

W14.12.0289/IV

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

Voorstel van wet

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de Waterwet, de Invoeringswet Waterwet en in samenhang daarmee de Waterschapswet, de Wet op de economische delicten en de Algemene wet bestuursrecht te wijzigen teneinde de uitvoerbaarheid van de Waterwet te verbeteren en daarnaast die wet te wijzigen met het oog op de vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing en de opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel I

De Waterwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1.1 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. in de begripsomschrijving behorend bij "beheer" wordt "de overheidszorg" vervangen door: overheidszorg;

b. in de begripsomschrijving behorend bij "beheerder" wordt "het bevoegde bestuursorgaan" vervangen door: bevoegd bestuursorgaan;

c. in de begripsomschrijving behorend bij "bergingsgebied" wordt "een krachtens de Wet ruimtelijke ordening" vervangen door: krachtens de Wet ruimtelijke ordening;

d. in de alfabetische rangschikking worden de volgende begrippen en bijbehorende begripsomschrijvingen ingevoegd:

bevoegd gezag: tot verlening van een watervergunning bevoegd bestuursorgaan, in voorkomend geval met toepassing van artikel 6.17;

legger: legger als bedoeld in artikel 5.1;

e. de begripsomschrijving behorend bij "Onze Minister" komt te luiden: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

f. de begripsomschrijving behorend bij "Onze Ministers" komt te luiden: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu tezamen met Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, ieder voor zover het aangelegenheden betreft die mede tot zijn verantwoordelijkheid behoren;

2. In het tweede en derde lid wordt na "deze wet" ingevoegd: en de daarop berustende bepalingen.

B

Artikel 1.2, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin wordt na "deze wet" ingevoegd: en de daarop berustende bepalingen.

2. In de tweede volzin wordt na "in dit artikel" ingevoegd: en de daarop berustende bepalingen.

C

In artikel 2.10 wordt "op de voet van" vervangen door: krachtens.

D

In artikel 2.12, vierde lid, tweede volzin, wordt "de in artikel 5.1 bedoelde legger" vervangen door: de legger.

E

Aan artikel 3.1 wordt een lid toegevoegd, luidende:

6. Bij ministeriële regeling kunnen niet tot het Rijk behorende overheidslichamen worden aangewezen die geheel of gedeeltelijk zijn belast met het beheer van daarbij aangewezen rijkswateren. De aanwijzing gebeurt in overeenstemming met het desbetreffende bestuursorgaan.

F

In artikel 3.2, eerste lid, wordt "die belast zijn met het beheer" vervangen door "geheel of gedeeltelijk zijn belast met het beheer" en wordt "de niet bij het Rijk in beheer zijnde watersystemen of onderdelen daarvan" vervangen door: de regionale wateren.

G

In artikel 3.3, eerste lid, aanhef, wordt "zorg dat" vervangen door: er zorg voor dat.

H

Artikel 3.12 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, eerste volzin, wordt "de uitoefening van taken of bevoegdheden" vervangen door: de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken.

2. In het vierde lid wordt "een krachtens het eerste lid gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt" vervangen door: niet, niet tijdig of niet naar behoren gevolg geeft aan de aanwijzing.

I

Artikel 3.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt "de uitoefening van taken of bevoegdheden" vervangen door: de uitoefening van bevoegdheden of de uitvoering van taken.

2. In het derde lid wordt "een krachtens het eerste lid gevorderde beslissing niet of niet naar behoren neemt" vervangen door: niet, niet tijdig of niet naar behoren gevolg geven aan de aanwijzing.

J

Artikel 4.7, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef, eerste volzin, vervalt: en goedkeuring.

2. De puntkomma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door een punt.

3. Onderdeel c vervalt.

K

In artikel 5.5 wordt "aanleg, verlegging of versterking" vervangen door: aanleg of wijziging.

L

In artikel 5.6, derde lid, wordt "aanleg, verlegging of versterking" vervangen door: aanleg of wijziging.

M

Artikel 5.7 wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het eerste lid wordt een volzin toegevoegd, luidende: De goedkeuring kan slechts worden onthouden wegens strijd met het recht of het algemeen belang.

2. In het derde lid wordt "aanleg, verlegging of versterking" vervangen door: aanleg of wijziging.

N

Artikel 5.13 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidende:

2. Artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht is van overeenkomstige toepassing indien geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 van die wet naar voren zijn gebracht ten aanzien van het desbetreffende ontwerp van het projectplan.

O

Artikel 5.20 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede lid vervalt.

2. Het derde lid wordt vernummerd tot tweede lid.

P

In artikel 5.21, eerste lid, wordt "De beheerder kan" vervangen door "De beheerder of, in voorkomende gevallen, gedeputeerde staten kunnen" en wordt "zijn" vervangen door: hun.

Q

Artikel 5.23 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid wordt na "aan of in een oppervlaktewaterlichaam waarvan het onderhoud geschiedt door of onder toezicht van een beheerder" ingevoegd "dan wel van de daarna meest nabijgelegen gronden, in de gevallen, bedoeld in het vierde lid," en wordt "regulier onderhoud" vervangen door: onderhoud.

2. Er wordt een lid toegevoegd, luidend:

4. Bij ministeriële regeling of verordening van het bestuur van een waterschap worden categorieën van gevallen als bedoeld in het tweede lid aangewezen en kunnen nadere regels in het belang van een goede uitvoering van dit artikel worden gesteld.

R

In artikel 6.1 vervalt "*bevoegd gezag*:" en de bijbehorende begripsomschrijving.

S

In artikel 6.5, aanhef, wordt "zonder vergunning" vervangen door: zonder daartoe strekkende vergunning.

T

In artikel 6.7 wordt "vrijstelling van een in de artikelen 6.3 tot en met 6.5 bedoelde vergunningplicht of een verbod op het verrichten van daarbij aangegeven handelingen inhouden" vervangen door: vrijstelling van een verbod als bedoeld in artikel 6.3, 6.4 of 6.5 inhouden of een verbod op het verrichten van daarbij aangegeven handelingen.

U

Aan artikel 6.17, tweede lid, wordt een zin toegevoegd, luidende: De bevoegdheid tot aanwijzing kan steeds in mandaat worden uitgeoefend.

V

Artikel 7.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het tweede lid vervalt de aanduiding "a." en vervallen de onderdelen b tot en met f.

2. Het derde lid vervalt.

W

Artikel 7.4 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste en tweede lid vervallen.
2. De aanduiding "3." voor de tekst vervalt.

X

In artikel 7.6, eerste lid, wordt "€ 35,50" vervangen door: € 37,28.

IJ

In artikel 7.7 wordt onder vernummering van het derde lid tot vierde lid een lid ingevoegd, luidende:

3. Als de houder van de inrichting of het werk wordt aangemerkt:
 - a. indien het daartoe krachtens deze wet of de Waterschapswet bevoegde gezag een vergunning heeft verleend voor de onttrekking van het grondwater: degene aan wie deze vergunning is verleend;
 - b. indien ter zake van de onttrekking van het grondwater de krachtens deze wet of de Waterschapswet voorgeschreven melding is gedaan: degene die deze melding heeft gedaan;
 - c. in overige gevallen: degene ten behoeve van wie de onttrekking plaatsvindt.

Z

Artikel 10.3 vervalt.

Artikel II

In artikel 2.8, eerste lid, van de Invoeringswet Waterwet wordt "drie jaar" vervangen door: zes jaar.

Artikel III

In de zinsnede met betrekking tot de Waterwet in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten vervalt: 6.7,.

Artikel IV

In bijlage 2, hoofdstuk 1, artikel 1 van de Algemene wet bestuursrecht komt de zinsnede beginnend met: "Waterwet" te luiden:

Waterwet: de artikelen: 4.1; 4.4; 4.6; 5.1, behoudens voor zover daarbij de ligging van een waterbergingsgebied of beschermingszone als bedoeld in die wet wordt vastgesteld of gewijzigd; 5.5; 6.17, tweede lid, 6.28;.

Artikel V

Aan artikel 83, tweede lid, onderdeel g, van de Waterschapswet wordt de volgende zinsnede toegevoegd: , met uitzondering van projectplannen als bedoeld in hoofdstuk 5 van de Waterwet.

Artikel VI

1. Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

2. De artikelen II en V werken terug tot en met 22 december 2009.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

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.

2. Aanvulling en verbetering van de Waterwet

Algemeen

Het wetsvoorstel omvat in de eerste plaats een aantal aanvullingen en verbeteringen van de Waterwet (hierna: 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 kunnen leggen ten behoeve van onderzoek, aanvulling en verbetering van de regels inzake de ontvangstplicht van maaisel en specie als gevolg van onderhoud, 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

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

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 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 interbestuurlijke 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 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 2009/2010, 27 625 nr. 168) is reeds aangegeven dat volledige vrijstelling van de heffing niet gewenst is vanwege enerzijds het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten zoals vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water en anderzijds het feit dat de heffing een prikkel vormt om de lozing te saneren. Daarbij is wel aangegeven nader onderzoek te doen 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 parameters zware metalen en zouten uit de grondslag van de verontreinigingsheffing te halen. Hiertoe strekt artikel I, onderdelen W, X en IJ van het wetsvoorstel. Het tweede voorstel betreft het aanpassen van de Waterregeling teneinde de toepassing van een eenvoudiger analysemethode voor zuurstofbindende stoffen, de zogenoemde cuvettemethode, mogelijk te maken. De Waterregeling is op dit onderdeel alleen van toepassing op lozingen op de Rijkswateren. Daarom worden de waterschappen aanbevolen hun verordeningen in overeenkomstige zin aan te passen.

Grondslag van de verontreinigingsheffing

Lozingen die plaatsvinden rechtstreeks op oppervlaktewater (dus niet via een zuiveringstechnisch werk) zijn onderworpen aan de verontreinigingsheffing. Als grondslag voor de verontreinigingsheffing geldt de hoeveelheid en hoedanigheid van de stoffen die in een kalenderjaar worden geloosd. Als heffingsmaatstaf geldt de vervuilingswaarde 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 lozingen van zware metalen zijn de afgelopen jaren 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 perceptiekosten 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.

Met het schrappen van de zware metalen uit de maatstaf van de heffing zal de totale heffingopbrengst afnemen, het aantal vervuilingseenheden neemt immers af. Om de opbrengst van de verontreinigingsheffing desondanks gelijk te houden teneinde negatieve gevolgen voor het waterkwaliteitsbeheer, dient het tarief per vervuilingseenheid te stijgen. Daarom wordt voorgesteld om het tarief voor het Rijk, dat is opgenomen in artikel 7.6 Wtw, te verhogen. Omdat slechts circa 5% van de totale heffingopbrengst van het Rijk gebaseerd is op zware metalen, gaat het hier om een beperkte tariefstijging (van 35,50 euro tot 37,28 euro).

Hoewel dus de totale heffingopbrengst voor het Rijk gelijk blijft, leidt deze tariefstijging tot een beperkte lastenverschuiving tussen de individuele lozers. De mate waarin lastenverschuiving plaatsvindt en of er sprake is van stijging of daling, is afhankelijk van de aard 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 zij 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 de 600 eenpersoonshuishoudens betekent dit een lastenverzwaring van €1,80, voor de 1200 meerpersoonshuishoudens gaat het om € 5,30 per jaar.

Zouten

Lozingen van zouten (chloride, sulfaat, fosfor) op oppervlaktewater leveren zelden grote milieubezwaren op. Het feit dat deze parameters in de heffing betrokken zijn, heeft een historische achtergrond. In het verleden was de verontreinigingsheffing namelijk onderdeel van de Wvo-heffing, die zowel voor lozing 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. Het afschaffen van de heffing op zouten in de lozing levert verdere vereenvoudiging en uniformering van regelgeving op, naast vermindering van administratieve lasten.

Ingebrekestelling Europese Commissie

De Europese Commissie (EC) heeft in oktober 2009 o.a. Nederland in gebreke gesteld in verband met non-conformiteit van de nationale regelgeving in relatie tot een aantal artikelen uit de Kaderrichtlijn water (Krw). Het komt erop neer dat de EC twijfel heeft over de uitvoering die Nederland geeft aan artikel 9 Krw (terugwinning van kosten voor waterdiensten). Het gaat derhalve om de interpretatie van het begrip waterdiensten en de kostenterugwinning. De ingebrekestelling richt zich niet op de verontreinigingsheffing.

Grondslag voor de zuiveringsheffing door waterschappen

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 zijn stoffen die voor het waterschap extra kosten met zich brengen in het beheer van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. 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 wettelijk verankerd in de Waterwet die op 22 december 2009 in werking is getreden (artikel 10.3). In voorgaande jaren was gebleken dat behoefte bestond om op dit terrein te kunnen beschikken over een dergelijk orgaan.

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 wet. Redenen voor de opheffing zijn gelegen in het Regeerakkoord, 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. De datum van opheffing sluit aan bij de afloop van de aanstellingstermijn van de huidige leden van de CAW. De CAW zal nog advies kunnen uitbrengen op het wetsvoorstel voor de Omgevingswet. De 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 op grijze zware metalen.

In 2007 is een overzicht gemaakt van de actuele meetbeschikkingen van 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 op zwarte zware metalen. Deze honderd 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.

Milieu-effecten en bedrijfseffecten

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

Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

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.

Voorts is naar aanleiding van de toets de voorgestelde wijziging met betrekking tot artikel 5.23 Wtw (ontvangstplicht maaisel en specie) in de memorie van toelichting verder onderbouwd. 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 de artikelen 3.1 en 5.23 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 in de toelichting te verduidelijken waar de grenzen liggen van de voorgestelde verruiming van de ontvangstplicht van artikel 5.23 (in de toelichting is hier nader op ingegaan);
- 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 t.a.v. 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),
- ontvangstplicht maaisel en specie. In de toelichting is het verband gelegd met het Besluit bodemkwaliteit;
- t.a.v. het schrappen van de beroepsmogelijkheid tegen het waterbeheerplan is de toelichting verduidelijkt;
- t.a.v. het schrappen van beroep tegen vaststelling van de legger is de door de UvW voorgestelde nuancering gevolgd (soms volgt een aanleg of wijziging van een waterbergingsgebied op de leggervaststelling in plaats van omgekeerd);
- 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

het niet kan. 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

Het LTO heeft gevraagd om bij de voorgestelde verruiming van de ontvangstplicht van artikel 5.23 Wtw de rechtspositie van aanliggende grondgebruikers nader te omschrijven, met een schadevergoeding van onevenredig zware belasting van hun perceel. Hier zal rekening mee worden gehouden bij het opstellen van de desbetreffende ministeriële regeling.

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 beheerplannen, 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 Krw: 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 "stroomgebieddistrict" 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 en I (wijziging artikelen 3.12 en 3.13 Wtw)

Deze wijzigingen zijn van redactionele en technische aard. In het vierde lid van artikel 3.12 Wtw en het derde lid van artikel 3.13 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 indeplaatstredingsbevoegdheid) 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 de artikelen 3.12 en 3.13 Wtw van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

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 Groothuijse 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 (artt. 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 5.23 Wtw)

Onderdeel 1

De wijziging strekt tot een verbeterde uitvoerbaarheid door meer flexibiliteit in de praktijk, met name in gevallen waarin specie of maaisel niet direct op percelen langs het oppervlaktewaterlichaam op de kant kan worden gezet (bijv. vanwege een weg of fietspad). In die gevallen dient deze in beginsel op de daarna meest nabijgelegen gronden (indien geschikt) te kunnen worden gezet. Het is voor de waterbeheerder niet doenlijk om in al deze gevallen de specie of maaisel (als afvalstof) af te moeten voeren. Op grond van het nieuwe vierde lid kunnen nadere regels worden gesteld en worden de categorieën van gevallen aangewezen. Daarbij zal rekening moeten worden gehouden met de belasting die ontvangende percelen ondervinden en de vereisten van het Besluit bodemkwaliteit. Bij onevenredig zware belasting (kwalitatief of kwantitatief), met name bij achterstallig onderhoud, zal afgezien moeten worden van het wegzetten dan wel nadeelcompensatie aan de orde kunnen zijn. Hiervoor kunnen criteria worden gegeven.

De wijziging strekt verder (door het schrappen van het woord "regulier" in het tweede lid) tot het wegnemen van onduidelijkheden in de praktijk tot hoever de gedoogplicht, bedoeld in artikel 5.23 Wtw, reikt. Bedoeld is dat de ontvangstplicht voor specie en maaisel geldt voor zover het onderhoud vereist is om aan de legger(maat) te voldoen, rekening houdend met onevenredige belasting als gevolg van achterstallig onderhoud. Voor verdergaande ingrepen, bijvoorbeeld wijziging en verbetering van de oevers in verband met waterkwaliteit, is deze verplichting niet bedoeld.

Onderdeel 2

Het voorgestelde nieuwe vierde lid strekt tot het bij ministeriële regeling of verordening van het bestuur van een waterschap kunnen aanwijzen van gevallen waarin op andere rechthebbenden dan die van de direct aan het oppervlaktewaterlichaam gelegen gronden de ontvangstplicht rust. Daarbij kunnen nadere regels in het belang van een goede uitvoering van dit artikel worden gesteld, waaronder de onder 1 genoemde criteria.

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

Dit betreft technische correcties.

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

Door middel van de voorgestelde wijziging (en die van artikel 7.4 Wtw, zie daarvoor onderdeel X) wordt uitvoering gegeven aan de motie-Madlener (zoals aangekondigd in de beleidsbrief water d.d. 6 juli 2010, Kamerstukken 2009/2010, 27 625 no. 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 X (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 IJ (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. 43512, 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 heffingsplichtige 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 Z (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. gebruiksbepalingen);
- 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 "projectbesluit" 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 STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

Joop Atsma