

Vergaderjaar 2007–2008

30 818

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 2 januari 2008

Inleiding

Het is verheugend dat de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, SP, VVD en SGP de doelstellingen van dit voorstel van wet onderschrijven. Geconstateerd kan worden dat de leden van deze fracties met instemming kennis hebben genomen van het feit dat door het integreren van acht vigerende waterbeheerwetten in één wet de transparantie en samenhang in het waterbeleid wordt verbeterd en dat er sprake is van een verlichting van de regeldruk en vermindering van administratieve lasten.

De leden van de verschillende fracties hebben nog een aantal vragen en belangrijke opmerkingen, waarop hierna zal worden ingegaan. Bij de beantwoording van de vragen is zoveel als mogelijk de volgorde en indeling van het verslag gevolgd. Daar waar dit echter vanwege de inhoudelijke samenhang voor de hand ligt zijn de vragen en opmerkingen per deelonderwerp in samenhang beantwoord.

Achtergrond en aanleiding

De samenvoeging en modernisering van een aantal deels verouderde waterbeheerwetten tot één wet kan rekenen op de instemming van zowel de fractie van het CDA als van de PvdA. De leden van de CDA-fractie kunnen zich goed vinden in het denken in watersystemen en de stroomgebiedsgewijze benadering. Zij nemen, evenals de leden van de PvdA-fractie, met instemming kennis van de bijdrage die dit wetsvoorstel levert aan de verlichting van de regeldruk en de administratieve lasten. Ook de verankering van het concept van integraal waterbeheer door de watersysteembenadering, waardoor de samenhang tussen water en ruimtelijke ordening wordt versterkt wordt door leden van beide fracties onderschreven. In het wetsvoorstel is geregeld dat nationale en regionale waterplannen structuurvisies zijn in de zin van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Dit doet volgens de leden van de PvdA-fractie recht aan het principe dat water van sturende aard is in vraagstukken rondom ruimtelijke ordening.

Algemeen

De leden van de SP-fractie vinden het een gemiste kans dat het wetsvoorstel slechts in beperkte mate is benut ter versterking van de integratie in de beleidsvorming en uitvoering. Zij zijn voorstander van het opheffen van de waterschappen als zelfstandig bestuursorgaan, waarna deze als uitvoerende dienst ondergebracht kunnen worden bij de provincies. Dat zou op jaarbasis ca. € 100 miljoen aan bestuurslasten schelen: geld dat benut kan worden om de stijgende beheerkosten voor waterkwantiteit en waterkwaliteit te dekken, waardoor burgers en bedrijven niet geconfronteerd hoeven te worden met een sterke stijging van de waterlasten. In reactie op deze opmerking wordt erop gewezen dat de rol van de waterschappen in het waterbeheer is verankerd in artikel 133 van de Grondwet en hernieuwd is ingekaderd door de recent aangenomen Wet modernisering waterschapsbestel. Dit is een vast uitgangspunt voor de inhoudelijke regeling van het waterbeheer in het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven hoe zij de opzet van de lagere regelgeving op basis van de toekomstige Waterwet ziet, met inbegrip van de argumentatie waarom al dan niet voorhang van toepassing zou moeten zijn.

Het is de bedoeling dat de uitvoeringsmaatregelen in de lagere regelgeving zo veel mogelijk worden gebundeld in één algemene maatregel van bestuur (Waterbesluit) en één ministeriële regeling (Waterregeling). Deze uitvoeringsregelingen bevatten dan de vast te stellen voorschriften voor de betreffende hoofdstukken van de wet. Daarbij worden echter de thans lopende projecten voortgezet die erin voorzien dat op het niveau van een algemene maatregel van bestuur algemene regels ten aanzien van het lozen van stoffen (momenteel op basis van de Wvo) worden opgenomen in amvb's, op basis van de Wet milieubeheer en andere wetten. Ten aanzien van het regelen van parlementaire betrokkenheid bij gedelegeerde regelgeving geldt als regel dat er bijzondere redenen moeten bestaan om te voorzien in voorhang en dergelijke. Binnen de Waterwet speelt dit met betrekking tot de zojuist genoemde voorschriften ten aanzien van het lozen van stoffen. Artikel 6.17 van het wetsvoorstel regelt daarvoor een voorhangprocedure, die voorziet in betrokkenheid van beide Kamers der Staten-Generaal bij de ontwerpregelgeving. Hier blijft dus de onder de Wvo bestaande situatie voortbestaan; in die wet was al eerder voorzien in voorhang van algemene maatregelen van bestuur. Ook het feit dat Nederland partij is bij het Verdrag van Aarhus, dat onder andere voorschriften bevat over inspraak in milieubeleidsaangelegenheden, vormt een reden om in artikel 6.17 te voorzien in een voorhangprocedure.

De leden van verschillende fracties hebben een flink aantal vragen gesteld met betrekking de Wet gemeentelijke watertaken alsmede de samenwerking in de waterketen. Daarop wordt hierna ingegaan.

Relatie met de Wet gemeentelijke watertaken

De leden van verschillende fracties hebben een aantal vragen gesteld met betrekking tot de verhouding tussen de Wet gemeentelijke watertaken en de Waterwet. Zo hebben de leden van de PvdA-fractie gevraagd naar een nadere precisering tussen deze wet en de toekomstige Waterwet, in het licht van de opmerking in de MvT dat de Wet gemeentelijke watertaken onderdeel zal worden van de Waterwet. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of de regering kan aangeven wanneer zij deze wet denkt te integreren in de nieuwe Waterwet.

Met de Wet gemeentelijke watertaken zijn drie bestaande wetten gewijzigd: de Wet op de waterhuishouding, de Wet milieubeheer en de Gemeentewet. Omdat de Wet op de waterhuishouding in de toekomstige Waterwet opgaat, is het uiteraard de bedoeling ook de zorgplichten voor hemelwater en grondwater in de Waterwet op te nemen. Ten tijde van de toezending van het wetsvoorstel Waterwet aan de Tweede Kamer was de parlementaire behandeling van de Wet gemeentelijke watertaken nog gaande, vandaar dat de zorgplichten toen niet al in het wetsvoorstel Waterwet waren opgenomen. Via de tegelijk met deze nota aan uw Kamer gezonden nota van wijziging wordt thans voorzien in opname van beide zorgplichten in dit wetsvoorstel Waterwet.

Zoals aangegeven wordt de Wet gemeentelijke watertaken bij nota van wijziging geïntegreerd in dit wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie onderschrijven de logica van dit voornemen, maar vernemen graag een reactie op de kritiek van de VNG op een aantal voorschriften in de Waterwet die naar haar mening op gespannen voet staan met de Wet gemeentelijke watertaken. Het gaat om de volgende punten:

1. De watervergunning voor gemeentelijke activiteiten inzake de publieke zorgplichten voor het inzamelen van afvalwater en overtollig regen- en grondwater (hoofdstuk 6, paragraaf 1) waarmee de waterbeheerder aanvullende eisen aan de gemeente kan stellen;
2. De heffing op riooloverstorten (artikel 7.2, tweede lid, onder a) die de gemeente aan de waterbeheerder zou moeten gaan betalen;
3. De mogelijk verplichte betrokkenheid van gemeenten bij door waterbeheerders op te stellen waterakkoorden.

Ad 1

Lozingen van rioolwater via overstorten en van via aparte gemeentelijke stelsels ingezameld hemel- en/of grondwater op oppervlaktewater zijn thans vergunningplichtig op grond van de Wvo. Nagegaan wordt of de vergunningplicht voor deze lozingen op grond van de Waterwet kan worden vervangen door algemene regels en welke voorschriften daarbij eventueel moeten worden gesteld, gelet op de relatie met het gemeentelijke rioleringsplan.

Ad 2

Voor een reactie met betrekking tot de heffing op riooloverstorten wordt verwezen naar hetgeen hierover wordt opgemerkt in het onderdeel «Financiële bepalingen/heffingen» van deze nota.

Ad 3

Voor wat betreft de mogelijk verplichte betrokkenheid van gemeenten bij waterakkoorden verwijs ik naar hetgeen in deze nota wordt opgemerkt onder het onderdeel «Waterakkoorden en bestuurlijke waterafspraken». Daar wordt tevens ingegaan op het gezamenlijke voorstel van IPO, UvW en de VNG met betrekking tot verschillende onderdelen van de Waterwet, dat onder meer ziet op de bestuurlijke waterafspraken.

Een reactie op de overige vragen en opmerkingen over de verhouding van dit wetsvoorstel tot de gemeentelijke watertaken en de zorgplichten met betrekking tot stedelijk afvalwater is opgenomen in het onderdeel «Handelingen in watersystemen/riooloverstorten».

Samenwerking in de waterketen

De leden van de CDA-fractie vonden het een gemiste kans dat er in dit wetsvoorstel niet meer ingegaan wordt op de mogelijkheden van samenwerking binnen de waterketen, met name op het gebied van rioolbeheer en zuivering. Zij hebben gevraagd of de regering mogelijkheden ziet om

alsnog middels deze Waterwet vormen van samenwerking binnen de waterketen te bevorderen. Hetzelfde geldt voor de vorming van regionale – publieke – afvalwaterbedrijven, waarin gemeenten en waterschappen samenwerken, aldus de leden van de SP-fractie. Zij hebben gevraagd op welke wijze de regering gevolg denkt te geven aan de recent aangenomen motie Jansen/Vermeij, die vraagt om een intensivering en versnelling van de samenwerking in de afvalwaterketen. De leden van de VVD-fractie merken op dat het wetsvoorstel zich beperkt tot continueren van de zorgplicht van waterschappen voor stedelijk afvalwater en vragen zich af of het wetsvoorstel niet meer aandacht zou moeten besteden aan de gehele waterketen. Ook vragen zij of de regering van mening is dat het voorliggende wetsvoorstel voldoende handvatten biedt om waterschappen en gemeenten te dwingen tot samenwerking om zo inefficiënties in de keten te verminderen.

In de Hoofdlijnennotitie Integratie Waterwetgeving (Kamerstukken II, 2003–2004, 29 694, nr. 1) is uitvoerig ingegaan op de afbakening tussen het watersysteem en de waterketen en is aangegeven waarom het niet zinvol is om de waterketen in de Waterwet op te nemen. Uitzondering hierop vormt de zuivering van stedelijk afvalwater, die zich in de waterketen op het grensvlak met het watersysteem bevindt. Vanwege de nauwe relatie met het waterbeheer wordt de zuivering van stedelijk afvalwater wel geregeld in het wetsvoorstel.

De samenhang in de afvalwaterketen is een belangrijk speerpunt in het onlangs gesloten Bestuursakkoord Waterketen. In het akkoord staat met zoveel woorden dat gemeenten en waterschappen de afvalwaterketen beheren als ware er sprake van één systeem en één verantwoordelijke partij. Een dergelijke «permanente samenwerking» in de afvalwaterketen is ook nodig om echt het verschil te kunnen maken. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over doelmatigheidsverbetering en monitoring. Voor de uitvoering van het bestuursakkoord wordt vier jaar uitgetrokken. Om in 2011 voldoende resultaat te hebben geboekt, zullen al eerder de nodige stappen moeten worden gezet. Daartoe zal het Rijk in 2009 een tussentijdse ijkning uitvoeren op basis van actuele monitorgegevens, om vast te stellen of het beleid voldoende perspectieven biedt. Ter voorkoming van inefficiënties in de keten zijn in het bestuursakkoord afspraken gemaakt om onder meer de samenwerking in de waterketen te versterken. Ook zijn afspraken gemaakt om de voortgang van de resultaten van de samenwerking te volgen. Deze afspraken vormen dan ook een belangrijke stap in het gevolg geven aan de recent aangenomen motie van Jansen/Vermeij.

Met het oog op de benodigde samenwerking tussen gemeenten en waterschappen wordt via de nota van wijziging die tegelijk met deze nota aan uw Kamer wordt gezonden, een afstemmingsverplichting in het wetsvoorstel opgenomen (het nieuwe artikel 3.5a). Deze wordt nader toegelicht in het onderdeel «Waterakkoorden en bestuurlijke waterafspraken».

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering de zorgplicht voor stedelijk afvalwater voldoende concreet acht om de rechten van de consument adequaat te borgen. Zij vragen of het niet raadzaam zijn om de zorgplicht uit te breiden met de verplichting een eerlijke, kosten-transparante prijs voor waterzuivering te rekenen. De regering is van mening dat reeds sprake is van een eerlijke, kosten-transparante prijs voor waterzuivering. De kosten van het zuiveringsbeheer worden verdeeld over de heffingsplichtigen. Afhankelijk van de omvang van de lozing, betalen zij meer of minder. Kostentransparantie wordt gewaarborgd doordat iedere consument door middel van de begroting en jaarcijfers van de waterschappen inzicht kan krijgen in de hoogte

van de kosten. Dit is ook een belangrijke taak van het algemeen bestuur van de waterschappen, dat een controlerende functie heeft bij voorstellen voor de hoogte van de verontreinigingsheffing. Tot slot is de verontreinigingsheffing een bestemmingsheffing. Dat betekent dat de opbrengst nooit hoger mag zijn dan de kosten van het zuiveringsbeheer.

Naar één Waterwet

Volgens de leden van de SP-fractie beoogt het wetsvoorstel de wetgeving op het terrein van de natte waterstaat te integreren. Zij vragen of dat voor 100% het geval is en zo neen, of kan worden aangegeven voor welke thema's van de natte waterstaat in de toekomst aparte wetgeving van kracht blijft en waarom de regering daaraan de voorkeur geeft. Het wetsvoorstel beoogt alle waterstaatswetgeving die rechtstreeks betrekking heeft op het watersysteembeheer te integreren. Bij invoering van de toekomstige Waterwet kunnen derhalve de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet, de Wet op de waterkering, de Wet van 1904 inzake droogmakerijen en indijkingen en, voor zover die betrekking hebben op de natte waterstaat, de Waterstaatswet 1900 en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken worden ingetrokken. Bij de invoeringswet zal tevens de Wrakkenwet in de Waterwet worden geïntegreerd. Daarmee zal er in de toekomst in beginsel geen aparte natte waterstaatswetgeving van kracht zijn, met uitzondering van de Waterschapswet die de organisatorische regelgeving voor het regionale watersysteembeheer bevat, en de scheepvaartverkeerswetgeving.

Aparte vermelding verdient in dit kader nog de Ontgrondingenwet. Deze heeft niet alleen betrekking op ontgrondingen in watersystemen, maar ook op ontgrondingen te land. In de brief van mijn voorganger van 26 september 2006¹ is reeds ingegaan op de aanbevelingen van het advies van het Instituut voor Bouwrecht (IBR) «Verkenning van de mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet» d.d. 10 april 2006 omtrent de toekomstige regeling van ontgrondingen. Daarin wordt de aanbeveling om de aspecten locatie-inrichting en -beheer naar de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) over te hevelen, onderschreven. Over de wijze waarop deze aanbeveling gestalte moet krijgen, zal nog nader overleg moeten worden gevoerd met de Minister van VROM. Daarbij wordt behalve naar de (toekomstige) Waterwet en Wabo ook gekeken naar de verhouding met de nieuwe Wro. Nadat de parlementaire behandeling van de Wabo en Waterwet is afgerond, zal het Ministerie van Verkeer en Waterstaat samen met het Ministerie van VROM en in overleg met betrokken partijen vervolgstappen zetten met betrekking tot het ontwikkelen van de toekomstige regeling van ontgrondingen.

Samenhang met andere wetten en wetsvoorstellen

Op blz. 10 van de Memorie van Toelichting staat dat de Waterwet niet een integrale basis omvat voor alle benodigde voorschriften. Deze kunnen ook worden gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening (Wro), de Wet milieubeheer, de Wet milieugevaarlijke stoffen, de Wet bodembescherming, de Mijnbouwwet, de Meststoffenwet, de Natuurbeschermingswetgeving, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Scheepvaartverkeerswet. De CDA-fractie vraagt zich af of op termijn deze afzonderlijke wetten niet meer afgestemd dienen te worden op de nieuwe Waterwet en daarmee ook meer in lijn worden gebracht met de Europese richtlijnen.

De diverse genoemde wetten op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu en natuur zijn voldoende afgestemd op de Waterwet en de Europese watterichtlijnen, hetgeen als volgt kan worden toegelicht. Vooropge-

¹ Kamerstukken II 2006/07, 30 800 XII, nr. 4.

steld zij dat het in feite vooral gaat om afstemming van de uitvoering op de terreinen waar die wetten een instrumentele functie vervullen. Wat betreft de Wet ruimtelijke ordening is die afstemming geregeld in de Waterwet zelf, doordat de ruimtelijke beleidslijnen die worden opgenomen in waterplannen van Rijk en provincies de status van structuurvisie zullen hebben. Dat is vooral van belang voor het *waterkwantiteitsbeheer*.

Wat betreft de *waterkwaliteitsaspecten* staat de benodigde afstemming van de uitvoering van de genoemde milieurelevante wetten in het teken van de verplichtingen die de Kaderrichtlijn water (KRW) inhoudt. In de waterplannen moeten alle maatregelen worden verwerkt die vereist zijn op grond van artikel 11 van de KRW. Ter beantwoording van de vraag van de leden van de SP-fractie in welke mate beleid ten aanzien van diffuse bronnen deel uitmaakt van nationale en provinciale waterplannen, kan hierbij worden vermeld, dat maatregelen ten aanzien van diffuse bronnen van waterverontreiniging een verplicht onderdeel uitmaken van dit maatregelenpakket en dus ook in die plannen moeten worden opgenomen.

De KRW laat uitdrukkelijk toe dat bepaalde maatregelen voor het gehele grondgebied van een lidstaat worden getroffen en niet alleen voor een of meer stroomgebiedsdistricten. Dit zal zich vooral voordoen bij maatregelen ter verbetering van de chemische toestand van waterlichamen. Voor dat doel zijn op nationaal niveau natuurlijk al vergunningen en algemene regels voor de lozing van verontreinigende stoffen van kracht in het kader van de Wvo. Dat zal zo blijven onder de Waterwet. Hiermee is al gestalte gegeven aan een van de verplichte maatregelen van het KRW-maatregelenprogramma. Aanvullende KRW-relevante maatregelen die kunnen worden opgenomen in het nationaal waterplan, bijvoorbeeld aanpak van bepaalde diffuse bronnen van waterverontreiniging, zullen wellicht moeten worden vertaald in bindende wettelijke voorschriften op basis van de Wet milieubeheer en andere algemene milieuwetten. Hiervoor is de Minister van VROM, die medeondertekenaar is van dat plan, eerstverantwoordelijk. De KRW eist dat al deze maatregelen binnen drie jaar operationeel zijn; dit vereiste is ook geïmplementeerd in de Wet op de Waterhuishouding (Wwh) en wordt overgenomen in het kader van de Waterwet. Dit laatste betreft overigens zowel de maatregelen op rijksniveau als maatregelen in de regionale waterplannen die worden vastgesteld op provinciaal niveau. Aldus is geborgd dat de maatregelenprogramma's hun doorwerking hebben naar de uitvoering van milieuwetten.

De milieukwaliteitseisen voor het water zijn via artikel 2.11 van de Waterwet gericht op de waterbeheerders, maar kunnen waar nodig door dat expliciet in de maatregelenprogramma's te vermelden ook doorwerken in besluiten op basis van de in de vraag van de CDA-fractieleden genoemde milieurelevante wetten. Het gaat daarbij ook om besluiten van andere bewindspersonen dan die van VenW en VROM, alsmede besluiten van provincies en gemeenten. Deze doorwerking van (water)milieukwaliteitseisen is mede van belang voor die handelingen waarvoor het instrumentarium ter bescherming van de waterkwaliteit van de Waterwet vooral bestaat uit vergunningen of besluiten op andere beleidsterreinen dan het waterbeheer. Deze besluiten worden genomen op basis van wetten waarvoor de bewindspersonen van V&W en VROM niet eerstverantwoordelijk zijn, zoals de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden of de Mijnbouwwet.

Bij de natuurbescherming is de doorwerking veeleer omgekeerd: het beleid voor natuurbeheer werkt door in de Waterwet. De Waterwetdoelstellingen betreffen mede de ecologische kwaliteit van alle water-

lichamen. De KRW heeft samenloop met de Vogel- en de habitatrichtlijn (VHR) via het regime voor de beschermde gebieden (bijvoorbeeld de «natte» Natura 2000-gebieden). De KRW is er namelijk mede op gericht dat de doelstellingen voor de specifieke waterafhankelijke beschermde natuurgebieden worden gehaald. De natuurbeschermingsverplichtingen van de VHR worden dus mede via de KRW uitgevoerd.

De afstemming met de uitvoering van de Scheepvaartverkeerswet is grotendeels geborgd doordat op centraal niveau de Minister van VenW, onder wie ook de Waterwet ressorteert, verantwoordelijk is voor de algemene regels voor het scheepvaartverkeer. Verder is van belang dat op basis van de Scheepvaartverkeerswet in beginsel de waterstaatkundig beheerder wordt aangewezen als beheerder van een scheepvaartweg. Het waterstaatkundig beheer van natte waterstaatwerken valt onder de term waterbeheer van de Waterwet.

Relatie met de Wet bodembescherming

De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd of, wanneer het gaat om de relatie bodem en water, de uitvoering van aparte wetgeving voor bodem, los van de Waterwet, in de praktijk nog complicaties kan opleveren als het gaat om verbetering van de grondwaterkwaliteit en bodemsanering.

Waar het betreft de relatie tussen het beheer van de kwaliteit van de bodem (daarbij inbegrepen het grondwater) en het beheer van de kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen (waarvan deel uitmakend de waterbodem) worden onderscheiden het zogenaamde preventieve spoor (d.w.z. het voorkomen en beperken van nieuwe verontreinigingen) en het curatieve spoor (aanpak van bestaande verontreinigingen).

Wat betreft het *preventieve spoor* bevat de Wet bodembescherming een instrumentarium ter regulering van handelingen in het belang van het voorkomen, dan wel zoveel mogelijk beperken van nieuwe verontreiniging van de bodem (inclusief het daarin aanwezige grondwater). Deze regeling is niet van toepassing op oppervlaktewateren voor zover bij of krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (of de Wet verontreiniging zeewater) regels zijn gesteld. Deze afbakening tussen de bodem- en waterwetgeving blijft onder de Waterwet onveranderd.

Wat betreft het *curatieve spoor* geldt dat de aanpak van bestaande verontreinigingen (ook onder de Waterwet) veelal plaatsvindt in combinatie met de uitvoering van inrichtings- of onderhoudswerkzaamheden in het kader van het beheer van het watersysteem. Door het volledig onderbrengen van het curatieve spoor in de Waterwet kan, ter realisering van de doelstellingen genoemd in hoofdstuk 2 van het voorstel van wet, slagvaardig en kosteneffectief uitvoering worden gegeven aan de wateropgaven die voortvloeien uit de KRW, WB21, rivierverruiming en Natura 2000 waarvoor de waterbeheerders gesteld staan.

Omdat de regeling in de Wet bodembescherming met betrekking tot sanering van waterbodems komt te vervallen en er niet langer sprake zal zijn van waterbodemsanering op grond van die wet, maar van beheer van de waterbodem als onderdeel van het integraal beheer van het watersysteem op grond van de Waterwet, verdient de afbakening van de Waterwet met de Wet bodembescherming bijzondere aandacht. Dit geldt met name voor de aanpak van zogenaamde grensoverschrijdende gevallen van verontreiniging, die zowel op het land als in de aangrenzende waterbodem moet plaatsvinden. Ook onder de huidige wetgeving is overigens sprake van grensoverschrijdende gevallen, waarbij in de uitvoeringspraktijk constructief wordt samengewerkt door bevoegde gezagen voor de land- en waterbodem. Zoals in de memorie van toelichting is aangegeven zal in het

kader van de invoeringswet Waterwet de regeling in de Wet bodembescherming worden aangepast. Daarbij zal tevens worden bezien in hoeverre een aanvullende regeling voor de afstemming bij de hierboven genoemde grensoverschrijdende gevallen benodigd is teneinde complicaties in de praktijk te voorkomen.

De leden van de SP-fractie hebben gevraagd of het schrappen van een afzonderlijke regeling voor het saneren van de waterbodembescherming, zoals nu nog is opgenomen in de Wet bodembescherming, het Rijk en de provincies extra beleidsvrijheid biedt om de sanering van waterbodems uit te stellen. De huidige praktijk is dat ingrepen in verontreinigde waterbodems in het kader van het waterbeheer slechts bij uitzondering plaatsvinden enkel ten behoeve van een milieuhygiënische sanering van de waterbodembescherming. Onderhoud aan, en herinrichting van oppervlaktewaterlichamen (bijvoorbeeld voor de instandhouding van de vaardiepte, of voor ecologische herinrichting) zijn veelal het primaire motief voor ingrepen in de waterbodembescherming. Daarmee gepaard kan gaan de (deel)sanering van verontreinigd sediment. De voorgestelde regeling brengt in deze werkwijze geen verandering, noch geeft die aanleiding om noodzakelijke ingrepen in de waterbodembescherming verder uit te stellen. Integendeel; deze regeling biedt – door niet elke ingreep in een verontreinigde waterbodembescherming aan te merken als deel-sanering in de zin van de Wet bodembescherming – een beter toepasbaar wettelijk instrumentarium voor de slagvaardige verwezenlijking van de doelstellingen van het waterbeheer.

Ook hebben de leden van de SP-fractie naar aanleiding van het gestelde in de memorie van toelichting dat «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», gevraagd hoe vaak er op dit moment gebruik wordt gemaakt van de bevoegdheid ex. art.75 Wet bodembescherming, en in welke situaties?

Sinds de inwerkingtreding van de regeling op grond van artikel 75 Wet bodembescherming (Wbb) voor het verhaal van de kosten van onderzoek naar en de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging op gerechtigden tot de grond (wegens ongerechtvaardigde verrijking) of op de veroorzaker (wegens onrechtmatig handelen) in 1994, is deze een groot aantal malen toegepast waar het betreft verontreinigingen in de droge bodem.

Met betrekking tot waterbodems is artikel 75 Wbb echter in een zeer beperkt aantal gevallen toegepast, waarbij slechts in een enkel geval daadwerkelijk kosten konden worden verhaald. De praktijk leert dat bij waterbodems de bewijsvoering ten aanzien van veroorzaking in dynamische watersystemen, waarbij sediment en verontreiniging zich voortdurend verplaatsen en vermengen, zeer lastig is. Voorts is er zelden sprake van particuliere (eigendoms)rechten ten aanzien van waterbodems waarbij sprake zou kunnen zijn van een zodanig betekenende mate van ongerechtvaardigde verrijking dat kostenverhaal aan de orde kan zijn. Een specifieke voorziening als vervat in artikel 75 Wbb voor waterbodems kan dan ook wellicht in de Waterwet worden gemist. Om dit te toetsen zal nut en noodzaak van het opnemen van een verhaalsinstrument in het wetsvoorstel nader worden bezien. Een met name te onderzoeken vraag daarbij is in hoeverre het meerwaarde heeft om in het wetsvoorstel een specifieke instrument op te nemen teneinde de waterbeheerder in aanvulling op een onrechtmatige daadactie ingevolge artikel 6:162 BW een instrument te bieden voor kostenverhaal op degene door wiens handelen de verontreiniging is veroorzaakt.

Voor een antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie inzake een adequate handhaving wordt hier verwezen naar hetgeen in deze nota wordt opgemerkt onder het kopje «Handhaving».

Relatie met de Wet milieubeheer (directe en indirecte lozingen)

De leden van de VVD-fractie constateren met instemming dat het wetsvoorstel erin voorziet dat indirecte lozingen in de toekomst onder de Wet milieubeheer vallen, en vragen de regering om te reageren op de suggestie om ook directe lozingen onder de Wet milieubeheer te brengen. De leden van de SGP-fractie menen dat de zogenoemde indirecte lozingen ten onrechte niet in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. Licht het niet in de rede om vanuit het oogpunt van zwaarwegende waterkwaliteitsbelangen de regulering van deze lozingen in de watervergunning onder te brengen, zoals dit thans ook het geval is in de Wvo, zo vragen deze leden.

Bij de totstandkoming van het nieuwe wettelijke stelsel voor directe en indirecte lozingen is zowel rekening gehouden met de suggestie van de VVD als met het zorgpunt van de SGP.

Aangezien de regulering van directe lozingen essentieel is voor de bescherming van de waterkwaliteit, één van de primaire doelstellingen van de Waterwet, is ervoor gekozen om deze lozingen niet onder het regime van de Wet milieubeheer (Wm) te brengen. De historische en juridische achtergronden van deze indeling zijn reeds uitvoerig beschreven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel alsmede in de nota naar aanleiding van het verslag van de Wabo (Kamerstukken II, 2006–2007, 30 844, nr. 8).

Lozingen die via het rioolstelsel indirect in het oppervlaktewater terechtkomen behoren naar hun aard meer thuis in de Wm. Momenteel wordt ongeveer 95 procent van alle indirecte lozingen uitsluitend geregeld op grond van de Wm. Voor de overige vijf procent, afkomstig uit ongeveer 20 categorieën bedrijven, (de grotere «puntbronnen»), geldt een afwijkende regeling, waarbij deze lozingen zowel onder de Wm als onder de Wvo vallen. Deze afwijkende regeling vindt haar oorsprong meer dan twintig jaar geleden. Dat indertijd deze (toen meest bezwaarlijke) indirecte lozingen op grond van de Wvo zijn gereguleerd had twee redenen. Allereerst waren op grond van de EG-richtlijn 76/464 en de overeenkomst inzake de bescherming van de Rijn tegen chemische verontreiniging ook voor indirecte lozingen van zwarte lijst-stoffen vergunningen nodig. Ten tweede werd voor een goed waterkwaliteitsbeheer en bescherming van de doelmatige werking van waterzuiveringsinstallaties het van belang geacht goed inzicht te hebben in de indirecte lozingen van milieu-bezwaarlijke stoffen om deze bij de bron effectief te kunnen aanpakken. Inmiddels is dat veranderd en is het gros van de lozingen gesaneerd. Gelet op de in het wetsvoorstel Wabo opgenomen regeling is voor zowel wat betreft de Europeesrechtelijke aspecten als wat betreft het belang van voldoende invloed van de waterbeheerder op het reguleren van lozingen het naar het oordeel van de regering niet meer noodzakelijk om voor deze lozingen een dubbele bevoegdheid, met bijbehorende bestuurlijke en administratieve lasten, te behouden. Het overbrengen naar de Wm/Wabo van deze resterende vijf procent van de indirecte lozingen leidt tot het daadwerkelijk terugbrengen van het aantal vergunningen (er is dan geen watervergunning meer nodig) en het aantal bevoegde instanties waarmee de initiatiefnemer direct wordt geconfronteerd.

Vanwege de mogelijke gevolgen van een deel van deze indirecte lozingen voor de waterkwaliteit heeft de regering oog voor de noodzaak van specifiek deskundige toetsing door de waterbeheerder. Deze wordt vooral

gewaarborgd via de in het wetsvoorstel Wabo vastgelegde bindend-adviesbevoegdheid van de waterbeheerders bij zowel vergunningverlening alsmede in het doen van een verzoek tot handhaving, in gevallen waarin de doelmatige werking van rioolwaterzuiveringsinrichtingen zou worden belemmerd of de krachtens hoofdstuk 5 Wm gestelde grenswaarden voor de kwaliteit van oppervlaktewater zou worden overschreden.

In het gezamenlijke voorstel van de koepelorganisaties UvW, IPO en VNG wordt de mogelijkheid gepresenteerd om de waterbeheerder enerzijds handhavende bevoegdheden toe te delen en anderzijds de bindendadviesbevoegdheden af te zwakken naar de bevoegdheid om een zwaarwegend advies uit te brengen. Voor een reactie op dit voorstel verwijs ik naar hetgeen daarover in deze nota wordt opgemerkt onder het onderdeel «Waterakkoorden en bestuurlijke waterafspraken».

Relatie met Wro en Nbw (samenvoeging vergunningstelsels)

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie staan in beginsel niet onwelwillend tegenover de integrale watervergunning. Een volgende stap zou de samenvoeging met de vergunningstelsels op basis van de Wet ruimtelijke ordening en de Natuurbeschermingswet 1998, voor zover het watergerelateerde zaken betreft, kunnen zijn. Zij vragen of de regering kan aangeven hoe zij tegenover deze suggestie tot verdere integratie staat.

In het wetsvoorstel Wabo wordt voorgesteld de aanlegvergunning (Wro) en de vergunningen voor handelingen die schadelijk kunnen zijn voor natuurgebieden (Nbw) te integreren in onderscheidenlijk aan te haken bij het stelsel van de omgevingsvergunning. Via het omgevingsloket voor de omgevingsvergunning én de watervergunning wordt voorzien in reductie van administratieve lasten voor de aanvragers. Ook speelt het thans in uitvoering zijnde onderzoek in het kader van de evaluatie van de natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet, Boswet) door het Ministerie van LNV een rol (zie de brief van de Minister van LNV van 20 april 2007 aan de Tweede Kamer; Kamerstukken II 2006/07, 30 690, nr. 4). Voorwerp van onderzoek is onder andere de vraag in hoeverre verschillende toetsen en vergunningen kunnen worden geïntegreerd. Mede aan de hand van de uitkomsten van die evaluatie zal bezien worden in hoeverre verdere integratie met de vergunningstelsels op grond van de Wet ruimtelijke ordening en de Natuurbeschermingswet 1998 wenselijk is.

Kaderrichtlijn water en doorwerking naar ruimtelijk beleid

De leden van de VVD-fractie vragen – in het licht van de ervaringen met de luchtkwaliteit – of de regering nader kan ingaan op de manier waarop de KRW in de voorliggende Waterwet wordt geïmplementeerd. Deze leden willen namelijk voorkomen dat deze implementatie leidt tot vergelijkbare problemen als met het Besluit luchtkwaliteit. Zij vragen of hierbij tevens kan worden ingegaan op de navolgende vragen: Hoe vindt de doorwerking van ruimteclaims in waterplannen naar gemeentelijke plannen plaats? Hebben oude/bestaande waterplannen in 2009 direct de status van structuurvisie?

Anders dan de Richtlijnen Luchtkwaliteit biedt de KRW meer ruimte voor afweging tussen doelen en maatregelen en ruimte om (daar waar noodzakelijk) af te wijken van de normen. De KRW geeft kaders voor de concretisering van deze doelen tot (gekwantificeerde) normen. Voor prioritaire stoffen zullen deze normen op Europees niveau worden vastgelegd in een richtlijn. De overige relevante chemische stoffen en biologische parameters worden op nationaal niveau vastgesteld. De KRW geeft daarvoor wel

kaders. Binnen deze kaders wordt optimaal afgestemd met de andere lidstaten, zeker binnen hetzelfde stroomgebied.

De doelen voor de chemische (prioritaire) stoffen en ecologische doelen voor natuurlijke wateren worden vastgelegd in regelgeving. Uitgangspunt daarbij is dat normen slechts direct doorwerken naar de plannen op basis de nieuwe Waterwet. In die plannen kan zonodig ook worden bepaald dat er lokaal lagere doelen gelden. Zo mogen op grond van de KRW doelen aangepast worden door rekening te houden met de eerder aangebrachte aanpassingen (bedijken, kanaliseren, aanleg van haventerreinen en dergelijke) van een waterlichaam ten behoeve van een noodzakelijk geachte maatschappelijke functie. Tevens kunnen doelen onder voorwaarden worden gefaseerd of zelfs verlaagd indien het technisch niet haalbaar of onevenredig kostbaar is om de doelen al in 2015 te halen.

Om met de luchtkwaliteit vergelijkbare problemen te voorkomen zal bij de verdere implementatie deze ruimte die de KRW biedt ook in de nationale regelgeving verankerd worden, zodat deze in de praktijk ten volle benut kan worden.

Doorwerking in plannen

Van rijkswege of door de provinciale overheidsorganen kunnen de specifieke bevoegdheden van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) worden ingezet om cruciale onderdelen van het beleid uit te werken en door te voeren. De basis daarvoor ligt in het nationale en regionale waterplan. Deze plannen zijn voor wat betreft de daarin opgenomen ruimtelijke beleidsaspecten «structuurvisies» in de zin van de nieuwe Wro. Zo'n structuurvisie geeft aan wat de vaststellende overheid in de komende beleidsperiode zal gaan doen om de beleidsvisie, zoals neergelegd in het plan, te realiseren of te doen realiseren. Een structuurvisie heeft als zodanig overigens geen bindende «verticale doorwerking». Indien uit de beleidsvoornemens voortvloeit dat de (ruimtelijke) bevoegdheden van andere overheden zouden moeten worden beperkt of ingekaderd, biedt de Wro de mogelijkheid om (op basis van die wet) algemene regels of specifieke aanwijzingen vast te stellen. Essentieel is dat in het plan wordt vastgelegd waar en wanneer er zonodig dwingende instrumenten zullen worden ingezet om de verticale doorwerking te bewerkstelligen, maar dat er geen sprake is van automatisme.

In antwoord op elders in het verslag opgenomen vragen van de leden van de SP-fractie en de VVD-fractie naar de precieze invulling van de «ruimtelijke aspecten» van de nationale en regionale waterplannen, mede vanuit de vrees dat maatschappelijke ontwikkelingen onnodig worden belemmerd, wordt het volgende opgemerkt.

Vanuit de optiek van eenduidigheid van het ruimtelijk beleid wordt onderschreven dat het gewenst is dat de ruimtelijke aspecten in de waterplannen als zodanig herkenbaar zijn. Ten aanzien van de invulling van ruimtelijke aspecten kan gedacht worden aan bijvoorbeeld beleidslijnen voor de situering van nieuwe waterbergingsgebieden, de herinrichting van watersystemen ter verbetering van de ecologische kwaliteit, voor zover dat op bepaalde plaatsen extra ruimtebeslag zou vergen, alsmede wijzigingen van bestemming van gronden met het oog op beperken van negatieve gevolgen van het bestaande grondgebruik voor watersystemen. Voor wat betreft de noodzaak tot het voorkomen van onnodige belemmeringen van maatschappelijke ontwikkelingen wordt verwezen naar hetgeen daarover reeds is opgemerkt onder het kopje «KRW en doorwerking naar ruimtelijk beleid», omdat dat aan de orde is bij een eventuele juridische relatie tussen de KRW-doelstellingen en (vooral) bestemmingsplannen. Daarentegen is er geen kans op onbedoelde belemmeringen bij de nationale en provinciale waterplannen en de daarin opgenomen

structuurvisies, omdat structuurvisies (waar nodig genuanceerd) beleid inhouden en geen bindende besluiten zijn.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de VVD-fractie of oude/ bestaande waterplannen in 2009 direct de status van structuurvisie hebben wordt het volgende opgemerkt.

Op grond van de tot nog toe geldende Wwh, zoals gewijzigd via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water, kunnen thans bestaande waterhuishoudingsplannen (die niet de formele status van structuurvisie hebben) worden verlengd tot eind 2009, wanneer er nieuwe «KRW-conforme» plannen voor in de plaats komen. Het is de bedoeling dat die nieuwe plannen qua ruimtelijke aspecten van meet af aan de status krijgen van structuurvisie. Via het overgangsrecht dat wordt opgenomen in de Invoeringswet voor de Waterwet zal dit gerealiseerd worden. Met het oog daarop zal de voorbereiding van die plannen reeds in het traject vóór inwerkingtreding van de Waterwet (en formeel op dat moment dus nog niet verplicht), waar nodig in het ruimtelijk spoor grondiger verlopen dan (althans op rijksniveau) tot nog toe het geval was. Dit betekent dat bij de planvoorbereiding ruimtelijke diensten van rijk en provincie worden ingeschakeld.

De leden van de VVD-fractie hebben (onder het kopje «Artikelgewijze toelichting» van het verslag) gevraagd of de waterstructuurvisie in de artikelen 4.1 en 4.4 daadwerkelijk een integraal plan is, waarin alle sectorale ruimteclaims integraal zijn afgewogen. Of is water in deze plannen belangrijker dan andere onderwerpen? Zij vragen tevens hoe het Kabinet aankijkt tegen het risico van strijdig ruimtelijk beleid in verschillende structuurvisies vanuit enerzijds water en Waterwet, en anderzijds vanuit de WRO? In verband met de samenhang worden deze vragen hier beantwoord.

Het nationale en regionale waterplan zullen integraal van karakter zijn. Maatschappelijke beleidsopgaven ter zake van veiligheid, kwantiteit en kwaliteit zullen in onderlinge samenhang worden afgewogen. Het nationale waterplan dat eind 2009 gereed zal zijn is een integraal, landsdekkend raamwerk voor het toekomstige waterbeleid, inclusief de ruimtelijke beleidsaspecten. Dit impliceert dat bij de voorbereiding en vaststelling van een rijks- of provinciaal waterplan een afweging wordt gemaakt van watergerelateerde ruimtelijke voorzieningen in relatie tot concurrerende ruimtelijk relevante «claims». Het is dus niet nodig dat alle sectorale claims in het plan aan de orde komen. Water is op zich niet belangrijker dan andere onderwerpen. Wel zal het ruimtelijk watergerelateerde beleid moeten harmoniëren met het totale beleid t.a.v. de ruimtelijke ordening.

Het kabinet ziet geen risico van strijdig ruimtelijk beleid in verschillende structuurvisies. De bestuursorganen die op het niveau van rijk en provincie verantwoordelijk zijn voor algemene of gebiedsgerichte structuurvisies zijn immers ingevolge de Wro ook verantwoordelijk of medeverantwoordelijk voor de vaststelling van de (sectorale) structuurvisies ten aanzien van aspecten van het nationale of provinciale ruimtelijk beleid. Dit betreft mede en onverkort de waterplannen. De Waterwet voorziet erin dat de ministers van Verkeer en Waterstaat, VROM en LNV gezamenlijk het nationale waterplan vaststellen. Mocht blijken dat bij de vaststelling van een nationaal waterplan nieuwe of andere afwegingen zouden moeten worden gemaakt, dan die welke in een eerdere rijksstructuurvisie krachtens de Wro zijn opgenomen, dan zal daarvan zeker expliciet melding worden gemaakt met een duiding van de consequenties daarvan. De wettelijke voorzieningen die zowel de Waterwet als de Wro bevat voor betrokkenheid van het parlement bij de vaststelling, dragen ertoe bij dat de door de leden van de VVD-fractie gewenste integrale afweging wordt

gewaarborgd. Voor het regionale waterplan van de provincie geldt dat in gelijksoortige zin, zij het dat op dat niveau provinciale staten het vaststellende orgaan zijn.

De leden van de CDA-fractie stellen elders in het verslag (onder het kopje «plannen») dat het nationale waterplan onder andere de vier Nederlandse delen van de stroomgebiedbeheerplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems inhoudt. Op hun vraag of dit betekent dat de nog vast te stellen internationale stroomgebiedbeheerplannen in het kader van de KRW – voor het Nederlandse deel – integraal deel gaan uitmaken van het nationale waterplan kan in zoverre bevestigend worden geantwoord, dat alleen de Nederlandse delen van de internationale stroomgebiedbeheerplannen zullen deel uitmaken van het nationaal waterplan. Uiteraard moeten die Nederlandse delen wel passen in de internationale afspraken over de totale plannen.

Ook wijzen de leden van de CDA-fractie op het gestelde in de memorie van toelichting: «Aanvullend wordt er nu in voorzien dat de plannen op provinciaal niveau kunnen aansluiten bij hydrologische grenzen». Waarom kunnen en niet moeten, vragen deze leden.

Het zou verstarrend werken als op wetsniveau zou worden bepaald dat de plannen op provinciaal niveau moeten aansluiten bij hydrologische grenzen. Dit kan de afstemming met ander provinciaal beleid bemoeilijken, omdat bij beleid op andere terreinen dan het waterbeheer de hydrologische grenzen veelal niet worden gevolgd. Wel is er in voorzien dat de maatregelen, bedoeld in artikel 11 van de KRW, in de plannen op provinciaal niveau worden gerangschikt naar stroomgebieddistrict, derhalve naar hydrologische eenheden. Dit is uiteraard slechts van belang voor plannen die betrekking hebben op provincies of gebieden die zijn gelegen in meer dan één stroomgebieddistrict.

Doelstellingen en normen

De leden van de fracties van het CDA en de SP hebben vragen gesteld over de normering met betrekking tot de kans op overstromingen en overstromingsrisico's.

Wanneer het gaat om de normen in dit wetsvoorstel vragen de leden van de CDA-fractie zich af op welke wijze de Waterwet in haar normering van de kans op overstromingen tijdig kan inspelen op nieuwe wetenschappelijke inzichten ten aanzien van overstromingsrisico's. Zij vragen of verwacht wordt dat de normen en daarmee ook de Waterwet, periodiek aangepast moeten worden aan voortschrijdend (wetenschappelijk) inzicht?

Artikel 2.2 van het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat tijdig kan worden ingespeeld op nieuwe wetenschappelijke inzichten. Dit artikel verwijst naar de bij de Waterwet behorende bijlage II. In deze bijlage wordt de veiligheidsnorm als overschrijdingskans van primaire waterkeringen, dan wel eventueel later als overstromingskans van door dijkringen beschermde gebieden, weergegeven. Deze bijlage kan bij algemene maatregel van bestuur, de beheerders van de betrokken waterkeringen en gedeputeerde staten gehoord, worden gewijzigd. Deze algemene maatregel van bestuur treedt niet eerder in werking dan drie maanden nadat deze aan beide Kamers der staten Generaal is toegezonden. Op basis van deze regeling bestaat dus de mogelijkheid om de normering voor veiligheid tegen overstromen aan te passen naar aanleiding van o.a. wetenschappelijke inzichten of inzichten in klimaatsontwikkelingen.

In 2006 is het beleidsontwikkelingsproces Waterveiligheid 21e eeuw in gang gezet. Binnen dit proces wordt gezien of de in de thans vigerende

Wet op de waterkering vastgestelde veiligheidsnormering nog past bij de door primaire waterkeringen te beschermen waarden. In 2008 zal de Tweede Kamer over de uitkomsten van dit beleidsontwikkelingsproces in een nota Waterveiligheid 21e eeuw worden geïnformeerd. Daarin zal worden aangegeven of er periodiek aanpassingen noodzakelijk zijn alsmede de frequentie daarvan.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of in het wetsvoorstel – ten opzichte van bestaande wetgeving – enige verandering is opgenomen met betrekking tot de veiligheidsnormen voor de primaire waterkeringen (bijlagen I, IA en II)?

De veiligheidsnormen voor primaire keringen zoals die thans in de Waterwet zijn opgenomen zijn dezelfde als de normen die nu in de Wet op de Waterkering genoemd staan. De veiligheidsnormering verandert dus niet. Actualisatie wordt gezien in het kader van de nota Waterveiligheid 21e eeuw in 2008.

Kan worden aangegeven hoe de toelaatbare waarde voor de gemiddelde overschrijdingskans per jaar tot stand is gekomen, zo vragen de leden van de SP?

In 1960 heeft de toenmalige Deltacommissie desgevraagd de regering geadviseerd over de vaststelling een maatschappelijk aanvaardbare kans op overstroming. De commissie achtte voor bepaalde gebieden in Centraal Holland een gemiddelde overstromingskans van eens in de tien-duizend jaar en voor andere gebieden een gemiddelde overstromingskans van eens in de vierduizend jaar aanvaardbaar. Dit is gedaan op basis van een economische kosten/baten afweging. De regering heeft de adviezen van de Deltacommissie overgenomen en met de inzichten van toen een gemiddelde overschrijdingskans voor de waterkeringen die dat gebied beschermen bepaald. In de jaren daarop zijn ook voor de andere dijkkring-gebieden normen in termen van gemiddelde overschrijdingskansen afgeleid. In 1996 zijn deze overschrijdingskansen als vigerende normen vastgelegd in de Wet op de Waterkering.

De leden van de SP-fractie vragen of bij de bepaling van de toelaatbare waarden per dijkkring al rekening is gehouden met planologische reserveringen voor nieuwe bouwlocaties, zoals de Zuidplaspolder. In de vigerende veiligheidsnormering is geen rekening gehouden met de planologische reserveringen voor toekomstige bouwlocaties in de Zuidplaspolder, waarvan bij de vaststelling van die normen nog geen sprake van was. Met de verkenning Waterveiligheid 21e eeuw wordt gezien in hoeverre de huidige normering en systematiek nog adequaat zijn, gegeven nieuwe inzichten in klimaatwijzigingen en ontwikkelingen in de inrichting van ons land.

De leden van de SP-fractie vragen of maatregelen om de gevolgschade van overstromingen te beperken (bv. compartimentering) kunnen leiden tot verlaging van de veiligheidsnorm voor de betreffende dijkkring?

In de systematiek voor vaststelling van een veiligheidsnormering zoals die in het wetsvoorstel is opgenomen wordt geen rekening gehouden met de voorzieningen die de gevolgen van een overstroming beperken. Bij de voorbereiding van de beleidsnota Waterveiligheid 21e eeuw wordt gekeken naar andere systematieken voor de vaststelling van de veiligheidsnormering. Hierbij zijn ook varianten in beeld waarin maatregelen om de gevolgen van overstroming te beperken worden opgenomen in de systematiek.

De leden van de SP-fractie vragen zich af of de regering de analyse van VEWIN deelt dat de toenemende fluctuaties in het debiet van rivieren leidt tot een onacceptabel hoge concentratie van schadelijke stoffen in perioden van lage debieten, en vraagt of zij de suggestie van de drinkwaterbedrijven voor een dynamische normering voor de lozing van schadelijke stoffen overneemt.

Bij het Nederlandse beleid inzake lozingen staat de emissieaanpak voorop. Deze aanpak wordt via twee sporen geëffectueerd. Dat betekent in de eerste plaats dat bij lozingen in oppervlaktewater een saneringsinspanning moet worden geleverd die onafhankelijk is van de te bereiken milieukwaliteitsdoelstellingen. Dit primaire inspanningsbeginsel, gebaseerd op toepassing van de beste beschikbare technieken, is afhankelijk van de aard en schadelijkheid van de te lozen stoffen. Aanvullend kan er aanleiding zijn tot het stellen van verdergaande eisen (op grond van de zogenaamde «immissietoets»), indien de voor het ontvangende oppervlaktewater geldende milieukwaliteitsnormen (bijvoorbeeld voor de drinkwaterfunctie) zonder nadere voorzieningen in gevaar zouden komen. Hierbij wordt uiteraard een relatie gelegd met de aard en omvang van het oppervlaktewater, inclusief een bepaalde maatgevende minimale afvoer. Deze tweesporenaanpak is in lijn met de (gecombineerde) aanpak zoals vereist op grond van de KRW. Het is daarom niet nodig een verdere invulling te geven aan de suggestie van de leden van de SP-fractie voor een dynamische normering van lozingen.

Waterbeheer

De vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot het saneren van de waterbodems werden reeds beantwoord onder het kopje «Relatie met de Wet bodembescherming».

De leden van de SP-fractie willen weten hoe het wetsvoorstel regelt dat alle betrokken partijen binnen een stroomgebied goed samenwerken. Hoe is de internationale samenwerking binnen één stroomgebied geregeld?

De samenwerking wordt in het wetsvoorstel in de eerste plaats bevorderd doordat bij de planvorming op de verschillende niveaus over en weer consultatieverplichtingen voor de planvaststellende bestuursorganen gelden. Het gaat om vergelijkbare voorzieningen zoals die (via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water) zijn opgenomen in de Wet op de waterhuishouding. In het stelsel van de Waterwet wordt de voorbereidingsprocedure voor het nationaal waterplan en het beheerplan voor de rijkswateren geregeld op het niveau van algemene maatregel van bestuur, met inbegrip van de consultatieverplichtingen op nationaal en internationaal niveau. Voor de regionale waterplannen en de beheerplannen van de waterschappen geschiedt dit bij provinciale verordening, maar bevatten de artikelen 4.6 en 4.8 van het wetsvoorstel wel randvoorwaarden betreffende die consultatie. Daarnaast zijn de interbestuurlijke samenwerkingsvoorzieningen van hoofdstuk 3 van het wetsvoorstel relevant voor de samenwerking binnen stroomgebiedsdistricten.

Bij de internationale samenwerking binnen de vier internationale stroomgebiedsdistricten spelen diverse rivierencommissies een rol. Zo zijn er de Internationale Commissies voor de Bescherming van respectievelijk de Maas (ICBM), de Schelde (ICBS), en de Rijn (ICBR), en de Subcommissie voor de Eems-Dollard van de Permanente Duits-Nederlandse Grenswaterencommissie. Deze commissies functioneren in het kader van verdragen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op beheer van grensoverschrijdende wateren. Bij de uitvoering van deze verdragen waarbij Nederland partij is zijn de verplichtingen van de KRW in belang-

rijke mate richtinggevend. Stroomgebieddistrictsbrede onderwerpen worden in het kader van de commissies gecoördineerd, de overige grensoverschrijdende onderwerpen worden bi- of trilateraal met de buurlanden afgestemd.

Voor de implementatie van de KRW in het internationale stroomgebied-district van de Rijn is een apart overleg ingesteld, het Rijnwater-directeurenoverleg. Hierin zijn ook staten uit dat district vertegenwoordigd die geen zitting hebben in de ICBR. Voor de districtsbrede thema's vindt coördinatie plaats onder auspiciën van de Rijnwaterdirecteuren. Voor het werkgebied «Deltarijn», dat het gehele Nederlandse deel van het Rijnstroomgebieddistrict en een stuk Duits grondgebied omvat, vindt met de betrokken Duitse deelstaten bilaterale afstemming plaats.

Voorafgaand aan het overleg van de internationale coördinerende fora vindt overleg plaats tussen de diverse betrokken Nederlandse instanties, waaronder vertegenwoordigers uit de kring van waterschappen en de provincies.

Tevens vragen de leden van SP-fractie waarom er is gekozen om op regionaal niveau beleid en uitvoering te scheiden terwijl dit op nationaal niveau klaarblijkelijk niet nodig wordt gevonden.

Ook op rijksniveau is er sprake van scheiding tussen beleid en uitvoering. Het waterbeleid wordt binnen het Ministerie van VenW behartigd door het Directoraat-Generaal Water, de uitvoering daarentegen door Rijkswaterstaat, als feitelijk beheerder (onder verantwoordelijkheid van de minister c.q. staatssecretaris) van de rijkswateren.

De leden van de SP-fractie willen graag weten welk deel van de kosten van bakbeheer ten behoeve van de scheepvaartfunctie feitelijk worden gemaakt, en welk deel daarvan betrekking heeft op de recreatievaart. Ook vragen zij hoeveel procent van de bakken nog uitsluitend door de recreatievaart wordt gebruikt.

De kosten van het bakbeheer die specifiek ten behoeve van de scheepvaart worden gemaakt betreffen met name de aanleg en instandhouding van overdiepte (extra diepe bodem van het oppervlaktewaterlichaam) als vaargeul, van afmeer- en oevervoorzieningen, van sluizen en van voorzieningen voor (het openen van) bruggen ten behoeve van de scheepvaart. Bij regionale wateren in beheer bij waterschappen gaat het dan meestal om vaarwegen waarop geen of nauwelijks beroepsvaart plaats heeft en worden deze meerkosten dus in hoofdzaak ten behoeve van de recreatievaart gemaakt. Overigens is het lang niet in alle gevallen zo dat ten aanzien van die regionale wateren ten behoeve van de recreatievaart meerkosten ten opzichte van de kosten van het overig waterbeheer worden gemaakt. Dit omdat ofwel geen extra voorzieningen ten behoeve van de recreatievaart nodig zijn en de vaarwegfunctie als het ware meelift met het overig waterbeheer, ofwel ter plaatse niet (of niet noemenswaardig) sprake is van recreatievaart. Voor regionale wateren met een vaarwegfunctie die wordt verzorgd door provincies, alsmede voor wateren in beheer bij het rijk geldt dat veelal sprake is van een vaarwegfunctie ten behoeve van de beroepsvaart. In die situatie maakt de recreatievaart, waar die is toegestaan, in het algemeen gebruik van de bestaande voorzieningen voor de beroepsvaart. Soms ook worden ten laste van de algemene middelen, met name ten behoeve van de veiligheid voor de recreatievaart, specifieke voorzieningen getroffen, bijvoorbeeld voor het afmeren in afwachting van het openen van bruggen of sluizen.

Niet valt aan te geven welk percentage van de oppervlaktewateren of, meer in het bijzonder, de vaarwegen uitsluitend voor de recreatievaart

wordt gebruikt. Er zijn onvoldoende betrouwbare gegevens voorhanden om hierover meer exacte uitspraken te kunnen doen dan in het voorgaande zijn opgenomen.

Ook vragen de leden van de SP-fractie of zij «taak van de algemene democratie» moeten lezen als: financiering via omslagheffingen door de waterschappen? Zo ja: waarom zou de recreatievaart worden aangemerkt als activiteit van algemeen belang, waarvoor het beginsel «de veroorzaker betaalt» niet toegepast hoeft te worden?, aldus deze leden.

Met «de algemene democratie» wordt in de memorie van toelichting juist niet bedoeld op financiering via de waterschapsomslag. Het gaat om gevallen waarin het vaarwegbeheer – buiten rijkswateren – in financieel opzicht niet kan worden meegenomen binnen het algemene waterbeheer van een waterschap, juist omdat sprake is van aanzienlijke kosten die van bovenregionale aard zijn. Het specifieke vaarwegbeheer komt namelijk niet slechts ten goede aan ingezetenen van een bepaald waterschap, maar voor een groot deel aan elders gevestigde personen of bedrijven die van de vaarweg gebruikmaken. Financiering moet dan komen uit de algemene middelen van de provincie (zie art. 98 Waterschapswet). Van financiering door een gemeente is sprake wanneer het vaarwegbeheer vanwege de daarbij betrokken gemeentelijke belangen bij een gemeente berust. Bij beheer van vaarwegen door het rijk is sowieso sprake van financiering uit de algemene middelen, omdat een goede hoofdinfrastructuur als algemeen belang wordt gezien.

De recreatievaart maakt vaak gebruik van vaarwegen die primair voor de transportfunctie in stand worden gehouden. Vanuit die optiek ligt het niet voor de hand om de recreatievaart te zien als veroorzaker van de kosten voor specifiek vaarwegbeheer.

Waterakkoorden en bestuurlijke waterafspraken

Gezamenlijk voorstel van de koepelorganisaties

Mede naar aanleiding van de hoorzitting over de Waterwet hebben IPO, VNG en UvW gewerkt aan een gezamenlijke oplossing voor een aantal knelpunten en onderlinge meningsverschillen. De leden van de CDA-fractie hebben gevraagd hoe de regering staat tegenover deze voorstellen en in hoeverre zij bereid is deze op te nemen in de Waterwet. Het betreft de volgende punten/voorstellen:

Indirecte lozingen: de waterbeheerder behoudt de bevoegdheid tot het geven van een zwaarwegend advies aan provincie/gemeente (waarvan alleen goed gemotiveerd kan worden afgeweken met een bijbehorende rechtsgang) en heeft handhavende bevoegdheden;

- Overstortvergunning: algemene regels en nadere eisen (kwetsbare wateren) komen in de plaats van de huidige vergunningverlening;
- Bestuurlijke waterafspraken: gebaseerd op bestaande planvormen (waterplan, rioleringsplan, afvalwaterakkoord) zijn gemeente en waterschap verplicht (vormvrije) bestuurlijke afspraken te maken over de aanpak van waterproblemen in het gebied; bij het uitblijven hiervan of bij tegenstellingen is de provincie aan zet;
- Heffing op lozingen vanuit overstorten; dit nieuwe instrument biedt geen meerwaarde en kan vervallen;
- Aansluitvergunning; in het licht van het bovenstaande biedt dit instrument geen meerwaarde meer en kan vervallen.

Vanuit de ministeries van VROM en VenW is positief gereageerd op het initiatief dat de koepelorganisaties hebben getoond met het opstellen van een gezamenlijk voorstel. In dit voorstel worden suggesties gedaan voor het aanpassen van de wetsvoorstellen Wabo en Waterwet. Aangezien de nadruk op de Waterwet ligt, zal de regering hierop in het kader van deze

nota reageren. Ook in de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wabo is dit onderwerp reeds kort behandeld.

De verschillende onderdelen van het gezamenlijke voorstel komen grotendeels overeen met de keuzes die gemaakt worden in beide wetsvoorstellen.

Het onderdeel bestuurlijke waterafspraken sluit uitstekend aan bij de beleidsmatige behoefte aan samenwerking tussen waterschappen en gemeenten. Hierna zal worden uiteengezet op welke wijze gevolg is gegeven aan dit onderdeel.

In het overnemen van het voorstel van de koepels met betrekking tot het onderdeel indirecte lozingen ziet de regering echter onvoldoende aanleiding, gelet op de onder het kopje «Relatie met de Wet milieubeheer (directe en indirecte lozingen)» geschetste borging van de betrokkenheid van de waterbeheerder bij de vergunningverlening en handhaving van indirecte lozingen, zoals deze is vastgelegd in de Wabo. Dit mede in samenhang met de hierboven genoemde bestuurlijke waterafspraken. Binnen de constructie van bindend advies van de waterbeheerder, in combinatie met de mogelijkheid van bestuurlijke waterafspraken, zouden zelfstandige handhavende bevoegdheden nauwelijks toegevoegde waarde hebben. De waterbeheerders kunnen toezicht uitoefenen en hebben de mogelijkheid om, in urgente gevallen, de gemeente of de provincie een verzoek tot handhaving te doen. Dit verzoek moet (ingevolge het wetsvoorstel Wabo) worden opgevolgd indien de door de waterbeheerder te beschermen belangen in het geding zijn. De regering gaat ervan uit dat de bevoegde gezagsinstanties onverwijld gevolg geven aan dit verzoek. Dergelijke constructies zullen in de toekomst vaker voorkomen om administratieve en bestuurlijke lasten te verminderen. Onderling vertrouwen en evenwichtige samenwerking tussen bestuursorganen is hierbij essentieel. Bovendien biedt de nieuwe bepaling over bestuurlijke waterafspraken de mogelijkheid om duidelijke afspraken te maken over de invulling van deze samenwerking.

De regering staat positief tegenover het gezamenlijke voorstel om lozingen via overstorten te reguleren op basis van algemene regels in plaats van vergunningen.

Binnen het huidige wetsvoorstel is het mogelijk lozingen via overstorten op regionaal oppervlaktewater niet aan een heffing te onderwerpen. Ook voor het afschaffen van de aansluitvergunning is geen aanpassing van de Waterwet nodig. Het is aan de waterschappen om op basis van hun eigen autonome verordenende bevoegdheden al dan niet gebruik te maken van dit instrument. Voor nadere toelichting op deze drie onderdelen van het gezamenlijke voorstel wordt verwezen naar hetgeen hierover wordt opgemerkt in het onderdeel «Handelingen in watersystemen»/riooloverstorten van deze nota.

– *Bestuurlijke waterafspraken.*

Naast de vragen van de leden van de CDA-fractie om een reactie op dit onderdeel van het voorstel hebben de leden van de SP-fractie gevraagd om een reactie op de kritiek van de VNG op de mogelijke verplichte betrokkenheid van gemeenten bij door waterbeheerders op te stellen waterakkoorden. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen of het ten opzichte van wat reeds geregeld is ten aanzien van de gemeentelijke watertaken, nodig is om gemeenten te kunnen verplichten om ook aan de waterakkoorden deel te nemen?

In het wetsvoorstel is de verplichte betrokkenheid van gemeenten bij door waterbeheerders op te stellen waterakkoorden niet opgenomen. Het

waterakkoord betreft vooral afspraken tussen waterbeheerders onderling; andere overheden kunnen op uitnodiging toetreden tot een waterakkoord, maar kunnen daartoe niet worden verplicht.

Zowel waterbeheerders als gemeenten (en provincies) hebben taken op het gebied van waterbeheer, stedelijke wateroverlast en beheer en inrichting van de openbare ruimte. Gezien de samenhang tussen deze vraagstukken acht de regering het van groot belang dat waterschappen en gemeenten elkaar hierin weten te vinden. In de nota van wijziging die tegelijk met de onderhavige nota naar aanleiding van het verslag aan de Kamer is gezonden, is daarom een verplichting opgenomen voor gemeenten en waterschappen om, voor zover nodig met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer, zorg te dragen voor afstemming van hun bestuurlijke taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer. Zoals hierboven uiteengezet, wordt hiermee gevolg gegeven aan een onderdeel van het gezamenlijke voorstel van de koepelorganisaties. Om het onderscheid te benadrukken tussen de bestuurlijke waterafspraken enerzijds en de waterakkoorden tussen waterbeheerders anderzijds zijn eerstgenoemde afspraken via een zelfstandig artikel 3.5a opgenomen in het wetsvoorstel. De afspraken zijn vormvrij en kunnen desgewenst worden gecombineerd met waterakkoorden (tussen waterbeheerders).

Wat de leden van de PvdA-fractie betreft, dragen *waterakkoorden* in belangrijke mate bij aan integraal waterbeheer. De mogelijkheid van inhoudelijke verbreding van de akkoorden kan op instemming rekenen. De leden van de PvdA-fractie wensen hierbij de rol voor gemeenten bij gemeentelijke taken uitdrukkelijk benoemd en verplicht gesteld. Zij vragen of een verplicht waterakkoord tussen gemeenten en waterschap kan bijdragen aan gedegen toezicht op indirecte lozingen?

De inhoudelijke verbreding van de waterakkoorden die reeds was vormgegeven in het wetsvoorstel, is nog extra versterkt door een bredere formulering van de reikwijdte van de waterakkoorden in artikel 3.5 van de nota van wijziging. Deze bredere formulering is vergelijkbaar met de reeds genoemde bepaling over de bestuurlijke waterafspraken, waarmee gemeenten en waterschappen worden verplicht om, voor zover nodig met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer, zorg te dragen voor de afstemming van hun respectievelijke taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer.

De regering is ervan overtuigd dat goed functionerende bestuurlijke waterafspraken tussen gemeenten en waterschappen kunnen bijdragen aan een gedegen toezicht op indirecte lozingen. Sluitstuk hiervan is de rol van de provincie, die aan zet is indien benodigde afspraken uitblijven of onoplosbare tegenstellingen ontstaan.

Bij de bestuurlijke waterafspraken gaat het om het bevorderen van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen voor zover dat nodig is. Deze afspraken kunnen een breed scala aan onderwerpen omvatten. Afspraken die reeds zijn geregeld (en in de praktijk werken) ten aanzien van de gemeentelijke watertaken, behoeven geen verdere regeling.

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat de vrijwilligheid waarmee het waterakkoord omgeven is wringt met de enorme opgaven die ons te wachten staan in het kader van water.

Indien noodzakelijk kunnen wat betreft de waterakkoorden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur of, ten aanzien van waterakkoorden die uitsluitend betrekking hebben op regionale wateren, bij provinciale verordening, nadere regels met betrekking tot waterakkoorden worden gesteld.

Voor wat betreft de bestuurlijke waterafspraken is bij het uitblijven van de benodigde afspraken of bij tegenstellingen de provincie aan zet. Zo kan de provincie initiatief nemen voor (nieuwe) afspraken tussen gemeenten en waterschappen die nodig zijn voor het oplossen van waterproblemen. In de nota van wijziging is hiervoor geen speciale voorziening opgenomen. De provincies beschikken reeds over voldoende instrumenten (en desnoods doorzettingsmacht) om te zorgen dat bijvoorbeeld waterbeheerplannen en het gemeentelijk rioleringsplan inhoudelijk op elkaar worden afgestemd. Deze instrumenten zijn opgenomen in artikel 3.9 van het wetsvoorstel, waar het de waterschappen betreft, en voorts in de Wet milieubeheer en in voorkomend geval de Wet ruimtelijke ordening waar het de gemeenten betreft. Inzet van deze instrumenten is aan de orde indien waterschappen en gemeenten er naar het oordeel van de provincie niet in slagen om de met het oog op een samenhangend en doelmatig waterbeheer benodigde afspraken tot stand te brengen. Daarnaast blijft het uiteraard mogelijk om de provincie te vragen te bemiddelen bij de totstandkoming van de benodigde afspraken.

Coördinatie en interbestuurlijk toezicht

De leden van de SP-fractie horen graag waarom wettelijke verankering van het landelijk bestuurlijk overleg water niet nodig is.

Gelet op de consultatieverplichtingen die van kracht zullen zijn voor de voorbereiding van de wettelijk geregelde plannen is een afzonderlijke wettelijke vastlegging van het LBOW niet nodig. Met name de voorbereiding in LBOW-kader van de zesjaarlijkse stroomgebiedbeheerplannen, die onderdeel uitmaken van het nationale waterplan, is een veelomvattend proces, omdat het gaat om waterkwaliteit in chemisch én ecologisch opzicht. Het functioneren van het LBOW is mede (voldoende) ingekaderd door het nationale bestuursakkoord water, waardoor het nationale waterplan integraal aan de orde komt, met inbegrip van aspecten van waterkwaliteit en veiligheid.

Wettelijke regeling van het LBOW zou bovendien verstarrend kunnen werken. Dergelijk overleg heeft in Nederland («polderland») een breed draagvlak. Vóór het LBOW functioneerde vele jaren lang de Commissie Integraal waterbeheer, die destijds al een overlegfunctie vervulde tussen vertegenwoordigers van rijk, provincies, waterschappen en gemeenten.

De leden van de SP-fractie vragen wat het voor de implementatie van de wet geformuleerde uitgangspunt «beperken van de interbestuurlijke informatielasten tot het noodzakelijke minimum» betekent voor de informatievoorziening met betrekking tot de efficiency bij de waterbeheerders? Zij zijn van mening dat – onder beperking van de administratieve lasten – een vorm van benchmarking gewenst is.

Het toezicht op de efficiency bij decentrale beheerders (waterschappen) is een taak van het provinciaal bestuur, waarbij uiteraard interprovinciale afstemming aan de orde kan zijn als men een vorm van «benchmarking» voor ogen heeft. De vraag in hoeverre op provinciaal niveau een dergelijke toetsing van efficiency wenselijk is, en dus informatieverstrekking daarover, komt echter aan de orde bij de uitvoering van de Waterschapswet en niet bij de Waterwet, die gericht is op het inhoudelijke beheer. Overigens voeren de waterschappen al benchmarks uit op de uitoefening van hun taken: zo is er de bedrijfsvergelijking zuiveringsbeheer, en is in 2006 een eerste landelijke bedrijfsvergelijking waterbeheer gemaakt. Daarnaast stellen de waterschappen jaarlijks een begrotingsvergelijking op.

Projectprocedure en projectplannen

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie, de SGP-fractie en de SP-fractie hebben in het verslag enkele vragen gesteld met betrekking tot de projectprocedure en de projectplannen in Hoofdstuk 5 van het wetsvoorstel en de verhouding tot instrumenten uit de ruimtelijke ordening alsmede de positie van gemeenten. Vanwege de inhoudelijke samenhang tussen deze vragen worden deze hierna gezamenlijk beantwoord.

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen of via de projectprocedure voor waterstaatswerken het maken van ruimte kan worden afgedwongen? Of is het ruimtelijk spoor (WRO) hierin leidend?

De leden van de CDA-fractie, VVD-fractie en SGP-fractie vragen zich af hoe de projectprocedure uit de Waterwet zich verhoudt tot de (instrumenten van) Wet op de Ruimtelijke Ordening en welke positie heeft de gemeente bij deze projectprocedure? Het wetsvoorstel continueert de thans in de Wet op de waterkering geregelde snelle procedure. Waarom is er op dit punt geen aansluiting gezocht bij de gangbare procedure in de nieuwe WRO?

De leden van de CDA-fractie, de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen voorts voor welke waterstaatswerken het denkbaar is dat de projectprocedure wordt gebruikt.

Er zullen de komende jaren allerlei maatregelen nodig zijn om ruimte te geven aan water. In beginsel staat daarbij het instrumentarium voor de ruimtelijke ordening voorop. Zo zal de reservering van ruimte voor grootschalige berging van water bijvoorbeeld via het gemeentelijk bestemmingsplan gerealiseerd kunnen worden. Ook bij andere maatregelen is het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium het eerst aangewezen middel om ruimte voor water te reserveren.

Daarnaast wordt de goed werkende projectprocedure uit de Wet op de waterkering gecontinueerd. Daardoor blijven waterkeringbeheerders beschikken over een goede procedure voor de uitvoering van noodzakelijke versterkingsprojecten voor primaire waterkeringen, waarin nauw wordt samengewerkt gemeenten en provincies. De gemeente heeft daarbij een rol in de sfeer van planologische medewerking en als bevoegd gezag van uitvoeringsbesluiten. Vanwege het grote belang van waterveiligheid dat met dijkversterkingen wordt gediend, kan net als met de huidige Wet op de waterkering de ruimte die nodig is voor versterkingswerken van primaire waterkeringen in laatste instantie worden verkregen door een vrijstelling van het bestemmingsplan en onteigening van gronden. Deze ruimte beperkt zich tot het plangebied van het betrokken project. Inpassing in de omgeving wordt daarbij gewaarborgd door het vereiste van provinciale goedkeuring van dergelijke projectplannen. De coördinatie van uitvoeringsbesluiten ligt ook in handen van de provincie. Dit past bij de rol van de provincie als toezichthouder op de primaire waterkeringen.

Naast waterberging en werken aan primaire waterkeringen zullen in de toekomst ook andere maatregelen nodig kunnen zijn om ruimte te creëren voor water, bijvoorbeeld ten aanzien van het bergen van water door verruiming van watergangen, het wijzigen van secundaire waterkeringen of het verwezenlijken van andere mogelijkheden om wateroverlast en droogte te voorkomen. Welke maatregelen dat precies zijn is niet goed vooraf te voorspellen en zal per regio sterk kunnen verschillen. Het wetsvoorstel geeft daarom aan de provincies de mogelijkheid om bij verordening te bepalen voor welke waterstaatswerken, behalve de wettelijk voorgeschreven primaire waterkeringen, de projectprocedure uit het wetsvoorstel kan worden toegepast door waterschappen.

Volgens de leden van de SP-fractie is het projectplan vormvrij. Zij vragen of het voor belanghebbenden geen meerwaarde heeft indien er wél vorm-

vereisten worden opgenomen, waardoor de transparantie/vergelijkbaarheid van plannen toeneemt?

Er is bewust voor gekozen projectplannen vormvrij te houden. Het vereiste van het projectplan bewerkstelligt dat er aan de aanleg en wijziging van waterstaatswerken een beslissing vooraf gaat. Voor waterschappen was een vergelijkbare eis reeds opgenomen in artikel 148 van de Waterschapswet. Met het onderhavige wetsvoorstel gaat deze eis ook gelden voor het Rijk. Het kan daarbij gaan om zeer verschillende activiteiten, variërend van de aanleg of versterking van waterkeringen, de aanleg van een vistrip tot het omleggen van een vaargeul. Daarbij zal telkens een afweging gemaakt dienen te worden welke voorbereidingsprocedures toegepast zullen worden, in overeenstemming met de Algemene wet bestuursrecht.

De vragen van de leden van de SP-fractie en de VVD-fractie met betrekking tot (o.m. de ruimtelijke aspecten van) de nationale en regionale waterplannen werden reeds beantwoord onder het kopje «KRW en doorwerking in plannen».

De leden van de SP-fractie horen graag of systematisch wordt onderzocht in welke mate gemeenten en waterschappen de inmiddels vier jaar geleden «Handreiking afvalwaterakkoord» benutten voor intensivering van de samenwerking? Vindt u de voortgang op dit terrein acceptabel?»

In het onlangs afgesloten Bestuursakkoord Waterketen zal systematisch de voortgang van de daarin gemaakte afspraken met betrekking tot samenwerking worden gemonitord. Wat betreft de Handreiking afvalwaterakkoord heeft in 2005 een evaluatie plaatsgevonden in opdracht van de UvW en de VNG, waarin de praktijk van het opstellen van afvalwaterakkoorden is geëvalueerd. Uit de evaluatie is gebleken dat een afvalwaterakkoord een geschikt en met succes toegepast instrument is bij de samenwerking tussen gemeente en waterschap bij de optimalisatie van riolering en zuivering.

Wat betreft de voortgang op het gebied van intensivering van samenwerking in tussen gemeenten en waterschappen is de regering tevreden. Door UvW, VNG en Vewin wordt op verschillende fronten gewerkt aan samenwerking in de waterketen. Zo zijn er ruim 300 samenwerkingsinitiatieven. (<http://www.samenwerkenaanwater.nl>). Daarnaast wordt in de in september 2006 verschenen uitgave van de UvW en de VNG «Permanente samenwerking in het afvalwatersysteem» de overtuiging door beide koepels uitgesproken dat er vanuit samenwerking steeds weer nieuwe winstkansen benoemd en verzilverd zullen worden. Waar samenwerking vaak op incidentele basis begint, is de verwachting dat er uiteindelijk steeds meer structurele vormen van samenwerking georganiseerd zullen worden. Naast het genoemde bestuursakkoord biedt de bepaling die in de nota van wijziging is opgenomen met betrekking tot bestuurlijke waterafspraken een handvat om de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen te intensiveren op het gebied van de afstemming van hun taken en bevoegdheden in het waterbeheer.

Hierin kunnen ook afspraken op het gebied van de waterketen een plaats krijgen.

Aanleg en beheer van rijkswaterstaatswerken

De leden van de PvdA-fractie staan achter de gedoogplicht, maar merken op dat de EHS bij de waterbergingsopgave niet het onderspit mag delven.

De regering kan deze leden gerust stellen over hun zorg met betrekking tot de EHS: er wordt bij de waterberging juist gestreefd naar het versterken van de EHS.

Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de bestaande situatie en nieuwe ontwikkelingen. Voor de bestaande situatie geldt dat de natuurwaarden zijn ontstaan onder invloed van periodieke inundaties. De natuurwaarden zijn daar dikwijls van afhankelijk (hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan stroomdalgraslanden in de uiterwaarden). Voor nieuw te ontwikkelen bergingsgebieden geldt dat sprake zal zijn van een projectplan of een ruimtelijke ordeningsbesluit waarop het afwegingskader van de Nota Ruimte van toepassing is. In veel situaties zal een multifunctioneel gebruik mogelijk zijn, of zal bijvoorbeeld sprake zijn van een minder intensief agrarisch gebruik. Nieuw te ontwikkelen bergingsgebieden bieden op deze manier juist kansen om de EHS te versterken.

Nadeelcompensatie

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de gedoogplicht voor waterberging een vergaand instrument is dat grote gevolgen kan hebben voor burgers. Voorgesteld wordt om bestaande nadeelcompensatieregelingen in te zetten. Toch lijkt men in het kader van onder meer Ruimte voor de Rivier nog op zoek te zijn naar een goede schaderegeling. Zij vragen of er naar wordt gestreefd één goede regeling in het leven te roepen die straks door alle bestuurslagen gebruikt gaat worden?

De thans bestaande situatie is dat de meeste waterschappen, voor zover in hun gebied aan de orde, naast een algemene schadevergoedingsregeling een specifieke nadeelcompensatieregeling hebben vastgesteld, regelende de vergoeding van schade ontstaan door waterberging op gronden van derderechthebbenden. Deze laatstbedoelde regelingen zijn veelal gebaseerd op het door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water vastgestelde model: «Nadeelcompensatieregeling ingebruikname regionale waterbergingsgebieden». In de gevallen waarin het Rijk waterbeheerder is, geldt de «Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat 1999». Het betreft hier deels materieel wettelijke regelingen, deels beleidsregels voor de vergoeding van schade tengevolge van rechtmatig overheidsoptreden.

Daarnaast kent de vigerende waterstaatswetgeving thans een aantal formeel wettelijke regelingen voor de vergoeding van schade die het gevolg is van rechtmatig optreden van de overheid. In dit verband kan worden verwezen naar onder meer 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. Deze bepalingen verschillen onderling, met name waar het betreft de aard van de publiekrechtelijke handeling waarop de regeling betrekking heeft, de reikwijdte van de regeling waar het betreft te vergoeden schade- en of kostensoorten en de kring van personen die een beroep kunnen doen op de regeling.

Met de integratie van de waterstaatswetgeving waarin deze regelingen zijn vervat in het voorliggende wetsvoorstel zijn de bestaande formeel wettelijke schadevergoedingsregelingen ook geïntegreerd tot één regeling voor schadevergoeding. Waar het betreft vergoeding van schade als gevolg van de uitoefening van taken of bevoegdheden in het kader van het waterbeheer zal de voorziening inzake schadevergoeding in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel in de plaats komen van alle thans geldende schadevergoedingsregelingen. Deze voorziening bevat een algemene regeling in artikel 7.11 die – zie hierna – een nadere uitwerking heeft gekregen in het bij nota van wijziging ingevoegde nieuwe artikel 7.11a, ten behoeve van de vergoeding schade ten gevolge van wateroverlast en overstrooming.

Gehandhaafd is de specifieke regeling voor de vergoeding van schade veroorzaakt door de onttrekking van grondwater of infiltratie krachtens een watervergunning geënt op de regeling in huidige Grondwaterwet. Overwogen is om deze specifieke regeling te laten vervallen, ten gunste van de algemene schadevergoedingsregeling. Daarvan is evenwel afgezien, omdat de huidige regeling uit de Grondwaterwet, waarbij de veroorzaker van de schade in plaats van het betrokken bestuursorgaan de schade vergoedt, naar tevredenheid werkt.

Met de voorgestelde regeling is beoogd een formeelwettelijke schadevergoedingsregeling te bieden, die gelding heeft ten aanzien van de rechtmatige uitoefening van taken en bevoegdheden in het kader van het waterbeheer door alle betrokken overheden.

Een onderwerp waarover sinds de indiening van het wetsvoorstel een nadere gedachtevorming heeft plaatsgevonden, betreft de vergoeding van eventuele schade ten gevolge van meer in het algemeen de afvoer of berging van water. In dat kader is ook de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving verzocht om advies uit te brengen over de vraag hoe bereikt kan worden dat op zorgvuldige wijze wordt omgegaan met de financiële belangen van eigenaren en gebruikers van gronden, gelegen in oppervlaktewaterlichamen of bergingsgebieden. De adviesaanvraag was toegespitst op de thans in voorbereiding zijnde uitvoering van de PKB Ruimte voor de Rivier, waarbij onder meer een aantal thans nog door waterkeringen beschermd gebieds buitendijks worden gebracht (uitdijking) om zodoende de afvoer- en bergingscapaciteit van de grote rivieren te vergroten.

Het vorenstaande is aanleiding geweest om bij nota van wijziging het principe van schadevergoeding bij wateroverlast of overstromingen ten gevolge van overheidsoptreden in het kader van het waterbeheer meer in het algemeen en steviger in het wetsvoorstel te verankeren, in een specifiek op dergelijke schade betrekking hebbende bepaling. Het daartoe strekkende nieuwe artikel 7.11a vormt geen zelfstandige grondslag voor de vergoeding van schade veroorzaakt door wateroverlast of overstroming, maar is op dat punt een nadere uitwerking van artikel 7.11, eerste lid. In artikel 7.11a is uitdrukkelijk geregeld dat ook schade ten gevolge van wateroverlast of overstromingen in aanmerking komt voor vergoeding krachtens artikel 7.11.

De leden van de SP-fractie stelden nog de vraag of er ook sprake kan zijn van nadeelcompensatie over investeringen die gedaan zijn nádat een gebied is aangewezen als bergingsgebied c.q. noodoverloopgebied, dus ná het moment waarop betrokken kunnen weten dat er sprake is van een extra risico.

Zij vragen voorts of er op schadeclaims op grond van de nadeelcompensatieregeling een drempelbedrag van toepassing is?

Nadat bij een te nemen besluit omtrent een verzoek om schadevergoeding op grond van het bepaalde in artikel 7.11 is beoordeeld of de schade het gevolg is van de rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer dient nader te worden beoordeeld of de schade redelijkerwijze niet ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Dit zou met name het geval kunnen zijn indien er sprake is van risicoaanvaarding bij de verzoeker. Van zogeheten «actieve risicoaanvaarding» door de verzoeker is sprake wanneer de risico's op het moment waarop hij 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. De daaruit voortvloeiende schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.

De schadevergoedingsregeling in paragraaf 3 van het wetsvoorstel bevat geen drempelbedrag waaronder schade niet voor vergoeding in aanmerking komt. In het algemeen geldt evenwel dat schades van een (zeer) geringe omvang tot het normaal maatschappelijk risico gerekend kunnen worden en ten laste van benadeelde behoren te blijven. In absolute zin geringe schades komen naar veelal wordt aangenomen niet voor vergoeding in aanmerking. Ook in relatieve zin geringe schades kunnen tot het normale maatschappelijk risico gerekend worden. Wanneer de schade relatief gering is in verhouding tot de schade waarmee benadeelde redelijkerwijs rekening kon houden toen hij besloot om in het geschade belang te investeren, valt deze schade binnen het normaal maatschappelijk risico. Hetzelfde geldt indien de schade wordt gezien in verhouding tot de normale economische bedrijfsrisico's waarmee een ondernemer rekening heeft te houden, of in verhouding tot normaliter als gevolg van een bepaald soort maatregelen te lijden schade.

Planschadevergoeding

De leden van de SP-fractie horen graag of behalve in bergingsgebieden ook in noodoverloopgebieden sprake kan zijn van planschadevergoeding. Ook vroegen zij hoe deze gebieden zijn afgebakend (frequentie van onderlopen/inunderen).

Ook bij de ruimtelijke bestemming van noodoverloopgebieden kan net als bij de bestemming van bergingsgebieden in principe sprake zijn van planschade, die voor vergoeding in aanmerking kan komen.

Zoals is afgesproken in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water, is de aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied primair een kwestie van ruimtelijke ordening. De waterbeheerder 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 de waterbeheerder worden bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn.

Het verdient aanbeveling om ook noodoverloopgebieden ruimtelijk te bestemmen om ongewenste ontwikkelingen in het gebied tegen te kunnen gaan, teneinde het gebied in noodsituaties voor inundatie in te kunnen zetten zonder dat onevenredig grote maatschappelijke schade wordt veroorzaakt. Eventueel door de ruimtelijke inpassing van noodoverloopgebieden veroorzaakte planschade komt in aanmerking voor de toekenning van een tegemoetkoming in de planschade door toepassing van het bepaalde in Afdeling 6.1 Wet ruimtelijke ordening.

Voor de goede orde wordt hier nog opgemerkt dat noodoverloopgebieden geen onderdeel zijn van het watersysteem. Deze gebieden komen slechts voor inundatie in aanmerking, indien de reguliere afvoer- of 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.

Wat betreft de afbakening van bergingsgebieden en noodoverloopgebieden (frequentie van onderlopen/inunderen) kan het volgende worden opgemerkt.

Zoals hiervoor gesteld vervullen bergingsgebieden een andere functie dan noodoverloopgebieden. Bergingsgebieden zijn integraal onderdeel van het bij de waterbeheerder in beheer zijnde watersysteem. Ze hebben als functie om voldoende waterberging in het systeem te creëren. Dit om daarmee te kunnen voldoen aan de bij krachtens hoofdstuk 2 van de wet gestelde normen.

Noodoverloopgebieden zijn daarentegen geen onderdeel van het watersysteem. Deze gebieden komen voor inundatie in aanmerking indien ten tijde van hoge afvoeren binnen het watersysteem niet langer voldoende ruimte beschikbaar is om het te veel aan water af te voeren of te bergen. Er is dan sprake van een noodsituatie, waarin maatschappelijke schade zo veel mogelijk kan worden voorkomen door die gebieden te laten inunderen waar de minste schade optreedt. Noodoverloopgebieden vervullen daarmee een functie ten behoeve van de bescherming van de openbare orde en veiligheid. Het is dan ook de algemene bestuurskolom op regionaal niveau (gemeente/provincie) die besluit tot inzet van regionale noodoverloopgebieden. Voor het watersysteem in beheer bij het rijk zijn geen noodoverloopgebieden aangewezen.

De leden van de SP-fractie willen weten of in de leggers straks uitsluitend de normatieve toestand wordt beschreven, of ook de feitelijke toestand, op basis van de laatste toetsing aan de werknormen? Gesteld wordt dat het mogelijk blijft om de legger op basis van de Waterwet te combineren met de onderhoudslegger op basis van art. 78 van de Waterschapswet. Waarom worden deze twee leggers niet via het wetsvoorstel geïntegreerd, aldus deze leden.

In de legger van een waterkering wordt omschreven waaraan die waterkering moet voldoen, dus slechts de normatieve toestand. Dat wil zeggen dat de richting, vorm afmeting en constructie wordt aangegeven. Voor primaire waterkeringen dient de beheerder naast de legger tevens een technisch beheersregister bij te houden, waarin de voor behoud van het waterkerend vermogen kenmerkende gegevens van de constructie en de feitelijke toestand nader worden omschreven. Het hiervoor noodzakelijke onderzoek levert, voor zover het gaat om primaire waterkeringen, gegevens op die ook van belang zijn voor de vijfjaarlijkse verslaglegging over de algemene waterstaatkundige toestand van die waterkeringen, i.c. de vijfjaarlijkse toetsing op veiligheid conform de huidige Wet op de waterkering.

De materie van de onderhoudslegger behoort naar zijn aard thuis in de Waterschapswet, omdat het in wezen gaat om de relatie van het waterschap met zijn ingezetenen/ingelanden. Meer in het bijzonder gaat het om verplichtingen om bij te dragen (in dit geval: in natura) aan het waterschap van diegenen die beschikken over private rechten op onroerende zaken die grenzen aan watergangen. Deze rechthebbenden profiteren ook direct van een goede waterafvoer als gevolg van het onderhoud. Een openbare registratie van de onderhoudsverplichtingen maakt onderdeel uit van het waterschapsbestel.

De leden van de SP-fractie waarom niet is overwogen om voor te schrijven dat de nationale en provinciale waterplannen een calamiteitenoefeningplan dienen te bevatten?

Artikel 5.22 van het wetsvoorstel voorziet naast een verplichting van de beheerder tot het houden van oefeningen ook in de vaststelling van een

calamiteitenplan door de beheerder. Over de inhoud van dat plan worden bij algemene maatregel van bestuur regels gesteld. Het is de bedoeling dat langs die weg zal worden voorgeschreven dat het calamiteitenplan een overzicht bevat waaruit blijkt op welke wijze de beheerder de kwaliteit van de calamiteitenorganisatie waarborgt. Langs deze weg komt in het plan ook het houden van oefeningen aan de orde, aangezien een oefenbeleid tot die kwaliteitsborging behoort. Regeling daarnaast van oefeningen in de nationale of regionale (provinciale) waterplannen is niet nodig.

Handelingen in watersystemen

De leden van de SP-fractie vragen of kan worden aangegeven hoe de vergunningplicht voor (gesloten) installaties voor warmte- en koudeopslag, die zal worden ingekaderd in lagere regelgeving, globaal zal worden ingevuld.

Met het wetsvoorstel Waterwet wordt het tot nu toe krachtens de Grondwaterwet geldende vergunningstelsel voor de open systemen voor warmte- en koudeopslag (WKO) toepassingen onverkort voortgezet. Hierbij is het verboden om zonder vergunning van gedeputeerde staten water te onttrekken aan een grondwaterlichaam of water te infiltreren. In open systemen wordt door middel van grondwateronttrekkingen energieoverdracht in de inrichting bewerkstelligd waarna het onttrokken water weer in de bodem wordt geïnfilteerd. De in de bodem en het grondwater opgeslagen energie kan door middel van onttrekking op een later tijdstip weer worden benut.

In gesloten systemen wordt geen grondwater onttrokken maar circuleert een vloeibaar medium voor energieoverdracht in een gesloten installatie tussen de inrichting en de bodem waarbij via het rond de ondergrondse installatie aanwezige grondwater energieoverdracht met de bodem plaatsvindt. In dit geval is er geen sprake van grondwateronttrekking of infiltratie en is derhalve de Grondwaterwet c.q. de Waterwet niet van toepassing.

In het kader van de Waterwet is het te reguleren object de grondwaterkwantiteit, net als bij de Grondwaterwet. Energieoverdracht bij warmte- en koudeopslag beïnvloedt de temperatuur van het grondwater en de bodem en is daarmee een kwaliteitsaspect. Ook het aanbrengen van WKO systemen in de bodem en het gebruik ervan kan gevolgen hebben voor de kwaliteit van de bodem en het grondwater. De Wet bodembescherming en de Wet milieubeheer zijn de geëigende kaders om deze kwaliteitsaspecten te reguleren. Dat geldt zowel bij open als gesloten systemen voor WKO toepassingen.

In het onderhavige wetsvoorstel zorgen provinciale staten door middel van het regionaal waterplan voor het beleidstellende kader en kunnen tevens zorg dragen voor de integratie van het waterbeleid met de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieu. De toekenning van functies aan grondwater vindt in het regionaal waterplan plaats. WKO toepassingen in open systemen is één van de functies van grondwater die daarbij een rol kunnen spelen (zie art. 4.4, Waterwet).

Ook vragen de leden van de SP-fractie of rekening is gehouden met het toenemend aantal projecten en de groeiende omvang hiervan, waardoor projecten vaker dan tot op heden concurrerend zijn voor elkaar en voor andere gebruikers, zoals de drinkwaterwinning?

In de afgelopen 25 jaar is de techniek voor WKO toepassingen verder ontwikkeld en financieel rendabel geworden. Waren er in 1990 nog slechts 5 open systemen operationeel, in 2006 waren dat er ca. 600 en bij een

stabiele groei kunnen dat er 1800 in 2020 zijn. Van de gesloten systemen is dit niet bekend aangezien er tot nu toe geen vergunnings- of meldingsplicht geldt. Ook wordt steeds meer duidelijk dat zulke projecten kunnen concurreren met elkaar of met andere vormen van bodem- en grondwatergebruik.

In verband met de toename van het aantal systemen is thans een ambtelijke werkgroep van de Ministeries van EZ, VROM en V&W bezig in kaart te brengen hoe regulering van alle WKO systemen het best kan worden ingericht en hoe het verdelingsvraagstuk het best kan worden opgelost. Eind 2007 streeft de werkgroep een rapport af te ronden. Overigens is door VROM onlangs een beleidsverkenning verricht met betrekking tot duurzaam gebruik van de ondergrond waarin alle gebruiksvormen, niet alleen die van WKO toepassingen, de revue passeren. VROM heeft het voornemen om tot een rijksbrede visie voor dit onderwerp te komen.

Hoe wordt het prioritair gebruik bepaald: op basis van wie het eerst komt, die het eerst maalt, óf op basis van maximale maatschappelijke opbrengst? Zo vragen de leden van de SP.

De ontwikkelingen in de afgelopen jaren met betrekking tot WKO toepassingen leren dat in de praktijk «wie het eerst komt, het eerst pompt». In het licht van de verwachte ontwikkelingen, mede als gevolg van een toenemende vraag naar energiebesparing, zal het verdelingsvraagstuk steeds sterker op de voorgrond treden. Daarom ziet de regering het belang van het ontwikkelen van beleid op dit gebied. Daarom heeft dit aspect ook de volle aandacht van de bovengenoemde ambtelijke werkgroep. Binnen de werkgroep wordt aandacht besteed aan de rol van de provincie (bevoegd gezag in het kader van de huidige Grondwaterwet). Gelet op de regionale bevoegdheden op het terrein van planvorming en water- en milieuvorderingen is het van belang dat de provincie betrokken is bij discussies over de regulering van WKO, bijvoorbeeld bij het ontwikkelen van een eventueel toetsingskader voor WKO.

Het wetsontwerp maakt het mogelijk om bepaalde handelingen in watersystemen vrij te stellen van de vergunningsplicht, al dan niet in combinatie met een meldingsplicht. Volgens de leden van de SP-fractie houdt dit het risico in dat de veroorzaker strategisch gedrag gaat vertonen door handelingen zodanig te «knippen» dat de afzonderlijke handelingen onder de vergunningdrempel blijven. Zij vragen of dit een reëel risico is en zo nee, waarom niet? Zo ja, hoe kan deze ontwijking van de wet voorkomen worden?

Het knippen van handelingen vormt geen reëel risico. Het is niet goed voorstelbaar dat activiteiten in watersystemen, zoals bijvoorbeeld bouwen, zich makkelijk lenen voor het knippen in onderdelen om aan een vergunningplicht te ontsnappen zonder dat het afbreuk doet aan de activiteit die initiatiefnemers zullen willen realiseren. Bovendien zullen handelingen in watersystemen met substantiële gevolgen onderworpen blijven aan algemene regels, waarmee het veilig en doelmatig gebruik van het watersysteem gewaarborgd blijft. Daarnaast kan, bijvoorbeeld door het gebruik van meldingsplichten, de beheerder op de hoogte kan blijven van activiteiten in het beheersgebied. De beheerder wordt dan ook in staat gesteld om het accumulatieve effect van «geknipte» handelingen in beeld te houden. In de tijd zal een gefaseerde uitbreiding met «geknipte» handelingen op deze manier ook toch vergunningplichtig worden.

Voor een reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie met betrekking tot grondwateronttrekkingen en infiltraties zij verwezen naar de hetgeen daarover wordt opgemerkt in het onderdeel «Artikelgewijze toelichting» van deze nota.

Riooloverstorten

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie hebben een aantal vragen gesteld ten aanzien van de regulering van riooloverstorten. Dit onderwerp wordt ook genoemd in het gezamenlijke voorstel van de koepels IPO, VNG en UvW, waarop de leden van de CDA-fractie de regering om een reactie hebben gevraagd. Deze vragen en opmerkingen worden hierna in samenhang beantwoord.

De leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie vragen zich af in welke mate riooloverstorten werkelijk zo'n groot probleem voor de waterkwaliteit en het behalen van de KRW-doelstellingen zijn. Zou de regering dit kunnen kwantificeren?

Als resultaat van het huidige beleid voor het terugdringen van verontreiniging door riooloverstorten is gebleken dat deze emissies in zijn algemeenheid niet (meer) tot aanzienlijke en langdurige waterverontreiniging leiden. Overigens hebben nog niet alle gemeenten de basisinspanning gerealiseerd en moet lokaal dus soms nog een inhaalslag worden gemaakt.

Afhankelijk van de te beschouwen parameter dragen rioolwateroverstorten voor minder dan een half tot ruim één procent bij aan de belasting van het oppervlaktewater. De emissies via het effluent van rwzi's naar oppervlaktewater zijn aanzienlijk groter, terwijl andere bronnen (bijv. industrie, landbouw, verkeer en vervoer) verantwoordelijk zijn voor een nog grotere belasting van het oppervlaktewater.

Het is dan ook niet te verwachten dat KRW-doelstellingen louter en alleen door de invloed van overstortingen gedurende lange tijd niet zouden kunnen worden gerealiseerd. Lokaal en incidenteel kunnen zich bij bestaande riooloverstorten echter nog wel waterkwaliteitsproblemen voordoen; daar waar nodig zullen passende maatregelen moeten worden genomen. Bij zwemwater vormen bacteriën een belangrijke indicator. Een overstort nabij een zwemwater vormt een belangrijke factor voor het al dan niet halen van de vereiste zwemwaterkwaliteit. In de Decembernota 2006 is de lijn uitgezet dat in de afvalwaterketen aanvullende maatregelen aan de orde zijn, indien onderdelen van deze keten een belangrijke oorzaak zijn voor het niet bereiken van de KRW-doelen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de mening gedeeld wordt dat het beleid voor de aanpak van overstortlozingen inclusief de betrokkenheid van het waterschap daarbij, reeds voldoende geregeld is via de wettelijke vereisten die aan gemeentelijke rioleringsplannen worden gesteld.

Het gemeentelijk rioleringsplan is inderdaad een belangrijk instrument om invulling te geven aan de aan de zorgplicht van de gemeente voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater (artikel 10.33 Wm). De waterbeheerder (in zijn hoedanigheid als beheerder van de zuiveringstechnische werken dan wel als beheerder van het oppervlaktewater) wordt betrokken bij de totstandkoming van het plan. Daarnaast kan ook via bestuurlijke waterafspraken de afstemming tussen het riolerings- en waterkwaliteitsbeleid worden geregeld. Indien nodig kan de waterbeheerder gedeputeerde staten verzoeken de gemeenteraad een aanwijzing te geven over de inhoud van het gemeentelijke rioleringsplan. Deze bevoegdheid van de provincie om aanwijzingen te geven aan de gemeenteraad is geregeld in artikel 4.24 Wm.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom ervoor wordt gekozen overstortlozingen, aanvullend op hetgeen hierover reeds wettelijk is geregeld is ten aanzien van GRP's in de artikelen 4.22 t/m 4.24 van de Wet milieubeheer, ook te regelen via vergunningen en heffingen. Ook merken deze leden op, dat het kabinet deregulering hoog in het vaandel heeft staan. In

dit licht vragen deze leden hoe de vergunningen voor 15 000 riooloverstorten zich verhouden tot het streven van het kabinet naar deregulering, vermindering vergunningen en vermindering bestuurslasten en administratieve lasten.

Daarnaast valt het de leden van de VVD-fractie en de SGP-fractie op dat steeds meer bedrijfsmatige lozingen niet meer via vergunningen, maar via algemene regels worden gereguleerd. Zij vragen wat de visie is van het Kabinet ten aanzien van het reguleren van overstortlozingen via algemene regels (AMvB)?

Vanuit het streven tot deregulering, vermindering van het aantal vergunningstelsels en reductie van administratieve en bestuurslasten, staat de regering positief tegenover de door leden van de VVD- en de SGP-fractie geopperde mogelijkheid om overstortlozingen via algemene regels te reguleren. De verwachting is dat met gebruikmaking van algemene regels een zelfde niveau van milieubescherming kan worden gerealiseerd. Zoals hiervoor al werd aangegeven hebben waterbeheerders via het gemeentelijke rioleringsplan betrokkenheid bij keuzes die in het kader van de waterketen worden gemaakt. Bovendien wordt van vergunningen voor overstortingen geen grote regulerende werking verwacht, omdat ze feitelijk slechts functioneren als sluitstuk van het beoordelingsproces voor de toelaatbaarheid van de vuiluitworp naar oppervlaktewater. Reeds genomen maatregelen in het kader van het gemeentelijk rioleringsplan (bijvoorbeeld het type rioolstelsel en de locatie van de overstorten) kunnen immers slechts in zeer beperkte mate worden teruggedraaid.

Relevant hierbij is dat in het kader van de totstandkoming van het Besluit algemene regels lozingen buiten inrichtingen reeds wordt bezien of en op welke wijze deze lozingen onder algemene regels kunnen worden gebracht. Hierbij wordt ook nagegaan of en in hoeverre het gebruik van maatwerkvoorschriften zinvol dan wel noodzakelijk is. Uiteraard zijn en worden de waterbeheerders nauw betrokken bij het opstellen van deze regels.

De leden van de SGP-fractie vragen hoe deze instrumenten (vergunningen en heffing voor overstorten) zich verhouden tot de zogenaamde aansluitverordening en aansluitvergunning die gebaseerd worden op artikel 78 van de Waterschapswet en waarmee waterschappen ook eisen stellen aan gemeenten.

In het gezamenlijke voorstel van de koepels wordt gesteld dat de aansluitvergunning geen meerwaarde heeft en dus kan vervallen.

Op grond van artikel 78 van de Waterschapswet hebben waterschappen de autonome bevoegdheid om een aansluitverordening op te stellen en aansluitvergunningen te eisen van de gemeenten. De Waterwet vormt geen beletsel voor het systeem van aansluitvergunningen, zoals dat is gebaseerd op artikel 78 van de Waterschapswet. Het is derhalve aan de waterschappen om al dan niet gebruik te maken van dit instrument.

Financiële bepalingen

Heffingen

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de overstortvergunning en de bijbehorende heffing een punt van debat tussen de bestuurslagen is. Deze zou wellicht tot juist meer dan minder rompslomp kunnen leiden. Zij vragen om een reactie op het idee om gemeenten te verplichten overeenkomsten te sluiten met waterschappen, waarmee het toezichtinstrumentarium kan worden aangepast?

Indien afstemming van toezicht taken nodig is vanuit het oogpunt van doelmatig en samenhangend waterbeheer, kan hiertoe gebruik gemaakt

worden van het nieuwe artikel 3.5a over bestuurlijke waterafspraken. Kortheidshalve wordt dan ook verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in het onderdeel Waterakkoorden en bestuurlijke waterafspraken onder het kopje «Bestuurlijke waterafspraken».

«Op grond van het wetsvoorstel is de waterbeheerder bevoegd een verontreinigingsheffing in te stellen». De leden van de SP-fractie horen graag wat de grondslag is voor deze heffing: welke kosten mogen er wel en niet mee doorbelast worden?

De verontreinigingsheffing wordt geheven op lozingen die rechtstreeks op oppervlaktewater plaatsvinden. Het is geen bestemmingsheffing met als doel de bekostiging van een bepaalde taak, maar de heffing is ingesteld om uitdrukking te geven aan het principe «de vervuiler betaalt». De opbrengst komt ten goede aan de bekostiging van het watersysteembeheer, dat overigens voor het overgrote deel bekostigd wordt uit de watersysteemheffing voor wat betreft de wateren in beheer bij de waterschappen en uit de algemene middelen voor wat betreft de rijkswateren. Er wordt binnen het watersysteembeheer geen onderscheid gemaakt tussen maatregelen die bekostigd worden uit de verontreinigingsheffing en maatregelen die bekostigd worden uit de watersysteemheffing (of de algemene middelen voor rijkswateren). Dit onderscheid is irrelevant geworden door het samenvoegen van de in het verleden onderscheiden waterbeheerstaken tot de integrale taak «watersysteembeheer» in de Wet modernisering waterschapsbestel. Voor een uitgebreider toelichting wordt verwezen naar paragraaf 13 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel (Kamerstukken II, 2005–06, 30 601, nr. 3).

Wordt het op grond van de wet mogelijk om een heffing op te leggen aan gemeenten, ten behoeve van emissies van riooloverstorten?, zo vragen de leden van de SP-fractie.

Zoals reeds vermeld in het onderdeel Algemeen/Relatie met de Wet gemeentelijke watertaken hebben de leden van de SP-fractie een reactie gevraagd op de kritiek van de VNG op de heffing op riooloverstorten (artikel 7.2, lid 2, onder a) die de gemeente aan de waterbeheerder zou moeten gaan betalen. In het gezamenlijke voorstel van de koepels wordt gesteld dat de heffing op lozingen vanuit overstorten een nieuw instrument is dat geen meerwaarde heeft en dus kan vervallen.

De verontreinigingsheffing is gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». In beginsel kan zij dan ook worden geheven ter zake van emissies vanuit riooloverstorten. Zoals reeds vermeld werd in de reactie op het voorstel van de koepelorganisaties, is geen aanpassing van het wetsvoorstel nodig om de heffingen op lozingen uit overstorten te laten vervallen. Het is aan de waterschappen om op basis van hun autonome bevoegdheden lozingen uit overstorten op regionale oppervlaktewateren al dan niet aan een heffing te onderwerpen.

«De provincie is vrij om, zoals ook thans het geval is, het tarief van de heffing bij verordening vast te stellen». Wat is de grondslag voor deze heffing: welke kosten mogen er wel en niet mee doorbelast worden? In artikel 7.4, eerste lid is een uitputtende opsomming gegeven van de kostencategorieën die uit de heffingsopbrengst kunnen worden gefinancierd. De bepaling vormt een wettelijke garantie dat de heffingsopbrengst uitsluitend mag worden aangewend ten behoeve van de daarin omschreven bestemmingen.

De leden van de SP-fractie vragen of de grondwaterheffing bijvoorbeeld gebruikt kan worden om waterberging te financieren, zoals de VEWIN

vreest? De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat dit het geval is en vragen of de regering kan bevestigen dat deze heffing een gewone belastingmaatregel is en of de regering dit wenselijk acht, aangezien volgens hen grote hoeveelheden grondwater worden onttrokken ten behoeve van peilbeheer.

Aangezien het verwezenlijken en in stand houden van de nodige bergings- en afvoercapaciteit in watersystemen een taak is van waterschappen, zal het provinciaal bestuur in het kader van de Waterwet niet verantwoordelijk zijn voor de financiering daarvan of voor vergoeding van eventuele schade als gevolg van daadwerkelijke berging van water. Ook onttrekking van grondwater ten behoeve van peilbeheer is geen provinciale taak, nog daargelaten of dergelijke onttrekkingen meer dan incidenteel voorkomen. De provinciale grondwaterheffing kan dus niet voor dekking van de kosten van deze taken worden benut, omdat deze op grond van artikel 7.4 slechts kan dienen ter bestrijding van kosten die ten laste van de provincie komen.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat (bij vernattingsprojecten) maximaal moet worden ingezet op het voorkomen van schade en verwijzen naar de Ladder van Weersink. Zij vragen of de regering bereid is om in de toelichting op de financiële bepalingen expliciet op te nemen, dat van waterbeheerders wordt verwacht dat zij de Ladder van Weersink doorlopen, alvorens als sluitpost de natschaderegeling in beeld komt? Het is niet nodig een expliciete verwijzing naar de Ladder van Weersink op te nemen in de toelichting. In lijn met de gangbare praktijk is de besluitvorming in het kader van het waterbeheer gehouden aan de algemene regels van een behoorlijk bestuur. Net als ieder overheidsorgaan, is ook de waterbeheerder gehouden aan het vereiste van een zorgvuldige besluitvorming, zoals neergelegd in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Voorafgaand aan het nemen van een besluit of het treffen van feitelijke waterhuishoudkundige handelingen moet een waterbeheerder, net als ieder ander overheidsorgaan, alle betrokken belangen in kaart brengen en zorgvuldig tegen elkaar afwegen. De Awb verplicht het bestuursorgaan zich een goed beeld te vormen van de bij het besluit betrokken belangen (het zgn. «zorgvuldigheidsbeginsel»). Het onvoldoende rekening houden met de belangen van een derde kan voor een rechter tot het oordeel leiden dat er een onjuiste belangenafweging heeft plaatsgevonden. Het bevoegde bestuursorgaan zal dus, met inachtneming van de beginselen van zorgvuldige en evenredige besluitvorming, moeten beoordelen of het besluit zelf geen onevenredige nadelige gevolgen heeft, en of die eventueel technisch (mitigatie) en/of (aanvullend) financieel te vergoeden zijn. Onevenredig nadeel kan worden voorkomen door het besluit niet te nemen, het besluit te wijzigen, dan wel door het vergoeden van de schade. Hierbij hoort eventuele schade zoveel mogelijk via technische/mitigerende maatregelen te worden voorkomen. Pas als laatste komt (eventueel aanvullend) financiële vergoeding in beeld.

Voor een reactie op de vragen van de leden van de SP-fractie inzake nadeelcompensatie wordt hier verwezen naar de antwoorden onder het kopje «Aanleg en beheer van rijkswaterstaatswerken»

De leden van deze fractie vroegen of kan worden aangegeven in welk opzicht de Waterwet de positie van paalrot-gedupeerden wijzigt. De positie van zogenoemde paalrot-gedupeerden wordt door de Waterwet zelf niet wezenlijk gewijzigd. De nieuwe grondwaterzorgplicht, zoals opgenomen in de Wet gemeentelijke watertaken richt zich op het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van waterhuishoudkundige maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. De grondwaterzorgplicht ziet niet op het treffen van bouw-

kundige herstelmaatregelen op het particuliere terrein. Eigenaren dienen, net zoals dat altijd al het geval was, zelf te zorgen voor een goede staat van de bij hen in eigendom zijnde percelen en gebouwen. Gevolg hiervan is dan ook dat bouwkundige kosten die gemoeid zijn met het waterdicht maken van kelders (bij hoge grondwaterstanden) of het herstel van houten funderingspalen van woningen (bij lage grondwaterstanden) niet door de gemeente uit de verbrede rioolheffing kunnen worden bekostigd.

Indien het echter mogelijk is met waterhuishoudkundige maatregelen in het openbare gebied (dreigende) paalrot verder tegen te gaan, dan valt dat onder de zorgplicht van de gemeente, zoals die per 1 januari 2008 op grond van artikel 9b van de Wet op de waterhuishouding gaat gelden (althans voor zo ver de maatregelen niet tot de zorg van de provincie of het waterschap behoren). Gemeenten moeten dan afwegen of deze maatregelen doelmatig zijn: zij zijn niet gehouden tot het treffen van ondoelmattige maatregelen.

Handhaving

«Waar mogelijk zal de vergunningplicht worden vervangen door algemene regels».

De leden van de SP-fractie vermoeden dat de handhaving zal lijden onder een inperking van de vergunningplicht en vragen hoe de regering denkt te verzekeren dat een adequate handhaving verzekerd blijft voor de handelingen in watersystemen die straks niet langer vergunningplichtig zijn? Handhaving van algemene regels hoeft in beginsel niet complexer te zijn dan de handhaving van vergunningen. Voor de handhaving hebben algemene regels bovendien het voordeel boven vergunningvoorschriften dat het gaat om eenduidige vastgestelde regels. Aan het laten vervallen van de vergunningplicht voor handelingen in watersystemen ligt bovendien een afweging ten grondslag omtrent het waterstaatkundig belang van de betreffende activiteiten.

Door gebruik te maken van algemene regels en meldingsplichten wordt het mogelijk om nauwkeuriger onderscheid te maken tussen activiteiten die vanwege substantiële gevolgen voor het watersysteem vergunningplichtig dienen te blijven en activiteiten waarbij kan worden volstaan met algemene regels, al dan niet gepaard met een meldplicht. In de gevallen waarin geen vergunningsplicht en geen meldingsplicht geldt gaat het veelal om activiteiten met geringe effecten op het watersysteem. Daarbij is nacontrole minder van belang. De handhaving hoeft hier dan ook niet onder te lijden. De vereenvoudigde regulering van activiteiten waarbij de mate van regulering is afgestemd op het waterstaatkundig belang van de activiteiten, zal leiden tot een efficiënte en effectieve handhaving en daarmee tot een betere naleving.

De leden van de SP-fractie horen graag wat de reden is dat alleen de Minister van V&W de bevoegdheid krijgt om bestuursdwang toe te passen.

De bevoegdheid tot toepassen van bestuursdwang is voor decentrale overheden reeds geregeld in de organieke wetgeving. In dit verband is daarbij vooral artikel 61 van de Waterschapswet van belang, die deze bevoegdheid toekent aan het waterschapsbestuur. Voor de bestuursorganen van het Rijk bestaat niet een dergelijke algemene bevoegdheid. Om deze reden is het nodig om ten behoeve van de handhaving van bepalingen van de Waterwet door de Minister van Verkeer en Waterstaat apart te voorzien in de bevoegdheid tot toepassing van bestuursdwang. Het wetsvoorstel voorziet daarin.

Artikelgewijze toelichting

Artikel 3.6 en 4 Gemeentelijke riooloverstorten

In hoeverre voorziet de Waterwet in het reguleren van gemeentelijke riooloverstorten? De leden van de CDA-fractie kunnen zich voorstellen dat er conform het gezamenlijk voorstel van IPO, VNG en UvW algemene regels en nadere eisen worden gesteld. Zij vragen hoe de regering staat tegenover het voorstel om aan de gedeputeerde staten een bevoegdheid toe te kennen om aanwijzingen te geven omtrent gemeentelijke overstorten. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen naar de verhouding met de aanwijzingsbevoegdheden van de provincie in deze.

Aangenomen wordt dat, anders dan het kopje van het verslag suggereert, hier door de leden wordt bedoeld op de artikelen 6.3 en 6.4, waarbij (in art. 6.4) de mogelijkheid tot het stellen van algemene regels wordt geboden.

Het vergunninginstrument van de Waterwet is in beginsel ook van toepassing op het brengen van stoffen vanuit de gemeentelijke riolering op oppervlaktewater. In plaats van regulering via het vergunninginstrument wordt thans bezien of en in hoeverre regulering van deze categorie lozingen op basis van algemene regels mogelijk is. Zie hetgeen hierover wordt opgemerkt onder het kopje «Handelingen in watersystemen/Riooloverstorten» in deze nota. De bevoegdheid van de provincie om aanwijzingen te geven aan de waterschappen is reeds geregeld op grond van artikel 3.9 van het wetsvoorstel Waterwet. Ten opzichte van de gemeenten is deze bevoegdheid geregeld in de Wm en in voorkomende gevallen in de Wro.

Artikel 4.1 Inhoud nationaal waterplan en 4.4. Inhoud regionale waterplan

De vragen van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot de inhoud van nationale en regionale waterplannen werd reeds beantwoord onder het kopje «KRW en doorwerking in plannen».

Artikel 5.16 De verplichting om specie en maaisel te ontvangen

De leden van de CDA-fractie willen weten of grondeigenaren ook mogelijkheden of het recht hebben om baggerspecie of maaisel te weigeren, die door de beheerder van een direct nabijgelegen oppervlaktewaterlichaam in het kader regulier onderhoud wordt gestort op hun grond. Het kan hier immers ook gaan om zwaar vervuilde specie waar de grondeigenaar verder geen verantwoordelijkheid voor draagt, maar op deze wijze wel met de schadelijke gevolgen wordt geconfronteerd als deze gestort wordt op zijn land.

De ontvangstplicht van onderhoudsspecie of maaisel (plantenresten), bedoeld in artikel 5.16, tweede lid, van het wetsvoorstel kent enige beperkingen. Fysieke belemmeringen als bebouwing of smalle bermen kunnen er aan in de weg staan dat de specie of maaisel op aan wateren gelegen gronden kan worden ontvangen. Tevens geldt dat bij het onderhoud vrijkomende bagger en plantenresten worden beschouwd als afvalstoffen in de zin van de Wet milieubeheer. Artikel 10.2 van die wet verbiedt in principe het storten van die stoffen buiten een inrichting. Het op de kant zetten van bij onderhoud aan oppervlaktewaterlichamen vrijkomende baggerspecie en plantenresten is onder bepaalde condities vrijgesteld van dit stortverbod. Ingevolge het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen geldt dit alleen voor schone of licht verontreinigde onderhoudsbaggerspecie. Voor andere verontreinigde onderhoudsbaggerspecie biedt

het aanstaande Besluit bodemkwaliteit tot bepaalde grenzen toepassingsmogelijkheden, zij het dat dan de ontvangstplicht niet geldt. De overige specie moet door de waterbeheerder worden afgevoerd en volgens de daarvoor geldende voorschriften worden gestort of verwerkt. In verband met het voorgaande is de ontvangstplicht in de nota van wijziging nader geclausuleerd.

Artikel 5.19 Gedogen van tijdelijke berging van water

De leden van de SGP-fractie merken op dat met het inunderen van landbouwgrond een grote inbreuk wordt gemaakt op het eigendomsrecht van de agrariër. Zij vragen of de regering bereid is artikel 5.19 uit te breiden met een formeel te doorlopen proces, dat vooraf gaat aan de oplegging van een gedoogverplichting?

Ook de leden van de CDA-fractie vinden dat in het belang van de bescherming van de rechten van de individuele grondeigenaar er eerst een formeel proces doorlopen moet worden en vragen of de regering bereid is om artikel 5.19 uit te breiden.

Voordat een duldplicht voor wateroverlast ten gevolge van de tijdelijke berging van oppervlaktewater geëffectueerd kan worden stelt de waterbeheerder, voor zover sprake is van inrichting van een bergingsgebied een projectplan (artikel 5.2) vast. Het is voor de waterbeheerder zaak om daarbij zo veel mogelijk aan te geven welke beschermende inrichtingsmaatregelen worden getroffen om onevenredige wateroverlast te voorkomen. De waterbeheerder zorgt er voor dat hij ten behoeve van eventuele 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. Uitgangspunt is dat de benodigde grond langs minnelijke weg wordt verworven door aankoop of vestiging van een zakelijk recht. Als dit uiteindelijk niet lukt, dient verwerving plaats te hebben door onteigening van de grond. Inrichtingsschade wordt door de waterbeheerder volledig vergoed. Vervolgens neemt de beheerder het bergingsgebied in de legger (artikel 5.1) op als waterstaatswerk, behorend tot de bij hem in beheer zijnde watersystemen.

Voor deze te doorlopen stappen in het proces voorafgaand aan de daadwerkelijke berging geldt dat ze met de gebruikelijke rechtswaarborgen voor rechthebbenden en belanghebbenden zijn omgeven.

Van het opleggen van een gedoogverplichting ten aanzien van de tijdelijke berging van water – in de zin dat sprake is van een voorafgaand besluit waarbij de plicht wordt opgelegd wateroverlast ten gevolge van de tijdelijke berging van oppervlaktewater te dulden – is geen sprake. De duldplicht op grond van artikel 5.19 geldt uit zijn aard zonder voorafgaande procedure, omdat dikwijls geen direct voorafgaand besluit wordt genomen of zelfs maar een handeling door de beheerder wordt verricht, gericht op het doen overstromen van een gebied. De overstroming vindt doorgaans zijn oorzaak in hogere waterstanden ten gevolge van een hogere waterafvoer als gevolg van overvloedige neerslag.

Artikel 6.2, derde lid, onttrekken van grondwater

De leden van de SP-fractie vragen zich af of het wenselijk is om de vergunningverlening voor wateronttrekkingen en -infiltraties op te splitsen over de provincies en de waterschappen. Dat lijkt toch een vorm van versnippering en onnodige bureaucratie. Bovendien wordt de grens gelegd op basis van volume (500 000 m³/jaar), terwijl het logischer lijkt om een eventuele scheiding te leggen bij winningen onder het eerste watervoerende pakket.

Ook is gevraagd vragen wat de overwegingen zijn geweest om bij een grens van meer dan 500 000 m³ per jaar de vergunningsbevoegdheid te leggen bij de provinciale overheid en daaronder bij de waterschappen? Waarom is er niet voor gekozen om de vergunningsbevoegdheid in zijn geheel bij de provinciale overheid te leggen?

Een belangrijk uitgangspunt van integraal waterbeheer is dat de waterhuishoudkundige samenhang tussen oppervlaktewater en grondwater zich ook in beheersmatige zin vertaalt, door in beginsel één en dezelfde beheerder – de integraal watersysteembeheerder – te belasten met de uit deze beheertaak voortvloeiende (operationele) taken, waarbij aan de provincie het toezicht is toebedeeld.

Voor bepaalde grondwateronttrekkingen en infiltraties is in het kader van de Waterwet van dit uitgangspunt afgeweken: in die gevallen is niet de waterbeheerder, in casu het waterschap, het bevoegd gezag, maar blijven gedeputeerde staten vooralsnog bevoegd tot vergunningverlening. Het gaat hier om grote industriële onttrekkingen (meer dan 500 000 m³ per jaar), onttrekkingen ten behoeve van de (openbare) drinkwatervoorziening en koude- en warmteopslag. Bepalende argumenten om voor de genoemde categorieën vooralsnog een uitzondering te maken zijn dat de kennisopbouw en beleidskaders nog in ontwikkeling zijn, waardoor nog geen sprake is van operationeel beheer, en dat de invloed van het diepe grondwater op de rest van het watersysteem relatief gering is, waardoor het concept van integraal waterbeheer niet in het gedrang komt. Bovendien vragen de hier bedoelde categorieën een bredere belangenafweging, die wel van een algemene, maar niet van een functionele democratie kan en mag worden verwacht.

Gekozen is voor het criterium van grote industriële onttrekkingen (meer dan 500 000 m³ per jaar) omdat dit in lijn is met de tussen het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen gemaakte afspraken¹. Benaadrukt wordt dat het uitsluitend gaat om grote industriële onttrekkingen uit het diepe grondwater. Er is niet gekozen voor een scheiding op basis van het eerste watervoerende pakket, omdat dit criterium in de praktijk niet of moeilijk uitvoerbaar is. Consequentie van deze beleidskeuze is dat de bevoegdheden vooralsnog over twee bestuursorganen zijn verdeeld. De volledige overdracht van de bevoegdheid tot vergunningverlening naar de waterschappen wordt echter nadrukkelijk opengehouden. Dit zal bezien worden in het licht van de ontwikkeling van het kaderstellend beleid door de provincies.

Artikel 6.7 Aanvullende belangenkaders

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of het feit dat artikel 6.7, tweede lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid biedt om beperkende voorschriften te verbinden aan de lozingsvergunning, niet als een premie op een inefficiënte bedrijfsvoering bij waterschappen gezien kan worden, en of het niet beter is een op werkelijke kosten gebaseerde zuiveringsheffing te introduceren. En kan de doorberekening van kosten voor afvoer van regenwater bijvoorbeeld via een systeemheffing of ziet de regering wellicht andere mogelijkheden?

In het algemeen wordt het afvalwater dat behandeld wordt in een zuiveringsinstallatie van een waterschap, aangevoerd via de gemeentelijke riolering. Lozingen op de gemeentelijke riolering vallen niet onder de Waterwet, maar onder de Wet milieubeheer. Artikel 6.7, tweede lid, heeft betrekking op het in de praktijk niet veel voorkomende geval dat bedrijven rechtstreeks lozen op een rioolwaterzuiveringsinrichting (rwzi) in beheer bij een waterschap. In een dergelijke situatie moet de beheerder van de rwzi, het waterschap, de bevoegdheid hebben om bij vergunningvoorschriften te stellen aan de lozing om de doelmatige werking van de zuive-

¹ IPO en UvW, Afstemming van taken in het regionale waterbeheer, 2005.

ringsinstallatie te beschermen. Daarmee wordt het volgende bedoeld. In een zuiveringsinstallatie wordt het aangevoerde afvalwater gezuiverd met een biologisch proces. De bacteriën die het water zuiveren zijn echter gevoelig voor giftige of schadelijke stoffen. Indien dergelijke stoffen aangevoerd worden, kan de werking van de zuiveringsinstallatie ernstig verstoord raken. Zij werkt dan niet meer doelmatig; het aangevoerde afvalwater wordt niet goed meer gezuiverd. De beheerder van de installatie moet dan ook een instrument hebben om lozing van dergelijke giftige of schadelijke stoffen op de zuiveringsinstallatie te voorkomen. Daartoe strekt artikel 6.7, tweede lid.

Voor lozingen die plaatsvinden op de gemeentelijke riolering (de normale situatie) geldt dat de voorschriften op grond van de Wet milieubeheer ertoe strekken te voorkomen dat zij schadelijk zijn voor het biologische proces in de zuiveringsinstallatie.

De in de recent aangenomen Wet modernisering waterschapsbestel opgenomen zuiveringsheffing strekt ter dekking van de kosten van het zuiveringsbeheer. Daaronder vallen ook de kosten van de behandeling van regenwater, voor zover dat via de gemeentelijke riolering met het huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater naar de zuiveringsinstallatie wordt gevoerd. Het is daarmee één afvalwaterstroom geworden, waarvan de kosten voor de behandeling praktisch gezien niet meer uit te splitsen zijn. Zie voor een uitgebreidere toelichting paragraaf 11 van de memorie van toelichting van het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel (Kamerstukken II, 2005–06, 30 601, nr. 3.)

De leden van de VVD-fractie merken ook op dat uit de praktijk blijkt dat PPS-constructies kunnen bijdragen aan het verlagen van de kosten en het verhogen van de bedrijfsefficiëntie en vragen hierop een reactie.

In de praktijk van het waterbeheer is de PPS-constructie tot nu toe nog maar één keer toegepast (bij de RWZI Harnaschpolder), maar de regering sluit zeker niet uit dat PPS-constructies in meer gevallen een meerwaarde kunnen hebben en breder toepasbaar zijn.

Artikel 7.2, eerste lid

De leden van de CDA-fractie vragen naar de mogelijkheden om (alsnog) middels de Waterwet, bedrijven en organisaties te stimuleren om zoveel mogelijk het afvalwater te zuiveren alvorens het te lozen. Ook mist de CDA-fractie in de Waterwet bepalingen die een beter waterbeheer bevorderen. Zij vragen of de regering bereid is om in hoofdstuk 7 bepalingen op te nemen die een beter waterbeheer door bedrijven bevorderen?

Het zoveel mogelijk zuiveren van het afvalwater alvorens het te lozen is een verplichting die volgt uit zowel de Waterwet (bij directe lozingen) als de Wet milieubeheer (bij indirecte lozingen). Conform Europees recht geldt bij het lozen het vereiste van toepassing van beste beschikbare technieken. Daarbij gaat het overigens niet alleen om zuiveren voorafgaand aan het lozen, maar ook om toepassen van preventieve maatregelen. Deze verplichting wordt vertaald in vergunningvoorschriften of voorschriften in algemene regels, die de vergunningplicht vervangen. Het ligt niet voor de hand om de verplicht voorgeschreven toepassing van beste beschikbare technieken financieel te stimuleren, nog los van de Europeesrechtelijke beperkingen van een dergelijke stimulering. Waar het gaat om het door de lozers treffen van maatregelen die verder gaan dan toepassing van beste beschikbare technieken bevat het wetsvoorstel wel prikkels. Zo is het uitgangspunt van de verontreinigingsheffing en de zuiveringsheffing: «wie meer vervuult, betaalt ook meer». Door verdergaand te zuiveren (dan beste beschikbare technieken) kan bespaard worden op de kosten van de heffingen.

Het wetsvoorstel biedt tevens een mogelijkheid voor positieve financiële prikkels (subsidie). Dit instrument kan echter slechts beperkt worden ingezet, vanwege de genoemde Europeesrechtelijke beperkingen. Vooralsnog zijn er geen concrete plannen om een subsidieregeling in het leven te roepen voor de regulering van lozingen.

Advies Raad van State

Met de Raad van State heeft ook de CDA-fractie de vraag of ten aanzien van de zorg voor stedelijk grond- en hemelwater het nu duidelijk is waar de zorg van de gemeente ophoudt en die van het waterschap begint. Ook bij kleinere grondwateronttrekkingen in stedelijk gebied. Zij vragen of de regering kan garanderen dat met de nieuwe Wet op de gemeentelijke watertaken en straks met de integratie van deze wet in de Waterwet, volstrekt helder is welke overheid wanneer een zorgplicht heeft ten aanzien van overlast van grond- en hemelwater?

De CDA-fractie vindt een nadere normering van de gemeentelijke watertaken in de Waterwet gewenst, om daarmee meer duidelijkheid te scheppen in de stedelijke grondwaterproblematiek en de bijbehorende verantwoordelijkheden van de betrokken overheden.

In de recent aangenomen Wet gemeentelijke watertaken, zijn de taken en bevoegdheden van gemeenten en waterschappen zo helder mogelijk omschreven. De regering gaat ervan uit dat dit voldoende duidelijkheid geeft voor de invulling in de praktijk. Mocht dit toch niet het geval blijken te zijn, dan zal te zijner tijd bezien worden of aanpassing of nadere normering noodzakelijk is.

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