

Vergaderjaar 2012–2013

33 503

Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

Op 22 december 2009 zijn de Waterwet en het daarop gebaseerde Waterbesluit en de Waterregeling in werking getreden¹. Ook de in verband daarmee noodzakelijke aanpassingen van de provinciale en waterschapsverordeningen hebben op dat moment hun beslag gekregen. Het doel van de Waterwet ligt vooral in het juridisch instrumenteren van integraal waterbeheer als publieke taak. Integraal waterbeheer sluit aan op de samenhangen in het watersysteem en de Europese eisen ten aanzien van een samenhangend waterbeheer en wordt zowel beleidsmatig als in het beheer sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw in ons land toegepast.

Sinds de invoering van de Waterwet zijn er door een aantal andere wetten wijzigingen aangebracht. Bedoelde wetten zijn de Aanpassingswet Veiligheidsrisico's (Stb. 2010, 146), de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Stb. 2010, 142) en de Aanpassingswet openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Stb. 2010, 350).

De aanleiding tot het voorliggende wetsvoorstel is drieërlei:

- aanvulling en verbetering van de wet met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, op punten die in de praktijk en literatuur naar voren zijn gekomen;
- het uitvoeren van de motie-Madlener met betrekking tot de verontreinigingsheffing;
- opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving.

¹ Zie achtereenvolgens: Stb. 2009, 490, Stb. 2009, 548 en Stcrt. 2009, nr. 19353.

2. Aanvulling en verbetering van de Waterwet

Algemeen

Het wetsvoorstel omvat in de eerste plaats een aantal aanvullingen en verbeteringen van de Waterwet (Wtw). Deze hangen vooral samen met de eerste praktijkervaringen met de Waterwet. De voorgestelde wijzigingen raken niet aan de structuur of systematiek van de wet maar strekken tot een verbeterde uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Zo is verheldering nodig ten aanzien van de overdracht van bevoegdheden tussen de bij het waterbeheer betrokken bestuursorganen bij de samenloopregeling van artikel 6.17, tweede lid, Wtw en omtrent de vraag in welke gevallen beroep kan worden ingesteld tegen beslissingen krachtens de Wtw. Ook voorziet het wetsvoorstel in afschaffing van de goedkeuring door gedeputeerde staten van de beheerplannen van de waterschappen (een van de afspraken uit het Bestuursakkoord Water). Het voorziet verder in een regeling voor de aanwijzing van gemeentelijke of provinciale beheerders in rijkswateren, een reparatie van de bepalingen met betrekking tot de heffing van grondwaterheffing, de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een gedoogplicht op te leggen ten behoeve van onderzoek, verduidelijking dat een projectplan kan worden vastgesteld door het dagelijks bestuur van een waterschap enzovoorts. Verder bevat het wetsvoorstel een aantal correcties van wetgevingstechnische en redactionele aard. Op deze en andere wijzigingen wordt hierna verder ingegaan alsmede in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

Verduidelijking van de samenloopregeling

In artikel 6.17 van de Waterwet is een regeling opgenomen die ziet op de samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening voor een handeling of samenstel van handelingen in een watersysteem. Belangrijk uitgangspunt van de wet is dat er voor de watervergunning één bevoegd gezag is, ook al komen er voor een aangevraagde handeling of samenstel van handelingen twee of meer bevoegde bestuursorganen in beeld. Er zijn verschillende gevallen denkbaar waarin samenloop van bevoegdheden kan optreden. Bijvoorbeeld een aanvraag voor een transportleiding door een primaire waterkering (in beheer bij een waterschap) en een grote rivier (in beheer bij Rijkswaterstaat), gepaard gaande met een grote industriële grondwateronttrekking waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Volgens de hoofdregel van artikel 6.17 is dan de minister het bevoegde gezag. De betrokken bestuursorganen kunnen echter – in afwijking van de hoofdregel – gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen. In dit geval kan dat het waterschap zijn omdat deze de primaire waterkering beheert en daar het grootste belang ligt. De overige bestuursorganen worden hierbij in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen. Ontbreekt een hoogst bevoegd gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht. Als er geen overeenstemming bereikt wordt over de aanwijzing van een ander bevoegd gezag, geldt automatisch de hoofdregel. In de praktijk bestaat behoefte aan meer duidelijkheid over de wijze waarop – in afwijking van de hoofdregel – bijvoorbeeld een waterschap als bevoegd gezag kan worden aangewezen. De voorgestelde aanvulling van artikel 6.17, tweede lid, maakt duidelijk dat het aanwijzen steeds in mandaat kan worden uitgeoefend. Daardoor is niet voor elk geval een besluit van het algemeen bestuur van een waterschap of Provinciale Staten vereist. Dit laatste blijkt voor de praktijk te omslachtig en doet daardoor afbreuk aan de bedoeling van de Waterwet om te komen

tot gezamenlijke integrale watervergunningverlening. De voorgestelde wijziging zal er naar verwachting toe bijdragen dat in gevallen van samenloopsituaties op eenvoudiger wijze invulling gegeven kan worden aan de benodigde samenwerking bij vergunningverlening.

Afschaffen provinciale goedkeuring waterbeheerprogramma's

In het Bestuursakkoord Water, dat op 23 mei 2011 is gesloten tussen het Rijk, het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen (UvW) en de Vewin, is afgesproken de provinciale goedkeuring ten aanzien van de beheerplannen van de waterschappen af te schaffen. Met het schrappen van artikel 4.7, eerste lid, sub c, van de Waterwet wordt invulling gegeven aan deze afspraak.

De regering kiest voor het terugdringen van specifiek toezicht. Met het interbestuurlijk toezicht op de waterschappen beschikken de provincies over een goed instrumentarium om te kunnen interveniëren wanneer een waterschap zich niet aan zijn wettelijke taken zou houden of er zich in een waterschap bestuurlijke problemen zouden voordoen. Het afschaffen van de goedkeuring geeft eveneens invulling aan de politieke wens om de bestuurlijke en ambtelijke drukte terug te dringen en past goed in de lijn van het terughoudend inzetten van specifiek toezicht.

Rijkswaterstaat en de waterschappen maken beheerplannen met een looptijd van zes jaar. Dit houdt verband met de verplichting iedere zes jaar te rapporteren aan de Europese Commissie over de uitvoering van de Kaderrichtlijn water. De provincies en waterschappen maken op individueel niveau afspraken over de inhoud van en afstemming tussen de regionale waterplannen en de beheerplannen. Over de voortgang van de uitvoering van de beheerplannen wordt jaarlijks gerapporteerd aan de kaderstellende overheid. Over de voortgang van de beheerplannen van de waterschappen vindt jaarlijks overleg plaats tussen provincies en waterschappen. Dit biedt de mogelijkheid actuele inzichten te verwerken en tegelijkertijd provinciaal beleid en de uitvoering door de waterschappen goed op elkaar af te stemmen. Met het afschaffen van de goedkeuring van het beheerplan kan het waterschap zelfstandig invullen op welke wijze het beheer en de uitvoering gebeuren en wordt het interbestuurlijk toezicht eenvoudiger.

Overige aanpassingen

Andere punten van verduidelijking betreffen vragen als wie als houder van een werk of inrichting kan worden aangeslagen voor de provinciale grondwaterheffing in geval van een onttrekking en welke mogelijkheden er zijn om beroep in te stellen tegen bepaalde beslissingen op grond van de Waterwet, zoals bijvoorbeeld de vaststelling van een beheerplan. Ook op deze punten wordt nader ingegaan in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting.

3. Uitvoering motie-Madlener

Algemeen

De voorgestelde wijzigingen hebben verder tot doel te komen tot een vereenvoudiging van de heffing van verontreinigingsheffing, mede naar aanleiding van een motie van het Kamerlid Madlener (TK 2007–2008, 30 818, nr. 33). In deze motie werd gevraagd om vrijstelling van de verontreinigingsheffing voor lozingen die voldoen aan de Europese emissie-eisen. In de beleidsbrief water d.d. 6 juli 2010 (Kamerstukken II, 2009/10, 27 625, nr. 168) is reeds aangegeven dat vrijstelling van de heffing niet gewenst is vanwege enerzijds het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten, dat is vastgelegd in artikel 9 van de Europese

Kaderrichtlijn water (Krw) en anderzijds het feit dat de heffing een prikkel vormt om de lozing te saneren. Daarbij is wel aangekondigd dat nader onderzoek zou worden gedaan naar de mogelijkheden om vereenvoudigingen aan te brengen in de heffing van verontreinigingsheffing. Dit onderzoek heeft geleid tot een tweetal voorstellen. Ten eerste wordt voorgesteld de Waterwet aan te passen om de parameters zware metalen en zouten uit de grondslag van de verontreinigingsheffing te halen. Hiertoe strekt artikel I, onderdelen U, V en W, van het wetsvoorstel. Ten tweede zal ik de Waterregeling aanpassen teneinde de toepassing van een eenvoudiger analysemethode voor zuurstofbindende stoffen, de zogenoemde cuvettenmethode, mogelijk te maken. De Waterregeling is op dit onderdeel alleen van toepassing op lozingen op rijkswateren. Daarom wordt de waterschappen aanbevolen hun verordeningen in overeenkomstige zin aan te passen.

Karakter, bestemming en grondslag van de verontreinigingsheffing

De verontreinigingsheffing is een regulerende heffing die uitdrukking geeft aan het beginsel «de vervuiler betaalt», dat is neergelegd in artikel 9 van de Krw. Tegenover de heffing staan geen concrete diensten van de waterbeheerder. Wel is in de Waterwet bepaald dat de opbrengst ten goede komt aan het watersysteembeheer. Daarmee draagt de heffing bij aan de dekking van de milieukosten die het gevolg zijn van lozing van verontreinigende stoffen op oppervlaktewater.

Lozingen die plaatsvinden rechtstreeks op oppervlaktewater (dus niet via een zuiveringstechnisch werk) zijn onderworpen aan de verontreinigingsheffing. De verontreinigingsheffing wordt zowel door het Rijk als door de waterschappen geheven. Als grondslag voor de verontreinigingsheffing geldt de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd. Als heffingsmaatstaf geldt de vervuilingsswaarde van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd, uitgedrukt in vervuilingseenheden. In de heffingsmaatstaf worden betrokken de hoeveelheid zuurstofbindende stoffen, een aantal zware metalen en de zouten fosfor, chloride en sulfaat. Het Rijk heft niet ter zake van zouten en zilver. Bij de waterschappen is het niet uniform geregeld: niet alle waterschappen betrekken zware metalen of zouten in de heffing.

Zware metalen

De heffing ter zake van zware metalen is indertijd onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren ingevoerd vanwege de extra kosten die de verwerking van zuiveringsslib – dat ontstaat bij de zuivering van stedelijk afvalwater – door de verontreiniging met zware metalen, met zich meebracht. Bij de inwerkingtreding van de Wet modernisering waterschapsbestel in 2007 is de toenmalige heffing gesplitst in een zuiveringsheffing (voor lozingen op de riolering en rioolwaterzuiveringsinstallatie) en een verontreinigingsheffing (voor lozingen op het oppervlaktewater). Daarbij zijn in eerste instantie de stoffen die betrokken zijn in de grondslag, ongewijzigd gebleven. Voor de verontreinigingsheffing wordt met dit wetsvoorstel beoogd daar verandering in te brengen. De lozingen van zware metalen zijn de afgelopen jaren namelijk aanzienlijk afgenomen. De opbrengsten van de heffing zijn evenredig gedaald. De kosten voor metingen en bemonstering van het afvalwater zijn echter vrijwel gelijk gebleven. De kosten voor het innen van de heffing op zware metalen zijn daardoor in de loop van de tijd tot onevenredige hoogte gestegen ten opzichte van de opbrengsten. Ter illustratie: het bedrijfsleven en Rijkswaterstaat (RWS) maken samen jaarlijks 0,45 miljoen euro aan kosten voor bemonstering en analyse om ruim 1 miljoen euro aan opbrengsten voor het Rijk te verwerven. Geconcludeerd kan worden dat de heffing ter zake van zware metalen niet meer doelmatig is.

Tarief van de verontreinigingsheffing van het Rijk

De algehele afschaffing van de heffing op zware metalen houdt een beperking in van de heffingsgrondslag van de verontreinigingsheffing. Hierdoor zal de totale heffingsopbrengst afnemen; het aantal vervuilingseenheden neemt immers af. Om de opbrengst van de verontreinigingsheffing van het Rijk desondanks gelijk te houden teneinde negatieve gevolgen voor het waterkwaliteitsbeheer te voorkomen en te blijven voldoen aan de Kaderrichtlijn water, dient het tarief per vervuilingseenheid te stijgen. Daarom wordt voorgesteld om het tarief van het Rijk, dat is opgenomen in artikel 7.6 Wtw, te verhogen. Omdat slechts circa 5% van de totale heffingsopbrengst van het Rijk gebaseerd is op zware metalen, gaat het hier om een beperkte tariefstijging (van 35,50 euro tot 37,28 euro).

Omdat de totale heffingsopbrengst voor het Rijk gelijk blijft, leidt de tariefstijging tot een beperkte lastenverschuiving tussen de individuele lozers. In het algemeen geldt dat bedrijven die zware metalen lozen, ook zuurstofbindende stoffen lozen. De mate waarin lastenverschuiving plaatsvindt en of er sprake is van stijging of daling, is afhankelijk van de verhouding van de geloosde stoffen. Bedrijven die relatief veel zware metalen lozen, gaan minder heffing betalen, bedrijven die nagenoeg uitsluitend zuurstofbindende stoffen lozen, gaan maximaal 5% meer heffing betalen. Daar staat tegenover dat bedrijven minder kosten hoeven te maken voor bemonstering en analyse van hun afvalwater, omdat zware metalen daarin niet meer gemeten hoeven te worden. Huishoudens die rechtstreeks op rijkswater lozen (ca 1800 in Nederland) krijgen ook te maken met een lastenstijging van 5%. Voor 600 eenpersoonshuishoudens betekent dit een lastenverzwaring van € 1,80 per jaar, voor 1200 meerpersoonshuishoudens gaat het om € 5,30 per jaar. Het tarief van de verontreinigingsheffing voor lozingen op regionale wateren, wordt in tegenstelling tot het tarief van de rijksheffing niet bij wet, maar door het algemeen bestuur van het waterschap vastgesteld. Omdat zowel het aantal als de omvang van de lozingen van zware metalen op regionale wateren zeer beperkt is en niet alle waterschappen deze stoffen in de heffing betrekken, is het effect van de afschaffing van de heffing ter zake van deze lozingen zeer gering.

Zouten

Lozingen van zouten (chloride, sulfaat, fosfor) op oppervlaktewater leveren zelden grote milieubezwaren op. Dat deze parameters door waterschappen in de heffing betrokken kunnen worden, heeft een historische achtergrond. In het verleden was de verontreinigingsheffing onderdeel van de Wvo-heffing, die zowel op lozingen op oppervlaktewater als op zuiveringstechnische werken van toepassing was. Bij lozing op zuiveringstechnische werken kunnen zouten bezwaarlijk zijn vanwege het risico van aantasting van beton.

Ook met betrekking tot de heffing van verontreinigingsheffing op zouten geldt dat de opbrengst niet opweegt tegen de kosten. Het afschaffen van de heffing op zouten voor lozingen op oppervlaktewater levert tevens vereenvoudiging en uniformering van de regelgeving op, naast vermindering van administratieve lasten.

Kaderrichtlijn water (Krw)

Bij de invoering van de voorloper van de huidige verontreinigingsheffing¹ bleek al dat het toerekenen van kosten aan lozingen van specifieke stoffen ondoenlijk is. Om die reden is destijds gekozen voor een algemene grondslag, te weten de lozing van zuurstofbindende stoffen. 95% van de opbrengst is thans toe te rekenen aan deze stoffen. Alle lozers van

¹ De Wvo-heffing, genoemd naar de Wet verontreiniging oppervlaktewateren waarin deze was geregeld.

zuurstofbindende stoffen worden naar de mate waarin zij deze in het oppervlaktewater brengen, in de heffing betrokken. Zij leveren daarmee een redelijke en evenredige bijdrage aan het verhaal van de milieukosten van deze vorm van watergebruik conform de uitgangspunten van artikel 9 van de Krw. De beperkte lastenverschuiving die zich voordoet bij de heffing van het Rijk door enerzijds de afschaffing van de heffing op zware metalen en anderzijds de voorgestelde verhoging van het tarief voor zuurstofbindende stoffen brengt daarin geen verandering. Zoals hierboven is vermeld, staat de opbrengst van de heffing op zware metalen door het Rijk en van de heffing op zware metalen en zouten door de waterschappen niet meer in verhouding tot de daarmee gepaard gaande administratieve lasten voor de bedrijven die deze stoffen lozen, en de perceptiekosten voor de waterbeheerders. Het beginsel van kostent rugwinning van waterdiensten brengt volgens de regering niet met zich mee dat een heffing die uit kosten oogpunt niet langer als doelmatig kan worden aangemerkt, gehandhaafd zou moeten blijven. Afschaffing van de heffing op zware metalen en zouten acht zij dan ook niet in strijd met artikel 9 van de Krw.

In zijn algemeenheid geldt dat voor de stoffen ter zake waarvan wordt voorgesteld geen verontreinigingsheffing meer te heffen, emissiegrenswaarden zijn vastgesteld met het oog op het bereiken van de doelstellingen van de Krw. De regulering van de desbetreffende lozingen vindt plaats door het stellen van voorwaarden bij de vergunningverlening of van algemene regels die door de lozers in acht moeten worden genomen. Het toezicht op en de verdere handhaving van deze voorschriften waarborgt dat het bereiken van de doelstellingen van de Krw niet in gevaar komt als gevolg van het afschaffen van de heffing op de betrokken stoffen. Omdat niet wordt verwacht dat het afschaffen van de heffing zal leiden tot een toename van de lozing van de stoffen, meent de regering dat het nemen van flankerende maatregelen niet nodig is.

Grondslag voor de zuiveringsheffing door waterschappen

Het wetsvoorstel brengt geen beperking aan in de heffingsgrondslag van de zuiveringsheffing. Dit heeft de volgende reden. Het zuiveren van afvalwater is een biologisch proces. Na het zuiveren blijft biomassa over, het zuiveringsslib. De in het afvalwater aanwezige zware metalen hechten zich, samen met andere biologisch niet afbreekbare stoffen, voor een groot deel aan dat zuiveringsslib, hetgeen de verwerking van dat slib bemoeilijkt. Zouten kunnen nadelige invloed hebben op de betonnen componenten en de mechanische delen van de zuiveringstechnische werken van het waterschap.

Zware metalen en zouten veroorzaken voor het waterschap extra kosten bij het beheer van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Het beginsel «de vervuiler betaalt» brengt met zich mee dat deze voor rekening dienen te komen van de lozers van deze stoffen. Dit rechtvaardigt het handhaven van heffingsparameters voor die stoffen binnen de zuiveringsheffing.

4. Opheffing van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving

De Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving (CAW) is ingesteld in januari 2001 als opvolger van de in 1892 in het leven geroepen Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving. De CAW heeft als taak het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en beide Kamers der Staten Generaal over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg. De CAW is thans wettelijk verankerd in artikel 10.3 van de Waterwet.

Met dit wetsvoorstel (artikel I, onderdeel Z, vervallen artikel 10.3 Wtw) wordt de CAW opgeheven. Uitgegaan wordt van opheffing met ingang van 1 januari 2014, de beoogde datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wetwijziging. Redenen voor de opheffing zijn gelegen in het regeerakkoord Rutte I, naar aanleiding waarvan alle raden en commissies op rijksniveau zijn doorgelicht en waarbij voor een forse reductie is gekozen. Een dergelijke reductie is in lijn met het huidige kabinetsbeleid, waarin meer aan maatschappelijke partijen en economische sectoren wordt overgelaten en waarin de overheid fors bezuinigt op het eigen apparaat. Raden en commissies worden daarbij niet uitgezonderd. Ook de CAW valt onder deze maatregel. Vanwege de afloop van de benoemingstermijn van de huidige leden van de CAW is ervoor gekozen de opheffing te regelen in het onderhavige wetsvoorstel. Het kabinetsbeleid ten aanzien van het stelsel van adviescolleges is uiteengezet in een brief aan de Tweede Kamer van 11 mei 2011¹. De CAW wordt daarin nog genoemd als een van de adviescolleges die na de afronding van lopende trajecten rondom herstructurering van het adviesstelsel zou blijven bestaan. Inmiddels wordt gewerkt aan de totstandkoming van één omgevingswet. De huidige Waterwet zal eveneens in deze wet opgaan. Ook gelet op deze ontwikkeling ligt een afzonderlijke adviescommissie op het gebied van het waterstaatsrecht niet langer voor de hand. Voor andere terreinen van het recht betreffende de leefomgeving bestaan immers evenmin afzonderlijke adviescolleges. De CAW zal nog wel advies kunnen uitbrengen op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. In het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet zal verder de Raad voor de Leefomgeving worden geraadpleegd. Brede maatschappelijke consultatie en bestuurlijke overleg blijven uiteraard plaatsvinden bij totstandkoming van waterstaatswetgeving.

5. Effecten

Effecten op de administratieve en bestuurslasten, financiële effecten

De voorgestelde vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing en toepassing van de cuvettenmethode leiden tot besparingen op de nalevingkosten van circa € 265 000 per jaar van ingang. De lagere nalevingkosten houden verband met de vermindering van het aantal analyses voor zware metalen. Circa 150 heffingplichtigen (bedrijven en rioolwaterzuiveringsinstallaties) worden aangeslagen ter zake van grijze zware metalen.

In 2007 is een overzicht gemaakt van de actuele meetbeschikkingen voor de heffingplichtigen. Het totaal was toen 2800 monsters (indicatief: 500 voor rioolwaterzuiveringsinstallaties). Hiermee is € 140 000 aan directe analysekosten gemoeid. Circa 100 heffingplichtigen (bedrijven en rioolwaterzuiveringsinstallaties) worden daarnaast aangeslagen ter zake van zwarte zware metalen. Deze honderd heffingplichtigen worden ook aangeslagen voor grijze zware metalen.

In 2007 is een overzicht gemaakt van de actuele meetbeschikkingen van de heffingplichtigen. Het totaal was toen 2100 monsters (indicatief: 250 voor rioolwaterzuiveringsinstallaties). Hiermee is € 125 000 aan directe analysekosten gemoeid.

De verbeterde uitvoerbaarheid zal daarnaast leiden tot iets lagere bestuurslasten. Deze kunnen niet op voorhand worden gekwantificeerd.

Milieueffecten en bedrijfseffecten

Er worden geen milieueffecten verwacht als gevolg van de wijzigingen noch effecten voor het bedrijfsleven, anders dan de reeds genoemde.

¹ Kamerstukken II 2010/11, 32 500 III, nr. 111.

Het wetsvoorstel is door Rijkswaterstaat (RWS) op uitvoerbaarheid getoetst en door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) handhaafbaarheid getoetst. In de uitvoerbaarheidstoets worden de voorgestelde wijzigingen onderschreven. Naar aanleiding van de toets is de voorgestelde wijziging van artikel 3.1 Waterwet (aanwijzing van beheerders die niet tot het Rijk behoren in rijkswateren) aangepast. De aanwijzing is facultatief gesteld en niet aan een termijn gebonden. Anders dan bij artikel 3.2 Wtw is er nl. geen verplichting voor het Rijk om andere (niet tot het Rijk behorende) bestuursorganen aan te wijzen en kan een verplichte aanwijzing tot complicaties en onnodige extra uitvoeringslasten leiden in gevallen waarin het beheer nu op andere wijze is geregeld.

Tevens is in de toets het belang aangegeven om te voorzien in inwerkingtreding van de voorgestelde wijziging van artikel 7.6 Waterwet met ingang van 1 januari van enig jaar. Inwerkingtreding op een ander tijdstip dan 1 januari leidt tot een gebroken tarief en hogere administratieve lasten en uitvoeringslasten. Er wordt daarom gestreefd naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2014.

Naar aanleiding van de handhaafbaarheidstoets is de toelichting op de voorgestelde wijziging van artikel 3.1 Wtw verduidelijkt. Aan een aantal aanbevelingen die het bereik van dit wetsvoorstel (deels) te buiten gaan of relatief ingrijpend kunnen zijn (bijvoorbeeld de aanbeveling om bij grondwateronttrekkingen te regelen dat deze niet zonder meer kunnen worden gestopt, om grondwateroverlast te voorkomen) zal een follow-up worden gegeven in andere trajecten dan dit wetsvoorstel.

6. Voorbereiding

Adviezen

De Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving heeft op 30 mei 2012 advies uitgebracht. De Commissie kan instemmen met het ontwerp en maakt een aantal opmerkingen. De Commissie adviseert:

- om bij de aanwijzing van andere overheidslichamen in rijkswateren (artikel 3.1 Wtw) te verduidelijken dat andere overheden niet tegen hun zin kunnen worden aangewezen (dit is verduidelijkt in de wettekst);
- om de noodzaak van de voorgestelde regeling van het mandaat voor artikel 6.17 te bezien (de voorgestelde regeling wordt gehandhaafd om buiten twijfel te stellen dat de bevoegdheid in mandaat kan worden uitgeoefend. Dit is namelijk niet steeds duidelijk op grond van de vigerende wetgeving en mandaatbesluiten en wordt met name door de waterschappen gewenst);
- dat het gelijk houden van de opbrengst van verontreinigingsheffing niet het doel van de wetgever zou moeten zijn (het gelijk houden van de opbrengst is echter noodzakelijk met het oog op de uitgaven van RWS voor het waterkwaliteitsbeheer, waarvoor deze gelden worden gebruikt).

Bestuurlijk overleg

De wijzigingen zijn tot stand gekomen in overleg met de koepelorganisaties (exclusief de VNG, die niet heeft geparticipeerd in de voorbereiding) en met deskundigen van organisaties van waterbeheerders. Op de meeste punten heeft dat tot overeenstemming geleid. Het IPO heeft bezwaar tegen het opnemen in dit wetsvoorstel van het schrappen van het goedkeuringsvereiste ten aanzien van de beheerplannen. Het IPO is geen voorstander van het opnemen van deze wijziging in dit wetsvoorstel maar wenst deze te betrekken bij het wetsvoorstel voor een Omgevingswet, zodat het in samenhang met andere wijzigingen volgend

uit het Bestuursakkoord en de algehele herziening van het planstelsel zijn beslag kan krijgen.

De UvW onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, met nog een aantal verbetervoorstellen. Deze betreffen:

- de voorgestelde mandaatregeling (waarmee als gezegd buiten twijfel wordt gesteld dat de bevoegdheid van artikel 6.17 steeds in mandaat kan worden uitgeoefend);;
- het schrappen van de bevoegdheid van de provincies om bij verordening regels op te nemen over het waterbeheerplan (dit zal later, bij de Omgevingswet en de verdere uitvoering van het Bestuursakkoord Water, worden betrokken);
- heroverweging van opheffing van de CAW (dit staat niet ter discussie vanwege het vigerende kabinetsbeleid);
- alsnog opnemen van de eerder voorbereide wijziging van artikel 5.4 Wtw (verbeterde afbakening projectplan/watervergunning; dit wordt met de komst van de Omgevingswet niet meer opportuun geacht; in plaats daarvan zal een beleidsbrief worden toegezonden met de gevraagde verduidelijking);
- verduidelijking van het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen het waterbeheerplan (hieraan is gevolg gegeven);
- nuancering bij het schrappen van beroep tegen vaststelling van de legger (soms volgt een aanleg of wijziging van een waterbergingsgebied op de leggervaststelling in plaats van omgekeerd) (hieraan is gevolg gegeven);
- terugwerkende kracht ook voor de uitzondering van het projectplan op het planbegrip van art. 83 Waterschapswet (dit is verwerkt).

De VNG heeft zoals aangegeven niet deelgenomen aan de voorbereiding, maar wel gereageerd tijdens de consultatiefase.

De VNG pleit er voor om in de aankomende wijziging van de Waterwet de vrijstelling van de verontreinigingsheffing van lozingen vanuit een vuilwaterriool uit te breiden naar alle lozingen vanuit het gemeentelijk rioolstelsel. Volgens de VNG gelden alle argumenten die zijn gebruikt voor het realiseren van een vrijstelling van een lozing vanuit een riooloverstort ook voor lozingen vanuit hemelwaterstelsels.

De mogelijkheid om voor lozingen vanuit een hemelwaterstelsel te heffen is in theorie aanwezig, omdat, anders dan voor de lozingen vanuit een vuilwaterriool (overstorten), voor deze lozingen niet expliciet in de Waterwet is bepaald dat deze zijn vrijgesteld. Het wordt echter niet verwacht dat voor lozingen vanuit een hemelwaterriool (dat nota bene bedoeld is om overstorten van vuilwater tegen te gaan) een heffing wordt opgelegd. Dit past niet in het kader van de waterketen-afspraken, is evenmin in lijn met het Bestuursakkoord water en past niet in de geest van de Waterwet waarbij de lozingen vanuit vuilwaterriolen zijn vrijgesteld met argumenten, die nog sterker bij lozingen vanuit een hemelwaterstelsel gelden.

Overige consultatie

VEMW heeft bezwaren geuit tegen de verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing ter compensatie van de daling van de opbrengst als gevolg van de voorgestelde vereenvoudiging. Hiervoor is aangegeven dat het op peil houden van de opbrengst noodzakelijk is voor het waterkwaliteitsbeheer door Rijkswaterstaat, mede ter uitvoering van Europese verplichtingen. De passage in de brief van 19 september 2011 in deze, waar VEMW zich op beroept, lijkt niet geheel juist op dit punt. Vewin is, evenals het IPO, van mening dat nog niet dient te worden beslist over de afschaffing van de provinciale goedkeuring van de beheer-

plannen, maar dat dit moet worden betrokken in de voorstellen voor de in te richten Omgevingswet.

De afschaffing van de heffing op zware metalen en zouten is volgens Vewin strijdig met de uitgangspunten van de Kaderrichtlijn water: vervuiler betaalt, bestrijding aan de bron. Hiermee verdwijnt de prikkel om lozingen te saneren. Bedrijven die relatief veel zware metalen en zouten lozen, gaan minder heffing betalen, terwijl andere individuele lozers straks meer heffing betalen omdat het tarief generiek wordt verhoogd. De prikkel om lozingen te saneren wordt geringer omdat zware metalen niet meer bemonsterd en geanalyseerd hoeven te worden.

Met het huidige voorstel wordt het principe «vervuiler betaalt» niet losgelaten. De perceptiekosten zijn onevenredig hoog geworden t.o.v. de opbrengst als gevolg van de reeds bereikte sanering. Door middel van (herziening van) vergunningen en algemene regels met toepassing van BBT worden verdere reducties van emissies nagestreefd.

Verhouding tot het wetsvoorstel voor een Omgevingswet

Er kan vanaf de indiening van dit wetsvoorstel bij de Staten-Generaal op enig moment samenloop gaan optreden met het wetsvoorstel voor de toekomstige Omgevingswet, waarvoor naar verwachting vanaf eind 2012 wetgeving in procedure wordt gebracht. Gelet op het belang van het tijdig uitvoering geven aan de motie-Madlener, opheffing van de CAW en de wenselijkheid van bepaalde reparaties voor de praktijk is besloten dit wetsvoorstel in procedure te brengen. Afhankelijk van de stand van zaken van de procedures voor de beide wetsvoorstellen en het tijdstip van inwerkingtreding zal op enig moment de inhoud van de Waterwet, inclusief wijzigingen door dit wetsvoorstel en andere lopende wetsvoorstellen, worden opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet.

Artikelsgewijs

Artikel I

Artikel I, onder A (wijziging artikel 1.1 Wtw)

Onderdeel 1.

De voorgestelde wijzigingen sub a, b en c zijn van redactionele aard. De wijzigingen sub d zijn van technische aard. Het begrip «bevoegd gezag» is afkomstig van artikel 6.1 in hoofdstuk 6 Wtw. Reden voor de verplaatsing is dat het begrip ook buiten hoofdstuk 6 (bijv. artikel 8.4) en buiten op hoofdstuk 6 gebaseerde bepalingen (bijv. art. 2.14 Waterbesluit (Wtb)) voorkomt.

Het begrip «legger» komt meermalen voor in de Wtw (artikelen 2.12, 5.1, 5.30) en de daarop berustende bepalingen en wordt om die reden opgenomen in artikel 1.1, eerste lid, Wtw.

Onderdeel 2.

De voorgestelde wijzigingen verduidelijken dat de in die leden opgenomen nadere omschrijvingen van de daar genoemde begrippen ook van toepassing zijn ten aanzien van de op de Wtw berustende bepalingen van lagere regelingen.

Artikel I, onder B (wijziging artikel 1.2 Wtw)

Onderdeel 1.

De voorgestelde wijziging verduidelijkt dat de in het eerste lid van artikel 1.2 Wtw geregelde toepassing van het begrip «stroomgebiedsdistrict» ook geldt voor lagere regelgeving op basis van de Wtw.

Onderdeel 2.

Deze wijziging is eveneens van technische aard en verduidelijkt dat de begripsomschrijving van «Nederlands grondgebied» ook geldt in het kader van een algemene maatregel van bestuur of regeling op basis van het tweede lid van artikel 1.2 Wtw.

Artikel I, onder C (wijziging artikel 2.10 Wtw)

Dit betreft een redactionele aanpassing.

Artikel I, onder D (wijziging artikel 2.12 Wtw)

Dit betreft een aanpassing in verband met het in artikel 1.1, eerste lid, Wtw opnemen van het begrip «legger».

Artikel I, onder E (wijziging artikel 3.1 Wtw)

Het voorgestelde nieuwe zesde lid van artikel 3.1 Wtw voorziet in een lacune. Momenteel is niet voorzien in een mogelijkheid om voor rijkswateren (de bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan) een niet tot het Rijk behorend overheidslichaam geheel of gedeeltelijk aan te wijzen als beheerder. In de praktijk bestaat hieraan behoefte voor onderdelen van rijkswateren waar Rijkswaterstaat geen waterstaatkundig of ander beheer in de zin van art. 3.1 van de Waterregeling voert maar waar een decentrale overheid beheertaken heeft, zoals bijv. een gemeente die een haven beheert of een provincie die een vaarweg beheert.

De voorgestelde wijziging daarom voorziet in de mogelijkheid van een aanwijzing bij ministeriële regeling van niet tot het Rijk behorende overheidslichamen die geheel of gedeeltelijk zijn belast met het beheer van (onderdelen van) een rijkswater. De regeling is facultatief omdat, anders dan bij artikel 3.2, geen sprake is van een in beginsel verplichte aanwijzing van waterschappen en een verplichting tot onnodige uitvoeringscomplicaties kan leiden (m.n. in gevallen waarin op andere wijze het beheer is geregeld).

Artikel I, onder F (wijziging artikel 3.2 Wtw)

Dit betreft een redactionele verduidelijking in lijn met de voorgestelde wijziging van artikel 3.1 Wtw (artikel I, onderdeel E). Er kan hierdoor geen onduidelijkheid meer bestaan dat de provincies alleen voor regionale wateren de beheerder dienen aan te wijzen (en niet voor onderdelen van rijkswateren waar het Rijk geheel of grotendeels geen beheer voert). Op grond van artikel 2.8, eerste lid, Invoeringswet Waterwet geldt voor deze aanwijzingen een invoeringstermijn van drie jaar na de inwerkingtreding van de Waterwet (dat wil zeggen tot 22 december 2012). Deze termijn wordt door veel provincies niet gehaald vanwege het overleg over de kostenverdeling die in samenhang met de aanwijzing geregeld moet worden. Om die reden wordt voorgesteld voor deze aanwijzingen de invoeringstermijn met terugwerkende op een periode van zes jaar te stellen, tot 22 december 2015 (art. II).

Artikel I, onder G (wijziging artikel 3.3 Wtw)

Dit betreft een redactionele correctie.

Artikel I, onder H (wijziging artikel 3.12 Wtw)

Deze wijzigingen zijn van redactionele en technische aard. In het vierde lid van artikel 3.12 Wtw wordt verduidelijkt dat de aanwijzing, conform de formulering van het eerste lid, tot zowel feitelijk handelen als rechtshandelen kan verplichten. De huidige redactie suggereert (bij de indeplaats-tredingsbevoegdheid) mogelijk dat alleen het nemen van een beslissing (rechtshandelen) kan worden gevorderd of dat alleen bij het niet of niet naar behoren nemen van een beslissing indeplaatstreding aan de orde kan zijn. De verduidelijking is mede van belang met het oog op de crisisbevoegdheden van hoofdstuk 5, paragraaf 5, in het bijzonder artikel 5.31 Wtw, waarin artikel 3.12 Wtw van overeenkomstige toepassing wordt verklaard.

Artikel I, onder I (wijziging artikel 3.13 Wtw)

Op 1 oktober 2012 is de Wet revitalisering generiek toezicht (Stb. 2012, 233) in werking getreden. Deze wet heeft ook art. 3.13, derde lid, Wtw gewijzigd. Artikel 3.13, derde lid, Wtw geeft de Minister van Infrastructuur en Milieu de bevoegdheid om zelf in het gevorderde te voorzien, ingeval niet of niet naar behoren gevolg wordt gegeven aan een door hem gegeven aanwijzing krachtens art. 3.13, eerste lid, Wtw. De bevoegdheid geldt sinds 1 oktober 2012 alleen nog jegens een waterschapsbestuur. Art. 121, eerste lid, van de Provinciewet regelt de indeplaatstreding als een provinciebestuur in gebreke blijft. Op grond van de laatstgenoemde bepaling kan de Minister ook optreden als het op grond van de wet gevorderde niet tijdig tot stand wordt gebracht. Dit is onder meer van belang met het oog op de bevoegdheid van de Minister, op grond van art. 5.31, derde lid, Wtw, om in geval van gevaar voor een waterstaatswerk een aanwijzing te geven aan het bestuur van een provincie of waterschap. Om te bewerkstelligen dat de Minister bij het niet tijdig gehoor geven aan een dergelijke aanwijzing ook jegens een waterschapsbestuur bevoegd is tot indeplaatstreding, wordt voorgesteld de tekst van art. 3.13, derde lid, Wtw analoog aan die van art. 121, eerste lid, van de Provinciewet aan te passen.

Artikel I, onderdeel J (wijziging artikel 4.7 Wtw)

In het Bestuursakkoord Water is (pag. 15) opgenomen: «het waterbeheerplan van het waterschap wordt nu nog goedgekeurd door de provincie. Dit komt te vervallen». De voorgestelde wijziging voorziet in de hieruit volgende wijziging van artikel 4.7 Wtw. Korthedshalve wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onder K (wijziging artikel 5.5 Wtw)

In de artikelen 5.4, 5.5, 5.6 en 5.7 Wtw wordt verschillende terminologie gebruikt voor «aanleg of wijziging» en «aanleg, versterking of verlegging». Deze wordt eenduidiger door de vereenvoudiging tot «aanleg of wijziging». Onder «aanleg of wijziging» valt immers ook versterking of verlegging. Dit leidt tot de voorgestelde aanpassingen van de artikelen 5.5 Wtw (en ook 5.6 en 5.7 Wtw, zie de onderdelen L en M).

Artikel I, onder L (wijziging artikel 5.6 Wtw)

Zie de toelichting onder K, hiervoor.

Artikel I, onder M (wijziging artikel 5.7 Wtw)

Naast redactionele wijzigingen omvat dit een verduidelijking, mede op verzoek van de provincies, van de gronden voor onthouding van goedkeuring. Hierbij is aangesloten bij de tekst van het op 25 november 2009 vervallen artikel 149 van de Waterschapswet.

Artikel I, onder N (wijziging artikel 5.13 Wtw)

Op de voorbereiding van een projectplan tot aanleg of wijziging van een primaire waterkering of een ander in artikel 5.5, eerste lid, Wtw genoemd projectplan is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Zienswijzen kunnen door een ieder naar voren worden gebracht. De toepasselijkheid van de goedkeuringsprocedure heeft tot gevolg dat pas tegen het besluit tot goedkeuring van het plan (artikel 5.7 Wtw) beroep kan worden ingesteld (artikel 5.13 Wtw). In afwijking van de hoofdregel is dat beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het beroep richt zich dan tegen het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten maar kan uiteraard betrekking hebben op het projectplan waarop het goedkeuringsbesluit betrekking heeft. In beginsel kunnen dan alle gronden worden aangevoerd, omdat er geen sprake is van een ontwerp-goedkeuringsbesluit. Zoals dr. Frank Groothuise in zijn proefschrift «Water weren» (pag. 182) aanvoert, verdient het aanbeveling om het beroep uitsluitend open te stellen voor belanghebbenden die hun zienswijzen naar voren hebben gebracht tegen het ontwerp-projectplan, tenzij het hen redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij dit hebben nagelaten. Dit wordt bereikt door overeenkomstige toepassing van artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit vereiste staat naast het relativiteitsvereiste van artikel 1.9 van de Crisis – en herstelwet. Bij de voorgestelde wijziging wordt uitgegaan van een eerdere wijziging die ingevolge de voorgestelde Wet aanpassing bestuursprocesrecht in artikel 5.23 zal worden aangebracht.

Artikel I, onder O (wijziging artikel 5.20 Wtw)

De voorgestelde wijziging leidt tot het schrappen van het tweede lid van artikel 5.20 Wtw. Gebleken is dat het tweede lid onvoldoende aansluit bij de Algemene wet op het binnentreden. Deze wet staat alleen met een machtiging van de daar genoemde bestuursorganen het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner toe. Daarnaast is dit lid overbodig omdat de Algemene wet bestuursrecht ten aanzien van het binnentreden door een toezichthouder een adequate regeling bevat. Het binnentreden zonder toestemming van de bewoner is alleen toegestaan in de gevallen die zijn geregeld in de Algemene wet op het binnentreden en – in het kader van bestuursdwang – in de gevallen, bedoeld in artikel 5:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Een schriftelijke machtiging is niet vereist in de gevallen, bedoeld in artikel 2, derde lid, van de Algemene wet op het binnentreden, indien ter voorkoming of bestrijding van ernstig en onmiddellijk gevaar voor de veiligheid van personen of goederen terstond in de woning moet worden binnentreden.

Artikel I, onder P (wijziging artikel 5.21, eerste lid, Wtw)

De artikelen over gedoogplichten en bijzondere bevoegdheden (art. 5.20 e.v. Wtw) spreken over «de beheerder». Hierdoor bestaat er onzekerheid of provincies ook gedoogplichten mogen opleggen (zoals dat onder de Grondwaterwet wel mogelijk was). Dit is van belang voor bijvoorbeeld het plaatsen van monitoringspunten (o.a. provinciale taak voor grondwaterlichamen op grond van het Besluit kwaliteitseisen en monitoring 2009). Voorgesteld wordt om deze omissie te herstellen door gedeputeerde

staten toe te voegen in artikel 5.21 Wtw als zijnde bevoegd tot het opleggen van een verplichting om onderzoeken en daarmee verband houdende werkzaamheden te gedogen.

Artikel I, onder Q (wijziging artikel 6.1 Wtw)

Deze wijziging hangt samen met die in onderdeel A, onder 1, sub d (invoeging «bevoegd gezag» in artikel 1.1, eerste lid, Wtw). Korthedshalve wordt naar de toelichting op dat onderdeel verwezen.

Artikel I, onder R en S (wijziging artikelen 6.5 en 6.7 Wtw)

Dit betreft technische correcties.

Artikel I, onder T (wijziging artikel 6.17 Wtw)

Artikel 6.17, eerste lid, Wtw omvat een samenloopregeling in geval er meer dan één bevoegd gezag is voor een bepaald project. Bevoegd is dan in beginsel het hoogste gezag dan wel het gezag op wiens grondgebied het project in hoofdzaak wordt uitgevoerd. Op grond van het tweede lid kan hiervan worden afgeweken en kunnen de betrokken bestuursorganen gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen als bevoegd gezag. De in onderdeel V voorgestelde wijziging verduidelijkt dat het aanwijzen als bedoeld in het tweede lid steeds in mandaat kan worden uitgeoefend. Daardoor is niet voor ieder individueel geval een besluit van het (algemeen) bestuur vereist en wordt buiten twijfel gesteld dat dit steeds mogelijk is bij de toepassing van dit artikel (waar de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht mogelijk tot discussie aanleiding kan geven in deze gevallen). Een en ander blijkt nu voor de praktijk te omslachtig, waardoor van de regeling geen adequaat gebruik wordt gemaakt. Voor alle duidelijkheid wordt opgemerkt dat niet wordt vereist een *gezamenlijke* mandatering. De keuze voor mandatering kan door elk betrokken bestuursorgaan zelfstandig en individueel worden gemaakt. Deze keuze is niet vatbaar voor bezwaar en beroep want vormt een beslissing inzake de voorbereiding van een besluit die op grond van artikel 6:3 Awb is uitgezonderd van bezwaar en beroep.

Artikel I, onder U en V (wijziging artikelen 7.3 en 7.4 Wtw)

Door middel van de voorgestelde wijziging (en die van artikel 7.6 Wtw, zie daarvoor onderdeel W) wordt uitvoering gegeven aan de motie-Madlener (zoals aangekondigd in de beleidsbrief water d.d. 6 juli 2010, Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 168). Dit gaat om de vereenvoudiging van de heffing van verontreinigingsheffing door het Rijk en de waterschappen op zware metalen en zouten. Korthedshalve wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel I, onder W (wijziging artikel 7.6, eerste lid, Wtw)

In het algemeen deel van deze memorie van toelichting is ingegaan op de verhoging van het tarief per vervuilingseenheid. Met het schrappen van de zware metalen uit de grondslag van de heffing zal de totale heffingopbrengst afnemen, het aantal vervuilingseenheden neemt immers af. Om de opbrengst van de verontreinigingsheffing desondanks gelijk te houden, hetgeen noodzakelijk is met het oog op de uitgaven van Rijkswaterstaat voor het waterkwaliteitsbeheer ter uitvoering van Europese verplichtingen, dient het tarief per vervuilingseenheid enigszins te stijgen. Daarom wordt voorgesteld om het tarief voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk, dat is vastgelegd in artikel 7.6 Wtw, te verhogen. Omdat slechts ca 5% van de totale heffingopbrengst van het

Rijk gebaseerd is op zware metalen, gaat het hier om een beperkte tariefstijging van 5% (van 35,50 euro tot 37,28 euro).

Artikel I, onder X (wijziging artikel 7.7, tweede lid, Wtw)

Grondwaterheffing wordt geheven van de bij provinciale verordening aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater (art. 7.7 Wtw). Ingevolge een uitspraak van de Hoge Raad d.d. 16 januari 2009, nr. 43 512, LJN BD3569, BNB 2009/68c is de houder van de inrichting degene die ten tijde van de onttrekking de feitelijke macht heeft over de onttrekkingsinrichting. In de praktijk is echter, zeker achteraf, niet altijd duidelijk wie dat is. Daarom wordt voorgesteld de heffingplichtige voor grondwaterheffing nader te definiëren waarbij wordt aangesloten bij de eerdere aanpassing op dit punt van de Wet belastingen op milieugrondslag (grondwaterbelasting, artikel 5 Wbm). De voorgestelde wijziging van artikel 7.7 Wtw volgt grotendeels de regeling in die wet, rekening houdend met de bij provinciale verordening, bedoeld in artikel 7.7, tweede lid, Wtw, aan te wijzen houders van inrichtingen of werken, bestemd tot het onttrekken van grondwater. De wijziging houdt in dat een nieuw derde lid wordt ingevoegd in artikel 7.7 Wtw, waarin de houder van de inrichting of het werk nader wordt gedefinieerd. Daarbij wordt in beginsel aangesloten bij de vergunning tot onttrekking van het grondwater, afgegeven door het bevoegde gezag ingevolge de Wtw dan wel bij de formele melding van de onttrekking. Welk bestuursorgaan bevoegd is in een specifieke situatie en in welke gevallen een vergunning of melding is voorgeschreven, is mede afhankelijk van de nadere uitwerking door provincie en waterschap van de in de Wtw gegeven kaders.

Wanneer voor de onttrekking geen vergunning of melding is voorgeschreven of niet aan de ter zake gestelde regels wordt voldaan, is de houder van de inrichting of het werk degene ten behoeve van wie de onttrekking plaatsvindt, d.w.z. degene bij wie het nut van de onttrekking neerslaat. Bij bronbemaling in het kader van een bouwproject is dat degene ten behoeve van wie het bouwproject wordt uitgevoerd en aan wie in beginsel de kosten van de onttrekking – ook als wel sprake zou zijn geweest van een vergunning of melding – zullen worden doorberekend, inclusief eventuele ter zake betaalde belastingen en heffingen. In de regel zal dit degene zijn op wiens naam de omgevingsvergunning voor het bouwen is afgegeven. Het gaat hierbij dus om de opdrachtgever van het bouwproject ten tijde van de onttrekking, niet om eventuele toekomstige eigenaren of gebruikers van het gebouwde object.

Artikel I, onder IJ (vervallen artikel 10.3 Wtw)

Kortheidshalve wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel II (wijziging Invoeringswet Waterwet)

De voorgestelde wijziging voorziet in een langere invoeringstermijn voor provincies voor de aanwijzing van bijv. gemeenten als havenbeheerders in regionale wateren (zie de toelichting op artikel I, onderdeel F). De wijziging werkt terug tot en met 22 december 2009 (zie artikel VII, tweede lid) en heeft geen gevolgen voor reeds vastgestelde aanwijzingen.

Artikel III (wijziging Wet op de economische delicten)

De voorgestelde wijziging bevat een technische correctie. Voorgesteld wordt om in de zinsnede m.b.t. de Waterwet in de opsomming artikel 6.7 te schrappen. Dit artikel kan worden geschrapt omdat strafbaarstelling

van niet naleving van artikel 6.6 voldoende wordt geacht door het Openbaar Ministerie.

Artikel IV (wijziging bijlage 2 Algemene wet bestuursrecht)

Dit artikel voorziet in een nadere regeling in bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht van de gevallen waarin tegen een vaststelling (van bijv. een plan) krachtens de Waterwet geen beroep openstaat. Dit omvat de volgende uitsluitingen:

- vaststelling nationaal waterplan (artikel 4.1 Wtw). Deze uitzondering was al opgenomen in de bijlage bij de Awb;
- vaststelling regionaal waterplan (artikel 4.4 Wtw). Idem;
- vaststelling beheerplan (artikel 4.6 Wtw). Het beheerplan van het waterschap houdt rekening met het regionale waterplan. Het gaat daarbij om de bestuurlijke inbedding van de beheerplannen van de waterschappen in het strategische beleidskader van de regionale waterplannen van de provincie. Momenteel is beroep tegen de vaststelling van het beheerplan van het waterschap niet uitgesloten. Dit is een omissie. Omdat tegen de vaststelling van het regionaal waterplan geen beroep openstaat ligt ook het openstellen van beroep tegen het beheerplan minder voor de hand, temeer daar ten aanzien van de besluiten die zijn vereist ter uitvoering van de maatregelen van dat plan al rechtsbescherming openstaat;
- vaststelling legger (artikel 5.1 Wtw). De legger beschrijft de eisen naar ligging, vorm, afmeting en constructie waaraan waterstaatswerken op grond van waterstaatkundige eisen moeten voldoen (normatieve toestand) en heeft als zodanig geen rechtsgevolg. De legger volgt in beginsel de waterstaatkundige besluitvorming en wettelijke eisen. Tegen het in beginsel aan vaststelling of wijziging van de legger voorafgaande waterstaatkundige besluit tot aanleg of wijziging van het waterstaatswerk (projectplan art. 5.4 Wtw) dan wel tegen het goedkeuringsbesluit t.a.v. een projectplan als bedoeld in art. 5.5 Wtw staat beroep open. Er is dus voorzien in rechtsbescherming. Alleen voor zover de legger niet wordt voorafgegaan door een besluit (zoals bij de aanleg of wijziging van een waterbergingsgebied of de vaststelling van de ligging van een beschermingszone) staat tegen die vaststelling beroep open, omdat hierbij rechten van derden in het geding kunnen zijn. (bijv. gebruiksbeperkingen);
- vaststelling van projectplan (art. 5.5 Wtw) waarop par. 2 van hoofdstuk 5 Wtw van toepassing is. De reguliere rechtsbeschermingsmogelijkheden voor projectplannen op grond van artikel 5.4 Wtw gaan voor een projectplan dat tot stand is gekomen met toepassing van artikel 5.5 e.v. Wtw niet op. In artikel 5.13, eerste lid, Wtw (opgegaan in hoofdstuk 2, afdeling 2, onderdeel I, van genoemde bijlage 2 van de Awb) wordt bepaald dat tegen een besluit als bedoeld in artikel 5.7, eerste lid, Wtw en art. 5.8, eerste lid, Wtw beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onduidelijk is echter of dan ook het vaststellingsbesluit ter beoordeling staat. Aangenomen kan worden dat de beroepsmogelijkheid t.a.v. het goedkeuringsbesluit impliceert dat geen afzonderlijk beroep mogelijk is tegen het vaststellingsbesluit, omdat pas bij de goedkeuring rechtsgevolgen ontstaan en omdat het beroep dan mede is gericht tegen het plan zelf (zoals voorheen bij het bestemmingsplan en goedkeuring door GS). Het is wenselijk dit te verduidelijken in de Awb (zoals op de negatieve lijst van de Awb voor 2008 ook een bestemmingsplan werd genoemd, dat pas na goedkeuring door de provincie voor beroep openstond). Verduidelijkt wordt dat beroep open wordt gesteld t.a.v. een goedkeuringsbesluit van GS m.b.t. een projectplan. Zo was het op basis van de Wet op de waterkering ook geregeld. Het is de provincie die als verwerende partij een projectplan (bijv. van de minister) moet

- verdedigen bij de AbRvS. De provincie heeft het plan immers ook goedgekeurd en dat besluit is bepalend voor de rechtsgevolgen;
- art. 6.17, tweede lid, Wtw. Dit betreft een beslissing inzake de voorbereiding van een besluit. Deze beslissingen zijn op grond van artikel 6:3 Awb uitgezonderd van bezwaar en beroep. Het is vanwege in de praktijk bij projecten ontstane onduidelijkheden wenselijk gebleken deze beslissingen expliciet uit te zonderen;
 - art. 6.28 Wtw. Deze uitzondering was reeds opgenomen in de bijlage bij de Awb.

Artikel V (wijziging artikel 83 Waterschapswet)

In artikel 83, eerste lid, van de Waterschapswet wordt bepaald dat het algemeen bestuur aan het dagelijks bestuur bevoegdheden van het algemeen bestuur kan overdragen, tenzij de aard van de bevoegdheid zich tegen overdracht verzet. In het tweede lid van dat artikel wordt bepaald dat het algemeen bestuur een aantal bevoegdheden waaronder die tot het vaststellen van plannen krachtens bijzondere wetten, niet kan overdragen. Vanwege deze bepaling en de jurisprudentie op grond van het voormalige artikel 7 Wet op de waterkering (Wwk) is onduidelijk of de bevoegdheid tot het vaststellen van een projectplan als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet aan het dagelijks bestuur kan worden overgedragen. Als aangenomen zou worden dat overdragen niet mogelijk zou zijn zou dit in de praktijk voor de vaststelling van projectplannen, ook de heel eenvoudige, erg omslachtig uitpakken. Dit zou ook een onbedoeld gevolg zijn van het gebruik van het woord «projectplan» in de Waterwet, dat enkel is opgenomen om verwarring met het toenmalige begrip «project-besluit» van de Wro te voorkomen.

Het wijzigen van het woord «projectplan» ligt, mede gezien de voornemens voor een Omgevingswet, inmiddels minder voor de hand. Niettemin bestaat behoefte aan verduidelijking ter voorkoming van misverstanden. De voorgestelde wijziging voorziet hierin. Het eerste lid van art. 83 Wtsch.w. blijft onverminderd gelden. Dit kan betekenen dat bij grote en complexe projectplannen, met name die, waarop de projectprocedure van toepassing is, de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen vaststelling door het dagelijkse bestuur.

Met het oog op de sinds het van kracht worden van de Waterwet in gang gezette processen wordt aan de wijziging terugwerkende kracht verleend om complicaties in de uitvoeringspraktijk te voorkomen.

Artikel VI (inwerkingtreding)

Gestreefd wordt naar inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2014. Voorgesteld wordt om aan artikel II en artikel V terugwerkende kracht te verlenen tot en met 22 december 2009. I.v.m. artikel II wordt de invoeringstermijn voor de aanwijzing ex artikel 3.2 Waterwet de facto met drie jaar verlengd tot 22 december 2015. Voor reeds vastgestelde aanwijzingen op grond van artikel 3.2 Wtw heeft dat geen gevolgen. In verband met artikel V heeft de terugwerkende kracht tot gevolg dat projectplannen met terugwerkende kracht tot en met de inwerkingtreding van de Waterwet niet onder de bepaling van artikel 83 Waterschapswet vallen en worden mogelijke complicaties in de uitvoering (ook in lopende processen) daarmee voorkomen.

De minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus