

Vergaderjaar 2009–2010

31 858

Intrekking van enige wetten betreffende het waterbeheer, aanpassing van een aantal andere wetten, regeling van het overgangsrecht en aanvulling van de Waterwet, met het oog op de invoering van die wet (Invoeringswet Waterwet)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 19 oktober 2009

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.

Het doet mij genoeg te constateren dat de leden van de fracties van de SP, de VVD, de SGP en de ChristenUnie met belangstelling en instemming kennis hebben genomen van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet.

De leden hebben een aantal vragen en opmerkingen bij het wetsvoorstel, waarop ik, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, in deze memorie van antwoord zal ingaan. Daarbij heb ik de volgorde van het voorlopig verslag aangehouden.

Algemeen

De leden van de fractie van de SP brengen in herinnering dat een van de doelstellingen van de Waterwet is om de versnipperde waterwetgeving samen te voegen en zo tot aanzienlijke vermindering van het aantal vergunningen te komen. Volgens de leden is er echter nog steeds sprake van een weinig overzichtelijk geheel van bevoegde gezagen en vergunnings- en ontheffingsprocedures. De leden vragen de regering om helder te maken dat er straks substantieel minder vergunningen nodig zullen zijn dan onder de oude wetgeving.

Met de Waterwet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving (het Waterbesluit en de Waterregeling) wordt een aanzienlijke vermindering van de regeldruk en administratieve lasten voor burger en bedrijfsleven gerealiseerd. Zo worden met de Waterwet acht waterbeheerwetten geïntegreerd in één wet en zes verschillende vergunningstelsels in één vergunningstelsel. Aldus komt met de Waterwet een einde aan de huidige fragmentatie van het instrumentarium en worden de procedures en de toetsingskaders geïntegreerd en vereenvoudigd tot één reguleringstelsel. Dat stelsel voorziet in de doelmatige bescherming van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Voorts kunnen burgers en bedrijven zowel voor hun watervergunning als voor hun omgevingsvergunning terecht bij één (digitaal) omgevingsloket.

Daarnaast maakt de Waterwet het mogelijk om voor handelingen in een watersysteem (zoals lozingen of het gebruik van een rijkswaterstaatswerk) de vergunningplicht te vervangen door algemene regels (al dan niet in

combinatie met een meldingsplicht) of, wanneer de te beschermen belangen niet in verhouding staan tot de aan de naleving van een vergunningplicht of algemene regels verbonden lasten, die vergunningplicht op te heffen zonder daarvoor alternatieve reguleringsinstrumenten in de plaats te stellen. Het grootste effect van het streven naar meer algemene regels wordt verwacht op het terrein dat voorheen door de Wet beheer rijkswaterstaatswerken werd bestreken.

Het streven naar meer algemene regels ter vervanging van bestaande vergunningplichten wordt overigens niet alleen op grond van de Waterwet gerealiseerd. Een niet onbelangrijk aantal handelingen wordt immers ook door andere regelgeving gereguleerd. In dit verband kunnen de geïntegreerde algemene maatregelen van bestuur ter uitvoering van de Wet milieubeheer en de Waterwet, zoals het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) en het komende Besluit lozen buiten inrichtingen, worden genoemd. Besparingen in de maatschappelijke nalevingskosten van wet- en regelgeving worden voor die categorie activiteiten in de desbetreffende amvb's gerealiseerd. In dat verband kan worden opgemerkt dat het overgaan van de indirecte lozingen naar de Wet milieubeheer het bedrijfsleven reeds een geschatte besparing van ca. 3 miljoen euro per jaar zal opleveren.

Ten slotte heeft ook het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal) bij de toetsing van het Waterbesluit en de Waterregeling opnieuw geconstateerd dat met de Waterwet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving een bijdrage wordt geleverd aan de kabinetsdoelstelling om de administratieve lasten voor bedrijven te verlagen.

De leden van de fractie van de VVD vragen hoe de regering, in het kader van deregulering, aankijkt tegen de grote omvang van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet.

Zoals hiervoor reeds is vermeld, leidt de invoering van de Waterwet tot een aanzienlijke deregulering. Het wetsvoorstel regelt de intrekking van zes wetten: de Grondwaterwet, de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet op de waterhuishouding en de Wet op de waterkering. Daarnaast vervallen de «natte» delen van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900. De grote omvang van het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet is juist het gevolg van deze dereguleringsoperatie. In vele wetten wordt immers verwezen naar de in te trekken wetten. Die verwijzingen worden met het wetsvoorstel omgezet in verwijzingen naar bepalingen van de Waterwet. De intrekking van wetten noopt daarnaast tot het nodige overgangsrecht. Het wetsvoorstel regelt wat er met bestaande besluiten op grond van de in te trekken wetten gebeurt. Voor beide onderwerpen geldt: hoe groter de deregulering, hoe omvangrijker de invoeringswet.

Naast deze vrij technische aspecten van de invoering van de Waterwet, is het wetsvoorstel benut om enkele meer inhoudelijke onderwerpen te regelen, zoals de aanvulling van de bepalingen omtrent handhaving en de overgang van de regeling van de kwaliteit van waterbodems van de Wet bodembescherming naar de Waterwet. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet was reeds aangekondigd dat deze onderwerpen in het wetsvoorstel Invoeringswet Waterwet hun beslag zouden krijgen (*Kamerstukken II 2007–2008, nr. 3, p. 7 en 9*). Dit alles vergemakkelijkt de uitvoering van het waterbeheer voor de betrokken overheidsinstanties (de beheerders) aanzienlijk.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie vragen of het wetsvoorstel voor de invoeringswet ten opzichte van de Waterwet extra gevolgen heeft voor de lastendruk.

De Waterwet met de bijbehorende uitvoeringsregelgeving levert een reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven op van 9,4

miljoen euro per jaar. De Invoeringswet Waterwet is ten opzichte van de Waterwet lastenneutraal en brengt geen verandering teweeg in de genoemde reductie. Actal heeft daarom besloten de Invoeringswet Waterwet niet te selecteren voor een toets op de gevolgen voor de administratieve lasten.

Samenwerking in de (afval)waterketen

De leden van de fractie van de SP zijn van mening dat het ontbreken van een bij wet omschreven samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen de helderheid en uitvoerbaarheid van de wet niet ten goede komt, en vragen of de regering die mening deelt. Verder willen die leden weten of de regering van plan is om in te grijpen, indien samenwerkingsgesprekken niet tot voldoende resultaat leiden. Het bij wet omschrijven van de samenwerking zal naar het oordeel van de regering wellicht wel de helderheid maar zeker niet de uitvoerbaarheid van de wet ten goede komen. Immers, de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen dient juist van geval tot geval zo te worden ingevuld, dat optimaal rekening wordt gehouden met de lokale omstandigheden.

Er is vooralsnog geen enkele aanleiding om aan te nemen dat de afstemming van taken en bevoegdheden tussen gemeenten en waterschappen niet tot voldoende resultaten zou leiden. De ervaringen met het in 2007 gesloten Bestuursakkoord Waterketen zijn positief. In uiterste gevallen kunnen de bevoegdheden in het interbestuurlijke toezicht van de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet ruimtelijke ordening worden aangewend, indien de totstandkoming van bestuurlijke waterafspraken niet vordert. In overeenstemming met de toezichtsfilosofie zoals opgenomen in de Waterwet («getrapt, tenzij») is de provincie primair aan zet om toezicht uit te oefenen op de totstandkoming van de samenwerking.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie steunen de expliciete opdracht aan gemeenten en waterschappen in het wetsvoorstel om de doelmatigheid in de waterketen te verbeteren. De leden vragen of de regering een overgangstermijn wenselijk acht voor het realiseren van de gewenste samenwerking in de waterketen, en zo ja welke.

Een overgangstermijn acht de regering niet noodzakelijk. In het Bestuursakkoord Waterketen zijn immers al afspraken gemaakt over het realiseren van een permanente samenwerking in de afvalwaterketen. Afgesproken is dat gemeenten en waterschappen de afvalwaterketen beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij. Bij een dergelijk beheer hoort uiteraard ook de afstemming van taken en bevoegdheden, waartoe artikel 3.8 van de Waterwet verplicht. De regering gaat er aldus van uit, dat deze afstemming reeds plaatsvindt, of spoedig na inwerking-treding van de Waterwet tot stand komt. Artikel 3.8 biedt daar ook de ruimte voor, zodat een overgangstermijn niet nodig is.

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie wijzen er verder op dat in het wetsvoorstel gekozen is voor een zelfstandige beheervorm van samenwerking in de afvalwaterketen. De leden vragen of de beheervormen die inmiddels op diverse plaatsen tot stand zijn gekomen, voldoen aan de criteria van het wetsvoorstel. Verder willen de leden weten of de regering een voorkeur heeft voor een specifieke beheervorm. Anders dan de leden van de fracties van de SGP en ChristenUnie veronderstellen, zet het wetsvoorstel voor de samenwerking in de afvalwaterketen niet in op een (verplichte) zelfstandige beheervorm bij de afstemming van taken op het gebied van de inname, inzameling en zuivering van afvalwater. Uitgangspunt van het beleid is dat gemeenten en waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor respectievelijk de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater en de zuivering van stedelijk afvalwater,

de afvalwaterketen beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij. De «minimum variant» is hierbij een gedegen afstemming van taken en bevoegdheden tussen beide overheidslichamen. Het wetsvoorstel maakt het wel mogelijk dat bij inname, inzameling en zuivering van afvalwater, eventueel gekoppeld aan de productie en distributie van drinkwater, tot gemeenschappelijke beheervormen wordt overgegaan. Daarbij kan gekozen worden uit verschillende rechtsvormen. In de praktijk komen inmiddels verschillende vormen van gemeenschappelijk beheer voor, die tot afstemming van de verschillende taken leiden. De regering heeft geen voorkeur voor één specifieke rechtsvorm. Uiteraard moet bij deze gemeenschappelijke vormen wel aan alle wettelijke vereisten ten aanzien van het beheer van de onderdelen van de waterketen worden voldaan.

Waterkwaliteit

De leden van de fractie van de SP wijzen er op dat de waterleidingbedrijven reeds jaren waarschuwen voor het feit dat rivieren, waarvan zij het water gebruiken voor de drinkwatervoorziening, bij lage afvoer of warme zomers te hoge concentraties vervuiling of thermische belasting kunnen hebben. De leden betreuren dat het wetsvoorstel geen verplichting tot debietafhankelijke lozingen bevat. Zij willen weten of waterleidingbedrijven zullen worden geconsulteerd bij de verlening van een watervergunning voor het lozen en zo ja, hoe zwaar hun argumenten wegen bij de uiteindelijke beslissing.

Op grond van artikel 6.14, eerste lid, van de Waterwet, zoals dat komt te luiden ingevolge dit wetsvoorstel, wordt een watervergunning voor het lozen voorbereid met toepassing van de afdelingen 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en 13.2 van de Wet milieubeheer, tenzij (voor weinig milieubezwaarlijke lozingen) bij algemene maatregel van bestuur anders is bepaald. Dit houdt in dat (na openbare kennisgeving) de ontwerpvergunning ter inzage wordt gelegd en dat een ieder zijn zienswijzen op het ontwerp kenbaar kan maken. In voorkomende gevallen kunnen drinkwaterbedrijven langs deze weg het belang van de drinkwatervoorziening bij het bevoegd gezag onder de aandacht brengen. Het bevoegd gezag zal, in het kader van de zorgvuldige voorbereiding van het besluit, terdege rekening houden met de zienswijzen van drinkwaterbedrijven. Overigens zal de waterbeheerder, los van deze procedurele borging van het belang van de drinkwatervoorziening, zelf ook al de nodige aandacht besteden aan de invloed van lozingen op oppervlaktewaterlichamen die bestemd zijn voor de bereiding van drinkwater. In de waterplannen en beheerplannen wordt aan die waterlichamen (of delen van waterlichamen) immers de functie drinkwaterwinning toegekend. De waterplannen en beheerplannen zullen maatregelen bevatten om de voor die functie vereiste waterkwaliteit te bereiken. Evenals nu, kan tot die maatregelen (indien dat nodig is) een specifiek vergunningenbeleid behoren.

Vrijstelling verontreinigingsheffing

De leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie stellen vast dat de Commissie Veerman de beschikbaarheid van zoet water als een van de prioriteiten van het waterbeleid van de 21e eeuw noemt. De leden willen in dat verband weten of de regering de verwachting heeft, dat als gevolg van klimaatverandering meer bedrijven met zoetwaterschaarste geconfronteerd gaan worden. Verder vragen de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie, in het licht van de in het wetsvoorstel opgenomen vrijstellingsregeling voor hergebruik van effluent, of de regering een indicatie kan geven van het aantal bedrijven dat in de toekomst voor die vrijstelling in aanmerking komt en hoeveel van die bedrijven lozen op rijkswateren.

De zoetwatervoorziening is een belangrijk onderdeel van het waterbeleid. Zoals ook in het ontwerp-Nationaal Waterplan verwoord is, is de verwachting dat door klimaatverandering zowel de watervraag als het neerslagtekort in de zomer zal toenemen. Dit heeft zowel invloed op de beschikbaarheid van water, als de kwaliteit van het beschikbare water (onder andere in verband met verzilting). Het gevolg hiervan is dat de beschikbaarheid van zoet water naar verwachting afneemt. Klimaatverandering vraagt om een heroverweging van de huidige strategie voor zoetwatervoorziening en verziltingsbestrijding op de lange termijn. De komende planperiode neemt het Rijk hierover een besluit.

Met betrekking tot de vrijstellingsregeling voor hergebruik van effluent refereren de leden van de fracties van de SGP en de ChristenUnie aan het bij de behandeling van het wetsvoorstel door de Tweede Kamer aangenomen amendement van de leden Koppejan en Boelhouwer. Dit amendement stelt de lozing van effluent van zuiveringstechnische werken, dat door bedrijven wordt hergebruikt en waarin de hoeveelheid afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen niet is toegenomen, vrij van de verontreinigingsheffing. Hiermee wordt beoogd om de regionale zelfvoorziening voor zoet water en samenwerking tussen waterschappen en bedrijven in de regionale watervoorziening te versterken.

De regering is, uit het oogpunt van duurzaamheid en het besparen van de grondstof zoet water, voorstander van dit soort samenwerkingsverbanden. Op dit moment valt echter geen indicatie te geven of er bedrijven zijn die deze samenwerking in de toekomst zullen benutten om voor een vrijstelling in aanmerking te komen.

Actieplan Rijnsoeverstaten

De leden van de SP-fractie vragen, onder verwijzing naar het ontwerp van het Nationaal Waterplan en hun eerdere vragen hieromtrent, of de Rijnsoeverstaten inmiddels hebben gezorgd voor voldoende waterbergingsgebieden, zodat rampen als in de jaren '90 in ons riviereengebied kunnen worden voorkomen. Tevens vragen de leden of in het actieplan van de Rijnsoeverstaten het aspect van de thermische belasting van de Rijn ook aan de orde komt en welke afspraken en vorderingen daarbij zijn gemaakt. Het Actieplan Hoogwater Rijn bevat de volgende 4 doelstellingen:

1. Vermindering van de schaderisico's met 10% voor 2005 en met 25% voor 2020;
2. Verlaging van de extreem hoge waterstanden met zo mogelijk 30 cm voor 2005 en met zo mogelijk 70 cm voor 2020;
3. Vergroting van het bewustzijn m.b.t. hoogwater;
4. Verbetering van de hoogwaterwaarschuwingssystemen door internationale samenwerking en de verlenging van de voorspellingstermijnen met 100% voor 2005.

Het actieplan wordt periodiek geëvalueerd. De evaluatie is op de Rijnministersconferentie van oktober 2007 besproken. Besloten is om alle realistische mogelijkheden te onderzoeken om aanvullende retentie te realiseren of om waterstandverlagende maatregelen uit te voeren langs de Rijn (bijvoorbeeld dijkverleggingen, uiterwaardverlagingen). Deze inventarisatie heeft inmiddels plaats gevonden. Alle aanvullende maatregelen die voor 2020 kunnen worden gerealiseerd in de verschillende staten samen zijn goed voor maximaal 96 miljoen kubieke meter retentiegebied en 220 ha dijkverlegging. Deze maatregelen bevinden zich alle aan de Duits-Franse Bovenrijn. Ingeschat wordt dat hiermee het beoogde doel voor 2020 echter niet volledig zal worden bereikt (met uitzondering van de Duits-Franse Bovenrijn waar het doel vrijwel wordt bereikt). De Nederlandse delegatie heeft recentelijk de opdracht van de Rijnministersconferentie aan de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn

in herinnering gebracht om mede op basis van deze resultaten het Actieplan Hoogwater Rijn te actualiseren.

Wat de vraag van de leden van de SP-fractie over de thermische belasting van de Rijn betreft merk ik op dat dit aspect geen onderdeel van het onderhavige Actieplan uitmaakt. In het internationale stroomgebied-beheerplan van de Rijn, dat eind dit jaar wordt vastgesteld, is aangegeven dat momenteel studies worden uitgevoerd om te bezien wat de effecten van klimaatverandering zijn op de afvoer en de temperatuur van de Rijn. In afwachting van de onderzoeksresultaten zullen eventuele extra maatregelen in het volgende stroomgebiedbeheerplan worden opgenomen.

Ontbreken Coördinatiebepaling

Mede namens de leden van de PvdA-fractie hebben de leden van de fractie van de SP vragen over de coördinatieprocedures van de Waterwet en de Wet ruimtelijke ordening (verder: Wro) voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken. De leden vragen of een dijkverleggingsplan voortaan inderdaad niet meer overbodig is, wanneer de provincie of het Rijk besluiten om de coördinatieprocedure van de Wro toe te passen of een inpassingsplan te maken krachtens die wet. Verder vragen de leden van de SP-fractie, mede namens de leden van de PvdA-fractie, waarom de regering in het wetsvoorstel een beperkte overgangstermijn heeft opgenomen voor lopende coördinatieprocedures. Acht de regering het wenselijk dat te allen tijde een dijkverleggingsplan door de beheerder moet worden vastgesteld?

Anders dan de leden menen, bevat de Waterwet wel degelijk een afbakeningsregeling tussen projectplannen op grond van de Waterwet en inpassingsplannen op grond van de Wro. In de Waterwet is – evenals in de Wet op de waterkering – geregeld dat aanleg of wijziging van een waterstaatswerk in beginsel overeenkomstig een daartoe door de beheerder vast te stellen projectplan geschiedt. In bepaalde gevallen is geen projectplan nodig. Hiervan is sprake indien er reeds een ruimtelijk besluit wordt vastgesteld met toepassing van de Tracéwet, de Spoedwet wegverbreding of afdeling 3.5 van de Wro. Hiermee wordt voorkomen dat er naast een tracébesluit, wegaanpassingsbesluit of rijks- of provinciaal inpassingsplan met voorafgaand projectbesluit, tevens een projectplan in de zin van de Waterwet vastgesteld dient te worden.

De aanleg of wijziging van een waterstaatswerk kan dus met toepassing van verschillende wettelijke regimes tot stand worden gebracht. Indien wordt gekozen voor een projectplan in de zin van de Waterwet en het betreffende waterstaatswerk is een primaire waterkering, dan is de projectprocedure van de Waterwet van toepassing (de artikelen 5.5 tot en met 5.14). De projectprocedure bevat een regeling voor gecoördineerde voorbereiding van de besluiten ter uitvoering van het projectplan. Indien wordt gekozen voor besluitvorming via een van de andere genoemde wettelijke regimes, blijft de Waterwet met het projectplanvereiste en de projectprocedure verder buiten beschouwing. Indien wordt gekozen voor het Wro-spoor (een inpassingsplan met voorafgaand projectbesluit) kan – indien dat wenselijk wordt geacht – de coördinatieprocedure van de Wro worden toegepast (de artikelen 3.33 of 3.35 van de Wro).

Het verschil met de thans geldende tekst van artikel 7 van de Wet op de Waterkering is dat het enkele besluit om uitvoeringsbesluiten gecoördineerd voor te bereiden geen grond meer vormt voor het achterwege laten van een projectplan. Deze mogelijkheid werd geboden doordat in de Wet op de waterkering toepassing van de artikelen 3.33 en 3.35, eerste lid, onderdeel a, van de Wro werden genoemd als uitzondering op de project-

planverplichting. Laatstgenoemde artikelen zijn echter met de Invoeringswet Wro ten onrechte toegevoegd. Bedoeld was om de toen geldende tekst van de Wet op de waterkering aan te passen aan de nieuwe Wro. De toen geldende tekst bevatte slechts een uitzondering op de verplichting een projectplan vast te stellen in de gevallen waarin hoofdstuk Va, afdeling 1a, van de (oude) WRO werd toegepast. Dat hoofdstuk bevatte de voorloper van het rijksinpassingsplan: de rijksprojectprocedure. Doordat per abuis de artikelen 3.33 en 3.35 werden toegevoegd ontstond de onwenselijke situatie dat niet alleen bij een provinciaal of rijksinpassingsplan, maar ook bij het enkele doorlopen van de coördinatieprocedure voor de uitvoeringsbesluiten het projectplan zou komen te vervallen. Dit acht het kabinet onwenselijk. Steeds zal aan de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een ruimtelijk besluit ten grondslag moeten liggen: een projectplan, een inpassingsplan met voorafgaand projectbesluit, een wegaanpassingsbesluit of een tracébesluit.

In de periode tussen inwerkingtreding van de Wro (waarmee het onjuiste artikel 7, vijfde lid van de Wet op de waterkering is gaan gelden) en de inwerkingtreding van de Waterwet zijn mogelijk projecten opgestart met gebruikmaking van die uitzondering voor de Wro-coördinatieprocedure. Het kabinet acht het onwenselijk om die projecten te vertragen door alsnog een inpassingsplan of een projectplan te vereisen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa