

## *Uniehoofdlijnennotitie voorontwerp wetsvoorstel Waterwet*

### **Inleiding**

Door het Directoraat-Generaal Water van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is eind juli jl. het voorontwerp van de integrale waterwet en het bijbehorende concept van de memorie van toelichting toegezonden. De citeertitel is inmiddels gewijzigd in Waterwet. Van het voorontwerp en de memorie van toelichting kan vanaf 8 augustus 2005 digitaal kennis worden genomen op [www.waterwet.nl](http://www.waterwet.nl) De Unie van Waterschappen is in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 15 oktober 2005 een reactie op het wetsvoorstel te geven.

De Unie van Waterschappen wil komen tot een weloverwogen en gedragen commentaar op dit belangrijke wetsvoorstel. Met deze notitie wordt beoogd het besluitvormingsproces te ondersteunen en te structureren. Dit is om diverse redenen van belang. Op 20, 22 en 27 september 2005 zullen door het Uniebureau een drietal voorlichtings- en discussiebijeenkomsten worden georganiseerd waarbij de hoofdlijnennotitie als leidraad zal fungeren. Deze notitie, de resultaten van de regionale voorlichtings- en discussiebijeenkomsten zullen tezamen met eventueel nog aanvullend commentaar via de Uniecommissies worden gebundeld waarna het Uniestandpunt door de ledenvergadering op 28 oktober 2005 wordt bepaald. Vermeldenswaard is nog, dat bij de Uniereactie een bijlage zal worden gevoegd van wetstechnische aard.

De hoofdlijnennotitie begint met enkele algemene beschouwingen over de Waterwet en belicht vervolgens enkele bestuurlijke discussiethema's die in de bijeenkomsten in september aan de orde kunnen komen. Enkele beeldbepalende discussiepunten in dat verband zijn:

- 1 Watersysteembeheer ook natuurbeheer?
- 2 Waterkeringen apart?
- 3 Wel of niet provinciale goedkeuring waterbeheersplan?
- 4 Waterplan is tevens structuurvisie?
- 5 Grondwatertaken deels naar waterschappen?
- 6 Grondwaterheffing ook voor waterschappen?
- 7 Waterakkoorden als opvolger van stedelijk waterplan en afvalwaterakkoord?
- 8 Aansluitvergunning wel/niet handhaven?
- 9 Wel/geen bevoegdheid waterschap voor projectbesluit?
- 10 Rol provincie?
- 11 Volstaat het bindend advies in plaats van de vergunning van het waterschap?
- 12 Is een knip in vergunningverlening en handhaving en toezicht en handhaving waterschap door de handhavingsbevoegdheid over te hevelen naar gemeenten werkbaar?
- 13 Wel/niet principe van hoogste gezag volgen?
- 14 Vrijstelling rwzi-lozing rijkswater (50%) vervalt?
- 15 Van toepassing verklaren AWB-procedure (bezwaar, beroep, hoger beroep) ook voor waterkeringen?

## **Algemene beschouwingen**

Acht waterstaatswetten zullen worden geïntegreerd tot één waterwet. De inwerkingtreding van deze wet zal ertoe leiden, dat de volgende wetten die betrekking hebben op het waterbeheer zullen worden ingetrokken:

- Wet op de waterhuishouding;
- Wet op de waterkering;
- Grondwaterwet;
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren;
- Wet verontreiniging zeewater;
- Wet van 14 juli 1904 (droogmakerijen en indijkingen);
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken;
- Waterstaatswet 1900.

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 internationale regelgeving, waarbij de Europese Kaderrichtlijn Water het meest in het oog springt, dwingt tot modernisering van de versnipperde waterstaatswetgeving. Door de Unie van Waterschappen is de afgelopen jaren vanuit deze optiek dan ook aangedrongen op de totstandkoming van een (integrale) Waterwet. De komst van de Waterwet valt derhalve toe te juichen. Het algemene beeld van de Waterwet is zeker positief. Concreet kunnen onder meer de volgende punten worden genoemd:

- een integraal toetsingskader (watersysteembenadering) bij de beoordeling van vergunningaanvragen;
- de gedoogplicht bij tijdelijke ingebruikname van een bergingsgebied;
- de gedeeltelijke overdracht van het grondwaterbeheer van provincies naar waterschappen;
- de projectbesluitvorming bij aanleg e.d. van een watersysteem en de coördinatieregeling voor waterschappen vergelijkbaar met de huidige procedure op grond van de Wet op de waterkering;
- de modernisering van de rechtsbescherming en het op één lijn brengen met de Algemene wet bestuursrecht.

Niettemin zijn er op onderdelen ook verbeterpunten denkbaar. Ter illustratie enkele voorbeelden, te weten:

- het alsnog onderbrengen in de Waterwet van de vergunning- en handhavingsbevoegdheden ten aanzien van aangewezen categorieën indirecte lozingen;
- een nadere bezinning of moet worden uitgegaan van het verlenen van één watervergunning in geval er sprake is van samenloop van bevoegdheden en het hoogste bevoegde gezag vanwege de betrokkenheid van meerdere waterbeheerders de watervergunning verleend;
- het opnemen van een wettelijke nazorgverplichting voor de houder van een grondwateronttrekkingsvergunning ter voorkoming van bijvoorbeeld vernattings schade;
- een heroverweging of het onderbrengen van de verontreinigings- en legesheffing tezamen met het alsnog toekennen van grondwaterheffingsbevoegdheid voor waterschappen in de Waterschapswet niet een betere optie is dan in de Waterwet.

De inwerkingtreding van deze wet zal echter nog de nodige tijd kosten vanwege de noodzakelijke invoeringswetgeving. Op zijn vroegst zal de Waterwet naar verwachting pas in 2008 inwerkingtreden.

Bij een eerste en voorlopige beoordeling van de Waterwet en de memorie van toelichting springen een aantal zaken in algemene zin in het oog, namelijk:

- a de wet heeft een kaderstellend karakter: veel wordt overgelaten aan AMvB's, ministeriële regelingen, nadere regelingen, provinciale verordeningen, en in mindere mate keuren: bijvoorbeeld de overdracht van het grondwaterbeheer bij provinciale verordening en de mogelijkheid voor waterschappen om krachtens provinciale verordeningen gebruik te maken van gecoördineerde projectbesluiten voor de realisering en inrichting van regionale bergingsgebieden en niet-primaire waterkeringen;
- b de wet heeft een centraliserend karakter: bij de sturing en toezicht staan de hogere overheden diverse aanwijzings- en instructiebevoegdheden tot hun beschikking die procesmatig kunnen worden ingezet, waarbij het risico aanwezig is dat aan het karakter van dit instrumentarium als ultimum remedium te zeer afbreuk wordt gedaan; keurverboden maken goeddeels plaats voor wettelijke verboden en daarop gebaseerde vergunningen;
- c de wet is integrerend van aard blijkend uit vooral het vooropstellen van het begrip watersysteem, met inbegrip van grondwaterlichamen en de formulering van de doelstellingen;
- d de wet is deregulerend van aard: sommige verboden gelden niet voor handelingen ter uitvoering van het gewoon onderhoud aan, of herstel van watersystemen door of op last van de beheerder; ook gelden verboden niet voor zover sommige handelingen niet strijdig zijn met de functie van een watersysteem;
- e de wet beoogt een stroomlijning en vereenvoudiging door uit te gaan van één watervergunning: bij samenloop van bevoegdheden verleend het hoogste betrokken bestuursorgaan de vergunning. Dit kan betekenen dat niet het waterschap, maar provincie of Rijk de watervergunning verlenen;
- f de wet beoogt de verplichtingen die voortvloeien uit internationaalrechtelijke verplichtingen en Europese regelgeving op het gebied van waterbeheer te waarborgen door onder meer opname van maatregelenpakketten in de diverse plannen;
- g de wet heeft mede tot doel de wateropgaven voortvloeiend uit met name het Nationaal Bestuursakkoord Water en doorwerkend naar de ruimtelijke ordening veilig te stellen door zo nodig de inzet van projectprocedures en het aanmerken van het nationale waterplan en regionale waterplannen als structuurvisies in de zin van de Wet ruimtelijke ordening;
- h de wet gaat uit van een andere planopzet (maar niet van meer plannen), doordat plannen van hogere overheden tevens structuurvisies zijn op grond van de herziene WRO. Het haasje-over principe komt daarmee te vervallen. Ook wordt uitgegaan van het niet instandhouden van de provinciale goedkeuring van beheerplannen en het leggen van de nadruk op tijdige verantwoordingsrapportages richting Brussel;
- i is gepoogd de zorgplichten duidelijker neer te zetten, waaronder de gemeentelijke zorgplichten met betrekking tot de verwerking van overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater;
- j de wet bevat keuzes, onder meer doordat de regulering van lozingen op de riolering (indirecte lozingen) uitsluitend in de Wet milieubeheer/VROM-omgevingsvergunning (zogeneten Wabo: wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht) zal worden opgenomen en financiële instrumenten als verontreinigingsheffing en leges niet in de Waterschapswet worden ondergebracht;
- k de wet kan nader worden verduidelijkt, onder andere over de afbakening ten aanzien van de VROM-/omgevingsvergunning en een eventuele opname van de aansluitvergunning;

- l met de wet wordt een modernisering beoogt onder andere door de rechtsbescherming zoveel mogelijk te laten aansluiten op de Algemene wet bestuursrecht;
- m de wet bevat zo helder mogelijke keuzes door onder meer uit te gaan van een (integraal) toetsingskader en instrumentarium voor waterbodems.

## **Bestuurlijke items**

### **Algemene bepalingen**

#### *Watersysteem*

In het wetsvoorstel is het begrip watersysteem omschreven als een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen, met bijbehorende waterkeringen en technische infrastructuur, en grondwaterlichamen. Onder het begrip oppervlaktewaterlichaam wordt verstaan een samenhangend geheel van oppervlaktewater, waterbodem en oevers, met de bijbehorende flora en fauna.

De begrippen waterkeringen en waterstaatswerken zijn niet apart gedefinieerd.

#### Discussiepunt 1: Watersysteembeheer ook natuurbeheer?

Het begrip watersysteem verdient als kernbegrip extra aandacht. Hieronder zou namelijk ook moeten worden verstaan een samenhangend geheel van oppervlaktewater, waterbodem en oevers, met de bijbehorende flora en fauna. Vraagtekens kunnen worden gezet bij reikwijdte van de zorgplicht voor het watersysteem met inbegrip van flora en fauna. Dit zou opgevat kunnen worden als een verantwoordelijkheid voor waterschappen die ligt op het vlak van de natuurterreinbeheerder. Vanuit die benadering valt niet uit te sluiten, dat de zorgplicht van waterschappen voor het watersysteem zich ook uitstrekt tot handelingen van gebruikers van eigendommen van waterschappen (zoals beroepsvissers, wandelaars, e.d.). Een verantwoordelijkheid van waterschappen die zich beperkt tot conditioneel watersysteembeheer lijkt meer voor de hand te liggen zonder dat het uit de pas loopt met de verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn Water. De wetgever zal waarschijnlijk voor ogen staan, dat de verantwoordelijkheid van de beheerder betrekking heeft op het naar behoren (laten) functioneren van het (regionale) watersysteem om daarmee bovendien de condities te beïnvloeden van onder meer flora en fauna. Het is het de moeite waard te bezien of de zorgplicht van de waterbeheerder op dit punt verduidelijking behoeft.

#### Discussiepunt 2: Waterkeringen apart?

Door onder het kernbegrip watersysteem eveneens waterkeringen te brengen rijst de vraag of het begrippenkader en de systematiek van de onlangs (herziene) Wet op de waterkering in de Waterwet voldoende tot zijn recht komt. Als de herziene Wet op de Waterkering en de Waterwet naast elkaar gelegd worden dan zijn er opvallende wijzigingen. Gezien het feit dat de herziene Wet op de Waterkering nog zo jong is, is het vreemd dat er nu al weer wijzigingen worden voorgesteld.

Door de integratie van diverse wetten zijn artikelen uit de Wet op de Waterkering veralgemeniseerd in de Waterwet. Deze veralgemenisering leidt ertoe dat er ruimte ontstaat voor verschillende interpretatie van de wet, wat geen verbetering lijkt te zijn ten opzichte van de huidige wetgeving. De memorie van toelichting volstaat over het algemeen slechts met een verwijzing naar de Wet op de Waterkering, in plaats van inhoudelijk uitleg te geven. Ter illustratie het volgende. Het noemen van zowel streefnormen als minimumeisen als norm in één wet kan leiden tot verwarring over de noodzaak tot het halen van veiligheidsnormen. Artikel 2.14 lijkt meer toegeschreven op de kwaliteitskant. Daarnaast wordt de beoordeling geen wettelijke toets meer, maar een toets op basis van een AMvB.

## **Planstelsel**

### *Provinciale goedkeuring waterbeheerplannen*

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 bevat de Waterwet volgens haar voldoende instrumenten voor verticale coördinatie, bijvoorbeeld doordat in het waterbeheerplan rekening moet worden gehouden met het provinciale plan. De provincie kan hiermee toetsen of dit daadwerkelijk gebeurd is en zo nodig bijsturen conform de systematiek zoals ook vermeld in de IPO–Unie notitie, april 2005, ‘Afstemming van taken in het regionale waterbeheer’.

### Discussiepunt 3: Wel of niet provinciale goedkeuring waterbeheersplannen?

Argumenten die voor behoud van het goedkeuringsvereiste pleiten zijn:

- het plan behoeft een algemene democratische toets, ook vanwege de voorziene lastenontwikkeling ten gevolge van de implementatie van de KRW;
- in de rapportageprocedure om te komen tot vier stroomgebiedsplannen richting Brussel kan een efficiënt en effectief lopende administratieve planning en control zorgen voor tijdige aanlevering van de benodigde gegevens zonder dat goedkeuring daaraan in de weg hoeft te staan;
- voor de verticale doorwerking van beleid is het instrument aanwijzing minder geschikt vanwege de beperkte toepassingsmogelijkheid in verband met de wettelijk daaraan te stellen eisen en vanwege de bestuurlijke impact;
- de aanwijzing verliest het beoogde karakter van ultimum remedium;
- het beheerplan is een belangrijk document. Het vormt de vertaalslag van provinciale doelstellingen naar concrete door waterschappen uit te voeren maatregelen. Als zodanig vormt dat plan het uitgangspunt voor de jaarlijkse voortgangsrapportage van het waterschap en de toetsing daarvan door de provincie. Met het oog daarop is het van belang, dat het plan de expliciete instemming van de provincie heeft. Met goedkeuring wordt dat bereikt. Het niet geven van een aanwijzing kan niet als zodanig worden uitgelegd;
- de goedkeuring wordt door het waterschap gebruikt als legitimatie van waterschapswerken in het kader van provinciaal gebiedsgericht beleid.

Ten opzichte van deze argumentatie staan de overwegingen in de memorie van toelichting (blz. 39). Goedkeuring zou niet passen in de algemene lijn van vermindering van bestuurlijke lasten en de Code interbestuurlijke verhoudingen. Bovendien zou goedkeuring ook een doublure vormen met de waarborg die besloten ligt in het vereiste van ‘rekening houden met’ en de meer gerichte provinciale sturingsbevoegdheden (interbestuurlijke informatievoorziening en overleg; informatieverordening, instructieverordening, aanwijzing, indeplaatsstredingsbevoegdheid bij taakverwaarlozing).

### *Afstemming waterbeheer en ruimtelijke ordening*

Een belangrijk deel van de kwantitatieve wateropgaven heeft een ruimtelijk karakter. De noodzakelijke versterking van de horizontale doorwerking van water in de ruimtelijke ordening vindt in de Waterwet plaats door het nationale waterplan en de regionale waterplannen tevens als structuurvisies op grond van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening aan te merken. Bovendien kan ook met behulp van besluitvorming op grond van de coördinatie-regeling voor waterschappen een doorwerking in de ruimtelijke ordening plaatsvinden.

#### Discussiepunt 4: Waterplan is tevens structuurvisie?

In het algemeen lijken de waterschappen zich te moeten kunnen vinden in de opzet en de inhoud van het planstelsel. Onderschreven worden het ruimtelijke karakter van de kwantitatieve wateropgaven en het daarbij behorende noodzakelijk instrumentarium voor de waterschappen. Belangrijk is ook de doorzettingsmacht aan de hand van de structuurvisieconstructie via het nationale waterplan en de regionale waterplannen. Belangrijk is te signaleren, dat het beheerplan van waterschappen behouden blijft. Wel is onduidelijk waar nu het programma van maatregelen op grond van de EKW exact is gealloceert. Gezien het operationele karakter is het voorstelbaar, dat de voorkeur van de waterschappen uitgaat naar het beheerplan van het waterschap. In dat geval verdient het wetsartikel over de inhoud van het regionaal waterplan (art. 5.4, lid 2 onder c) verduidelijking.

#### **Grondwaterbeheer**

De vergunningverlening van grondwateronttrekkingen wordt overgedragen van provincie naar waterschap, voor zover het geen betrekking heeft op grondwateronttrekkingen bestemd voor menselijke consumptie of ten behoeve van koude- en warmte opslag of van grote industriële onttrekkingen groter dan 500.000 m<sup>3</sup> per jaar al dan niet in combinatie met infiltraties ter suppletie van de grondwatervoorraad. Artikel 1 van de Waterschapswet zal hierop in het kader van de wetgeving ter uitvoering van het kabinetsstandpunt over de financiering van het regionale waterbeheer worden aangepast, zodat grondwaterbeheer als wettelijke taak aan waterschappen kan worden toegewezen.

#### Discussiepunt 5: Grondwatertaken deels naar waterschappen?

De geschetste overdrachtsconstructie van het grondwaterbeheer van provincies naar waterschappen met een drietal uitzonderingen versterkt de mogelijkheden van waterschappen om de zorgplicht ten aanzien van het watersysteem beter te kunnen waarmaken. In de IPO-Unie notitie 'Afstemming van taken in het regionale waterbeheer' is deze ontwikkeling reeds bepleit. In die notitie is tevens aangegeven, dat GGOR het gewenste beleidskader is voor operationeel beheer en onderdeel zou moeten vormen van het beheerplan. In de memorie van toelichting (blz. 39) wordt van dit uitgangspunt echter afstand van genomen door te stellen, dat het mogelijk is om onderdelen van het provinciale plan in vergaande mate inhoudelijk te laten voorbereiden door waterschappen en GGOR daarbij op te vatten als een onderdeel van de normering. De samenhang met de op provinciaal niveau in het regionale plan toegekende functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de regionale watersystemen zou hierdoor beter tot zijn recht komen.

Overigens lijkt in het voorontwerp wetsvoorstel geen nazorgverplichting in geval van stopzetting van grondwateronttrekkingen al dan niet in combinatie met infiltraties te zijn opgenomen voor de vergunninghouder. Dit kan onder omstandigheden van belang zijn om verdrogings- of vernattings schade te voorkomen.

#### Discussiepunt 6: Grondwaterheffing ook voor waterschappen?

Een ander aandachtspunt is, dat het wetsvoorstel zich beperkt tot provinciale staten bij het toekennen van de bevoegdheid tot instelling van een grondwateronttrekkingsheffing. Dit ter bestrijding van de ten laste van de provincie komende kosten van het grondwaterbeheer, zoals van maatregelen, directe verband houdende met het voorkomen en tegengaan van nadelige gevolgen van onttrekkingen en infiltraties en vanwege noodzakelijke onderzoekingen en het houden van een onttrekkingsregister. Verdedigbaar is om ook voor waterschappen deze heffingsgrondslag te bepleiten. Ook is denkbaar een wettelijke constructie, waarbij door de waterschappen te maken kosten tenminste uit de opbrengst daarvan kunnen financieren. Financiering van de kosten via de band van de watersysteemheffing lijkt gezien de daarbij betrokken heffingsplichtigen (ingezetenen, de eigenaren

of anderszins zakelijk gerechtigden van achtereenvolgens ‘woningen’, ‘bedrijven’, ‘natuurterreinen’ en ‘agrarische en overige ongebouwde gronden’. Het lijkt dus niet onredelijk ervan uit te gaan, dat kosten die verband houden met maatregelen van waterschappen op het gebied van grondwaterbeheer door onttrekkers worden opgebracht. Dit past in het beeld, dat waterschappen ook nu soms bijdragen van provincies ontvangen voor door hen te treffen compenserende maatregelen als gevolg van grote grondwateronttrekkingen.

### **Waterakkoorden**

De betekenis van het waterakkoord in de Waterwet ten opzichte van dit instrument in de Wet op de Waterhuishouding is anders. De reden lijkt te zijn dat de Waterwet uitgaat van het begrip watersysteem en gemeenten ook partij kunnen zijn vanwege de Wet Gemeentelijke Watertaken waardoor gemeenten verantwoordelijk zijn (zorgplichten) voor de verwerking van hemelwater en grondwater in het stedelijke gebied. Het verplicht opleggen met behulp van een instructie AMvB of instructie-verordening van een waterakkoord tussen waterbeheerders en gemeenten kan in de Rijksvisie een uitkomst bieden bij bestuurlijke impasses. De memorie van toelichting vermeld, dat het niet de bedoeling is om ruimtelijke ordeningsaspecten in een waterakkoord te regelen. In het voorontwerp is geen wettelijke grondslag opgenomen voor de aansluitvergunning.

Het LBOW (Landelijk Bestuurlijk Overleg Water) heeft afgesproken, dat de Unie van Waterschappen en de VNG gezamenlijk een voorstel zullen doen over samenwerking op het gebied van stedelijk waterbeheer, zuivering en riolering. Op basis van dit voorstel zal worden bepaald of in het wetsvoorstel de aansluitvergunning als instrument moet worden opgenomen. Het ligt in de bedoeling van de Unie van Waterschappen om daarbij mede de positie van het waterakkoord in de beschouwingen mee te nemen.

### Discussiepunt 7: Waterakkoorden als opvolger van stedelijk waterplan en afvalwaterakkoord?

### Discussiepunt 8: Aansluitvergunning wel/niet handhaven?

#### *Aansluitvergunningen*

De beheerder van de rioolzuiveringsinstallatie heeft belang bij een goede bescherming van de doelmatige werking ervan. Bij het formuleren van het voorstel van de Unie en de VNG wordt meegenomen, dat waterschappen als beheerders van rwzi's juist hebben gekozen voor het instrument van de aansluitvergunning bij gebreke van een regeling in de Wvo om vergunningvoorschriften te vertalen naar de beheerder van de op de RWZI aangesloten riolering. Bezien wordt of de aansluitproblematiek wellicht een onderdeel kan gaan vormen van een waterakkoord nieuwe stijl, waarin ook diverse andere aspecten als buitenwettelijke afvalwaterakkoorden en stedelijke waterplannen van een wettelijke basis worden voorzien.

Belangrijk uitgangspunt daarbij is, dat aan het juridische beschermingsniveau die het instrument aansluitvergunning thans biedt geen afbreuk wordt gedaan. De aansluitvergunning kan wellicht als instrument voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van de totale hoeveelheid afgevoerd rioolwater in verband met een goede werking van de rioolzuiveringsinstallaties van de waterschappen opgaan in het waterakkoord nieuwe stijl. Voordeel hiervan is een versterking van de samenhang tussen het door de aansluitvergunning te dienen doel en de planmatige benadering vanuit diverse plannen zoals afvalwaterakkoord, stedelijk waterplan e.d. Ook biedt het de mogelijkheid om aan de aansluitproblematiek vanuit een bottum-up benadering te waarborgen. In geval partijen echter niet tot sluitende afspraken komen is de aansluitvergunning een direct instrument voor het waterschap

om in te kunnen grijpen. Bij het waterakkoord nieuwe stijl daarentegen is het waterschap afhankelijk van een geclausuleerde medewerking van provincies die naar verwachting pas zullen ingrijpen als regionale belangen dat vereisen. Criterium daarbij is een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer.

De volgende volgtijdelijke benadering zou een oplossing kunnen bieden voor dit dilemma. Het wetsvoorstel Waterwet biedt de mogelijkheid (art. 4.4 instructieverordening), dat bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld met betrekking tot de voorbereiding, vaststelling, wijziging en inhoud van door besturen van waterschappen en gemeenten in bij die verordening te bepalen gevallen te sluiten waterakkoorden. In deze verordening (model IPO-verordening) zouden ook de elementen van het waterakkoord nieuwe stijl waaronder een regeling over de aansluitvergunningenproblematiek moeten worden meegenomen. Zaken als technische gegevens van het rioolstelsel en een raming van de per aansluitpunt te lozen hoeveelheid afwater en afvalstoffen kunnen hierin een plaats krijgen. Laat onverlet, dat de aansluitvergunning sec zijn grondslag kan blijven vinden in de op de Waterschapswet (art. 56, lid 1) gegrondveste aansluitverordening.

Deze constructie biedt het voordeel dat door waterschappen en gemeenten in gezamenlijkheid gebruik kan worden gemaakt van een bestaand, maar aan de watersysteembenadering aangepast instrument in de Waterwet, namelijk het waterakkoord nieuwe stijl. Hierop is een toezichtsarrangement van toepassing die provinciaal ingrijpen mogelijk maakt als een samenhangend en doelmatig regionaal waterbeheer dat noodzakelijk maakt. Voor het geval volgens de provincie in een concreet geval aan dit criterium niet wordt voldaan en bestuurlijk overleg tussen gemeente en waterschap vruchteloos blijkt te zijn kan de terugvaloptie op basis van de Waterschapswet uitkomst bieden door inzet van de aansluitvergunning als direct sturingsinstrument.

### **Projectbesluit**

In de Waterwet is een regeling opgenomen over projectbesluiten voor de aanleg, verlegging, verbetering of wijziging anderszins van een watersysteem. Bovendien kan door waterschappen gebruik worden gemaakt van een coördinatie-regeling bij de voorbereiding en vaststelling van bepaalde categorieën projectbesluiten, mits bij of krachtens provinciale verordening daarvoor de ruimte is geboden. Deze gecoördineerde projectbesluitvorming voor waterschappen is vergelijkbaar met hetgeen daaromtrent in de Wet op de Waterkering is opgenomen. De toepassing van dit instrument kan zich ook uitstrekken tot niet-primaire waterkeringen en voor de realisering en inrichting van regionale bergingsgebieden.

### Discussiepunt 9: Wel/geen bevoegdheid waterschap voor projectbesluit?

### Discussiepunt 10: Rol provincie?

De keuze in het voorontwerp om in beginsel aan waterschappen een 'eigen' waterstaatsinstrument aan te reiken voor het realiseren van doelstellingen op grond van de Waterwet kan worden toegejuicht. Op deze wijze wordt de afstemming tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening en de realisatie van regionale wateropgaven niet volledig afhankelijk gesteld van de instrumenten die de nieuwe Wet ruimtelijke ordening aan andere overheden biedt. Waterschappen worden met de ingekaderde projectbesluitvorming in principe in staat gesteld als de wateropgaven daarom vragen, overleg vruchteloos blijkt te zijn en medewerking van de betrokken planologische beheerders onvoldoende is verzekerd niettemin vanuit een eigen wettelijk kader doelstellingen trachten te verwezenlijken.

Provincies kunnen daarbij een schakelfunctie vervullen, doordat zij enerzijds zowel in provinciale verordeningen de inzet van dit instrument moeten faciliteren en goedkeuring aan gecoördineerde projectbesluitvorming moeten verlenen en anderzijds gebruik kunnen ma-



ken van het WRO-instrumentarium. Bezien vanuit de wateropgaven lijkt deze constructie op passende wijze functioneel democratische besluitvorming te koppelen aan integraal algemeen democratische beslissingsbevoegdheden. Een mogelijke valkuil vormt de kans dat provincies een verschillende invulling geven aan de werken die onder de provinciale verordening zullen vallen (wel of geen waterberging?). Een model IPO-verordening zou wellicht aan dit aandachtspunt tegemoet kunnen komen.

## Vergunningen

### Indirecte lozingen

In de Waterwet staan geen regels over zogeheten indirecte lozingen op de riolering. Er is voor gekozen om de indirecte lozingen uitsluitend in de Wet milieubeheer op te nemen en te zijner tijd te laten opgaan in de VROM-/omgevingsvergunning. Dit betekent – kort gezegd – dat de waterschappen dan niet meer vergunningverlenend en handhavend bevoegd Wvo-gezag zijn voor bepaalde aangewezen categorieën lozingen, een adviseursrol krijgen toebedeeld.

### *Hoofdpijnen nieuwe VROM-regeling met betrekking tot omgevingsvergunningen:*

- De waterbeheerder verleent geen vergunningen meer voor de **aangewezen** indirecte lozingen. In plaats van deze bevoegdheid **kan** de waterbeheerder bij het verlenen van vergunningen op grond van de Wm aan het bevoegd gezag (provincie, gemeente) **advies geven** m.b.t. alle onderwerpen die voor bescherming van het oppervlaktewater en/of de RWZI van belang zijn. Dit advies kan betrekking hebben op **alle** indirecte lozingen, maar ook op andere aspecten die voor het oppervlaktewater van belang zijn (voorbeeld: eisen aan opslag en overslag van fijn materiaal, dat richting het oppervlaktewater kan verwaaien). Vanwege deze verbreding is het de bedoeling van VROM om in het wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht te kiezen voor een advies**recht** en geen advies**plicht**.
- Het Wm-bevoegd gezag is verplicht het advies over te nemen voor zover het betrekking heeft op de toelaatbaarheid van de lozing. Voor zover het advies betrekking heeft op de invulling van de technische maatregelen (stand der techniek/bbt) mag het bevoegd gezag van het advies gemotiveerd afwijken (dit kan nodig zijn om recht te doen aan de integrale afweging).
- De waterbeheerder kan het bevoegd gezag Wm verzoeken om waar dat vanuit het oogpunt van de bescherming van het oppervlaktewater of de zuivering noodzakelijk is vergunning aan te passen of zelfs in te trekken (initiatief hoeft dus niet van het bedrijf uit te gaan). Het Wm-bevoegd gezag moet daaraan gevolg geven.

Discussiepunt 11: Volstaat het (bindend) advies in plaats van de vergunning van het waterschap?

Discussiepunt 12: Is een knip tussen vergunningverlening-handhaving en toezicht-handhaving door de handhavingbevoegdheid over te hevelen naar gemeenten werkbaar?

Voorop staat dat waterschappen ook onder Waterwet in staat moeten worden gesteld om hun verantwoordelijkheden ten aanzien van het waterbeheer ten volle te kunnen waarmaken. De vraag rijst of een wisseling van bevoegd gezag naar adviseur en derhalve een verlies van vergunnings- en handhavingsbevoegdheden aan dit uitgangspunt voldoet. Belangrijk aandachtspunt daarbij is bovendien of de verantwoordelijkheid van waterschappen om te voldoen aan uit de EKW voortvloeiende resultaatsverplichtingen in deze opzet voldoende tot zijn recht komt. Zijn de belangen die gemoeid zijn met de miljardeninvesteringen in rwzi's bij deze wettelijke beschermingsconstructie in voldoende mate gewaarborgd? Kan het waterschap nog een wezenlijke invloed op het influent uitoefenen

als adviseur? Wordt hierdoor de brongerichte benadering niet te zeer uit het oog verloren? Dit zijn enkele vragen die rijzen bij de bovengeschetste wettelijke voornemens.

Door IPO, VNG en Unie zijn een tweetal pilots georganiseerd.

In het geval DSM Delft (provinciale milieuvergunning voor sloop en uitbreiding bedrijfsterrein) was de provincie bevoegd gezag en de gemeente en het waterschap adviseurs. In de case Shell Moerdijk (gemeentelijke bouwvergunning voor aanpassing bedrijfsterrein) was de gemeente bevoegd gezag en provincie en waterschap adviseurs.

Enkele belangrijke bevindingen uit deze cases zijn:

- de werkwijze waarbij de provincie bevoegd gezag is dan wel de gemeente en de overige betrokken overheden in die cases als adviseur fungeren leidt voor de klant niet tot meer transparantie en werken kostenverhogend en leiden tot vermindering van de efficiency. Bovendien zal het de nodige tijd vergen voordat de overheden op het gebied van de ICT voldoende zijn toegerust om aan de één loket gedachte ten behoeve van de klant op een goede wijze invulling te geven;
- In verband daarmee speelt de vraag wat de rol van het loket kan en moet zijn. Als dit alleen maar doorgeefluik is, dan is de klant daarmee niet geholpen;
- in beide cases speelt verlies aan slagvaardigheid in de handhaving, dit is zeer onwenselijk vooral met het oog op mogelijke calamiteuze situaties;
- verschuiving van bevoegdheden (ongeacht naar welke overheidsinstantie) zal versnippering van kennis en kunde van de niet-bevoegde overheden tot gevolg hebben.
- Het voorontwerp Wabo richt zich alleen op de vergunningverlening en de handhaving, terwijl het hier een cyclisch proces betreft, dat begint met vooroverleg, resulteert in een Omgevingsvergunning die vervolgens gehandhaafd moet worden. Door een verschuiving van het bevoegd gezag bij de vergunningverlening, is het voor alle partijen onduidelijk wat de rol en inzet (en bestuurlijke keuzes in dat kader) moeten/kunnen zijn in de andere fases.

Een opname van de indirecte lozingen in de Waterwet lijkt wenselijk. Een wettelijk coördinatiemechanisme naar de Wet milieubeheer vergelijkbaar met de huidige Wvo-systematiek is verdedigbaar. Een andere optie is wellicht om in het kader van de VROM-omgevingsvergunning in te zetten op behoud van vergunnings- en handhavingsbevoegdheden en via de één loketgedachte tezamen met vooral gemeenten tot verdere stroomlijning en vereenvoudiging van administratieve processen te komen. Daarbij zal ICT zo blijkt uit de pilots een belangrijke nader uit te werken factor zijn.

### **Samenloop van bevoegdheden**

Uitgangspunt bij samenloop van bevoegdheden bij overlappend beheer is, dat één watervergunning wordt verleend door het hoogste bestuursorgaan en de andere betrokken overheden een adviesbevoegdheid krijgen toebedeeld. Dit ter verbetering van de dienstverlening aan en een reductie van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en een vermindering van de bestuurlijke lasten voor de overheid.

Bij deze constructie wordt ervan uitgegaan, dat indien een of meer beheerders, al dan niet tezamen met een of meer colleges van gedeputeerde staten, bevoegd zijn het hoogste bevoegde gezag de beslissing neemt dan wel, bij het ontbreken daarvan, door het bevoegd gezag op wiens grondgebied de handelingen in hoofdzaak worden verricht.

Samenloop van bevoegdheden in het waterbeheer kan zich blijkens de memorie van toelichting (blz. 86) onder meer voordoen, omdat in het winterbed van bedijkte rivieren de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd gezag is ingevolge de Wet beheer rijkswaterstaatswerken, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet op de waterhuishouding en is het waterschapsbestuur tevens bevoegd gezag op grond van de keur, voor

zover het betreft de regulering van handelingen ter bescherming van waterkeringen en infrastructuur ten behoeve van de detailwaterbeheersing in het winterbed.

In de Wabo is – zoals hierboven beschreven – ten aanzien van de omgevingsvergunningen een enigszins vergelijkbare constructie opgenomen.

#### Discussiepunt 13: Wel/niet principe van hoogste gezag volgen?

Vanuit het oogpunt van klantgerichtheid lijkt de keuze evenals bij de omgevingsvergunning is gedaan voor één loket in geval van samenloop niet onlogisch. Aandachtspunt daarbij is, dat de overheden daarbij hun verantwoordelijkheden ten aanzien van de door hen te beschermen belangen kunnen blijven waarmaken.

De twee pilots die IPO, VNG en Unie gezamenlijk hebben gedaan in het kader van Wabo geven geen geruststellend beeld. De indruk bestaat dat in dat kader meer winst valt te halen uit stroomlijning en afstemming van processen al dan niet met behulp van één loket, maar met behoud van bevoegdheden. De vraag die daarbij gesteld kan worden is of deze resultaten ook gelden in geval van de samenloopregeling bij het verstrekken van één watervergunning. Voorzichtigheid is daarbij op zijn plaats om naar het lijkt om twee redenen:

- 1 bij de omgevingsvergunning is te verwachten dat in de regel eerder en meer overheden betrokken zijn die vanuit verschillende (wettelijke) toetsingskaders opereren dan bij de watervergunning;
- 2 het aantal gevallen van samenloop zal bij de watervergunning naar verwachting minder zijn dan bij de omgevingsvergunning.

#### **Financiële bepalingen**

In de Waterwet staat opgenomen de bevoegdheid van de waterbeheerder om een verontreinigingsheffing voor directe lozingen in te stellen. Bovendien kunnen provinciale staten een grondwaterheffing in het leven roepen. Ook leges voor het verlenen of wijzigen van een vergunning op grond van deze wet worden geheven door provinciale staten of de beheerder.

#### Discussiepunt 14: Vrijstelling rwzi-lozing rijkswater (50%) verval?

In het wetsvoorstel Waterwet is ervoor gekozen om voor beheerders heffingsgrondslagen op te nemen voor een aantal financiële instrumenten, waaronder de verontreinigingsheffing, de grondwaterheffing en leges. Discussiepunt kan zijn – zeker nu de totstandkoming van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterschapswet op o.a. het financieringsbestel nagenoeg parallel loopt met het wetsvoorstel Waterwet – waarom er niet voor gekozen is deze belastingvormen exclusief voor de waterschappen in de Waterschapswet op te nemen. De Waterwet zou voor wat betreft deze heffingen dan uitsluitend voor het Rijk gaan gelden.

Een aandachtspunt ten aanzien van de verontreinigingsheffing is nog, dat bij de wijziging van de Waterschapswet ervan wordt uitgegaan, dat de zogenoemde 50%-korting op het tarief van de rijksheffing (voor lozingen vanuit rwzi's in beheer bij waterschappen) wordt afgeschaft. Voor enkele waterschappen zal dit een forse lastenstijging gaan betekenen die in het wetsvoorstel gebrekkig is gemotiveerd (zie MvT blz. 100-101).

#### **Rechtsbescherming**

In het wetsvoorstel wordt administratief beroep, waar dat voor besluiten op grond van de bij dit wetsvoorstel betrokken waterstaatwetgeving bestaat, goeddeels uitgesloten. Bovendien gaat het wetsvoorstel ervan uit, dat bij geschillen tussen bestuursorganen onder-

ling (zoals bij naleving van waterakkoorden) de toegang tot de bestuursrechter niet meer wordt geboden. De voorkeur gaat uit naar andere vormen van geschillenbeslechting bij bestuursgeschillen zoals mediation.

Discussiepunt 15: Van toepassing verklaren Awb procedure (bezwaar, beroep, hoger beroep) ook voor waterkeringen?

De keuze om de rechtsbescherming tegen besluiten van waterschappen in lijn te brengen met het stelsel van de Algemene wet bestuursrecht lijkt niet onlogisch (zie blz. 58 MvT). Door uit te gaan van een algemene en reguliere regeling van rechtsbescherming wordt ook op dit onderdeel de waterstaatswetgeving in belangrijke mate gemoderniseerd. In overeenstemming met de Awb zal derhalve een stelsel gaan gelden van bezwaar bij het waterschapsbestuur, beroep in eerste aanleg bij de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Als waterschappen toepassing geven aan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb dan vervalt de bezwaarfase.

Het stelsel van rechtsbescherming zoals besloten ligt in de Waterschapswet (artt. 148 en 153) zal voor projectbesluiten ten dele in stand blijven. Voor de gecoördineerde projectbesluitvorming komt het provinciaal toezicht via administratief beroep te vervallen. In dit geval is gekozen voor Awb-conformiteit. Provincies kunnen nog wel bij reglement het projectbesluit zonder ruimtelijke doorwerking aan goedkeuring onderwerpen. De overweging daarbij is, dat de algemene belangen die betrokken kunnen zijn bij dat type projectbesluit provinciaal toezicht kunnen rechtvaardigen.

Vermeldenswaard is, dat bij de recente herziening van de Wet op de waterkering (Stb. 2005, 275) nog wel is uitgegaan van beroep in één instantie. Bij dit voorontwerp is daarentegen gekozen voor een Awb-conforme procedure. Voor de discussie is van belang of de bij die keuze gemaakte overwegingen (zie blz. 14 MvT) door de waterschappen worden onderschreven, namelijk:

- beroep in één instantie was een ten tijde van de totstandkoming van het Deltaplan grote rivieren een specifieke regeling om de daarin opgenomen dijkversterkingswerken versneld mogelijk te maken vanwege een situatie die thans niet meer actueel is;
- het projectbesluit bestrijkt een breder spectrum van handelingen dan thans onder de planprocedure van de Wet op de waterkering vallen.

Het wetsvoorstel Waterwet hanteert overigens bij bestuurlijke geschillenbeslechting een andere opzet dan bij het wetsvoorstel Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Bij de VROM-omgevingsvergunning wordt er namelijk van uitgegaan, dat indien een advies een bindend advies (verklaring van geen bedenking) geeft het besluitvormende orgaan daartegen maar in beroep moet gaan als zij daarmee niet wil instemt. De zienswijze van de Raad van State over beslechting bestuursgeschillen wordt kennelijk bij dit wetsvoorstel niet gevolgd.

– – – – –