

Vergaderjaar 2002–2003

28 475

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

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 26 augustus 2003

Met grote belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat van 26 september 2002. Ik dank de leden van de verschillende fracties voor hun inbreng en constateer dan zij in algemene zin positief staan ten opzichte van het wetsvoorstel. In deze nota ga ik in op de verschillende vragen en opmerkingen uit het verslag.

Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie, de **VVD**-fractie, de **LPF**-fractie en de **PvdA**-fractie stellen vragen omtrent de vermindering van de administratieve lastendruk die met dit wetsvoorstel kan worden bereikt.

In de huidige situatie is het in bepaalde gevallen verboden om water te lozen in, of te onttrekken aan, oppervlaktewater zonder vergunning van de kwantiteitsbeheerder. Dat verbod geldt eveneens ingeval door anderen dan kwantiteitsbeheerders water wordt afgevoerd naar of aangevoerd uit oppervlaktewateren (artikel 24 Wet op de waterhuishouding). Voor rijkswateren worden deze gevallen bepaald bij of krachtens algemene maatregel van bestuur¹. Voor de overige wateren worden de gevallen bepaald in een verordening van provinciale staten of van de kwantiteitsbeheerder – de waterschappen (artikelen 13 en 24, derde lid, Wet op de waterhuishouding).

Het wetsvoorstel opent de mogelijkheid om gevallen buiten het vergunningstelsel te laten, en daarvoor algemene regels te stellen. De kwantiteitsbeheerder kan in de nieuwe situatie kiezen: gevallen die naar zijn oordeel regulering verdienen, komen ofwel onder het vergunningstelsel ofwel onder door hem te stellen algemene regels. Door gevallen die nu met een vergunningstelsel gereguleerd worden onder algemene regels te brengen, kunnen administratieve lasten bespaard worden – zowel voor het bestuur als voor de bestuurden. Er ligt over het algemeen minder werk besloten in het stellen van regels voor categorieën van gevallen dan in het per geval op aanvraag beslissen over het toestaan of weigeren en het zo nodig opleggen van voorschriften en beperkingen. Voor degene die wil overgaan tot lozen, onttrekken, afvoeren of

¹ Zie afdeling 4 van de Uitvoeringsregeling waterhuishouding.

aanvoeren, bieden algemene regels duidelijkheid op voorhand; zij maken het doorlopen van een vergunningsprocedure overbodig. Het is niet te verwachten dat alle gevallen waarin de kwantiteitsbeheerder regulerend op wil treden onder algemene regels gebracht kunnen worden. De waterschappen hebben niettemin eerder aangegeven, mede met het oog op de doelmatigheid, behoefte te hebben aan dit instrument. Het is aannemelijk – zo meent ook het Adviescollege toetsing administratieve lasten – dat het instrument een vermindering van lasten teweeg zal brengen. Dit wetsvoorstel stelt de betrokkenen in staat om die lastenvermindering te realiseren, ook zonder dat op voorhand vaststaat hoeveel die vermindering zal zijn. Dat laatste hangt immers af van het gebruik dat van het wetsvoorstel gemaakt zal gaan worden. Dat neemt niet weg dat het wel mogelijk is om een indruk te geven van de orde van grootte van het aantal gevallen waar het hier om gaat.

Voor de rijkswateren worden op jaarbasis ongeveer 10 aanvragen tot het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding behandeld. Een inventarisatie bij de waterschappen leerde dat zij op jaarbasis ongeveer 2500 aanvragen afwikkelen. Aangenomen dat het mogelijk is om 75% van deze 2500 aanvragen onder het regime van algemene regels te brengen dan geeft dat op jaarbasis een vermindering van 1875 vergunningprocedures.

De leden van de **CDA**-fractie, de **VVD**-fractie, de **PvdA**-fractie en de fractie van de **ChristenUnie** informeren naar de voornemens om de waterstaatswetgeving te moderniseren en aan te passen.

Het wettelijk instrumentarium ten behoeve van het waterbeheer is neergelegd in een groot aantal wetten en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Er bestaat een vrij algemene consensus dat het geheel van wetgeving omtrent waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterkering en beheer van (natte) waterstaatswerken een wat verbrokkeld karakter vertoont. De beleidsontwikkelingen hebben tot nu toe geleid tot stapsgewijze aanpassingen van de verschillende wetten, of tot afzonderlijke projectwetten¹. Ook op dit moment ligt aanpassingswetgeving voor bij het parlement of worden wijzigingen voorbereid². Is het nu zo dat deze stapsgewijze veranderingen – hoewel misschien ieder voor zich wenselijk – de verbrokkeling van de wetgeving versterken en aan een goed wetgevend instrumentarium in de weg staan? Deze vraag is niet nieuw. Al eerder is overwogen om de wetgeving te verbeteren door het tot stand brengen van een integrale waterwet³. Begin 2002 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) gevraagd te adviseren over integrale waterwetgeving. De CAW beschrijft in haar advies dat de bestaande wetgeving niet voldoet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie⁴. De CAW adviseert om een nieuwe integrale waterwet tot stand te brengen.

Er zijn verschillende redenen om het advies van de CAW te volgen en de waterwetgeving te vernieuwen. Door integratie en stroomlijning kan de waterwetgeving sterk aan kwaliteit en eenvoud winnen, hetgeen uiteraard de toepassing van de regels zal vergemakkelijken. Van belang is ook dat het op een integrale leest schoeien van de waterwetgeving goed aansluit bij de benadering die op communautair niveau is gekozen in de vorm van de kaderrichtlijn water⁵. Een project van integratie van de waterwetgeving zal beeldbepalend en omvangrijk zijn, reden waarom daartoe in de achter ons liggende perioden waarin demissionaire bewindslieden optraden, geen besluit kon worden genomen. Het is de bedoeling dat na de implementatie van de kaderrichtlijn in de geest van deze richtlijn de integratie van de waterwetgeving ter hand wordt genomen.

¹ Een reguliere aanpassing is bijvoorbeeld de 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). De Deltawet grote rivieren is een voorbeeld van een projectwet.

² Op dit moment ligt voor bij de Tweede Kamer de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water (Kamerstukken II 2002–2003, 28 808). In voorbereiding is een wijziging van de Wet op de waterkering, op 15 mei 2002 is een voorontwerp uitgebracht.

³ De derde nota waterhuishouding (1988) stelt dat het «de bedoeling (is) de verdere verbetering van de wetgeving in hoofdzaak te doen plaatsvinden door middel van een gefaseerde uitbouw van de Wet op de waterhuishouding». Opgemerkt moet worden dat in de vierde nota waterhuishouding (1998) evenwel is gezegd dat «op korte termijn geen beslissing genomen moet worden over verdere integratie van de waterwetgeving».

⁴ Advies van mei 2002 getiteld «Die op water is, moet varen».

⁵ 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 L327).

De leden van de **PvdA**-fractie vragen om nader in te gaan op de taken en bevoegdheden die de provincies na het inwerkingtreden van dit wetsvoorstel zullen hebben op het gebied van het waterkwantiteitsbeheer. Op welke wijze kunnen provinciale staten invloed blijven uitoefenen op het waterkwantiteitsbeleid en is er dus sprake van een democratische controle op dat beleid? Deze leden vragen voorts in hoeverre de provincie betrokken zal blijven bij de algemene regels, die de waterschappen zullen stellen.

Op grond van dit wetsvoorstel worden twee – met elkaar samenhangende – bevoegdheden verschoven van de provincies naar de waterschappen.

In de huidige situatie wijst de provincie (voor wateren niet in beheer bij het Rijk) de gevallen aan waarin voor lozen, onttrekken, afvoeren en aanvoeren een vergunning nodig is. De provincie kan het waterschap de bevoegdheid geven om de provinciale aanwijzing uit te breiden met andere gevallen. Dat is in de praktijk vaak gebeurd. Op grond van het wetsvoorstel worden al deze gevallen aangewezen door het waterschap. Bovendien kan het waterschap in de nieuwe situatie kiezen: gevallen die regulering verdienen, kunnen ofwel onder het vergunningstelsel ofwel onder algemene regels worden gebracht.

De keuze voor het waterschap als het meest geëigende openbaar lichaam om de gevallen vast te stellen, is mede tot stand gekomen op basis van overwegingen van de zijde van zowel de provincies als de waterschappen.

In de democratische controle op de besluiten van het waterschap wordt op de eerste plaats voorzien door de structuur van het waterschap zelf: het waterschap is een openbaar lichaam met een gekozen algemeen bestuur, samengesteld uit vertegenwoordigers van categorieën van belanghebbenden bij de uitoefening van de taak van het waterschap.

De Wet op de waterhuishouding voorziet in invloed van het provinciaal bestuur op de besluitvorming door het waterschap. Het waterschap dient bij het aanwijzen van de hiervoor bedoelde gevallen rekening te houden met zijn beheersplan (artikel 24, tweede lid, in samenhang met artikel 13, eerste lid, nieuw). Dat plan moet op zijn beurt rekening houden met het provinciaal plan voor de waterhuishouding (artikel 9, eerste lid). Bovendien blijft ook het algemene stelsel van toezicht door de provincie, zoals dat is neergelegd in de Waterschapswet, van toepassing (zie met name titel V van de Waterschapswet).

Tot slot kan de minister van V en W ter zake een aanwijzing geven als een samenhangend en doelmatig beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding dat vordert (artikel 24, tweede lid, in samenhang met artikel 15).

Een vergelijkbaar betoog kan gehouden worden ten aanzien van de tweede bevoegdheidsverschuiving: het aanwijzen van de gevallen waarin meldingen en opgaven gedaan moeten worden van lozen, onttrekken, afvoeren en aanvoeren. Deze registratieplicht is een instrument dat in samenhang met het instrument van vergunningen en algemene regels ingezet kan worden om op een adequate wijze het lozen, onttrekken, afvoeren en aanvoeren te reguleren. Het ligt in de rede om de bevoegdheid tot het aanwijzen van de registratieplichtige gevallen bij hetzelfde orgaan te leggen als de bevoegdheid tot het aanwijzen van de gevallen waarin een vergunningplicht of algemene regels gelden.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen naar de gevolgen van het vervangen van het beroep op gedeputeerde staten door de algemene procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Naar aanleiding van deze vraag dient om te beginnen de memorie van toelichting op dit punt te worden hersteld.

In artikel 44 van de Wet op de waterhuishouding is geregeld dat een belanghebbende administratief beroep in kan stellen bij gedeputeerde staten tegen een beslissing van het waterschap inzake een vergunning als bedoeld in artikel 24 van de wet. Het wetsvoorstel schrapt deze bepaling. In de memorie van toelichting is verwoord dat hierdoor het administratief beroep vervalt en de reguliere bezwaar- en beroepsprocedure uit de Awb van toepassing wordt.

Het schrappen van artikel 44 heeft echter tot gevolg dat het algemene systeem van administratief beroep op gedeputeerde staten, zoals geregeld in artikel 153 van de Waterschapswet, tot toepassing komt, aangenomen dat voor de desbetreffende besluiten geen goedkeuring als bedoeld in artikel 148 Waterschapswet is voorgeschreven. Dit algemene systeem van administratief beroep is slechts van toepassing op bepaalde besluiten van het waterschap, waaronder besluiten omtrent de regeling van de waterbeheersing. Een besluit inzake een vergunning als bedoeld in artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding is een besluit omtrent de regeling van de waterbeheersing. Kortom: het schrappen van artikel 44 van de Wet op de waterhuishouding heeft tot gevolg dat de specifieke regeling van administratief beroep uit die wet (in beginsel) vervangen wordt door de algemene regeling van administratief beroep uit de Waterschapswet.

Zoals al is verwoord in de memorie van toelichting zal in het kader van de evaluatie van de Waterschapswet het beroep op gedeputeerde staten tegen besluiten van waterschappen in het algemeen worden gezien. Het wetsvoorstel schrapt nu de specifieke regeling in de Wet op de waterhuishouding. Materieel verandert er dan niets omdat de specifieke regeling wordt overgenomen door de algemene regeling van de Waterschapswet. De algemene regeling wordt vervolgens gezien bij de evaluatie van de Waterschapswet.

De leden van de **ChristenUnie** vragen waarom de implementatie van de kaderrichtlijn water niet in het voorliggende wetsvoorstel is meegenomen.

Een wetsvoorstel ter implementatie van de kaderrichtlijn water is bij koninklijke boodschap van 5 maart 2003 aan de Tweede Kamer ter overweging aangeboden¹. Dit implementatiewetsvoorstel heeft een spoedeisend karakter en beperkt zich strikt tot hetgeen wordt geregeld in de kaderrichtlijn.

Vergunning, registratieplicht of algemene regel

De leden van de **CDA**-fractie menen dat het absoluut verbieden van bepaalde handelingen vragen oproept. Als in een bepaald gebied ondernemers verantwoord omgaan met wateronttrekking, lopen zij dan de kans voor goed gedrag te worden gestraft?

Een kenmerk van dit wetsvoorstel is dat het niet zozeer beoogt materieel veranderingen aan te brengen in het gevoerde beleid, als wel het instrumentarium dat ter beschikking staat doelmatiger te maken – zowel voor de bestuursorganen als voor de belanghebbenden.

Op dit moment worden in bepaalde gevallen onttrekkingen onaanvaardbaar geacht. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij onttrekkingen ten behoeve van beregening van gronden in droogtegevoelige gebieden in tijden van aanhoudende droogte. Aan dit beleid wordt op verschillende

¹ Zie kamerstukken II 2002–2003, 28 808.

manieren uitvoering gegeven. Op de eerste plaats door onder bepaalde omstandigheden geen onttrekkingsvergunning te verlenen. Op de tweede plaats door in onttrekkingsvergunningen op te nemen dat de onttrekking onder bepaalde omstandigheden gestaakt moet worden. Tot slot baseerden beheerders in veel gevallen een verbod op de regeling voor buitengewone omstandigheden zoals deze was opgenomen in de artikelen 37 en 38.

Materieel kan hetzelfde bereikt worden door op grond van het door dit wetsvoorstel ingevoegde artikel 33a een verbod op te leggen. Deze laatste methode is doelmatiger in die gevallen waarin nu met (het weigeren van) individuele vergunningen wordt gewerkt. Beheerders kunnen bovendien niet meer gebruik maken van de artikelen 37 en 38 omdat deze artikelen zijn geschrapt door de 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). De artikelen 37 en 38 waren gericht op niet voorziene situaties. Het was echter niet goed meer vol te houden dat de jaarlijks (vaak meerdere keren per jaar) terugkerende beregeningsverboden gezien moeten worden als buitengewone omstandigheden. In verband met de inwerkingtreding van genoemde Wet van 16 mei 2002 per 1 september 2002 is in de nota van wijziging een voorstel opgenomen waarmee het onderhavige wetsvoorstel in overeenstemming wordt gebracht met het vervallen van de artikelen 37 en 38 van de Wet op de waterhuishouding.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom is gekozen voor de mogelijkheid om waterschappen algemene regels te laten vaststellen voor specifieke handelingen in specifieke wateren. Wat zijn de belangrijkste nadelen van het huidige systeem? Zijn er risico's verbonden aan het nieuwe stelsel en is de controle op het waterkwantiteitsbeheer afdoende?

Zoals in het voorgaande antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie al is opgemerkt, wil dit wetsvoorstel met name het uitvoeringsinstrumentarium doelmatiger maken en is het niet gericht op een beleidsmatig andere aanpak. In dat verband bewerkstelligt het wetsvoorstel dat een aantal gevallen dat nu met een vergunningstelsel gereguleerd wordt, onder de werking van algemene regels gebracht kan worden. Daarmee kunnen administratieve lasten bespaard worden – zowel voor het bestuur als voor de bestuurden.

Het belangrijkste nadeel van de huidige regeling is dat zij deze mogelijkheid om een doelmatiger instrumentarium in te zetten niet kent. Bovendien is de voorheen gehanteerde methode om onttrekkingen ten behoeve van beregening van gronden in droogtegevoelige gebieden in tijden van aanhoudende droogte op grond van de artikelen 37 en 38 te verbieden niet meer mogelijk, zoals hiervoor al is geschetst.

Deze wijziging van het instrumentarium geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat daar bijzondere risico's aan zijn verbonden.

Wat betreft de controle door het provinciaal bestuur op het door het waterschap uitgevoerde waterkwantiteitsbeheer kan verwezen worden naar het eerdere antwoord op een vraag van deze leden omtrent de rol van de provincies na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Deze leden verwijzen naar een zinsnede uit de memorie van toelichting, waarin staat dat «onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect hebben op de (ecologische of chemische) watertoestand» kunnen worden vrijgesteld van het vergunningvereiste. Zij vragen wie bepaalt of er sprake is van een significant effect en hoe de kwaliteit van de ecologische en chemische watertoestand in dit wetsvoorstel wordt gewaarborgd.

Deze zinsnede uit de memorie van toelichting is een parafrase uit de kaderrichtlijn water. Artikel 11 van de richtlijn schrijft voor dat de lidstaten zorg dragen voor maatregelenprogramma's. Een maatregelenprogramma omvat basismaatregelen en waar nodig aanvullende maatregelen. Ten aanzien van de basismaatregelen schrijft de richtlijn (onder meer) voor dat deze beheersingsmaatregelen omvatten «van de onttrekking van zoet oppervlaktewater en grondwater en de opstuwung van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van () het vereiste van voorafgaande toestemming voor wateronttrekking en opstuwung». De richtlijn bepaalt daarbij dat «de lidstaten () onttrekkingen en opstuwungen die geen significant effect hebben op de watertoestand, van deze beheersmaatregelen (kunnen) vrijstellen»¹. De «watertoestand» wordt voor oppervlaktewateren bepaald door de ecologische en chemische toestand ervan.² Deze maatregelenprogramma's moeten negen jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn zijn vastgesteld en twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn operationeel zijn.³

De lidstaten moeten aan deze richtlijn uitvoering geven in hun nationale wetgeving en zullen bij die implementatie invulling geven aan het begrip «geen significant effect».

De bedoeling van de introductie van het instrument algemene regels is dat regulering mogelijk is voor die gevallen van lozing, onttrekking, aanvoer of afvoer van waterhoeveelheden waarvoor het vergunningen-instrument per geval te zwaar zou zijn, maar die in samenhang met andere gevallen toch optreden van de kwantiteitsbeheerder wenselijk maken. Die bedoeling wordt via de nota van wijziging beter in de wettekst tot uitdrukking gebracht door in het beoogde artikel 33a, tweede lid, van de Wwh overeenkomstig de hierna voor wat betreft de wijzigingen gecursiveerde passage te herzien: «De regels kunnen enkel betreffen de lozing, onttrekking, aanvoer of afvoer van waterhoeveelheden die, *niet zelfstandig maar wel* in samenhang met andere lozingen, onttrekkingen, aanvoer of afvoer, van nadelige invloed kunnen zijn op de peilregeling, de grondwaterstand of de waterbeweging, dan wel de kwantiteitsbeheerder kunnen nopen tot bijzondere beheersmaatregelen.» Daarmee is tevens in de wettekst een invulling gegeven van het voor opstuwungen en onttrekkingen geldende richtlijn criterium dat er bij toepassing van algemene regels in plaats van het vergunningeninstrument *per geval* geen significant effect mag zijn. Aangezien in de overeenkomstige tekst van artikel 24, tweede lid, niet eenzelfde wijziging wordt aangebracht, blijft die bepaling, betreffende de aanwijzing van vergunningplichtige gevallen, wel de afzonderlijk significante gevallen omvatten. Bij de bijzondere beheersmaatregelen gaat het hier natuurlijk vooral om maatregelen die in het kader van de Wwh-vergunning of de algemene regels kunnen worden voorgeschreven. Die maatregelen kunnen, gelet op artikel 24, vijfde lid en het beoogde artikel 33a, derde lid, die onderling overeenkomen, ook van kwalitatieve aard zijn, omdat de Wvo niet van toepassing is op onttrekkingen.

Het is de leden van de fractie van de **ChristenUnie** niet duidelijk waarom de kwantiteitsbeheerder beter in staat is de cumulatieve effecten van lozingen uit drainages in droogtegebieden te beheersen indien hij algemene regels kan stellen ten aanzien van verschillende categorieën drainages.

De beheersing van de hier bedoelde effecten is in beginsel ook mogelijk door de desbetreffende lozingen aan te wijzen als vergunningplichtige gevallen en bij iedere aanvraag om een vergunning of deze vergunning te weigeren, dan wel aan de vergunning de nodige voorschriften en beperkingen te verbinden. Omdat het bij dit soort gevallen meestal gaat om de cumulatieve effecten van alle dergelijke lozingen in een bepaald gebied

¹ Zie artikel 11, derde lid, onderdeel e, van de richtlijn.

² Zie artikel 2, onderdeel 17, van de richtlijn.

³ Zie artikel 11, zevende lid, van de richtlijn.

zal de beslissing op de aanvraag met name bepaald worden door het beleid dat ter zake in het droogtegevoelige gebied wordt gevoerd om deze cumulatieve effecten te beheersen. Het kan in de uitvoering aanzienlijk eenvoudiger zijn om dit beleid tot uitvoering te brengen door ter zake een algemene regel vast te stellen. Er is dan niet meer de noodzaak om de individuele vergunningprocedures af te wikkelen. Kort gezegd: het «beter» kunnen beheersen betreft met name het ter beschikking hebben van een doelmatiger beheersingsinstrument.

Deze leden vragen ook om aan te geven waarom ter zake van onttrekkingen ten behoeve van de koeling van installaties niets is geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren richt zich op het in het oppervlaktewater brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen. De nadelige effecten van het onttrekken van water ten behoeve van de koeling van installaties vormt niet een belang ter bescherming waarvan het vergunningsvereiste ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren is gesteld. Dit aspect kan wel geregeld worden op grond van de Wet op de waterhuishouding.¹

Nu kan bij formele wet een aspect wat geregeld is in de ene wet (de Wet op de waterhuishouding) overgebracht worden naar een andere wet (de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Het ligt echter niet in de rede om in dit kader voor dit bijzondere aspect de inrichting van beide wetten te wijzigen.

Deze leden merken op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat in het algemeen voldaan zal worden aan het vergunningsvereiste uit de kaderrichtlijn water voor individuele onttrekkingen. Zij vragen hoe de toevoeging «in het algemeen» moet worden gelezen. Zij vragen ook naar de betekenis van het begrip «een significant effect».

Hiervoor is al beschreven dat de kaderrichtlijn eist dat twaalf jaar na de datum van inwerkingtreding van de richtlijn de maatregelenprogramma's operationeel moeten zijn. Tot een maatregelenprogramma behoren de basismaatregelen en hiervan maken deel uit maatregelen ter beheersing van de onttrekking en opstuwing van zoet oppervlaktewater, met inbegrip van het vereiste van voorafgaande toestemming (vergunning). Er hoeven geen beheersingsmaatregelen getroffen te worden voor onttrekkingen en opstuwingen die geen significant effect op de watertoestand hebben.

Hoewel zoals gezegd de door de richtlijn beoogde goede watertoestand in Nederland met name bevorderd wordt door de *waterkwaliteitswetgeving*, kunnen kwantitatieve aspecten als stroomkwantiteit en stroomsnelheid ook een zekere rol spelen. Deze aspecten kunnen – als zij spelen – gereguleerd worden met het vergunningstelsel van artikel 24 van de Wet op de waterhuishouding. Zo bezien is in het algemeen voldaan aan het vergunningsvereiste uit de kaderrichtlijn water.

Het is denkbaar dat het geschetste Nederlandse stelsel in strijd komt met de richtlijn in het bijzondere geval dat: (1) er sprake is van een onttrekking die op zichzelf een significant effect heeft op de watertoestand en (2) er géén sprake is van regulering door middel van het vergunningstelsel van artikel 24.

Het vergunningstelsel van artikel 24 vindt geen toepassing als de desbetreffende gevallen niet overeenkomstig artikel 24, tweede lid, in samenhang met artikel 13 zijn aangewezen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (rijkswateren) of bij verordening van de kwantiteitsbeheerder

¹ Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 juli 1995, AB 1995, 508.

(overige wateren). Voor een goede implementatie is het dus nodig dat de waterschappen bij verordening de desbetreffende gevallen aanwijzen. Hoewel het in de rede ligt dat de waterschappen hier tijdig zorg voor zullen dragen is de aanwijzing niet op voorhand verzekerd en kan het nodig zijn om een dergelijke verplichting op te leggen in het kader van de implementatie van de kaderrichtlijn. Omdat de in de richtlijn genoemde maatregelen pas in 2012 operationeel hoeven te zijn is er nog enige tijd om dit deel van de implementatie tot stand te brengen.

Bestuurlijke en bedrijfseffecten, uitvoerbaarheid en gevolgen voor het milieu

De leden van de **PvdA**-fractie vragen waarom het wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor afvalstromen en emissies naar de lucht, de bodem en het oppervlaktewater.

Al enkele malen is in deze nota gememoreerd dat het voorliggende wetsvoorstel niet beoogt materieel veranderingen aan te brengen in het gevoerde beleid ten aanzien van lozen, onttrekken, afvoeren en aanvoeren, maar gericht is op het ter beschikking stellen van een doelmatiger instrumentarium. Juist dit kenmerk van het wetsvoorstel heeft tot gevolg dat het wetsvoorstel op zich materieel (in de zin van emissies naar de lucht, de bodem en het oppervlaktewater) niet tot wijzigingen zal leiden.

De leden van de **PvdA**-fractie en de leden van de fractie van de **Christen-Unie** stellen vragen naar de effecten voor bedrijven.

Zowel de betrokken bestuursorganen als bedrijven kunnen baat hebben bij het doelmatiger instrumentarium dat door dit wetsvoorstel wordt geboden. Als gebruik gemaakt wordt van de met dit wetsvoorstel geschapen mogelijkheid om gevallen die nu gereguleerd worden met een vergunningstelsel onder algemene regels te brengen, komt de afhandeling van de desbetreffende vergunningprocedures te vervallen. Dergelijke procedures brengen administratieve lasten met zich, zowel voor het bestuur als voor de bedrijven.

Hoewel het wetsvoorstel er niet op is gericht om materieel veranderingen aan te brengen in het gevoerde beleid, is het niet uitgesloten dat ter gelegenheid van de verandering in het instrumentarium, de betrokken bestuursorganen ook aanpassingen aanbrengen in het gevoerde beleid. Hoewel deze aanpassingen dan niet het beoogde gevolg zijn van het wetsvoorstel, gaat de invoering er van wel met deze aanpassingen gepaard. Er is bij het overleg dat over het wetsvoorstel is gevoerd niet naar voren gekomen dat deze effecten bij meer dan een enkel bedrijf op zullen treden, als zij al op zullen treden.

Slotopmerkingen

De leden van de **CDA**-fractie vragen wie verantwoordelijk is voor de voorlichting en wie de kosten daarvan draagt.

Naast de voorgeschreven bekendmaking van het wetsvoorstel zal aan de invoering daarvan ook aandacht besteed worden door de Unie van Waterschappen, binnen de Rijkswaterstaatsorganisatie en in de vakbladen. Er is hier geen sprake van een zodanige extra inspanning dat daarvoor bijzondere geldelijke voorzieningen moeten worden getroffen.

De leden van de **PvdA**-fractie vragen hoe de betrokken organen in staat gesteld worden om te wennen aan de nieuwe systematiek. Zij vragen of

de wijze waarop deze verandering vorm krijgt en de mate van vernieuwing in de gaten wordt gehouden, wordt geëvalueerd en hoe de Tweede Kamer hierover wordt geïnformeerd.

Het wetsvoorstel voorziet in een overgangsregeling zodanig dat de bestaande aanwijzingen van vergunningplichtige of registratieplichtige gevallen ook na de inwerkingtreding van de wet gewoon van kracht blijven. Dit loopt door tot het moment dat de waterschappen ter zake voorschriften stellen en die voorschriften van kracht worden (zie het nieuwe artikel 63).

Het ligt in de rede om na enige tijd te bezien of ook in de praktijk gebruik is gemaakt van het nieuwe instrumentarium dat door dit wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. De Tweede Kamer zal over de resultaten van dit onderzoek worden geïnformeerd.

Deze leden vragen voorts wat de stand van zaken is met betrekking tot de evaluatie van de Waterschapswet, waarover in de memorie van toelichting wordt gesproken.

Wat betreft de evaluatie van de Waterschapswet wordt nog gewacht op de uitkomsten van de discussies over de bestuurssamenstelling en de financiering van waterschappen. Zodra het kabinetsstandpunt daarover gereed zal zijn en tevens naar aanleiding van dat kabinetsstandpunt, zal het traject van de evaluatie weer worden opgepakt.

Artikelen

Artikel 13, eerste lid

De leden van de **CDA-fractie willen weten binnen welk kader de in dit artikel bedoelde verordening door de kwantiteitsbeheerder wordt vastgesteld.**

Het waterschap dient als kwantiteitsbeheerder bedoeld in dit artikel bij de vaststelling van de verordening rekening te houden met zijn beheersplan – zoals is verwoord in het eerste lid van dit artikel. Het waterschap moet bij het vaststellen van dat plan rekening houden met het provinciaal plan voor de waterhuishouding (artikel 9, eerste lid).

Zie in dit verband ook het antwoord in het onderdeel Algemeen op de vragen van de leden van de PvdA-fractie omtrent de bevoegdheden van de provincies op het gebied van het waterkwantiteitsbeheer.

Deze leden vragen ook wat de registratieverplichting inhoudt. Zij menen dat in theorie deze verplichting in alle gevallen kan worden opgelegd en dat er dan sprake zou zijn van een verkapte vergunning. Tot slot vragen zij inzicht in het aantal mogelijke gevallen van verplichte registratie.

Deze in artikel 12 geregelde verplichting betreft de melding van de wijze van afvoer, aanvoer, lozing of onttrekking en – eventueel – de meting van de afgevoerde, aangevoerde, geloosde of onttrokken waterhoeveelheden, het houden van aantekening daarvan en het doen van opgave van de verkregen gegevens.

Nadere regels daaromtrent zijn bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld.¹

De veronderstelling van deze leden dat de registratieplicht zou kunnen verworden tot een verkapte vergunning is niet geheel duidelijk. Een vergunningstelsel behelst de noodzaak van een voorafgaande toestem-

¹ Zie de artikelen 6 tot en met 10 van de Uitvoeringsregeling waterhuishouding.

ming van de overheid voor een bepaalde handeling. Een registratieplicht – hoe uitgebreid ook – verplicht de betrokkene meldingen te doen omtrent een bepaalde handeling, maar leidt niet tot een vereiste van toestemming.

Wat betreft de omvang van de verplichte registratie kan er ook hier op worden gewezen dat het wetsvoorstel er niet op is gericht om het huidige beleid ter zake inhoudelijk te veranderen.

Artikel 44

De leden van de CDA-fractie vragen naar de consequenties van het schrappen van het in dit artikel geregelde beroep op gedeputeerde staten.

Zie in dit verband het antwoord in het onderdeel Algemeen van deze nota op de vragen van de leden van de PvdA-fractie naar de gevolgen van het vervangen van het beroep op gedeputeerde staten door de algemene procedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Daar blijkt dat het schrappen van dit artikel materieel niet of nauwelijks gevolgen met zich brengt.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus