingegaan.

## **15. REGELGEVENDE BEVOEGDHEDEN**

### **15.1. Inleiding**

Bij het opstellen van dit wetsvoorstel is er, mede in het licht van het kabinetsbeleid om de hoeveelheid wet- en regelgeving terug te dringen, naar gestreefd om een slanke en bondige wet tot stand te brengen. Voor een deel kon dit streven reeds worden gerealiseerd door zoveel mogelijk te voorzien in algemene regelingen voor onderwerpen die thans in meerdere wetten op vergelijkbare wijze zijn geregeld. In dat verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de nieuwe uniforme regeling van de gedoogplichten in hoofdstuk 5. Hiermee kon echter niet worden volstaan. Om daadwerkelijk tot een slanke en bondige wet te komen was het tevens nodig om kritisch te kijken welke aspecten van het waterbeheer regeling op wetsniveau behoeven, en de wet tot deze essentialia te beperken. Dit heeft ertoe geleid dat het wetsvoorstel aanzienlijk minder omvangrijk en gedetailleerd is dan de bestaande wetten die het beoogt te vervangen. Ter illustratie kan de regeling van de verontreinigingsheffing in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel dienen (zie ook de artikelen 17 e.v. uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Een bijkomende overweging is geweest dat een wet een zekere mate van bestendigheid moet hebben en daarom bij voorkeur geen details moet regelen, die – bijvoorbeeld om gelijke tred te houden met de stand der techniek – naar hun aard vaker aanpassing zullen behoeven dan de hoofdlijnen van de wet.

### **15.2. Delegatie van regelgevende bevoegdheid**

In het wetsvoorstel is ernaar gestreefd om overal zoveel mogelijk een zelfde systematiek te hanteren, waar het gaat om delegatie van regelgevende bevoegdheden. Behoudens een aantal onderwerpen die naar hun aard niet voor delegatie in aanmerking komen (zie bijvoorbeeld de hierboven reeds genoemde gedoogplichten of de in de artikelen 7.13 en

7.14 opgenomen schadevergoedingsregeling in verband met onttrekkingen van grondwater), regelt het wetsvoorstel van veel onderwerpen slechts de hoofdlijnen en laat het de verdere uitwerking daarvan aan de gedelegeerde wetgever over. In een aantal gevallen is daarbij ook in de mogelijkheid van subdelegatie voorzien: zie bijvoorbeeld de artikelen 4.3, 4.6 en 4.8 met betrekking tot de voorbereiding van de waterplannen. Vanzelfsprekend dienen de belangrijkste elementen van die voorbereiding steeds op het niveau van algemene maatregel van bestuur te worden uitgewerkt, doch het is wenselijk om voor eventuele verdere details ook de mogelijkheid van nadere uitwerking bij ministeriële regeling open te stellen. In dat verband is ook van belang dat het nationale plan en het regionale plan, voor zover zij ruimtelijke aspecten bevatten, tevens structuurvisies in de zin van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening zullen zijn. Het is daarom van belang dat de voorbereiding van deze plannen aansluit bij deze nieuwe Wro, die op dit punt eveneens in subdelegatie voorziet.

Op een aantal plaatsen is er voor gekozen om geen subdelegatie mogelijk te maken. Het gaat dan bijvoorbeeld om de vaststelling van de verdringsreeksen voor rijkswateren in artikel 2.9 of de in artikel 7.5 geregelde bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van bepaalde heffingen. Voor deze onderwerpen zou, gelet op de aard van de materie, subdelegatie te ver voeren.

In hoofdstuk 6, dat de handelingen in watersystemen reguleert, is vrij algemeen in de mogelijkheid van subdelegatie voorzien, hoewel de hoofdlijnen vanzelfsprekend steeds op het niveau van algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld. De keuze om in hoofdstuk 6 op veel punten subdelegatie mogelijk te maken is ingegeven door twee overwegingen. De eerste overweging houdt verband met het in paragraaf 11 beschreven beleid om, waar mogelijk, vergunningen te vervangen door algemene regels. Om het aantal vergunningen effectief terug te dringen en te vervangen door algemene regels is het nodig om gericht te werk te kunnen gaan. De algemene regels moeten in beginsel hetzelfde maatwerk kunnen bieden als de voorheen aan de vergunning te verbinden (individuele) voorschriften. Het ligt dan ook voor de hand om het benodigde maatwerk door de Minister van Verkeer en Waterstaat te laten leveren, die datzelfde maatwerk thans door middel van vergunningverlening levert. In het verlengde daarvan moet het voor de Minister dan ook mogelijk zijn om specifieke handelingen waarvoor thans een vergunning zou worden geweigerd, in algemene regels te verbieden of – in het tegenovergestelde geval – handelingen waarvoor eigenlijk altijd, zonder verdere voorschriften of beperkingen, een vergunning wordt verleend, voortaan vrij te stellen van de vergunningplicht (vgl. artikel 6.4 jo. 6.5).

De tweede overweging ligt in zekere zin in het verlengde van de eerste overweging: waar ten aanzien van regionale wateren de regionale waterbeheerder, het waterschap, de bevoegdheid wordt gelaten om bij verordening regels te stellen met betrekking tot de watersystemen onder zijn beheer, voorziet het wetsvoorstel in een vergelijkbare bevoegdheid voor de Minister van Verkeer en Waterstaat als beheerder van de rijkswateren. Wederom speelt daarbij het argument van maatwerk. De behoefte om op maat regels te kunnen stellen zal het grootst zijn, waar het gaat om handelingen die tot nog toe vallen onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In beginsel moet het mogelijk zijn om, zoals ook in de keuren van waterschappen gebeurt, zelfs voor specifieke waterstaatswerken in de benodigde (beheers)regels te voorzien. Het instrument ministeriële regeling is voor dergelijke detailregelgeving het meest geschikt.

### **15.3. Verordenende bevoegdheden van andere overheden**

In lijn met het uitgangspunt «*decentraal wat kan, centraal wat moet*» dat aan hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel ten grondslag ligt, zijn in het wetsvoorstel de eigen verordenende bevoegdheden van andere overheden niet verder ingeperkt dan nodig. Dit blijkt het duidelijkst in hoofdstuk 6, waar maximale ruimte wordt geboden aan andere overheden om zelf in de benodigde regelgeving te voorzien. Alleen waar dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, zullen door het Rijk regels worden gesteld. Dit betekent dat, waar van rijkswege gestelde regels ontbreken, waterschappen en provincies bevoegd zijn om daarin zelf bij verordening te voorzien. Dat geldt zowel voor de vergunningplicht, bedoeld in artikel 6.3, als voor de bevoegdheid tot het stellen van regels, bedoeld in artikel 6.4. Voor de goede orde zij daarbij nog opgemerkt dat het enkele feit dat van rijkswege met betrekking tot een bepaald onderwerp regels zijn gesteld, niet zonder meer betekent dat de andere overheden in het geheel niet meer bevoegd zouden zijn om dienaangaande zelf nog (aanvullende) regels te stellen. In beginsel blijven – tenzij de van rijkswege gestelde regels uitputtend bedoeld zijn – de andere overheden bevoegd om regels te stellen, met dien verstande dat die regels niet in strijd mogen zijn met de van rijkswege gestelde regels. Bovendien kunnen de van rijkswege gestelde regels uitdrukkelijk ruimte bieden voor (nadere) regels door een andere overheid, bijvoorbeeld door alleen een drempel of een plafond vast te stellen. Ook kan aan andere overheden de bevoegdheid worden toegekend om af te wijken van de van rijkswege gestelde regels (zie artikel 6.4, derde lid).

Het wetsvoorstel kent ook een aantal uitzonderingen op de zelfstandige verordenende bevoegdheid van andere overheden. In dat verband moet met name worden gewezen op de gedoogplichten in hoofdstuk 5 en de nadeelcompensatieregeling in artikel 7.11. Beide regelingen zijn uitputtend bedoeld en vormen een gesloten stelsel. Ten aanzien van artikel 7.11 is nog overwogen om die bepaling alleen betrekking te laten hebben op schade die uit de toepassing van de Waterwet voortvloeit, doch dit zou bij de uitoefening van taken of bevoegdheden die zowel op de wet als op een verordening berusten, tot onduidelijkheid kunnen leiden in hoeverre door de benadeelde een beroep op artikel 7.11 kan worden gedaan. Om die reden is besloten artikel 7.11 betrekking te laten hebben op het waterbeheer in algemene zin en de toepasselijkheid van dat artikel niet tot deze wet te beperken.

Tot besluit moet nog één andere belangrijke uitzondering op de zelfstandige verordenende bevoegdheid worden genoemd. Hoewel de waterschappen bevoegd blijven om – behoudens de van rijkswege geldende vergunningplichten – zelf te bepalen, welke (overige) handelingen vergunningplichtig zijn, volgt uit artikel 6.9 dat de keuze om voor een bepaalde handeling een vergunning te eisen er automatisch toe leidt dat die handeling onder het regime van de watervergunning komt te vallen. Op deze wijze is verzekerd dat er voor handelingen in een watersysteem altijd slechts één vergunning vereist is: de watervergunning.

## **16. EFFECTEN VAN DIT WETSVORSTEL**

### **16.1. Effecten van het wetsvoorstel op natuur en milieu**

Er treden naar verwachting geen negatieve milieueffecten op als gevolg van dit wetsvoorstel. Integendeel, het wetsvoorstel is mede gericht op «de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen» en heeft ook betrekking op milieu en (natte) natuur

binnen het watersysteem. Deze doelstelling wordt verankerd in hoofdstuk 2 van het wetsvoorstel. Tevens zijn hiervoor de milieukwaliteitseisen van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer van kracht, die worden vastgesteld in overeenstemming met het stelsel van doelstellingen dat is opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water. De kaderrichtlijn water vergt dat alle nodige maatregelen, ook buiten het bestek van het operationeel waterbeheer, worden genomen om die doelstellingen te bereiken. De doelstellingen van de kaderrichtlijn water brengen ook uitdrukkelijk met zich mee dat de ecologische dimensie wordt meegenomen in het waterbeheer en knopen bovendien mede, voor specifieke waterafhankelijke natuurgebieden, aan bij de bescherming die vereist is door de Vogel- en Habitatrichtlijnen van de EU. Wat dit alles betreft wordt thans voortgebouwd op de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water.

Met het oog op het voorkomen van eventuele nadelige milieueffecten van de in het wetsvoorstel geregelde waterplannen is een extra waarborg gelegen in de zogenaamde milieu-effectrapportage voor plannen, die zal worden geregeld in de Wet milieubeheer<sup>1</sup>, ter uitvoering van de desbetreffende EG-richtlijn.<sup>2</sup> Bij de voorbereiding van de wijziging van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 die met name strekt tot aanwijzing van de plannen bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport moet worden opgesteld, wordt onder andere aanwijzing voorzien van de Nota waterhuishouding en het Provinciale plan voor de waterhuishouding, beide berustend op de Wet op de waterhuishouding<sup>3</sup>, voor zover deze plannen het kader vormen voor een m.e.r.(beoordelings)plichtige activiteit. Aangezien het nationale waterplan en de regionale waterplannen die worden geregeld in het wetsvoorstel voor de Waterwet in materieel opzicht in belangrijke mate overeenkomen met de genoemde plannen op basis van de Wet op de waterhuishouding, zullen die te zijn er tijd eveneens in aanmerking komen voor zodanige aanwijzing.

Andere belangrijke bepalingen van de Wet milieubeheer worden van overeenkomstige toepassing verklaard bij de regulering van handelingen in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel. De verbeterde doel- en uitvoeringsgerichtheid van het wetsvoorstel zorgt er voor dat er positieve gevolgen voor milieu en (natte) natuur zijn te verwachten. Het wetsvoorstel geeft naast het stelsel van normen een mix van instrumenten voor een zo effectief mogelijk waterbeheer.

## **16.2. Effecten van het wetsvoorstel voor bedrijven**

Het wetsvoorstel beoogt niet om het beschermingsniveau dat door de huidige wet- en regelgeving op het terrein van het waterbeheer wordt geboden ingrijpend te wijzigen. Uit het wetsvoorstel vloeien daarom geen nieuwe verplichtingen voor het bedrijfsleven voort. Wel beoogt het wetsvoorstel een kader te bieden voor de stroomlijning en vereenvoudiging van allerlei verplichtingen en (vergunning)procedures en voor de vermindering van administratieve lasten (zie daarover paragraaf 16.3). Dit kader zal verder moeten worden ingevuld door middel van nog tot stand te brengen uitvoeringsregelgeving. De naar verwachting gunstige effecten van het wetsvoorstel zullen daarom pas bij de totstandkoming van die regelgeving goed kunnen worden beoordeeld. Wel kan reeds in algemene zin worden gesteld dat het wetsvoorstel de voorwaarden schept voor slankere en, waar mogelijk, minder belastende uitvoeringsregelgeving en in die zin een positieve bijdrage levert aan het terugdringen van de uit de waterstaatswetgeving voortvloeiende lasten voor het bedrijfsleven.

In het kader van het beoordelen van mogelijke bedrijfseffecten is bij een aantal onderdelen van het wetsvoorstel specifiek stilgestaan. De in paragraaf 4.6 omschreven stroomlijning van vergunningprocedures op grond

<sup>1</sup> Zie de wet van 5 juli 2006 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197) (milieu-effectrapportage plannen), Stb. 336.

<sup>2</sup> Richtlijn nr. 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PbEG L 197).

<sup>3</sup> Zie het ontwerpbesluit, zoals gepubliceerd in de Staatscourant van 17 januari 2005, nr. 11.



van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (thans nog Wet milieubeheer), met daarbij onder meer de mogelijkheid voor bedrijven om de aanvraag voor een watervergunning en een omgevingsvergunning bij één loket in te dienen, zal zeker tot gunstige bedrijfs-effecten en een reductie van administratieve lasten leiden. Vooralsnog kunnen deze niet worden gekwantificeerd, daar de één-loketgedachte nog nadere uitwerking behoeft. Bij deze uitwerking wordt het bedrijfsleven overigens nadrukkelijk betrokken.

Paragraaf 3 van hoofdstuk 5 van dit wetsvoorstel bevat een regeling voor diverse gedoogplichten. Het betreft hier het door allerlei rechthebbenden, vaak grondeigenaren, moeten gedogen van handelingen die in het publiek belang noodzakelijk zijn. De in het wetsvoorstel opgenomen gedoogplichten komen in de plaats van de thans in de Waterstaatswet 1900, de Grondwaterwet, waterschapskeuren en provinciale verordeningen verspreid opgenomen bepalingen. Het betreft derhalve een voortzetting in gestroomlijnde vorm van huidige gedoogbepalingen. Ook de met de gedoogplichten samenhangende mogelijkheid tot vergoeding van eventuele schade blijft bestaan; het wetsvoorstel bevat daarvoor een algemene regeling ter zake van nadeelcompensatie. Daarom heeft het wetsvoorstel op dit punt geen bedrijfseffecten tot gevolg.

In hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel worden de thans in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet geregelde verontreinigingsheffing en grondwaterheffing gecontinueerd, waarbij, voor wat betreft de verontreinigingsheffing, inhoudelijk wordt aangesloten bij het – parallel aan dit wetsvoorstel – in voorbereiding zijnde wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met (onder meer) de bekostiging van het regionale waterbeheer (zie paragraaf 12.2). Het onderhavige wetsvoorstel voorziet op dat punt niet in nieuw beleid. Indien zich op het terrein van de bekostiging van het regionale waterbeheer nog verdere ontwikkelingen voordoen, zal het onderhavige wetsvoorstel dienovereenkomstig worden aangepast. Opgemerkt zij nog wel dat het onderhavige wetsvoorstel in samenhang met het hiervoor aangehaalde wetsvoorstel inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer op onderdelen tot verschuivingen binnen de diverse belastingen met betrekking tot het waterbeheer kan leiden. Zo voorziet het andere wetsvoorstel in de invoering van een watersysteemheffing door de waterschappen, die – gezien vanuit de kosten van het waterbeheer – complementair zal zijn aan de (nog slechts op directe lozingen betrekking hebbende) verontreinigingsheffing die in het onderhavige wetsvoorstel wordt gecontinueerd. De opbrengsten van laatstgenoemde heffing komen ten goede aan de algemene waterbeheertaak van het waterschap, hetgeen betekent dat de door het waterschap te heffen watersysteemheffing navent lager kan zijn. Uit de nieuwe watersysteemheffing zullen voortaan ook de grondwatertaken van de waterschappen worden bekostigd. De door de provincie geheven grondwaterheffing, die in dit wetsvoorstel wordt gecontinueerd, zal nog slechts strekken ter bekostiging van de resterende provinciale grondwatertaken. Voor een nadere uiteenzetting van de achtergronden van de invoering van de watersysteemheffing en de daarbij gemaakte keuzes, zij verwezen naar meergenoemd wetsvoorstel inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer.

Verder voorziet hoofdstuk 7 in een bevoegdheid voor het Rijk om leges te heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen tot het nemen van een besluit op grond van de Waterwet. Ook deze bevoegdheid is niet nieuw; er wordt slechts voorzien in een algemene legesbepaling ter vervanging van de thans in verschillende wetten opgenomen bijzondere bepalingen. Evenmin is met de invoering van deze algemene grondslag

voor het heffen van leges beoogd om verandering te brengen in de sinds 2001 bestaande situatie dat voor het in behandeling nemen van aanvragen tot afgifte van een Wvo-vergunning geen leges meer worden geheven. Wel kan in dit kader nog zijdelings worden gewezen op het voornemen om het aantal vergunningplichtige handelingen terug te dringen ten gunste van meer algemene regels, welk voornemen er vanzelfsprekend ook toe zal leiden dat in minder gevallen leges verschuldigd zullen zijn voor het in behandeling nemen van een vergunningaanvraag. Voorts zal bij de vaststelling van eventuele legesverplichtingen zoveel mogelijk rekening worden gehouden met de door VNO-NCW ter zake gemaakte opmerkingen.

In het voorliggende wetsvoorstel zijn de bestaande schadevergoedingsregelingen zoveel mogelijk gestroomlijnd tot één regeling voor schadevergoeding. Een uitzondering is gemaakt voor schadevergoeding in verband met het onttrekken van grondwater, aangezien de huidige regeling uit de Grondwaterwet naar tevredenheid werkt. Afwijken van de bestaande regeling zou bovendien nodeloos complicerend werken. Het wetsvoorstel heeft op dit punt dan ook geen bedrijfseffecten tot gevolg.

In de volgende paragraaf wordt nog nader op de administratieve lasten voor het bedrijfsleven ingegaan.

### 16.3. Administratieve lasten voor bedrijven

#### a. nulmetingen administratieve lasten

Administratieve lasten voor het bedrijfsleven zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit weten regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie. In de nulmeting administratieve lasten Verkeer en Waterstaat zijn de administratieve lasten voor het domein (natte) waterstaat (exclusief de Ontgrondingenwet) geschat op € 102 889 000 per jaar.<sup>1</sup> Het betreft hier de lasten die voortvloeien uit de uitvoering en naleving van de volgende wetten.

Nulmeting administratieve lasten VenW, natte waterstaat, 2004	Totaal (€/jr)
Wet beheer rijkswaterstaatswerken	3 915 400
Wet verontreiniging oppervlaktewateren	74 384 000
Wet verontreiniging zeewater	70 000
Grondwaterwet	24 483 900
Wet op de waterhuishouding	35 700
<b>Totale administratieve lasten voor 2004</b>	<b>102 889 000</b>

Uit de «Nulmeting administratieve lasten vanuit de waterschappen» blijkt dat de administratieve lasten die waterschappen op grond van hun autonome taken opleggen aan bedrijven € 5 958 600 per jaar bedragen.<sup>2</sup> Deze lasten worden volledig bepaald door informatieverplichtingen op grond van de keuren van de waterschappen, ter uitvoering van de Waterschapswet en de Wet op de waterhuishouding.

In totaal gaat het dus bij het domein (natte) waterstaat, inclusief lasten waterschappen, om € 108 847 600 per jaar aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven.

#### b. reductiemogelijkheden door dit wetsvoorstel

Administratieve lasten voor het bedrijfsleven vloeien met name voort uit hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel. In dat hoofdstuk is een aantal hande-

<sup>1</sup> Standaardkostenmodel SIRA Consulting, domein E = Waterstaat.

<sup>2</sup> Rapport SIRA Consulting, versie 1.0, 24 oktober 2003.

lingen in het watersysteem reeds op wetsniveau vergunningplichtig gesteld, terwijl voor andere handelingen de mogelijkheid bestaat om deze bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vergunningplichtig te maken. Daarbij geldt, zoals al opgemerkt in paragraaf 11.3: algemene regels waar het kan, vergunning waar het – bijvoorbeeld gelet op Europese richtlijnen – moet.

Dit wetsvoorstel heeft direct of indirect een reductie van administratieve lasten voor bedrijven tot gevolg. Deze lastenreductie is met name toe te schrijven aan:

- a. het creëren van de mogelijkheid om algemene regels te stellen voor het maken van minder omvangrijke infrastructurele werken in rijkswateren;
- b. het creëren van de mogelijkheid om voor de niet onder algemene regels vallende «zwaardere» gevallen één vergunningaanvraag bij één loket te laten indienen; één vergunningaanvraag voor één watervergunning voor verschillende handelingen die tegelijkertijd in het watersysteem plaatsvinden;
- c. het uitsluitend onder de werkingssfeer van de Wet milieubeheer laten vallen van de indirecte lozingen (via de riolering).

In het kader van de administratieve lasten is voorts stilgestaan bij de nieuwe uniforme regeling van de gedoogplichten in hoofdstuk 5. Voor de verplichtingen om bepaalde handelingen ten aanzien van watersystemen te gedogen geldt dat deze verplichtingen op zichzelf niet tot administratieve lasten leiden. Degene voor wie de gedoogplicht geldt, behoeft zelf geen handelingen te verrichten, doch moet (onder omstandigheden) slechts handelingen door anderen gedogen. Indien het een gedoogplicht betreft die bij beschikking wordt opgelegd (zie in dat verband paragraaf 10.4, onder b), staat tegen die beschikking uiteraard de mogelijkheid van bezwaar en beroep open, overeenkomstig hetgeen dienaangaande in de Algemene wet bestuursrecht is geregeld. In hoeverre daarvan gebruik zal worden gemaakt, zal van de uitvoeringspraktijk afhangen. De verwachting is overigens niet dat de in het wetsvoorstel opgenomen uniforme regeling van de gedoogplichten nu opeens tot allerlei bezwaren of beroepen zal leiden; de huidige praktijk ten aanzien van de thans nog in diverse afzonderlijke wetten en verordeningen geregelde gedoogplichten geeft daar geen enkele aanleiding toe. Ook de met de gedoogplichten samenhangende mogelijkheid tot vergoeding van eventuele schade (zie artikel 7.11) ondergaat geen inhoudelijke wijzigingen die tot nieuwe administratieve lasten zouden kunnen leiden.

Tot besluit zij met betrekking tot de nieuwe algemene grondslag voor subsidies in het kader van het waterbeheer (artikel 7.16) opgemerkt dat de administratieve lasten die samenhangen met de aanvraag van subsidies en de verantwoording ter zake van de besteding daarvan, steeds van de concrete subsidieregeling zullen afhangen. Uiteraard zal bij het opstellen van die regeling steeds worden gezocht naar een balans tussen de informatie die nodig is voor een adequate beoordeling van de te subsidiëren activiteiten enerzijds, en de administratieve lasten die dat voor betrokkenen met zich brengt anderzijds.

#### *c. meer algemene regels*

In de huidige waterwetgeving wordt al veelvuldig gebruik gemaakt van het instrument algemene regels ter regulering van handelingen in het watersysteem. Algemene regels vervangen voor een steeds groter deel de individuele vergunningplicht en leveren daarmee een aanzienlijke bijdrage aan de vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is reeds een groot

aantal algemene regels, met gehele of gedeeltelijke opheffing van de vergunningplicht, totstandgekomen voor het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Dit beleid zal onder de Waterwet worden voortgezet. Daarnaast werken het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op dit moment gezamenlijk aan de totstandkoming van op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer gebaseerde algemene regels. In deze geïntegreerde amvb's worden zowel de water- als de milieuaspecten opgenomen. Het voornemen is ook de zogenaamde kleine en kortdurende lozingen<sup>1</sup> in deze geïntegreerde amvb's op te nemen. Ook de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet en de waterschapskeuren bieden thans reeds de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt deze ontwikkeling verder te stimuleren.

Handelingen die onder de werkingssfeer van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vallen kunnen thans nog niet met algemene regels worden gereguleerd, maar er is in de praktijk wel behoefte aan een dergelijke reguleringsmogelijkheid. Het wetsvoorstel zal in deze behoefte voorzien. Op grond van het wetsvoorstel zal de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd worden om de vergunningplicht voor het uitvoeren van (minder omvangrijke) infrastructurele werken in een watersysteem te vervangen door algemene regels. Geschat wordt dat dit in circa 25% van de huidige vergunningplichtige gevallen mogelijk is.

Het gebruik van het instrument algemene regels kan overigens eveneens administratieve lasten tot gevolg hebben. Ingeval de algemene regels de vergunningplicht in zijn geheel vervangen kan het bevoegd gezag het noodzakelijk achten dat de (meer ingrijpende) handelingen in het watersysteem worden gemeld of geregistreerd, in verband met die handelingen metingen worden verricht en dat van de verkregen gegevens opgave wordt gedaan. Ter voorkoming van onevenredig hoge administratieve lasten voor de betrokken bedrijven voorziet het wetsvoorstel niet standaard in allerlei meldings- en registratieverplichtingen. Waar nodig (bijvoorbeeld met het oog op Europese richtlijnen) zal bij of krachtens algemene maatregel van bestuur op maat in dergelijke verplichtingen worden voorzien. In vergelijking met de huidige meldingsplicht op grond van bijvoorbeeld de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zal dit tot een vooralsnog niet te kwantificeren nadere vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven leiden. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat de noodzaak tot het laten doen van meldingen minder groot is voor handelingen met geringe effecten op het watersysteem. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of verordening zal worden aangegeven welke gevallen concreet moeten worden gemeld.

Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat, waar het gaat om de mogelijkheid om vaker gebruik te maken van algemene regels, het wetsvoorstel op zichzelf nog niet tot een reductie van de administratieve lasten leidt. Het biedt slechts de kaders waarbinnen ter vervanging van de vergunningplicht algemene regels tot stand gebracht kunnen worden. De daadwerkelijke reductie zal pas kunnen worden gerealiseerd wanneer de benodigde uitvoeringsregelgeving tot stand wordt gebracht. De effecten daarvan op de administratieve lasten zullen dan nader beschreven en kwantitatief onderbouwd worden. Vooruitlopend daarop wordt de administratieve-lastenverlichting voor het bedrijfsleven als gevolg van het onder algemene regels brengen van de minder omvangrijke infrastructurele werken in rijkswateren geschat op € 0,9 miljoen per jaar.

---

<sup>1</sup> Zoals genoemd in het CIW-rapport «Kleine en kortdurende lozingen Wvo», juni 2001.

#### *d. naar één watervergunning*

Elders in deze toelichting is reeds gewezen op de «winst» van dit wetsvoorstel in termen van stroomlijning en actualisering van de beheerinstrumenten, met name de integratie van het huidige reguleringsinstrumentarium tot één watervergunning indien een vergunning benodigd is. Deze integratie vertaalt zich ook in een vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Thans moet voor elke handeling in het watersysteem (voor zover niet vallend onder algemene regels) een afzonderlijke vergunningprocedure worden doorlopen. Dit betekent dat voor handelingen in een watersysteem per vergunningaanvraag voor een deel dezelfde gegevens aan de verschillende bevoegde gezagsinstanties moeten worden verstrekt, met alle administratieve lasten van dien. Zo is het zeer wel denkbaar dat een bedrijf voor één en dezelfde activiteit (bijvoorbeeld het uitvoeren van een bronnering, inclusief de daarbij behorende lozing op oppervlaktewater) thans toestemmingen nodig heeft op grond van de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarbij men zich in dat geval ook nog eens heeft te wenden tot twee waterstaatkundige gezagsinstanties, te weten de provincie en de waterbeheerder. Naast de informatie die bij de vergunningverlening moet worden verstrekt, hebben bedrijven ook te maken met gegevens die in het kader van de naleving van de verschillende watervergunningen aan de desbetreffende beheerders moeten overgelegd. Ook hierbij kan sprake zijn van deels dezelfde informatiestromen.

Het wetsvoorstel voorziet er in dat voor samenhangende handelingen in het watersysteem voortaan nog maar één vergunning benodigd is. Bevoegd gezag voor het regionale watersysteem is het waterschap en voor het hoofdwatersysteem de Minister van Verkeer en Waterstaat. Alleen voor een drietal categorieën (grote) grondwateronttrekkingen en -infiltraties blijven gedeputeerde staten bevoegd gezag. Bij samenloop van bevoegdheden wordt de beslissing op de aanvraag genomen door één bevoegde instantie zoals nader aangegeven bij hoofdstuk 6. Een dergelijke integratie van het reguleringsinstrumentarium zal – afhankelijk van de mate waarin sprake is van samenloop in procedures – leiden tot vermindering van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Integratie van het instrumentarium heeft ook in het kader van de naleving een lastenreductie tot gevolg. De vermindering aan administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van integratie van het reguleringsinstrumentarium wordt qua ordegrootte geschat op € 5,4 miljoen per jaar.

In paragraaf 4.6 is uitgebreid stilgestaan bij de afbakening van de watervergunning met de omgevingsvergunning. Uitgangspunt hierbij is dat invulling wordt gegeven aan de zogenaamde één-loketgedachte in het kader van de invoering van de water- en de omgevingsvergunning. Verkend wordt op welke wijze de één-loketgedachte kan worden geconcretiseerd met maximering van de administratieve-lastenreductie.

#### *e. regulering indirecte lozingen op grond van de Wet milieubeheer*

Het laten vervallen van de Wvo-vergunningplicht voor lozingen op de riolering heeft aanzienlijke gevolgen voor de omvang van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. In totaal gaat het om circa 5 500 bedrijven die thans vergunningplichtig zijn op grond van zowel de Wet verontreiniging oppervlaktewateren als de Wet milieubeheer en in de toekomst alleen op grond van de Wet milieubeheer. Gegevens die in het kader van de vergunningverlening en de naleving van vergunningen (deels) dubbel aan het bevoegd gezag moeten worden verstrekt, hoeven in het geval de indirecte lozingen uitsluitend onder het regime van de Wet

milieubeheer vallen slechts bij één bestuursorgaan te worden ingediend. Dit levert een reductie aan administratieve lasten voor bedrijven op van naar schatting € 3 miljoen per jaar.

*f. totale administratieve-lastenreductie bedrijfsleven*

De totale reductie aan administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van de inwerkingtreding van de Waterwet bedraagt naar schatting € 9,2 miljoen per jaar, oftewel 8,5% ten opzichte van de nulmetingen.

#### **16.4. Administratieve lasten voor burgers**

Administratieve lasten voor de burger zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen die voortvloeien uit regelgeving van de overheid. Het gaat hierbij zowel om het nakomen van verplichtingen als het uitoefenen van rechten. Voor de administratieve lasten voor burgers heeft geen nulmeting plaatsgevonden. Ter vervanging van de nulmeting wordt geschat hoeveel tijd en geld er nodig is voor het voldoen aan administratieve verplichtingen. Burgers zullen in het kader van dit wetsvoorstel slechts zelden aanvragen voor een vergunning indienen. «Burgergerelateerde» handelingen in het watersysteem zullen meestal onder algemene regels vallen. In dit verband kan onder meer worden gewezen op het ontwerpbesluit houdende regels met betrekking tot lozing van afvalwater uit particuliere huishoudens (Besluit lozing afvalwater huishoudens), dat regels stelt aan het lozen van huishoudelijk afvalwater en hemelwater vanuit particuliere huishoudens. In de toelichting bij dat ontwerpbesluit is reeds ingegaan op de gevolgen van het besluit voor de administratieve lasten voor burgers. Overigens zullen burgers in een beperkt aantal gevallen een keurontheffing of Wbr-vergunning aanvragen. De administratieve lasten die daarmee gemoeid zijn, zullen zeer beperkt zijn.

Noemenswaardig zijn wel de administratieve lasten voor burgers die voortvloeien uit het opstellen en indienen van zienswijzen tegen vergunningen die zijn aangevraagd door bedrijven. Kosten van beroepsprocedures vallen buiten de definitie van administratieve lasten. De voorgenomen integratie van het reguleringsinstrumentarium (één watervergunning voor verschillende handelingen die tegelijkertijd in het watersysteem plaatsvinden) zal naar verwachting tot een beperkte lastenverlichting voor insprekende burgers leiden. De tijdsbesparing voor Nederlandse burgers als gevolg van deze integratie bedraagt naar schatting 200 uur per jaar. De kostenbesparing («*out-of-pocket money*») bedraagt minder dan € 500 per jaar.

#### **16.5. Eenmalige administratieve lasten**

Als gevolg van het in werking treden van de Waterwet ontstaan initiële administratieve lasten doordat bedrijven kennis moeten nemen van de nieuwe wetgeving en de daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat tracht deze eenmalige lasten te beperken door onder meer een ICT-systeem te ontwikkelen, HAVIK<sup>1</sup> geheten, dat gericht is op de digitale ondersteuning van het proces van vergunningverlening en handhaving. Beoogde gebruikers worden nadrukkelijk betrokken bij het ontwikkelen en testen van het systeem. Het eerste deel van deze internetapplicatie wordt naar verwachting in oktober 2006 opgeleverd, waarna is voorzien in een geleidelijk verdere uitbouw van het systeem. Daarnaast kunnen bedrijven voor hun informatievoorziening gebruik maken van de internetsite [www.waterwet.nl](http://www.waterwet.nl) en kan desgewenst een beroep worden gedaan op de Helpdesk Water, die op 1 januari 2006 van start is gegaan. Deze combinatie van instrumenten heeft een sterk

---

<sup>1</sup> HAVIK: HAndhaving, Vergunningverlening, Internet en Klantcontact.



remmend effect op de hoogte van de initiële administratieve lasten voor bedrijven.

De eenmalige administratieve lasten voor burgers zullen verwaarloosbaar klein zijn, daar burgers zich slechts incidenteel in de Waterwet zullen verdiepen, bijvoorbeeld wanneer zij in een concreet geval gebruik maken van de hen toegekende mogelijkheden tot het kenbaar maken van zienswijzen in het kader van lopende vergunningprocedures.

#### **16.6. Financiële gevolgen wetsvoorstel voor overheden**

De Financiële-verhoudingswet vereist dat aangegeven wordt, of het wetsvoorstel wijziging aanbrengt in de taakuitvoering van provincies of gemeenten en dat de financiering daarvan moet worden bezien. Voor het onderhavige wetsvoorstel geldt dat het niet tot wezenlijke veranderingen leidt in de taken en bevoegdheden van provincies en gemeenten op het gebied van het waterbeheer. De provincie is en blijft kaderstellend en beleidsvormend op het gebied van water op regionaal niveau, maar is geen waterbeheerder op grond van de wet. Er komen geen nieuwe planfiguren of instrumenten bij. Wel doet zich enige verschuiving voor ten aanzien van vergunningverlening en handhaving. Hier wordt later op ingegaan.

Gemeenten hebben taken in het waterbeheer, maar zijn geen waterbeheerder op grond van dit wetsvoorstel. Bedoelde taken van gemeenten zijn vooral gebaseerd op de Wet milieubeheer en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De gemeenten zullen wel een nieuwe zorgplicht toebedeeld krijgen op het gebied van hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied. Vooralsnog zullen deze zorgplichten echter in een separaat wetsvoorstel worden geregeld, het wetsvoorstel Wet gemeentelijke watertaken, en pas in een later stadium ook in de Waterwet worden veranderd.

Ook de waterschappen krijgen er in het onderhavige wetsvoorstel geen nieuwe taken bij. Wel wordt de taakuitoefening gebaseerd op het beheer van watersystemen. In de Waterschapswet wordt nu nog gesproken over de zorg voor de waterhuishouding. Hier wordt tot nog toe niet het grondwaterbeheer onder verstaan. In het licht van de integrale benadering van het waterbeheer is het evenwel wenselijk om er in te voorzien dat ook het grondwaterbeheer deel uitmaakt van de taken van waterschappen. Parallel aan het onderhavige wetsvoorstel is mede daartoe thans bij de Tweede Kamer een wijziging van de Waterschapswet aanhangig. In dat wetsvoorstel wordt vastgelegd dat de taken van waterschappen met name de zorg voor het watersysteem betreffen. Voorts wordt daarbij voorzien in een watersysteemheffing, ter bekostiging van alle taken die het integrale watersysteembeheer voor de waterschappen met zich brengt. Hiermee wordt ook de vergunningverlening door waterschappen voor grondwateronttrekkingen, waarin het onderhavige wetsvoorstel voorziet, een reglementaire taak in de zin van de Waterschapswet (artikel 98) en is ook voor het onderhavige wetsvoorstel in adequate financiering voorzien. Het gaat hier overigens om onttrekkingen die relatief eenvoudig zijn en waar dus weinig kosten mee gemoeid zijn. Ook de dienovereenkomstige lastenreductie voor de provincies (die tot nog toe vergunningverlener zijn) is dus beperkt.

Op het gebied van vergunningverlening en handhaving verandert de taak van het waterschap ten aanzien van lozingen op de riolering. Het waterschap zal geen bevoegd gezag meer zijn voor indirecte lozingen (bepaalde categorieën zijn nu vergunningplichtig op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren), maar voor die lozingen wel een adviesrecht

krijgen. In dat verband is van belang dat de kosten van die taak uit de nieuwe zuiveringsheffing betaald zullen worden (zie daarover ook paragraaf 12.2), die voor indirecte lozingen in de plaats komt van de thans zowel met betrekking tot directe als indirecte lozingen verschuldigde verontreinigingsheffing. Hoewel op dit moment niet exact is te voorspellen wat de nieuwe adviestaak voor de bestuurlijke lasten zal betekenen, mag verwacht worden dat het om relatief kleine effecten zal gaan. In ieder geval wordt verwacht dat de lasten voor het waterschap ten gevolge van minder administratieve handelingen enigszins verlaagd worden.

De bevoegdheden van de waterbeheerder met betrekking tot indirecte lozingen gaan over naar de provincies en gemeenten. Evenmin als bij de waterschappen een significante lastenverlichting wordt verwacht, zal het voor gemeenten en provincies materieel niet gaan om een significante taakverzwaring.

Geconcludeerd wordt dat het wetsvoorstel geen significante financiële gevolgen heeft voor provincies, gemeenten en waterschappen en dat aanvullende financiering niet in de rede ligt. Wel dient hierbij voor de volledigheid te worden opgemerkt dat de voorgenomen introductie van een «omgevingsloket» voor zowel de watervergunning als de omgevingsvergunning voor de overheden waar dit loket zal worden ondergebracht, tot een lastenverzwaring kan leiden. Dit is evenwel geen rechtstreeks gevolg van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de verdere uitvoering van het voornemen tot instelling van het omgevingsloket zal nader op de financiële consequenties van dat voornemen worden ingegaan.

Op de extra kosten voor het Rijk in verband met de leggerplicht is al ingegaan in onderdeel 10.2. De omvang van deze kosten zal door Rijkswaterstaat nader verkend worden. Zonodig kan in de invoeringswet worden voorzien in een geleidelijk overgangsregime.

## **17. VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL**

### **17.1. Programma Beter Geregeld**

In het voorjaar van 2004 is het ministerie van Verkeer en Waterstaat gestart met het programma Beter Geregeld. Met dit programma wordt uitvoering gegeven aan de kabinetsdoelstelling «minder en anders regelen». Het kabinet heeft deze doelstelling uitgewerkt in de programma's Andere Overheid en Bruikbare Rechtsorde. De visie die daarin is neergelegd op de gewenste rol en taak van de overheid in relatie tot burgers, bedrijven en instituties is voor het ministerie van Verkeer en Waterstaat onder meer geconcretiseerd in een elf punten tellende sturingsvisie Beter Geregeld.

In het kader van het programma Beter Geregeld worden alle wetgevingsdomeinen van Verkeer en Waterstaat doorgelicht en getoetst aan deze sturingsvisie. De sturingsvisie grijpt aan op vier niveaus en wel het niveau van beleid, van sturingsinstrumenten, van regelgeving en van uitvoering en toezicht. In de eerste fase van het programma Beter Geregeld is onder meer de regelgeving van het waterdomein doorgelicht. Dit traject is begeleid door een onafhankelijke commissie onder leiding van mevrouw W. Sorgdrager. Dit heeft geleid tot een lijst van elf acties voor verbetering van de waterwetgeving. De resultaten van deze eerste fase zijn gemeld aan de Tweede Kamer op 22 juni 2005 (Kamerstukken II 2004/05, 29 515 nr. 86).

Tegelijk met het uitvoeren van de doorlichting van het domein water, is de integratie van de waterwetgeving vorm gegeven. Omdat beide sporen gelijktijdig liepen, is zoveel mogelijk gebruik gemaakt van onderlinge synergie. Zo bestaat het actieprogramma voor het domein water voor het merendeel uit acties die nader zijn uitgewerkt in het traject van het wetsvoorstel Waterwet. De belangrijkste acties zijn de volgende:

- Het intrekken van een achttal oude wetten en het integreren van de overige waterwetten tot een tweetal wetten, de Waterwet voor het waterbeheer en de Waterschapswet als organieke wet voor de waterschappen. Hiermee wordt het totale aantal waterwetten teruggebracht van achttien naar twee.
- Het vergroten van de uitvoering- en resultaatgerichtheid van de waterwetgeving. Dit heeft in het wetsvoorstel Waterwet geleid tot een verbeterde doorwerking van (inter)nationaal beleid naar de uitvoeringspraktijk en een zo helder mogelijk vastleggen van doelstellingen, normen, taken en bevoegdheden.
- Een verbeterde doorwerking van water in de ruimtelijke ordening. Gekozen is om in de Waterwet de waterplannen van Rijk en provincie tevens structuurvisies te laten zijn op basis van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening.
- Het creëren van één loket voor vergunningen. In de Waterwet is hiervoor de basis gelegd door alle vergunningstelsels op het gebied van het waterbeheer te integreren tot één vergunningstelsel. Hiermee wordt voor alle handelingen in het watersysteem één watervergunning verleend door één bevoegd gezag. Ten aanzien van afstemming met andere vergunningstelsels (zoals de omgevingsvergunning) is gekozen om in de uitvoering één loket te realiseren. Dit wordt in het kader van de invoering van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht nader uitgewerkt. Dit laatste gebeurt in nauwe samenwerking tussen alle betrokken overheden en het bedrijfsleven.
- Het zoveel mogelijk verwerken van de inzichten uit de doorlichting van het waterdomein in het wetsvoorstel Waterwet en deze vervolgens nogmaals expliciet laten toetsen aan de sturingsvisie door een interdepartementale commissie Beter Geregeld vóór verzending van het wetsvoorstel naar de ministerraad. Dit is inmiddels uitgevoerd.

## **17.2. Consultatie van betrokken overheden en organisaties**

Het wetsvoorstel is voorbereid door een projectorganisatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, in nauwe samenwerking met andere betrokken departementen en medeoverheden (provincies, gemeenten en waterschappen). Ook hebben in de eerste voorbereidingsfase klankbordgesprekken plaatsgevonden met diverse maatschappelijke organisaties. De bestuurlijke discussiepunten zijn besproken in het Landelijke Bestuurlijk Overleg Water. In de zomer van 2005 is een voorontwerp gepubliceerd en voor advies en commentaar toegezonden aan diverse instanties, waaronder het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en het Overlegorgaan Water en Noordzee. In dit overlegorgaan zijn de maatschappelijke organisaties vertegenwoordigd die direct betrokken zijn bij het waterbeheer.

Tevens is advies gevraagd aan de Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW), die een belangrijke klankbordfunctie heeft vervuld bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, in het verlengde van het CAW-advies uit 2002 dat de aanleiding vormde voor de start van het project integratie van waterwetgeving (zie paragraaf 2.1 van deze memorie). Het omvangrijke advies van de CAW over het voorontwerp is op hoofdlijnen instemmend. De CAW maakt wel een aantal kritische opmerkingen. Hieronder wordt aangegeven op welke wijze rekening is gehouden met de belangrijkste onderdelen van commentaar. Overigens is

ook aan de overige opmerkingen de nodige aandacht besteed en hebben die veelal mede geleid tot aanpassingen van wettekst of toelichting.

De eerste opmerking van de CAW betreft de indirecte lozingen; dit onderwerp komt hierna nader aan de orde. De CAW betreurt voorts dat de Waterwet geen helderheid verschaft over de verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van het stedelijk grondwater. Als reactie daarop kan worden vermeld dat in paragraaf 6.7 van deze memorie is geschetst dat deze materie weliswaar primair aan de orde komt in een afzonderlijk wetsvoorstel betreffende gemeentelijke watertaken, vanwege het spoedeisend karakter daarvan, maar dat de regeling van die taken na de parlementaire behandeling van het afzonderlijke wetsvoorstel zal worden overgenomen in de Waterwet.

Vervolgens toont de CAW zich tegenstander van vergunningverlening op provinciaal niveau voor bepaalde grotere grondwateronttrekkingen en adviseert zij ten aanzien van de grondwaterheffing om de heffingbevoegdheid niet bij het provinciaal bestuur, maar bij de beheerder te leggen. Op basis van het voorontwerp ging de CAW ervan uit dat de beheerder steeds een waterschap zou zijn. Wat dit betreft is van belang dat, zoals thans in onderdeel 6.5. van deze memorie wordt uiteengezet, de toedeling van het grondwaterbeheer aan waterschappen naar verwachting vooralsnog beperkt zal blijven tot grondwaterkwantiteitsbeheer. Dit impliceert dat provinciale besturen nog wel voor wat betreft kwaliteitsaspecten grondwater zullen blijven beheren. De heffingbevoegdheid blijft dan dus binnen de kring van de beheerders.

Anders dan de CAW bepleit is in artikel 2.1 geen uitdrukkelijke algemene onderlinge rangorde van de doelstellingen geregeld. Zoals blijkt uit onderdeel 5.2 van de memorie van toelichting is er voldoende speelruimte voor de beheerder om in afzonderlijke gevallen dié norm (die uitwerking geeft aan een doelstelling) die in het concrete geval het zwaarste is, ook daadwerkelijk het zwaarst te laten wegen. Hierbij kunnen oplossingen gevonden worden die geen onaanvaardbare inbreuk op andere doelstellingen met zich brengen.

Op basis van het voorontwerp is voorts een vijftiental schriftelijke reacties ontvangen. Deze hebben op diverse plaatsen geleid tot aanpassing van de wetsteksten en de memorie van toelichting. De belangrijkste punten uit deze reacties worden hierna kort aangeduid. In algemene zin bestaat er veel steun voor de voorgestelde integratie van de waterwetgeving en is er ook waardering voor de wijze waarop men bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is betrokken. Op een aantal punten is ook kritiek geleverd op het voorontwerp. Deze zullen per thema worden behandeld.

Het Interprovinciaal Overleg is van mening dat het bestuurlijk toezicht door provincie op waterschap niet geclausuleerd moet worden en dat het Rijk niet rechtstreeks aanwijzingen moet kunnen geven aan waterschappen. Dit laatste zou via de provincie moeten lopen. De Unie van Waterschappen pleit voor kaderstelling vooraf en verantwoording achteraf en minder sturing door provincie en Rijk. Naar aanleiding hiervan kan worden opgemerkt dat het wetsvoorstel al zoveel mogelijk uitgaat van kaderstelling vooraf en verantwoording achteraf. Omdat het waterbeheer in medebewind wordt uitgevoerd is een zekere mate van sturing en toezicht echter noodzakelijk. Wel is daarbij zoveel mogelijk aangesloten bij de uitgangspunten van de Code Interbestuurlijke Verhoudingen. De reacties hebben wel geleid tot enige bijstelling van de condities waaronder provincie en Rijk kunnen (bij)sturen. De mogelijkheid om direct te kunnen interveniëren van Rijk naar waterschap wordt echter niet losgelaten, omdat bovenregionale belangen of internationale verplichtingen dit soms

noodzakelijk kunnen maken. Overigens zullen de bepalingen ter zake zo nodig worden aangepast naar aanleiding van het kabinetsstandpunt over het rapport van de Commissie Alders.

Diverse partijen wijzen erop dat de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater nog onvoldoende helder zijn. Zo is het niet duidelijk wat precies de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van burger, gemeente, waterschap en provincie zijn als het gaat om hemelwater en – vooral – grondwater in het stedelijke gebied. Genoemde zorgplichten zullen vooralsnog worden geregeld in het separate wetsvoorstel betreffende de gemeentelijke watertaken (zie paragraaf 4.7). In het voorontwerp van de Waterwet waren aanvankelijk eveneens bepalingen betreffende de gemeentelijke watertaken opgenomen, doch vanwege de reacties op het voorontwerp en het ambtelijke concept voor de Wet gemeentelijke watertaken is ervoor gekozen om de gemeentelijke watertaken pas in een later stadium, wanneer die taken verder zijn uitgekristalliseerd, in het onderhavige wetsvoorstel te integreren. Voor het wetsvoorstel betekent dit ook dat de aanvankelijk voorgestelde verbreding van het waterakkoord met gemeenten als partij thans vooralsnog niet zal worden doorgevoerd. Ook worden thans nog geen bepalingen opgenomen ten aanzien van samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Ook die samenwerking zal in eerste instantie zijn beslag krijgen in de Wet gemeentelijke watertaken. Overigens heeft het waterakkoord wel weer een duidelijke plaats gekregen in dit wetsvoorstel. De aanvankelijk voorgestelde regeling werd door veel partijen als te summier ervaren.

Een groot deel van de insprekers is voorts van mening dat de huidige goedkeuring van het waterbeheerplan van het waterschap door de provincie behouden moet blijven. Als reden wordt vooral gegeven dat het plan van een functionele democratie, het waterschap in dit geval, moet worden ingebed in de algemene democratie. VNO-NCW voegt hier aan toe dat de goedkeuring van het plan ook een belangrijke rol vervult in het kader van het toezicht van de provincie op het waterschap. Bij nader inzien is dan ook besloten om de provinciale goedkeuring van het waterbeheerplan niet te schrappen. Een andere opmerking over het planstelsel behelst de status van de structuurvisie. Het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zijn van mening dat een waterplan alleen structuurvisie kan zijn voorzover het gaat om ruimtelijke aspecten van het waterbeleid. Deze reactie wordt onderschreven en is verwerkt in de wetstekst en memorie.

Ten aanzien van vergunningverlening en handhaving is de Unie van Waterschappen van mening dat indirecte lozingen (op de riolering) niet over moeten gaan naar de Wet milieubeheer en/of het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Zij wordt hierin gesteund door de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving. Als argumenten worden gebruikt dat de verantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer op deze wijze niet kan worden waargemaakt (behalen doelstellingen kaderrichtlijn water en bescherming rioolwaterzuiveringsinstallaties). Aan de andere kant wil een deel van het bedrijfsleven juist integratie van de watervergunning en de omgevingsvergunning.

Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat wordt gewerkt aan de vereenvoudiging van wetgeving en de vermindering van vergunningstelsels. Dit heeft geleid tot het besluit om te komen tot één omgevingsvergunning en één watervergunning. Hierbij is uitgegaan van het rijksbeleid om onderscheid te maken tussen waterketen en watersysteem. De omgevingsvergunning leidt tot integratie van vergunningen op het terrein van bouwen, ruimte, natuur en milieu, waar-

onder de waterketen (en dus ook de indirecte lozingen), de watervergunning leidt tot integratie van de vergunningen op het gebied van handelingen in het watersysteem. Daar waar samenloop is, namelijk bij een activiteit of handeling waarbij zowel een omgevingsvergunning als een watervergunning nodig is, zal dat voor de aanvrager niet merkbaar zijn, aangezien er wordt voor gekozen om de watervergunning in het zogenaamde omgevingsloket onder te brengen. Dit betekent dat achter de schermen de coördinatie goed wordt geregeld. Gekozen is voor het bestaan van een zelfstandige watervergunning, omdat het beoordelen van de effecten van handelingen op het watersysteem één van de kerntaken van de waterbeheerder is. Deze beoordeling vergt, mede in het licht van internationale verplichtingen zoals de kaderrichtlijn water, kennis en expertise op het gebied van lozingen en andere handelingen in relatie tot het watersysteem. Deze kennis en expertise is niet aanwezig bij andere overheden dan de waterbeheerders noch is het de bedoeling deze te versnipperen maar juist te concentreren bij de waterbeheerders. Omdat er bij de indirecte lozingen wel een relatie is met de bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit en de goede werking van de rioolzuiveringsinstallaties, is er voor gekozen in de Wet milieubeheer en/of het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regels op te nemen die de waterbeheerder voldoende invloed geven zowel ten aanzien van de vergunningverlening als de handhaving. Eén en ander is nader uiteengezet in paragraaf 4.6 van de memorie.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Overlegorgaan Water en Noordzee zijn van mening dat de projectprocedure voor waterschappen de gemeentelijke bevoegdheid in de ruimtelijke ordening niet opzij mag zetten. Met het oog hierop is de in het wetsvoorstel opgenomen coördinatieregeling voor projecten van waterschappen nogmaals gezien en op onderdelen aangepast. In de aangepaste regeling komt duidelijker dan in het voorontwerp tot uitdrukking dat de projectprocedure niet is bedoeld om de gemeentelijke bevoegdheden ter zake van ruimtelijke ordening te beperken. In dat kader is met name van belang dat het niet aan de waterschappen is om over de toepasselijkheid van de projectprocedure te beslissen: de bevoegdheid daartoe berust bij de provincie, die ook is belast met de coördinatie van de ter uitvoering van een projectplan benodigde uitvoeringsbesluiten. Hiermee is gewaarborgd dat ook de ruimtelijke aspecten naar behoren worden meegewogen.

Diverse partijen pleiten voor het afschaffen van de verontreinigingsheffing. Vooral de heffing op riooloverstorten blijkt op bezwaren te stuiten. In het mede aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende kabinetsstandpunt inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer (Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1) is evenwel als uitgangspunt geformuleerd dat in beginsel alle directe lozingen op oppervlaktewateren onder de verontreinigingsheffing blijven vallen. Vooralsnog is er geen reden om van dit uitgangspunt af te wijken. Om het echter mogelijk te maken hiervan in specifieke gevallen af te wijken, is de mogelijkheid gecreëerd om in een vrijstelling te voorzien. Een categorie van lozingen waarvoor dit bijvoorbeeld kan worden overwogen, zijn gesaneerde lozingen vanuit huishoudens.

Bij het hoofdstuk over nadeelcompensatie en schadevergoeding plaatsen de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de VEWIN, LTO Nederland en de CAW diverse kanttekeningen. De meest ingebrachte reactie is dat een volledige schadevergoeding niet meer mogelijk lijkt. Dit is evenwel niet het geval. Evenmin is beoogd om het aantal gevallen waarin recht op volledige schadevergoeding bestaat, te beperken. De voorgestelde regeling inzake nadeelcompensatie gaat ervan uit dat schade die onevenredig zwaar op een benadeelde drukt, voor



vergoeding in aanmerking komt. Wanneer de schade die een benadeelde lijdt, in zijn geheel als onevenredig zwaar moet worden aangemerkt, bestaat dus ook onder de voorgestelde regeling aanspraak op volledige schadevergoeding. Een andere opmerking met betrekking tot de voorgestelde regeling betrof de wens om de thans in de Grondwaterwet opgenomen verhaalsregeling op vergunninghouders te behouden. Aan deze wens is in het aangepaste wetsvoorstel tegemoet gekomen.

Tot besluit heeft ook de Adviescommissie water (ACW) naar aanleiding van het voorontwerp een advies uitgebracht, dat zich concentreert op de rol van de beoogde Waterwet in het kader van de uitvoering van het waterbeleid. De commissie sluit zich voor wat betreft de wetstechnische en juridische aspecten van de Waterwet aan bij het advies van de CAW. De commissie heeft waardering voor de integratie van de waterstaatswetgeving en het systeem van waterbeheer dat met de Waterwet gerealiseerd wordt. De commissie geeft een drietal aandachtspunten die van belang zijn voor de bestuurlijke uitvoering van de Waterwet:

- Explicitering van de veronderstellingen van de rol van de waterbeheerder (bestuurlijk, beleidsmatig, operationeel) in relatie tot betrokken bestuurlijke actoren.
- Verdere uitwerking en verbreding van de positie van het waterakkoord: ter versterking van de samenwerking tussen de regionale overheden en ter bevordering van de interactiviteit tussen de bestuurlijke partners.
- Maximale benutting van het beschikbare instrumentarium vanuit andere sectoren en het voeren van een bewustwordingscampagne om de gewenste bestuurlijke cultuuromslag te bewerkstelligen.

De commissie adviseert om deze aandachtspunten mee te nemen in een voorlichtings- en verandercampagne in het kader van de Waterwet en andere voor de uitvoering van het waterbeheer relevante wetgevingstrajecten.

Het kabinet onderschrijft het belang van een stevige verankering van het gedachtegoed van de Waterwet in de bestuurlijke praktijk van het waterbeheer en aanpalende sectoren. In het kader van de implementatie van het wetsvoorstel zal, zoals de ACW adviseert, een voorlichtings- en bewustwordingscampagne worden ontwikkeld en uitgevoerd. Een en ander zal gebeuren in nauwe samenwerking met de overige bij het waterbeheer betrokken partijen. In het kader van de integratie van het wetsvoorstel met betrekking tot de gemeentelijke watertaken (zie paragraaf 4.7 van deze memorie) in de Waterwet, zal ook de positie van het waterakkoord nader worden gezien. De suggesties van de ACW zullen daarbij vanzelfsprekend worden betrokken. Deze integratie zal plaatsvinden nadat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gemeentelijke watertaken is afgerond.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **Artikel 1.1 (begripsbepalingen)**

De begripsbepalingen zijn alfabetisch geordend, maar voor een goed begrip is het gewenst allereerst in te gaan op de wettelijke definities van de kernbegrippen watersysteem en waterbeheer. Deze begripsomschrijvingen verankeren, nog duidelijker dan in de Wet op de waterhuishouding reeds het geval is, het concept van integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering in de beheerswetgeving. Deze definities bouwen in wezen voort op het begrippenkader van de derde Nota waterhuishouding, zoals dat nader is uitgekristalliseerd in het begrippenstelsel van artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding.

Door de aanknopng in de begripsomschrijving van waterbeheer bij de wettelijke doelstellingen is mede het integrale karakter van waterbeheer vastgelegd, nu die doelstellingen alle relevante aspecten van integraal waterbeheer, met inbegrip van de vereiste onderlinge samenhang, omvatten. De definitie is ook meer doelgericht dan het nogal open geformuleerde begrip waterhuishouding in de Wet op de waterhuishouding, gedefinieerd als «de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen». Bovendien maakt de nieuwe opzet goed zichtbaar dat het waterbeheer niet alleen bestaat uit de zorg voor watersystemen als zodanig, maar ook betrekking heeft op deels gebiedsgerichte aspecten als het voorkomen en tegengaan van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.

Het begrip waterhuishouding komt tot nog toe niet alleen voor in de Wet op de waterhuishouding, maar ook in artikel 1 van de Waterschapswet. De zorg voor de waterhuishouding wordt in dat artikel nog uitdrukkelijk onderscheiden van de zorg voor de waterkering. Parallel aan het onderhavige wetsvoorstel is thans bij de Tweede Kamer een wijziging van de Waterschapswet aanhangig. Dat wetsvoorstel bevat onder meer een wijziging van artikel 1 van de Waterschapswet, die inhoudt dat niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen waterhuishouding en waterkeringszorg. In plaats daarvan wordt vastgelegd dat de taken van waterschappen met name de zorg voor het watersysteem betreffen.

De begripsomschrijving van *watersysteem* bouwt voort op de definitie van waterhuishoudkundig systeem uit de derde Nota waterhuishouding. Een verkorte versie daarvan is opgenomen in artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding: «een samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens». Een begripsomschrijving van oppervlaktewateren die, overeenkomstig de genoemde nota, duidelijk zou maken dat tot oppervlaktewateren ook de bodem, de oevers en de technische infrastructuur behoren, was echter in de Wet op de waterhuishouding wegge laten.

Aangezien een watersysteem onder andere kan bestaan uit een of meer oppervlaktewaterlichamen en oppervlaktewaterlichaam in de zin van het wetsvoorstel mede de waterbodem en oevers, met de bijbehorende flora en fauna, omvat, maakt dit alles deel uit van een watersysteem. Hieraan worden in de begripsomschrijving van watersysteem toegevoegd de bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. De omschrijving van watersysteem in het wetsvoorstel laat thans dus geen ruimte voor twijfel dat deze mede waterbodem, oevers, flora en fauna omvat, alsmede bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. De bergingsgebieden vormen in dit geheel een nieuw element, dat hierna nader wordt belicht. Het zal overigens niet altijd nodig zijn dat de wetsbepalingen waarin de term «watersysteem» voorkomt betrekking hebben op al de genoemde bestanddelen. Daarom is de omschrijving in artikel 1 zo uitgewerkt dat een watersysteem ook kan bestaan uit een afzonderlijk oppervlaktewater- of grondwaterlichaam

*Beheer* is het waterbeheer voor zover die overheidszorg betrekking heeft op een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan en is dus in zoverre objectgericht. Het begrip beheer vormt een tussenschakel tussen waterbeheer en het begrip *beheerder* (het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat met het beheer is belast), dat veelvuldig in de wet wordt gebruikt om het bevoegd gezag voor bepaalde gevallen aan te duiden. Beheer is wel onderdeel van, maar niet identiek aan het totale waterbeheer, dat mede de landelijke en regionale (beleids) componenten omvat die niet beperkt zijn tot een of meer afzonderlijke

watersystemen. Vooral het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en watertekorten, de aanpak van diffuse bronnen van verontreiniging en de zorg voor een goed beheersinstrumentarium hebben een sterk beleidsaccent en vallen dus slechts gedeeltelijk onder het (objectgebonden) beheer. De relatering van beheer aan objecten – een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan – doet er niet aan af dat bij het beheer de functies die aan die systemen zijn toegekend, worden behartigd. In die zin is beheer dus ook functiegericht. De functietoekenning vindt plaats in het kader van de plannen en wordt toegelicht in het kader van hoofdstuk 4.

Doordat de toedeling van het beheer van regionale watersystemen ingevolge artikel 3.2 van het wetsvoorstel plaatsvindt in overeenstemming met de waterschapsreglementering, zal het beheer van onderdelen van die watersystemen, met inbegrip van waterkeringen, in de praktijk per beheersgebied in overwegende mate gebiedsgewijs worden toegedeeld.

In verband met de in paragraaf 10.4, onderdeel c, beschreven gedoogplicht om in daartoe bestemde gebieden de tijdelijke berging van water te gedogen is in het onderhavige artikel ook het begrip *bergingsgebied* gedefinieerd. Uit de definitie volgt dat bergingsgebieden ruimtelijk moeten zijn bestemd voor de tijdelijke berging van water. Voorts zal op grond van artikel 5.1 een bergingsgebied ook steeds op de legger moeten worden opgenomen. Begripsmatig is ervoor gekozen om de bergingsgebieden geen deel uit te laten maken van de oppervlaktewaterlichamen waaruit zij in voorkomend geval water zullen ontvangen. De reden hiervoor is dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen enerzijds gebieden die door hun natuurlijke ligging met enige regelmaat onder water lopen, zoals de lager gelegen gronden naast een rivier, en anderzijds daarbuiten gebieden die door menselijke tussenkomst – fysiek of anderszins – meer incidenteel een bergingsfunctie vervullen. De gedoogplicht is voor laatstgenoemde gebieden bedoeld, niet voor de naar hun aard reeds tot oppervlaktewaterlichamen behorende gebieden. Door onderscheid te maken tussen de natuurlijke bergingscapaciteit van een oppervlaktewaterlichaam en de (aanvullende) bergingscapaciteit van een bergingsgebied kan bovendien worden voorkomen dat voortaan ook alle binnen een oppervlaktewaterlichaam gelegen gronden met een natuurlijke bergingsfunctie steeds uitdrukkelijk de ruimtelijke bestemming van tijdelijk bergingsgebied zouden moeten krijgen. Een en ander laat onverlet dat bergingsgebieden wel steeds integraal deel uitmaken van het watersysteem als geheel (zie de begripsomschrijving van watersysteem) en ook als waterstaatswerk gelden (zie de begripsomschrijving van waterstaatswerk). Dat een bergingsgebied als waterstaatswerk wordt aangemerkt, is bijvoorbeeld van belang in het kader van de aanleg van dergelijke gebieden (zie in dat verband artikel 5.2).

Het begrip beschermingszone wordt in de praktijk gehanteerd in keuren. Het is voor een goed beheer van objecten als waterkeringen in een aantal gevallen nodig dat beschermende voorschriften mede van toepassing zijn buiten het te beschermen object als zodanig. Bedoelde zone behoort dus niet bij het watersysteem als geheel, maar bij een bepaald waterstaatswerk – laatstgenoemd begrip wordt hierna afzonderlijk toegelicht – binnen dat watersysteem.

Het begrip *buitenwater* is overgenomen uit de Wet op de waterkering.

Het begrip dijkkringgebied uit de Wet op de waterkering is vervangen door *dijkring* en bekort door toepassing van de term buitenwater in de begripsomschrijving.

Met het begrip *openbaar vuilwaterriool* wordt bedoeld op het algemene gemeentelijk rioolstelsel. Dit begrip wordt eveneens gebruikt in het meer genoemde wetsvoorstel ter verankering van de gemeentelijke watertaken (artikel III, onderdeel A, wijziging van de Wet milieubeheer). Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringstechnische werk aanvangt. Het nieuwe begrip brengt in zoverre een verruiming ten opzichte van het in artikel 17 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren opgenomen begrip riolering, dat in de begripsomschrijving van openbaar vuilwaterriool ook uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het beheer van de riolering bij een rechtspersoon en niet bij de gemeente zelf berust.

De definitie van *grondwater* sluit aan bij het stelsel van de Wet op de waterhuishouding dat mede betrekking heeft op het in de bodem vrij voorkomende water. De Grondwaterwet kent geen begripsomschrijving van grondwater, evenmin als de Wet op de waterhuishouding. De begripsomschrijving van de kaderrichtlijn water beperkt zich tot water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt. Met het oog op met name stedelijk grondwaterbeheer moet echter in de reikwijdte van het wetsvoorstel ook water in de onverzadigde zone worden meegenomen.

De begripsomschrijving van *grondwaterlichaam*, gelijkend op die van de kaderrichtlijn water, komt in de plaats van «grondwatervoorkomen» als genoemd in de Wet op de waterhuishouding, ter aanduiding van een afzonderlijke grondwatereenheid. In verband met het zoëven gestelde ten aanzien van het begrip grondwater heeft ook het begrip grondwaterlichaam een ruimere reikwijdte dan in de kaderrichtlijn water. In uitvoeringsmaatregelen van het wetsvoorstel die dienen ter (voortgezette) implementatie van de kaderrichtlijn water zal met betrekking tot grondwaterlichamen kunnen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende grondwaterlichamen.

De term *oppervlaktewaterlichaam* dient ter aanduiding van een afzonderlijke oppervlaktewatereenheid. Een oppervlaktewaterlichaam omvat zowel op de bodem vrij voorkomend water (dat strikt genomen veelal continu in en uit een oppervlaktewaterlichaam stroomt) als de meer bestendige bestanddelen die bestaan uit waterbodembodem, oevers en de bijbehorende flora en fauna. Onder de begripsomschrijving vallen aldus de water-eenheden waarop de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het begrip oppervlaktewater uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren – dat in die wet overigens niet is gedefinieerd – betrekking heeft. De definitie van oppervlaktewater uit de kaderrichtlijn water luidt: binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren. De definitie uit de kaderrichtlijn water is door het specifieke karakter, met name wat betreft gebruik van elders in de richtlijn afzonderlijk gedefiniëerde termen als overgangswateren en kustwater, alsmede de beperking tot de chemische toestand van de territoriale zee en het ontbreken van de exclusieve economische zone (zie hierna bij artikel 1.5), niet geschikt voor overname in deze wet. In uitvoeringsmaatregelen van de Waterwet die dienen ter implementatie van de kaderrichtlijn water kan uiteraard ook met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende waterlichamen.

Het begrip *primaire waterkering* bouwt voort op de definitie in de Wet op de waterkering. Ook hier is dijkringgebied mutatis mutandis vervangen

door dijkkring. Voorts zijn de keringen die bescherming bieden tegen hoog water van de Veluwerandmeren toegevoegd, aangezien die mede als primaire waterkering zijn aangegeven in bijlage I van de Wet op de waterkering.

De definitie van *stedelijk afvalwater* is ontleend aan de Wet milieubeheer.

De definities van *stroomgebied* en *stroomgebiedsdistrict* zijn uit de kader-richtlijn water overgenomen.

In het wetsvoorstel wordt naast het begrip watersysteem, waarin het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking komt, het bestaande begrip *waterstaatswerk* gehandhaafd. Reden hiervoor is dat het begrip watersysteem in het licht van een aantal bepalingen in het wetsvoorstel minder geschikt is om met voldoende bepaaldheid aan te geven wat de reikwijdte van een bepaalde verplichting is. Met name met het oog op de uit de hoofdstukken 5 tot en met 7 voortvloeiende verplichtingen voor burgers en bedrijven bestaat in het wetsvoorstel naast het begrip watersysteem behoefte aan een begrip dat met meer bepaaldheid verwijst naar de specifieke beheersobjecten waarop een bepaalde verplichting van toepassing is.

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van de *watervedunning*, die niet alleen betrekking heeft op de handelingen die op grond van hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel vergunningplichtig zijn (zie de artikelen 6.2 en 6.3), maar ook op de ingevolge verordeningen van waterschappen vergunningplichtige handelingen in een watersysteem (zie artikel 6.9). In artikel 6.9 is bovendien bepaald dat ook voorafgaande toestemming van het bestuur van een waterschap in de vorm van een ontheffing deel uitmaakt van de watervedunning.

De definitie van *zuiveringstechnisch werk* komt in belangrijke mate overeen met de omschrijving van artikel 15a, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Die omschrijving is thans bekort door het gebruik van de afzonderlijk gedefinieerde term stedelijk afvalwater. De term beheer, die in dit wetsvoorstel betrekking heeft op watersystemen, is in de omschrijving vervangen door exploitatie, wat overigens niet afdoet aan het vereiste in artikel 3.4 dat het moet gaan om een installatie onder de zorg van een waterschap of eventueel een gemeente. De definitie in het wetsvoorstel komt ten dele ook overeen met die van artikel 17, onder f, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die mede een werk voor transport van afvalwater betreft. Dit omvat naast afvalwaterzuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations en dergelijke. Hiermee wordt aansluiting gezocht op de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot laatstgenoemd Wvo-begrip.

### **Artikelen 1.2 en 1.3 (stroomgebiedsdistricten en dijkringen)**

De bepalingen over indeling in stroomgebiedsdistricten en vaststelling van dijkringen uit de Wet op de waterhuishouding resp. Wet op de waterkering zijn naar strekking overgenomen.

### **Artikel 1.4 (toepassing in de EEZ)**

In dit artikel wordt voorzien in toepasselijkheid van de Waterwet in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Die zone is vastgelegd bij en krachtens de Rijkswet instelling exclusieve economische zone en behoeft daarmee geen nadere omschrijving in andere wetten. De huidige Wet beheer rijkswaterstaatswerken, Ontgrondingenwet en Wet verontrei-

niging zeewater, alsmede (partieel, voor Nederlandse rechtssubjecten) de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn reeds in die zone van toepassing. De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de EEZ is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag<sup>1</sup>, omschreven in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen alsmede de bescherming van het mariene milieu. De bevoegdheden die het wetsvoorstel inhoudt passen, voor zover ze relevant zijn voor de EEZ, in grote lijnen binnen dat kader. In het hoofdstuk over de handhaving worden enkele specifieke waarborgen opgenomen voor naleving van de beperkingen die voortvloeien uit het zeerecht bij het overheidsoptreden in de EEZ.

### **Artikel 2.1 (doelstellingen)**

De doelstellingen van waterbeheer die zijn opgesomd in artikel 2.1, eerste lid, zullen in onderlinge samenhang richtinggevend zijn bij de toepassing van alle bevoegdheden en de verdere uitvoering van de Waterwet. Dit is de kern van integraal waterbeheer. Zo staat de vergunningverlening voor lozingen niet alleen ten dienste van de milieukwaliteit, maar waar nodig ook van het kwantiteitsbeheer en het veilig gebruik van watersystemen door scheepvaart of recreanten. Evenzo zal de vergunningverlening voor diverse soorten activiteiten in watersystemen, die tot nog toe volgens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken ten dienste staat van de verzekering van het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken (infrastructuureel beheer) en slechts aanvullend voor andere doeleinden, in de nieuwe wettelijke opzet mede rechtstreeks de ecologische kwaliteit daarvan dienen.

De doelstellingen begrenzen de wijze waarop met toepassing van de wettelijke bevoegdheden beperkingen kunnen worden gesteld aan activiteiten en rechten van burgers, particuliere instellingen en bedrijven. Zij operationaliseren met andere woorden het specialiteitsbeginsel. Het geheel van doelstellingen in hoofdstuk 2 treedt in de plaats van de huidige sectorale belangenkaders als «bescherming van het belang van de waterhuishouding», «het voorkomen van verontreiniging van oppervlaktewateren» en «de verzekering van een veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken». Die kaders zijn in de huidige wetten vaak, maar niet steeds, vermeld bij concrete bevoegdheden op de diverse plaatsen in die wetten waar die bevoegdheden worden geregeld<sup>2</sup>. In het wetsvoorstel staan de doelstellingen voorop, in hoofdstuk 2, en worden zij in de verdere hoofdstukken niet steeds herhaald.

De doelstellingen van het wetsvoorstel vertonen enige onderlinge overlap. Ook kunnen doelstellingen, althans in theorie, op gespannen voet met elkaar staan. Dit is overigens niet anders dan in de huidige situatie, waarin de doelstellingen meer impliciet zijn en verspreid over diverse wetten. De op abstract niveau mogelijke spanning zal in de praktijk kunnen worden opgelost door een keuze voor goed afgewogen plannen, met functietoekenningen en maatregelenpakketten. Via de planvorming zal telkens voor de komende periode duidelijkheid worden geboden over de prioriteiten en maatregelen, evenals in de huidige wettelijke situatie. Tot op zekere hoogte vervullen doelstellingen en plannen dus dezelfde functie, te weten het richting geven aan uitvoeringsbesluiten. De wettelijke doelstellingen zijn van meer blijvende aard, de invulling daarvan in plannen heeft slechts betrekking op de desbetreffende planperiode.

Artikel 2.1, *tweede lid*, schept ruimte voor toepasselijkheid van specifieke aanvullende kaders. Te denken valt aan de behartiging van het belang van een doelmatig functioneren van een zuiveringstechnisch werk, dat thans

<sup>1</sup> Het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83).

<sup>2</sup> Zie voor belangenkaders bijvoorbeeld artikel 24, vijfde lid, van de Wet op de waterhuishouding, artikel 14, tweede lid, van de Grondwaterwet, artikel 2a, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 3 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Geen kaders zijn vermeld in bijvoorbeeld artikel 6 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en artikel 13 van de Wet op de waterhuishouding.



een rol speelt in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, bij de regulering van de lozingen op een zuiveringstechnisch werk en de zorgplicht voor de zuivering, die in het wetsvoorstel terugkeren in artikel 6.1 respectievelijk 3.4. Een ander voorbeeld is de rol die de Wbr-vergunning in de EEZ – waar de Wet milieubeheer slechts partieel van toepassing is – vervult als algemene milieuvergunning voor installaties. Hoofdstuk 6 voorziet er in dat de watersysteemvergunning in de EEZ die rol overneemt. De doelstellingen van artikel 2.1, eerste lid, omvatten weliswaar reeds het gehele integraal waterbeheer, maar nog niet aspecten als tegengaan van geluidhinder en luchtverontreiniging voor zover die niet van invloed zijn op het watersysteem.

### **Artikelen 2.2 tot en met 2.7 (normen waterkering)**

Het veiligheidsaspect wordt geconcretiseerd via normen ten aanzien van waterkeringen. Een en ander is ontleend aan de Wet op de waterkering en blijft onverminderd nodig. Vooralsnog zal worden gewerkt met normen in de vorm van de jaarlijkse overschrijdingskans van de hoogwaterstanden waartegen een dijkkring moet zijn bestand. Het voornemen bestaat om in de toekomst over te gaan op normering, uitgedrukt in overstromingskansen van door dijkringen beschermde gebieden. Daarmee komt het accent te liggen op een meer functionele benadering van het concept «waterkering», waar het accent nu vooral ligt op een meer objectgerichte benadering.

De norm van artikel 2.2 wordt geoperationaliseerd door artikel 2.3, op grond waarvan wordt vastgesteld van welke de relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen dient te worden uitgegaan bij de bepaling van het waterkerend vermogen van een primaire waterkering. Deze en andere maatgevende factoren zijn nodig bij het ontwerpen en toetsen van waterkeringen en vervullen daarmee zowel ten aanzien van beheer en onderhoud als ten aanzien van het toezicht een rol.

In het verlengde van de recente wijziging van de Wet op de waterkering<sup>1</sup> is het voorgaande aangevuld met een overeenkomstig regime voor op rijks- of provinciaal niveau aan te wijzen andere dan primaire waterkeringen die in beheer zijn bij het rijk, onderscheidenlijk bij andere beheerders (artikelen 2.4 en 2.5). De vormgeving is aangepast aan het stelsel van dit bredere wetsvoorstel.

De ministeriële instructiebevoegdheden die deel uitmaken van de artikelen 3a en 6a van de Wet op de waterkering worden niet afzonderlijk overgenomen, gelet op de coördinatiebevoegdheden waarover de minister beschikt ingevolge hoofdstuk 3. Wel voorziet artikel 2.6 in vaststelling van leidraden voor het ontwerp, beheer en onderhoud van waterkeringen, evenals artikel 5 van de Wet op de waterkering. Regels als bedoeld in artikel 5a van de Wet op de waterkering, betreffende de door de beheerder te verrichten beoordeling van de veiligheid van primaire waterkeringen, zullen in het kader van het voorstel worden vastgesteld op basis van artikel 2.14, dat meer in het algemeen de vijfjaarlijkse toetsing regelt die tot nog toe is vervat in artikel 9 Wet op de waterkering.

Voorts is de norm tot het tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn, die tot nog toe voorkomt in artikel 10 van de Wet op de waterkering, overgenomen in artikel 2.7. Genoemd artikel 10 bevat in feite ook een zorgplicht van de Minister van Verkeer en Waterstaat inzake de uitvoering van de werken die naar het oordeel van de genoemde minister noodzakelijk zijn vanwege de te handhaven wettelijke veiligheidsnorm. Mede gelet op deze samenhang met de veiligheidsnorm is de norm tot het tegengaan van landwaartse verplaatsing van de kustlijn opgenomen in

---

<sup>1</sup> 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, de Zuiderzeewet en de Zuiderzee-steunwet (Stb. 2005, 275). Zie voor toelichtende stukken de Kamerstukken onder nr. 29 747.

hoofdstuk 2. Daarbij is tot uitdrukking gebracht dat de norm gericht is tot het Rijk. De bepalingen van artikel 10 van de Wet op de waterkering inzake de planning en uitvoering van de werken als zodanig zijn niet meer afzonderlijk vermeld. Het regime van hoofdstuk 5 voorziet wat dat betreft in het nodige.

### **Artikel 2.8 (peilbesluiten)**

Evenals de Wet op de waterhuishouding bevat het wetsvoorstel een grondslag voor peilbesluiten. Deze is te vinden in artikel 2.8. De bepaling toont het normatieve karakter van peilbesluiten en voorziet er uitdrukkelijk in dat peilbesluiten door het toepassen van bandbreedten flexibel kunnen zijn. Voor de huidige peilbesluiten is dat laatste niet tot uiting gebracht in de Wet op de waterhuishouding. Peilbesluiten leveren dan ook het instrumentarium voor de aanpak ten aanzien de gewenste grondwater- en oppervlaktewaterregimes (GGOR), zoals voorzien in het Nationaal bestuursakkoord Water. Anders dan in de Wet op de waterhuishouding sluit het wetsvoorstel niet bij voorbaat uit dat dergelijke besluiten ook betrekking kunnen hebben op grondwaterstanden. Overigens zullen peilbesluiten met betrekking tot grondwater naar verwachting vooralsnog niet tot stand worden gebracht – zeker niet in stedelijk gebied – vanwege de beperkte mogelijkheden tot gerichte peilregulering van grondwater.

Peilbesluiten binden als zodanig slechts de beheerders zelf, maar zijn wel mede van belang voor derden zoals eigenaren van gronden die zijn gelegen aan de waterlichamen waarvan het peil aldus wordt beheerd. Peilbesluiten zijn besluiten van algemene strekking, waarvoor de algemene regels van bezwaar en beroep op grond van de Algemene wet bestuursrecht en de Wet op de Raad van State gelden. De rechtsbescherming tegen peilbesluiten valt, voor zover ze genomen worden door waterschappen, deels samen met de artikelen 148 en 153 van de Waterschapswet, waarin een aanvullende regeling voor het provinciaal toezicht wordt gegeven. Het betreft dan bepalingen inzake goedkeuring en administratief beroep voor besluiten van het bestuur van een waterschap die betrekking hebben op de regeling van de waterbeheersing. De provincie kan op grond van artikel 148 van de Waterschapswet bij reglement bepalen dat peilbesluiten van waterschappen onderwerpen zijn aan goedkeuring van gedeputeerde staten. Doet het dit niet, dan staat op grond van artikel 153 van die wet administratief beroep open. Voor het onderhavige wetsvoorstel zal deze mogelijkheid van administratief beroep voor peilbesluiten bij de invoeringswet worden uitgesloten. De mogelijkheid voor de provincie om bij reglement bepaalde peilbesluiten aan goedkeuring te onderwerpen blijft daarbij gehandhaafd. De grondslag daarvoor zal in verband met de systematiek van reglementering in de Waterschapswet blijven. Die wet zal daartoe bij de invoeringswet worden aangepast.

### **Artikel 2.9 (verdringingsreeksen)**

Artikel 2.9 bevat de basis voor vastlegging van de zogenaamde verdringingsreeksen op nationaal en provinciaal niveau. Een verdringingsreeks regelt de prioriteitsrangorde van de waterbehoeften in situaties van waterschaarste. Tot nog toe bestond hiervoor geen afzonderlijke wettelijke grondslag. De nationale verdringingsreeks is vastgelegd in de 3e Nota Waterhuishouding. Naar aanleiding van de droge zomer van 2003 zijn voorstellen ontwikkeld om de nota waterhuishouding op dit punt te herzien (Evaluatienota waterbeheer aanhoudende droogte 2003, Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005). Gelet op het grote maatschappelijke belang van verdringingsreeksen in combinatie met de noodzaak tot slagvaardig en eenduidig optreden van beheerders in tekortsituaties, is

een wettelijke verankering van deze prioriteitsstelling gewenst. Duidelijk moge zijn dat verschillende rangorden denkbaar zijn, nu de maatschappelijke en ecologische behoeften per regio of zelfs lokaal aanmerkelijk van elkaar kunnen verschillen. Voor de volledigheid zij daarbij nog opgemerkt dat, waar door een regionale waterbeheerder gebruik gemaakt wordt van water afkomstig uit rijkswateren, de voor de desbetreffende rijkswateren vastgestelde rangorde uiteraard voorrang heeft boven de regionale rangorde.

### **Artikel 2.10 (bergings- en afvoercapaciteit)**

Dit artikel heeft betrekking op (de normering van) regionale wateroverlast als gevolg van te grote hoeveelheden af te voeren neerslag. Op dit moment bestaat hiervoor geen uitdrukkelijke wettelijke regeling. Wel kan men de normering van regionale overlast beschouwen als onderdeel van de aanduiding van de «wenselijke ontwikkeling en werking» van watersystemen die in de Wet op de waterhuishouding is voorgeschreven als onderdeel van de Nota waterhuishouding en het Beheersplan rijkswateren (nationaal hoofdsysteem), alsmede de provinciale plannen voor de waterhuishouding (regionale hoofdsysteem). Het onderhavige artikel is opgenomen naar aanleiding van de afspraken gemaakt in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

Artikel 2.10 legt een basis voor normering van watersystemen op het punt van wateroverlast in de vorm van te hanteren normen voor overstromingsfrequenties van gebieden. Het artikel is het resultaat van de uitkomsten van een verkenning van de uitvoerbaarheid van de normering van regionale wateroverlast. Deze verkenning is uitgemond in het Advies normering regionale wateroverlast. Daarin is geconcludeerd dat de normen voor regionale wateroverlast, in de vorm van werknormen opgenomen in het Nationaal Bestuursakkoord Water, goed bruikbaar zijn als referentiekader om te toetsen of regionale watersystemen op orde zijn onder (zeer) natte omstandigheden.

Geadviseerd wordt om voor regionale wateroverlast vanuit oppervlaktewater voor verschillende te onderscheiden gebieden normen in te voeren waarin de kans op overstroming is gerelateerd aan de economische waarde van landgebruik en de te verwachten schade bij overstroming. De normen drukken de voor de onderscheiden vormen van landgebruik hoogst toelaatbaar geachte kans op overstroming uit ofwel het wenselijke geachte beschermingsniveau. De vormen van landgebruik die worden onderscheiden zijn grasland en weidebouw, akkerbouw, hoogwaardige land- en tuinbouw en glasbouw, en bebouwd gebied. Het definitief voor een gebied toepasselijke beschermingsniveau dient in een gebiedsproces met betrokkenheid van provincie, gemeenten, waterschappen en met inbreng van belanghebbenden tot stand te worden gebracht. Uit het gewenste beschermingsniveau worden dimensionering, inrichting en het beheer van het watersysteem afgeleid, evenals de maatregelen die moeten worden genomen om het watersysteem aan de norm te laten voldoen. De kans op overstroming wordt immers bepaald door deels onbeïnvloedbare factoren als de hoeveelheid neerslag en opstuwing door wind, maar ook door wel beïnvloedbare factoren als bergings- en afvoercapaciteit. De te nemen maatregelen kunnen technisch van aard zijn, zoals bijvoorbeeld het geval is bij de inzet van extra bemalingscapaciteit, maar ook ruimtelijk, bijvoorbeeld daar waar extra bergingscapaciteit wordt gecreëerd. Bij het kiezen van de maatregelen wordt bij voorkeur gewerkt volgens de drietrapsstrategie «vasthouden-bergen-afvoeren», die deel uitmaakt van het kabinetsstandpunt «Anders omgaan met water». Waterbeleid in de 21e eeuw. Deze strategie houdt in dat neerslag in de eerste plaats zo lang mogelijk wordt vastgehouden in het deelstroomgebied

waarin de neerslag valt. Wanneer dit niet langer mogelijk is, wordt water tijdelijk geborgen in de daarvoor bestemde waterbergingsgebieden. Pas als die mogelijkheid ten volle is benut, wordt het overtollige water afgevoerd. Ook onder droge en normale omstandigheden dient water zo lang mogelijk te worden vastgehouden.

Naar aanleiding van het advies verplicht artikel 2.10 provincies ertoe om regels te stellen met betrekking tot de gemiddelde overstromingskans per jaar van daarbij aan te wijzen gebieden. Met de gemiddelde overschrijdingskans wordt beoogd het gewenste beschermingsniveau van een gebied uit te drukken. Ten einde geen misverstand te laten bestaan over het onderscheid met de normen, bedoeld in de artikelen 2.2. tot en met 2.5, is bovendien een verwijzing opgenomen naar de bergings- en afvoercapaciteit.

### **Artikel 2.11 (chemische en ecologische kwaliteit)**

Hier gaat het met name om de milieudoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn water. Kort gezegd houden deze in:

- a. voor oppervlaktewateren:
  - 1°. het voorkomen van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen,
  - 2°. het streven naar het bereiken van de goede toestand van alle oppervlaktewaterlichamen,
  - 3°. het streven naar het bereiken van een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van alle kunstmatige en sterk veranderde oppervlaktewaterlichamen en
  - 4°. het geleidelijk verminderen van de verontreiniging door de zogenaamde prioritaire stoffen en het stopzetten of geleidelijk beëindigen van emissies, lozingen en verliezen van prioritaire gevaarlijke stoffen,
- b. voor grondwater:
  - 1°. het voorkomen van de achteruitgang van de toestand van alle grondwaterlichamen,
  - 2°. het streven naar een goede toestand van alle grondwaterlichamen en
  - 3°. het geleidelijk verminderen van de grondwaterverontreiniging,
- c. voor beschermde gebieden: het voldoen aan alle normen en doelstellingen.

Voor de concretisering van deze doelstellingen wordt in artikel 2.11 verwezen naar de milieukwaliteitseisen voor water die worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Die wet biedt na de wijziging via de Implementatiewet kaderrichtlijn water een toegespitste mogelijkheid om dat te regelen. De wet milieubeheer voorziet in doorwerking van de milieukwaliteitseisen naar besluiten van bestuursorganen op grond van diverse milieurelevante wetten. De verwijzing naar dit regime in artikel 2.11 brengt tot uitdrukking dat de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water ook los van uitdrukkelijke besluiten doorwerken in het waterbeheer.

### **Artikelen 2.12 en 2.13 (functievervulling)**

Het verzekeren van doelmatig en veilig gebruik van watersystemen is de centrale norm voor het vergunningenbeleid in het kader van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Dit is in feite natuurlijk niet alleen leidend voor vergunningenbeleid (passief beheer), maar ook voor actief infrastructureel beheer, met name voor inrichting en onderhoud. Deze norm wordt in het wetsvoorstel overgenomen en daarbij uitdrukkelijk gerelateerd aan

de toegekende functies, die bijvoorbeeld ook in de sfeer van recreatie kunnen liggen.

Het wetsvoorstel bevat voorts een facultatieve basis voor andere functiegerichte normering in regelingen op rijks- en provinciaal niveau. Functiegerichte normering voor vaarwegbeheer (diepte en breedte van vaarwegen, doorvaarhoogte onder bruggen) is tot nog toe gelegen in planning op basis van de Wet op de waterhuishouding of de Wet ruimtelijke ordening (structuurschema Verkeer en Vervoer respectievelijk, voor recreatietoevervaart, in het Structuurschema Groene Ruimte).

#### **Artikel 2.14 (vijfjaarlijkse toetsing primaire waterkeringen)**

In dit artikel zijn bepalingen opgenomen van dezelfde strekking als het huidige artikel 9 Wet op de waterkering. Het betreft de vijfjaarlijkse toetsing van de waterstaatkundige toestand van primaire waterkeringen en rapportage dienaangaande aan gedeputeerde staten, die per dijkkring verslag uitbrengen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat. Bij een en ander staat een beoordeling van de veiligheid centraal. Specifieke regels over die beoordeling worden vastgesteld bij ministeriële regeling. Dit laatste is ontleend aan artikel 5a Wet op de waterkering, dat recent in die wet is opgenomen.

#### **Artikel 2.15 (tienjaarlijkse toetsing veiligheidsnorm)**

De recente nota over de veiligheidsnormering illustreert de noodzaak van periodieke bezinning op de doeltreffendheid en effecten van de veiligheidsnormen. Artikel 2.14 voorziet in tienjaarlijkse rapportage door de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Staten-Generaal hierover. Ook dit is thans al geregeld in de Wet op de waterkering.

#### **Artikel 2.16 (meten en beoordelen overige watersystemen)**

Ook in andere gevallen dan geregeld in artikel 2.14 is het in beginsel steeds gewenst dat de beheerder de vinger «aan de pols van het watersysteem» houdt en periodiek nagaat in hoeverre de normen verwezenlijkt zijn. Dit kan in uitvoeringsmaatregelen op rijks- of provinciaal niveau worden geregeld, al naar gelang de toetsing betrekking heeft op normen die van rijkswege dan wel op provinciaal niveau zijn vastgelegd. De rapportageverplichtingen van de beheerders ten aanzien van de bevindingen bij de monitoring kunnen – voor zover nodig – worden geregeld in het kader van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

Voor de monitoring met betrekking tot de waterkwaliteit kunnen de nodige voorschriften worden vastgesteld op basis van artikel 5.3 van de Wet milieubeheer.

#### **Artikelen 3.1 en 3.2 (toedeling beheer)**

De systematiek van deze artikelen in onderling verband is dat alle watersystemen of onderdelen daarvan die bij het rijk in beheer zijn, worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur (op basis van artikel 3.1) en dat het beheer van de niet onder die aanwijzing vallende watersystemen of onderdelen aan waterschappen wordt toebedeeld met inachtneming van de voorschriften van de Waterschapswet voor de provinciale waterschapreglementering (artikel 3.2). Het verdient hier vermelding dat het stelsel van de waterschapswet gebiedgericht is. Daarmee vallen dus alle watersystemen of onderdelen daarvan die liggen in de aangewezen gebieden en die niet zijn aangewezen krachtens artikel 3.1 onder waterschapsbeheer, behoudens toepassing van de hierna toe te lichten

uitzonderingsbepaling. Door het gebiedsgerichte karakter van aanwijzingen op grond van artikel 3.2 jo. de Waterschapswet is ook voorzien in de zorg voor de niet strikt aan afzonderlijke watersystemen verbonden taken die bestaan uit het voorkomen en tegengaan van overstromingen, wateroverlast en watertekorten.

In de praktijk zijn er thans op sommige punten onduidelijkheden over de afbakening van het Rijksbeheer. Het is daarom gewenst dat de genoemde algemene maatregel van bestuur tot stand komt na raadpleging van gedeputeerde staten van alle provincies alsmede alle waterschapsbesturen, waarbij in een parallel lopend proces zonedig aanpassing van de provinciale reglementen kan worden voorbereid. Artikel 3.1, derde lid, vergt voor wijziging van de eenmaal tot stand gebrachte maatregel overeenstemming met de huidige dan wel toekomstige decentrale beheerder.

In artikel 3.2, tweede lid, is een voorziening getroffen die betrekking heeft op uitzonderingsgevallen waarin niet een waterschap wordt belast met een of meer onderdelen van de waterstaatkundige verzorging van gebieden. Dergelijke gevallen zijn reeds genoemd in het algemeen deel van deze memorie. De toepassing daarvan houdt veelal verband met bestaand provinciaal of gemeentelijk bakbeheer van vaarwegen, havens, vijvers of grachten. Het is gewenst dat de normering van de Waterwet doorwerkt in de uitoefening van die waterstaatkundige taken, zonder dat daardoor nieuwe planverplichtingen of complicaties in het stelsel van vergunningen en algemene regels ontstaan. Artikel 3.2 maakt daarom weliswaar de aanwijzing van andere openbare lichamen dan waterschappen als beheerders mogelijk – mits in overeenstemming met de Waterschapswet, bijvoorbeeld in gevallen als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van die wet – maar niet voor de toepassing van de hoofdstukken 4, 6, 7 en 8 van de Waterwet.

### **Artikel 3.3 (hoogwaterstanden en alarmeringspeilen)**

De verplichtingen voor de Minister van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot informatieverstrekking over hoogwaterstanden en alarmeringspeilen alsmede vaststelling van alarmeringspeilen zijn overgenomen uit artikel 15 van de Waterschapswet.

### **Artikel 3.4 (zuiveringsbeheer)**

In artikel 3.4 wordt de zorgplicht voor het zuiveringsbeheer hernieuwd vastgelegd, ontleend aan artikel 15a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Het gaat om de zuivering van stedelijk afvalwater dat via de gemeentelijke riolen wordt aangevoerd. In concreto betreft dit huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, overtollig grondwater of ander afvalwater. Deze zorgplicht blijft in beginsel berusten bij waterschappen. In de praktijk is tot nog toe geen gebruik gemaakt van artikel 15a, derde lid, Wvo, op grond waarvan waterschap en gemeente gezamenlijk kunnen besluiten het beheer van de zuiveringsinrichting bij de gemeente te leggen indien dit aantoonbaar doelmatiger is. Wel blijkt de ruimte voor samenwerking die genoemd artikel 15a biedt te worden benut: er zijn in de praktijk diverse vormen van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het gebied van riolering en zuivering van stedelijk afvalwater. Het gaat hier om een taak die in ons dichtbevolkte land cruciaal is voor de bescherming van de milieukwaliteit van watersystemen en vanuit die invalshoek sterk wordt beïnvloed door de EG-richtlijn stedelijk afvalwater.<sup>1</sup> Ook voor het halen van de doelstellingen van de reeds genoemde kaderrichtlijn water is het zuiveringsbeheer een belangrijk instrument, omdat een flink deel van de emissies in oppervlaktewateren van de prioritaire stoffen in de zin van

---

<sup>1</sup> Richtlijn 91/271/EEG, van de Raad van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135).



die richtlijn, waaronder zware metalen, voortkomen uit lozingen op de gemeentelijke riolering. De tekst van de zorgplicht is bijna geheel identiek aan die van genoemd Wvo-artikel.

### **Artikel 3.5 (waterakkoorden)**

Het onderhavige artikel regelt het nieuwe, verbrede waterakkoord. Naast de traditionele waterkwantiteitsafspraken staat, zoals reeds in paragraaf 7 uiteengezet, het waterakkoord in dit wetsvoorstel ook ten dienste aan de overige aspecten van het waterbeheer. De huidige regeling van het waterakkoord in de Wet op de waterhuishouding heeft als uitgangspunt dat beheerders in daartoe aan te wijzen gevallen verplicht worden een waterakkoord te sluiten. Dit blijft ook het uitgangspunt van de voorgestelde nieuwe regeling, maar daarbij wordt benadrukt dat er in eerste instantie wordt uitgegaan dat de bij het beheer van een of meer watersystemen betrokken partijen zelf het initiatief nemen om gezamenlijke afspraken vast te leggen over het beheer.

De regeling bevat voorts geen procedure bepalingen meer met betrekking tot de totstandkoming van een waterakkoord. Met het instrument waterakkoord is inmiddels voldoende ervaring opgedaan om het aan de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken beheerders over te laten om het waterakkoord in goed overleg en met de vereiste zorgvuldigheid voor te bereiden. Bovendien is tegenwoordig de afstemming tussen beheerders aanzienlijk eenvoudiger dan ten tijde van de totstandkoming van de Wet op de waterhuishouding, toen kwantiteits- en kwaliteitsbeheer in beginsel nog van elkaar gescheiden waren. Een en ander neemt niet weg dat in bijzondere gevallen toch behoefte kan bestaan aan regels met betrekking tot de voorbereiding van een waterakkoord, bijvoorbeeld om de inbreng van andere overheden zeker te stellen. In die gevallen kan daarin krachtens het derde lid van het onderhavige artikel worden voorzien.

### **Artikel 3.6 (toezicht op primaire waterkeringen)**

Evenals in artikel 6 van de Wet op de waterkering berust het toezicht op de primaire waterkeringen bij de provincie. Voor de primaire waterkeringen in beheer bij een waterschap volgt dat reeds uit de toezichtrelatie tussen waterschap en provincie. Het onderhavige artikel brengt evenwel tot uitdrukking dat ook het toezicht op de primaire waterkeringen in beheer bij het Rijk bij de provincie berust. Hiervoor is gekozen, omdat de mate van beveiliging van een dijkkringgebied naar haar aard wordt bepaald door de zwakste schakel in de ring van waterkeringen die – al dan niet in combinatie met hoger gelegen gronden – dat gebied omsluiten. Voor de veiligheid van een dijkkringgebied is het daarom van belang dat het toezicht op de verschillende waterkeringen die tezamen een dijkkring vormen, eveneens in één hand is.

### **Artikel 3.7 (verstrekken van informatie)**

Voor het uitoefenen van toezicht is het van essentieel belang dat de hogere overheden over adequate informatie beschikken; zonder die informatie is toezicht niet goed denkbaar. Aan het kunnen uitoefenen van toezicht zal daarom vrijwel steeds het verstrekken van informatie door de ondertoezichtgestelden vooraf moeten gaan. Het onderhavige artikel biedt daarvoor een basis. Hiermee wordt, voor wat betreft de relatie tussen Rijk en provincie, ook voldaan aan artikel 117 van de Provinciewet, dat voor elke systematische verstrekking van informatie door provincies aan het Rijk een wettelijke basis vereist.

De bestaande waterstaatswetgeving kent allerlei, vaak uiteenlopende, informatie- en rapportageverplichtingen. Artikel 3.7 beoogt deze verplichtingen te stroomlijnen. Door de informatieverstrekking aan provincie of Rijk te uniformeren kunnen de bestuurslasten die met die informatieverstrekking samenhangen, worden teruggedrongen. In dat kader zal ook worden gestreefd naar interbestuurlijke samenwerking op het punt van informatieverzameling en uitwisseling door en tussen provincies en Rijk. Dergelijke samenwerking kan immers bijdragen aan de enkelvoudigheid van de interbestuurlijke informatievoorziening en daarmee aan verhoging van de efficiency en beperking van de bestuurslasten. Verder zal uiteraard kritisch worden gekeken naar de noodzaak om bepaalde informatie te verstrekken en de frequentie waarmee dat moet geschieden, zulks om onnodige bestuurslasten te voorkomen.

Voor de informatieverstrekking door de waterschappen geldt als uitgangspunt dat zij in principe getrupt geschiedt: de waterschappen rapporteren primair aan de provincie. Slechts waar dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen, zal sprake zijn van rechtstreekse rapportage aan het Rijk. Het gaat dan bijvoorbeeld om informatie die noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de rapportageverplichtingen op grond van de kaderrichtlijn water.

### **Artikelen 3.8 (algemene instructies van provincie of Rijk)**

Ten einde de provinciale overheden in staat te stellen om hun toezichtrol jegens de waterschappen optimaal te vervullen, voorziet het eerste lid van dit artikel in de bevoegdheid om de waterschappen bij provinciale verordening algemene instructies te geven met betrekking tot de op grond van deze wet vast te stellen plannen en besluiten. Deze instructiebevoegdheid vormt een aanvulling op de bevoegdheden van de provincie om door middel van normen (zie hoofdstuk 2) of regionale waterplannen (zie hoofdstuk 4) sturing te geven.

Het tweede lid van het onderhavige artikel kent ook het Rijk de bevoegdheid toe om algemene instructies te geven. In de eerste plaats gaat het daarbij vanzelfsprekend om de toezichtrelatie tussen Rijk en provincie. Op grond van het tweede lid kan het Rijk echter ook instructies geven aan de waterschappen. De in het lid opgenomen clausulering brengt evenwel met zich dat het Rijk zich daarin terughoudend moet opstellen: de instructiebevoegdheid kan slechts worden aangewend, indien internationale of bovenregionale belangen daartoe noodzaken. De op grond van de kaderrichtlijn water per stroomgebiedsdistrict te treffen maatregelen zouden bijvoorbeeld een dergelijk belang kunnen vormen. Verder is het denkbaar dat de vereiste coördinatie tussen Rijk en waterschappen, wanneer het Rijk vanuit bepaalde bovenregionale belangen als beheerder van een watersysteem optreedt, tot toepassing van het tweede lid kan leiden.

### **Artikelen 3.9 (aanwijzing door GS)**

Een logisch sluitstuk in de toezichtrelatie tussen provincie en waterschap is de bevoegdheid van gedeputeerde staten om ook in individuele gevallen aanwijzingen te kunnen geven en deze aanwijzingen zo nodig door middel van indeplaatstreding kracht bij te zetten. Indien een waterschap niet naar behoren uitvoering geeft aan een aanwijzing, kan de provincie tijdelijk in de bevoegdheden van het waterschap treden en daarin op naam en voor rekening van dat waterschap alsnog voorzien. Overigens moge duidelijk zijn dat deze bevoegdheid is bedoeld als ultimum remedium. Zij biedt de provincie de benodigde doorzettings-

macht om de patstelling te doorbreken, die zou kunnen ontstaan wanneer een lagere overheid geen uitvoering geeft aan een aanwijzing.

In de praktijk zal het echter zelden zover komen. De wetenschap dat gedeputeerde staten de uitvoering van een gegeven aanwijzing in het uiterste geval zelf ter hand kunnen nemen, zal voor het betrokken waterschap een extra stimulans zijn om het zover niet te laten komen. Bovendien gaat aan een aanwijzing steeds overleg vooraf (zie het derde lid), waarbij ook eventuele verschillen van inzicht besproken kunnen worden. In het rapport «Afstemmen van taken in het regionale waterbeheer» schetsen het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen welk traject zou kunnen worden doorlopen bij een dreigende patstelling:

- provincie houdt vast aan strategisch doel, waterschap vindt alternatief binnen de overeengekomen condities;
- provincie houdt vast aan strategisch doel, waterschap wijzigt condities en dus het beheerplan;
- provincie past het provinciale waterplan aan (door middel van een spoedprocedure);
- provincie geeft het waterschap een aanwijzing, waterschap werkt volgens aanwijzing.

Een dergelijke gang van zaken, zo betogen de Unie van Waterschappen en het IPO, doet recht aan het uitgangspunt dat eerst in overleg naar oplossingen wordt gezocht, maar dat uiteindelijk – indien nodig – ook een aanwijzing uitkomst kan bieden. Zij merken daarbij op dat dit wel een andere houding ten opzichte van instrument aanwijzing vergt. Thans wordt een aanwijzing vaak niet gebruikt, omdat dit de bestuurlijke verhouding vertroebelt zonder een oplossing van het probleem dichterbij te brengen.

### **Artikel 3.10 (aanwijzing door Rijk)**

Het onderhavige artikel biedt ook het Rijk de mogelijkheid om aanwijzingen te geven en zonedig in de plaats van provincie of waterschap te treden. Evenals de algemene instructiebevoegdheid uit artikel 3.8, tweede lid, zijn de in het onderhavige artikel opgenomen bevoegdheden geclausuleerd. Het ligt voor de hand dat het Rijk van deze bevoegdheden slechts in uitzonderlijke gevallen gebruik maakt. Dat geldt in het bijzonder waar het de aanwijzingsbevoegdheid jegens een waterschap betreft. In dat geval ligt de primaire verantwoordelijkheid immers bij de provincie. Het kan evenwel zijn dat ook de provincie er niet in slaagt om een bepaalde patstelling te doorbreken. Alsdan ligt – mits aan het vereiste van internationale of bovenregionale belangen is voldaan – een rechtstreekse aanwijzing door het Rijk in de rede. Een andere optie zou zijn geweest dat het Rijk in dat geval een aanwijzing geeft aan gedeputeerde staten, inhoudende dat deze op hun beurt een aanwijzing moeten geven aan het waterschap in kwestie. Een dergelijke gang van zaken moet echter als ondoelmatig van de hand worden gewezen. Dit laat onverlet dat, zoals in het tweede lid ook uitdrukkelijk is bepaald, gedeputeerde staten als primaire toezichthouder vanzelfsprekend in de gelegenheid moeten worden gesteld om hun gevoelens omtrent een voorgenomen rechtstreekse aanwijzing kenbaar te maken.

### **Artikel 4.1 (inhoud nationaal waterplan)**

Het nationale waterplan vertoont enige overeenkomst met de nota waterhuishouding. De belangrijkste wijziging is dat het plan voor zover het ruimtelijke aspecten inhoudt, de status heeft van structuurvisie in de zin van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Artikel 2.3, tweede lid, Wro maakt het mogelijk dat een structuurvisie wordt vastgesteld voor aspecten

van het ruimtelijk beleid die tot het beleidsterrein van een andere minister dan die van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer behoren. Dat geschiedt dan door die andere minister, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De structuurvisie bevat ingevolge artikel 2.3 van de Wet ruimtelijke ordening de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gehele land of een gedeelte daarvan, en gaat tevens in op de wijze waarop de betrokken minister zich voorstelt die voorgenomen ontwikkeling te doen verwezenlijken. Dit laatste is in artikel 4.1 gewaarborgd doordat een uiteenzetting moet worden opgenomen over de nodige maatregelen.

Een belangrijk gevolg van het verbinden van de status van structuurvisie aan de uiteenzetting van de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid zal zijn dat de dienst die op rijksniveau is belast met de ruimtelijk beleidsontwikkeling volledig betrokken zal moeten zijn bij voorbereiding van het waterplan. Dit is een waarborg voor een grondige afweging en onderbouwing van de ruimtelijke aspecten. Aangezien het hier bedoelde gedeelte van het waterbeleid mede zal berusten op de Wro, is het criterium van een goede ruimtelijke ordening hier richtinggevend, hetgeen zonnig nog een verruiming biedt ten opzichte van het kader van artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Aangezien het instrumentarium van de nieuwe Wro meer uitvoeringsgericht is dan dat van de tot nog toe geldende Wet op de ruimtelijke ordening, biedt inbedding in dat nieuwe kader ook een goed perspectief op feitelijke doorwerking van het geformuleerde beleid.

In de wettekst is niet afzonderlijk vermeld dat in het nationale waterplan de milieu- en natuurbeschermingsmaatregelen die op nationaal niveau in het kader van het waterbeheer nodig zijn, worden opgenomen. Inhoudelijk is dit echter wel vereist door de verwijzing in het *tweede lid, onder c*, naar de maatregelen die artikel 11 kaderrichtlijn water voorschrijft. Tot dat maatregelenpakket behoren onder andere de aanpak van diffuse bronnen van waterverontreiniging, de maatregelen om andere significante negatieve effecten op de watertoestand tegen te gaan, alsmede alle andere maatregelen die nodig zijn voor het bereiken van de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn water. Die doelstellingen en de daartoe nodige maatregelen betreffen ook de waterafhankelijke gebieden die vallen onder Europese natuurbeschermingsrichtlijnen.

Op het eerste gezicht is het wellicht wat verwarrend dat de Nederlandse delen van de vier stroomgebiedbeheerplannen onderdeel zijn van het nationaal waterplan en dus niet worden opgenomen in de beheerplannen. Deze inbedding komt overeen met de opzet van de planvorming uit de Implementatiewet kaderrichtlijn water en houdt verband met het vrij globale, samenvattende karakter van stroomgebiedbeheerplannen. In elk geval maakt de kaderrichtlijn water voor die plannen geen onderscheid tussen beleids- en beheersaspecten. Ook ligt aan het opnemen van de stroomgebiedbeheerplannen in het nationale plan de overweging ten grondslag dat ingevolge de kaderrichtlijn water sprake moet zijn van een nationaal en internationaal gecoördineerde aanpak per stroomgebied-district. De Minister van Verkeer en Waterstaat moet een sleutel- en schakelfunctie in deze coördinatie vervullen en daarom de penvoerder zijn.

*Vierde lid:* Omdat internationale stroomgebiedbeheersplannen intergouvernementeel van aard zijn, kan niet worden uitgesloten dat het eens niet zou lukken om een zodanig plan tot stand te brengen of te herzien. Alsdan wordt het (herziene) stroomgebiedbeheersplan nationaal van aard (vgl. artikel 13, tweede lid, tweede volzin, van de kaderrichtlijn water). Dit wordt geïmplementeerd in artikel 4.1, vierde lid.

De verplichting om bij de vaststelling van de Nota Waterhuishouding rekening te houden met de relevante internationale stroomgebied-beheersplannen – die is opgenomen in de Wet op de waterhuishouding ingevolge de Implementatiewet kaderrichtlijn water – komt te vervallen. Alle plannen, nationaal en internationaal, worden immers telkens tegelijkertijd in een zesjaarlijks ritme herzien. Bij nader inzien zijn de – eveneens aan de Implementatiewet ontleende – voorzieningen inzake internationale consultatie voldoende. Voor zover die consultatie internationale afspraken oplevert, moeten die uiteraard worden nagekomen, ook als dat niet afzonderlijk in een nationale wet is bepaald.

#### **Artikel 4.2 (herziening en uitvoering)**

Het in artikel 13 van de kaderrichtlijn water bedoelde aanvangstijdstip van het zesjaarlijkse herzieningsritme, te weten 22 december 2009, is vastgelegd in artikel 67 van de Wet op de waterhuishouding en zal ook zal blijken uit de invoeringswet.

Artikel 4.2, derde lid, betreffende de parlementaire betrokkenheid, komt overeen met artikel 2.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening en bewerkstelligt dus conformiteit ten aanzien van de parlementaire rol bij de algemene en de specifiek ruimtelijke aspecten van het nationale waterplan.

#### **Artikel 4.3 (voorbereiding, vormgeving en inrichting)**

De voorbereidingsprocedure van het nationale waterplan moet aansluiten bij die van artikel 2.4 van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en wordt daarom eveneens bij of krachtens amvb geregeld. De bepaling inzake conformiteit met artikel 14 kaderrichtlijn water, waarin inspraaktermijnen van telkens een half jaar worden genoemd, impliceert onder andere dat in de maatregel kan worden afgeweken van de termijnen die zijn vervat in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit laatste komt tot uiting in artikel 4.3, tweede lid, waarin die afwijking mede mogelijk wordt gemaakt voor onderdelen van het plan die als zodanig niet strekken tot implementatie van de kaderrichtlijn water. Gezien de onderlinge samenhang van verschillende onderdelen van het plan (binnen watersystemen is er immers grote interne samenhang van allerlei aspecten) moet een veelomvattend plan in zijn geheel dezelfde inspraakprocedure kunnen doorlopen. Van belang is ook dat er, met instemming van de Europese Commissie, een praktijk lijkt te ontstaan waarbij het aan de Europese Commissie te zenden stroomgebiedbeheersplan vooral samenvattend van aard is en de volledige inhoud verspreid zal zijn over diverse documenten, die slechts op verzoek aan de Europese Commissie worden toegezonden. Deze opzet voorkomt dat de Commissie wordt overstelpt met onhanteerbaar omvangrijke plannen. In Nederland zullen in dit kader alle wettelijke waterplannen de facto onderdelen van de stroomgebiedbeheersplannen omvatten. Overigens biedt artikel 4.3, tweede lid, ruimte om bij of krachtens amvb te regelen dat beperkte planwijzigingen een eenvoudiger procedure volgen. Artikel 4.3, tweede lid, wordt in de artikelen 4.6 en 4.10 voor de andere plannen van overeenkomstige toepassing verklaard.

Het voorbereidingsregime ten aanzien van de structuurvisies en beheersplannen is steeds ook mede van toepassing op plan*herzieningen*, maar die worden niet afzonderlijk vermeld in de wettekst, in overeenstemming met de thans gebruikelijke gedragslijn in de Algemene wet bestuursrecht. Inspraakvoorzieningen ten aanzien van een internationaal stroomgebiedbeheersplan betreffen niet uitsluitend het Nederlandse deel van een zodanig plan, maar het totale plan, met inbegrip van het gezamenlijk door de betrokken staten vast te stellen overkoepelende deel dat betrekking

heeft op het internationale district in zijn geheel. Inspraakreacties over het ontwerp van het internationale deel c.q. gedeelten van andere staten moeten door de Nederlandse overheid ter kennis worden gebracht van de betrokken andere staten.

#### **Artikel 4.4 (inhoud regionale waterplan)**

De regeling van het regionale waterplan komt in diverse opzichten overeen met het thans geldende regime voor het provinciale plan voor de waterhuishouding. Uit de benaming van het plan blijkt al dat het regime uitnodigt tot planning voor gebiedseenheden die niet elk afzonderlijk noodzakelijkerwijs een gehele provincie bestrijken, zoals de beheersgebieden van de waterschappen. Voor het regionale waterplan is voorts op vergelijkbare wijze aangeknoopt bij de regeling van structuurvisies als dat voor het nationale waterplan is geschied in artikel 4.1, eerste lid.

In het tweede lid is – is in vergelijking tot de huidige overeenkomstige regeling in de Wet op de waterhuishouding – de bepaling geschrapt die inhoudt dat ingegaan moet worden op het operationele grondwaterbeheer. Dat laatste komt immers te berusten bij de waterschappen. Ook in deze opzet kunnen overigens provinciale maatregelen ter uitvoering van artikel 11 van de kaderrichtlijn water aan de orde zijn in het plan. Zodanige maatregelen zullen soms van faciliterende aard zijn, bijvoorbeeld in de vorm van subsidieregelingen. De toepassing van die regelingen komt dan aan de orde in de decentrale beheerplannen.

Als gevolg van de bij artikel 4.3 geschetste ontwikkeling ten aanzien van de verdeling van de inhoud van de stroomgebiedbeheerplannen over diverse nationale plannen mag worden verwacht dat de regionale waterplannen mede de op grond van de kaderrichtlijn water vast te stellen ecologische milieudoelstellingen voor de regionale oppervlaktewaterlichamen zullen bevatten. De besluitvorming over het niveau van die doelstellingen kan dan plaatsvinden in samenhang met de voor dat niveau vereiste maatregelenpakket. Dit laat onverlet dat die doelstellingen mede in provinciale verordeningen bindend zullen worden vastgelegd als milieukwaliteitseisen.

#### **Artikel 4.7 (inhoud beheerplannen)**

Dit artikel betreft zowel het beheerplan voor de rijkswateren als beheerplannen voor regionale wateren. De voorgeschreven inhoud van het beheerplan ligt in het verlengde van de regeling die de Wet op de waterhuishouding reeds bevat voor het beheerplan voor de rijkswateren. Hierbij werkt overigens wel de brede reikwijdte van het beheer, deel uitmakend van het waterbeheer in de zin van het wetsvoorstel, door. Het omvat dus mede beheer van waterkeringen. Nieuw is daarnaast de mogelijkheid van aanvullende functietoekenning in regionale beheerplannen, met de beperking «voor zover het regionale waterplan daarin voorziet». Dit laatste is een waarborg tegen doublures en ongewenste lacunes in de functietoekenning.

#### **Artikel 4.8 (voorbereiding en goedkeuring, vormgeving en inrichting)**

Onderdeel a van het eerste lid impliceert dat voor het beheerplan rijkswateren raadpleging van gedeputeerde staten van provincies nodig is. Door een beheerder van regionale wateren die liggen in meer dan een provincie moeten gedeputeerde staten van al die provincies worden geraadpleegd. Als sluitstuk hierop blijft in de Waterwet het reeds in de



Wet op de waterhuishouding opgenomen vereiste van goedkeuring door gedeputeerde staten van een vastgesteld plan gehandhaafd.

### **Artikel 5.1 (legger van waterstaatswerken)**

Dit artikel voorziet in een algemene verplichting tot het vaststellen van een legger voor waterstaatswerken. Op de achtergrond van deze verplichting is in paragraaf 10.2 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting reeds ingegaan. In het onderhavige artikel wordt ook de thans in artikel 13, onderdeel c, van de Wet op de waterkering opgenomen verplichting tot het houden van een beheersregister voor waterkeringen gehandhaafd, waaruit de feitelijke toestand van een waterkering kan worden gekend (zie het tweede lid, onderdeel b).

### **Artikel 5.2 (aanleg en wijziging van waterstaatswerken)**

In dit artikel wordt een algemene grondslag gegeven voor projecten in het kader van het waterbeheer. Het eerste lid verplicht zowel het Rijk (als beheerder) als de waterschappen om voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken een projectplan vast te stellen. Deze verplichting betreft dus uitsluitend dié voorgenomen werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk die tot gevolg hebben dat wijziging wordt gebracht in de normatieve toestand (richting, vorm, afmeting of constructie) van dat waterstaatswerk, zoals die is vastgelegd in de legger. Dit betekent dat voor onderhoud en voor herstelwerkzaamheden geen projectplan behoeft te worden opgesteld.

Het tweede lid bevat enige materiële inhoudsvereisten. Behoudens uiteraard het project zelf, dient in het projectplan ook de wijze van uitvoering te worden beschreven. Daarbij dient niet alleen te worden gedacht aan de technische realisatie van het project, maar ook aan de inpassing in de omgeving. Beschreven zal moeten worden, hoe het project zich tot bestaande bestemmingsplannen verhoudt en of deze wijziging behoeven. Verder zal in het projectplan aandacht moeten worden geschonken aan de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van het project en de voorzieningen die kunnen worden getroffen om die gevolgen te beperken of ongedaan te maken. Bewust is er van afgezien om de mogelijk nadelige gevolgen van een project en de in verband daarmee te treffen voorzieningen verder te specificeren. Daarvoor lopen de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van een project te veel uiteen. Per project zal moeten worden bezien, wat de mogelijk nadelige gevolgen van de uitvoering van een project zijn, en welke concrete voorzieningen ter beperking of ongedaanmaking daarvan kunnen worden getroffen. Uiteraard zullen er altijd nadelige gevolgen zijn, die naar hun aard niet of niet volledig door feitelijke maatregelen kunnen worden gecompenseerd. Zo kan de overlast die wordt veroorzaakt door de uitvoering van een werk, vaak wel worden beperkt, maar niet altijd volledig worden voorkomen. Ook kan de uitvoering van een project blijvend gevolgen hebben voor de omgeving, die niet of niet geheel door middel van feitelijke voorzieningen kunnen worden gecompenseerd. In dergelijke gevallen zal moeten worden bezien of een financiële compensatie op zijn plaats is (zie in dat verband artikel 7.11).

Het derde lid van het onderhavige artikel is ontleend aan artikel 7, derde lid, van de Wet op de waterkering en bevat een specifieke bepaling voor het geval een projectplan strekt tot verlegging van een waterkering. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet van 28 april 2005 tot 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, de

Het vierde lid strekt ertoe samenloop met (project)procedures op grond van de Tracéwet of de Wet ruimtelijke ordening te voorkomen. Ingevolge de Tracéwet dient voor de aanleg of wijziging van hoofdvaarwegen de in die wet neergelegde procedure te worden gevolgd, die wordt ingeleid met een trajectnota. Ook is het mogelijk dat, bijvoorbeeld in het kader van rivierverruiming, vanwege de ruimtelijke aspecten van een project voor toepassing van de provinciale coördinatieregeling of de rijkscoördinatie-regeling uit de Wet ruimtelijke ordening wordt gekozen. Ter voorkoming van doublures wordt voorgesteld in dergelijke gevallen niet tevens de projectplanverplichting uit het onderhavige wetsvoorstel van toepassing te laten zijn.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat het wetsvoorstel, tenzij de projectprocedure uit paragraaf 2 van toepassing is, niet in een verplichte procedure voor de voorbereiding of vaststelling van een projectplan voorziet. Het wordt aan de beheerder overgelaten om de voor een concreet geval meest geëigende procedure te kiezen. Afhankelijk van onder meer de complexiteit van het project, kan hij er bijvoorbeeld voor kiezen om het projectplan met toepassing van de uniforme openbare voorbereidings-procedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voor te bereiden. In tegenstelling tot projectplannen die met toepassing van de in paragraaf 2 van hoofdstuk 5 opgenomen projectprocedure worden voorbereid, is dat echter niet verplicht.

### **Artikel 5.3 (toepassingsbereik projectprocedure)**

In de artikelen 5.4 tot en met 5.12 is een aan de Wet op de waterkering ontleende projectprocedure voor waterstaatkundige projecten opgenomen. Evenals in de Wet op de waterkering is toepassing van deze procedure verplicht voor alle projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Nieuw ten opzichte van de bestaande situatie is dat thans wordt voorgesteld om de procedure ook open te stellen voor bepaalde projecten van waterschappen, niet zijnde projecten tot aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering. Daarbij wordt aan de provincie overgelaten om te bepalen in welke gevallen de procedure mag worden toegepast. De provincie kan daarin bij verordening of, krachtens die verordening, bij besluit van gedeputeerde staten voorzien.

### **Artikel 5.4 (voorbereiding en vaststelling projectplan)**

De voorbereiding van een projectplan waarop de projectprocedure van toepassing is, dient steeds met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht te geschieden, waarbij door een ieder zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht. Op deze wijze is gewaarborgd dat bij voorbereiding van het plan een adequate belangenafweging kan worden gemaakt.

Het derde lid bevat een specifieke bepaling betreffende de voorbereiding van projectplannen tot aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen. Vanwege het grote belang dat is gemoeid met het tijdig nemen van maatregelen ter beperking van het overstromingsrisico, wordt de thans in artikel 7b, eerste lid, van de Wet op de waterkering opgenomen bepaling dat projectplannen met betrekking tot primaire waterkeringen binnen twaalf weken na het verstrijken van de termijn waarbinnen zienswijzen naar voren kunnen worden gebracht moeten worden vastgesteld, gehandhaafd.

### **Artikel 5.5 (goedkeuring projectplan door GS)**

Projectplannen waarop de projectprocedure van toepassing is, zullen steeds onderworpen zijn aan provinciale goedkeuring. Dit houdt verband met de omstandigheid dat projectplannen waarvoor het zinvol is om de projectprocedure toe te passen, meestal slechts tot uitvoering kunnen komen, indien zij doorwerken in de ruimtelijke ordening. Gelet op de bevoegdhedenstructuur zoals vervat in de Wet ruimtelijke ordening, is het niet passend is dat te dezen de (water)beheerder zelfstandig bevoegd zou zijn om over zodanige projectplannen een beslissing te nemen. Goedkeuring vanwege de provincie ondervangt dit bezwaar. Het vereiste van provinciale goedkeuring houdt voorts verband met het huidige artikel 148 van de Waterschapswet. De provincie kan op grond van dat artikel bij reglement bepalen dat projectplannen van waterschappen onderworpen zijn aan goedkeuring van gedeputeerde staten. Deze bevoegdheid zal voor niet overeenkomstig de projectprocedure voor te bereiden projectplannen ook gehandhaafd blijven. Op deze wijze behoudt de provincie de mogelijkheid om in het licht van de algemene belangen die betrokken zijn bij een projectplan toezicht uit te oefenen, ook wanneer die belangen geen ruimtelijke doorwerking hebben. De thans in artikel 153 van de Waterschapswet geregelde mogelijkheid van administratief beroep tegen niet aan provinciale goedkeuring onderworpen projectplannen zal daarentegen niet worden gehandhaafd. In de invoeringswet zal die mogelijkheid worden uitgesloten. Opgemerkt zij nog dat op de provinciale goedkeuring waarin het onderhavige artikel voorziet, de desbetreffende bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing zijn.

Het derde lid komt overeen met artikel 7c van de Wet op de waterkering. Voor de achtergronden zij verwezen naar de toelichting bij artikel 5.5, derde lid.

### **Artikel 5.6 (coördinatie door GS)**

De artikelen 5.6 tot en met 5.10 hebben betrekking op alle besluiten die nodig zijn ter uitvoering van het projectplan, met uitzondering van eventuele onteigeningsbesluiten en besluiten inzake nadeelcompensatie (zie daarvoor de toelichting bij hoofdstuk 7 en artikel 7.11). Voor de uitvoeringsbesluiten is voorzien in een specifieke coördinatieprocedure, die ertoe leidt dat deze binnen hetzelfde tijdsbestek worden genomen. Gedeputeerde staten zijn daarbij het coördinerende gezag en kunnen ter zake medewerking vorderen van andere overheden. Het betreft hier telkens zowel besluiten op aanvraag te nemen als ambtshalve te nemen besluiten.

Het vierde lid is opgenomen in verband met de situatie die aan de orde was in de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in de kwestie Bomendijk-Voorst (uitspraak van 11 september 1997, AB 452). Het ging daar om een geval waarin een kapvergunning, die nodig was voor de realisering van de dijkversterking, niet kon worden afgegeven nu de desbetreffende kapverordening van de gemeente slechts toestond dat de particulier eigenaar de kapvergunning kan aanvragen. Het is uiteraard niet aanvaardbaar dat zich een zodanige impasse kan voordoen. In de lijn van hetgeen ter zake is bepaald in de Tracéwet, wordt derhalve bepaald dat ook de beheerder bevoegd is om de aanvragen voor de desbetreffende besluiten in te dienen.

### **Artikel 5.7 (gecoördineerde voorbereiding uitvoeringsbesluiten)**

Dit artikel verklaart afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing op de voorbereiding van de besluiten ter uitvoering van het projectplan. Hierbij wordt tevens voorzien in een aantal bijzondere voorzieningen die, gelet op de gewenste coördinatie en parallelschakeling, noodzakelijk zijn. Hierbij is dezelfde lijn gevolgd als ten aanzien van de Tracéwet en de regeling inzake de rijksprojectenprocedure in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Aan gedeputeerde staten als coördinerend bestuursorgaan wordt het overgelaten te bepalen binnen welke termijn ontwerpen van uitvoeringsbesluiten (onderdeel a) onderscheidenlijk besluiten (onderdeel d) door de betrokken bestuursorganen moeten zijn vastgesteld. Ervaringen met de Wet op de waterkering hebben geleerd dat het niet wenselijk is om hiervoor in de wet vaste termijnen op te nemen. Op grond van het onderhavige artikel kunnen gedeputeerde staten, afhankelijk van de situatie, per geval een termijn stellen.

### **Artikel 5.8 (ruimtelijke afstemming)**

De uitvoering van een projectplan kan consequenties in de planologische sfeer hebben. Met de gedachte achter de coördinatieregeling is evenwel slecht verenigbaar dat voor de uitvoering van het projectplan nog een aanlegvergunning als bedoeld in artikel 3.3 van de Wet ruimtelijke ordening of een verklaring van geen bezwaar van gedeputeerde staten op grond van artikel 50, vijfde lid, van de Woningwet benodigd zou zijn. Om die reden is in het eerste en tweede lid bepaald dat voor de uitvoering van het projectplan geen aanlegvergunning op grond van de Wet ruimtelijke ordening en geen verklaring van geen bezwaar op grond van de Woningwet vereist is. Daartegen bestaat geen bezwaar, aangezien de planologische aanvaardbaarheid van een project reeds kan worden beoordeeld in het kader van de op grond van artikel 5.5 vereiste provinciale goedkeuring van het projectplan.

Opgemerkt zij nog dat de in artikel 7f, eerste lid, van de Wet op de waterkering opgenomen bepaling dat de ter uitvoering van een projectplan benodigde planologische medewerking wordt verleend met toepassing van de vrijstellingsprocedure uit artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, niet terugkeert. De reden daarvoor is dat de nieuwe bestemmingsplanprocedure waarin de nieuwe Wet ruimtelijke ordening voorziet, aanzienlijk korter en eenvoudiger is dan de huidige procedure, waardoor de nieuwe procedure evenveel tijd in beslag neemt als de bestaande artikel 19 WRO-vrijstelling. Er bestaan, zo vermeldt de memorie van toelichting bij de Wro, daarom geen redenen meer voor een aparte zelfstandige projectvrijstelling (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 33).

### **Artikel 5.9 (indeplaatstredingsbevoegdheid GS)**

Het eerste lid bevat de bevoegdheid tot het overrulen – door gedeputeerde staten – in geval een bestuursorgaan niet of niet tijdig op aanvraag een ontwerp-uitvoeringsbesluit aan gedeputeerde staten toezendt dan wel niet, niet tijdig of niet conform het projectplan beslist of een beslissing neemt die anderszins naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft. Het tweede lid verklaart de in het eerste lid opgenomen bevoegdheid tot het overrulen van een bestuursorgaan niet alleen van toepassing op ambtshalve besluiten ter uitvoering van het projectplan, maar ook op andere besluiten dan die ter uitvoering van het plan, welke zijn gericht op de realisering van de in het plan opgenomen voorzieningen. Ter toelichting hierop dient het volgende. Er kan sprake zijn van besluiten die strikt

genomen niet goed kunnen worden aangemerkt als besluiten ter uitvoering van het projectplan, nu zij niet een onderwerp regelen dat rechtstreeks is geregeld in het plan. Het gaat om besluiten die facilitair zijn aan de feitelijke uitvoering van de werken en die met de inhoud van het plan geen directe relatie hebben. Te denken valt aan besluiten die op initiatief van de aannemer worden aangevraagd (bijv. een bouwvergunning voor een bouwkeet of het plaatsen van een hijskraan, een tijdelijk verkeersbesluit, etc.). Het komt namelijk nogal eens voor dat ten tijde van de vaststelling van het plan en de besluiten ter uitvoering daarvan nog volstrekt onduidelijk is welke nadere besluiten genomen moeten worden nu de uitvoeringsmethode nog moet worden bepaald. Op zodanige besluiten is de coördinatie-regeling (artikel 5.6) niet van toepassing en zij worden beheerst door de reguliere regelgeving ter zake. Veelal betekent dit dat zodanige besluiten snel tot stand kunnen worden gebracht, aangezien de procedureregels voor dit soort besluiten betrekkelijk licht van karakter zijn. Het valt echter niet uit te sluiten dat een benodigd nader besluit niet of niet tijdig tot stand komt. Om die reden bevat het wetsvoorstel een sluitstuk, inhoudende dat in die bijzondere gevallen gedeputeerde staten in plaats van het primair bevoegde bestuursorgaan het gevraagde besluit te nemen.

#### **Artikel 5.10 (bekendmaking uitvoeringsbesluiten)**

De hier geregelde gelijktijdige bekendmaking van uitvoeringsbesluiten, ten aanzien waarvan de coördinatie-regeling is toegepast, is aanknopingspunt voor het instellen van beroep. De woorden «voor zover zij gecoördineerd zijn voorbereid» strekken ertoe tot uitdrukking te brengen dat gedeputeerde staten bevoegd zijn de coördinatie-regeling gefaseerd te doen plaatsvinden. Gedeputeerde staten kunnen bepalen dat de coördinatie-regeling niet ten aanzien van alle benodigde uitvoeringsbesluiten tegelijkertijd hoeft te worden doorlopen.

#### **Artikel 5.11 (beroep op Raad van State)**

Nu ten aanzien van het plan en de daarmee verband houdende in artikel 5.6 bedoelde besluiten, de in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure moet worden gevolgd, heeft dit tot gevolg dat te dien aanzien de bezwaarschriftprocedure niet van toepassing is en dat aanstonds beroep op de bestuursrechter kan worden ingesteld. Voor een optimale parallelschakeling van de procedure bij de bestuursrechter is het gewenst dat gelijktijdig beroep openstaat tegen het projectplan, het besluit tot goedkeuring van het plan en de overige besluiten. Om te voorkomen dat tegen het vaststellingsbesluit en het goedkeuringsbesluit reeds beroep kan worden ingesteld, voordat beroep mogelijk is tegen de overige besluiten, bepaalt het tweede lid van het onderhavige artikel dat beroep tegen het vaststellings- of goedkeuringsbesluit pas mogelijk is, als de overige besluiten zijn bekendgemaakt, zulks derhalve in afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit stelt de bestuursrechter in staat om zich een integraal oordeel te vormen over het samenstel van besluiten. Hiermee is overigens niet beoogd voor te schrijven dat de bestuursrechter ook steeds gehouden is om alle beroepen gevoegd te behandelen; hij is vrij daarin zijn eigen afweging te maken. Voorts is, in navolging van onder meer de Tracéwet en de Wet op de waterkering, voorzien in één rechterlijke instantie, te weten de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State.

### **Artikel 5.12 (onteigening)**

Tot besluit zijn in de projectprocedure voor waterstaatswerken ook enkele voorzieningen met betrekking tot onteigening opgenomen, die overeenkomen met de artikelen 7j en 7k van de Wet op de waterkering. Het eerste lid strekt ertoe de in de onteigeningswet geregelde procedure, die uit een administratief en een gerechtelijk deel bestaat, te bespoedigen, wanneer die procedure ter uitvoering van een door gedeputeerde staten goedgekeurd projectplan wordt toegepast. In het eerste lid is bepaald dat met het beginnen van de gerechtelijke procedure niet hoeft te worden gewacht totdat het projectplan onherroepelijk is geworden. Voor de onteigening zelf geldt uiteraard wel dat zij pas na het onherroepelijk worden van het plan kan worden uitgesproken.

Het tweede lid bevat een bepaling die het mogelijk maakt om ook ter uitvoering van de in een projectplan opgenomen voorzieningen toepassing te geven aan de onteigeningswet. Dit is met name van belang voor de in een projectplan opgenomen mitigerende of compenserende voorzieningen, waarvoor niet altijd een onteigeningstitel uit anderen hoofde valt aan te wijzen.

### **Artikel 5.13 (betreden van erven of woningen)**

Dit artikel regelt de bevoegdheid van onder verantwoordelijkheid van de beheerder werkzame personen om ten behoeve van de inspectie van watersystemen plaatsen te betreden, die zijn gelegen op gronden ten aanzien waarvan de beheerder geen rechthebbende is. De gronden waarop waterkeringen, oppervlaktewaterlichamen, bergingsgebieden en ondersteunende kunstwerken zijn gelegen zijn soms wel, maar dikwijls ook niet in eigendom bij de beheerder van die werken. Ten behoeve van het beheer is het evenwel noodzakelijk dat waterstaatswerken regelmatig vanwege de beheerder worden geïnspecteerd op hun functioneren. Zo dient ten behoeve van een goede aan- en afvoer van water regelmatig geïnspecteerd te worden of wateren nog op de vereiste diepte zijn, geen oeverafschuivingen zijn opgetreden, wateren niet te zeer zijn dichtgegroeid en kunstwerken als duikers, stuwen en gemalen naar behoren functioneren. Dijken en kaden worden regelmatig geïnspecteerd op beschadigingen door aanspoelende materialen en graafactiviteiten van dieren als mollen, konijnen en muskusratten. Voorts worden ten behoeve van het grondwaterbeheer de grondwaterstanden in daartoe aangebrachte peilbuizen gemeten.

Het gaat bij dergelijke inspecties niet om nalevingstoezicht in de zin van afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht, maar om inspecties ten behoeve van het behoorlijk functioneren van watersystemen. Dit behoorlijk functioneren kan op de onderhoudstoestand van waterstaatswerken, maar ook op andere aspecten van het watersysteem betrekking hebben. Te denken valt bijvoorbeeld aan inspecties met betrekking tot optredende waterstanden, stroomsnelheden, doorzicht van het water en optredende algenbloei. Dit soort inspecties kan dikwijls door het in ogenschouw nemen van de toestand worden uitgevoerd, waarvoor enkel betreding van de betrokken plaatsen noodzakelijk is. Soms ook is het noodzakelijk dat apparatuur wordt meegenomen om bijvoorbeeld stroomsnelheden, grondwaterstanden of waterdiepten te meten. Het gedogen van het aanbrengen van daarvoor eventueel benodigde meer permanent aanwezige meetmiddelen als peilschalen en -buizen is geregeld in artikel 5.18. Ook kan het noodzakelijk zijn dat ten behoeve van de inspectie inlichtingen van bijvoorbeeld de rechthebbenden ten aanzien van gronden kunnen worden ingewonnen. Het derde lid voorziet hierin door van over-



eenkomstige toepassingverklaring van artikel 5:16 van de Algemene wet bestuursrecht.

De bevoegdheid tot betreding geldt in principe voor elke plaats, met uitzondering van woningen zonder toestemming van de bewoner. Soms kan het echter noodzakelijk zijn dat ten behoeve van de inspectie van de toestand van watersystemen ook tegen de wil van de bewoner woningen worden betreden. Dat is het geval als een woning deel uit maakt van een waterstaatswerk of daarmee rechtstreeks in verbinding staat. Zo wordt in de binnenstad van Kampen de primaire waterkering, die het hoog oppervlakt van de IJssel keert, voor een deel gevormd door bij hoog oppervlakt te sluiten waterkerende deuren in woonhuizen die deel uit maken van de waterkering. Het is belang dat de beheerder regelmatig inspecteert of dit soort voorzieningen nog voldoende waterkerend is. Met name bij oudere gemalen bevinden zich dikwijls niet meer als zodanig in gebruik zijnde dienstwoningen die in directe verbinding staan met, of gebouwd zijn op uitstroomvoorziening van het gemaal. Toegang tot het gemaal of de bedieningsruimte kan dan soms slechts worden verkregen via de daartoe behorende woning.

De bevoegdheid tot het betreden van plaatsen onder medeneming van de benodigde apparatuur geldt ex lege. Een voorafgaande beschikking of aanzegging daartoe is niet vereist. Gebruikmaking van de bevoegdheid is geclausuleerd door, overeenkomstig hetgeen op grond van artikel 5:13 van de Algemene wet bestuursrecht voor toezichthouders geldt, te bepalen dat van deze bevoegdheid slechts gebruik mag worden gemaakt voor zover dat redelijkerwijs nodig is voor een goede taakvervulling. Een ieder is verplicht om aan de inspectie de medewerking te verlenen die redelijkerwijze daartoe kan worden gevorderd. Zo nodig wordt toegang verkregen met behulp van de sterke arm. Het derde lid voorziet in een en ander door van overeenkomstige toepassingverklaring van de artikelen 5:15, tweede lid en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht.

Soortgelijke bevoegdheden als geregeld in het onderhavige artikel zijn thans opgenomen in de artikelen 6 en 7 van de Waterstaatwet 1900.

#### **Artikelen 5.14 en 5.15 (gedogen van onderzoeken)**

In de artikelen 5.14 en 5.15 is geregeld dat rechthebbenden ten aanzien van gronden verplicht zijn te dulden dat op die gronden onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden worden verricht. De beheerder is bevoegd een zodanige gedoogplicht op te leggen, zowel wanneer het betreft onderzoeken ten behoeve van de vervulling van zijn eigen taken (artikel 5.14), als wanneer het betreft onderzoeken van derden (artikel 5.15). Het gaat bij deze onderzoeken niet om het ter plaatse opnemen van de toestand van een bepaald waterstaatswerk of het aflezen van meetmiddelen (daarop is artikel 5.13 van toepassing), maar om meer ingrijpende onderzoeken waarbij meer uitgebreide metingen of inventarisaties worden verricht, (water)bodemmonsters worden genomen, sonderingen worden verricht of zelfs gravingen nodig zijn. Onderzoeken door de beheerder ter vervulling van de eigen beheerstaak kunnen zowel in het kader van de voorbereiding van werkzaamheden tot aanleg, onderhoud of herstel van waterstaatswerken als in het kader monitoringsactiviteiten plaatsvinden. Zo zal voordat wordt aangevangen met baggeren of ontgraven van de waterbodem in het kader van de uitvoering van (onderhouds)werkzaamheden, onderzoek worden gedaan naar de kwaliteit van de te ontgraven specie met het oog op de eisen aan de opslag en verwerking daarvan. In het kader van de aanpak van verontreinigde waterbodems wordt onderzoek gedaan naar de aard en de omvang van de verontreiniging en de verplaatsing daarvan door (grond)waterstromen.

De gedoogplicht met betrekking tot onderzoeken is geen verplichting ex lege. Zij wordt steeds in individuele gevallen bij beschikking van de beheerder opgelegd. Deze is daarbij gehouden het evenredigheidsbeginsel toe te passen: de gedoogplicht mag niet verder gaan dan redelijkerwijs nodig is (zie artikel 5.14, eerste lid). Het evenredigheidsbeginsel brengt ook met zich dat een gedoogplicht alleen dan wordt opgelegd, indien de rechthebbenden geen toestemming verlenen voor het verrichten van onderzoek. Verder dient, spoedeisende gevallen daargelaten, de beschikking waarbij een gedoogplicht wordt opgelegd, tijdig – in elk geval twee weken voor aanvang van het onderzoek (zie artikel 5.14, tweede lid) – aan de rechthebbenden te worden bekendgemaakt.

Een soortgelijke gedoogverplichting ten behoeve van het doen van onderzoeken door de beheerder en door de aanvrager of houder van een vergunning is thans opgenomen in de artikelen 31 en 32 van de Grondwaterwet.

#### **Artikel 5.16 (gedogen van onderhoud en herstel)**

Dit artikel regelt dat rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken zijn gehouden onderhoudswerkzaamheden aan waterstaatswerken te gedogen. Zoals hiervoor bij artikel 5.13 is opgemerkt, zijn de gronden waarop waterstaatswerken zijn gelegen soms wel, maar dikwijls ook niet in eigendom bij de beheerder van die werken. Ten behoeve van het onderhoud aan die werken dienen die gronden of aanliggende gronden te worden betreden en dienen op of vanaf die gronden onderhoudswerkzaamheden te worden uitgevoerd. Het gaat daarbij om reguliere onderhouds- en herstelwerkzaamheden aan waterstaatswerken. Onder dit soort werkzaamheden vallen onder meer het herstellen van beschadigingen aan waterkeringen, het uitvoeren van onderhoudsbaggerwerkzaamheden om wateren op de vereiste leggerdiepte te houden of ter verbetering van de water(bodem)kwaliteit, het herstellen van oeverafschuivingen, het plegen van onderhoud en het verrichten van reparaties aan stuwen en gemalen.

Onderhoudswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd door de beheerder zelf, waaronder wordt begrepen degene die in opdracht van de beheerder de werkzaamheden uitvoert. Dat kan zijn een aannemer of loonwerker. Onderhoudswerkzaamheden kunnen tevens worden uitgevoerd door onderhoudsplichtige derden, die als zodanig in de onderhoudslegger zijn aangewezen krachtens artikel 78, tweede lid, Waterschapswet (zie paragraaf 10.2 van het algemeen deel).

Het tweede lid van het onderhavige artikel regelt dat rechthebbenden ten aanzien van gronden, gelegen aan of in oppervlaktewaterlichamen, de bij het onderhoud daarvan vrijkomende specie en maaisel op die gronden dienen te ontvangen. Bij het onderhoud vrijkomende bagger en plantenresten (maaisel) worden beschouwd als afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Artikel 10.2 van die Wet verbiedt in principe het storten van afvalstoffen buiten een inrichting. Het op de kant zetten van baggerspecie en plantenresten is onder de daarbij bepaalde condities vrijgesteld van dit stortverbod in het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

Bedacht dient te worden dat de ontvangstplicht van specie of maaisel niet onder alle omstandigheden onverkort kan worden gehandhaafd. Fysieke belemmeringen als bebouwing of smalle wegbermen kunnen er aan in de weg staan dat de specie of maaisel op aan wateren gelegen gronden kan worden ontvangen. Gronden, gescheiden van het oppervlaktewaterlichaam door fysieke belemmeringen of door een strook grond van te geringe omvang om de specie of maaisel te ontvangen, worden als aan

het oppervlaktewaterlichaam gelegen aangemerkt. Voorts kunnen de grote hoeveelheid uitkomende specie of maaisel en verontreiniging of besmetting daarvan aanleiding zijn om specie of maaisel af te voeren respectievelijk de veroorzaakte schade aan gronden te vergoeden.

Soortgelijke verplichtingen zijn thans onder meer opgenomen in artikel 9 van de Waterstaatswet 1900, waar het betreft het gedogen van onderhoudswerkzaamheden, en artikel 11, eerste lid, van die wet waar het betreft de ontvangstplicht. Artikel 11 bepaalt thans dat bij verordening kan worden bepaald, dat op erven en gronden, gelegen aan een watergang waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van het openbaar gezag, de specie moet worden ontvangen, die tot behoorlijk onderhoud voor de aan- of afvoer van water uit de watergang moet worden verwijderd. De verordeningen waarbij voornoemde duldingsplicht wordt opgelegd, zijn thans in de regel waterschapsverordeningen (keuren). De bevoegdheid om regels te stellen omtrent de ontvangstplicht van maaisel ontleent het algemeen bestuur van het waterschap thans rechtstreeks aan artikel 78, eerste lid, van de Waterschapswet.

De gedoogplicht uit artikel 5.16 is een gedoogplicht ex lege. De achtergrond daarvan is dat het moeten gedogen van regulier onderhoud (met inbegrip van het ontvangen van specie en maaisel) naar zijn aard slechts een geringe inbreuk vormt op de rechten van rechthebbenden ten aanzien van gronden. Bovendien gaat het hier om werkzaamheden die regelmatig op een groot aantal plaatsen moeten worden uitgevoerd. De eis dat daaraan steeds een gedoogbeschikking vooraf zou moeten gaan, zou dan ook tot een aanzienlijke stijging van de bestuurslasten leiden, die niet in verhouding staat tot hetgeen gedoogd moet worden. Wel geldt op grond van artikel 5.16, derde lid, dat de beheerder de rechthebbenden steeds ten minste achtenveertig uur voor aanvang van de werkzaamheden mededeling moet doen van de voorgenomen werkzaamheden.

#### **Artikel 5.17 (gedogen aanleg of wijziging waterstaatswerk)**

Dit artikel regelt dat de beheerder rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken kan verplichten om de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk en de daarmee verbandhoudende werkzaamheden te gedogen. Soortgelijke verplichtingen zijn thans onder meer opgenomen in de artikelen 12 en 12a van de Waterstaatswet 1900, regelende de gedoogplicht betreffende de verbetering of aanleg van een watergang voor de aan- en afvoer van water, respectievelijk de verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken. De onderhavige gedoogplicht heeft een bredere strekking, niet alleen waar het betreft de aard van de te gedogen werkzaamheden, maar ook waar het betreft de daarmee te bereiken doelstellingen.

Wat betreft de aard van de werkzaamheden, kan naast de aanleg of verbreding van wateren en de verandering, verplaatsing of verwijdering van kunstwerken worden gedacht aan de verbetering van boezemkaden, de aanleg van nieuwe ondersteunende kunstwerken en de aanleg van erosie tegengaan werken in waterlossingen. Ook kan deze gedoogplicht worden opgelegd ten behoeve de aanleg van kaden en inlaatwerken voor de inrichting van waterbergingsgebieden. Wat betreft de doelstellingen kan de gedoogplicht worden toegepast in belang van de realisering van alle in artikel 2.1 genoemde doelstellingen. Dit betekent een aanzienlijke verbreding van de doelstellingen die met toepassing van artikel 12 en 12a van de Waterstaatswet 1900 zijn beoogd (aan- en afvoer van water en de scheepvaart). Met name het belang van de verbetering van de ecologische kwaliteit van watersystemen kan nopen tot het aanbrengen veranderingen in de bedding of oevers van oppervlaktewaterlichamen, zoals de aanleg

van natuurvriendelijke oevers of de aanleg van een ander doorstroomprofiel waarbij andere stroomsnelheden en waterdiepten worden verkregen. Ook de aanpak van verontreinigde waterbodems ter verbetering van de fysisch-chemische kwaliteit van watersystemen gaat gepaard met ontgravingen in de bodem of oever, waarbij – al dan niet tijdelijk – wijziging in de staat van waterstaatswerken wordt gebracht.

De beheerder is bij het opleggen van deze gedoogplicht gehouden het evenredigheidsbeginsel toe te passen; de beheerder mag de gedoogplicht opleggen voor zover dat voor de vervulling van zijn taken redelijkerwijs nodig is en wanneer naar zijn oordeel de belangen van de rechthebbenden geen onteigening vorderen (artikel 5.17, eerste lid). Ingevolge vaste jurisprudentie met betrekking tot de toepassing van artikel 12 van de Waterstaatswet 1900 toetst de rechter dit oordeel van de beheerder marginaal, waarbij met name betekenis wordt toegekend aan de omvang van de benodigde gronden in verhouding tot de oppervlakte van de ter plaatse aan rechthebbenden toebehorende gronden en voorts aan de invloed van de aan te brengen verandering op de bruikbaarheid van die gronden. Het evenredigheidsbeginsel brengt vanzelfsprekend ook met zich dat een gedoogplicht alleen dan wordt opgelegd, indien de rechthebbenden geen toestemming verlenen voor de aanleg of wijziging van het waterstaatswerk.

De gedoogplicht met betrekking tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk is geen verplichting ex lege. Zij wordt evenals, de gedoogplichten betreffende onderzoek bedoeld in de artikelen 5.14 en 5.15, steeds in individuele gevallen bij beschikking van de beheerder opgelegd. Spoedeisende gevallen daargelaten, dient de beschikking waarbij een gedoogplicht wordt opgelegd, tijdig – in elk geval twee weken voor aanvang van de werkzaamheden (zie het van overeenkomstige toepassing zijnde artikel 5.14, tweede lid) – aan de rechthebbenden te worden bekendgemaakt.

#### **Artikelen 5.18 (gedogen meetmiddelen en permanente tekens)**

Dit artikel regelt dat rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken dienen te gedogen dat op of aan die zaken door of vanwege de beheerder meetmiddelen, seinen, merken of andere tekens worden aangebracht en in stand gehouden. Het gaat bij de toepassing van deze bepalingen om het aanbrengen en in stand houden van zaken als peilschalen, peilbuizen en automatische waterhoogtemeters die de beheerder ten dienste staan bij de waterbeheersing. In het tweede lid van deze bepaling wordt deze gedoogplicht van overeenkomstige toepassing verklaard op verkeerstekens die worden aangebracht ten behoeve van het nautisch beheer. Soortgelijke verplichtingen zijn thans opgenomen in artikel 10 van de Waterstaatswet 1900.

#### **Artikel 5.19 (gedogen tijdelijke waterberging)**

Dit artikel regelt de – althans op het niveau van de formele wet – nieuwe verplichting om de tijdelijke berging van water te gedogen. Evenals in de artikelen 5.16 en 5.18 gaat het hier om een gedoogplicht ex lege. Op de achtergronden van deze gedoogplicht is reeds uitgebreid ingegaan in paragraaf 10.4 van de algemene toelichting. Opgemerkt zij nog dat in het onderhavige artikel, in tegenstelling tot artikel 5.17, geen belangenafweging tussen gedoogplicht en onteigening is voorgeschreven. Uiteraard dient ook bij de tijdelijke berging van water te worden afgewogen of niet tot onteigening zou moeten worden overgegaan, doch die belangenafweging dient reeds in een eerder stadium te worden gemaakt, namelijk bij de aanwijzing van een gebied als tijdelijk bergingsgebied. Op het

moment van feitelijke ingebruikstelling of ingebruikraking is een dergelijke belangenafweging niet meer aan de orde.

#### **Artikel 5.20 (gedogen grondwateronttrekkingen en infiltraties)**

Grondwateronttrekkingen en daarmee verband houdende infiltraties van water in de bodem kunnen, ook wanneer zij krachtens vergunning worden verricht, tot schade aan onroerende zaken van derden leiden. Schade kan met name optreden bij onttrekkingen aan het freatisch grondwater, zoals bij bronneringen ten behoeve van bouwprojecten het geval is. Bij de verlening van een vergunning voor de onttrekking van grondwater zal vanzelfsprekend steeds een afweging moeten worden gemaakt tussen de bij de grondwateronttrekking betrokken belangen en de belangen van derden. Wordt echter tot vergunningverlening overgegaan, dan rust ingevolge het onderhavige artikel op derden de verplichting om de vergunde onttrekking te gedogen. Dit betekent overigens niet dat vervolgens ook de eventuele schade die het gevolg is van de onttrekking, voor hun rekening moet blijven. Op grond van artikel 7.13 rust op de vergunninghouder de plicht om schade aan onroerende zaken van derden zoveel mogelijk te ondervangen en voor het overige te vergoeden. Ook kan de eigenaar van de onroerende zaak van de vergunninghouder verlangen dat deze de zaak in eigendom overneemt, wanneer de eigendom van de zaak voor de eigenaar van te geringe betekenis is geworden. De in de artikelen 5.20 en 7.13 geregelde gedoogplicht en schadevergoedingsplicht komen overeen met hetgeen thans in de artikelen 33 en 35 van de Grondwaterwet is geregeld.

#### **Artikel 5.21 (begrip gevaar)**

De artikelen 5.21 tot en met 5.23 hebben betrekking op (het beteugelen van) gevaar voor waterstaatswerken. Het begrip «gevaar» is gedefinieerd als «omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer waterstaatswerken onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken». Vanzelfsprekend staat optreden ter beteugeling van gevaar voor waterstaatswerken niet op zichzelf. Het staat ten dienste van het bewoonbaar houden van Nederland, van het voorkomen van overlast voor mens en dier, have en goed. In die zin is de in het wetsvoorstel opgenomen regeling betreffende gevaar voor waterstaatswerken onlosmakelijk verbonden met de doelstellingen in hoofdstuk 2. Hoewel dus enige afbakening is gegeven aan het begrip gevaar – dit is met name van belang voor de toepassing van de bijzondere bevoegdheid in artikel 5.23, eerste lid – is een scherpe definitie niet te geven. Het begrip dient van toepassing te zijn op diverse situaties en omstandigheden; met name de *potentiële* situaties van gevaar zijn zeer uiteenlopend van aard. In elk geval zal het moeten gaan om feitelijke gebeurtenissen, die tot toepassing van de in artikel 5.23 opgenomen bevoegdheid nopen omdat de normale bevoegdheden in de sfeer van het waterrecht ontoereikend kunnen zijn. Verder moge uit de definitie blijken dat niet zomaar elke voor een waterstaatswerk (potentieel) gevaarlijke situatie onder het begrip gevaar valt te scharen. Uitdrukkelijk is bepaald dat sprake moet zijn van onmiddellijk en ernstig in het ongerede raken van een waterstaatswerk. Of en zo ja, hoe lang daarvan sprake is, is in een concrete situatie, bij toepassing van de bevoegdheid, bedoeld in artikel 5.23, eerste lid, uiteindelijk ter beoordeling aan de beheerder.

De bepalingen betreffende gevaar zijn – in afwijking van het algemene toepassingsbereik van het wetsvoorstel – niet van toepassing zijn op gevaren die het gevolg zijn van (scheeps)ongevallen op de Noordzee. Daarvoor geldt de bijzondere regeling van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, die mede strekt ter uitvoering van verdragsverplichtingen. Op grond van die wet en het daarop gebaseerde besluit (Besluit van

11 oktober 2000 ter uitvoering van artikel 11, eerste lid, van de Wet bestrijding ongevallen Noordzee, Stb. 449) zijn reeds regels gesteld inzake de organisatie en coördinatie van de bestrijding van schadelijke gevolgen van ongevallen in brede zin. Op grond van die regelingen is onder meer het Rampenplan voor de Noordzee 2000 tot stand gebracht.

### **Artikel 5.22 (oefeningen en calamiteitenplan)**

In het kader van de voorbereiding op buitengewone omstandigheden met betrekking tot het watersysteem dient de beheerder met enige regelmaat oefeningen te houden. Het technisch, ambtelijk en bestuurlijk apparaat van de beheerder verkrijgt daarmee de nodige ervaring om in een situatie van gevaar doeltreffend te kunnen optreden. De verplichting tot het houden van oefeningen is een aantal jaren geleden in de Waterstaatswet 1900 geïntroduceerd. Voordien bestond een dergelijke verplichting alleen ten aanzien van primaire waterkeringen. Mede ten behoeve van waterschappen is in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden en de Unie van Waterschappen een oefenmodule ontwikkeld als handreiking voor een adequate voorbereiding op het waterschapsoptreden in ramp- of ongevalsituaties. De reikwijdte van deze module is ruim: gevaren met betrekking tot de waterkering, situaties als schaarste of overvloed aan oppervlaktewater, het in het ongereede raken van waterstaatswerken en de plotselinge verslechtering van de kwaliteit van oppervlaktewater komen hier aan bod.

Bij het houden van oefeningen kan een onderscheid worden gemaakt tussen «operationele oefeningen» en «bestuurlijk oefenen». Laatstgenoemd begrip ziet op die situatie waarbij bestuurders betrokken worden bij oefeningen. Uit de brief van de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1998/99, 24 071, nr. 51) en uit het daarbij toegezonden rapport van het Crisis Onderzoek Team naar aanleiding van de extreme regen in het najaar van 1998 (Extreme regen 1998, schurende ketens binnen het openbaar bestuur, 1999, Samson, Alphen aan de Rijn) komt naar voren dat juist voor die bestuurlijke voorbereiding niet altijd voldoende aandacht bestond. Ook tijdens de behandeling van deze brief in de Tweede Kamer is hiervoor nadrukkelijk aandacht gevraagd (Kamerstukken II 1998/99, 26 659, nr. 4).

Het ligt in de rede dat de oefeningen van de beheerder worden afgestemd op de oefeningen uit te voeren door het bevoegde gezag in de sfeer van de Wet rampen en zware ongevallen, en wel in die zin dat ook regelmatig gezamenlijk wordt geoefend. Er is vanaf gezien dit ook als zodanig wettelijk voor te schrijven. Voorkomen moet worden dat er verplichte oefeningen worden voorgeschreven ook voor die situaties dat de meerwaarde van oefeningen niet goed te onderkennen is. Er moet immers voor worden gewaakt dat de lasten voor het bestuur onnodig worden verhoogd. In die situaties dat het gezamenlijk oefenen door burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van het waterschap meerwaarde heeft – bijvoorbeeld ingeval van de ligging van een grote en laaggelegen woonwijk langs een (primaire) waterkering – zullen dergelijke oefeningen uit de aard van de materie wel plaatsvinden. Mocht dat onverhoopt niet het geval zijn, dan kan het provinciaal bestuur in zijn hoedanigheid van coördinerend gezag voor zowel de rampenbestrijding als de waterhuishoudkundige calamiteitenbestrijding dergelijke samenwerking bevorderen.

De benodigde frequentie van oefenen zal in de praktijk afhangen van de aard en het omvang van het watersysteem dat bij een beheerder in beheer is, alsmede van de aard en omvang van de risico's die gepaard



kunnen gaan met het in het ongerede raken van de tot dat systeem behorende waterstaatswerken. Waar het uiteindelijk om gaat is dat een beheerder gesteld staat voor het afwenden van gevaar voor de waterstaatswerken waarover hij het beheer heeft; hij dient zorg te dragen voor een frequentie van oefeningen welke nodig is voor een doelmatig kunnen optreden bij gevaar.

Naast de verplichting om zorg te dragen voor oefeningen dient de beheerder te voorzien in een calamiteitenplan, waarin de mogelijke gevaren en de daarmee verband houdende risico's zijn geïnventariseerd, en waarin voorts de maatregelen worden beschreven die benodigd zijn om die gevaren en risico's het hoofd te kunnen bieden. In het wetsvoorstel is er voor gekozen om de inhoudelijke eisen waaraan het calamiteitenplan moet voldoen (vgl. artikel 69, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900), bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen. Hiermee is verzekerd dat die eisen met de benodigde voortvarendheid kunnen worden aangepast, wanneer nieuwe of gewijzigde inzichten daartoe aanleiding geven.

Voor een goede samenwerking is het van groot belang dat het calamiteitenplan wordt afgestemd op soortgelijke plannen van andere overheden. Deze afstemming, die vanzelfsprekend reeds bij de voorbereiding van het plan gestalte moet krijgen, is verankerd in het tweede en derde lid van artikel 5.22.

### **Artikel 5.23 (bevoegdheden tijdens gevaarsituaties)**

Het eerste lid van dit artikel geeft de beheerder de bevoegdheid om, in geval van gevaar en zolang de daardoor ontstane situatie zulks noodzakelijk maakt, maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften. De omschrijving van deze bevoegdheid is gelijklopend aan die uit de Waterstaatswet 1900.

Een gevaarsituatie kan met zich brengen dat er geen tijd bestaat om het bestuur van een waterschap bijeen te roepen, terwijl er toch onmiddellijk handelend opgetreden moet worden. In die situatie moet erin zijn voorzien dat de voorzitter van het waterschap bevoegd is de maatregelen te treffen die hij nodig oordeelt. De voorzitter van een waterschap ontleent die bevoegdheid aan artikel 96 van de Waterschapswet. Om redenen van wetssystematiek blijft die bevoegdheid geregeld in de Waterschapswet.

De afbakening, in de tijd bezien, van de in het eerste lid gegeven bevoegdheid verdient nog enige toelichting. In samenhang met de in artikel 5.21 opgenomen omschrijving van het begrip «gevaar», kan worden vastgesteld dat bij de uitoefening van de bijzondere bevoegdheid sprake moet zijn van een situatie waarbij een waterstaatswerk onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te komen. Daarnaast is het denkbaar dat de beheerder ook direct na afloop van een gevaarsituatie dient te kunnen blijven beschikken over de bijzondere bevoegdheid, juist om een nieuwe gevaarsituatie te kunnen afwenden. Dit wordt in het eerste lid tot uitdrukking gebracht met de zinsnede «zolang de daardoor ontstane situatie zulks noodzakelijk maakt». Deze zinsnede ziet eveneens op de situatie dat direct handelen van de beheerder nog noodzakelijk is in verband met het voorkomen van vermeerdering van geleden schade als gevolg van een opgetreden calamiteit.

Met de in het eerste lid gegeven bevoegdheid zal zeer terughoudend moeten worden omgesprongen. Denkbaar is dat zich voor een waterstaatswerk een gevaarlijke situatie dreigt voor te doen, maar dat dit gevaar nog immer met het bestaande «normale instrumentarium» kan worden afgewend, waarbij geen strijd ontstaat met andere regelgeving.

Anders gesteld: niet elke (potentiële) gevaarsituatie is te beschouwen als een situatie waarin het onderhavige artikel uitkomst kan bieden. Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Indien iemand zonder voorafgaande toestemming van de beheerder voornemens is een aantal palen in een waterkering te heien, zal dit, bij aantasting van het dijklichaam, gevoeglijk tot een calamiteit kunnen leiden. Niettemin kan de bijzondere bevoegdheid die in dit wetsvoorstel wordt gegeven, dan niet zomaar worden ingeroepen. Immers, niet goed kan worden ingezien waarom de beheerder in een dergelijk geval niet zou kunnen volstaan met de hem reeds op grond van artikel 8.3 van dit wetsvoorstel, onderscheidenlijk artikel 61 van de Waterschapswet, in samenhang met de afdelingen 5.3 en 5.4 van de Algemene wet bestuursrecht toekomende (spoed)bestuursdwang- of dwangsinstrumenten.

Het is wenselijk dat gedeputeerde staten en de Minister van Verkeer en Waterstaat kennis hebben van die gevallen waarin een beheerder gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid, gegeven in het eerste lid. Voor gedeputeerde staten is dit onder meer van belang in verband met hun centrale positie op het terrein van rampen- en calamiteitenbestrijding binnen de provinciegrenzen. Voorts is kennis van het optreden door de beheerder in buitengewone omstandigheden noodzakelijk in het kader van het in hoofdstuk 3 geregelde interbestuurlijke toezicht. Met het oog hierop bevat het tweede lid de verplichting om van toepassing van het eerste lid onverwijld melding te doen aan gedeputeerde staten.

Het derde lid van het onderhavige artikel bevat de verplichting voor de beheerder om, zodra de feitelijke omstandigheden dat toelaten, het waterstaatswerk weer zoveel mogelijk in de oude staat te brengen. Het kan daarbij zowel gaan om het herstel van eventuele schade aan het waterstaatswerk als om het wegnemen van ter afwendig of beperking van het gevaar aangebrachte voorzieningen. Uit de gebruikte formulering volgt bovendien dat niet het einde van de gevaarsituatie, maar de feitelijke omstandigheden bepalend zijn voor het moment waarop de beheerder het werk weer zoveel mogelijk in de oude staat moet brengen.

In het vierde lid is ten slotte bepaald dat de beheerder, indien hij gebruik heeft gemaakt van de bijzondere bevoegdheid, gegeven in het eerste lid, zorg dient te dragen voor een evaluatie van zijn optreden en verder handelen. Een soortgelijke evaluatiebepaling treft men aan in artikel 2b van de Wet rampen en zware ongevallen.

#### **Artikel 5.24 (optreden GS of Minister bij gevaar)**

Dit artikel regelt, in navolging van de artikelen 74 en 75 uit de Waterstaatswet 1900, de aanwijzings- en indeplaatstredingsbevoegdheden van provincie en Rijk bij calamiteiten. Omwille van de systematiek van het wetsvoorstel sluit het artikel aan bij de algemene regeling van het hoger toezicht uit hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel.

In het onderhavige artikel wordt uitdrukkelijk geregeld dat gedeputeerde staten hun aanwijzings- en indeplaatstredingsbevoegdheden uit hoofdstuk 3 ook kunnen uitoefenen, indien het bestuur van een waterschap niet of niet voldoende optreedt bij gevaar. Het artikel verschilt hierin van artikel 3.9, waarin de bevoegdheid om in te grijpen is gekoppeld aan de belangen van een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer. Een dergelijke beperking is in gevaarsituaties echter onwenselijk; gedeputeerde staten moeten in dat geval ook kunnen ingrijpen als het regionale waterbeheer niet in het geding is. Overigens kan in dit verband ook worden gewezen op artikel 74 van de Waterstaatswet 1900, waarin de

bevoegdheid van gedeputeerde staten om op te treden in gevaarsituaties evenmin een dergelijke beperking kent.

In het tweede lid van artikel 5.24 is bepaald dat de bevoegdheden van gedeputeerde staten kunnen worden uitgeoefend door de Commissaris van de Koningin, indien de situatie geen voorafgaande bijeenroeping van gedeputeerde staten toelaat. Met betrekking tot de «hoorplicht» in artikel 3.9, derde lid, is geen bijzondere voorziening getroffen, omdat artikel 3.9 zelf reeds bepaalt dat deze verplichting niet geldt, indien spoedeisende omstandigheden zich daartegen verzetten. Ook het tweede lid van artikel 3.9 staat niet aan snel optreden in de weg: bij het bepalen van de termijn waarbinnen aan een aanwijzing uitvoering moet worden gegeven, kan immers rekening worden gehouden met de in verband met het gevaar vereiste spoed.

In het derde lid wordt ook aan de Minister van Verkeer en Waterstaat een bevoegdheid tot ingrijpen toegekend. Daarbij is wel bepaald dat de Minister van deze bevoegdheid pas gebruik mag maken, indien gedeputeerde staten naar zijn oordeel ten onrechte geen of onvoldoende gebruik maken van de hen op grond van het eerste lid jo. artikel 3.9 toekomende bevoegdheid.

### **Artikel 6.1 (begripsbepalingen)**

Dit artikel bevat een aantal specifieke begripsbepalingen voor de toepassing van hoofdstuk 6. De omschrijving van *infiltreren van water* is uit de Grondwaterwet overgenomen. De definitie van *stoffen* sluit aan bij de omschrijving van relevante stoffen in artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Ten behoeve van de leesbaarheid van een aantal bepalingen in paragraaf 3 en 4 van hoofdstuk 6 is ook het verzamelbegrip *lozen van stoffen* gedefinieerd, dat verwijst naar een tweetal vergunningplichtige handelingen in artikel 6.2, te weten het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk.

De omschrijving van *zeegebied* omvat zowel de delen van de Noordzee waar Nederland rechtsmacht heeft (te weten de territoriale zee en de Nederlandse exclusieve economische zone) als de volle zee. Voorts omvat het ook de daarmee in open verbinding staande zoute binnenwateren. Evenals bij de definitie van oppervlaktewaterlichaam is ook hier de waterbodem inbegrepen en voorts, met het oog op de hierboven genoemde verdragen, de ondergrond daarvan. Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat de territoriale wateren en de exclusieve economische zones van andere staten niet tot de volle zee worden gerekend. In die delen van het zeegebied geldt, gelijk Nederland bevoegd is ten aanzien van de Nederlandse territoriale zee en exclusieve economische zone, de wetgeving van die andere staten.

Het artikel bevat ook een definitie van *bevoegd gezag*. In hoofdstuk 6 ligt de bevoegdheid tot vergunningverlening primair bij de beheerder. Voor rijkswateren is dit de Minister van Verkeer en Waterstaat, voor regionale wateren het waterschap. De Minister is tevens bevoegd gezag met betrekking tot handelingen op volle zee. Het waterschap is voorts bevoegd gezag voor rechtstreekse lozingen van bedrijfsafvalwater op zuiveringstechnische werken. Dat geldt ook voor de ingevolge artikel 3.4 denkbare, maar in de praktijk vooralsnog niet voorkomende, gevallen waarin het zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een gemeente zou staan, nu het hier mede gaat om bescherming van watersystemen. Deze bevoegdheidstoedeling is ook in lijn met artikel 3.2, tweede lid. Verder blijven – in overeenstemming met de daarover tussen de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg gemaakte afspraken – gedepu-

teerde staten vooralsnog het bevoegd gezag voor bepaalde categorieën van grondwateronttrekkingen en infiltraties.

## **Artikel 6.2 (vergunningplichtige handelingen)**

Zoals reeds aangegeven in paragraaf 11.1 van het algemeen deel, ziet het onderhavige artikel op de handelingen in een watersysteem waarvoor reeds in de wet in een vergunningplicht is voorzien. Het gaat hier in hoofdzaak om handelingen die onderwerp zijn van internationale verplichtingen. Tevens zijn in dit artikel vanwege de daarmee gemoeide bovenregionale belangen de zgn. «grote en diepe onttrekkingen» vergunningplichtig gesteld (zie voor de overige onttrekkingen artikel 6.3, onderdeel b). Voor een nadere beschouwing bij artikel 6.2 wordt verwezen naar paragraaf 11.2 van het algemeen deel. Opgemerkt zij nog dat overtreding van artikel 6.2 strafbaar zal worden gesteld op grond van de Wet op de economische delicten.

Het eerste lid, onderdeel a, vereist een vergunning voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Hieronder valt ook het brengen van thermisch verontreinigd water in een oppervlaktewaterlichaam, aangezien opgewarmd water – bijvoorbeeld door gebruik als koelwater – nadelige effecten op dat lichaam kan hebben. Het begrip oppervlaktewaterlichaam omvat mede de oevers, waardoor het neerleggen e.d. van stoffen op oevers eveneens onder het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam valt. Thans valt het neerleggen e.d. van stoffen op oevers ook onder de Wvo-vergunning, omdat dit er naar ervaringsregels toe kan leiden dat die stoffen daardoor in het oppervlaktewater geraken (zie in dat verband artikel 4, eerste lid, onderdeel c, van het uitvoeringsbesluit krachtens artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren). In onderdeel a wordt voorts het brengen van stoffen in een bergingsgebied uitdrukkelijk genoemd. Deze afzonderlijke vermelding is nodig, omdat bergingsgebieden volgens de begripsbepalingen van artikel 1.1 niet tot een oppervlaktewaterlichaam behoren. De vergunningplicht geldt overigens alleen wanneer het bergingsgebied ook daadwerkelijk als zodanig in gebruik is.

De onderdelen b en c van het eerste lid strekken specifiek ter uitvoering van het LDC-protocol<sup>1</sup> en het OSPAR-verdrag<sup>2</sup>. Voorschriften ten aanzien van het aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig nemen van stoffen dan wel het afgeven van stoffen, zijn thans opgenomen in artikel 4, onderdelen b en c, van de Wet verontreiniging zeewater. Ook het vierde lid houdt met deze verdragsverplichtingen verband. Het LDC-protocol en het OSPAR-verdrag vergen dat de verdragspartijen de beschermende voorschriften mede van toepassing doen zijn op activiteiten die buiten hun territoriale wateren of exclusieve economische zones plaatsvinden aan boord van schepen of vliegtuigen waarover zij rechtsmacht uitoefenen. Dit laatste wordt in het vierde lid geëxpliciteerd, maar ligt ook al besloten in de huidige Wet verontreiniging zeewater. Overigens strekt ook onderdeel a van het eerste lid deels ter uitvoering van deze beide verdragen, namelijk waar het lozingen van stoffen in het zeegebied betreft.

Het komt voor dat bedrijven rechtstreeks afvalwater lozen op een zuiveringstechnisch werk zonder tussenkomst van een openbaar vuilwaterriool. Op grond van het tweede lid is ook voor dergelijke bedrijfsmatige lozingen een vergunning vereist, ter voldoening aan richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 betreffende de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135). Dit dient niet slechts de bescherming van de zuiveringstechnische werken, maar ook de bescherming van watersystemen.

<sup>1</sup> Het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen (Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27).

<sup>2</sup> Het op 22 september 1992 te Parijs tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noordoostelijk deel van de Atlantische Oceaan (Trb. 1993, 16).

Het derde lid ziet op bepaalde onttrekkingen van grondwater. Het gaat daarbij in de eerste plaats om onttrekkingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening of ten behoeve van koude- en warmteopslag. Voor deze beide categorieën van onttrekkingen is de vergunningplicht niet aan een hoeveelheid gebonden. Voor de derde categorie onttrekkingen, die ten behoeve van industriële toepassingen, geldt de vergunningplicht pas vanaf 500 000 m<sup>3</sup> per jaar. Onder industriële toepassingen wordt verstaan het oppompen van grondwater ten behoeve van hoogwaardige toepassingen zoals water benodigd voor de productie van levensmiddelen zoals frisdranken, of de bereiding van levensmiddelen zoals het wassen van groenten.

### **Artikel 6.3 (overige vergunningplichtige handelingen)**

Dit artikel biedt een grondslag om, naast de reeds op grond van artikel 6.2 vergunningplichtige handelingen, ook voor andere handelingen in een watersysteem of beschermingszone een vergunningplicht in te stellen. In de eerste plaats gaat het daarbij om handelingen in wateren die bij het Rijk in beheer zijn. Het onderhavige artikel kan in dat opzicht worden vergeleken met de verordenende bevoegdheid die de waterschappen uit hoofde van hun beheertaak ten aanzien regionale wateren hebben. Daarnaast voorziet artikel 6.3 echter ook in de bevoegdheid om handelingen in regionale wateren vergunningplichtig te stellen, indien dat met het oog op internationale verplichtingen op bovenregionale belangen wenselijk of noodzakelijk wordt geacht. Het Rijk handelt in dat geval niet als beheerder, maar ter behartiging van een hoger belang.

Voor een toelichting bij de in artikel 6.3 omschreven handelingen zij verwezen naar paragraaf 11.2 van het algemeen deel. In aanvulling daarop dient nog te worden opgemerkt dat het bij het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in onderdeel c, gaat om alle handelingen waardoor verandering wordt gebracht in de normatieve staat van een waterstaatswerk, zoals die in de legger omschreven is (zie artikel 5.1, eerste lid). Dit kunnen bijvoorbeeld graafwerkzaamheden en aanbermingen zijn, maar – omdat zij van invloed kunnen zijn op de stabiliteit van een waterstaatswerk – ook boringen en seismische onderzoeken en andersoortige werkzaamheden.

Evenals het geval is in de huidige Wet beheer rijkswaterstaatswerken en in de keuren van waterschappen, zullen handelingen die dienen voor het onderhoud van waterstaatswerken niet vergunningplichtig worden gesteld. Hetzelfde geldt voor het herstel van waterstaatswerken. Het maken van werken en verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van het onderhoud aan, of herstel van waterstaatswerken is toegestaan, of dit nu door de waterbeheerder zelf of op last (door een onderhoudsplichtige) wordt uitgevoerd. Zo is het onderhoudsbaggeren om water op de door de legger voorgeschreven diepte te houden zonder vergunning toegestaan. Hetzelfde geldt voor handelingen die worden uitgevoerd voor het herstel van waterstaatswerken, zoals het herstellen van beschadigingen daaraan. Kortom: werken en werkzaamheden van de beheerder om het waterstaatswerk in de in de legger vastgestelde staat te houden of te brengen, zijn niet vergunningplichtig. Voor zover bij het maken van werken of verrichten van werkzaamheden ter uitvoering van het onderhoud aan of herstel van waterstaatswerken afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, zal hiervoor wel de vergunningplicht ingevolge artikel 6.2, eerste lid, onderdeel a, gelden.

Opgemerkt zij nog dat overtreding van een krachtens dit artikel geldende vergunningplicht strafbaar zal worden gesteld op grond van de Wet op de economische delicten.

### **Artikelen 6.4 en 6.5 (algemene regels voor handelingen)**

Artikel 6.4 voorziet in de mogelijkheid om handelingen in een watersysteem of beschermingszone door middel van algemene regels te reguleren. Zoals uiteengezet in paragraaf 11.3 van het algemeen deel, beoogt het wetsvoorstel een belangrijke bijdrage te leveren aan het terugdringen van het aantal vergunningen door deze, waar mogelijk, te vervangen door algemene regels. Artikel 6.4 biedt daarvoor, tezamen met de nadere uitwerking van dat artikel in artikel 6.5, de basis. Daarnaast biedt artikel 6.4 vanzelfsprekend ook een basis voor het reguleren van handelingen waarvoor thans geen vergunningplicht geldt.

Evenals in artikel 6.3 wordt in artikel 6.4, eerste lid, onderscheid gemaakt tussen handelingen in rijkswateren en handelingen in regionale wateren. Voor handelingen in rijkswateren geldt dat daarvoor altijd regels kunnen worden gesteld. Het Rijk is immers beheerder van deze wateren. Voor handelingen in regionale wateren geldt evenwel dat daarvoor in beginsel slechts van rijkswege regels kunnen worden gesteld, wanneer dat met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen wenselijk of noodzakelijk is. Een uitzondering vormen de in artikel 6.2 omschreven handelingen. Voor die handelingen geldt dat in het kader van artikel 6.2 reeds een afweging is gemaakt, waar het gaat om de wenselijkheid of noodzakelijkheid om die handelingen centraal, op rijksniveau te reguleren. Deze afweging ligt, omdat de achterliggende internationale verplichtingen en bovenregionale belangen dezelfde zijn, ook aan het onderscheid in artikel 6.4 ten grondslag.

In paragraaf 11.3 van het algemeen deel is aangegeven dat er in bepaalde gevallen behoefte aan maatwerk kan bestaan, zonedig in afwijking van de door de rijksoverheid gestelde algemene regels. Met het oog hierop maken het tweede en derde lid van artikel 6.4 het mogelijk om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur in het benodigde maatwerk te voorzien. Hiermee wordt ook aangesloten bij het voorgestelde nieuwe artikel 8.42 van de Wet milieubeheer, waarin eveneens de ruimte voor maatwerk wordt geboden (zie het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en enige daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen), Kamerstukken II 2005/06, 30 483, nr. 2).

Artikel 6.5 bevat een nadere uitwerking van artikel 6.4. Het artikel bepaalt dat de krachtens artikel 6.4 te stellen regels mede een vrijstelling van een vergunning of een volledig verbod op het verrichten van bepaalde handelingen, alsook bepaalde informatieverplichtingen kunnen inhouden. Op de behoefte aan deze reguleringsinstrumenten is reeds in paragraaf 11.3 van het algemeen deel ingegaan.

### **Artikel 6.6 (toegangsverbod)**

Dit artikel is overgenomen uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Keuren van waterschappen voorzien veelal in een soortgelijke bepaling. Het voorziet in de mogelijkheid om de fysieke toegang tot waterstaatswerken geheel of gedeeltelijk te verbieden door middel van een voor het publiek kenbare kennisgeving. Hierbij kan worden gedacht aan een daartoe strekkend bord of teken ter plaatse. Deze bepaling zal vooral worden gebruikt om te voorzien in de bescherming van de functie-



vervulling van waterstaatswerken, maar kan ook dienen ter bescherming van ecologische of andere in artikel 2.1 genoemde belangen.

Toepassing van dit artikel kan met name nuttig zijn in situaties waarin het Rijk niet de eigendom van een waterstaatswerk heeft en derhalve geen gebruik kan maken van een met artikel 461 van het Wetboek van Strafrecht gesanctioneerd verbod. Overigens kan aan de eigenaar en zakelijk of persoonlijk gerechtigden de toegang niet worden ontzegd omdat hen hiermee in strijd met het bepaalde in boek 5 van het Burgerlijk Wetboek praktisch elk genot van de zaak zou worden ontzegd.

Dit artikel mag uitdrukkelijk niet worden gebruikt ter beperking van de toegang voor het openbaar (scheepvaart)verkeer, nu hiervoor het instrumentarium van de Scheepvaartverkeerswet dient te worden toegepast. Een zodanige toepassingsbeperking echter is wel toegestaan in de Noordzee voor het instellen van een veiligheidszone rondom een installatie in de exclusieve economische zone. De Scheepvaartverkeerswet is daar niet van toepassing. De Minister van Verkeer en Waterstaat is het bevoegd gezag om dergelijke zones in te stellen.

#### **Artikel 6.7 (aanvullende belangenkaders)**

Het eerste lid van het onderhavige artikel geeft een aanvullend belangenkader voor de toepassing van hoofdstuk 6 met betrekking tot het verrichten van de in artikel 6.3, onderdeel c, bedoelde handelingen in de exclusieve economische zone. Dit biedt een verbreding van het in artikel 2.1 van dit wetsvoorstel genoemde kader. Deze verbreding maakt het mogelijk dat door de toepassing van het instrumentarium van hoofdstuk 6 ook belangen kunnen worden behartigd die (op Nederlands grondgebied) worden beschermd door wetten die niet in de exclusieve economische zone van toepassing zijn. Het gaat dan met name om het belangenkader van de Wet milieubeheer, voor zover niet reeds gedekt door artikel 2.1 van het wetsvoorstel, en de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze bepaling is overgenomen uit de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

Het tweede lid bevat een specifiek belangenkader voor de bescherming van zuiveringstechnische werken als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid. Dergelijke werken maken geen deel uit van een watersysteem en vallen daarmee niet onder artikel 2.1 van dit wetsvoorstel. Het onderhavige artikel maakt het mogelijk dat de bevoegdheden van hoofdstuk 6 ook kunnen worden toegepast ter bescherming van de doelmatige werking van deze zuiveringstechnische werken.

#### **Artikel 6.8 (afbakening met andere wetten)**

Dit artikel regelt de afbakening met de Kernenergiewet, de Wet voorkoming verontreiniging door schepen, de Mijnbouwwet en de toekomstige Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, die de Bestrijdingsmiddelenwet 1962 moet gaan vervangen. Tevens bevat het uitzonderingen van de toepasselijkheid van hoofdstuk 6 voor handelingen die plaatsvinden als onderdeel van normaal gebruik van schepen of vliegtuigen, waarmee (indirect) doorkruising van specifieke internationale en nationale regimes voor die handelingen wordt voorkomen. De eveneens opgenomen uitzondering voor oorlogsschepen en dergelijke ten behoeve van de uitvoering van hun militaire taak dient met name ter implementatie van overeenkomstige uitzonderingen in de *London Dumping Convention* en het OSPAR-verdrag.

### **Artikel 6.9 (vergunning krachtens waterschapsverordening)**

Het mede aan hoofdstuk 6 ten grondslag liggende uitgangspunt van «*decentraal wat kan*» (zie ook paragraaf 15.3 van het algemeen deel) brengt met zich dat er naast de vergunningplichtige handelingen, bedoeld in de artikelen 6.2 en 6.3, tevens handelingen in een watersysteem zullen zijn waarvoor op grond van een verordening van het waterschap vergunning is vereist. Het onderhavige artikel strekt ertoe ook deze, op de reglementaire verordenende bevoegdheid van de waterschappen gebaseerde, vergunningen te integreren in het vergunningstelsel van hoofdstuk 6, opdat voor alle handelingen in een watersysteem steeds slechts één vergunning zal zijn vereist: de watervergunning. De belangrijkste bepaling in dit verband is artikel 6.12, op grond waarvan bij samenloop van bevoegdheden één bevoegd gezag wordt aangewezen om op de aanvraag om een watervergunning te beslissen.

In de praktijk hanteren veel waterschappen tevens het instrument ontheffing, al dan niet in combinatie met een vergunningstelsel. Het spreekt voor zich dat het wenselijk is om ook deze vorm van voorafgaande toestemming om in een watersysteem handelingen te mogen verrichten, in de watervergunning te integreren. Met het oog hierop wordt in artikel 6.9 een krachtens verordening van het waterschap vereiste ontheffing gelijkgesteld met een krachtens zodanige verordening vereiste vergunning. De bepalingen met betrekking tot de watervergunning zijn derhalve ook van toepassing op ontheffingen.

### **Artikel 6.10 (aanvraag van een vergunning)**

Het kan nuttig zijn om regels vast te stellen met betrekking tot de indiening van aanvragen om een watervergunning en de daarbij te verstrekken gegevens. Dit artikel biedt daarvoor een grondslag. Het artikel heeft evenwel alleen betrekking op vergunningen waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is. De waterschappen en provincies zijn zelfstandig bevoegd om bij verordening in regels betreffende de indiening van aanvragen te voorzien.

### **Artikel 6.11 (voorbereidingsprocedures)**

Het eerste lid van dit artikel verklaart op de voorbereiding van beschikkingen tot verlening, wijziging of intrekking van een vergunning voor het lozen van stoffen of, in gevallen als bedoeld in artikel 6.2, derde lid, het onttrekken of infiltreren van water, de voorbereidingsprocedures van de afdelingen 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing. Hiermee wordt aangesloten bij hetgeen thans ook al in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Grondwaterwet is geregeld. De procedures gelden zowel voor beschikkingen op aanvraag als voor ambtshalve beschikkingen. In het eerste lid is tevens bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen kunnen worden gemaakt. Van deze uitzonderingsmogelijkheid kan gebruik worden gemaakt, wanneer (onverkorte) toepassing van beide procedures een te zwaar middel zou zijn in relatie tot de beschermen belangen.

In het tweede lid is een adviesrecht opgenomen voor waterschappen bij vergunningsbeschikkingen door gedeputeerde staten. Hierin is voorzien, mede op uitdrukkelijk verzoek van het Interprovinciaal Overleg, met het oog op kennisoverdracht ten aanzien van grondwateronttrekkingen waarvoor gedeputeerde staten nog bevoegd gezag zijn. Het derde lid voorziet in de mogelijkheid om ook in andere gevallen bestuursorganen met een adviesrecht aan te wijzen. Daarbij moet worden gedacht aan bestuursorganen die uit hoofde van een bevoegdheid op grond van andere wetten,

zoals de Wet milieubeheer, belang hebben bij advisering over de verlening van een watervergunning.

### **Artikel 6.12 (samenloop van bevoegdheden)**

Dit artikel geeft regels voor gevallen waarin sprake is van een samenloop van bevoegdheden doordat een handeling in het beheersgebied van meerdere beheerders plaatsvindt, of doordat krachtens de artikelen 6.2 of 6.3 of krachtens een waterschapsverordening meerdere bestuursorganen bevoegd gezag zijn met betrekking tot een handeling of samenstel van handelingen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 11.4 van het algemeen deel.

### **Artikel 6.13 (voorschriften en beperkingen)**

Waar wordt uitgegaan van een verbod behoudens vergunning wordt het initiatief en de verantwoordelijkheid om toestemming te verkrijgen gelegd bij degene die de handelingen wenst te verrichten. Het bevoegd gezag zal op basis van de aanvraag voor een watervergunning een afweging moeten maken omtrent de toelaatbaarheid van de handeling waarvoor vergunning wordt gevraagd. In veel gevallen zal die toelaatbaarheid mede afhangen van de wijze waarop de handeling wordt uitgevoerd. Met het oog hierop bepaalt het onderhavige artikel dat aan een watervergunning voorschriften kunnen worden verbonden. Dergelijke voorschriften kunnen ook betrekking hebben op het geleidelijk staken van een vergunde handeling. Dit is met name van belang bij grote grondwateronttrekkingen, die bij abrupte beëindiging de grondwaterhuishouding aanzienlijk kunnen verstoren. Voorts kan het nodig zijn om niet alleen de wijze waarop de vergunde handeling wordt uitgevoerd, maar ook de (afwikkeling van de) gevolgen van die handeling te reguleren, nadat de handeling reeds is beëindigd. In het eerste lid is daarom uitdrukkelijk bepaald dat de voorschriften ook een verplichting tot financiële zekerheidsstelling kunnen inhouden.

Naast voorschriften kunnen aan een vergunning ook beperkingen worden verbonden. Bij beperkingen gaat het om de reikwijdte van de vergunning als zodanig. Daarbij dient vanzelfsprekend in de eerste plaats te worden gedacht aan beperkingen naar plaats en tijd. Ook de omvang van de vergunde handeling kan worden beperkt. Te denken valt bijvoorbeeld aan maximumhoeveelheden, waar het gaat om het onttrekken van water aan een oppervlaktewater- of grondwaterlichaam.

Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat de bevoegdheid om voorschriften of beperkingen aan een vergunning te verbinden ook kan worden aangewend ter bescherming van de belangen van derden; zij is niet beperkt tot de belangen van het waterbeheer of de bijzondere belangen, bedoeld in de artikelen 6.7 en 6.18. Dit volgt reeds uit artikel 3:4 van de Algemene wet bestuursrecht, dat een afweging van de rechtstreeks bij een besluit betrokken belangen voorschrijft. Een vergunning mag weliswaar niet worden geweigerd omwille van de belangen van derden (tenzij dat uitdrukkelijk als weigeringsgrond is opgenomen), maar met de belangen van derden dient wel rekening te worden gehouden waar het gaat om de wijze waarop de te vergunnen handeling zal worden uitgevoerd en de in verband daarmee aan de vergunning te verbinden voorschriften.

### **Artikel 6.14 (weigering van een vergunning)**

In dit artikel wordt geëxpliciteerd dat een vergunning wordt geweigerd indien de doelstellingen van het waterbeheer, bedoeld in artikel 2.1, of de bijzondere belangen in artikel 6.7 zich tegen vergunningverlening verzetten. Het gaat in dit artikel om verplichte weigeringsgronden. Het bevoegd gezag is dus niet bevoegd zelf een afwieging omtrent de wenselijkheid of noodzaak tot weigeren te maken. Wel dient het bevoegd gezag na te gaan of de aanvraag om vergunning niet gedeeltelijk kan worden gehonoreerd. Verder is weigering natuurlijk niet aan de orde, wanneer de in de artikelen 2.1 of 6.7 bedoelde doelstellingen en belangen voldoende kunnen worden beschermd door aan de vergunning bepaalde voorschriften of beperkingen te verbinden. Voor de volledigheid zij nog opgemerkt dat artikel 6.18, tweede lid, tevens een meer specifieke weigeringsgrond bevat, waar het gaat om het voorkomen van verontreiniging door infiltraties van water in de bodem.

### **Artikelen 6.15 (wijziging of intrekking van vergunning)**

Nadat een vergunning is verleend kunnen zich omstandigheden voordoen die het wenselijk of zelfs noodzakelijk maken om de vergunning te herzien. Met het oog hierop regelt het onderhavige artikel de bevoegdheid om een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften of beperkingen te wijzigen of aan te vullen, dan wel de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Hiertoe kan worden overgegaan op aanvraag – van de vergunninghouder of een andere belanghebbende – of ambtshalve. Het bevoegd gezag zal de vergunning onder meer moeten intrekken, indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de bij de bescherming van een watersysteem betrokken belangen. Vanzelfsprekend dient hierbij het evenredigheidsbeginsel in acht te worden genomen en dient niet eerder tot intrekking te worden overgegaan dan nadat het bevoegd gezag is gebleken dat een oplossing langs de weg van wijzigen of aanvullen van vergunningvoorschriften niet mogelijk is (zie in dat verband ook het vierde lid van het onderhavige artikel).

De bevoegdheid tot wijziging of intrekking van een vergunning ligt primair bij het ingevolge de artikelen 6.2 en 6.3 of een verordening als bedoeld in artikel 6.9 tot verlening van de vergunning bevoegde gezag. Wanneer de wijziging of intrekking echter betrekking heeft op een met toepassing van artikel 6.12 verleende vergunning waarbij meer dan één bevoegd gezag betrokken is, dan gelden opnieuw de bevoegdheidsregels van artikel 6.12 (zie het vierde lid van dat artikel). Dit betekent overigens niet dat het dan ook steeds het bestuursorgaan dat de vergunning heeft verleend, moet zijn dat de vergunning wijzigt of intrekt. Het tweede lid van artikel 6.12 biedt immers de mogelijkheid om in gezamenlijk overleg een ander bestuursorgaan aan te wijzen. Met name bij ambtshalve wijziging of intrekking van een vergunning is het zeer wel denkbaar dat het bestuursorgaan dat daartoe het initiatief heeft genomen, ook met het nemen van de wijzigings- of intrekkingbeschikking (en de eventuele afhandeling van bezwaar of beroep tegen die beschikking) wordt belast. Artikel 6.12, tweede lid, biedt de betrokken bestuursorganen de mogelijkheid om flexibel met de situatie om te gaan en het nemen van een beschikking over te laten aan het meest betrokken bestuursorgaan. De overige betrokken bestuursorganen houden dan op grond van het derde lid van artikel 6.12 een adviesrecht. Deze flexibiliteit bestaat vanzelfsprekend ook, waar het gaat om de verlening van de vergunning.

Voor de goede orde zij nog opgemerkt dat het onderhavige artikel geen betrekking heeft op de intrekking van een vergunning in het kader van bestuurlijke handhaving. Daarop ziet artikel 8.3 in het hoofdstuk over handhaving.

### **Artikel 6.16 (rechtsopvolging)**

Dit artikel regelt de rechtsopvolging van vergunningen. Mede in het licht van het terugdringen van administratieve lasten voor burgers en bedrijven is ervoor gekozen dat gelding van de vergunning voor rechtsopvolgers het uitgangspunt dient te zijn. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld wanneer de vergunning meer persoonsgebonden is, kan bij individuele vergunningen hiervan worden afgeweken. Van een overdracht van vergunningen dient melding te worden gedaan aan het bevoegde gezag.

### **Artikelen 6.17 en 6.18 (bijzondere bepalingen betreffende verontreiniging)**

In paragraaf 3 van hoofdstuk 6 is een aantal bijzondere bepalingen met betrekking tot het voorkomen van verontreiniging opgenomen. Deze bijzondere bepalingen gelden in aanvulling op de algemene bepalingen uit paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk 6.

Artikel 6.17 bevat bijzondere bepalingen met betrekking tot de in artikel 6.4 geregelde bevoegdheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur algemene regels te stellen ten aanzien van handelingen in een watersysteem. Op deze bevoegdheid zijn de artikelen 8.40, tweede en derde lid, en – in aansluiting bij het ad artikel 6.4 aangehaalde wetsvoorstel tot wijziging van de algemene milieuregels voor inrichtingen – 8.40a van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing (zie artikel 6.17, eerste lid).

In het tweede lid van artikel 6.17 worden de voorhang- en voorpublicatievoorschriften van artikel 33a, tweede lid, Wvo voor algemene maatregelen van bestuur op het terrein van die wet hernieuwd. Dit geschiedt uiteraard voor zover de materie nog relevant is in het kader van dit wetsvoorstel: de voorhangregeling van genoemd artikel 33a heeft mede betrekking op algemene maatregelen van bestuur op grond van enige artikelen van de Wvo die niet terugkeren in dit wetsvoorstel. In concreto betreft de nieuwe voorhang- en voorpublicatiebepaling de zogenaamde lozingenbesluiten, waarin algemene regels met betrekking tot het brengen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen of bergingsgebieden worden vastgesteld. De bepaling strekt wat dit betreft mede tot uitvoering van artikel 8 van het Verdrag van Aarhus<sup>1</sup>, betreffende het bevorderen van inspraak gedurende de voorbereiding van wettelijk bindende regels die een aanzienlijk effect kunnen hebben op het milieu. Qua formulering is thans het toepasselijke model van aanwijzing 37 van de Aanwijzingen voor de regelgeving gevolgd.

Artikel 6.18 ziet op de bijzondere regels die met het oog op de voorkoming van verontreiniging bij het verlenen van een watervergunning in acht moeten worden genomen. Het eerste lid verklaart in navolging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren een aantal artikelen van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing. Uit de IPPC-richtlijn volgt dat bij de verlening van vergunningen voor het lozen van stoffen de toetsingskaders van die richtlijn in acht moeten worden genomen. Het gaat daarbij onder meer om het opnemen van emissiegrenswaarden in de aan de vergunning te verbinden voorschriften, waarbij bovendien rekening moet worden gehouden met de toepasselijke beste beschikbare technieken. De IPPC-richtlijn is voor Nederland hoofdzakelijk in de Wet

---

<sup>1</sup> Het op 25 juni 1998 te Aarhus tot stand gekomen Verdrag inzake toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Trb. 2001, 73).

milieubeheer geïmplementeerd. Door de relevante bepalingen van die wet van overeenkomstige toepassing te verklaren op vergunningen voor het lozen van stoffen, werken de verplichtingen van de richtlijn ook door in het onderhavige wetsvoorstel.

Het tweede tot en met vierde lid van artikel 6.18 heeft betrekking op vergunning voor het onttrekken of infiltreren van water. Omdat het grondwaterkwaliteitsbeheer ook na de totstandkoming van de Waterwet op grond van de Wet bodembescherming geregeld zal blijven, dienen bij de vergunningverlening voor onttrekkingen en infiltraties de kwaliteitseisen van de Wet bodembescherming in acht te worden genomen. De onderhavige leden zijn ontleend aan hetgeen thans in de Grondwaterwet is geregeld.

### **Artikelen 6.19 tot en met 6.22 (coördinatie met Wm en Kernenergiewet)**

Paragraaf 4 van hoofdstuk 6 regelt de coördinatie met de Kernenergiewet en de Wet milieubeheer, waar het gaat om vergunningen voor het lozen van stoffen vanuit een inrichting waartoe een gpbv-installatie als bedoeld in de Wet milieubeheer behoort, of vanuit een inrichting als bedoeld in de Kernenergiewet. De regeling is overgenomen uit de artikelen 7b tot en met 7e van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Daarbij dient opgemerkt te worden dat coördinatie is beperkt tot gevallen waarin dit op grond van de IPPC-richtlijn verplicht is. Wel kan op grond van artikel 6.22 een aanvrager verzoeken om de coördinatieregeling ook toe te passen op lozingen vanuit inrichtingen waartoe geen gpbv-installatie behoort.

De onderhavige artikelen zullen mogelijk worden aangepast in verband met de voorgenomen algemene regeling voor samenhangende besluiten, waartoe thans een wetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht in voorbereiding is. Indien kan worden volstaan met deze nieuwe regeling in de Algemene wet bestuursrecht, bestaat aan een afzonderlijke regeling in de Waterwet vanzelfsprekend geen behoefte meer.

### **Artikel 7.1 (begripsbepalingen)**

Dit artikel bevat een aantal specifieke begripsbepalingen ten behoeve van de in hoofdstuk 7 geregelde verontreinigingsheffing. Deze bepalingen zijn ontleend aan artikel 17 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Centraal staat het begrip *lozen*: het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam.

In het kader van de verontreinigingsheffing wordt onderscheid gemaakt tussen lozingen vanuit woonruimten en lozingen vanuit bedrijfsruimten (vgl. artikel 7.2 van dit wetsvoorstel en artikel 21 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Een ruimte wordt aangemerkt als *woonruimte* indien die ruimte blijkens zijn inrichting bestemd is om als afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat daarbij delen van die ruimte in afzonderlijk gebruik worden gegeven. Een ruimte voorziet blijkens zijn inrichting als afzonderlijk geheel in woongelegenheid, indien de voor de bewoning wezenlijke voorzieningen in die ruimte aanwezig zijn. Tot de voor bewoning essentiële voorzieningen behoren in ieder geval een keuken, aparte wasgelegenheid, zoals een wastafel, bad of douche, en een toilet (HR 23 juli 1984, BNB 1984/281–284). De voor bewoning essentiële voorzieningen moeten uitsluitend aan de gebruiker(s) van de ruimte ter beschikking staan en niet mede met één of meer gebruikers van andere ruimten gebruikt worden. Indien aan de laatstgenoemde voorwaarde niet is voldaan, voorziet de ruimte niet als afzonderlijk geheel in



woongelegenheid en is derhalve geen woonruimte (HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168 t/m 170, Hof Arnhem 3 december 1997, Belastingblad 1998, blz. 593 t/m 595). Een stacaravan en een woonboot met een vaste ligplaats die beschikken over een eigen keuken, toilet en aparte wasgelegenheid zijn woonruimten (HR 29 mei 1991, Belastingblad 1991, blz. 479–482). Met de omschrijving van woonruimte is voorts beoogd aan te geven dat ook ruimten die dienen voor permanente bewoning, maar die niet onroerend zijn, woonruimten zijn in het kader van de verontreinigingsheffing.

Als *bedrijfsruimte* wordt aangemerkt een naar zijn aard of inrichting als afzonderlijk geheel te beschouwen ruimte of terrein, niet zijnde een woonruimte. Een ruimte die blijkens zijn inrichting niet bestemd is om als afzonderlijk geheel te voorzien in woongelegenheid zonder dat delen van die ruimte in gebruik worden gegeven is geen woonruimte en dus op basis van het voorgestelde artikel 7.1 een bedrijfsruimte. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie op dit punt (HR 23 juli 1984, BNB 1984/282, HR 8 februari 1995, FED 1995/283, HR 10 januari 1996, Belastingblad 1996, blz. 168–170, Hof Amsterdam 30 augustus 1996, Belastingblad 1997, blz. 397–401).

Indien blijkens de inrichting van een ruimte de delen van die ruimte bestemd zijn om afzonderlijk in gebruik gegeven te worden dan is de ruimte geen woonruimte. Een bekend voorbeeld van een bovenbedoelde ruimte is een pand dat blijkens zijn inrichting bestemd is voor kamerverhuur waarbij de voor bewoning essentiële voorzieningen door de kamerbewoners gezamenlijk worden gebruikt. De afzonderlijke kamers zijn dan delen van een ruimte die in gebruik zijn gegeven, en de gehele ruimte is een bedrijfsruimte; degene die de delen van de bedoelde ruimte in gebruik heeft gegeven, geldt dan als de gebruiker van die delen. Uit de begripsomschrijvingen volgt ook dat een woning die is verbouwd en blijkens haar nieuwe inrichting bestemd is voor kamerverhuur, niet langer als woonruimte, maar als bedrijfsruimte wordt beschouwd.

Een ruimte of terrein is als afzonderlijk geheel te beschouwen, indien de ruimte of het terrein kan worden gebruikt zonder dat de gebruiker voor het gebruik meer dan bijkomstig afhankelijk is van elders aanwezige voorzieningen (HR 23 juni 1982, BNB 1982/234 en HR 23 juli 1984, BNB 1984/282–283, HR 14 juni 1995, BNB 1995/233). Dit kan worden toegelicht aan de hand van de navolgende voorbeelden. Indien een pand bestaat uit een ruimte bestemd voor de bewoning en een ruimte voor bedrijfsmatige doeleinden, die niet beschikt over een eigen wateraanvoer, een eigen afvoer van afvalwater en een eigen ingang, is het gehele pand een woonruimte (HR 23 juni 1982, BNB 1982/234). Een perceel met een woongedeelte en een gedeelte bestemd voor bedrijfsmatig gebruik met een eigen wateraanvoer en een eigen afvoer van afvalwater bestaat uit een woonruimte en een bedrijfsruimte (HR 27 maart 1996, Belastingblad 1996, blz. 253–255). Het winkelgedeelte van een zogenaamd woon/winkelpand dat beschikt over een eigen ingang en over eigen sanitaire voorzieningen is een bedrijfsruimte (Hof 's-Gravenhage 23 januari 1989, Belastingblad 1989, blz. 492–493). Een stortplaats die wordt geëxploiteerd door één exploitant, die beheersdaden voor de gehele stortplaats verricht, en waarvan één gedeelte zowel door de exploitant als door de een derde worden gebruikt, is één bedrijfsruimte (HR 14 juni 1995, BNB 1995/233). Agrarische bedrijfsopstallen vormen vaak tezamen met de bijbehorende gronden één bedrijfsruimte aangezien deze veelal slechts gezamenlijk geëxploiteerd kunnen worden.

## Artikelen 7.2 en 7.3 (verontreinigingsheffing)

De onderhavige artikelen regelen de essentialia van de verontreinigingsheffing. Het belastbare feit ter zake waarvan de heffing kan worden opgelegd, en het heffingssubject worden geregeld in artikel 7.2. In artikel 7.3 worden vervolgens de heffingsgrondslag en -maatstaf en het tarief van de heffing geregeld.

Op grond van artikel 7.2, eerste lid, is de beheerder bevoegd voor de oppervlaktewaterlichamen in zijn beheer een heffing in te stellen ter zake van lozingen als omschreven in artikel 7.1. De opbrengst van deze heffing komt ten goede aan de bekostiging van de watersysteemtaak van de beheerder (zie artikel 7.2, vierde lid). Heffingplichtig kunnen zijn: a) voor lozen vanuit een bedrijfsruimte of woonruimte: degene die het gebruik heeft van die ruimte, b) voor lozen met behulp van een riolering of van een zuiveringstechnisch werk: degene bij wie die riolering of dat zuiveringstechnisch werk in beheer is en c) voor anders lozen als bedoeld onder a of b: degene die loost. In dit verband wordt tevens opgemerkt dat in beginsel zowel het direct via een lozingswerk brengen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen, als het anderszins brengen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen onder de verontreinigingsheffing kan vallen. Hierbij valt te denken aan lozingen via afvloeiing van verharde terreinen, zoals open overslagterreinen. Dit komt overeen met het begrip «het direct of indirect brengen van stoffen in oppervlaktewater», zoals dat thans in hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren wordt gehanteerd.

Als grondslag voor de heffing geldt de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd; als heffingsmaatstaf geldt de vervuilingswaarde van die stoffen (artikel 7.3, eerste lid). Anders dan de Wet verontreiniging oppervlaktewateren regelt artikel 7.3 niet meer tot in detail hoe de vervuilingswaarde van de in een kalenderjaar geloosde stoffen wordt vastgesteld. Voorgesteld wordt de vaststelling van de vervuilingseenheden waarin de vervuilingswaarde wordt uitgedrukt (vgl. artikel 19 Wet verontreiniging oppervlaktewateren), en de wijze waarop die waarde wordt berekend (zie de artikelen 20 tot en met 22 Wet verontreiniging oppervlaktewateren), voortaan bij algemene maatregel van bestuur te regelen. Gelet op het nogal technische en gedetailleerde karakter van de betrokken materie, ligt regeling op het niveau van een algemene maatregel van bestuur hier meer in de rede dan regeling op wetsniveau. Voor de goede orde zij daarbij opgemerkt dat hiermee niet is beoogd om de wijze waarop de vervuilingswaarde wordt vastgesteld, inhoudelijk te wijzigen. Uitgangspunt blijft dat het aantal vervuilingseenheden wordt berekend met behulp van door meting, bemonstering en analyse verkregen gegevens, terwijl ook het systeem van forfaitaire vervuilingswaarden wordt gehandhaafd.

De wijze van tariefstelling zal wel veranderen. De huidige Wvo-heffing is gebaseerd op het omslagprincipe: de hoogte van het tarief is gebaseerd op het totaal van de geraamde kosten van het waterkwaliteitsbeheer, gedeeld door het aantal vervuilingseenheden dat naar verwachting zal worden geloosd. In de nieuwe situatie kan de verontreinigingsheffing niet meer op dit principe worden gebaseerd, omdat de heffing voortaan voor een (niet af te bakenen) deel bijdraagt aan de bekostiging van het volledige waterbeheer. Een andere wijze van tariefstelling is daarom noodzakelijk. Voor de verontreinigingsheffing die waterschappen opleggen, is het het eenvoudigst en meest transparant om het tarief van de verontreinigingsheffing te relateren aan het tarief van de zuiveringsheffing (zie paragraaf 12.2 van de algemene toelichting). Waterschappen bepalen zelf het tarief van de verontreinigingsheffing, maar in de wet wordt vastgelegd dat

dit minimaal 50% en maximaal 100% van het tarief van de zuiveringsheffing mag bedragen (zie artikel 7.3, derde lid). De keuze om wettelijk een bandbreedte vast te stellen en een en ander niet geheel over te laten aan de waterschappen, hangt samen met de in meergenoemd wetsvoorstel inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer gemaakte keuze om ook lozingen vanuit een zuiveringstechnisch werk in eigen beheer aan de verontreinigingsheffing onderworpen te laten zijn. Binnen een beheersgebied is het tarief voor elke lozing op oppervlaktewaterlichamen uiteraard gelijk.

Voor het Rijk is deze wijze van de tariefstelling niet mogelijk, omdat het Rijk geen zuiveringstechnische werken beheert en het tarief van de verontreinigingsheffing daarom voor het Rijk niet kan worden gerelateerd aan het tarief van een zuiveringsheffing. Het tarief voor lozingen op rijkswateren is daarom op een vast bedrag bepaald, dat in de wet wordt vastgelegd (zie artikel 7.3, tweede lid). Voorgesteld wordt om het bedrag vast te stellen op € 25 per vervuilingseenheid. Dit bedrag komt overeen met het in het wetsvoorstel inzake de bekostiging van het regionale waterbeheer voorgestelde bedrag.

#### **Artikel 7.4 (grondwaterheffing)**

In paragraaf 6.5 is uiteengezet dat de provincie bepaalde taken blijft behouden met betrekking tot het grondwaterbeleid. Bovendien blijven gedeputeerde staten bevoegd gezag, waar het gaat om de vergunningverlening voor bepaalde categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties (zie artikel 6.1, derde lid). Deze provinciale grondwatertaken en de noodzakelijke bekostiging daarvan rechtvaardigen dat de thans in artikel 48 van de Grondwaterwet opgenomen bevoegdheid om een grondwaterheffing in te stellen, in dit wetsvoorstel wordt gecontinueerd. Voor een nadere beschouwing van de doeleinden van de grondwaterheffing zij verwezen naar de memorie van toelichting bij de Wet van 19 december 1996, Stb. 647, tot wijziging van de Grondwaterwet (verbreding heffingsdoeleinden) (Kamerstukken II 1995/96, 24 546, nr. 3).

#### **Artikel 7.5 (vrijstellingen en nadere regels)**

Het eerste lid van het onderhavige artikel biedt een algemene grondslag voor eventuele vrijstellingen van zowel de verontreinigingsheffing als de grondwaterheffing. Van deze vrijstellingsmogelijkheid zal gebruik gemaakt worden om de thans in artikel 48, vijfde tot en met zevende lid, van de Grondwaterwet opgenomen vrijstellingen voor grondwateronttrekking in verband met koude- en warmteopslag, sanering van grondwater en ten behoeve van landijsbanen te handhaven. Ook zal worden voorzien in een vrijstelling van de grondwaterheffing voor grondwateronttrekkingen door overheidslichamen in het kader van de uitoefening van hun wettelijke taken.

Van de bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van de verontreinigingsheffing zal slechts in bijzondere gevallen gebruik gemaakt worden. Gelet op het feit dat de verontreinigingsheffing niet primair strekt ter bekostiging van bepaalde waterbeheertaken, maar juist tot doel heeft om invulling te geven aan het principe van «de vervuiler betaalt», is hier grotere terughoudendheid geboden ten aanzien van het verlenen van vrijstellingen dan bij de grondwaterheffing. Niettemin komt het wenselijk voor om ook voor de verontreinigingsheffing in de mogelijkheid van vrijstelling te voorzien om eventuele ongewenste effecten van die heffing te kunnen tegengaan.

Het tweede lid voorziet in een grondslag voor nadere regels, waarin de bestaande grondslagen voor nadere regels uit artikel 28 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 48, tweede lid, van de Grondwaterwet zijn samengevoegd.

### **Artikel 7.6 (leges)**

Dit artikel biedt de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid om leges te heffen voor het in behandeling nemen van aanvragen tot het nemen van een besluit op grond van deze wet. Het zal daarbij in de praktijk vooral gaan om vergunningaanvragen op grond van hoofdstuk 6, doch ook voor de behandeling van andere aanvragen, zoals bijvoorbeeld het verzoek tot oplegging van een gedoogplicht, kunnen leges worden geheven. De gevallen waarin leges verschuldigd zijn en de daarbij te hanteren tarieven zullen bij ministeriële regeling worden vastgesteld.

Opgemerkt zij nog dat er sinds 2001 geen leges meer verschuldigd zijn voor het in behandeling nemen van aanvragen van vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Eén van de belangrijkste overwegingen was destijds dat het aantal aanvragen tot verlening of wijziging van Wvo-vergunningen afnam, met name door het toenemende belang van algemene regels met bijbehorende meldingsplicht en van andere instrumenten, zoals bedrijfsinterne milieuzorg. Het ligt in de rede dat dit beleid ook onder de nieuwe Waterwet zal worden voortgezet.

### **Artikelen 7.7 tot en met 7.10 (verontreinigingsheffing door het Rijk)**

In deze artikelen zijn de formeelrechtelijke bepalingen met betrekking tot de heffing en invordering van de verontreinigingsheffing ter zake van lozingen op oppervlaktewateren in beheer bij het Rijk opgenomen (vgl. de artikelen 25 en 26 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Voor het Rijk zijn in dat verband de Algemene wet inzake rijksbelastingen (zie artikel 7.7), alsmede de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen (zie artikel 7.10) van belang. Voorts is de Wet administratieve rechtspraak belastingzaken van toepassing. Ten aanzien van lozingen op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij een waterschap voorziet de Waterschapswet in de bevoegdheid om bij verordening in de benodigde nadere regelgeving te voorzien. De waterschappen kennen hun eigen regelingen, opgenomen in heffingsverordeningen, die veelal zijn gebaseerd op de door de Unie van Waterschappen vastgestelde «Modelverordening verontreinigingsheffing».

In artikel 7.7, tweede lid, wordt de Algemene wet inzake rijksbelasting van overeenkomstige toepassing verklaard op de verontreinigingsheffing door het Rijk; het derde en vierde lid van artikel 7.7 regelen de daarmee verband houdende bevoegdheidstoedeling. Voor de volledigheid zij daarbij opgemerkt dat de bevoegdheden van het bestuur van 's Rijks belasting en die van de inspecteur door het Hoofd van het Bureau verontreiniging rijkswateren zullen worden uitgeoefend, terwijl de bevoegdheden van de ambtenaren van de rijksbelastingdienst door de ambtenaren van dat bureau, de ambtenaren van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling, alsmede door daartoe aangewezen ambtenaren van Rijkswaterstaat zullen worden uitgeoefend. Anders dan in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren geschiedt deze aanwijzing niet meer op het niveau van formele wet. Vanuit een oogpunt van bestendigheid van wetgeving verdient het de voorkeur om bij besluit van de Minister van Verkeer en Waterstaat in deze aanwijzing te laten voorzien. Daarmee kan worden voorkomen dat bij naamswijzigingen of

departementale herschikkingen van taken of bevoegdheden ook de wet moet worden gewijzigd.

Op grond van artikel 7.8, eerste lid, kan de belastingaanslag inzake de verontreinigingsheffing voor lozingen op rijkswateren, indien er meer dan één gebruiker als bedoeld in artikel 7.2 aangewezen kan worden, ten name van één van hen gesteld worden. Ingevolge artikel 7.8, tweede lid, is het hoofd van het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren tevens bevoegd om belastingaanslagen van dezelfde soort, die bestemd zijn voor dezelfde heffingplichtige, op één aanslagbiljet te verenigen. Op basis van artikel 7.2 wordt de verontreinigingsheffing immers geheven per woonruimte, bedrijfsruimte, riolering of zuiveringstechnisch werk van waaruit stoffen op rijkswater worden gebracht. Dit zou zonder nadere voorzieningen inhouden dat voor een heffingplichtige die twee of meer woonruimten, bedrijfsruimten, rioleringen of zuiveringstechnische werken in gebruik heeft van waaruit stoffen in rijkswater worden gebracht, even zovele aanslagbiljetten opgemaakt zouden moeten worden. De waterschappen beschikken op basis van artikel 129, eerste lid, van de Waterschapswet eveneens over de bovengenoemde bevoegdheid.

In artikel 7.9 zijn nadere bevoegdheden opgenomen voor met de uitvoering van de Algemene wet inzake rijksbelasting belaste ambtenaren. Het betreft hier de bevoegdheid om bedrijfsruimten, zuiveringstechnische werken en rioleringen te betreden met medeneming van apparatuur en de bevoegdheid om monsters te nemen. De in afdeling 5:2 van de Algemene wet bestuursrecht opgenomen regeling van het toezicht op de naleving is immers ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Awr, niet van toepassing op de heffing van belastingen (Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 93). De bevoegdheid tot het nemen van monsters is nodig om de resultaten van eventuele door de heffingplichtige verrichte metingen, bemonsteringen en analyses te kunnen controleren.

#### **Artikel 7.11 (nadeelcompensatie)**

Het onderhavige artikel biedt een bepaling waarin de schadevergoedingsbepalingen van artikel 40 van de Wet op de waterhuishouding, artikel 9 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, artikel 78, eerste lid, van de Waterstaatswet 1900, artikel 41 Grondwaterwet en die vervat in waterschapskeuren opgaan, volgens het stelsel van de buitenwettelijke schadevergoedingsregeling, zoals neergelegd in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat. Door het stelsel van laatstgenoemde regeling te codificeren voor schade als gevolg van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer komt er een einde aan het naast elkaar bestaan van steeds iets verschillende schadevergoedingsregelingen. Bovendien wordt de in de jurisprudentie inmiddels aanvaarde en nader uitgewerkte systematiek van het zelfstandig schadebesluit, dat ook reeds kon worden teruggevonden in de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat, hiermee eveneens gecodificeerd voor de genoemde schadegevallen. Dit brengt voor degene die om schadevergoeding verzoekt het voordeel met zich mee dat besluiten op grond van het voorgestelde artikel 7.11 appellabele besluiten zijn; processuele connexiteit, één van de vereisten om een verzoek om een zelfstandig schadebesluit gehonoreerd te zien worden, behoeft niet (meer) te worden aangetoond.

Met artikel 7.11 wordt zowel de waterbeheerder als particulieren rechtszekerheid geboden. In het kader van een zorgvuldige belangenafweging voorafgaand aan het schadeveroorzakende overheidshandelen dienen ook particuliere belangen te worden meegewogen. Indien nadelige gevolgen van de uitvoering van een besluit of van feitelijk handelen vooraf met

technische compenserende maatregelen zoveel mogelijk kunnen worden opgevangen, is dat aan te bevelen. Indien dit niet mogelijk is, kan een recht op financiële compensatie ontstaan. Voorafgaande aan een schadeveroorzakend besluit dient duidelijkheid te bestaan over de wijze waarop en naar welke normen met de schade zal worden omgegaan. Artikel 7.11 biedt benadeelden een met voldoende waarborgen omklede regeling inzake vergoeding van schade als gevolg van besluiten of handelen van de waterbeheerder. Voor de waterbeheerder biedt artikel 7.11 de mogelijkheid om het schadeaspect in een afzonderlijk besluitvormingstraject, al dan niet gevolgd door een rechtsgang, los van de besluitvorming aangaande het schadeveroorzakende besluit of handelen te bezien. De doelmatigheid van zijn taakvervulling wordt hierdoor bevorderd, terwijl een zorgvuldig omgaan met het schadeaspect van de besluitvorming toch voldoende is verzekerd. Voordeel is ook dat zowel het schadeveroorzakende handelen als de schadekwestie uiteindelijk aan het oordeel van dezelfde rechter is, te weten de bestuursrechter.

Artikel 7.11 ziet (in hoofdzaak) op schade als gevolg van zowel besluiten als feitelijke handelen. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om de vaststelling van peilbesluiten, besluiten ter zake van vergunningen, gedoogbeschikkingen, maar ook om handelingen van de waterbeheerder in het kader van hoofdstuk 5. Dat ook de (beheer)plannen waarin dit wetsvoorstel voorziet, of een waterakkoord een schadeveroorzakende gebeurtenis zou kunnen zijn, ligt minder voor de hand. Een plan of waterakkoord vergt immers concrete uitvoering door middel van besluiten of feitelijke handelen. Alsdan zal veelal niet het plan of het waterakkoord de schadeveroorzakende gebeurtenis zijn, maar het benodigde uitvoeringsbesluit of de benodigde uitvoeringshandeling. Bewust is er van afgezien om in artikel 7.11 een limitatieve opsomming van schadeveroorzakende besluiten en handelingen op te nemen. Het artikel beoogt immers een algemene regeling voor de afhandeling van schade te bieden. Het niet openstellen van artikel 7.11 voor alle schadegevallen waartoe overheids-handelen in het kader van het waterbeheer kan leiden, zou slechts tot gevolg hebben dat benadeelden in niet onder artikel 7.11 vallende schadegevallen genoodzaakt worden om andere wegen te bewandelen ten einde hun schade vergoed te krijgen. Hierbij past één kanttekening: de reikwijdte van artikel 7.11 is uitdrukkelijk beperkt tot rechtmatig overheidsoptreden; het artikel biedt geen basis voor schadevergoeding op grond van onrechtmatige daad. Daarvoor blijft een actie op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek de aangewezen weg. Het gaat daarbij overigens alleen om handelen dat ook wanneer toepassing zou worden gegeven aan artikel 7.11, als onrechtmatig moet worden aangemerkt. Schadeveroorzakend handelen dat, indien geen toepassing wordt gegeven aan artikel 7.11, als onrechtmatig kan worden aangemerkt, maar overigens wat betreft totstandkoming en inhoud rechtmatig is, valt gewoon onder de reikwijdte van artikel 7.11. De begrenzing van de reikwijdte van artikel 7.11 tot rechtmatig handelen betekent overigens wel dat een definitief besluit over schadevergoeding in geval er sprake is van schade als gevolg van een besluit, pas kan worden genomen nadat het schadeveroorzakende besluit onherroepelijk is geworden.

Hoewel artikel 7.11 in hoofdzaak ziet op (rechtmatig) overheidsoptreden, is er nog één soort schadegevallen die eveneens onder de reikwijdte van dit artikel valt. Het gaat daarbij om schade als gevolg van (het moeten gedogen van) de tijdelijke berging van water in een bergingsgebied. Deze categorie van schadegevallen is uitdrukkelijk opgenomen, omdat het bij de berging van water mogelijk is dat een bergingsgebied zonder verdere tussenkomst van een beheerder in gebruik raakt, zodra het oppervlakte-waterlichaam waaruit het water ontvangt, zijn maximale opnamecapaciteit heeft bereikt. Het komt wenselijk voor om ook in dergelijke



gevallen, waarin de geleden schade niet rechtstreeks aan enig overheids-optreden kan worden gerelateerd, toepassing te kunnen geven aan artikel 7.11. Dat geldt temeer, wanneer men bedenkt dat het bij de bestemming van een gebied tot bergingsgebied dikwijls niet goed mogelijk zal zijn om reeds bij voorbaat een passende vergoeding vast te stellen voor eventuele inundatieschade in de toekomst. Bovendien zou een dergelijke werkwijze de besluitvorming rond de aanwijzing van een bergingsgebied aanzienlijk kunnen vertragen.

Hieronder zal nader worden ingegaan op de diverse factoren die van belang zijn bij de toepassing van artikel 7.11. Daarbij zal niet steeds afzonderlijk worden stilgestaan bij de inundatieschade die het gevolg is van het in gebruik raken van een bergingsgebied; hetgeen wordt opgemerkt over schadeveroorzakend overheids-optreden geldt – *mutatis mutandis* – ook voor inundatieschade. Wel is nog van belang om op te merken dat bij inundatieschade als betrokken bestuursorgaan moet worden aangemerkt de beheerder van het watersysteem waartoe het bergingsgebied in kwestie behoort.

Voor de vestiging van de aansprakelijkheid geldt een aantal criteria die uit de tekst van artikel 7.11 naar voren komen. In de eerste plaats dient er, zoals hierboven reeds vermeld, sprake te zijn van een rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Het kan daarbij gaan om een taak of bevoegdheid op grond van deze wet, maar ook om de uitoefening van taken of bevoegdheden door waterschappen in het kader van hun autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur ingevolge artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet. Verder moet de geleden schade zijn veroorzaakt door deze taak- of bevoegdheidsuitoefening. Schade die redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk voor rekening van de benadeelde behoort te blijven wordt niet vergoed. Ten slotte wordt geen schade vergoed op grond van artikel 7.11, indien vergoeding anderszins, bijvoorbeeld via aankoop of onteigening, is verzekerd. Vanzelfsprekend bestaat ook geen recht op vergoeding, voorzover de schade reeds op grond van artikel 7.13 door de vergunninghouder wordt ondervangen of vergoed.

Of er sprake is van schade die redelijkerwijs geheel of gedeeltelijk voor rekening van de benadeelde behoort te blijven, wordt bepaald aan de hand van twee criteria: het normaal maatschappelijk risico (er moet sprake zijn van een «abnormale last») en de onevenredigheid (er moet sprake zijn van een «speciale last»). Schade die behoort tot het normale maatschappelijke risico, dan wel het normale ondernemersrisico komt niet voor vergoeding in aanmerking. Deze schade valt immers niet aan te merken als een schending van het beginsel van de gelijkheid van publieke lasten (*égalité devant les charges publiques*), dat ten grondslag ligt aan het recht op schadevergoeding bij rechtmatig overheids-optreden. Als normaal maatschappelijk risico worden aangemerkt algemene maatschappelijke ontwikkelingen en nadelen waarmee men rekening kan houden, ook al is nog niet bekend welke vorm en omvang een ontwikkeling zal hebben, waar en wanneer zij zal plaatsvinden, of wat aard en omvang van de nadelen die eruit voort vloeien zullen zijn.

Voor de vraag of een schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, kunnen allerlei factoren van belang zijn. Zo wordt bijvoorbeeld gekeken naar de aard van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Een ieder moet er rekening mee houden dat de overheid ter uitvoering van haar taken maatregelen kan nemen die zij in het algemeen belang nodig vindt, maar die individuele belangen kunnen schaden (te denken valt aan de aanleg en het onderhoud van waterstaatswerken, verbeteringswerkzaamheden aan waterkeringen, enz.), zonder dat daar een compensatie

tegenover staat. Het mag bijvoorbeeld bekend worden verondersteld dat waterkeringen regelmatig dienen te worden versterkt. Dergelijke gebeurtenissen zijn niet abnormaal en het als gevolg daarvan ondervonden nadeel dient dan ook in beginsel ten laste van de benadeelde te blijven. Ook kan een rol spelen of het bevoegde overheidslichaam de verwachting heeft gewekt dat een bepaalde ontwikkeling zich niet zou voordoen; in dat geval hoeft een betrokkene geen rekening meer te houden met mogelijke nadelige veranderingen van de situatie. Verder wordt ook gekeken naar ernst en omvang van de schade. Nadelige gevolgen van maatregelen die in de lijn der verwachtingen liggen blijven voor rekening van de benadeelde, tenzij hij door het nadeel onevenredig zwaar wordt getroffen in vergelijking met anderen. Zo weegt de omstandigheid dat een bedrijf, zonder kostbare aanpassingen, niet meer levensvatbaar zal zijn als gevolg van het overheidsoptreden, mee in de beoordeling of de veroorzaakte schade nog behoort tot het normale bedrijfsrisico, evenals het gegeven dat werkzaamheden precies plaatsvinden gedurende het seizoen waarin een seizoensgebonden bedrijf het grootste deel van zijn inkomsten verwerft. Anderzijds kan de mogelijkheid om schade door te berekenen met zich meebrengen dat nadeel niet voor vergoeding in aanmerking komt. De aard van het getroffen belang kan eveneens een rol spelen, waarbij vooral het onderscheid tussen particuliere en ondernemersbelangen relevant is. Anders dan particulieren hebben ondernemers ook normale bedrijfsrisico's te dragen. Ten slotte kan van belang zijn dat betrokkene voorafgaand aan het schadeveroorzakende optreden als gevolg van overheidshandelen juist in een voordelige positie verkeerde, bijvoorbeeld door zonder vergoeding gebruik te mogen maken van een waterstaatswerk. In dat geval kan hem meer risico worden toegerekend.

Daarnaast dient de schade in belangrijke mate af te wijken van de schade die als gevolg van het schadeveroorzakende handelen op een ieder drukt dan wel op een naar verhouding grote groep natuurlijke of rechtspersonen die in een vergelijkbare positie verkeren. Zij moet kunnen worden aangemerkt als een speciale last ofwel onevenredige schade. Schade is in deze context onevenredig als zij drukt op een beperkte groep belanghebbenden, die duidelijk bepaalbaar moet zijn. In dat geval wordt het *égalité*-beginsel geschonden, doordat een of enkele belanghebbenden ten behoeve van het algemeen belang nadelig worden getroffen, terwijl dat voor een grotere groep die in een vergelijkbare positie verkeert niet het geval is.

Vervolgens, na de vestiging van de aansprakelijkheid, speelt nog een aantal factoren een rol bij het bepalen van inhoud en omvang van de schadevergoeding. Daarbij wordt aangesloten bij het Burgerlijk Wetboek, afdelingen 6.1.10 en 6.1.11. Zo speelt mee of er sprake is van risicoaanvaarding. Bij de zogeheten «actieve risicoaanvaarding» wordt gekeken naar de vraag welke risico's op het moment waarop een belanghebbende beslist om een investering te doen in het later geschade belang (en daarna) voor hem voldoende kenbaar zijn om er rekening mee te (kunnen) houden. Deze risico's wordt hij geacht te hebben aanvaard en komen voor zijn rekening. Zo moet een vergunninghouder beseffen dat een vergunning niet voor altijd is afgegeven, maar dat er een moment kan komen waarop de vergunning zal worden gewijzigd of ingetrokken. Dit risico groeit naarmate het moment waarop de vergunning is afgegeven verder in het verleden ligt. De normale, technische levensduur van het vergunningplichtige werk is daarbij niet van belang. Wel van belang is of het gaat om investeringen ten behoeve van een reeds bestaand belang. Van «passieve risicoaanvaarding» spreekt men, als een benadeelde vanaf het moment waarop hij redelijkerwijs rekening behoorde te houden met de mogelijkheid dat zijn belangen in de toekomst door bepaalde overheidsmaatregelen zouden kunnen worden geschaad, toch geen passende maat-

regelen heeft genomen. De schade die hij vervolgens oploopt en die hij had kunnen voorkomen of beperken, wordt hij geacht (passief) te hebben aanvaard. Deze schade komt voor zijn rekening.

Ook de voorzienbaarheid speelt via verschillende aspecten een rol bij het bepalen van de schadevergoeding, bijvoorbeeld de aard van de schadeveroorzakende maatregel, het tijdstip van en de plaats van de maatregel, de wijze van uitvoering, de duur van de maatregel, en de aard en de omvang van de schade. Voorts wordt gekeken naar de aard van gemaakte kosten. Kosten in verband met het nemen van schadebeperkende maatregelen komen voor vergoeding in aanmerking, als ze de te beperken schade niet te boven gaan. Indien het redelijk was dat een getroffen deskundige bijstand heeft ingeroepen en de omvang van de daarmee gepaard gaande kosten redelijk was, komen ook deze kosten voor vergoeding in aanmerking. Verkregen voordeel als gevolg van de schadeveroorzakende maatregelen kan overigens wel worden verrekend bij de schadevergoeding.

Tot besluit is nog van belang dat artikel 7.11, derde lid, een verjaringstermijn bevat: indien na het bekend worden van de schade meer dan vijf jaren zijn verstreken, is het bestuursorgaan bevoegd het verzoek tot schadevergoeding af te wijzen. Voor een nadere toelichting zij verwezen naar paragraaf 12.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

#### **Artikel 7.12 (schadeverhaal bij nadeelcompensatie)**

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid voor het betrokken bestuursorgaan om een op grond van artikel 7.11 uitgekeerde schadevergoeding geheel of gedeeltelijk op derden te verhalen. Het eerste lid ziet op de situatie waarin het schadeveroorzakende besluit op aanvraag is genomen. Te denken valt aan de verlening of wijziging van een vergunning of aan het opleggen van een gedoogplicht als bedoeld in artikel 5.14. In een dergelijk geval kan het redelijk zijn dat de uitgekeerde vergoeding geheel of gedeeltelijk ten laste van de aanvrager van het schadeveroorzakende besluit wordt gebracht, en niet ten laste van de overheid blijft.

Het tweede lid bevat een bijzondere regeling, indien de schadevergoeding door een ander gezag dan het Rijk wordt toegekend met het oog op openbare belangen, waarvan de behartiging niet of niet geheel tot de taak van het betreffende gezag behoort. In dat geval kan de minister op verzoek van het openbaar lichaam aan het gezag wiens belang geheel of gedeeltelijk wordt behartigd de verplichting opleggen de met het toekennen van de schadevergoeding gemoeide kosten geheel of gedeeltelijk te vergoeden. Het derde lid voorziet daarbij in een overlegverplichting met het direct betrokken openbaar lichaam, alsmede met overige direct betrokkenen. De bepaling is vergelijkbaar met het huidige artikel 41 van de Wet op de waterhuishouding.

#### **Artikelen 7.13 en 7.14 (schadevergoeding i.v.m. grondwateronttrekking)**

In deze artikelen wordt de bestaande regeling uit de artikelen 35 en 36 van de Grondwaterwet gecontinueerd. Zoals uiteengezet in paragraaf 12.3, onderdeel b, van het algemeen deel van deze toelichting, is er van afgezien om de specifieke schadevergoedingsregeling waarin de onderhavige artikelen voorzien, in de algemene regeling van artikel 7.11 te laten opgaan.

### **Artikel 7.15 (beschadiging waterstaatswerken door vaartuigen)**

Dit artikel geeft een regeling voor kostenverhaal bij beschadiging van waterstaatswerken. In geval van schade toegebracht door vaartuigen aan een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk of een andere beheerder, kan de daartoe aangewezen ambtenaar een proces-verbaal opmaken. Deze raamt het bedrag van de schade en zorgt ervoor dat dit bedrag wordt betaald, dan wel dat er hiervoor financiële zekerheid wordt gesteld. Indien het geraamde bedrag aan de betrokken ambtenaren niet tot zekerheid wordt betaald of wanneer er geen zekerheid wordt gesteld voor betaling daarvan binnen een redelijke termijn, is deze ambtenaren bevoegd, desnoods met behulp van de sterke arm, het voortzetten van de reis, het ondernemen van de terugtocht of het aanvangen van een nieuwe reis te beletten. Een soortgelijke regeling is thans opgenomen in artikel 12c van de Waterstaatswet 1900 en artikel 9 van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken.

De kostenverhaalregeling ziet vrij breed op schade aan waterstaatswerken. Zij heeft niet enkel betrekking op fysieke schade aan objecten, zoals bijvoorbeeld bij aanvaring van een sluisdeur, maar ook op schade die ontstaat doordat als gevolg van een aanvaring of anderszins olie of andere verontreinigende stoffen in een oppervlaktewaterlichaam zijn geraakt en er om die reden schoonmaakkosten moeten worden gemaakt.

Uit het derde lid, ten slotte, volgt dat – onverminderd het recht op volledige vergoeding van de schade – de beheerder bevoegd is het betaalde bedrag aan te wenden tot herstel van de schade. Indien blijkt dat de werkelijke kosten wegens schade minder bedragen dan het betaalde bedrag, wordt het overschot, met de wettelijke rente daarvan vanaf de dag der betaling, uitgekeerd aan degene die heeft betaald.

### **Artikel 7.16 (subsidies in het belang van het waterbeheer)**

Dit artikel geeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de mogelijkheid subsidies te verstrekken voor activiteiten die worden uitgevoerd in het belang van het waterbeheer. Het artikel moet worden gelezen in samenhang met de Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat, in het bijzonder de artikelen 3, tweede en derde lid, 4, 5 en 6 van deze wet, die van overeenkomstige toepassing worden verklaard. De Kaderwet subsidies Verkeer en Waterstaat vormt een belangrijke basis voor een aantal subsidies van Verkeer en Waterstaat, evenwel niet de enige. Naast dit wetsvoorstel en de kaderwet, is het mogelijk dat subsidies uitsluitend hun wettelijke grondslag vinden in de begroting van Verkeer en Waterstaat of in de begrotingstoelichting ex artikel 4.23, derde lid, onderdeel c, van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij geldt dan wel het vereiste dat in de begroting de subsidieontvanger en het bedrag, waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld, worden vermeld. Voorts kan in de Algemene wet bestuursrecht een grondslag worden gevonden voor subsidies in incidentele gevallen die voor ten hoogste vier jaren worden verstrekt (artikel 4.23, derde lid, onderdeel d, van die wet).

De onderdelen van het waterbeheer waarop het wetsvoorstel betrekking heeft zijn dermate gevarieerd en zozeer aan verandering onderhevig, dat het niet doelmatig is de inhoud van het beleid en van de te subsidiëren activiteiten op wetsniveau vast te leggen. Een formele wet vormt in het algemeen een te zwaar instrument voor een flexibele en slagvaardig in te zetten maatregel, zoals het subsidie-instrument. Om die reden wordt, zoals gebruikelijk, de inhoudelijke regeling van de subsidies op het niveau van ministeriële regeling gelegd.

### **Artikel 7.17 (rijksbijdrage primaire waterkeringen)**

In een meer specifieke subsidieregeling, gericht op de versterking van primaire waterkeringen, voorziet artikel 7.17. De regeling komt inhoudelijk overeen met die van het onlangs gewijzigde artikel 12 van de Wet op de waterkering (Wet van 28 april 2005 tot 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, de Zuiderzeewet en de Zuiderzeesteunwet; Stb. 275). Met het voorgestelde artikel 7.17 wordt ook in dit wetsvoorstel de grondslag geboden voor nieuwe financiële betrokkenheid van het Rijk bij de versterking van primaire waterkeringen, zodat meer sturing kan worden gegeven aan de financiële en inhoudelijke aspecten van de waterkeringszorg. Uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheden van Rijk, provincies en waterschappen, inzake beheer en onderhoud en inzake aanleg en verbetering van primaire waterkeringen, hetzelfde blijven, maar dat de financiële verantwoordelijkheid voor de versterking van primaire waterkeringen (en voor andersoortige maatregelen om te kunnen voldoen aan de gestelde veiligheidsnormen) geheel bij het Rijk komt te liggen. Zo kan een subsidie worden verleend van 100 procent van de kosten van uitvoering van een verbetering van een primaire waterkering of van andere maatregelen die in verband met het bereiken van de gewenste veiligheidsnorm (ten aanzien van het door een primaire waterkering beveiligde gebied door decentrale overheden) worden uitgevoerd en die niet direct behelzen de versterking van de primaire waterkering. Het is immers ook mogelijk dat bijvoorbeeld rivierverruimende maatregelen bijdragen aan de gewenste veiligheid. Dergelijke maatregelen, die eigenlijk als substituut dienen voor nieuwe ronden dijkverzwaringen, dienen ook gefinancierd te kunnen worden uit de rijksmiddelen. Het gaat er concreet om dat voorzien wordt in financiering van rijkswege voor maatregelen van andere overheden, indien de in de artikelen 2.2, 2.3, 2.6 of 2.13, derde lid, bedoelde normen worden gewijzigd.

### **Artikel 8.1 (bestuursrechtelijke handhaving)**

In dit artikel worden de bestuursrechtelijke handhaving alsmede enkele daarmee samenhangende taken, zoals ook genoemd in artikel 29 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, opgedragen aan de beheerder. Voor de samenloopgevallen waarin ingevolge hoofdstuk 6 de beheerder niet het bevoegd vergunningverlenend gezag is, wordt het bevoegd gezag belast met de handhaving.

### **Artikel 8.3 (intrekking watervergunning)**

Dit artikel heeft, evenals artikel 6.15, betrekking op de intrekking van de watervergunning. Het onderscheidt zich evenwel van artikel 6.15 door het feit dat het specifiek betrekking heeft op de intrekking van de vergunning als sanctie in het kader van de bestuursrechtelijke handhaving, terwijl artikel 6.15 betrekking heeft op de reguliere intrekking (en wijziging) van vergunningen. Voor een nadere beschouwing zij verwezen naar paragraaf 13 van deze memorie.

### **Artikel 8.4 (bestuursdwang door minister)**

In dit artikel wordt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang toegekend. Ingevolge de Algemene wet bestuursrecht is aan deze bevoegdheid tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom verbonden. Voor de gevallen waarin het beheer van een watersysteem bij een waterschap

berust, voorziet artikel 61 van de Waterschapswet in de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang.

### **Artikelen 8.5 en 8.6 (VN-Zeerechtverdrag)**

In de EEZ bestaat geen onbeperkte rechtsmacht van de kuststaat. Met name zijn in afdeling 7 van deel XII van het VN-Zeerechtverdrag specifieke beperkende bepalingen neergelegd ten aanzien van handhavend optreden door de kuststaat jegens schepen onder vreemde vlag. Dienovereenkomstige beperkende bepalingen zijn opgenomen in de Wet verontreiniging zeewater in het kader van een recente wijzigingswet (Stb. 2005, 49) waarin de algemene strafrechtelijke werkingssfeer van onder andere de Wet verontreiniging zeewater werd uitgebreid naar de EEZ. Deze bepalingen worden thans overgenomen in dit wetsvoorstel.

### **Artikel 9.1 (uitvoering internationale verplichtingen)**

Op het terrein van waterbeheer zijn al diverse internationale verdragen van kracht waarbij Nederland partij is. Het internationale afstemmingsproces gaat uiteraard verder. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor richtlijnen van de EG, met name de kaderrichtlijn water voorziet nog in de totstandkoming van zogenaamde dochterrichtlijnen en er is een richtlijnvoorstel aangekondigd voor een Europese mariene strategie. Met het oog hierop is een algemene nadere delegatievoorziening gewenst, opdat niet telkens wetswijziging nodig is voor doorwerking van bindende verplichtingen in de regimes die de wet inhoudt voor verschillende deelonderwerpen. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren kent in artikel 38a al een vergelijkbare bepaling. Ook een delegatievoorziening ten behoeve van een goede uitvoering van de wet is praktisch in een veelomvattende wettelijke regeling als het voorliggende wetsvoorstel. In de Wet milieubeheer en diverse andere wetten zijn dergelijke bepalingen opgenomen.

### **Artikel 9.2 (wijziging van richtlijnen)**

In artikel 1.1 wordt dynamisch verwezen naar de kaderrichtlijn water en de richtlijn inspraak milieuaangelegenheden. Deze vorm van verwijzing vereist een bepaling betreffende het moment waarop wijzigingen van de richtlijn doorwerken in het Nederlandse recht (Ar 343).

### **Artikel 9.3 (Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving)**

Artikel 9.3 strekt ertoe de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving te handhaven. Daarmee blijft een onafhankelijk juridisch deskundig orgaan dat kan adviseren over regelgeving op het gebied van de waterstaatszorg ter beschikking staan. In de afgelopen jaren is gebleken dat de behoefte om op dit terrein te kunnen beschikken over een dergelijk orgaan breed wordt gevoeld en van blijvende aard is. De waterstaatszorg is voor de bewoonbaarheid van ons land van essentieel belang en dat geldt evenzeer ten aanzien van een optimaal wettelijk instrumentarium voor die zorg. De Commissie kan, op enige afstand van het departement, met haar specifieke deskundigheid gevraagd en ongevraagd adviseren over de complexe wetgevingsvraagstukken die zich op dit terrein kunnen voordoen en heeft bewezen daarin meerwaarde te bieden. Door haar samenstelling en kleine omvang kan de Commissie op snelle en daadkrachtige wijze adviseren; bovendien is haar advisering steeds op concrete wetgevingsvraagstukken gericht.



#### **Artikel 9.4 (evaluatiebepaling)**

Het ligt in de rede dat regering en parlement de vinger aan de pols houden over de werking van de veelomvattende Waterwet in de praktijk. Hiervoor is de voor dit soort gevallen gebruikelijke evaluatiebepaling opgenomen.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs