

Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat
mevrouw drs. M.H. Schultz van Haegen–Maas Geesteranus
Postbus 20906
2500 EX DEN HAAG

doorkiesnummer
351 98 02

onderwerp
voorontwerp wetsvoorstel Waterwet

uw brief van

uw kenmerk

bijlage(n)
1

datum
4 november 2005

ons kenmerk
24859 WB/SS

Geachte mevrouw Schultz van Haegen,

Bij brief dd. 29 juli 2005, kenmerk DGW/GW 2004/1160, is de Unie in de gelegenheid gesteld tot en met 15 oktober 2005 te reageren op het voorontwerp wetsvoorstel Waterwet (hierna: Waterwet). Hierbij treft u onze reactie aan, waarbij onderscheid wordt gemaakt in:

- algemene beschouwing;
- positieve punten;
- verbeterpunten;
- verhelderings-/aanscherpingspunten.

Algemene beschouwing

De Waterwet met de daarin besloten watersysteembenadering is een logische vervolgstap op een beleidsontwikkeling die sinds midden jaren '80 is gebaseerd op integraal waterbeheer. De organisatie van het waterschapsbestel is inmiddels hierop ingesteld door de vorming van all-in-waterschappen. Ook de implementatie van internationale regelgeving (onder andere de KRW) dwingt tot modernisering van de versnipperde waterstaatswetgeving. Door ons is de afgelopen jaren vanuit deze optiek dan ook aangedrongen op de totstandkoming van een (integrale) Waterwet. De komst van de Waterwet juichen wij derhalve toe.

Wij hebben het voorontwerp beoordeeld vanuit de positie van het waterschap als regionale waterautoriteit (deelstroomgebiedbeheerder). Als regionale waterautoriteit, de verantwoordelijke voor het regionale waterbeheer, zal het waterschap (verder) invulling geven aan de veiligheid tegen overstroming door buitenwater en het uit kwantitatief (WB21) en kwalitatief (KRW) oogpunt op orde brengen en houden van het regionale watersysteem (inclusief de relatie naar de waterketen). Klimaatsveranderingen, toenemende economische en ecologische belangen en intensivering van ruimtegebruik vragen nadrukkelijk om een goed watersysteembeheer.

Waterschappen zullen daarbij vanuit een brede kijk de gevolgen voor andere beleidssectoren (als de ruimtelijke ordening, het milieu en de landbouw) betrekken en hieraan randvoorwaarden stellen.

Om deze verantwoordelijkheid als regionale waterautoriteit te kunnen waarmaken, is een adequaat instrumentarium en een goede interactie tussen het functionele bestuur en de algemene democratie noodzakelijk. Ten aanzien van het instrumentarium biedt de Waterwet een verdeeld beeld. Enerzijds biedt de Waterwet nieuwe mogelijkheden voor de waterschappen om op operationeel niveau als regionaal (water)bestuursorgaan taken uit te voeren (zoals de projectbeslissing, de ruimtelijke doorwerking). Anderzijds biedt de Waterwet niet het instrumentarium aan een waterschap om als daadkrachtige overheid te besturen, te reguleren en te handhaven. De eigenstandige positie van waterschappen als bestuursorgaan dient, gezien de wateropgaven van de toekomst zoals KRW en WB21, gepaard te gaan met een adequaat en krachtig instrumentarium en voldoende eigen beleidsruimte. De Waterwet leidt echter tot een verzwakking van de eigenstandige positie van waterschappen als bestuursorgaan. Zie bijvoorbeeld de voorgestelde veranderingen in het stelsel van ge- en verbodsbepalingen.

Belangrijk onderdeel van de waterstaatswetgeving vormt het huidige WVO-instrumentarium. De Waterwet maakt hierin een onderscheid: een deel van deze bepalingen komt in de Waterwet en een deel (de zogenaamde indirecte lozingen) in een andere wet (voorontwerp algemene bepalingen omgevingsrecht) met een ander (gemeentelijk of provinciaal) bevoegd gezag. Wij wijzen deze knip en deze overdracht van bevoegdheden ten principale af uit oogpunt van integraal waterbeheer. Tevens verdient het uitgangspunt dat bij samenloop van bevoegdheden het hoogste bevoegd gezag de watervergunning verleent heroverweging. Regionaal waterbeheer door de waterschappen vereist een voldoende speelruimte om rekening houdend met internationale en nationale dimensies tot gebiedsgerichte oplossingen te komen die op draagvlak kunnen rekenen. Overdracht van een deel van de grondwatertaak beschouwen wij als een goede en belangrijke eerste stap die gepaard dient te gaan met een helder instrumentarium voor het grondwaterbeheer in stedelijk gebied. Primaire veiligheidsbelangen vereisen dat de waterkeringstaak ook een prioritaire plaats krijgt binnen de Waterwet. Vanuit het belang van waterschappen om te kunnen beschikken over een transparant financieel instrumentarium verdient het de voorkeur om de bevoegdheid met betrekking tot de verontreinigingsheffing en de leges in de Waterschapswet onder te brengen.

De relatie met de algemene democratie (Rijk en provincie) moet zijn gebaseerd op respect voor wederzijdse verantwoordelijkheden en vertrouwen in de juiste toepassing van deze verantwoordelijkheid. Het voorontwerp daarentegen gaat uit van een te sterke sturing en toezicht vanuit hogere overheden met behulp van AMvB's, aanwijzingen en instructies ten aanzien van plannen, besluiten en waterakkoorden. De rol en verantwoordelijkheid van de regionale waterautoriteit als mede-overheid komt niet voldoende in de Waterwet tot uitdrukking. Meer aandacht zou moeten worden besteed aan sturing vooraf door kaderstelling en verantwoording achteraf door waterschappen. Wij wijzen in dit verband op de IPO-Unierapportage Afstemming van taken in het regionale waterbeheer.

Waterschappen wordt weliswaar het instrument van de gecoördineerde projectprocedure in het vooruitzicht gesteld, doch de invulling daarvan wordt aan de provincies bij provinciale verordening overgelaten. Het kunnen vervullen van de rol van regionale waterautoriteit vereist bovendien, dat normering, functietoekenning en GGOR op het niveau van het waterbeheerplan worden gelegd met een daaraan gekoppelde provinciale goedkeuringsbevoegdheid ten aanzien van de RO-aspecten van deze vaststelling door het waterschap. Tegen deze achtergrond komen wij met de volgende positieve punten en verbeterpunten in de Waterwet.

Positieve punten

Met de integratie van acht waterstaatwetten tot een Waterwet is de transparantie gediend. Bovendien is tegelijkertijd de mogelijkheid aangegrepen tot modernisering van de waterbeheerswetgeving van wetten die in enkele gevallen zelfs uit het begin van de vorige eeuw dateren. Het aansluiten van de rechtsbescherming bij de Algemene wet bestuursrecht is een merkant voorbeeld hiervan. Het bieden van een integraal toetsingskader (watersysteembenadering) bij de beoordeling van vergunningverlening en handhaving beschouwen wij ook als een aanmerkelijke verbetering. Eveneens is terecht gelet op vereenvoudiging en stroomlijning besluitvormingsprocessen en een plan- en sturings/toezichtsstelsel gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen die voortspuiten uit de KRW en het Nationaal Bestuursakkoord Water (hierna: NBW). Van belang achten wij ook een passend instrumentarium ter verwezenlijking van de wateropgaven. In de Waterwet wordt daarin tegemoet gekomen door (gecoördineerde) projectprocedures en gedoogplichten voor onder andere (tijdelijke) waterberging die het verlenen van blauwe diensten niet uitsluiten. Tevens geven wij in overweging om voor de daarvoor in aanmerking komende gevallen te voorzien in een onverminderde doorwerking van de Reconstructiewet c.q. diens opvolger. Bovendien wordt invulling gegeven aan onze wens om waterbeheer medesturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening doordat strategische waterplannen tevens structuurvisies zijn in de zin van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening vooral in verband met het realiseren van de waterkwantiteitsopgave (ruimte voor water) maar ook voor de verbetering van de waterkwaliteit (ruimte voor natuurvriendelijke oevers). Terecht is eveneens aandacht besteed aan het toedelen van de diverse zorgplichten, zoals het beheer van het hoofdwatersysteem en de regionale systemen, het vastleggen van de bijzondere zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater en het goeddeels overdragen van het grondwaterbeheer aan de waterschappen. Kortom een blijk van waardering ten aanzien van het voorontwerp wetsvoorstel Waterwet is op zijn plaats.

Indirecte lozingen

Zoals hierboven gesteld zijn wij tegen het voornemen om de vergunning- en handhavingsbevoegdheden van de waterschappen ten aanzien van aangewezen categorieën indirecte lozingen niet in de Waterwet op te nemen maar onder de Wet Milieubeheer c.q. het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) te brengen. Onze afwijzing is gestoeld op onze zorgen ten aanzien van het waarmaken van onze verantwoordelijkheden voor het realiseren van de resultaatsverplichtingen uit de KRW, het beschermen van de belangen die gemoeid zijn bij de goede werking van de bij de waterschappen in beheer zijnde rwzi's, een adequate handhaving (zie ook recente jurisprudentie van het Europese Hof waaruit blijkt dat systematisch gedogen door decentrale overheden kan leiden tot een veroordeling) en ervaringen uit diverse pi-

lots (hogere administratieve lasten, langere doorlooptijden). Bovendien vragen wij ons af of gemeenten gesteld staan om deze taak over te nemen en of de praktijk hiermee gediend is. De waterschappen wijzen derhalve eventuele aansprakelijkheid in verband met het niet voldoen aan (inter)nationale verplichtingen ten aanzien van water(kwaliteits)doelstellingen vanwege het niet meer direct kunnen sturen op aangewezen categorieën indirecte lozings af. Zo nodig zullen waterschappen in geval van opgelegde boetes de schade op gemeenten verhalen.

Verbeterpunten

De Waterwet behoeft ook overigens op onderdelen verbetering.

Aansluitvergunning

De aansluitvergunning moet een sturingsinstrument blijven om kwaliteit en kwantiteit van het influent via de riolering met het oog op het effluent op publiekrechtelijke basis wezenlijk te kunnen beïnvloeden. Het is niet meer dan redelijk en bovendien een wettelijke taak dat waterschappen zelf zorgdragen voor de bescherming van het belang van een doelmatige werking van de rwzi's, waarin de afgelopen jaren enorme bedragen zijn geïnvesteerd. Daarbij moet worden bedacht, dat de waterschappen voor deze rwzi's op hun beurt een milieuvergunning van doorgaans de gemeente nodig hebben. Als de waterschappen de indirecte lozingsbevoegdheid aan gemeenten zouden verliezen, dan zal het noodzakelijk zijn om met behulp van de aansluitvergunning de watersysteembelangen zo goed mogelijk te borgen. Waterschappen zullen met behulp van aansluitvergunningen genoodzaakt zijn om de eisen aan de gemeenten tot aansluiting van riolering op de rwzi's aanmerkelijk te verzwaren.

Waterakkoorden

De bevoegdheid van waterschappen om aansluitvergunningen te verlenen laat uiteraard onverlet de mogelijkheid van waterschappen en gemeenten om afspraken te maken over waterbeheer in stedelijk gebied. De vergunning kan daarbij als sluitstuk fungeren. De Unie van Waterschappen stelt na overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten voor dat gemeente en waterschap 'waterafspraken' (in plaats van waterakkoorden) worden gesloten van stedelijk waterbeheer, zuivering en riolering. Hoewel op dit moment nog aan de vervolmaking van dit voorstel wordt gewerkt gaan de gedachten uit naar een oplossing via bijvoorbeeld het maken van afspraken in de regio en dat een derde partij (Rijk of provincie) de regionale partijen kan dwingen om binnen een bepaalde termijn tot afspraken op operationeel niveau te komen ter bescherming van watersysteembelangen.

Keurbevoegdheid

Waterschappen kunnen van oudsher met behulp van hun keur snel, slagvaardig en gebiedsgericht sturen. De keuren bevatten veelal verbods- en gebodsbepalingen met een daaraan gekoppeld ontheffingstelsel. Ook gedoogplichten vinden hierin niet zelden hun plaats. U hebt er vanuit het principe 'centraal wat moet, decentraal wat kan' gekozen voor een gesloten vergunningensysteem, waarbij de keurbevoegdheid ten dele in stand is gelaten. Wij zijn geen voorstander van een gesloten stelsel. Een aanvullende keurbevoegdheid is noodzakelijk om op ope-

rationeel niveau bij de besluitvorming met betrekking tot het watersysteem gebiedsgerichte en redelijke belangenafwegingen te kunnen maken. Het vergunnen gaat namelijk verder dan de handelingen genoemd in artikel 7.1. Genoemd kunnen worden beweidingsverboden, gebodsbe-
palingen en een beschikking inhoudende een peilbesluit voor een moleneigenaar of een eigenaar van een stuw tot het in acht nemen van maximum- en/of minimum molenpeilen. Bovendien bevatten keuren gedoogplichten die verder gaan dan de in de Waterwet staan genoemd. Wij pleiten derhalve voor een stelsel in de Waterwet dat aanvullende keurbevoegdheden en ge-
doogplichten toelaat.

Hoogste bevoegd gezag bij samenloop van bevoegdheden

Hoewel wij op zichzelf de één-loket gedachte kunnen onderschrijven wijzen wij de constructie van besluitvorming door het hoogste bevoegd gezag bij samenloop van bevoegdheden af. Uit diverse case-studies uitvoeringstoetsen en pilots zijn grote nadelen gebleken. Genoemd kunnen worden de gecompliceerde besluitvormings- en adviesconstructies in de back-office met een verlies aanslagvaardigheid, kostenverhogende werkwijzen, aanmerkelijke knelpunten in de ICT, onduidelijke positionering en functie van het loket en een ondoelmatige doorbreking van de vergunningverlenings- en handhavingscyclus. Een model waarbij wordt uitgegaan van een coördinatieconstructie voor het verlenen van watervergunningen via een waterloket heeft onze voorkeur.

Plannen

Wat betreft het planstelsel vragen wij u aandacht voor de volgende punten:

- provinciale goedkeuring beheerplannen;
- (Aanvullende) functietoekenning, GGOR en normering in beheerplannen.

Provinciale goedkeuring beheerplannen

In de memorie van toelichting wordt gesteld, dat de goedkeuring niet in lijn is met het Kabinetsbeleid om uit te gaan van de eigen verantwoordelijkheid en beleidsruimte van de verschillende bestuursorganen en te komen tot minder juridificering van plannen. Bovendien zou de Waterwet voldoende instrumenten voor verticale coördinatie bevatten doordat in het waterbeheerplan rekening moet worden gehouden met het provinciale plan. Naar onze mening zijn er echter voldoende argumenten die pleiten voor behoud van het goedkeuringsvereiste zoals verwoord in de eerdergenoemde IPO-Unie rapportage. Een van argumenten is, dat het functionele beheerplan in het licht van de KRW/NBW ontwikkelingen een algemene democratische toets behoeft en de aanwijzing zoveel mogelijk het karakter van ultimum remedium moet behouden.

(Aanvullende) functietoekenning in beheerplannen, GGOR en normering in beheerplannen

In de bovengenoemde IPO-Unierapportage wordt naar onze mening een heldere afstemming van taken en invulling van rollen neergezet die beter aansluit bij de bestuurlijk gewenste samenwerkingsvormen en een meer gebiedgerichte werkwijze waarborgt. Partnership en

complementariteit zijn zeker in verband met de omvangrijke wateropgaven belangrijke begrippen. De provincies toetsen de beheersplannen aan de provinciale kaders en strategische doelen en beslissen over de goedkeuring van de plannen. De waterschappen leveren hieraan een substantiële bijdrage en bepalen de condities (ruimtelijke inpassingsmogelijkheden van de waterhuishoudkundige voorzieningen, toepassing van de watertoets, draagvlak belanghebbenden, acceptatie van de financiële gevolgen). De condities worden vastgelegd in het waterbeheerplan die de basis vormt voor de uitvoering en waarin rekening wordt gehouden met het regionale plan. Rapportages over en weer zorgen voor een adequate monitoring en zo nodig bijsturing c.q. interventie. Op deze wijze komt het watersysteemconcept met behulp van normering, (aanvullende) functietoekenning en GGOR duidelijk en decentraal verantwoord via vaststelling door het algemeen bestuur van het waterschap. De goedkeuring van dergelijke besluiten door de algemene democratie (provincie) heeft tot doel de toetsing aan de provinciale kaders te regelen en de ruimtelijke doorwerking te garanderen.

Overdracht grondwaterbeheer

In lijn met de IPO-Unie-notitie wordt er terecht vanuit gegaan, dat de vergunningverlening van grondwateronttrekkingen in principe wordt overgedragen van provincies naar waterschappen, met uitzondering van drie categorieën (drinkwaterwinning, industriële onttrekkingen > 500.000 m³, koude-warmte opslag). Wij beschouwen deze gedeeltelijke overdracht als een eerste stap naar het volledig uitvoeren van het grondwaterbeheer door de waterschappen. Dit is gebaseerd op de gedachte, dat grond- en oppervlaktewater binnen het waterbeheer als samenhangend geheel kunnen worden gezien. De Waterwet lijkt evenwel de volledige verantwoordelijkheid rond stedelijk grondwater bij de waterbeheerder te leggen. Het daarvoor benodigde instrumentarium ontbreekt echter. Hoewel het waterschap voor zover mogelijk via het oppervlaktewater kan proberen te zorgen voor een juist grondwaterpeil, is het instrument van het peilbesluit (nog) niet geschikt voor grondwaterbeheer. Het mag zo zijn dat waterschappen beschikken over het instrument van de watertoets, maar stedelijke grondwaterproblematiek kent een grote hoeveelheid oorzaken. Een van die oorzaken is terug te voeren tot verkeerd bestemmen en verkeerd inrichten door gemeenten.

Evenals de Vaste Commissie van Verkeer en Waterstaat van de Tweede Kamer zijn wij de mening toegedaan, dat de zorgplicht voor grondwater in het stedelijke gebied goed in de Waterwet moet worden vastgelegd. Blijkens de toelichting wordt de noodzaak onderkend van sluitende wettelijk regels ten aanzien van publieke verantwoordelijkheden in verband met de grondwaterproblematiek zoals het droogvallen van (houten) funderingspalen in stedelijke gebieden. Op zijn minst verdient de memorie van toelichting verduidelijking op het punt van de verantwoordelijkheden van het waterschap als regionaal beheerder van zowel het oppervlaktewatersysteem als het grondwatersysteem ten opzichte van de gemeentelijke verantwoordelijkheid tot verwerking van overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater. Bovendien vinden wij het wenselijk om in het overgangsrecht waarborgen op te nemen, dat waterschappen niet verantwoordelijk zijn voor historisch ontstane grondwaterproblemen. Het lijkt ons ook niet verstandig de wetstekst te beperken tot overtollig grondwater, maar ook een tekort aan grondwater mee te nemen.

Eveneens ontbreekt ten onrechte een regeling voor het ondervangen van de gevolgen bij het stopzetten van grote grondwateronttrekkingen waarvoor provincies verantwoordelijk zijn. Het in het vooruitzicht stellen van een mogelijke aanpassing van de Waterwet in verband met de door u aangekondigde wijziging van de Wet op de Waterhuishouding inzake verankering en bekostiging van gemeentelijke taken in het waterbeheer verdient derhalve een nadere toelichting.

Financiering waterbeheer (grondwaterheffing, verontreinigingsheffing, vervallen 50% reductie)

Wat de financiering van het waterbeheer in de Waterwet en in het bijzonder de regeling van de grondwaterheffing betreft, merken wij het volgende op. Het ten principale toebedelen van de grondwatertaak brengt kosten voor de waterschappen mee, die zich vanwege andere contribuanten in principe niet via de watersysteemheffing en de zuiveringsheffing laten dekken. Gedacht kan onder andere worden aan registratie- en onderzoekskosten en kosten verband houdende met schadevergoedingen in verband met (stopzetting van) grondwateronttrekkingen c.q.-infiltraties. Het geven van een wettelijke aanspraak van waterschappen jegens provincies op de opbrengst kan hieraan tegemoet komen.

Verontreinigingsheffing en leges

In het wetsvoorstel Waterwet is ervoor gekozen om voor beheerders heffingsgrondslagen op te nemen voor een aantal financiële instrumenten, waaronder de verontreinigingsheffing voor directe lozingen en leges. Zeker nu ook de totstandkoming van het voorontwerp tot wijziging van de Waterschapswet op onder andere het financieringsbestel nagenoeg parallel loopt met het wetsvoorstel Waterwet had het in de rede gelegen deze belastingvormen uit het oogpunt van transparantie, samenhang en consistentie in het gesloten belastingstelsel van de organieke Waterschapswet op te nemen. De Waterwet zou wat betreft deze heffingen dan uitsluitend voor het Rijk kunnen gaan gelden.

Vervallen 50% reductie op heffingen lozingen vanuit rwzi's op rijkswater

De heffing op directe lozingen geeft ons wel aanleiding tot enkele opmerkingen. In de eerste plaats resulteert de beoogde systematiek er in dat waterschappen de effluentlozingen op 'eigen' water – anders dan nu – zullen moeten gaan belasten. Deze lasten drukken op de kosten van het zuiveringsbeheer, waardoor de daling van het tarief van de zuiveringsheffing ten gevolge van de overheveling van de kosten van het passieve waterkwaliteitsbeheer naar het watersysteembeheer weer grotendeels ongedaan wordt gemaakt. Zelfs is – naar toepassing van het rekenmodel inmiddels heeft laten zien – niet uitgesloten dat het zuiveringstarief zal stijgen, hetgeen wij volstrekt ongewenst achten en naar de belastingplichtigen ook slecht kunnen uitleggen. Een hoger zuiveringstarief zal ook de bekende afhaakproblematiek in omvang doen toenemen. Volgens ons is er, ook al valt op principiële gronden wel iets voor de onderhavige systematiek te zeggen, dus voldoende aanleiding om deze opzet nog eens goed te overwegen.

Daarbij zou in het bijzonder kunnen worden bezien of het desbetreffende tarief niet aanzienlijk lager dan 50% van het zuiveringstarief zou moeten kunnen worden vastgesteld. In de tweede plaats komt de pas relatief kort in de Wvo verankerde reductie op de rijksheffing voor door waterschappen op rijkswater geloosde effluenten te vervallen. Wij maken hier ernstig bezwaar te-

gen te meer waar de negatieve financiële gevolgen daarvan neerslaan op een beperkt aantal waterschappen (en hun belastingplichtigen). De betreffende reductie is indertijd op goede gronden door de Commissie Zevenbergen bepleit en door de Tweede Kamer aanvaard. Zonder dat hieraan een deugdelijke motivering ten grondslag ligt, wordt deze regeling nu weer beëindigd en wordt dus een substantieel financieel nadeel naar waterschappen doorgeschoven. Wij dringen er dan ook op aan om deze ingreep achterwege te laten.

Prioritair belang waterkeringszorg/veralgemeniseringsrisico

De waterkeringszorg verdient naar wij menen vanwege het daarmee gediende veiligheidsbelang een prioritaire positie in de Waterwet. In de Waterwet wordt de waterkering daarentegen gezien als een onderdeel van het (container)begrip watersysteem. Waterkeringen behoren te zamen met technische infrastructuur en grondwaterlichamen blijkens de formulering van het begrip watersysteem bij een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen. Dit zou ten onrechte kunnen worden opgevat als een primaat van oppervlaktewaterlichamen ten opzichte van waterkeringen. Bij primaire waterkeringen waakt de beheerder (veelal een waterschap) voor de voortdurende instandhouding in een zo goed mogelijke waterkerende staat in verband met de veiligheid van het achterland. Bij een oppervlaktewaterlichaam (bijvoorbeeld rivier in beheer bij Rijkswaterstaat) spelen veelal bergings-, aan-, afvoer- en vaarbelangen.

Wij verzoeken u wat betreft de (primaire) waterkeringen zoveel mogelijk aan te haken bij de onlangs herziene Wet op de waterkering. In de Wwk wordt uitgegaan van de dijkkringbenadering, waarbij Nederland is verdeeld in gebieden die direct of indirect omsloten zijn door waterkeringen. Het voorop stellen van de watersysteembenadering kan met zich meebrengen, dat dijkkringen tot meerdere watersystemen behoren. Naar onze indruk zijn onder meer het watersysteem kust en overige primaire keringen vanuit veiligheidsoogpunt niet helder te positioneren binnen de watersysteembenadering. Wij verzoeken u met name in de memorie van toelichting de dijkkringbenadering duidelijker tot uitdrukking te brengen evenals het primaat van de veiligheid. Ook verzoeken wij om vanwege de importantie, rechtszekerheid en transparantie sommige zaken op wetsniveau te regelen zoals de veiligheidsnormen en de financieringsregeling.

Beheer en bijzondere zorgplichten

Het voorontwerp gaat ervan uit dat voor de niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen bij provinciale verordening beheerders worden aangewezen op grond van de Waterschapswet. Hiermee wordt naar onze mening ten onrechte voorbijgegaan aan het feit dat bijvoorbeeld in de gemeente Eindhoven sprake is van een aantal scheepvaartkanalen (Eindhovens- en Beatrixkanaal) die na een geschil met het waterschap bij de gemeente in beheer zijn gekomen. Wijziging van het vaarwegbeheer ten aanzien van het Eindhovenskanaal met zijn hoge beheerskosten kon blijkens jurisprudentie slechts bij KB geschieden.

Sturing en toezicht

Bij regionaal waterbeheer door waterschappen past mede gezien de bestuurlijke ontwikkelingen van de afgelopen decennia een terughoudend toezicht. Artikel 4.4 van de Waterwet biedt daarentegen provincies de mogelijkheid om met behulp van een instructieverordening regels te stellen over de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van plannen, besluiten en waterakkoorden van waterschappen, indien een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat noodzakelijk maakt. Wij pleiten voor een minder vergaand provinciaal toezicht die de waterschappen als regionale waterautoriteiten meer beleidsvrijheid laat.

Inmiddels vallen een aanmerkelijk aantal waterschappen onder meerdere provincies. Het is derhalve van belang, dat bij interbestuurlijke informatievoorziening en –overleg, de toepassing van instructie en aanwijzingsbevoegdheden er duidelijke spelregels gelden voor interprovinciale afstemming. Dit om bijvoorbeeld te voorkomen, dat waterschappen te maken krijgen met tegenstrijdige voorschriften in provinciale verordeningen.

Handhaving

Het wetsvoorstel gaat uit van de uitgangspunten ‘decentraal wat kan, centraal wat moet’ en ‘algemene regels waar het kan, vergunningen waar het moet’. Er is echter een fundamenteel verschil tussen handhaven op basis van AMvB’s en vergunningen. In AmvB’s staan veelal formuleringen in de trant van ‘lozen is verboden, tenzij’ gevolgd door in vergelijking tot concrete middelvoorschriften in vergunningen abstracte formuleringen. Uit ervaringen bij de handhaving van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Besluit glastuinbouw is gebleken, dat eerst een constatering van een overtreding moet plaatsvinden, terwijl een middelvoorschrift in een Wvo vergunning betere handhavingsmogelijkheden biedt. Wij pleiten derhalve voor een evenwichtige toepassing van de twee bovengenoemde uitgangspunten op basis van handhaafbaarheidstoetsen.

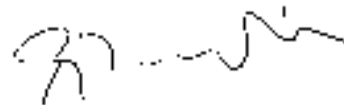
Overige financiële bepalingen: nadeelcompensatie

Het voorontwerp gaat uit van een schadevergoedingsstelsel gebaseerd op nadeelcompensatie. Het uitkeren van schadevergoedingen kan evenwel verschillende oorzaken hebben. Te denken valt aan het opleggen van gedoogplichten, de invloed van grondwateronttrekkingen op gebouwschade en het plegen van een onrechtmatige daad door feitelijk handelen. De uitgangspunten die daarbij worden gehanteerd kunnen verschillend zijn met mogelijk verschillende uitkomsten qua schadevergoeding en rechtsbescherming. Schade aan bebouwing door grondwateronttrekking kan er namelijk onder omstandigheden toe leiden, dat de eigenaar een overneming van de onroerende zaak van de vergunninghouder vordert als deze voor hem van te geringe betekenis is geworden. Bovendien hebben wij geconstateerd dat ten onrechte in het voorontwerp geen nazorgverplichting voor de voor de vergunninghouder is opgenomen in geval van stopzetting van grondwateronttrekkingen al dan niet in combinatie met infiltraties. Dit in verband met het belang van het voorkomen van vernattings- of verdrogingschade. Wij verzoeken u derhalve een passend schadevergoedingsstelsel te ontwikkelen die aansluit bij de rechtsontwikkeling.

Tot slot

Gaarne vertrouwen wij erop, dat u gezien de aard van onze opmerkingen in voldoende mate rekening houdt met onze reactie. Wij hopen dat u met een gepaste voortvarendheid de procedure tot invoering van de Waterwet en de daarmee verband houdende aanpassings- en uitvoeringswetgeving zal voortzetten en stellen het op prijs daarbij waar mogelijk onze inbreng te kunnen blijven leveren.

Hoogachtend,



dr. S. Schaap,
voorzitter,

mr. R.J. van der Kluit,
secretaris.