

NEGEN BESTAANDE WETTEN GEÏNTEGREERD

DE NIEUWE WATERWET

Vanaf het midden van de jaren tachtig is er steeds meer aandacht voor integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer gaat uit van het water als een systeem: thema's als wateroverlast, waterschaarste, waterkwaliteit en de maatschappelijke functies van het watersysteem kunnen niet los van elkaar worden gezien. De voorgenomen integratie van negen bestaande waterwetgevingen in één overkoepelende Waterwet moet het juridische instrumentarium bieden voor het gewenste integrale waterbeheer. Wanneer zo'n integrale en overkoepelende Waterwet er komt? Wellicht al begin 2009. Dit artikel blikt vooruit: wat kunnen de waterbeheerders – en de door hen ingehuurde adviseurs – verwachten?

Ineke Noordhoek en Marjan Poortinga

De integratie van de bestaande waterwetgeving in één Waterwet (zie kader 'Welke wetten komen samen in de nieuwe Waterwet?') moet de juridische instrumenten bieden voor het gewenste integrale waterbeheer. De wetgevingsoperatie sluit aan op het adviesrapport Waterbeleid voor de 21e eeuw (WB 21), dat werd opgesteld naar aanleiding van de wateroverlast in 1995 en 1998, en op de eisen die voortvloeien uit de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Het wetsvoorstel voor de nieuwe Waterwet is in oktober 2006 bij de Tweede Kamer ingediend.

De verwachting is dat de Waterwet niet eerder dan 1 januari 2009 zal worden ingevoerd. Die datum lijkt nog ver weg, maar daar staat tegenover dat menig waterschap in Nederland reeds nu volop aan de slag is (of zou moeten zijn) met planvorming voor de periode vanaf 2010 tot 2015 (en veel verder). Voor rijk en provincies geldt eveneens: er is geen tijd te verliezen.

Ons belangrijkste advies geven we meteen al in het begin van dit artikel weg: kijk regelmatig op www.waterwet.nl. Dat is dé site waar u de actuele ontwikkelingen kunt volgen.

En voor wie meer wil weten over de achtergronden en de perspectieven van de nieuwe Waterwet: dit artikel biedt een kennismakend overzicht.

Doelstellingen en normen

De Waterwet benoemt drie doelstellingen: (1) het voorkomen/beperken van wateroverlast en waterschaarste, (2) de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en (3) de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Nieuw ten opzichte van de geldende waterwet- en regelgeving is dat deze doelstellingen in de wet zelf zijn verankerd (artikel 2.1) en worden vertaald naar normen die daarmee rechtstreeks verband houden.

De normen die in de wet, of op basis daarvan in het Waterbesluit of

andere lagere regelgeving worden uitgewerkt, hebben betrekking op veiligheid, waterkwantiteit, waterkwaliteit en op de maatschappelijke functies van het watersysteem. De normstelsels die uit de Waterwet voortvloeien kennen we al van de bestaande waterwetten. De veiligheidsnormen zijn overgenomen uit de Wet op de waterkering. Voor de waterkwaliteit wordt een rechtstreekse koppeling gelegd naar artikel 4 van de KRW en hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer. Op het gebied van waterkwantiteit vormt de Waterwet de basis voor besluiten over waterpeilen die we kennen van de Wet op de waterhuishouding.

Daarnaast is de mogelijkheid opgenomen een rangorde vast te stellen van maatschappelijke en ecologische behoeften bij watertekorten en worden wettelijke normen vastgesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren. Met betrekking tot functievervulling moet de waterbeheerder de nodige maatregelen nemen voor het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken overeenkomstig de in de waterplannen (zie het kader 'Plannen') toegekende functies, en dit zodanig dat aan de normen die bij een bepaalde functie horen wordt voldaan.

Integrale wetgeving

In de Waterwet worden negen bestaande wetten geïntegreerd (zie opnieuw het kader 'Welke wetten komen samen in de nieuwe Waterwet?'). Boven-

DE AUTEURS

Ineke Noordhoek (06-27060672, b.noordhoek@arcadis.nl) en Marjan Poortinga (06-27060796, m.a.poortinga@arcadis.nl) zijn beiden 'legal consultants' bij ARCADIS.



Foto: sex.hu

PLANNEN

In het wetsvoorstel wordt gesproken over een nationaal en een regionaal Waterplan. Deze beleidsmatige plannen kennen we nu uit de Wwh als de Nota Waterhuishouding en het Plan op de Waterhuishouding. In de waterplannen worden de hoofdlijnen vastgelegd van het nationale respectievelijk regionale waterbeleid, en de daartoe behorende ruimtelijke aspecten.

Uit de huidige Wwh komen ook de beheerplannen voor rijkswateren en regionale wateren terug. In een beheerplan wordt onder meer het programma van maatregelen en voorzieningen opgenomen dat nodig is met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van (rijksdan wel regionale) wateren en de wijze waarop het beheer bij normale omstandigheden en in geval van calamiteiten wordt gevoerd.

Het nationale Waterplan omvat onder andere de vier Nederlandse gedeelten van stroomgebiedbeheerplannen voor Rijn, Maas, Schelde en Eems. In alle andere plannen worden de maatregelen vanuit de KRW per stroomgebied gerangschikt. Deze werkwijze wordt binnenkort al opgenomen in de Wet op de waterhuishouding ingevolge de implementatiewet KRW. Omdat de stroomgebiedbeheerplannen een vrij globaal en samenvattend karakter hebben, worden ze in het Waterplan opgenomen en niet in een beheerplan.

Op gemeentelijk niveau worden geen 'waterplannen' geïntroduceerd. Hiervoor volstaat het in de Wm geregelde rioleringsplan. Ruimtelijke aspecten worden in gemeentelijke structuurvisies en bestemmingplannen opgenomen.

dien wordt al hetgeen de Wet bodembescherming regelt omtrent waterbodems naar de Waterwet overgeheveld. Uitgangspunt in de Waterwet is dat de waterbodem onderdeel uitmaakt van het watersysteem. Het is de bedoeling dat ook de onlangs in de Wet op de waterhuishouding opgenomen gemeentelijke watertaken uiteindelijk onderdeel gaan uitmaken van de Waterwet. De drinkwatervoorziening valt buiten deze integratieslag. Daarvoor is een nieuwe Drinkwaterwet in voorbereiding.

De beoogde integraliteit komt naast de doelstellingen ook terug in de opbouw van de wet. Zo kent de wet bijvoorbeeld hoofdstukken als 'normen', 'beheer', 'plannen' en 'vergunningen', en geen hoofdstukken over thema's als 'verontreiniging oppervlaktewater' of 'grondwater'.

Aan de nieuwe Waterwet wordt een Algemene maatregel van bestuur (Amvb) gekoppeld. Dit is het Waterbesluit, waarvan een eerste concept al beschikbaar is. Het Waterbesluit regelt die aspecten waarbij bovenregionale belangen of internationale verplichtingen een rol spelen. Zo wordt onder andere bepaald voor welke rijkswateren de minister de peilbesluiten vaststelt, wat de rangorde is bij watertekorten en hoe het nationale waterplan en beheerplan rijkswateren moeten worden voorbereid. De watervergunningen, algemene regels en financiële bepalingen worden hierin ook nader uitgewerkt.

Decentrale regelgeving

De wet kan worden gezien als een raamwet. Veel bepalingen worden nader uitgewerkt, onder meer in het Waterbesluit (Amvb), in een ministeriële regeling (Waterregeling) en op decentraal niveau in de vorm van verordeningen van de provincie. Er is voor gekozen om in beginsel alleen bij bovenregionale belangen of internationale verplichtingen centrale regels vanuit het Rijk te stellen. De decentrale overheden worden zoveel mogelijk vrij gelaten om zelf in de benodigde regelgeving ter uitvoering van hun water-

WELKE WETTEN KOMEN SAMEN IN DE NIEUWE WATERWET?

De Waterwet integreert negen wetten:

- Wet op de waterhuishouding (Wwh)
- Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo)
- Grondwaterwet (Gww)
- Wet op de waterkering (Wwk)
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken (nat) (Wbr)
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet droogmakerijen en indijkingen
- Waterstaatswet 1900 (nat)
- Wrakkenwet

beheertaken te voorzien. Voor deze opzet is gekozen om een balans te vinden tussen enerzijds de geïntegreerde regelgeving en anderzijds de ruimte voor decentraal maatwerk. Op het gebied van de waterkwantiteit biedt de Waterwet bijvoorbeeld meer ruimte voor decentrale regels dan de Wet op de waterhuishouding.

Aan de hand van een aantal nieuwe elementen in de Waterwet schetsen we een beeld van de samenhang tussen centrale en decentrale regelgeving. Voor veiligheid tegen overstromingen neemt de Waterwet het normstelsel voor primaire waterkeringen van de Wet op de waterkering over. Voor daarbij aan te wijzen gevallen normeert de provincie bij verordening de niet-primaire waterkeringen. Het normstelsel voor overstromingen wordt hiermee uitgebreid naar de belangrijke niet-primaire waterkeringen, in het verlengde van de recente wijziging van de Wet op de waterkering (juli 2007¹).

De projectprocedure is een procedure voor gecoördineerde besluitvorming voor uitvoeringsbesluiten die op grond van de Wet op de waterkering verplicht is voor projectplannen met betrekking tot primaire waterkeringen. In de Waterwet wordt deze procedure ook inzetbaar voor projectplannen van het waterschap bij niet-primaire waterkeringen. Het is de provincie die bij verordening bepaalt in welke gevallen deze projectprocedure mag worden toegepast.

In het Waterbesluit is de procedure opgenomen voor de totstandkoming van het nationale Waterplan. Voor de regionale waterplannen moeten de provincies zelf een verordening vaststellen omtrent de wijze van totstandkoming. Die verordening moet voorzien in overleg met waterbeheerders en gemeenten, raadpleging van de minister en van GS van aangrenzende provincies, en voor zover van toepassing met de bevoegde Duitse of Belgische autoriteiten. Inspraak moet worden geregeld conform art. 14 KRW en de Richtlijn inspraak milieuaangelegenheden. Ook voor beheerplannen geldt dat voor rijkswateren het Waterbesluit regels stelt, en dat voor regionale wateren de provincie een verordening moet opstellen.

Het schema op deze pagina's laat de samenhang zien tussen de Waterwet, het Waterbesluit en decentrale regelgeving.

Doorwerking naar milieu en natuurbeheer

Bij het realiseren van wateropgaven zijn er belangrijke raakvlakken met de beleidsvelden milieu en natuur. De afstemming met milieu is gevonden door voor kwaliteitseisen aan te haken bij de Wet milieubeheer en de KRW. De Waterwet introduceert geen eigen, nieuw normstelsel. In de Waterwet wordt rechtstreeks aansluiting gezocht bij het stelsel van milieudoelstellingen uit artikel 4 van de KRW. Deze doelstellingen worden geconcretiseerd in milieukwaliteitseisen voor water, die worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer.

De afstemming met natuur vindt zowel plaats met waterkwantiteit als met waterkwaliteit. Wat betreft waterkwantiteit is het van belang welke plaats natuur heeft in de rangorde die kan worden vastgesteld bij watertekorten. Verdroging kan immers schade toebrengen aan natuurgebieden. Wat betreft kwaliteit zullen de ecologische doelstellingen en de chemische kwaliteitseisen uit de Waterwet in principe een positief effect hebben op de natuur. De doelstellingen kunnen echter strijdigheden opleveren met de instandhoudingsdoelstellingen die voor Natura 2000-gebieden gelden op grond van de Natuurbeschermingswet (Nb-wet). Een voorbeeld is dat een watergebied op basis van de ecologische doelstellingen van de KRW zo

helder mogelijk moet worden, terwijl hetzelfde watergebied op basis van de instandhoudingsdoelstellingen van de Nb-wet juist troebel moet blijven. De KRW zegt hierover dat het strengste regime geldt. In de Waterwet is hier niets over opgenomen. In de praktijk leveren de tegenstrijdige doelstellingen echter weinig problemen op. Door het schaalniveau van de wateren is hier vaak goed pragmatisch mee om te gaan.

Doorwerking naar de ruimtelijke ordening

In de Waterwet is gezocht naar een betere planafstemming tussen water en ruimte, waardoor de zogenaamde 'haasje-over constructie' uit provinciale plannen kan verdwijnen. De ruimtelijke aspecten van de Rijks- en regionale Waterplannen zijn in de Waterwet van rechtswege structuurvisies in de zin van de Wro², waardoor er een wettelijke koppeling is gelegd met het planstelsel van de Wro. Dit biedt de mogelijkheid om de sturingsinstrumenten in de Wro – zoals provinciale verordeningen, aanwijzingen en 'inpassingsplannen' – ook op het gebied van water in te zetten. Provinciale waterplannen kunnen zonodig betrekking hebben op hydrologisch begrensde delen van provincies in plaats van het volledige provinciale grondgebied (regionaal waterplan).

Net als nu wordt de ruimte voor water, bijvoorbeeld voor bergingsgebieden, verankerd in het bestemmingsplan. Nieuw in het waterstaatsrecht, althans op het niveau van de formele wet, is dat er van rechtswege een gedoogplicht

ontstaat voor de tijdelijke berging van water indien gronden als bergingsgebied zijn opgenomen in de legger³ van de beheerder, en deze gronden ook ruimtelijk als zodanig zijn bestemd. Bergingsgebieden hebben een functie in het kader van het waterbeheer en vormen een integraal onderdeel van het watersysteem.

Omdat de maatregelen in het Beheerplan Rijkswateren (BPRW) ook ruimtelijke gevolgen zullen hebben die in bestemmingsplannen moeten worden verwerkt, worden bij de voorbereiding daarvan ook de gemeenten betrokken binnen wiens grondgebied (onderdelen van) watersystemen liggen waarop het plan betrekking heeft.

De Watertoets blijft overigens een verplicht onderdeel van de voorbereiding van bestemmingsplannen en andere ruimtelijke besluiten. Dit wordt niet geregeld in de Waterwet, maar vloeit (nu ook al) voort uit het Besluit op de ruimtelijke ordening.

Aanleg en wijziging van waterstaatswerken

De beheerder is altijd verplicht om voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen. Dit is voor primaire waterkeringen nu ook al in de Wet op de waterkering geregeld. Het projectplan omvat een beschrijving en de wijze van uitvoering van een project. Het projectplan is vormvrij, maar er zijn wel enkele inhoudsvereisten in de Waterwet opgenomen. In het plan moet, als het de primaire waterkering betreft,



De samenhang tussen de Waterwet, het Waterbesluit en decentrale regelgeving.

2 De nieuwe Wet ruimtelijke ordening die in de plaats komt van de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), zie het vorige nummer van dit blad (december 2007), artikel van Abraham Esmeijer.

3 De 'legger' is een document van de beheerder, dat onder meer vastlegt waaraan de waterkering moet voldoen naar richting, vorm, afmeting en constructie en waarin onderhoudsplichtigen of onderhoudsverplichtingen worden aangewezen.

worden beschreven of de ontwikkeling past binnen wat op grond van het geldende bestemmingsplan toelaatbaar is, of dat daarvan wijziging nodig is. Alleen als de eerdergenoemde projectprocedure is voorgeschreven, zijn er bijzondere eisen aan de voorbereiding of vaststelling van het projectplan. In dat geval is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing. Voor onderhoud en herstelwerkzaamheden is een projectplan niet vereist. De Waterwet merkt overigens waterbergingsgebieden ook aan als waterstaatswerken.

Eén watervergunning

Met de integratie van de waterwetgeving wordt ook een lichtere regeldruk beoogd. In het wetsvoorstel worden zes bestaande vergunningstelsels geïntegreerd tot één 'watervergunning'. Voor bepaalde handelingen in het watersysteem kan op grond van de Waterwet worden volstaan met algemene regels, waardoor het aantal te verlenen vergunningen zal afnemen.

De introductie van de 'watervergunning' betekent dat voor de handelingen waarvoor nu een vergunning op grond van één (of meer) van de in het kader 'Welke wetten komen samen in de nieuwe Waterwet?' genoemde wetten aangevraagd wordt, in de toekomst één watervergunning aangevraagd wordt. Een watervergunning kan daardoor bijvoorbeeld betrekking hebben op grondwateronttrekking, op het lozen van stoffen in oppervlaktelichamen of op afvalstort in zee, of op al deze onderwerpen tegelijkertijd. Het ligt aan de hoeveelheid en met name ook de diversiteit in activiteiten die worden aangevraagd hoe veelomvattend de watervergunning is.

Belangrijk is te noemen dat de rol van vergunningen steeds kleiner wordt, omdat het de bedoeling is zoveel mogelijk te reguleren via algemene regels. Naar schatting bestaat in 25 procent van de gevallen waarin nu een vergunning nodig is, de ruimte voor omzetting naar algemene regels. In het concept Waterbesluit zijn bijvoorbeeld al algemene regels opgenomen voor lozingen ten gevolge van baggerwerkzaamheden en ontgravingen, verontreinigende handelingen in het zeegebied en handelingen op het terrein dat nu nog valt onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. Daarnaast worden algemene regels gesteld door waterschappen of op grond van andere wetten zoals de Wet milieubeheer.

De watervergunning kan worden aangevraagd bij één (digitaal) loket. Dit loket regelt dat de aanvraag bij het juiste bevoegde gezag terechtkomt. Dit is de minister van Verkeer en Waterstaat voor handelingen in rijkswateren en het bestuur van het waterschap voor handelingen in overige (regionale) wateren. Uitzondering hierop is dat GS van de provincie bevoegd gezag zijn voor de grotere grondwateronttrekkingen- en infiltraties. Als er sprake is van meerdere bevoegde gezagen, wordt de vergunning verleend door het 'hoogste' bevoegde gezag, tenzij anders afgesproken tussen de bevoegde gezagen.

In de Waterwet is een verplichte vergunningcoördinatie met de Wet milieubeheer en de Kernenergiewet opgenomen. Daarnaast moet de watervergunning afgestemd worden met de omgevingsvergunning die verleend zal worden op grond van de nieuwe Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De wetgever heeft er overigens bewust voor gekozen om enerzijds inrichtingen integraal te benaderen en anderzijds handelingen in het watersysteem integraal te benaderen, en de watervergunning en de omgevingsvergunning niet samen te voegen.

Veranderingen voor de m.e.r.?

De huidige m.e.r.-praktijk zal waarschijnlijk weinig wijzigen door de nieuwe Waterwet. De activiteiten die nu m.e.r.-(beoordelings)plichtig zijn, blijven dat. Alleen de aan de activiteiten gekoppelde plannen en besluiten wijzigen. Zo zal in het Besluit m.e.r. 1994 in plaats van het plan op grond van de Wet op de waterhuishouding of de vergunning op grond van de Gww, het plan en de vergunning op grond van de Waterwet worden opgenomen.

De enige inhoudelijke verandering die wij voorzien in het Besluit m.e.r. 1994 is de eventuele m.e.r.-plicht voor de aanwijzing van waterbergingsgebieden. Deze aanwijzing is op dit moment in Nederland niet m.e.r.-(beoordelings)plichtig, maar er bestaan twijfels of de Europese m.e.r.-richtlijn voor projecten daarmee wel volledig is geïmplementeerd. In de richtlijn zijn 'werken ter beperking van overstromingen' namelijk m.e.r.-beoordelingsplichtig. Het Europese Hof heeft hierover gezegd dat de richtlijn een ruime werkingssfeer en een breed doel heeft. Hieruit kan voortvloeien dat de aanwijzing van een waterbergingsgebied valt onder 'werken ter beperking van overstromingen'. Wij raden de wetgever aan de twijfels over de m.e.r.-(beoordelings)plicht van de aanwijzing van waterbergingsgebieden weg te nemen.

Ook wat betreft de inhoud van een milieueffectrapport (MER) zal er ons inziens weinig veranderen door de inwerkingtreding van de Waterwet. Het MER dat gemaakt wordt voor een veelomvattende watervergunning, zal wel

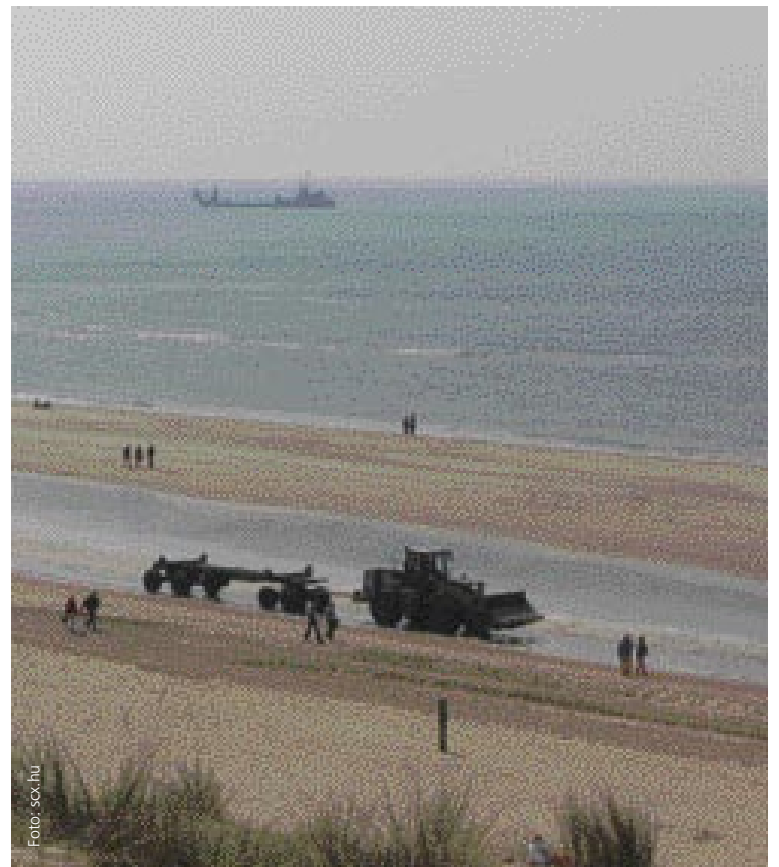


Foto: sck.hu



Foto: scx.hu

licht uitgebreider zijn dan een MER dat op dit moment alleen gemaakt wordt voor bijvoorbeeld de verlening van een Gww-vergunning. De invoering van de watervergunning betekent echter niet automatisch dat de MER's uitgebreider moeten worden. De inhoud van het MER hangt immers af van de activiteit die de initiatiefnemer voornemens is uit te voeren. Als een watervergunning voor alleen een grondwateronttrekking wordt aangevraagd, zal het MER qua omvang vergelijkbaar zijn met het MER dat voorheen voor de Gww-vergunning moest worden gemaakt.

Aangezien de doelstellingen expliciet zijn opgenomen in de wet, is het aan te raden hieraan ook expliciet aandacht te besteden in het MER. Hoewel de gevolgen voor de waterkwantiteit, de waterkwaliteit en de functie(s) van het betreffende water in de huidige praktijk waarschijnlijk ook worden behandeld in de meeste 'water-MER's', willen we dit toch benadrukken.

Ten slotte

De doelstellingen van deze wetgevingsoperatie zijn drieledig. Kort samengevat betreft het deregulering en stroomlijning, actualisering en versterking van het instrumentarium voor waterbeheer en een betere aansluiting op het Europees recht. Wij zijn van oordeel dat één 'raamwet', op basis waarvan nadere regelgeving plaatsvindt, zowel centraal in het Waterbesluit en de Waterregeling als decentraal door provincies en waterschappen, een goed uitgangspunt is. De deregulering en stroomlijning van regelgeving hangt echter niet alleen van deze nieuwe opzet af. Juist het feit dat veel moet worden geregeld in Amvb's en verordeningen kan afbreuk doen aan de ogenschijnlijke vereenvoudiging. Anderzijds is de flexibiliteit die daarmee wordt geboden voor decentraal maatwerk belangrijk.

Voor de aansluiting op het Europees recht biedt de koppeling van waterplannen met ruimtelijke structuurvisies mogelijkheden. Zowel de maatregelen ter uitvoering van de Kaderrichtlijn Water als van de (komende) Europese Mariene-richtlijn en de Hoogwaterrichtlijn hebben ruimtelijke dimensies. Voorts sluit de wijze waarop de waterkwaliteitseisen in de Waterwet worden geborgd rechtstreeks aan op de Kaderrichtlijn Water.

Het instrumentarium voor waterbeheer wordt op een aantal vlakken verbeterd. Het feit dat waterbergingsgebieden onderdeel uitmaken van het watersysteem en als zodanig als waterstaatswerk worden gezien, biedt bijvoorbeeld voordelen. De Waterwet biedt in combinatie met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening handvatten voor gedoogplichten, kostenverhaal en planshadevergoeding. Er bestaat echter scepsis of de waterbelangen voldoende worden afgedekt in het RO-spoor. Dit wordt onder andere ingegeven door de juridische status van structuurvisies in de Wro (geen juridische binding) en omdat de Watertoets slechts garandeert dat bij de voorbereiding van ruimtelijke besluiten een 'waterparagraaf' wordt opgesteld. Zowel in de Memorie van Toelichting bij de Wro als bij de Waterwet wordt een groot belang gehecht aan bestuurlijk overleg. Wij adviseren de betrokken overheden om de invoering van nieuwe wetgeving zowel op het gebied van water als dat van ruimtelijke ordening aan te grijpen om dat overleg zodanig in te vullen dat de ruimtelijke inpassing van water enerzijds en de effecten van ruimtelijke ingrepen op het water anderzijds een voortdurend - gezamenlijk - punt van aandacht zijn. Water en ruimte kunnen immers niet (langer) los van elkaar worden gezien. ■