Artikel

Naar integratie van de waterwetgeving: het voorontwerp Waterwet

Prof. mr. J.M. Verschuuren*

De gevolgen van klimaatverandering in Nederland hebben vooral te maken met water: meer regen, hogere waterstanden in de rivieren en een stijging van de zeespiegel. Beleid op het gebied van milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening zal de komende decennia dan ook voor een belangrijk deel gericht zijn op het omgaan met deze gevolgen van klimaatverandering. De zomer van 2005 bracht inderdaad al veel regen. Maar de zomer van 2005 bracht ook een voorontwerp voor een wet waarmee het waterbeheer de komende decennia in goede banen moet worden geleid: de Waterwet.

In deze bijdrage zal ik, na het schetsen van de aanleiding voor de operatie in paragraaf 1, in paragraaf 2 het voorontwerp in grote lijnen bespreken en van commentaar voorzien. Ik zal daarbij niet op alle onderwerpen kunnen ingaan, daarvoor is het voorontwerp te breed. De in mijn ogen belangrijkste onderwerpen en/of onderwerpen die nieuw zijn ten opzichte van de huidige regelgeving, komen aan bod. In paragraaf 3 zal ik ingaan op de relatie van de Waterwet tot andere wetgeving en tot andere integratieprojecten, met name de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Ik rond in paragraaf 4 af met enkele conclusies.

1 Aanleiding

Integratie van de waterwetgeving is al een oud thema. In de Nota Omgaan met Water uit 1985 wordt de idee van een integrale Waterwet al opgeworpen.[1] In politiek, wetenschap en praktijk is het thema daarna veelvuldig besproken. Ik zal die discussies hier niet allemaal samenvatten.[2] Wel is het aardig nog even de bijdrage van Drupsteen aan het themanummer Water van Ars Aequi uit 1999 erbij te pakken. Drupsteen gaf in die bijdrage al een hoofdstukindeling van een door hem bepleite integrale waterwet (hij spreekt van een geïntegreerde waterstaatswet die hij 'Waterstaatswet 2000' – of 2005 of 2010 – noemt).[3] Het nu voorliggende voorontwerp[4] gaat verder dan het voorstel van Drupsteen, hetwelk hij zelf al ambitieus van opzet noemde. Daar waar Drupsteen geprobeerd heeft om de diverse onderdelen van de bestaande wetgeving op een logische wijze een plek te geven in zijn hoofdstukindeling, hebben de voorbereiders van het voorontwerp – als ik het goed zie – getracht om helemaal los te komen van de bestaande wetgeving. Naar mijn mening zijn ze daar goed in geslaagd.
Er is sinds 1999 dan ook wel één heel dominante gebeurtenis geweest die het denken over integrale waterwetgeving flink heeft verder gebracht, en dat is de totstandkoming van de Europese Kaderrichtlijn water.[5] Deze richtlijn wordt dan ook door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat als een van de directe aanleidingen genoemd om te komen tot een integrale waterwet.[6] Weliswaar is de implementatie van deze richtlijn inmiddels geschied,[7] het was van meet af aan duidelijk dat maximale benutting van het potentieel van de Kaderrichtlijn alleen zou kunnen gebeuren bij een veel

* J.M. Verschuuren is hoogleraar Europees en internationaal milieurecht aan de Universiteit van Tilburg. Mijn dank gaat uit naar Peter de Putter, Desirée van Zwieten, Marleen van Rijswick en Lex Michiels voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1. Nota Omgaan met Water, Den Haag 1985, p. 55. Zie hierover P.C. Gilhuis, De verhouding van milieurecht tot waterrecht, preadvies Vereniging voor Milieurecht, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986, p. 13-21.
2. Zie voor een overzicht van de discussie H.J.M. Havekes, Het hete (hang)ijzer van de integrale Waterwet, in: A. van Hall, Th.G. Drupsteen en H.J.M. Havekes (red.), De staat van water, Lelystad: Kon. Vermande 1999, p. 103-115.
3. Th.G. Drupsteen, Brede rivieren en oneindig laagland?, Ars Aequi mei 1999, p. 32-33.
4. Voorontwerp Regels met betrekking tot het beheer en het gebruik van watersystemen (Waterwet) van juli 2005. Er is een speciale website met informatie over de Waterwet, inclusief de tekst van het voorontwerp, plus de bijbehorende memorie van toelichting: www.minvenw.nl/IWW/introductie.
5. Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, PbEG L 327/1.
6. Kamerstukken II 2003/04, 29 694, nr. 1, p. 2.
7. Stb. 2005, 303.

grondigere aanpassing van de waterwetgeving. In plaats van een volledige omzetting van alle elementen van de richtlijn was ervoor gekozen om vooralsnog alleen datgene in de bestaande wetgeving aan te passen, wat strikt noodzakelijk was, erkennend dat er meer nodig is om tot een volledige implementatie te komen.[8]

De staatssecretaris noemt echter bij de aanbieding aan de Tweede Kamer van de Hoofdlijnennotitie Integratie waterwetgeving nog twee aanleidingen om te komen tot integratie van de waterwetgeving.[9] Ten eerste is dat de wens om de administratieve lasten voor burgers en bedrijven te verminderen, evenals de regelzucht en bureaucratie. Ten tweede wordt de behoefte genoemd om het onoverzichtelijke instrumentarium op te schonen en meer in overeenstemming te brengen met het op planniveau wel al doorgevoerde concept van watersysteembeheer. De noodzaak hiervoor vloeit mijns inziens overigens ook uit de Kaderrichtlijn water voort.

Slechts één jaar nadat de Hoofdlijnennotitie naar de Kamer is gestuurd, is het voorontwerp al gereed. Het daadwerkelijke schrijfproces heeft maar enkele maanden in beslag genomen. Een knap staaltje werk! Het voorstel is geschreven door een projectgroep bestaande uit wetgevingsjuristen en beleidsmakers van het ministerie van V&W. Voor en na het schrijfproces is er bestuurlijk overleg geweest in het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (LBOW), waarin Rijk, IPO, VNG en de UvW zitting hebben. In de zomer is het conceptwetsvoorstel voor inspraak toegestuurd aan onder andere het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzeeaangelegenheden (OWN), waarin bedrijfsleven en milieubeweging zijn vertegenwoordigd, en aan de Commissie voor Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW). Deze commissie zal binnenkort een uitvoerig advies uitbrengen over het conceptwetsvoorstel.

De verdere planning is al even ambitieus: het wetsvoorstel zou in december 2005 in de Ministerraad moeten worden besproken, in januari naar de Raad van State moeten worden gezonden voor advies en in juli 2006 moeten worden ingediend bij de Tweede Kamer.[10]

Als de Waterwet in werking treedt, dan verdwijnen de Wet op de waterhuishouding, de Wet op de waterkering, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet verontreiniging zeewater, de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en de Waterstaatswet 1900. Beide laatstgenoemde wetten worden overigens niet in hun geheel vervangen door de Waterwet, want deze wetten bevatten ook bepalingen die niet met water te maken hebben, maar met wegen (de zogenoemde 'droge waterstaat'). Bekeken wordt nog of de resterende bepalingen in andere wetgeving kunnen worden ondergebracht.

8. Kamerstukken II 2002/03, 28 808, nr. 3, p. 20 en H.F.M.W. van Rijswick, Gevraagd: Europees én nationaal waterrecht! Actuele ontwikkelingen op het gebied van het Europese en Nederlandse waterrecht, in: P.C. Gilhuis en J.M. Verschuuren (red.), Is er nog verschil tussen Europees en Nederlands milieurecht? Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 89.
9. Kamerstukken II 2003/04, 29 694, nr. 1, p. 1-2.
10. De Water, mei 2005, p. 8.

2 Belangrijkste onderdelen van de Waterwet

2.1 Inleiding

Het voorontwerp is opvallend compact. Het bevat elf hoofdstukken met 'slechts' 117 artikelen, die zelf allemaal doorgaans niet lang zijn. Heel anders dus dan die andere integrale wet, de Wet milieubeheer (Wm), die in de achttien thans ingevulde hoofdstukken bijna vier keer zoveel artikelen kent die bovendien vaak erg lang zijn. Ter verdediging van de Wet milieubeheer moet ik wel meteen toevoegen dat deze wet inmiddels dertien jaar in werking is en talloze malen is aangepast als gevolg van EG-regelgeving, evaluaties, wensen van nieuwe kabinetten, de Tweede Kamer, enzovoort. Omgevingswetgeving is geen rustig bezit, en dat zal voor de nieuwe Waterwet ook wel gaan gelden.

In deze paragraaf zal ik een aantal belangrijke elementen uit het voorontwerp bespreken. Voor een overzicht van alle onderdelen van het voorontwerp verwijs ik naar de tekstbox met de hoofdstuk- en paragraafindeling.

2.2 Het watersysteem

Het object van de Waterwet wordt het watersysteem, dat wil zeggen het samenhangend geheel van oppervlaktewaterlichamen (oppervlaktewater, waterbodem en oevers met bijbehorende flora en fauna), met bijbehorende waterkeringen en technische infrastructuur, en grondwaterlichamen. In veel bepalingen wordt bovendien de zone grenzend aan het watersysteem (de zogenoemde beschermingszone) erbij betrokken.[11] Dit uitgangspunt sluit aan bij de Kaderrichtlijn water die op het hele watersysteem betrekking heeft, al komt het woord als zodanig in de richtlijn niet voor. Het voorontwerp doet daarmee recht aan de samenhang tussen oppervlakte- en grondwater, tussen zoet en zout water en tussen waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeheer. Met de wet wordt het mogelijk om tot een integrale beoordeling van (handelingen in) het watersysteem te komen, de zogenoemde watersysteembenadering.

2.3 Doelstellingen

Tot mijn genoegen begint het voorontwerp met een omschrijving van het materiële doel van het waterbeheer. Dat is in de Nederlandse wetgeving, in tegenstelling tot bijvoorbeeld de Duitse wetgeving, ongebruikelijk. Soms wordt er nog wel iets weggemoffeld in de considerans, of in de memorie van toelichting, maar daar kijkt vervolgens niemand meer naar om. Naar mijn mening is dat een gemis, omdat een doelbepaling, al is die vaak wat abstract en idealistisch van karakter, wel behulpzaam kan zijn bij de uitleg van concrete bepalingen in concrete situaties.[12] Bovendien is het sowieso goed dat de wetgever zich expliciet uit-

11. De bevoegdheid om de beschermingszone aan te wijzen ontbreekt echter in het voorontwerp.
12. Zie reeds mijn Naar een codificatie van beginselen van het milieurecht, in: S. Gutwirth en G. van Maanen (red.), De natuur van het milieurecht. Verkenningen naar de grondslagen van het milieurecht, Nijmegen: Ars Aequi 1995, p. 421-445, en mijn Principles of Environmental Law. The Ideal of Sustainable Development and the Role of Principles of International, European, and National Environmental Law, Baden-Baden: Nomos 2003.

Hoofdstukindeling Waterwet

Hoofdstuk 1 Algemene bepalingen
1. Begripsbepalingen
2. Geografische bepalingen

Hoofdstuk 2 Doelstellingen en normen
1. Doelstellingen
2. Normen waterkering
3. Normen waterkwantiteit
4. Normen functievervulling
5. Normen voor chemische en ecologische kwaliteit
6. Meten beoordelen

Hoofdstuk 3 Beheer en bijzondere zorgplichten
1. Toedeling beheer
2. Bijzondere zorgplichten
3. Legger

Hoofdstuk 4 Coördinatie en bestuurlijk toezicht
1. Interbestuurlijke informatievoorziening en overleg
2. Algemene regels betreffende plannen, besluiten en waterakkoorden
3. Aanwijzing en taakverwaarlozing

Hoofdstuk 5 Plannen
1. Het nationale waterplan
2. Regionale waterplannen
3. Beheerplannen

Hoofdstuk 6 Gevaar voor watersystemen

Hoofdstuk 7 Regulering van handelingen in een watersysteem
1. Verbod en vergunning
2. Algemene regels
3. Wijzigen of intrekken van een vergunning
4. Procedure verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning
5. Coördinatiebepalingen
6. Afbakeningsbepalingen

Hoofdstuk 8 Onderzoek, onderhoud en uitvoering van werken
1. Gedoogplichten
2. Projectbesluit
3. Coördinatieregeling voor waterschappen

Hoofdstuk 9 Financiële bepalingen
9.1 Heffingen
1. Algemene bepalingen betreffende verontreinigingsheffing
2. Specifieke bepalingen betreffende de verontreinigingsheffing door het Rijk
3. Nadere regels betreffende de verontreinigingsheffing
4. Grondwaterheffing
5. Leges
9.2 Overige financiële bepalingen
1. Subsidies
2. Nadeelcompensatie
3. Kostenverhaal bij beschadiging van het watersysteem door vaartuigen

Hoofdstuk 10 Handhaving

Hoofdstuk 11 Slotbepalingen

laat over de vraag wat hij met een bepaalde wet nu eigenlijk wil bereiken. Ook het opnemen van beginselen, zoals het preventiebeginsel of het voorzorgbeginsel, kan de toepassing van de wet in de praktijk vereenvoudigen. Beginselen zijn te onderscheiden van doelbepalingen doordat ze een sterkere algemene juridische betekenis hebben en iets minder specifiek op het waterbeheer zijn toegesneden dan (beleids)doelstellingen.
Als we de doelbepaling bekijken, dan moet echter worden geconcludeerd dat die een beetje teleurstellend is. Doel van de wet is namelijk (art. 2.1):

> '*voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en functievervulling door afzonderlijke watersystemen*'.

Veel inhoudelijke sturing gaat van deze bepaling niet uit. De considerans verwijst nog naar artikel 21 van de Grondwet, waarin, in de vorm van een sociaal grondrecht, op de overheid de verplichting wordt gelegd te zorgen voor de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het milieu, maar verder ontbreken inhoudelijke doelstellingen en beginselen. Weliswaar bevat hoofdstuk 2 van het voorontwerp behalve deze doelbepaling ook een aantal bepalingen over 'normen', zoals een veiligheidsnorm en een norm voor chemische en ecologische kwaliteit, maar de meeste van deze bepalingen verwijzen slechts naar een AMvB waarin de betreffende norm moet worden vastgesteld.
Ter vergelijking: de Kaderrichtlijn water spreekt in de doelbepaling onder andere over progressieve en significante vermindering van verontreiniging, over de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, evenwichtig en billijk gebruik van water, en over het terugbrengen van prioritaire gevaarlijke stoffen in het mariene milieu tot concentraties die dicht bij de natuurlijke achtergrondwaarden liggen dan wel (voor synthetische stoffen) vrijwel nul bedragen (art. 1).
De weinig ambitieuze doelstelling van de wet verdient aanscherping. Op zijn minst zou in de doelstelling duurzaam beheer en gebruik van watersystemen en de watersysteembenadering beter tot uitdrukking moeten worden gebracht. Een omschrijving van de watersysteembenadering, hoewel ten grondslag liggend aan de hele wet (zie par. 2.2), is slechts terug te vinden in de memorie van toelichting.
Ook het ontbreken van beginselen vind ik een gemis. Juist in het waterbeleid zijn beginselen als het preventiebeginsel, het voorzorgbeginsel, het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het stand-stillbeginsel tamelijk algemeen aanvaard en al vele jaren tot uitgangspunt genomen in het beleid. Zowel in de Derde en de Vierde Nota waterhuishouding als in de PKB Waddenzee worden deze beginselen genoemd.[13] Voor de rechter is dat reden om de beginselen een rol te laten spelen bij besluiten waarbij deze beleidskaders gelden.[14] Naar

13. Al is kritiek mogelijk op de wijze waarop het voorzorgbeginsel wordt uitgelegd, zie H.F.M.W. van Rijswick, De kwaliteit van water. Europese en nationale instrumenten voor de bescherming van oppervlaktewater (diss. Utrecht), 2001, p. 129.
14. Zie bijv. ABRvS 12 mei 2000, M en R 2000/9, nr. 94 en ABRvS 20 juni 2000, M en R 2001/5, nr. 67, beide m.nt. Verschuuren.

mijn mening horen dergelijke belangrijke beginselen niet in beleidsdocumenten thuis, maar in de wet zelf. Ook in diverse internationale waterverdragen zijn beginselen, waaronder het voorzorgbeginsel, verankerd, zoals het OSPAR-verdrag (Verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu van de noordoostelijke Atlantische Oceaan)[15] en het Verdrag van Helsinki betreffende de bescherming en het gebruik van grensoverschrijdende waterlopen en internationale meren.[16] Bovendien komen ze voor in de vier verdragen die Nederland met zijn buurlanden heeft gesloten over de vier grensoverschrijdende rivieren die de kern vormen van de vier Nederlandse stroomgebieddistricten: de verdragen inzake de bescherming van de Rijn,[17] de Maas[18] en de Schelde,[19] en het Eems-Dollard Milieuprotocol.[20] Allemaal belangrijke verdragen die in ons land gelden en die wat mij betreft een wat grotere invloed op het voorontwerp-Waterwet hadden mogen hebben. Overigens wordt in de MvT wel gesteld dat het voorzorgprincipe en de bronaanpak een plaats krijgen in het wetsvoorstel,[21] maar dan zijn ze goed verborgen, want ik kan ze niet vinden. Ze horen natuurlijk gewoon thuis in hoofdstuk 2 van de wet, goed omschreven, en als beginsel ten grondslag liggend aan de wet als geheel.

2.4 De integrale watervergunning

De voor de praktijk belangrijkste verandering die met het voorontwerp is voorzien, is de introductie van een integrale watervergunning. In deze vergunning worden allerlei handelingen gereguleerd die nu nog worden gereguleerd door uiteenlopende besluiten op basis van de Wet op de waterhuishouding, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging zeewater, de Wet beheer rijkswaterstaatswerken en een reeks van waterschapskeuren. In het nieuwe systeem is een vergunning nodig voor (art. 7.1):

a. het in een watersysteem brengen van stoffen of water, dan wel het onttrekken van water aan een watersysteem;
b. het in, op, onder of over een watersysteem maken of in stand houden van een werk, dan wel het verrichten van werkzaamheden anders dan in overeenstemming met de functie van het watersysteem (beide gelden uiteraard niet voor grondwaterlichamen, omdat daarmee zo'n beetje alles wat op het land gebeurt vergunningplichtig zou worden);
c. het storten, plaatsen, neerleggen of laten staan of liggen van voorwerpen die niet in overeenstemming zijn met de functie van het watersysteem;
d. het direct lozen (dus niet via het gemeentelijk riool) op een zuiveringstechnisch werk van het waterschap.

Deze vergunning heeft dus bijvoorbeeld betrekking op het lozen van afvalwater op oppervlaktewater, het onttrekken van water aan oppervlaktewater, het onttrekken van grondwater, het brengen van stoffen in het grondwater, het bouwen in het winterbed, het aanbrengen van beschoeiingen of beplantingen, het aanmeren van boten op niet daartoe bestemde plaatsen, het kamperen in het winterbed, enzovoort, enzovoort. De omschrijvingen zijn bijzonder ruim, maar dat is in huidige wetgeving vaak ook al zo.

Zo is het op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verboden om gebruik te maken van een rijkswaterstaatswerk door daarin, daarop, daaronder of daarover werken te maken of te behouden, of door daarin, daaronder of daarop vaste stoffen of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen (art. 2 Wbr). Voor de andere wateren zijn vergelijkbare verboden, meestal wat verder uitgewerkt, opgenomen in waterschapskeuren. Het voorontwerp gaat hier dus enige centralisatie in brengen, maar wel is voorzien in de mogelijkheid om bij verordening te bepalen dat de verboden genoemd onder b en c niet gelden in bepaalde aangewezen gebieden of voor bepaalde aangewezen gevallen (art. 7.1 lid 4).

Ook de ruime term 'brengen' van stoffen komt al voor in de huidige wetgeving, te weten artikel 1 Wvo. Uit jurisprudentie van het HvJ EG inzake de EG-Lozingenrichtlijn (richtlijn 76/464) weten we dat het ook de bedoeling is om een ruim lozingenbegrip te hanteren: elke handeling die kan worden toegeschreven aan een persoon waarbij bepaalde verontreinigende stoffen direct of indirect in het oppervlaktewater geraken, moet aan een vergunningplicht worden onderworpen.[22] Het slaan van gecreosoteerde paaltjes is dus een lozing (maar het plaatsen van paaltjes valt sowieso al onder de nieuwe verbodsbepaling), evenals het neerslaan van luchtverontreiniging die is toe te rekenen aan een handeling van een persoon. Deze laatste vorm van lozen dient volgens het voorontwerp echter in de Wet milieubeheervergunning te worden geregeld (art. 7.22). De Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60, niet te verwarren met de zojuist genoemde Lozingenrichtlijn die op termijn zal verdwijnen) maakt een onderscheid tussen puntbronnen en diffuse bronnen, maar opent voor beide de mogelijkheid om deze aan een vergunningplicht te onderwerpen (art. 11 lid 3 onder g en h Kaderrichtlijn water), zodat het voorontwerp hiermee in overeenstemming is. Wel had het voor de hand gelegen om in de MvT meer inzicht te bieden in de reikwijdte van de vergunningplicht, vooral voor lozingen uit diffuse bronnen in bijvoorbeeld landbouw (meststoffen, bestrijdingsmiddelen) en verkeer. In de MvT valt slechts te lezen dat algemene regels kunnen worden gesteld voor de aanpak van vervuiling uit diffuse bronnen.[23] Maar betekent dit dat als die algemene regels er voor bepaalde diffuse bronnen niet zijn, dat dan een vergunningplicht geldt? Overigens heeft de waterbeheerder, vanwege de Europeesrechtelijke achtergrond, niet de bevoegdheid om bij verordening af te wijken van het lozingsverbod.

15. Art. 2. Trb. 1993, 16, en www.ospar.org.
16. Art. 2. Trb. 1992, 199.
17. Art. 4. Trb. 1999, 139.
18. Art. 3. Trb. 2003, 75.
19. Art. 3. Trb. 2003, 76.
20. Art. 1. Trb. 1996, 258.
21. MvT, p. 15. Het betreft een erg onduidelijke passage waarin wordt gesproken over 'het wetsvoorstel' (de Waterwet), maar ook wordt verwezen naar de Wet milieubeheer. In deze wet zijn echter, ondanks initiatieven daartoe onder minister Pronk, uiteindelijk geen beginselen opgenomen. Wel bevat de bepaling over vergunningvoorschriften een verwijzing naar het beginsel van een hoog niveau van bescherming en het bronbeginsel (art. 8.11 lid 3 zoals dat luidt na de implementatie van de IPPC-richtlijn, Stb. 2005, 432).
22. Zie o.a. H.F.M.W. van Rijswick, De consequenties van een ruime uitleg van het begrip lozing uit richtlijn 76/464, M en R 1999/12, p. 291-296.
23. MvT voorontwerp Waterwet, p. 89.

Bevoegd gezag is in beginsel steeds de waterbeheerder, te weten de Minister van Verkeer en Waterstaat voor rijkswateren en de waterschappen voor regionale wateren. GS zijn alleen nog bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor het onttrekken van grondwater of het infiltreren van water ten behoeve van de drinkwatervoorziening of grootschalig industrieel gebruik en de onttrekking of opslag van energie (art. 7.3). Een vergunning voor het direct op een zuiveringstechnisch werk lozen wordt verleend door de beheerder van dat werk.

Het zal duidelijk zijn dat de Wvo-vergunning dus wordt geïntegreerd in de Waterwet en niet in de Wet milieubeheer, ook niet in de omgevingsvergunning (zie hierna par. 3). De bestaande coördinatieregeling tussen de Wm- en de Wvo-vergunning wordt overgenomen in het voorontwerp (art. 7.17). Ook de inhoudelijke normen voor de lozingsvergunning uit hoofdstuk 8 Wet milieubeheer (recentelijk als gevolg van de EG-IPPC-richtlijn, richtlijn 96/61/EG, drastisch aangepast)[24] worden overgenomen (art. 7.4 en 7.13 van het voorontwerp).

Het voorontwerp maakt het mogelijk om een vergunning voor bepaalde termijn te verlenen (art. 7.4 lid 1 onder b). Hiermee wordt een Europeesrechtelijk gebrek van de Wvo geheeld. De Wvo voorziet namelijk niet in de mogelijkheid om een tijdelijke vergunning te verlenen, terwijl de EG-Lozingenrichtlijn dat voor zwarte-lijststoffen vereist. Deze tekortkoming is, naar aanleiding van jurisprudentie,[25] in 2003 min of meer provisorisch opgelost via een ministeriële regeling.[26]

Indirecte lozingen, via het riool, worden al grotendeels via de Wet milieubeheer gereguleerd; dit gaat nu voor alle indirecte lozingen gelden. B&W zijn hier bevoegd gezag. Wel wordt een adviesrecht voor de waterbeheerder voorgesteld (te regelen in de Wet milieubeheer), zodat toch recht kan worden gedaan aan de wens van een integrale afweging. Je kunt je afvragen of 'advies' wel de juiste term is, want volgens de MvT mogen B&W niet van dit advies afwijken voor zover het gaat om de toelaatbaarheid van de lozingen.[27]

Voor de hiervoor genoemde handelingen kunnen bij AMvB (a/c) dan wel bij of krachtens AMvB of verordening van de beheerder (d) ook absolute verboden worden gesteld, waarvoor dus geen vergunning kan worden verleend (art. 7.2). Via zo'n absoluut verbod kan bijvoorbeeld het lozen van prioritaire stoffen worden beëindigd. De Kaderrichtlijn water en het Verdrag van OSPAR voorzien op termijn in een beëindiging van de lozing van prioritaire stoffen.

Verder kunnen bij AMvB of bij verordening van de waterbeheerder algemene regels worden gesteld. Opnieuw geldt dat algemene regels met betrekking tot lozingen alleen bij AMvB kunnen worden gesteld, dus op rijksniveau, terwijl de waterschappen algemene regels mogen stellen voor overige handelingen waarvoor een verbod behoudens vergunning geldt. Aan deze algemene regels kunnen meld-, registratie-, meet- en rapportageverplichtingen worden verbonden (art. 7.9), maar ook de mogelijkheid om nadere voorschriften te stellen in aanvulling op of in afwijking van de algemene regels (art. 7.10).

2.5 Plannen

Het huidige planstelsel, net aangepast aan de Kaderrichtlijn water,[28] blijft grotendeels intact, maar wel met een paar wijzigingen, waardoor het planstelsel nog wat beter aansluit op de Kaderrichtlijn. Er blijft een nationaal waterplan (nu nog Nota voor de waterhuishouding genaamd), waarin de stroomgebiedbeheerplannen voor de Nederlandse gedeelten van de vier stroomgebieddistricten (Rijn, Maas, Schelde, Eems, als zodanig aangewezen in art. 1.3 van het voorontwerp) zijn opgenomen (art. 5.1). Ook het Noordzeebeleid moet voortaan in dit plan worden opgenomen (nu nog in de Nota Ruimte). De provinciale waterhuishoudingsplannen worden vervangen door regionale waterplannen (art. 5.4). In deze plannen worden de – verder in de wet niet omschreven[29] – functies van de regionale wateren aangeduid. Voorheen was dit nog verplicht voor de beheerplannen (zie hierna). Ook de op grond van de Kaderrichtlijn water verplichte maatregelenprogramma's voor elk stroomgebieddistrict vinden hun plek in regionale waterplannen. 'Regionaal' in plaats van 'provinciaal', om beter aan te kunnen sluiten bij het watersysteem. Er kunnen dus zowel provinciegrensoverschrijdende plannen worden gemaakt, als meer plannen voor één provincie, afhankelijk van de grenzen van het betreffende watersysteem. Bevoegd gezag blijft wel provinciale staten. In het voorstel is een samenwerkingsplicht tussen de provinciale staten van aangrenzende provincies opgenomen, zodat er niets tussen de wal en het schip geraakt (art. 5.4 lid 3).

Het 'haasje-over'-systeem wordt losgelaten. In plaats daarvan wordt voorgesteld om de nationale en regionale waterplannen tevens structuurvisies op grond van de nieuwe Wro te laten zijn (art. 5.1 lid 1 en 5.4 lid 1). Zo wordt beoogd de ruimtelijke aspecten van het waterbeleid direct in de ruimtelijke-ordeningslijn in te brengen. Voor de afstemming tussen het waterbeleid en milieubeleid en natuurbeleid komt er geen nieuwe voorziening. Geconstateerd wordt slechts dat het haasje-oversysteem niet goed werkt en dat de verantwoordelijke bewindslieden maar gewoon moeten overleggen.[30] De verwachting dat dit wel goed zal gaan werken, lijkt me echter tamelijk optimistisch.

Naast de waterplannen zijn er ook beheerplannen van de waterschappen waarin voor de regionale wateren maatregelen en voorzieningen worden opgenomen in aanvulling op hetgeen in de regionale waterplannen is vastgelegd, alsmede de wijze waarop het beheer bij normale omstandigheden en bij calamiteiten wordt gevoerd (art. 5.7). Ten aanzien van het onderdeel over calamiteiten, het huidige calamiteitenplan uit de Waterstaatswet 1900, zijn meer gedetailleerde

24. Stb. 2005, 432.
25. ABRvS 23 oktober 2002, M en R 2003/1, nr. 4-5 m.nt. HvR en Widdershoven. Zie ook H. van Rijswick en R.J.G.M. Widdershoven, Een gemiste kans. De tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen, TO 2002, p. 229-235.
26. Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwarte lijststoffen, Stcrt. 2003, 184.
27. MvT voorontwerp Waterwet, p. 51.
28. Stb. 2005, 303.
29. In de MvT wordt een indicatieve opsomming van mogelijke functies gegeven: bedrijfswater, drinkwater, ecologische functie, water voor landbouw, natuur, recreatie, waterberging, vaarwater, viswater. MvT voorontwerp Waterwet, p. 40.
30. MvT voorontwerp Waterwet, p. 38.

regels gesteld (art. 5.8) (zie ook hierna, par. 2.7). De goedkeuringsconstructie uit de huidige wet komt te vervallen; waterschappen moeten gewoon 'rekening houden' met de door PS vastgestelde regionale waterplannen (art. 5.7 lid 1).

2.6 Zorgplichten

Hoofdstuk 3 van het voorontwerp bevat enkele zorgplichten voor de overheid. Zo berust de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater bij het waterschap, tenzij het waterschap en de gemeente gezamenlijk besluiten dat het doelmatiger is om deze zorg bij de gemeente te leggen (art. 3.3). Deze regeling komt overeen met de huidige regeling in art. 15a Wvo. Voor alle duidelijkheid: het beheer van de riolering (inclusief de regulering van lozingen op de riolering) behoort krachtens de Wet milieubeheer tot de bevoegdheid van B&W.

Nieuw is de zorgplicht voor de gemeente met betrekking tot overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater (art. 3.4). Deze taak wordt steeds belangrijker, niet alleen als gevolg van de effecten van klimaatverandering en van hogere grondwaterstanden in stedelijk gebied als gevolg van succesvolle verdrogingsbestrijding, maar ook door allerlei initiatieven om het relatief schone hemelwater niet als afvalwater af te voeren, maar op enigerlei wijze een duurzame bestemming te geven. Het was tot dusver echter niet duidelijk aan wie deze waterbeheertaak zou moeten toekomen.[31] Het voorontwerp brengt hierin dus verandering, maar roept ook vragen op. De gemeente wordt namelijk in het voorontwerp niet als waterbeheerder gezien (dat zijn het Rijk voor de rijkswateren en het waterschap voor de regionale wateren), maar krijgt wel de zorgplicht voor het beheer van het stedelijk grondwater en het afvloeiend hemelwater. Naar mijn mening moet hieruit de logische consequentie worden getrokken dat de gemeente ook waterbeheerder is, namelijk van het stedelijk grondwater en het afvloeiend hemelwater, waarbij bevoegdheden en beleid horen. Ik begrijp dat dat een inbreuk betekent op het gewenste integrale beheer door, waar het het stedelijk gebied betreft, het waterschap, maar om deze kwestie dan maar een beetje in het midden te laten vind ik geen goede oplossing. Ten slotte teken ik hier aan dat allerminst duidelijk wordt wat het stedelijk grondwaterbeheer behelst. In het bijzonder lijkt het me moeilijk om vast te stellen wanneer er van 'overtolligheid' sprake is, zeker nu dit begrip een normatief karakter heeft. Op dit moment wordt gewerkt aan een wetsvoorstel waarin onder meer deze zorgplicht wordt vormgegeven. Aangenomen mag worden dat dit wetsvoorstel direct gevolgen zal hebben voor de ter zake voorgestelde tekst van de Waterwet.

Opvallend is verder dat het voorontwerp over overtollig hemelwater spreekt in termen van het afvalstoffenrecht (overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater is water waarvan iemand zich ontdoet, voornemens is te ontdoen of zich moet ontdoen; nuttige toepassing is een vorm van verwerking van overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater; terminologie uit de EG-afvalstoffenrichtlijn 75/442/EEG). Overtollig grondwater kan naar mijn mening in elk geval niet als afvalstof worden gezien, omdat dat van nature aanwezig is in de bodem.[32] Bij afvloeiend hemelwater kun je nog betogen dat dat vervuild kan zijn als gevolg van luchtverontreiniging en vervuiling afkomstig van daken en hemelwaterafvoersystemen en dus als een afvalstof moet worden behandeld, maar ook daarover is discussie mogelijk.[33] Helaas wordt in de MvT alleen gesteld dat de suggestie dat het om afvalwater gaat, niet strookt met de uitgangspunten van het herijkte beleid ten aanzien van omgaan met afvloeiend hemelwater.[34] Dat mag zo zijn, maar bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een afvalstof, is niet het beleid, maar zijn de EG-afvalstoffenrichtlijn en de EG-Richtlijn stedelijk afvalwater.

Een zorgplicht voor burgers en bedrijven ('eenieder') ontbreekt. Meestal zal de algemene zorgplicht van artikel 1.1a Wet milieubeheer van toepassing zijn, maar een meer op water toegespitste uitwerking van deze algemene zorgplicht had – denk ik – in het voorontwerp niet misstaan.[35]

2.7 Overstromingsrisico's

In het voorontwerp is redelijk veel aandacht voor overstromingsrisico's. Hoofdstuk 2 bevat de grondslag om bij AMvB de veiligheidsnormen voor waterkeringen vast te stellen (art. 2.2 e.v.), en de verplichting om bij provinciale verordening de bergings- en afvoercapaciteit te bepalen (art. 2.10). Verder wees ik al op het calamiteitenonderdeel in de beheerplannen. Van belang is ook hoofdstuk 6, dat in zijn geheel betrekking heeft op 'gevaar voor watersystemen', met bijvoorbeeld de verplichting om oefeningen te houden in doeltreffend optreden bij gevaar, en met de bevoegdheidsgrondslag voor het treffen van elke maatregel die de waterbeheerder nodig oordeelt, zo nodig in afwijking van wettelijke voorschriften. In 2003 adviseerde de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer (ECWM) om in de Wm een vergelijkbare regeling op te nemen. De ECWM noemde drie essentiële elementen voor een noodregeling, te weten een duidelijke bevoegdheidsgrondslag, de mogelijkheid van afwijking van bestaande regelgeving en het regelen van de handhaving van de overtreding van bevelen.[36] Dit derde element is niet in het voorontwerp terug te vinden. Sterker nog, de zorgplicht voor de handhaving van de beheerder beperkt zich blijkens artikel 10.1 tot de handhaving van het bij of krachtens hoofdstuk 7, alsmede artikel 11.1 (regels ter uitvoering van internationale verplichtingen) gestelde. Dit lijkt me een omissie. Juist in noodsituaties moet duidelijk

31. Zie uitvoerig P. de Putter en J. Robbe, Alle regen komt van boven, maar wat kan de gemeente ermee?, TO 2005, nr. 2, p. 45-53, en eerder al P. de Putter, De tien geboden voor een stedelijk grondwaterbeheer, TO 2003, nr. 3, p. 91.

32. Zo ook de ECWM in haar advies 'Beheer van afvalwater', Den Haag 2002, ECWM 2002/9, p. 9. Dit advies plus het onderliggende onderzoek is te raadplegen via www.ecwm.nl.

33. De Richtlijn stedelijk afvalwater (richtlijn 91/271/EEG) ziet niet op hemelwater dat niet vermengd is met huishoudelijk of industrieel afvalwater (art. 2).

34. MvT voorontwerp Waterwet, p. 27. Gedoeld wordt op Kamerstukken II 2003/04, 28 966, nr. 2, de regenwaterbrief.

35. In 2001 concludeerde de ECWM dat het zinvoller is om zo concreet mogelijke zorgplichten te formuleren, gericht op concrete handelingen en een bepaald milieuaspect, dan de algemene zorgplicht van art. 1.1a Wm, die vooral een symbolische betekenis toekomt, ECWM, Zorgplichten uit de Wet milieubeheer, Den Haag 2001, ECWM 2001/2.

36. Noodsituaties in het milieurecht, ECWM 2003/18, Den Haag 2003, te raadplegen via de website van de ECWM, www.ecwm.nl.

zijn op wie een handhavingstaak rust. Wel is geregeld dat rechthebbenden van gronden in, in ruimtelijke plannen aangewezen, waterbergingsgebieden moeten gedogen dat hun gronden voor waterberging worden gebruikt (art. 8.5). Zij kunnen wel een beroep doen op de regeling voor nadeelcompensatie (art. 9.21) voor een tegemoetkoming in de zogenoemde inundatieschade.

2.8 Financiële bepalingen

Een omvangrijk hoofdstuk uit het voorontwerp is hoofdstuk 9, dat gaat over heffingen, leges, subsidies, nadeelcompensatie en kostenverhaal. Bestaande financiële bepalingen uit de diverse waterwetten zijn bij elkaar gebracht en geïntegreerd. Vreemd genoeg worden wel de verontreinigingsheffing (uit de Wvo) en de grondwateronttrekkingsheffing (uit de Grondwaterwet) opgenomen in het voorontwerp, maar niet de zuiveringsheffing en de watersysteemheffing, die beide in de Waterschapswet hun grondslag moeten krijgen. Dit is kennelijk, zo blijkt uit de toelichting die daar echter wel erg kort over is,[37] een gevolg van het door het kabinet gekozen uitgangspunt om financiering en organisatie van het waterbeheer buiten de Waterwet te houden en in de Waterschapswet te regelen. Dit uitgangspunt is neergelegd in het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal beleidsonderzoek waterbeheer.[38] De keuze voor het waterschap als functioneel bestuur met een eigen belastinggebied wordt in het licht van de huidige en toekomstige wateropgaven een verstandige gevonden. De gewenste vereenvoudiging in de bekostigingsstructuur wordt bereikt door het integreren van de huidige heffingen voor waterkering, waterkwantiteit en waterkwaliteit tot één heffing voor watersysteembeheer. De kosten voor transport en zuivering van afvalwater worden verhaald door middel van een zuiveringsheffing op basis van het beginsel 'de vervuiler betaalt'. Daarnaast blijft een verontreinigingsheffing voor directe lozingen op oppervlaktewater bestaan op grond van hetzelfde beginsel.[39]

De regeling inzake nadeelcompensatie vervangt een hele serie schadevergoedings- en nadeelcompensatiebepalingen zoals we die nu kennen in de Wet op de waterhuishouding, de Wvo, de Waterstaatswet 1900 en de Grondwaterwet. Degene die schade lijdt moet een verzoek tot vergoeding richten aan het betrokken bestuursorgaan, dat hierover beslist in een afzonderlijk besluit (een zuiver of zelfstandig schadebesluit dus).

2.9 Inspraak en rechtsbescherming

Mede als gevolg van het Verdrag van Aarhus inzake toegang tot informatie, besluitvorming en de rechter in milieuaangelegenheden wordt in Europese richtlijnen doorgaans veel aandacht besteed aan openbaarheid en de rol van het publiek bij de besluitvorming. De Kaderrichtlijn water vraagt de lidstaten bijvoorbeeld te zorgen voor actieve participatie van het publiek, richtlijn 2003/4/EG geeft liberale regels rond openbaarheid van milieu-informatie, terwijl richtlijn 2003/35/EG eisen aan participatie en rechtsbescherming stelt. Laatstgenoemde richtlijn ter uitvoering van het Verdrag van Aarhus[40] is van toepassing op de vaststelling van plannen en programma's, op besluiten waarvoor een m.e.r. moet worden doorlopen, en op besluiten inzake vergunningverlening ter uitvoering van de IPPC-richtlijn. Waar nodig wordt in het voorontwerp rechtstreeks aangesloten bij deze richtlijn. Waar niet nodig wordt afwijking toegestaan. Een voorbeeld is de regeling voor de voorbereiding van het nationale waterplan, waarin wordt bepaald dat procedureregels kunnen verschillen naargelang het gaat om onderdelen van het plan waarop richtlijn 2003/35/EG van toepassing is. Ik vind dit wel een beetje verwarrend; naar mijn mening stelt de inspraakrichtlijn niet zulke zware eisen dat op elk punt waar afwijking mogelijk is, die gelegenheid ook moet worden aangegrepen. De besluitvorming over vergunningen verloopt via de procedure van afdeling 3.4 Awb.

Voor wat betreft de rechtsbescherming is gekozen voor een uniforme regeling, en wel de 'gewone' regeling uit de Awb, te weten: beroep in twee instanties, bij rechtbank en Afdeling bestuursrechtspraak. Volgens de toelichting betekent deze regeling voor één belangrijk geval een wijziging ten opzichte van de huidige situatie, namelijk voor de regeling van aanleg en wijziging van primaire waterkeringen, waarvoor thans nog direct beroep op de Afdeling openstaat.[41] Tegen het projectbesluit, waarin onder andere dit besluit opgaat (art. 8.6 Waterwet), zal echter, net als tegen alle besluiten, beroep in twee instanties mogelijk zijn. Ik zie echter in elk geval nog een andere belangrijke verandering, en dat is het beroep tegen de vergunningverlening. Voor de integrale watervergunning geldt, als ik het goed zie, de gewone regeling van beroep in twee instanties, terwijl tegen sommige van de vergunningen die hierin opgaan, zoals de Wvo-vergunning, nu nog, op basis van artikel 20.1 Wm, alleen beroep bij de Afdeling kan worden ingesteld. Dit is wel klemmend, want vaak zal er afstemming met de Wm-vergunning moeten plaatsvinden; het is dan onwenselijk dat er verschillende rechtsbeschermingsregimes van toepassing zijn op deze samenhangende besluiten. Overigens kan deze zaak snel worden opgelost, want ook het voorontwerp voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorziet in beroep in twee instanties.[42]

Over openbaarheid van informatie is weinig tot niets terug te vinden in het voorontwerp. Het woord openbaarheid komt niet eens in de toelichting voor. Hier ligt dus een verbeterpunt voor het wetsvoorstel.

37. In de toelichting bij hoofdstuk 9 wordt geen reden gegeven, er wordt alleen in het algemeen deel van de toelichting iets gezegd over de relatie tot de Waterschapswet, MvT, p. 6-7.
38. Kamerstukken II 2003/04, 29 428, nr. 1.
39. Zie ook het op 19 september 2005 gepubliceerde voorontwerp voor een Wet modernisering waterschapsbestel, MvT, p. 4 (te raadplegen via de website van het ministerie van Verkeer en Waterstaat, www.minvenw.nl).
40. Overigens is het de vraag of het verdrag wel op een juiste wijze is omgezet in deze richtlijn, zie J. Verschuuren, Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention, Yearbook of European Environmental Law, Vol. 4 (2005), p. 29-48.
41. MvT, p. 14.
42. Zie F.C.M.A. Michiels, Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, TO 2005, nr. 2, p. 42.

3 Verhouding tot andere wetgeving

Het probleem bij de integratie van wetgeving is dat je altijd blijft aanlopen tegen wetten die aan de rand liggen van hetgeen je wil integreren. Alleen wanneer je alle wetten in één superwet zou integreren, *de* wet, is dit probleem verholpen. In de toelichting bij het voorontwerp wordt van een aantal wetgevingscomplexen aangegeven waarom ze niet zijn geïntegreerd, en hoe de afbakening wordt gezien. Enkele van die afbakeningskwesties zijn hiervoor al kort aan de orde geweest, bijvoorbeeld de afbakening met de Waterschapswet (financiering en organisatie van het regionale waterbeheer), met de Wet milieubeheer (riolering), met de onderdelen van de Waterstaatswet 1900 die geen betrekking hebben op het watersysteem maar op de 'droge' waterstaat (wegen), en met de Wro (het waterplan als structuurvisie).
Over de verhouding tot de natuurbeschermingswetgeving zegt de toelichting helemaal niets;[43] er is hierover ook niets geregeld. Dat is eigenaardig, omdat het overgrote deel van het oppervlaktewater in ons land beschermd gebied is op basis van de Natuurbeschermingswet 1998, bijvoorbeeld als speciale beschermingszone ingevolge de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn, en als beschermd wetland ingevolge het Verdrag van Ramsar. Het gaat daarbij om delen van de grote rivieren, alle deltawateren, het hele IJsselmeer en de randmeren, de hele Waddenzee, delen van de Noordzee en vele vennen en meren. Vanuit het natuurbeschermingsspoor worden allerlei eisen gesteld aan het beheer van deze gebieden. Zo moeten er beheerplannen worden opgesteld en zijn er instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied. Het lijkt mij dat deze beheerplannen en instandhoudingsdoelstellingen, die respectievelijk door GS en de Minister van LNV worden vastgesteld (art. 19a en 10a Natuurbeschermingswet 1998), een flinke inhoudelijke invloed moeten hebben op regionale waterplannen en de (water)beheerplannen. In tegenstelling tot de Kaderrichtlijn water legt het voorontwerp echter geen expliciete link met de eisen die de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn stellen aan deze beschermde gebieden.
De toelichting gaat wel in op de afbakening met de Wet bodembescherming. De regeling inzake waterbodems moet worden overgeheveld van de Wet bodembescherming naar de Waterwet. Het voorontwerp voorziet daar reeds in. Inmiddels is hetzelfde ook door het kabinet voorgesteld in het onlangs verschenen kabinetsstandpunt waterbodems.[44]
De verhouding van de watervergunning tot de omgevingsvergunning, zoals voorgesteld in het voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht,[45] is nog voorwerp van overleg. Het is duidelijk dat beide integratieprocessen op het terrein van het omgevingsrecht in elkaars vaarwater komen. Bedrijven die nu over een Wvo- en een Wm-vergunning beschikken, schieten met beide integratieprojecten niet zo veel op, want ze moeten straks over een watervergunning en een omgevingsvergunning beschikken. De Minister van V&W heeft in de Kamer toegezegd dat er wel nog een 'integratieslag' bij beide vergunningen moet worden gemaakt, bijvoorbeeld door één loket te maken 'waarachter de overheden uitvechten hoe het zit' (dit zijn de woorden van de minister).[46] Als jurist, maar misschien is dat beroepsdeformatie, word ik niet zo blij van een regeling die ervan uitgaat dat overheden het maar met elkaar moeten uitvechten. Hopelijk verzinnen de juristen van de ministeries van V&W en VROM iets moois![47]
Daarop vooruitlopend heeft Havekes onlangs de voor- en nadelen van integratie van de Wvo-vergunning in hetzij de omgevingsvergunning, hetzij de watervergunning nog eens uiteengezet.[48] Hij hecht zeer aan het onderbrengen van de bevoegdheid voor vergunningverlening bij de overheid waar het belang primair ligt, en dat is de waterbeheerder. Om toch het bedrijfsleven tegemoet te komen sluit Havekes zich aan bij het voorstel van Blomberg, Michiels en Nijmeijer om procedures te stroomlijnen en indiening van de aanvraag bij één loket mogelijk te maken, waarbij de overheid achter het loket voor coördinatie zorgt.[49] Dit model lijkt enigszins op, maar gaat minder ver dan, het model dat in het voorontwerp Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gekozen voor bijvoorbeeld de natuurbeschermingswetvergunning. In dat laatste model wordt de vergunning alleen in geval van samenloop uiteindelijk wel door B&W verleend, maar vindt de complete toets aan de Natuurbeschermingswet 1998 plaats door het voor die wet bevoegde gezag. Het lijkt erop dat dat laatste bevoegde gezag ook inhoudelijk de vergunningvoorschriften die van belang zijn voor de bescherming van de natuur, bepaalt.[50] Het voordeel hiervan is dat wanneer er geen samenloop is (de aanvrager heeft niet een Wm- en een Wvo-vergunning nodig), er geen (geforceerde) integratie is, en bovendien dat het voor het waterbeheer bevoegde gezag zijn bevoegdheid materieel volledig kan waarmaken. Nadeel is dat het allemaal wel complex wordt. En als de waterbeheerder zijn taak serieus neemt, dan komt er waarschijnlijk toch nog een soort van subvergunning die aan de omgevingsvergunning wordt geniet. Maar goed, er is dan tenminste één loket en één procedure voor inspraak en bezwaar en beroep. Dat zou toch al heel mooi zijn, lijkt me.

43. Afgezien van één zinnetje: 'een belangrijk deel van de wateropgaven dient gerealiseerd te worden in samenwerking met bestuursorganen van aanpalende beleidsvelden, te weten (...) natuur (ecologie, natte natuur)', MvT, p. 8.
44. Kamerstukken II 2004/05, 26 401, nr. 40.
45. Min. VROM, Voorontwerp wetsvoorstel algemene bepalingen omgevingsrecht, Den Haag, mei 2005. Het voorontwerp is te raadplegen via www.vrom.nl/pagina.html?id=18486. Zie ook F.C.M.A. Michiels, Naar een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, TO 2005, nr. 2, p. 37-44 en het themanummer van Milieu en Recht over dit voorontwerp, M en R 2005, nr. 9.
46. Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 97, p. 5.
47. Aangekondigd is dat er half november een brief naar de Kamer gaat over de verhouding tussen beide vergunningen, Kamerstukken II 2005/06, 29 515, nr. 97, p. 5.
48. H.J.M. Havekes, Water of de lozingsvergunning geloosd?, M en R 2005/9, p. 564-566.
49. A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels en A.G.A. Nijmeijer, Vergunningverlening in het omgevingsrecht: naar stroomlijning of integratie?, TO 2005, nr. 1, p. 3-11.
50. Helemaal duidelijk is dat nog niet, zie J.M. Verschuuren, Natuur in de omgevingsvergunning, M en R 2005/9, p. 551.

4 Conclusies

Het voorontwerp Waterwet is een knap staaltje werk. In korte tijd is op tamelijk fundamentele wijze een compleet nieuwe, relatief compacte, integrale wet uit de grond gestampt. Met de wet wordt eindelijk ook een juridische basis gelegd onder het integrale waterbeheer dat waterbeheerders al enige tijd zeggen na te streven. De wet doet ook veel meer recht aan de Kaderrichtlijn water dan het lapwerk dat we tot dusver zagen. Wel kan men zich, net als bij de huidige Implementatiewet Kaderrichtlijn water, afvragen of de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten wel voldoende garant staat voor de integrale stroomgebiedbenadering per stroomgebieddistrict conform de bedoeling van de Kaderrichtlijn.[51] Een rigoureuzere stroomlijning van besluiten en bevoegdheden per stroomgebied zou naar mijn mening meer in de geest van de richtlijn zijn geweest, maar dat had natuurlijk tot grotere competentieverschuivingen geleid. Wellicht dat een verdere integratie van waterschappen tot het niveau van (het Nederlandse deel van) stroomgebieddistricten in de toekomst nog in het verschiet ligt.

Natuurlijk valt er altijd ook nog wel wat te verbeteren. Een groot gemis vind ik het ontbreken van een meer uitgewerkte doelbepaling, naar het voorbeeld van de Kaderrichtlijn water, en het ontbreken van beginselen in hoofdstuk 2 van de wet. Beginselen als het preventiebeginsel, het voorzorgbeginsel, het beginsel 'de vervuiler betaalt' en het stand-still-beginsel, zijn voor Rijn, Maas, Schelde en Eems reeds vastgelegd in door Nederland geratificeerde verdragen en behoren daarom ook in een waterwet die die vier rivieren als uitgangspunt kiest voor de Nederlandse stroomgebieddistricten, een centrale plaats te krijgen. Ook een op het water toegespitste nadere uitwerking van de algemene zorgplicht van artikel 1.1a Wet milieubeheer had in het voorontwerp niet misstaan.

Verder ontbreekt een voorziening die de handhaving van noodbevelen mogelijk maakt, en wordt er ten onrechte geen aandacht besteed aan openbaarheid van informatie, ondanks de op Nederland rustende verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/4/EG. Ook is er een verwarrende regeling rond inspraak doordat nu eens wel en dan weer niet wordt aangesloten bij het Verdrag van Aarhus en richtlijn 2003/35/EG. De relatie tot de natuurbeschermingswetgeving is onduidelijk. Er wordt, anders dan in de Kaderrichtlijn water, helemaal niets geregeld over de vele wateren die in ons land beschermd zijn krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 als beschermd natuurmonument, als speciale beschermingszone onder de Vogelrichtlijn en/of de Habitatrichtlijn, of als wetland onder het Verdrag van Ramsar. Vanuit het natuurbeschermingsspoor worden echter wel eisen gesteld aan beheer van deze wateren en worden instandhoudingsdoelstellingen geformuleerd.

Meer in algemene zin kan worden aanbevolen om in de toelichting in te gaan op de eisen die andere Europese richtlijnen (dan de Kaderrichtlijn water) aan het Nederlandse waterbeleid stellen. Behalve de in de vorige alinea genoemde richtlijnen zijn in elk geval ook de Nitraatrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn relevant. Net als dat bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn is gebeurd, is in de Kaderrichtlijn water wel een expliciete link gelegd naar Europese drinkwaterregelgeving.

De Waterwet zal, als die er eenmaal is, geen rustig bezit zijn. Het valt te verwachten dat de Kaderrichtlijn water de basis zal zijn voor een aantal dochterrichtlijnen. De eerste dochterrichtlijn, met betrekking tot grondwater,[52] is in aantocht, en een dochterrichtlijn over overstromingsrisicobeheer zit eveneens in de pijpleiding.[53] We blijven dus de komende jaren nog sleutelen aan onze waterwetgeving. Het voorontwerp dat er nu ligt, biedt een solide basis voor dat sleutelwerk. ■

51. In de Eerste Kamer is hierop gewezen bij de behandeling van de Implementatiewet; de Minister van V&W heeft haar hoop gevestigd op overleg tussen de verschillende bestuursorganen, Kamerstukken I 2004/05, 28 808, E, p. 1-2.

52. COM(2003)550.

53. Mededeling van de Europese Commissie van 12 juli 2004, COM(2004)472 def.