

Vergaderjaar 2003–2004

29 694

Integratie waterwetgeving

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATER- STAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 juli 2004

Hierbij zend ik u de Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving. De notitie geeft het voornemen aan van het kabinet om voor het waterbeheer relevante wetgeving op te nemen in een Integrale waterwet. De notitie is tevens te beschouwen als kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving over integratie van waterwetgeving¹.

Er is een drietal motieven te onderkennen om te komen tot integratie en verbetering van de voor het waterbeheer van belang zijnde wetgeving: het gedachtegoed zoals dat is verwoord in het Hoofdlijnenakkoord van dit kabinet en de kabinetsvisie «Andere Overheid», de Europese ontwikkelingen op het terrein van het waterbeheer en voorts de breed gedragen wens om te komen tot een duidelijker verankering en betere instrumentatie van hedendaags integraal waterbeheer.

Allereerst is van belang dat in het Hoofdlijnenakkoord «Meedoen, meer werk, minder regels» van het kabinet veel nadruk wordt gelegd op het verminderen van de regelzucht en bureaucratie, het vereenvoudigen van procedures, het beperken van wettelijke verplichte planfiguren en het verminderen van administratieve lasten voor bedrijven en burgers. Dit levert een belangrijke impuls om de reeds langer gevoelde wens om te komen tot verdere modernisering, vereenvoudiging en integratie van voor het waterbeheer van belang zijnde wetgeving vorm te geven.

Ook belangrijke inzichten zoals verwoord in de kabinetsvisie «Andere Overheid» hebben bijgedragen tot de wens te komen tot verdere integratie van waterwetgeving. De verhouding tussen burger en overheid zal nader en scherper worden gemarkeerd, onder andere door het toedelen van zorgplichten. Ook de verhouding van de met de waterstaatszorg belaste overheden onderling wordt nader gezien, waarbij sprake zal zijn van modernisering van verantwoording en toezicht.

¹ Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002.

Ten tweede vloeit het voornemen de waterwetgeving verder te integreren voort uit de ontwikkelingen op Europees niveau. Het belangrijkste hierbij is de Kaderrichtlijn water. Bij de voorgenomen implementatie in Nederland is sprake geweest van zogenaamde strikte implementatie. Dat betekent dat (in eerste instantie) wordt volstaan met het implementeren van dat wat minimaal nodig is om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor die implementatiewet is uitdrukkelijk aangegeven dat die aanpak een toekomstig meeromvattend wetgevingsproject, gericht op integratie van de waterwetgeving, niet uitsluit. Voorts blijkt uit die memorie dat een aanvullende wetgevingsoperatie benodigd zal zijn om volledig vorm te kunnen geven aan het in de kaderrichtlijn voor het jaar 2009 voorgeschreven programma van maatregelen. Dit programma is gericht op verwerkelijking van de doelstellingen van de richtlijn, die een groot deel van het waterbeheer omvatten. Het ligt dan ook voor de hand dat de nadere eisen aan de wetgeving die over enige jaren uit de kaderrichtlijn voortvloeien goed zullen passen bij c.q. impulsen opleveren voor de integratie van de waterwetgeving. Die integratie zal ook het kader kunnen bieden om in de nabije toekomst te verwachten Brusselse initiatieven ter zake van hoogwaterbescherming eenvoudiger te kunnen omzetten in nationale wetgeving.

Ten derde bestaat een sterke behoefte aan een duidelijker verankering en betere instrumentatie van integraal waterbeheer. Zowel nationaal als internationaal staat bij de vormgeving van waterhuishoudkundig beleid het concept van «watersysteembeheer» centraal. In Nederland is dit concept van watersysteembeheer wettelijk gezien in de planvormingstructuur redelijk overzichtelijk vormgegeven. Dit kan echter niet gezegd worden voor de doelstellingen en de velerlei instrumenten, zoals vergunningen, ontheffingen, gedoogplichten, meldingen etc. Al dit soort instrumenten zijn – op niet altijd even overzichtelijke wijze – neergelegd in een groot aantal wetten.

Daarbij komt men in de beheerspraktijk van alledag regelmatig tot de conclusie dat bepaalde instrumenten verouderd zijn, deze soms lastig zijn toe te passen, of dat zelfs sprake is van een gemis aan wettelijke vormgeving van bepaalde instrumenten. Hoewel de praktijk zich meestal wel redt, mogen dergelijke signalen bij het overwegen van op integratie en vereenvoudiging gerichte wetgeving niet genegeerd worden.

In de bijgaande notitie worden de voornemens tot integratie van waterwetgeving uitgewerkt. Daarbij wordt voor het beoogde eindresultaat de werktitel «Integrale waterwet» gehanteerd. In de notitie komen achtereenvolgens aan de orde:

- * de achtergrond en nabije geschiedenis van het wetgevingsvoornemen (Hoofdstuk 1);
- * een nadere uitwerking van de motieven om te komen met het wetgevingsvoornemen (Hoofdstuk 2);
- * een schets van de voorgenomen afbakening van het wetsvoorstel (Hoofdstuk 3);
- * een schets van het wetsvoorstel voor een nieuwe Integrale waterwet (Hoofdstuk 4);
- * een schets van de gewenste wijze van invoering van het nieuwe stelsel, inclusief de daarbij te hanteren planning (Hoofdstuk 5).

Het Kabinet heeft het voornemen om nog deze kabinetsperiode een wetsvoorstel voor de Integrale waterwet bij uw Kamer in te dienen.

Het spreekt in dit verband vanzelf dat ik het op prijs zou stellen met uw Kamer van gedachten te wisselen over de in deze brief opgenomen voornemens.

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

Hoofdstuk 1: Achtergrond en geschiedenis*1.1 Achtergrond*

Het wettelijk instrumentarium dat direct relevant is voor het waterbeheer is neergelegd in een groot aantal wetten en daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen. Met name gaat het daarbij om de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Waterstaatswet 1900, de Wet van 14 juli 1904, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, en de op basis van die wetgeving gebaseerde centrale en decentrale uitvoeringsregelingen.

Er bestaat een vrij algemene consensus dat het geheel van wetgeving omtrent waterkwantiteit, waterkwaliteit, waterkering en beheer van (natte) waterstaatswerken een verbrokkeld karakter vertoont.

Deze constatering is overigens niet van de laatste tijd; al langere tijd worden dergelijke signalen afgegeven.

Met name in de jaren tachtig van de vorige eeuw zijn er, mede vanwege concrete signalen vanuit de literatuur en wetgevingspraktijk, voornemens geuit om over te gaan tot verdere integratie en vereenvoudiging van waterwetgeving.

Reeds in zijn advies van 18 november 1981 over het wetsontwerp voor de Wet op de waterhuishouding heeft de Raad van State opmerkingen gemaakt over de integratie van (bepaalde) waterwetgevingscomplexen:

«Als zozeer de wenselijkheid tot integratie van beleid en uitvoering in de memorie van toelichting wordt onderstreept dan mist de Raad daarin een beschouwing over de vraag of het niet wenselijk is op kortere of langere termijn een integratie van regelingen te bewerkstelligen.»

(Kamerstukken II 1981/82, 17 367, A-D, blz. 9)

Mede naar aanleiding van dit advies heeft het kabinet in de uit 1985 daterende notitie «Omgaan met water» opgemerkt:

«Hiernaast staat ook een integratie van het wettelijke kader voor ogen. Hiertoe is met de integratie van de verschillende plannen uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de ontwerp-Wet op de waterhuishouding reeds een eerste stap gezet. (...) Op een wat langere termijn bestaat het voornemen om deze drie wetten mogelijk tezamen met de Wet verontreiniging zeewater tot één Waterwet samen te voegen. Daarbij is het denkbaar dat ook enkele aspecten uit andere waterstaatswetten in deze Waterwet worden opgenomen.»

(Kamerstukken II 1984/85, 18 793, nr. 3, blz. 55)

Ook de in 1989 verschenen derde Nota waterhuishouding rept over de beoogde uitbouw van de Wet op de waterhuishouding tot een «Integrale Waterbeheerswet»:

«Op het uitvoerende vlak is de wetgeving nog onvoldoende geharmoniseerd en geïntegreerd. Het juridische (en ook het financiële) instrumentarium met betrekking tot de verschillende onderdelen van het waterbeheer is nog grotendeels verspreid over de verschillende wetten. (...) Vooral voor de oudere beheerswetgeving geldt dat het instrumentarium vaak te specifiek en beperkt van opzet is en mede daardoor onvoldoende perspectief biedt voor de gewenste samenhangende benadering van het waterbeheer in al zijn onderdelen.»

Als te realiseren einddoel wordt vervolgens geformuleerd:

«Het instrumentarium op het gebied van het waterbeheer biedt optimale mogelijkheden voor integraal waterbeheer. Onder andere is daartoe de Wet op de waterhuishouding uitgebouwd tot een integrale waterbeheerswet.»

(Kamerstukken II, 1988/89, 21 250, nr. 2, blz. 249-250)

1.2 Rijpingsproces

Na het uiten van deze forse ambities op wetgevend terrein zijn de plannen om te komen tot één alomvattende waterbeheerswet wat getemperd. Daarvoor is een tweetal redenen aan te dragen. Ten eerste bleek – onder andere uit een evaluatie uit 1995 van de Wet op de waterhuishouding door de Landbouwuniversiteit Wageningen¹ – dat de tijd nog niet rijp was voor een ingrijpende herziening van de waterbeheerswetgeving. Zo zou bijvoorbeeld de vorming van all in-waterschappen afgewacht kunnen worden.²

Ten tweede bestond bij de regering – mede gezien ook de schaarste aan wetgevingscapaciteit – de behoefte om de meer actuele wateropgaven te instrumenteren door het tussentijds aanpassen van afzonderlijke wetten. Dit heeft geleid tot een groot aantal afzonderlijke aanpassingen van diverse wetten, alsmede tot de totstandkoming van een aantal nieuwe wetten. Zo heeft onder meer het hoogwater van 1993 en 1995 geleid tot de totstandbrenging van de Deltawet grote rivieren en de aanpassing en bevordering van voortvarende behandeling in het parlement van het wetsvoorstel dat leidde tot de Wet op de waterkering. Voorts is in de Grondwaterwet het systeem van algemene regels ingevoerd als aanvullend instrument voor het anti-verdrogingsbeleid. Eveneens in dat kader is het vergunningstelsel van de Wet op de waterhuishouding gewijzigd.

Opgemerkt moet worden dat een aantal wetgevingsoperaties van de afgelopen jaren reeds in enige mate vooruitliep op verdere integratie van waterbeheerswetgeving. Allereerst is de Wet van 28 februari 1891 betreffende 's Rijks Waterstaatswerken vervangen door de op de modernere leest geschoede Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Enige tijd later is in die Wet beheer rijkswaterstaatswerken ook geïntegreerd de voormalige Rivierenwet uit 1908; aldus kon de Rivierenwet worden ingetrokken. Een ander actueel voorbeeld, daterend uit 2002, van op integratie en vereenvoudiging gerichte wetgeving is de wijziging van de Waterstaatswet 1900 in verband met het introduceren van algemene regels inzake voorbereiding op en optreden bij gevaar voor waterstaatswerken. Vooruitlopend op de mogelijke totstandkoming van een Integrale waterwet zijn daarbij reeds diverse verouderde bepalingen over waterstaatkundige calamiteiten in de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Waterstaatswet 1900, de Waterschapswet, de Onteigeningswet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet bodembescherming gewijzigd of ingetrokken.

¹ «Een brede kijk op waterbeheer», Landbouwuniversiteit Wageningen, april 1995.

² Per 1 januari 2005 zal dit het geval zijn doordat het Zuiveringsschap Hollandse Eilanden en Waarden als laatste «waterkwaliteitswaterschap» opgaat in drie all in-waterschappen.

Als laatste recente voorbeeld van een noodzakelijke wettelijke voorziening die reeds min of meer vooruitloopt op een tot stand te brengen Integrale waterwet kan genoemd worden de Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water, waarop in paragraaf 2.4 nader wordt ingegaan.

Verder is in voorbereiding een wijziging van de Wet op de waterkering; bij die wijziging is tevens voorzien in de intrekking van de Deltawet grote rivieren, de Deltawet, de Deltaschadewet en de Wet schade oesterkwekers. Ook deze wijziging geeft op dit punt reeds blijk van een verre-gaande opschoning in de waterstaatswetgeving.

1.3 Adviezen CAW en Rob

Een belangrijke recente ontwikkeling in het denken over integrale waterwetgeving is het advies van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de CAW). In dit advies uit 2002, getiteld «Die op water is, moet varen ...» beschrijft de CAW dat de bestaande wetgeving niet voldoet aan algemene wetgevingseisen van transparantie, samenhang en consistentie.

Enkele kernachtige overwegingen uit haar advies:

«Voor herziening van de waterwetgeving is volgens de Commissie zowel een beleidsmatige als een juridische aanleiding te geven. Beleidsmatig gezien is het waterbeleid ingrijpend van karakter veranderd door de watersysteembenadering die in eerste instantie betrekking heeft op de waterhuishouding. De Kaderrichtlijn water voegt daar met de stroomgebiedbenadering een Europese dimensie aan toe. Sinds het advies van de Commissie Waterbeheer 21-ste eeuw zijn bovendien waterkering en waterhuishouding ook niet meer los van elkaar te beschouwen. Kortom: in de beleidspraktijk is een duidelijke ontwikkeling waarneembaar richting integraal waterbeheer.

Aan wetgeving worden in het algemeen veel verdergaande eisen wat betreft transparantie, consistentie, toepasbaarheid en handhaafbaarheid gesteld dan vroeger. De Commissie is van mening dat de bestaande waterwetgeving samenhang en onderlinge systematiek ontbeert en op het niveau van individuele wetten vaak ook helderheid en eenvoudige toepasbaarheid. Tevens ontbreekt de relatie tussen waterbeleid en waterbeheerswetgeving, hetgeen een belemmering vormt voor de uitvoering van integraal waterbeleid in de praktijk.

Concluderend is er volgens de Commissie niet alleen een voldoende aanleiding, maar ook een sterke stimulans om tot herziening en integratie van de waterwetgeving over te gaan.»

(Bron: Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002, blz. 2)

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) komt tot een soortgelijke conclusie. In zijn rapport getiteld «Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid» concludeert de Raad:

Op langere termijn kan een integrale waterwet een goed juridisch kader vormen voor integraal waterbeleid. Zo kan voorkomen worden dat juridische problemen als de reikwijdte van wettelijke regelingen (het specialiteitsbeginsel) of de verbindendheid van wettelijke planvormen op andere beleidsterreinen een goede implementatie van Europese verplichtingen voor het waterbeleid in de weg staat.

(Bron: «Water in orde. Bestuurlijk-organisatorische aspecten van integraal waterbeleid», december 2001, blz. 50)

Hoofdstuk 2: Motieven voor een integrale waterwet

2.1 Inleiding

Er zijn drie hoofdredenen om te komen tot een Integrale waterwet. *Ten eerste* gaat het om een uitwerking van voor het waterbeheer van belang zijnde elementen van het gedachtegoed van het Hoofdlijnenakkoord.

Ten tweede komt een belangrijk motief voort uit de actuele beleidsontwikkelingen rondom het concept van integraal waterbeheer en de watersysteembenadering en daarmee gepaard gaande opgaven op het terrein van het waterbeheer.

Ten derde vloeit de wens om te komen tot verdere integratie van waterwetgeving mede voort uit ontwikkelingen op Europese schaal. In de onderstaande subparagrafen wordt een en ander nader uitgewerkt.

2.2 Hoofdlijnenakkoord

2.2.1 Algemeen

«... bureaucratie, veel en gedetailleerde rijksregels, te veel aandacht voor beleid maken en te weinig voor de uitvoering daarvan, (...), het zijn allemaal signalen van een overheid die minder doeltreffend en doelmatig is dan gewenst»

(Hoofdlijnenakkoord, Kamerstukken II, 2002/2003, 28 637, nr. 19, blz. 5)

De voor het waterbeheer relevante wetgeving wordt door velen beoordeeld als «niet toegankelijk», «weinig transparant», «ingewikkeld», «versnipperd», «weinig consistent», «verkokerd» of zelfs «innerlijk tegenstrijdig». De regeldruk op dit terrein wordt als hoog ervaren.

Het waterstaatsrecht is, getuige ook de verschillende perioden waarin de onderscheidene wetgevingscomplexen tot stand zijn gebracht, duidelijk een product van de tijd waarin het tot stand is gebracht. Enerzijds gaat het om wetgeving waarvan de eerste concepten al zijn uitgedacht aan het einde van de negentiende eeuw (zoals de Waterstaatswet 1900 en de Wet van 14 juli 1904, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen en indijkingen), anderzijds gaat het om wetten die van veel recentere datum zijn. Wat de meeste wetten echter gemeen hebben, is dat ze bijna allemaal te kenschetsen zijn als «objectgericht»: de wet ziet óf op het beheer van bepaalde waterstaatswerken, óf op het grondwater, of op de waterkwaliteit van oppervlaktewater, óf op de primaire waterkering, óf op lozingen op de Noordzee, óf op waterkwantiteit, óf op droogmakerijen en indijkingen. Voor wat betreft de wettelijke vormgeving van de planvorming met betrekking tot die onderscheidene «objecten van zorg» is inmiddels, via de Wet op de waterhuishouding, wel sprake van interne samenhang. Daar waar het echter gaat om uitvoeringsinstrumentarium is dat geenszins het geval; bij de keuze voor de opzet en inhoud van die verschillende wetten is, gemeten naar hedendaagse inzichten, steeds sprake geweest van het centraal stellen van het actuele waterhuishoudkundig probleem (de dreigende dijkdoorbraak, de dreigende bebouwing op de Noordzee, de waterverontreiniging, de te implementeren Europese richtlijn etc), zonder daarbij altijd voldoende het grotere geheel en de onderlinge samenhang van de wetgeving in oogenschouw te nemen.

Dat elke wet en wellicht ook elke bepaling historisch verklaarbaar zal zijn, doet aan dergelijke conclusies niet af; inmiddels is de wetgeving zelfs voor ingewijden onvoldoende robuust en inzichtelijk.

Juist op het terrein van het waterbeheer als mede vormgevend aan een belangrijk deel van de ruimtelijke inrichting van ons land kan de wetgeving aanzienlijk worden vereenvoudigd en worden verhelderd. In termen van het Hoofdlijnenakkoord:

«De noodzaak tot beperking van de bureaucratie en tot vermindering van regeldruk doet zich nadrukkelijk voor op de beleidsterreinen die te maken hebben met de ruimtelijke inrichting van ons land.»

(Hoofdlijnenakkoord, Kamerstukken II, 2002/2003, 28 637, nr. 19, blz. 15)

2.2.2 Perspectief van burger en bedrijf

De verbrokkelde opbouw van het totale instrumentarium leidt ook vanuit het perspectief van burger en bedrijf tot onduidelijke en niet goed uit te leggen situaties. Een tamelijk willekeurig gekozen voorbeeld, waarbij sprake is van een samenloop van waterstaatkundige toestemmingen kan dit verduidelijken:

Een waterschap dat – bijvoorbeeld om een oude woonkern te ontzien – in het kader van een noodzakelijke dijkverbetering kiest voor een beperkte rivierwaartse dijkverlegging, heeft daarvoor minimaal twee waterstaatkundige toestemmingen nodig van verschillende organen binnen één en dezelfde Rijksoverheid. Het waterschap wordt zowel geconfronteerd met de Wet Droogmakerijen en Indijkingen als met de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Op grond van die eerste wet moet het waterschap een concessie aanvragen bij de Kroon; in het kader van die concessie is het de provincie die aan de Minister van Verkeer en Waterstaat advies uitbrengt over de wenselijkheid van de indijking, en de daaraan te verbinden voorwaarden. Het is de minister die het Kroonbesluit bevordert. Vervolgens is het weer de provincie die toezicht dient te houden op de indijking. Op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken zal het waterschap voor diezelfde dijkverbetering tevens een vergunning nodig hebben van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Beide toestemmingsvereisten zijn primair waterstaatkundig van aard, kennen een verschillende voorbereidingsprocedure, zijn in essentie herleidbaar tot hetzelfde overheidsorgaan en zijn noch procedureel, noch inhoudelijk op elkaar afgestemd. Dezelfde samenloop is aan de orde bij een activiteit als de aanleg van IJburg, het dempen van een haven langs een rijkskanaal of de aanleg van de Tweede Maasvlakte.

Dit voorbeeld kan moeiteloos worden uitgebreid met vele andere. Zo is het zeer wel denkbaar dat een bedrijf voor één en dezelfde activiteit toestemmingen nodig heeft op grond van de Grondwaterwet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarbij men zich in dat geval ook nog eens heeft te wenden tot twee waterstaatkundige gezagen, te weten de provincie en het waterschap (dan wel de provincie en het Rijk):

Ten behoeve van bronneringen om te kunnen bouwen in gebieden met een hoge grondwaterstand zijn naast de bouwvergunningen vaak drie waterhuishoudkundige vergunningen nodig. Een vergunning voor het onttrekken van grondwater ingevolge de Grondwaterwet. Een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor het mogen lozen van bronneringswater op oppervlaktewater. En een vergunning ingevolge de Wet op de waterhuishouding respectievelijk de keur van het waterschap voor diezelfde lozing.

Het moge duidelijk zijn dat dergelijke situaties ook leiden tot onnodige administratieve lasten. Een initiatiefnemer moet naar verschillende

overheidsloketten, met elk eigen wensen en vaak niet afgestemde voorschriften.

Ook anderszins is het – geredeneerd vanuit het perspectief van burger en bedrijf – lang niet altijd helder bij wie men met bepaalde initiatieven, vragen of problemen terecht kan en welke wetgeving voor die voorgenomen activiteit relevant is.

2.2.3 Perspectief van de overheid

De hiervoor geschetste gebrekkige samenhang in wetgeving bevordert ook niet bepaald de slagvaardigheid van de overheid. Het kan ook voor overheden leiden tot het onvoldoende onderkennen of nemen van verantwoordelijkheid, tot veelvuldig en tijdrovend bestuurlijk overleg en tot het zich verschuilen achter een vermeend gebrek aan zorgplicht of verantwoordelijkheid.

Treffend herkenbaar in deze is een passage uit het eerdergenoemde advies van de CAW:

«... Maar het beroep op de burger/justiabelen is ook wel een beetje gemakkelijk. Natuurlijk gaat het bij wetgeving en het overheidsbeleid uiteindelijk om de burger, maar bij bestuurswetgeving als de waterwetgeving is evenzeer een belangrijk gezichtspunt of het uitvoerend bestuur zelf goed met de betreffende wetgeving uit de voeten kan. Naar het oordeel van de Commissie is dit momenteel onvoldoende het geval. Verder mag men aannemen dat samenhangende, consistente en heldere wetgeving het ook voor de burger die wil weten waar hij aan toe is, gemakkelijker maakt zijn positie te bepalen.»

(Bron: Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002, blz. 2)

Ook hier kan met een voorbeeld verduidelijkt worden dat de met de waterstaatszorg belaste bestuursorganen bij de huidige stand van zaken van wetgeving niet altijd voldoende uit de voeten kunnen. Het voorbeeld ligt op het terrein van het grondwater: de regeling van verantwoordelijkheden voor grondwateraspecten in het stedelijk gebied.

De taakverdeling tussen gemeenten en waterschappen in stedelijk gebied, met name bij het helpen zoeken naar oplossingen voor grondwateroverlast is al decennia onduidelijk. Al aan het begin van de jaren 90 van de vorige eeuw hebben de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen afspraken gemaakt over de aanpak van deze problematiek. De gemeenten zouden de ontwatering voor hun rekening nemen, de waterschappen de afwatering. Tot op heden is het oppakken van deze taken onvoldoende uit de verf gekomen. Ook hier geldt dat er behoefte aan bestaat dat de wetgever de onderscheidene rollen verheldert en desnoods taken toedeelt of zorgplichten vastlegt.

Ook de Commissie Integraal Waterbeheer vraagt in haar rapport «Samen leven met grondwater»¹ aandacht voor deze problematiek.

2.3 Verankering en instrumentatie integraal waterbeheer

Behoeft bestaat aan een duidelijke wettelijke verankering van het integraal waterbeheer in Nederland, vertrekkend vanuit een aantal hoofddoelstellingen. Eén van de uitgangspunten daarbij is dat wat waterhuishoudkundig samenhang heeft, ook in beheersmatige zin door één en dezelfde beheerder – de integraal watersysteembeheerder – uitgevoerd zou moeten worden, waarbij aan de provincie het toezicht is toebedeeld. Ook

¹ Commissie Integraal Waterbeheer, Samen leven met grondwater, visie op het voorkomen en oplossen van stedelijke grondwaterproblemen, februari 2004.

de burger heeft behoefte aan 1 loket voor vragen over het uitvoerend regionaal waterbeheer. In die zin is het bijvoorbeeld te betreuren dat de reeds in de Vierde nota waterhuishouding uitgesproken wens dat (delen van) uitvoerende grondwatertaken van provincies gedelegeerd zouden worden naar waterschappen tot op heden niet is opgepakt.

Ook de opgaven voortvloeiend uit het rapport inzake het Waterbeleid in de 21^e eeuw en voortvloeiend uit het Nationaal Bestuursakkoord Water, kunnen en moeten naar hedendaagse inzichten en bezien vanuit een benadering waar het watersysteem in brede zin centraal staat, beter dan tot nu toe ook wettelijk ondersteund worden.

In de woorden van de CAW:

«Na de invoering van de watersysteembenadering levert het gedachtegoed van de Commissie WB-21 een tweede doorbraak in het denken over waterbeheer op. Uitgangspunt is niet meer het onbepaald verhogen en versterken van waterkeringen, maar het bieden van een verantwoorde en toereikende beveiliging tegen hoog water. Deze veiligheid kan langs verschillende wegen worden gerealiseerd; enerzijds door het water tegen te houden en in te perken door en tussen waterkeringen, maar anderzijds door het ook de ruimte te bieden om uit te razen. De belangrijkste consequentie van deze benadering is dat waterkering en waterhuishouding niet meer te beschouwen zijn als autonome, van elkaar onafhankelijke beleidsterreinen. Historisch gezien zijn ze dat overigens ook nooit geweest. Tegelijkertijd plaats het inmiddels geaccepteerde gedachtegoed van de Commissie WB-21 het waterbeheer voor nieuwe, grote uitdagingen, waarbij het verband met de ruimtelijke ordening overduidelijk is.»

(Bron: Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002, blz. 7)

Zoals de CAW ook elders in haar advies opmerkt is het niet zo dat het waterbeleid met de bestaande instrumenten thans niet uitvoerbaar is. Maar merkt de CAW op:

«De vraag is dus niet of de bestaande wetgeving gewenst beleid onmogelijk maakt, maar of het dit beleid optimaal faciliteert. Dit laatste is naar de mening van de Commissie door de verschillen in concepten en opbouw tussen beleid en wetgeving niet het geval.»

(Bron: Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002, blz. 13)

Een illustratie van de stelling dat de wetgever op het terrein van het uitvoerend waterbeheer enigszins is gaan achterlopen bij de stormachtige ontwikkelingen op het terrein van het waterbeleid, is het gegeven dat er thans sprake is van velerlei buitenwettelijke plannen, afspraken, voornemens etc. Blijkbaar zijn de thans in de waterwetgeving reeds beschikbare instrumenten voor de huidige wateropgaven in procedureel of inhoudelijk opzicht ontoereikend en heeft men behoefte aan allerlei afspraken «buitenom». Het nadeel van een dergelijke ontwikkeling is dat dergelijke afspraken, plannen etc geen juridische binding of doorwerking hebben, ook niet in gevallen waar dat wellicht wel wenselijk is. Mede daardoor ontstaat ook onnodig onduidelijkheid omtrent de rechtens geldende situatie.

Typische voorbeelden van buitenwettelijke ontwikkelingen zijn bijvoorbeeld de totstandkoming van het Nationaal Bestuursakkoord Water, de afvalwaterakkoorden tussen gemeenten en waterschappen, de stedelijke waterplannen, de vaststelling van «Gewenste Grond- en Oppervlaktewaterregimes». Elk van deze ontwikkelingen en instrumenten zijn – bezien vanuit de waterhuishoudkundige praktijk – nuttig en noodza-

kelijk. Grotendeels zouden zij ook goed kunnen worden ingekaderd in een of meer van de bestaande planvormen. Wel kan het in het kader van een Integrale waterwet wenselijk zijn om een aantal van die ontwikkelingen waar inmiddels voldoende ervaringen mee is opgedaan, ook nader wettelijk te ondersteunen. Hierbij moet wel worden voorkomen dat de voor het waterterrein al enigszins weelderige planstructuur verder wordt uitgebouwd. Integendeel, reductie van het aantal planfiguren wordt nagestreefd.

Een voorbeeld van het ontbreken van een wettelijke regeling is die van de normering van de opvang- en afvoercapaciteit van het watersysteem. Dit gebrek kan ook leiden tot een onheldere afbakening van de positie en taak van de met waterstaatsgezag beklede overheid ten opzichte van de burger (en andere overheden). Het ontbreken van voldoende heldere waterhuishoudkundige normen, met name in het regionaal watersysteem, leidt tot onduidelijkheden voor burgers en bedrijven. Het meer en beter dan tot nu toe vastleggen van normen schept niet alleen meer duidelijkheid voor de burger, maar zeker ook voor de overheid. Een norm voor een watersysteem markeert immers de omvang van de zorgplicht van de beheerder voor dat watersysteem. Een dergelijke norm is te beschouwen als een inspanningsverplichting voor de beheerder, welke norm beter dan tot nu toe tot uitdrukking brengt wanneer een watersysteem te kenschetsen is als «op orde».

De wenselijkheid, zoals die ook spreekt uit het Nationaal Bestuursakkoord Water, van een heldere vastgelegde norm voor het waterhuishoudkundig systeem kan geïllustreerd worden aan de hand van de volgende fictieve casus.

Indien plaatselijk ergens sprake is van een forse regenbui en er daardoor wateroverlast ontstaat in bijvoorbeeld een kassengebied, is het noch voor de burger/getroffene, noch voor het waterschap zelve altijd helder of dit nu een bui was die «bovennormaal» was en dus ook naar objectieve maatstaven niet voldoende in het beheersgebied was op te vangen, of dat het waterschap meer had moeten doen om buien van een dergelijke omvang tijdig op te vangen en af te voeren. Dergelijke onduidelijkheid leidt tot te voorkomen maatschappelijke en bestuurlijke fricties en ook tot onnodige juridisering (procederen tussen getroffene en beheerder).

Met een Integrale waterwet kan, in het verlengde van de afspraken in het Nationaal Bestuursakkoord Water, in een oplossing voor een dergelijke problematiek worden voorzien. Daarbij ligt het voor de hand om de norm – al dan niet binnen door de rijksoverheid te geven kaders – te laten vaststellen door «de algemene democratie», te weten de provincie. Het moet niet wenselijk worden geacht dat een waterschap zijn eigen normen bepaalt. Voorts zal ervoor gewaakt moeten worden dat de (vastlegging van de) normering zelve weer leidt tot allerlei bureaucratie en juridisering.

Daarnaast is het noodzakelijk dat de wet helderder dan tot nu toe voorzieningen zal kunnen bieden voor de aanwijzing, inrichting en ingebruikstelling van waterbergingsgebieden. Hierbij zal dan tevens bezien moeten worden in hoeverre het wenselijk is om, naar analogie van de normering van primaire waterkeringen op basis van de Wet op de waterkering, te komen tot een normering van (bepaalde) niet primaire waterkeringen.

In de wet kan tevens beter dan tot nu toe worden afgebakend hoe de taakverdeling maar vooral ook de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten vormgegeven kan worden. Vele van de actuele wateropgaven liggen (uiteindelijk) immers op lokale schaal; daar moet ruimte gevonden worden, daar worden gezamenlijk waterplannen opgesteld,

daar moeten gezamenlijke visies worden ontwikkeld over het verantwoord afvoeren van regenwater, modernisering van het rioleringsstelsel en afvalwaterplannen. In dit proces zal moeten worden gewaarborgd dat de provincie in voldoende mate een coördinerende, sturende en eventueel geschiloplossende rol kan vervullen.

Tot slot kan opgemerkt worden dat de huidige waterwetgeving slechts voor de verbetering van primaire waterkeringen een projectprocedure kent, waarbij sprake is van een coördinatie van voor de uitvoering van het werk benodigde vergunningen en grondverwervingsaangelegenheden. Bij de aanleg of verbetering van boezemwaterkeringen, verbreding van watergangen of de aanleg van een rioolwaterzuiveringsinrichting ontbreekt een dergelijke procedure. De Integrale waterwet kan daarin voorzien.

2.4 Europese ontwikkelingen

2.4.1 Implementatie Kaderrichtlijn Water

Beoogd wordt de Richtlijn 2000/60 EG van 23 oktober 2000, tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid in Nederland om te zetten door middel van de Implementatiewet EG-Kaderrichtlijn water.

Om tijdig aan de Europeesrechtelijke verplichtingen te kunnen voldoen is daarbij gekozen voor een zogenaamde «strikte implementatie». Dit vloeit voort uit algemeen kabinetsbeleid: in de implementatieregeling worden geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Algemeen beleid is voorts dat bij de implementatie zoveel mogelijk wordt aangesloten bij instrumenten waarin de bestaande wetgeving reeds voorziet.

In eerste instantie zal dus volstaan met het implementeren van dat wat minimaal nodig is om aan de Europese verplichtingen te kunnen voldoen. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor die implementatiewet is overigens uitdrukkelijk aangegeven dat die aanpak een toekomstig meeromvattend wetgevingsproject, gericht op integratie van de waterwetgeving, niet uitsluit (Kamerstukken II, 2002/2003, 28 808, nr. 3, blz. 20).

De voormalige Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving wees in haar advies van 28 oktober 1999 ook reeds op deze kwestie:

«De Staatscommissie heeft zich gerealiseerd dat – net als vrijwel iedere omvangrijke richtlijn – ook de Kaderrichtlijn aanknopingspunten biedt voor interpretatieverschillen. Het is dan ook mogelijk om bij omzetting te kiezen voor een aanpak waarbij alleen de strikt noodzakelijke wijzigingen worden doorgevoerd dan wel een aanpak wordt gekozen waarbij verdergaande wijzigingen tot stand worden gebracht. De Staatscommissie heeft terzake overwogen dat laatstgenoemde aanpak het gevaar inhoudt dat tijdens het wetgevingsproces allerlei verwante kwesties aan de orde zullen worden gesteld waardoor de omzetting een langdurig proces zal worden. Een dergelijke aanpak staat op gespannen voet met de beperkte termijn die gegund is voor de implementatie van Europese richtlijnen in de nationale wetgeving. (...)

Anderzijds heeft de Staatscommissie overwogen dat de Kaderrichtlijn op zichzelf een uitgelezen mogelijkheid vormt om te bezien welke aanknopingspunten er bestaan voor het ontwikkelen van een meer integraal en omgevingsgericht beleid en de daartoe benodigde wetgeving. Daarbij zouden kwesties die lange termijn betreffen, zoals de verdere integratie van de waterwetgeving, aan de orde kunnen komen.»

In enkele andere landen, aangesloten bij de Europese Unie, is waar te nemen dat men de Kaderrichtlijn Water heeft aangegrepen om direct te komen tot integrale waterwetgeving. Als voorbeeld kan worden gewezen op het «Decreet betreffende het integraal waterbeleid», zoals aangenomen door het Vlaams Parlement op 9 juli 2003¹. In Duitsland is de federale Wet op de waterhuishouding ter gelegenheid van de implementatie² onder andere aangevuld met bepalingen over grondwater, waardoor deze (op dat federale niveau) een meer integraal karakter heeft verkregen. Ook uit het rapport van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer van september 2003, nr. 2003/17, getiteld «Buiten inspiratie van de Wet milieubeheer» komt naar voren, dat waterbeheer in diverse andere Europese staten een belangrijk integratiekader voor de wetgeving vormt.

2.4.2 Vervolg op Implementatiewet

Nog los van de behoefte – zoals die ook elders in deze notitie nader wordt uiteengezet – om te komen tot een vervolg op de Kaderrichtlijn Water, zal ook die Kaderrichtlijn zelf nog nadere wetgeving vereisen.

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water blijkt dat een aanvullende wetgevingsoperatie benodigd zal zijn om volledig vorm te kunnen geven aan het in de kaderrichtlijn voor het jaar 2009 voorgeschreven programma van maatregelen. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water is in het verlengde hiervan aangegeven dat in het vervolg op die implementatie ook in de nabije toekomst nog overwogen kan worden om een aantal (water)wetten verder te wijzigen. Gedacht wordt daarbij bijvoorbeeld aan de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Ontgrondingenwet, om aldus te verzekeren dat bij de verlening van vergunningen met betrekking tot door die wetten geregelde activiteiten, voor zover die van invloed zijn op (onderdelen van) watersystemen, rekening wordt gehouden met het relevante plan dat is vastgesteld op grond van de Wet op de waterhuishouding (Kamerstukken II, 2003–2004, 28 808, nr. 6, blz. 34).

Op grond van de Kaderrichtlijn moeten de waterhuishoudingsplannen een gedeelte van het verplichte programma van maatregelen omvatten. Dit programma is gericht op verwerkelijking van de doelstellingen van de richtlijn, die een groot deel van het waterbeheer omvatten. Het ligt dan ook voor de hand dat de nadere eisen ten aanzien van het wettelijk instrumentarium die over enige jaren uit het programma voortvloeien. impuls opleveren voor de integratie van de waterwetgeving. Die integratie zal ook het kader kunnen bieden om in de nabije toekomst te verwachten Brusselse initiatieven terzake van hoogwaterbescherming eenvoudiger te kunnen omzetten in nationale wetgeving.

In dit verband is ook van belang de herbezinning op de thans vigerende wettelijke planfiguren op het terrein van het waterbeheer. De Kaderrichtlijn schrijft voor dat er stroomgebiedbeheersplannen en maatregelenprogramma's opgesteld dienen te worden. Zoals hiervoor al tot uiting kwam, voorziet het wetsvoorstel voor de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water in inpassing van een en ander in de diverse reeds jaren in de Wet op de waterhuishouding opgenomen planfiguren. Dit zijn achtereenvolgens de nota waterhuishouding, het beheersplan rijkswateren, het provinciale plan voor de waterhuishouding alsmede de beheersplannen van kwaliteits- en kwantiteitsbeheerders, welke overigens veelal samengaan in één waterschap. Hoewel de introductie van nieuwe planfiguren in genoemd wetsvoorstel is vermeden, kon vanuit de optiek van strikte implementatie geen stroomlijning van het planstelsel tot stand

¹ Belgisch Staatsblad van 14 november 2003, blz. 55 038.

² Zevende wijziging van de Duitse Wet op de waterhuishouding, wet van 18 juni 2002, Federaal Wetgevingsblad I, blz. 1914 en 2711).

worden gebracht. Een algemenere herziening waarbij de stroomgebiedbenadering wordt verdisconteerd kan echter wel aan de orde komen ter gelegenheid van integratie van waterwetgeving.

Ten slotte kan bij de uitvoering van de omvangrijke Kaderrichtlijn Water de komende jaren sprake zijn van voortschrijdende inzichten, die ook invloed kunnen hebben op de benodigde wetgeving. Met name de beantwoording van vele vragen, onder andere over het toe te passen detaillerings- c.q. schaalniveau van oppervlakte- en grondwaterlichamen zou van invloed kunnen zijn op de inzet van wettelijke instrumenten waarmee met betrekking tot die waterlichamen gestalte wordt gegeven aan verplichtingen van de kaderrichtlijn. Bij de nadere wettelijke uitwerking van de Kaderrichtlijn Water zijn de door het kabinet in april 2004 vastgestelde beleidsambities de randvoorwaarde.¹

2.4.3 EU-Hoogwaterinitiatieven

Hoewel de voornoemde Kaderrichtlijn Water wel een iets bredere strekking heeft dan het behartigen van de waterkwaliteit, staat in die richtlijn het «watermilieu» centraal, terwijl in Nederland sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw de aspecten waterkwantiteit en waterkwaliteit beleidsmatig veel meer in samenhang worden gezien. Ook wordt sinds een aantal jaren het aspect waterkering daar meer en meer bij in ogenschouw genomen. Inmiddels zijn er ook initiatieven in een aantal lidstaten, waaronder Nederland, en bij de Europese Commissie om ook op het terrein van bescherming tegen hoogwater te komen tot meer Europese afstemming. Bij de totstandbrenging van een Integrale waterwet zal gekozen moeten worden voor een zodanige opzet dat eventuele Europese initiatieven terzake daarin moeiteloos kunnen worden verwerkt.

¹ Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland, van beelden naar betekenis. Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 23 april 2004.

Hoofdstuk 3: Afbakening van een integrale waterwet

3.1 Inleiding

Van groot belang voor het welslagen van een omvangrijk en beeldbepalend wetgevingsproject als de totstandbrenging van een integrale waterwet is de afbakening van een dergelijke wet. Oftewel: wat is de «scope» van de integratie? De literatuur en beleidsopvattingen uit het nabije verleden overziend, valt op dat in de loop der jaren velerlei vormen van integratie zijn bepleit. Immers: veel wetgeving in Nederland heeft wel enig raakvlak met water, of heeft in elk geval een belangrijke invloed op de waterhuishoudkundige vormgeving van Nederland.

Het is daarom van groot belang uitgangspunten vast te stellen die richtinggevend zijn bij de keuze van de afbakening. Dat geschiedt hierna in subparagraaf 3.2, waarna in sub-paragraaf 3.3 de meest voor de hand liggende varianten die voortvloeien uit de toepassing van die uitgangspunten worden gezien.

3.2 Uitgangspunten voor afbakening

Het kabinet is van oordeel dat in deze de volgende drie uitgangspunten een rol moeten spelen:

1. de integratie moet niet zodanig breed zijn dat dit op andere verwante terreinen leidt tot onnodige desintegratie. Achter dit uitgangspunt gaat de gedachte schuil dat alles wel met alles samenhangt, maar dat bij de keuze voor een afbakening er, alles overziend, sprake moet zijn van voordelen: voor burgers, bedrijven en met het waterbeheer belaste overheden;
2. de integratie moet goed aansluiten op Europese ontwikkelingen en nationale beleidsmatige uitgangspunten en concepten;
3. de omvang van het wetgevingstraject moet zodanig zijn dat dit enigszins te overzien is.

Wat het derde punt betreft: hoe meer onderwerpen en wetgeving erbij worden betrokken, hoe ingewikkelder het wordt en hoe langer het duurt. De waterbeheerspraktijk zit daar, gezien de opgaven, niet op te wachten. Dit betekent bijvoorbeeld dat de spoedige totstandkoming van een integrale waterwet niet gediend is met grootschalige en hoogdravende institutionele discussies rondom de afbakening van taken en bevoegdheden van de thans met waterbeheer belaste overheidslichamen. Overigens wil dat niet zeggen dat bij de vormgeving van een integrale waterwet niet op onderdelen nagedacht dient te worden over de vraag of bepaalde concrete taken wel bij het meest gereede orgaan zijn ondergebracht en of er niet gekeken zou moeten of de afstemming van beleid en beheer tussen de verschillende met het waterbeheer belaste overheden nader wettelijk kan worden vormgegeven.

3.3 Te verkennen varianten

3.3.1 Integrale waterstaatswet

De meest vergaande variant die wel bepleit is, is de integrale waterstaatswet. In een dergelijke wet zouden zowel de «droge» waterstaatswetgeving alsook de meer «natte wetgeving» bijeen geplaatst worden. Een zodanige wet zou dan, naast alle wetten die direct iets met water of waterkering te maken hebben, bijvoorbeeld ook bepalingen dienen te bevatten die thans zijn aan te treffen in bijvoorbeeld de Tracéwet, de Belemmeringenwetgeving, de Ontgrondingenwet en de Wegenwet. Een dergelijke variant is verkend door de vroegere Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving alsook door prof. mr. Th. G. Drupsteen in een artikel in het juridisch tijdschrift *Ars Aequi*.¹ Hoewel

¹ Brede rivieren en oneindig laagland?, *Ars Aequi* 1999, 5, blz. 26 e.v.

een wet met een dergelijk bereik vanuit bepaalde historische (de Waterstaatswet 1900 ziet bijvoorbeeld ook op «droge» en «natte» waterstaatswerken) en organisatorische (de wetten zijn alle tot stand gebracht op het terrein van het ministerie van Verkeer en Waterstaat) optiek verklaarbaar is, is zo'n wetgevingsvoornemen niet raadzaam. De omvang van een dergelijk project is enorm en de te regelen onderwerpen hebben vaak inhoudelijk niet zoveel met elkaar te maken. Voorts heeft een dergelijke wet weinig relatie met het concept van integraal waterbeheer, zoals dat in beleid en uitvoering wordt gehuldigd. Oftewel: de maatschappelijk meerwaarde van een dergelijke variant is niet zo groot, terwijl andere samenhangen (zoals die tussen Tracéwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening) onder druk komen te staan.

3.3.2 Wet in verband met het watersysteembeheer in engere zin

Een sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw veelbesproken variant is die waarbij het watersysteembeheer in meer engere zin wordt gezien. Het gaat daarbij dan om waterkwaliteit (inclusief de zuivering van stedelijk afvalwater) én waterkwantiteit (zowel van het oppervlaktewater als van het grondwater). Voor wat betreft de wetgeving gaat het dan primair om de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet en de Wet op de waterhuishouding. Voorts zouden in die variant de Wet verontreiniging zeewater alsook aspecten van de Wet bodembescherming (de waterbodem behoort in die optiek tot het watersysteem) gezien moeten worden.

Deze variant heeft een duidelijk afgebakend object en zou ten opzichte van de huidige wetgeving al een belangrijke meerwaarde betekenen, maar kan gezien de ontwikkelingen in Europees verband en op nationale schaal toch als te beperkt worden aangemerkt, nu aspecten van beheer van het waterstaatswerk alsook aspecten van waterkeringen hier geheel buiten worden gelaten.

3.3.3 Wet in verband met het watersysteembeheer in bredere zin

Een variant die tegemoet komt aan de hiervoor geschetste bezwaren is de variant van een wettelijke regeling terzake van het watersysteembeheer in bredere zin. In die variant wordt in de wetgeving het hedendaagse inzicht tot uitdrukking gebracht dat, naast al hetgeen hiervoor in 3.3.2 is verwoord, ook tot het watersysteem behoort de daarmee verband houdende infrastructuur als sluizen en waterkeringen. Ook de bedding en de oeverzone dienen bij de regelgeving te worden betrokken.

Dat betekent dat in een dergelijke variant van een Integrale waterwet ook de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (voorzover die betreft wateren en daarmee verband houdende werken als sluizen en waterkeringen), de Waterstaatswet 1900, de Wet op de waterkering en de Wet van 14 juli 1904, houdende bepalingen omtrent het ondernemen van droogmakerijen in beeld komen. Voorts zal hierbij ook verkend moeten worden in hoeverre aanleiding bestaat om bepaalde zaken betreffende de waterbodem en ontgrondingen in het water in die Integrale waterwet «mee te regelen».

Een dergelijk variant sluit het beste aan bij het nationale en Europese denken over watersystemen: tot het watersysteem behoort niet slechts het water, maar ook de daarmee direct verband houdende infrastructuur, alsmede de bedding en de oeverzone. Deze variant wordt, blijkens haar meergenoemde advies, ook voorgestaan door de CAW.

Een aandachtspunt bij deze variant is dat de interne samenhang kan verminderen van die wetgeving die thans zowel ziet op de meer «droge»

waterstaatswetgeving als op de meer «natte» waterstaatswetgeving. Met name wordt hierbij bedoeld op de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, die in de huidige vorm niet alleen betrekking heeft op wateren en waterkeringen, maar ook op wegen, in beheer bij het Rijk.

3.3.4 Watersysteem en waterketen

Een vergaande afbakening van een Integrale waterwet is een wet die ziet op zowel het watersysteem als op de gehele waterketen. De waterketen omvat in die optiek zowel drinkwaterwinning en -productie, drinkwaterdistributie en drinkwaterverbruik alsook afvalwaterinzameling, afvalwatertransport en afvalwaterzuivering. In een dergelijke variant van wetgeving wordt meer dan tot nu toe tot uitdrukking gebracht dat er samenhang bestaat tussen grondwater en drinkwaterwinning, tussen neerslag en riolering en tussen riolering en zuivering van afvalwater, en dat het watersysteem de waterketen aanstuurt.

Hoewel een dergelijke variant ogenschijnlijk de schoonheid van de eenvoud in zich heeft («alles wat iets met water van doen heeft, in één wet») kent die variant ook belangrijke nadelen. Hiervoor waarschuwt ook de CAW:

«De Commissie bepleit uitdrukkelijk niet om op dit moment ook de gedachte van de waterketen te betrekken bij een geïntegreerde waterwet. De belangrijkste reden hiervoor is dat aan de beleidsmatige gedachte van de waterketen ingrijpende vragen van bestuurlijke competenties en bedrijfsmatige marktposities zijn verbonden. Het willen regelen van een waterketenbenadering los van deze vragen, zal een illusie blijken te zijn. De Commissie is er ook nog niet van overtuigd dat deze vragen al hebben geleid tot een duidelijke, algemeen geaccepteerde visie op deze onderlinge verhoudingen op het terrein van de waterketen. Daarom acht de Commissie het niet mogelijk nu in een enigszins aanvaardbare vorm de waterketengedachte op te nemen in een geïntegreerde waterwet.»

(Bron: Die op water is, moet varen ..., Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving, mei 2002, blz. 16)

3.4. Voorkeursvariant

Alles afwegende is het kabinet voornemens de in 3.3.3 beschreven variant nader uit te werken. Die variant – het watersysteem in bredere zin – heeft belangrijke voordelen. Een dergelijke afbakening past in het moderne nationale en internationale denken over stroomgebieden en watersystemen. Die variant brengt belangrijke helderheid voor burger en overheid. Deze zal leiden tot wetgeving die voor lange tijd te kenmerken zal zijn als robuust. Met die wet zal veel van de weinig transparante waterwetgeving kunnen worden gemoderniseerd; daarmee zullen veel geldende wetten kunnen worden ingetrokken. De verwachting is ook dat de meest van belang zijnde overheden met een dergelijke wet beter dan tot nu toe kunnen inspelen op toekomstige ontwikkelingen en huidige opgaven, zoals voortvloeiend uit het Nationaal Bestuursakkoord Water. Het kabinet onderschrijft de mening van de CAW dat het thans niet zinvol is om de waterketengedachte in de Integrale Waterwet op te nemen. Uitzondering hierop is het zuiveringsbeheer dat nu reeds onderdeel is van de waterkwaliteitswetgeving en niet los kan worden gezien van de watersysteembenadering.

3.5 Afbakeningskwesties

Van groot belang is nog te beseffen dat bij elke ordening bijzondere aandacht dient te bestaan voor de afbakening en afstemming met andere terreinen. Immers, elke afbakening of integratie kan leiden tot desinte-

gratie op aanverwant terrein. Bij de verdere uitwerking van de Integrale waterwet zal steeds bezien worden op welke wijze de afbakening het beste gestalte kan krijgen, te meer nu er op de diverse deelterreinen sprake is van wetgevingsontwikkelingen die vergelijkbaar zijn aan die van onderhavige notitie. Ook op aan het water verwante onderwerpen is sprake van herijking en modernisering van instrumentarium. Bij de vormgeving van de hiervoor geschetste voorkeursvariant voor een Integrale waterwet vraagt een vijftal afbakeningen bijzondere aandacht en verdere uitwerking.

Ten eerste gaat het om de reeds aangestipte afbakening van de «natte waterstaatswetgeving» ten opzichte van de meer «droge waterstaatswetgeving».

Ten tweede is het bij de vormgeving van een Integrale waterwet wenselijk om helderder dan tot nu toe het geval is, te voorzien in een goede afbakening van het watersysteem zoals hierboven verwoord ten opzichte van de waterketen. Hierbij zal recht gedaan moeten worden aan hetgeen is verwoord in de Rijksvisie Waterketen (Kamerstukken II, 2002–2003, 28 966, nr. 1) en de keuzen die gemaakt zijn naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de bekostiging van het waterbeheer. Concreet betekent dit dan ook dat de voor de uitwerking van het IBO-waterbeheer benodigde wetgeving steeds afgestemd zal worden op de benodigde wetgevingsaanpassingen in het kader van integratie van waterwetgeving als in deze notitie bedoeld, en andersom.

Ten derde is het van belang te komen tot een goede en voor betrokkenen heldere afbakening ten opzichte van de milieuwetgeving, met name de Wet milieubeheer. In het bijzonder zal voor wat betreft het brengen van afvalstoffen, verontreinigende en/of schadelijke stoffen in oppervlaktewater dan wel de riolering worden bezien op welke wijze de inhoudelijke en procedurele afstemming van instrumenten op grond van de Integrale waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming tot stand kan worden gebracht. Uitgangspunt daarbij is dat de te maken keuzes met betrekking tot de wettelijke vormgeving van de afbakening een meerwaarde opleveren voor burgers en bedrijven, alsmede dat de waterbeheerder voldoende instrumentele sturing heeft om de waterkwaliteitsdoelstellingen te halen en te waarborgen.

Ten vierde is het, mede gezien de enorme opgave om te komen tot ruimte voor water, van belang te komen tot een goede afstemming met het domein van de ruimtelijke ordening, waarbij het overigens helder is dat water één van de ordenende principes van de ruimtelijke ordening is, en niet van allesbepalende invloed.

Bij de afbakening met het milieu en de ruimtelijke ordening zal in het vervolgproces overigens nauwgezet worden afgestemd met de ontwikkelingen betreffende de herijking van de «VROM-regelgeving» (Kamerstukken II, 29 200 XI, nr. 7).

Als punt vijf blijft ook de afstemming met de natuurbeschermings-, meststoffen- en bestrijdingsmiddelenwetgeving een punt van aandacht, waarbij overigens de bestaande afbakening met de waterwetgeving kan blijven bestaan.

Hoofdstuk 4: Schets van het wetsvoorstel voor een Integrale waterwet

4.1. Inleiding

Onderstaand wordt in hoofdlijnen een aantal essentialia aangeduid van de door het kabinet voorgestane Integrale waterwet.

4.2 Doelstellingen

De hoofddoelstelling, afgeleid van het bepaalde in artikel 21 van de Grondwet, van de nieuwe wet zal breed zijn: de overheidszorg ten aanzien van het waterbeheer is gericht op de veiligheid en woonbaarheid van ons land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.

Voor watersystemen of onderdelen daarvan worden meer concrete milieudoelstellingen richtinggevend, ter uitwerking van Europese richtlijnen en met name van de goede kwantitatieve en kwalitatieve toestand van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen die is genoemd in de Kaderrichtlijn water. Die uitwerking behoeft niet noodzakelijk plaats te vinden in of op grond van een Integrale waterwet, nu het de bedoeling is de milieudoelstellingen van de kaderrichtlijn te implementeren in (regelingen op grond van) hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (het hoofdstuk met milieukwaliteitseisen). In de Integrale waterwet kan worden verwezen naar die bepalingen.

De bescherming tegen overstroming is dus eveneens een belangrijke doelstelling van de nieuwe wet. De doelstellingen in verband met de bescherming tegen overstroming kunnen nader vastgelegd worden door te beschrijven welke normen moeten gelden voor overstromingskansen van een dijkkringgebied en voor de overstroming van een primaire of een andere waterkering. De wet zelf zal dit niet materieel beschrijven, maar een grondslag leggen voor een beschrijving bij algemene maatregel van bestuur.

Nader verkend zal worden of en op welke wijze doelstellingen voor het waterkwantiteitsbeheer op regionaal niveau en normen voor bergings- en afvoercapaciteit door de provincies moeten worden vastgelegd in strategische plannen voor de waterhuishouding. Alsdan biedt de Integrale waterwet een wettelijke basis voor dergelijke normstelling op regionaal niveau.

Een van de meer op uitvoering gerichte doelstellingen houdt verband met het infrastructureel beheer van (onderdelen van) watersystemen. Het doelmatig en veilig gebruik van die watersystemen, staat daarbij voorop, waarbij de onderscheidene gebruiksfuncties, verbonden met die watersystemen, mede sturend kunnen zijn voor het waterbeheer.

4.3 Toedeling waterbeheerstaken

Het «waterbeheer» is in dit verband een ruim begrip. Het omvat het beleid met de daarbij behorende strategische keuzen. Het maken van deze keuzen ligt op de weg van de organen van algemeen bestuur (op rijksniveau en regionaal niveau), omdat veelal een afweging gemaakt zal moeten worden tussen verschillende belangen waaronder belangen die het waterbelang overstijgen.

De meer op uitvoering gerichte taken en bevoegdheden worden op dit moment toegedeeld aan verschillende overheidsorganen. Op regionaal niveau zijn de waterschappen – binnen door provincies gestelde kaders –

veelal belast met de uitvoering. De nieuwe wet neemt de huidige toedeling als vertrekpunt, maar op onderdelen zijn verschuivingen denkbaar. Zo zal worden gezien of de vergunningverlening ten aanzien van het rechtstreeks infiltreren van stoffen in of het onttrekken van grondwater in de handen van de waterschappen kan worden gelegd. Dit past in een waterbeheersstructuur waarin provincies zich ten aanzien van regionale watersystemen vooral dienen te richten op het aangeven van de (strategische) kaders, het op regionaal niveau afstemmen met andere voor de waterhuishouding relevante beleidsterreinen, het vaststellen van normen, het toekennen van functies en het houden van toezicht op de waterschappen.

De waterschappen zijn in dit stelsel vooral belast met uitvoerend integraal waterbeheer.

De nieuwe wet bepaalt wie er uitvoerend beheerder is van (onderdelen van) watersystemen. Dit beheer wordt toegedeeld aan het Rijk (Ministerie van Verkeer en Waterstaat) en aan waterschappen. De wet behoeft niet zelf de toedeling te bevatten, maar kan hiervoor een grondslag scheppen. De instelling en inrichting van waterschappen is geregeld in een organieke wet, de Waterschapswet. Het is niet de bedoeling om in het kader van de nieuwe Integrale waterwet deze regeling te herzien of daarin op te nemen. Wel zal waar nodig worden voorzien in een nadere onderlinge afstemming.

4.4 Plannen en programma's

De nieuwe wet kent een stelsel van plannen en programma's dat aansluit op de eisen van de Kaderrichtlijn water. Dit heeft zowel betrekking op functies en doelstellingen, als op maatregelen, waaronder het zuiveringsbeheer. Een aandachtspunt is hierbij dat in de kaderrichtlijn geen onderscheid wordt gemaakt tussen beleid en beheer, terwijl tot nog toe in het kader van de Wet op de waterhuishouding de nota waterhuishouding en het provinciale plan in hoofdzaak een beleidsmatig («strategisch») karakter hebben, in tegenstelling tot de meer op uitvoering gerichte centrale en decentrale beheersplannen. Voorts vergt de kaderrichtlijn een veelomvattende informatieverschaffing in het stroomgebiedbeheersplan, terwijl dat plan ook het onderwerp is van een grondige inspraakprocedure. Bij de vormgeving van de Integrale waterwet wordt gezien in hoeverre het binnen de randvoorwaarden van de kaderrichtlijn mogelijk is om te voorzien in (beleids)plannen op het niveau van rijk en provincie enerzijds en anderzijds operationele beheersplannen die het karakter hebben van een maatregelenprogramma, en daarbij toch te komen tot versoering van de huidige planverplichtingen.

In de plannen en programma's op grond van de nieuwe wet wordt (in hoofdlijnen) het beleid ten aanzien van de kwaliteits- en kwantiteitsaspecten van het waterbeheer vastgelegd, met inbegrip van het beleid ten aanzien van de beveiliging tegen hoogwater. De gevolgen en de bekostiging van de uitvoering worden beschreven, evenals de relatie met het beleid ten aanzien van ruimtelijke ordening, milieu, natuur en verkeer en vervoer.

De plannen en programma's geven een inzicht in de voorgenomen inzet van instrumenten ten behoeve van een goed waterbeheer. Dat kunnen instrumenten zijn die in de nieuwe wet zelf zijn opgenomen, maar ook instrumenten die hun grond vinden in andere regelgeving.

4.5 Waterakkoorden

De overheidszorg voor een goed waterbeheer is verdeeld over een groot aantal betrokkenen: het rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. De betrokkenheid van de verschillende organen van algemeen bestuur is ook

niet vreemd, omdat waterbeheer een facet is van de overheidszorg waarin zij voorzien. Bij het maken van streekplannen en bestemmingsplannen bijvoorbeeld, is «water» een ordenend beginsel. De zorg voor een goed milieu omvat ook de «waterkant».

Deze verdeling van de zorg voor het water vereist een goede afstemming en samenwerking, en meer in het bijzonder coördinatie per stroomgebied-district. Het zojuist geschetste stelsel van plannen en programma's voorziet in afstemming. Omdat de uitvoering veelal de inzet vereist van verschillende betrokkenen is er behoefte aan een instrument waarin de betrokkenen hun onderlinge verplichtingen in verband met de uitvoering vast kunnen leggen. Het waterakkoord zoals dat nu is geregeld in de Wet op de waterhuishouding biedt hiervoor een aanknopingspunt. In een waterakkoord regelen waterbeheerders de aan- en afvoer van water ten opzichte van elkaar. Onder omstandigheden kan een waterakkoord worden opgelegd.

De nieuwe wet zal kunnen voortborduren op de bestaande regeling van het waterakkoord, maar overeenkomstig het advies van de CAW kan het bereik van het akkoord verbreed worden. Hierbij zal nader verkend worden in hoeverre het zinvol kan worden geacht om onderscheid te maken tussen meer strategische akkoorden (afspraken van meer beleidsmatige aard, zoals bijvoorbeeld het Nationaal Bestuursakkoord Water) en meer operationele akkoorden (afspraken van meer beheersmatige aard, zoals we die tot nu toe vooral kennen uit de Wet op de waterhuishouding).

4.6 Water in stedelijk gebied

In het kader van de voorbereiding van het wetsvoorstel zal bezien worden in hoeverre de door gemeenten – vaak in nauwe samenwerking met waterschappen – ondernomen initiatieven (opstellen stedelijke waterplannen, sluiten van afvalwaterakkoorden met waterschappen, plannen in verband met de riolering) op het terrein van het stedelijk waterbeheer nader regeling kunnen vinden in de wet. De inzichten, verwoord in het recente advies van de CIW, als hiervoor aangehaald in 2.2, kunnen hierbij worden betrokken. Hiermee zou tevens geregeld kunnen worden op welke wijze waterschappen en gemeenten elkaar bij wederzijdse initiatieven betrekken, en op welke wijze de provincie als toezichhoudende instantie hierin sturend kan optreden. In het bijzonder zal hierbij worden verkend in hoeverre een verbreed waterakkoord, als hiervoor onder 4.5 geschetst, een rol kan spelen.

4.7 Waterkeringen

In vergaande mate van voorbereiding is een herziening van de Wet op de waterkering. In het voorontwerp wordt de Wet op de waterkering aangepast ten aanzien van (onder meer) een periodieke evaluatie van het na te streven veiligheidsniveau, de financiering van versterking van primaire waterkeringen, de kaden in Limburg en de bij de uitvoering van project tot verbetering van primaire waterkeringen te hanteren procedure.

De Integrale waterwet neemt dit stelsel van de Wet op de waterkering over, waarbij herordening zal plaatsvinden.

De Wet op de waterkering houdt zich hoofdzakelijk bezig met de primaire waterkeringen. Het is zeer wel denkbaar om in de Integrale waterwet voorzieningen op te nemen ten aanzien van bepaalde andere dan primaire waterkeringen (zoals boezemkades). In het bijzonder kan daarbij gedacht worden aan de in de wet vastgelegde opdracht aan provincies om niet-primaire waterkeringen te normeren en aan de opdracht aan de beheerder om dergelijk waterkeringen periodiek te toetsen op veiligheid.

4.8 Waterpeil

De nieuwe wet kan voor een regeling van het peil van oppervlaktewater aansluiten bij de huidige regeling omtrent het peilbesluit. Wellicht duidelijker dan tot nu toe kan daarbij ook wettelijk tot uitdrukking worden gebracht dat de beheerder van het oppervlaktewater bij de vaststelling van het peil rekening houdt met de met het oppervlaktewater in verbinding staande grondwatervoorkomens.

4.9 Lozen en onttrekken

In de Integrale waterwet zullen het brengen van afvalstoffen, verontreinigende en/of schadelijke stoffen in oppervlaktewater, het onttrekken van water aan grond- of oppervlaktewater, alsmede het infiltreren van water in grondwater worden opgenomen. Deze materie is nu geregeld in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet op de waterhuishouding en de Grondwaterwet, terwijl meer indirect ook de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming van belang zijn.

Ten aanzien van lozingen is het kabinet voornemens om te komen tot een gemoderniseerde regeling die de bescherming van het watersysteem centraal stelt, maar tegelijkertijd een aanzienlijke reductie aan lasten voor burger, bedrijven en overheid met zich mee brengt. De huidige Wet verontreiniging oppervlaktewateren brengt namelijk aanzienlijke administratieve lasten met zich mee. Omdat lozingen ook in de Wet milieubeheer (lozingen op de riolering) en de Wet bodembescherming (lozingen op de bodem) zijn gereguleerd, zal in samenhang worden gezien hoe de Integrale waterwet op dit punt vorm zal worden gegeven. Uitgangspunt hierbij is de huidige verantwoordelijkheidsverdeling op grond van de drie genoemde wetten.

Voor wat betreft concrete voorschriften zal per sector van activiteiten gestreefd worden naar zoveel mogelijk geïntegreerde algemene regels op basis van de drie wetten. Dit sluit naadloos aan bij het herijkingsproces van de VROM-regelgeving.

4.10 Ander menselijk gebruik van (onderdelen van) watersystemen

De materie van het doelmatig en veilig gebruik van waterstaatswerken, die is geregeld in de Wet beheer rijkswaterstaatswerken wordt overgebracht naar de Integrale waterwet, voor zover het de natte waterstaatswerken betreft. Het gaat hier om belangrijk instrumentarium voor het infrastructureel beheer van watersystemen, dat mede een functie moet vervullen voor de bescherming van bedding en oevers met het oog op het bereiken van een goede ecologische toestand van watersystemen. Ook zaken die thans nog geregeld zijn in de keuren van de waterschappen kunnen op hoofdlijnen regeling vinden in de wet. Het gaat bij dit laatste om uniformering van regelgeving. Het is daarbij niet de bedoeling, vanwege de grote regionale verschillen in waterhuishoudkundige situatie, om alle thans in de keur geregelde materie te «centraliseren».

4.11 Buitengewone omstandigheden

Alle bepalingen ten aanzien van buitengewone (water)omstandigheden worden in één hoofdstuk van de nieuwe wet verzameld. De per 1 september 2002 in werking getreden nieuwe (op integratie gerichte) regeling in paragraaf 17 van de Waterstaatswet 1900 staat hiervoor model.

4.12 Financiële bepalingen

De in de Waterschapswet geregelde financieringsaspecten blijven daar geregeld, zo is het voornemen. De financiële bepalingen (heffingen/schadevergoedingen) van de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater, de Grondwaterwet en de Wet op de waterkering worden in het financiële hoofdstuk van de nieuwe wet opgenomen. Bij de vormgeving van dit hoofdstuk zal nauw worden aangesloten bij het vervolg op het kabinetsstandpunt inzake het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) over de bekostiging van het waterbeheer.

In dat hoofdstuk kan ook een grondslag worden opgenomen voor het verstrekken van middelen voor de herstructurering van watersystemen. De heffingen inzake de verontreiniging van rijkswater en de grondwaterheffing vinden hier ook regeling.

De Integrale waterwet bevat zo mogelijk een (wettelijke) grondslag voor een regeling ten aanzien van de vergoeding van schade in verband met aanwijzing en gebruik van bergingsgebieden.

4.13 Coördinatie en toezicht

Gelet op de samenhang in watersystemen en de daarmee samenhangende coördinatieverplichtingen per stroomgebiedsdistrict van de Kaderrichtlijn water worden – evenals in de huidige wetgeving en de beoogde implementatiewet voor de kaderrichtlijn – mechanismen voor toezicht en coördinatie opgenomen. Deze functioneren per stroomgebiedsdistrict, alsmede op landelijke en op provinciale schaal. Bezien wordt of de verschillende sturingsinstrumenten waarover de provincie beschikt in de richting van het waterschap, beter vormgegeven en meer geüniformeerd kunnen worden. Wil de provincie haar coördinerende en (op overige beleidsterreinen) afstemmende rol kunnen waarmaken, dan moet zij tijdig worden geïnformeerd en moet zij beschikken over op de materie toegevoerde sturingsinstrumenten. De thans in de onderscheidene wetten opgenomen regelingen van preventieve en repressieve goedkeuring en die van administratief beroep, zullen op dit aspect worden bezien. Met name zal bij de oriëntatie de vraag onder ogen worden gezien op welke wijze en op welk moment het waterschap de provincie dient te informeren. Voorts zal bezien worden of – meer dan tot nu toe – geregeld moet worden of de provincie verslag dient te doen van de vervulling van haar toezichthoudende taak. Verder zal bezien moeten worden of en zo, ja, op welke terreinen, het zinvol is om het tweedelijns toezicht te versterken.

4.14 Regeling bergingsgebieden

Bezien zal worden in hoeverre het wenselijk is om nadere regels te geven omtrent bergingsgebieden. Het gaat daarbij om vragen op welke wijze gekomen kan worden tot het vastleggen (in plannen) van omvang en plaats van reguliere bergingsgebieden. Verder zal daarbij de vraag onder ogen worden gezien wie – en op welk moment en volgens welke procedure – bevoegd is tot het daadwerkelijk laten onderlopen van een vooraf aangewezen en ingericht gebied, en hoe omgegaan moet worden met eventuele vergoeding van geleden nadeel. Bij de nadere vormgeving van deze kwesties zal aangesloten worden bij hetgeen hierover is verwoord in het Nationaal Bestuursakkoord Water.

4.15 Overige aspecten

De wet geeft tevens een op de praktijk toegesneden regeling van gedoogplichten, rechtsbescherming en handhaving.

Hoofdstuk 5: Wijze van invoering en planning

5.1 Structuurwet in invoeringswet

De totstandbrenging van een Integrale waterwet zal een omvangrijke operatie zijn.

Met de invoering van de nieuwe Integrale waterwet kan een aantal wetten worden ingetrokken als:

- * de Wet op de waterhuishouding;
- * de Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- * de Wet verontreiniging zeewater;
- * de Grondwaterwet;
- * de Wet Droogmakerijen en Indijkingen en
- * de Wet op de waterkering.

Voorts zal sprake zijn van aanzienlijke wijziging en mogelijke intrekking van wetten als:

- * de Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- * de Waterstaatswet 1900.

Verder dienen tientallen op bovenstaande wetten gebaseerde uitvoeringsregeling tegen het licht gehouden te worden. Dit geldt eveneens voor de vele thans vigerende verordeningen van provincies en waterschappen.

Het voornemen bestaat om te werken met een tweetal te onderscheiden wetten: een structuurwet (de Integrale waterwet) waarin het nieuwe stelsel wordt neergelegd, en een invoeringswet, die benodigd is om te voorzien in velerlei aspecten van overgangsrecht en aanpassing van andere wetgeving.

De afstemming met andere wetten, zoals bijvoorbeeld de Wet milieubeheer, de Wet ruimtelijke ordening, de Wet bodembescherming, de Ontgrondingenwet en de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (voor de «droge» waterstaatswerken) kan in de invoeringswet worden geregeld.

Vanzelfsprekend zullen ook tientallen wetten «technische aanpassing» behoeven. Te denken valt aan de gevallen waarin er in een bijzondere wet wordt verwezen naar een van de waterwetten die wordt ingetrokken. Dit onderdeel van de wetgevingsoperatie zal met name ook in de invoeringswet geschieden.

5.2 Planning

Het kabinet heeft het voornemen om nog deze kabinetsperiode – te weten in 2006 – een Integrale waterwet bij de Tweede Kamer in te dienen. Dat impliceert dat er in zeer hoog tempo gewerkt zal moeten worden aan tekst en toelichting. Dat impliceert tevens dat een «stevige» projectorganisatie zal worden ingesteld om een dergelijk voorstel van wet tijdig bij de Tweede Kamer te kunnen indienen.

Hierbij zal niet uit het oog verloren worden dat met de totstandkoming van de wet velerlei belangen gemoeid zullen zijn. Dat betekent ook dat ik bij de nadere uitwerking en vormgeving van het wettelijk traject een beroep zal doen op inbreng en medewerking van de diverse partijen. Zo ligt het in de bedoeling om in elk geval een klankbordgroep in het leven te roepen waarin de meest gereede partijen vertegenwoordigd zullen zijn.

Gedurende het proces zal ik voorts zowel het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden als de CAW om advies vragen en consulteren. Over die onderdelen uit de wet die het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water aangaan (te weten: uitvoering Kaderrichtlijn water en Nationaal Bestuursakkoord Water) zal dat overlegforum geraadpleegd worden. Ik streef er naar om in het najaar van 2005 een wetsvoorstel ter advisering aan de Raad van State aan te bieden, zodat dit voorstel in 2006 bij de Tweede Kamer kan worden ingediend.