

Vergaderjaar 2008–2009

31 858

Intrekking van enige wetten betreffende het waterbeheer, aanpassing van een aantal andere wetten, regeling van het overgangsrecht en aanvulling van de Waterwet, met het oog op de invoering van die wet (Invoeringswet Waterwet)

Nr. 5

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 december 2008 en het nader rapport d.d. 4 februari 2009, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 18 november 2008, no. 08003136, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, mede namens de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende intrekking van enige wetten betreffende het waterbeheer, aanpassing van een aantal andere wetten, regeling van het overgangsrecht en aanvulling van de Waterwet, met het oog op de invoering van die wet (Invoeringswet Waterwet), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel regelt de invoering van de Waterwet.¹ Bestaande wetten op het gebied van waterbeheer worden ingetrokken of onderdelen daarvan overgeheveld naar de Waterwet. Verwijzingen daarnaar in andere wetten worden aangepast. Inhoudelijk bevat het wetsvoorstel onder meer een nadere regeling van de verhouding tussen de waterwetgeving en de bodemwetgeving, aanvullende voorschriften voor de handhaving en een beperking van de voorschriften over goedkeuring van en beroep tegen besluiten die worden genomen in het kader van het waterbeheer. Daartoe worden de Waterwet zelf, de Wet bodembescherming (Wbb) en de Waterschapswet aangepast. Verder wordt voorzien in overgangsrecht.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen onder meer met betrekking tot de nadere regeling van waterbeheer en bodembeheer. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 november 2008, nr. 08003136, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 december 2008, nr. W09.080461/IV, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen, die hierna worden besproken.

¹ Kamerstukken I 2007/08, 30 818, A.

1. Van bodembescherming naar gebiedskwaliteit

De waterbeheerder zal voortaan mede worden belast met de bescherming van de waterbodems en oevers, alsmede droge oevergebieden die daartoe bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden aangewezen.¹ Als toetsingskader voor die bescherming geldt de gebiedskwaliteit. In paragraaf 2.4. van de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat dit toetsingskader betrekking heeft op de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem, als onderdeel van de totale gebiedskwaliteit. Dit criterium vloeit voort uit de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water.² Als gevolg van de voorgestelde wijzigingen wordt voor de betrokken gronden het beschermingsregime van de Wet bodembescherming, dat is gericht op functionaliteit, vervangen door bewaking van de gebiedskwaliteit.

In samenhang met deze uitbreiding van de taken van de waterbeheerder wordt de verhouding tussen het waterbeheer en het bodembeheer nader geregeld. Voor de aanpak van gevallen van nieuwe verontreiniging die zich mede uitstrekt tot de andere bodem geldt een overlegverplichting jegens de landbodem- onderscheidenlijk water(bodem)beheerder.³ Voor oude verontreinigingen wordt voorzien in een nadere afbakening van saneringsbevoegdheden. Bij diffuse verontreinigingen blijft ieder bevoegd gezag afzonderlijk verantwoordelijk voor de bescherming van de bodem die onder zijn competentie valt. In gevallen van duidelijke bronverontreinigingen is afhankelijk van de situering van de bron in land- of waterbodem de bodembeheerder dan wel de waterbeheerder voor de sanering van beide bodems bevoegd gezag. In deze situaties zal overleg met de andere beheerder moeten plaatsvinden.⁴ Over deze regeling maakt de Raad de volgende opmerking. Voorkomen moet worden dat de voorgestelde regeling van bevoegdheden zal leiden tot een onsamenhangende (water)bodembescherming in de gebieden die onder het uitgebreide water- dan wel bodemregime vallen en de daaraan grenzende gebieden. Het wetsvoorstel voorziet voor deze gevallen in een overlegverplichting tussen waterbeheerder en bodembeheerder, niet in de mogelijkheid van inhoudelijke beïnvloeding van elkaars beheer. De andere beheerder neemt na het gevoerde overleg maatregelen op zijn terrein met inachtneming van het voor hem geldende toetsingskader. Zolang deze toetsingskaders verschillen⁵ biedt het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen voor een samenhangende water- en bodembescherming. Daarom zal in betrokken overgangsgebieden de uitoefening van bevoegdheden op basis van de verschillende toetsingskaders voor landbodem- en water(bodem)beheer niet alleen procedureel maar ook inhoudelijk op elkaar moeten worden afgestemd. Hij adviseert de overlegverplichtingen in die zin aan te vullen.

1. Thans is de Wet bodembescherming het kader voor zowel de sanering van landbodemverontreinigingen als de sanering van waterbodemverontreinigingen. De sanering van verontreinigingen in land- en waterbodems is echter dermate verschillend, dat er onder de Wet bodembescherming (Wbb) al gebruik gemaakt wordt van verschillende beoordelingskaders voor enerzijds de landbodem en anderzijds de waterbodem. In de afgelopen jaren is er voor gekozen om deze verschillen nadrukkelijker tot uitdrukking te brengen, bijvoorbeeld in verschillende interventiewaarden voor de land- en waterbodem. De introductie van een toetsingskader voor waterbodems als gevolg van dit wetsvoorstel leidt wat dat betreft niet tot een vermindering van de samenhang in de (water)bodembescherming.

Het is echter evenmin zo dat de samenhang in de (water)bodembescherming zich louter beperkt tot procedurele afstemming. Het overleg tussen de beheerder en het Wbb-bevoegde gezag, dat bij samenloop van bevoegdheden verplicht is, biedt immers voldoende gelegenheid om afspraken te maken over een gecoördineerde, op de wederzijdse toetsingskaders afgestemde aanpak van de verontreiniging. Tevens zal in de toetsingskaders van de Wbb en Waterwet bij voorbaat rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een verontreiniging zich in zowel de landbodem als de waterbodem bevindt. In verband met de inwerkingtreding van de Waterwet, zal de beoordelingssystematiek onder de Wbb worden uitgebreid met een specifiek kader voor die gevallen waarin een deel van de bronverontreiniging van de landbodem zich in de waterbodem bevindt. Deze uitbreiding wordt geënt op het oude Wbb-kader voor de waterbodem en zal slechts voor zover dat noodzakelijk is afwijken van

¹ Definitie van oppervlaktelichaam in samenhang met artikel 3.1 Waterwet (resp. artikel 1.10, onderdelen A en E).

² Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

³ Respectievelijk artikel 5.14d Waterwet (artikel 1.10, onderdeel O) en artikel 63b Wbb (artikel 1.13, onderdeel F).

⁴ Artikel 5.14c en 5.14d Waterwet en 63b en 63c Wet bodembescherming (resp. artikel 1.10, onderdeel O en 1.13, onderdeel F).

⁵ In de toelichting op het voorgestelde artikel 5.14b Waterwet (artikel 1.10, onder O) worden de verschillen in de te hanteren toetsingskaders benadrukt.

het Wbb-kader voor de landbodem. In hoofdlijnen wordt daarmee het huidige beoordelingskader van de Wbb voortgezet. Bronverontreinigingen in de waterbodem die zich mede uitstrekken tot de landbodem zijn zeldzaam. Het gaat uitsluitend om verontreinigingen die zich via grondwaterstromen tot in de landbodem verplaatsen. Het loont daarom niet om binnen het toetsingskader voor de waterbodem een zelfstandig kader op te stellen voor de beoordeling van het deel van de verontreiniging dat zich in de landbodem bevindt. In plaats daarvan zal hiervoor worden verwezen naar het Wbb-kader voor de landbodem. De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangepast.

2. Afbakening grondwaterbeheer

In het wetsvoorstel wordt de afbakening van de Wbb tot onder meer de Waterwet nader geregeld: deze wet is niet van toepassing op de bodem en de oevers van een oppervlaktewaterlichaam als bedoeld in artikel 1.1 van de Waterwet.¹ Daarbij wordt geen nadere afbakening geregeld voor grondwater. In de toelichting op dit artikelonderdeel wordt uiteengezet dat de Wbb niet van toepassing is op de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen in de zin van de Waterwet. Daaraan wordt toegevoegd dat die afbakening ook geldt voor het grondwater. «De Wet bodembescherming rekent het grondwater tot de bodem, onder de Waterwet is het grondwater onderdeel van het watersysteem. Uit het artikel volgt dat de Wet bodembescherming niet van toepassing is op het grondwater dat binnen de grenzen van oppervlaktewaterlichamen valt. De Wet bodembescherming is wel van toepassing op het grondwater dat in de landbodem aanwezig is.» De Raad wijst erop dat in afwijking van de nadere regeling van de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen en landbodem, onder meer door middel van kaarten,² de begrenzing onduidelijk is geregeld van de grondwaterlichamen en -stromen die zich zowel onder de landbodem als de waterbodem bevinden. Als gevolg van de toespitsing van de afbakeningsregeling op oppervlaktewaterlichamen voorziet het wetsvoorstel niet in een duidelijke competentieregeling voor het beheer van grondwaterlichamen en -stromen. De Raad adviseert de regeling van de afbakening van de Wbb tot de Waterwet op dit punt nader te bezien.

2. Vooropgesteld dient te worden dat het beheer van grondwaterlichamen en -stromen naar zijn aard niet alomvattend kan zijn. Zoals ook is aangegeven in het nader rapport bij het wetsvoorstel Waterwet³ is de grondwaterstand, in ieder geval in gebieden buiten laag Nederland, van veel nauwelijks te beïnvloeden factoren afhankelijk. De mogelijkheden van actief kwantiteitsbeheer van het grondwater zijn in de bedoelde gebieden zeer beperkt. Het kwantitatieve grondwaterbeheer richt zich in die gebieden dan ook hoofdzakelijk op het passieve beheer, de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen en infiltraties.

Ook het grondwaterkwaliteitsbeheer kent beperkingen. Een belangrijke rol, mede in het licht van de Europese grondwaterrichtlijn, is weggelegd voor het passieve kwaliteitsbeheer: de regulering van lozingen in de bodem die (mede) tot verontreiniging van het grondwater kunnen leiden. Actief grondwaterkwaliteitsbeheer, in de vorm van bodem- of grondwatersaneringen, is hoofdzakelijk gericht op de aanpak van ernstige verontreinigingen. Buiten gevallen van ernstige (grondwater)verontreiniging is de actieve verbetering van de grondwaterkwaliteit niet of nauwelijks aan de orde.

De afbakening tussen de Waterwet en de Wet bodembescherming met betrekking tot grondwater – die overigens niet afzonderlijk is geregeld – heeft alleen betrekking op het grondwaterkwaliteitsbeheer. Het grondwaterkwantiteitsbeheer behoort geheel tot het terrein van de Waterwet, of het nu gaat om grondwater in de landbodem of grondwater in de bodem of oever van oppervlaktewaterlichamen. Wat het grondwaterkwantiteitsbeheer betreft kan er dan ook geen onduidelijkheid over de competentieregeling bestaan. Ten aanzien van het grondwaterkwaliteitsbeheer is het advies van de Raad geen aanleiding om de afbakening tussen de Waterwet en de Wet bodembescherming te herzien. De voorgestelde afbakening, waarbij de begrenzing tussen de landbodem enerzijds en de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen anderzijds bepalend is, is voor zowel het actieve als het passieve grondwaterkwaliteitsbeheer de meest eenduidige. Ten aanzien van het actieve grondwaterkwaliteitsbeheer in de landbodem is van belang dat de Wet

¹ Artikel 1.13, onderdeel N.

² In het voorgestelde artikel 3.1 van Waterwet (artikel 1.10, onderdeel E).

³ Kamerstukken II 2006–2007, 30 818, nr. 4, p. 7.

bodembescherming bepaalt wie het bevoegde gezag is voor de sanering van historische gevallen van (grondwater)verontreiniging in de landbodem en voor het handhaven van de zorgplicht voor nieuwe verontreinigingen in de landbodem (artikel 13 Wbb). Historische grondwaterverontreinigingen in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam worden op grond van het wetsvoorstel door de beheerder van dat oppervlaktewaterlichaam aangepakt, in het kader van het beheerplan. De beheerder is eveneens het bevoegde gezag voor de handhaving van de zorgplicht voor nieuwe (grondwater)verontreinigingen in de bodem of oever van oppervlaktewaterlichamen (art. 6.7a Wtw). Voor grensoverschrijdende grondwaterverontreinigingen is in het wetsvoorstel voorzien in een overlegverplichting en, ten aanzien van historische verontreinigingen met een duidelijke bron in de land- of waterbodem, een waarborg voor de integrale aanpak van de betreffende verontreiniging. Ten aanzien van het passieve grondwaterkwaliteitsbeheer, het reguleren van lozingen die tot grondwaterverontreiniging kunnen leiden, is de afbakening tussen de landbodem en de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen eveneens eenduidig. Krachtens de Wet bodembescherming worden regels gesteld ten aanzien van lozingen in de landbodem, inclusief het grondwater dat zich in de landbodem bevindt. Krachtens de Waterwet worden regels gesteld ten aanzien van lozingen in oppervlaktewaterlichamen, inclusief het grondwater dat zich in de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen bevindt. Een ander onderscheid is niet mogelijk, aangezien een lozing in het grondwater niet los kan worden gezien van het lozen in de bodem waarin dat grondwater zich bevindt.

3. Regeling budget regionale waterbodems

In het voorgestelde artikel 76n van de Wbb wordt de specifieke uitkering aan provincies ten behoeve van waterbodemsaneringen (en in toekomst ook van oerversaneringen omgezet in een bevoegdheid van de minister om budgetten voor dat doel te verlenen.¹ In de toelichting op deze wijziging wordt opgemerkt dat de bepalingen in artikel 76n, eerste en tweede lid, zijn gewijzigd in «kan-bepalingen» in die zin dat de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) voornemens is om de middelen ten behoeve van de regionale waterbodems ter beschikking te stellen, maar op deze wijze de mogelijkheid heeft om deze middelen toe te kennen via een andere geldstroom op basis van andere regelgeving dan via een specifieke uitkering op grond van de Wbb.

De voorgestelde wijziging past in het al jaren bestaande streven van de regering om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen. De opmerking dat de minister van VROM aldus de mogelijkheid moet krijgen om middelen toe te kennen via een andere geldstroom op basis van andere regelgeving zal evenwel niet mogen betekenen dat naast het Provinciefonds een onoverzichtelijk geheel van verstrekkingen van tegemoetkomingen ten behoeve van de sanering van waterbodems en oevers zal kunnen ontstaan. De Raad adviseert daarom uit een oogpunt van transparante budgettering nader in te gaan op de beoogde regeling van de geldstromen en daarbij het beleid inzake het terugbrengen van het aantal specifieke uitkeringen te betrekken.

3. Er wordt door de ministeries van VROM, Verkeer en Waterstaat en EZ alsmede IPO, VNG en Unie van Waterschappen gewerkt aan het tot stand brengen van een convenant bodemontwikkelingsbeleid en spoedlocaties (convenant Bodem). Het convenanttraject is gekoppeld aan het traject voor toedeling van middelen voor bodembeleid, inclusief de middelen voor de regionale waterbodems. Het convenant nadert (in het eerste kwartaal 2009) haar voltooiing. Een knelpunt inzake het convenant is dat in diverse – reeds gesloten – bestuursakkoorden die voortborduren op het beleid inzake het terugbrengen van het aantal specifieke uitkeringen, ten aanzien van het beschikbaar stellen van bodemsaneringsmiddelen afspraken zijn gemaakt die voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Zo is in het bestuursakkoord Rijk – IPO opgenomen dat er een decentralisatie-uitkering Bodem moet komen per 2010. Wat ontbreekt in de afspraken is de notie dat de bodemsaneringsmiddelen ook onderdeel zijn van Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV) c.q. het Investeringsprogramma landelijk gebied (ILG). De keuze over het financieringskader vanaf 2010 die voorligt in het kader van het tot stand te brengen convenant is het verstrekken van middelen via 1) zowel het ISV als via een decentralisatie-uitkering bodem, of 2) uitsluitend een

¹ Artikel 1.13, onderdeel J.

decentralisatie-uitkering. De middelen voor de regionale waterbodems zullen naar verwachting onderdeel gaan uitmaken van een decentralisatie-uitkering bodem. Er zal derhalve geen sprake zijn van een versnippering of een onoverzichtelijk geheel van verstrekking van de middelen voor de regionale waterbodems naast het Provinciefonds.

4. Nieuwe sanctiemethoden

In de memorie van toelichting wordt gewezen op de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 en op de behandeling in de Eerste Kamer van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht. Aan de daarin opgenomen regeling van de bestuurlijke boete heeft de Eerste Kamer kritische beschouwingen gewijd. Verder wordt medegedeeld dat een algemene maatregel van bestuur op grond van eerstgenoemde wet in voorbereiding is waarin aan bevoegde gezagsorganen de bevoegdheid wordt toegeëld om bestuurlijke strafbeschikkingen voor milieudelicten op te leggen. Naar aanleiding daarvan is besloten in het onderhavige voorstel slechts te voorzien in de strafrechtelijke sanctionering van overtredingen van de Waterwet. Mocht, zo wordt vervolgd, bij nadere overweging alsnog de bestuurlijke boete een geschikt alternatief blijken voor bepaalde overtredingen, dan kan dit instrument alsdan in de Waterwet worden geïntroduceerd. Inmiddels heeft de minister van Justitie op 31 oktober 2008 een nota over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel aan de Tweede Kamer aangeboden.¹ Daaruit kan voor de hier aan de orde zijnde overtredingen eerder een voorkeur voor sanctionering door middel van bestuurlijke boeten worden afgeleid. De Raad adviseert de in de memorie van toelichting uitgesproken voorkeur voor sanctionering door middel van strafrecht met de mogelijkheid van bestuurlijke strafbeschikkingen nader te bezien in het licht van de uitgangspunten die in de genoemde nota zijn neergelegd.

4. Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven. In de memorie van toelichting is een uiteenzetting opgenomen over de betekenis voor de Waterwet van de nota van de Minister van Justitie over de uitgangspunten bij de keuze van een sanctiestelsel. De conclusie van die beschouwing is dat op basis van die nota niet, althans niet zonder meer, kan worden gekozen voor bestuurlijke boete. In verband daarmee en omdat de algemene maatregel van bestuur die de bevoegdheid toedeelt om bestuurlijke strafbeschikkingen voor milieudelicten op te leggen gereed kan zijn vóór of kort na de inwerkingtreding van de Waterwet, is in het onderhavige wetsvoorstel uit pragmatische overwegingen nog slechts voorzien in de strafrechtelijke sanctionering van overtredingen van de Waterwet. Bij de evaluatie van de Waterwet zal worden bezien of het sanctiestelsel goed functioneert. Mocht alsdan bij nadere overweging alsnog de bestuurlijke boete een geschikt alternatief blijken voor bepaalde overtredingen, dan zal dit instrument in de Waterwet worden geïntroduceerd.

5. Overige opmerkingen

a. Begrip infiltreren van water

Artikel 1.13, onderdeel B, voorziet in een wijziging van artikel 12 van de Wbb. In het eerste lid van artikel 12 van de Wbb wordt «het infiltreren van water in de zin van de Grondwaterwet (Stb. 1981, 392)» vervangen door: het infiltreren van water, bedoeld in artikel 6.4 van de Waterwet. Uit deze verwijzing zou kunnen worden opgemaakt dat in het begrip infiltreren tevens de toepassingen die in artikel 6.4 van de Waterwet worden genoemd zijn begrepen. In de memorie van toelichting is daarvoor geen aanknopingspunt te vinden. Indien niet wordt beoogd een door de genoemde toepassingen beperkt begrip te hanteren, adviseert de Raad te verwijzen naar de algemene definitie van infiltreren van water in artikel 6.1 van de Waterwet.

b. Omissies

De Raad wijst op het ontbreken in het wetsvoorstel van de volgende bepalingen op de aanwezigheid waarvan in de memorie van toelichting wordt uitgegaan:

- In artikel 1.14 (wijziging van de Wet op de economische delicten) is voor de gevallen van samenloop van een overtreding van artikel 6.16, derde lid, Waterwet en die van een waterschapverordening niet de voorrang van de*

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VI, nr. 69.

sanctionering van de overtreding van de waterschapsverordening geregeld (memorie van toelichting op artikel 1.14).

- *Anders dan de memorie van toelichting op artikel 1.15 vermeldt, is geen wijziging opgenomen van onderdeel C van artikel II van de Wet van 26 november 1998 (Stb. 687). Voorts zullen in verband met de daarin voorkomende verwijzingen naar de Wet verontreiniging oppervlaktewateren nog de artikelen 8.34, eerste lid, en 10.40a (nog niet in werking) van de Wet milieubeheer moeten worden aangepast. De Raad adviseert het wetsvoorstel aan te vullen dan wel de toelichting aan te passen.*

c. Overgangsrecht

Het wetsvoorstel voorziet niet in een overgangsregeling voor reeds onder de Wet op de waterhuishouding (Whh) gesloten waterakkoorden.¹ Hetzelfde geldt voor aanwijzingen die de minister heeft gegeven aan gedeputeerde staten of het bestuur van een waterschap, dan wel gedeputeerde staten hebben gegeven aan het bestuur van een waterschap overeenkomstig de Whh, Grondwaterwet (Gww) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo).² De Raad adviseert het wetsvoorstel op deze punten aan te vullen.

d. Inwerkingtreding

Artikel 3.4 voorziet in een gedifferentieerde inwerkingtreding van het voorstel invoeringswet. Bepaalde onderdelen zullen in werking treden met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij worden geplaatst. De overige artikelen zullen in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld. De Raad adviseert deze regeling alsnog toe te lichten in de memorie van toelichting.

5. Overige opmerkingen

a. Begrip infiltreren van water

Aan de opmerking van de Raad is gevolg gegeven.

b. Omissies

- In artikel 1.14 (wijziging van de Wet op de economische delicten) is bij de strafbaarstelling van overtreding van artikel 6.16, derde lid, van de Waterwet een clause ingevoegd die de voorrang regelt van sanctionering op basis van artikel 81 van de Waterschapswet indien sprake is van samenloop met de strafsanctie in het kader van de Waterwet in samenhang met de WED. Deze voorrang geldt voor vergunningen waarvan alle voorschriften berusten op de Waterschapswet en die dus uitsluitend op grond van de definitie van watervergunning in artikel 1.1 in samenhang met artikel 6.11 van de Waterwet worden aangemerkt als watervergunning. Indien een watervergunning waarvan voorschriften berusten op de Waterschapswet mede voorschriften omvat die rechtstreeks op de Waterwet berusten, is de toegevoegde uitzonderingsclausule niet van toepassing. Omwille van de eenduidigheid biedt dan de WED uitsluitend het kader voor strafrechtelijke handhaving van die vergunning.
- Aangezien geen wijziging nodig is van onderdeel C van artikel II van de Wet van 26 november 1998 (Stb. 687), is de desbetreffende anders luidende passage in de memorie van toelichting bij artikel 1.15 geschrapt.
- Er is alsnog voorzien in aanpassing van artikel 8.34, eerste lid, van de Wet milieubeheer (via artikel 1.18, onderdeel J). Een aanpassing van 10.40a (nog niet in werking) van de Wet milieubeheer was reeds voorzien in artikel 1.15, onderdeel E, van deze invoeringswet.

c. Overgangsrecht

Waterakkoorden blijven ook zonder overgangsbepaling uit eigen kracht overeind omdat zij niet berusten op de Wet op de waterhuishouding, al strekken zij veelal wel ter voldoening aan een tot kwantiteitsbeheerders gerichte verplichting van die wet. Evenzo kunnen deze akkoorden mede gaan dienen ter voldoening aan artikel 3.7, eerste lid van de Waterwet. *Aanwijzingen* van de minister aan het bestuur van een waterschap of aan gedeputeerde staten zijn weliswaar mogelijk op basis van tot nog toe bestaande waterwetten, maar komen in de praktijk niet of nauwelijks voor.

¹ Overeenkomstig artikel 17 Whh.

² Overeenkomstig artikel 11, 12, 15, 16 en 23 Whh, 30 Gww juncto 8.27 Wm en 7d en 7e Wvo.

Overgangsrecht is dus niet strikt nodig. Indien in de periode voorafgaande aan de inwerkingtreding van de Waterwet te voorzien zou vallen dat het nodig zal zijn om in een bepaald geval kort na die inwerkingtreding op basis van de Waterwet een aanwijzing te geven, kan in de voorbereidingsfase tot uitdrukking worden gebracht, dat de uiteindelijke aanwijzing zal worden gebaseerd op die wet. Dit is vergelijkbaar met de inmiddels reeds enige tijd lopende voorbereiding van het op de Waterwet – uiteraard na inwerkingtreding – te baseren Waterbesluit.

d. Inwerkingtreding

Bij de inwerkingtredingsbepalingen is een toelichting opgenomen.

6. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

6. Aan de redactionele opmerkingen is gevolg gegeven, met uitzondering van de opmerking betreffende artikel 1.10, onderdeel R en onderdeel W. Het nieuwe derde lid van artikel 6.2 (onderdeel R) heeft mede betrekking op de niet openbare voorzieningen voor inzameling en transport van afvalwater, zoals een bedrijfsriolering die het afvalwater van verschillende bedrijven inzamelt ten behoeve van de behandeling in één centrale bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallatie. Aanpassing van onderdeel W is niet nodig, omdat de definitie van bevoegd gezag in artikel 6.1 mede het in voorkomend geval met toepassing van artikel 6.15 tot verlening van een watervergunning bevoegde bestuursorgaan omvat.

In het wetsvoorstel en de memorie zijn ook op diverse andere plaatsen redactionele verbeteringen verwerkt.

7. In het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn voorts nog enkele meer inhoudelijke verbeteringen aangebracht.

- In artikel 1.10, onderdeel S, is aan artikel 6.4 van de Waterwet een tweede lid toegevoegd, dat het mogelijk maakt om vrijstellingen voor kleine onttrekkingen in de categorieën waarop het eerste lid van toepassing is, zoals die tot nog toe mogelijk zijn ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Grondwaterwet, inhoudelijk voort te zetten onder de Waterwet.
- In artikel 1.10, onderdeel X, is aan artikel 6.23, vierde lid, van de Waterwet een bepaling toegevoegd over de duur van de verlengingstermijn, in verband met de toepassing van de Dienstenwet.
- In artikel 1.10, onderdeel Y, is aan artikel 7.1 van de Waterwet een tweede lid toegevoegd dat enkele uitzonderingsbepalingen bevat om te voorkomen dat de reikwijdte van de verontreinigingsheffing onbedoeld zou worden uitgebreid tot lozingen die tot nog toe in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet in de heffing worden betrokken.
- In artikel 1.14 is alsnog voorzien in strafsancities op handelen in strijd met de nieuwe 6.7a en 6.7b van de Waterwet, in lijn met de bestaande sanctioenering met betrekking tot de artikelen 13 en 27 van de Wet bodembescherming, die model hebben gestaan voor de genoemde nieuwe artikelen.
- In artikel 2.22 is onderdeel b geschrapt, omdat daarin een overgangsrechtelijke voorziening was opgenomen die beter kan worden overgelaten aan de waterschapsverordeningen en ook inhoudelijk minder passend was.
- In artikel 2.39 zijn overgangsbepalingen opgenomen betreffende de inhoudelijke wijzigingen van de Waterschapswet in artikel 1.8, onderdelen E en F.
- Artikel 3.2 (oud) van het wetsvoorstel is geschrapt, omdat via de komende invoeringswetgeving voor de omgevingsvergunning zal worden voorzien in de nodige aanpassingen van de Waterwet aan de Wabo, met inbegrip van de in het geschrapte artikel vervatte wijziging.
- In paragraaf 13 (nieuw) van het algemeen deel van de memorie van toelichting is een inleidende uiteenzetting opgenomen over de wijziging van de wet van 26 november 1998 (Stb. 687) via artikel 1.15 van het wetsvoorstel.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W09.080461/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1.9, onderdeel B (wijziging Waterstaatswet 1900) tevens de verwijzing naar artikel 12, eerste en tweede lid, van die wet laten vervallen.
- Artikel 1.10, onderdeel Q (wijziging artikel 6.1 Waterwet), en artikel 1.10, onderdeel W (toevoeging artikel 6.15a Waterwet), nader bezien op het dubbele gebruik van het woord «revisievergunning».
- In artikel 1.10, onderdeel R, in de derde wijziging van artikel 6.2 Waterwet «niet zijnde een voorziening» vervangen door: niet zijnde een openbare voorziening.
- In artikel 1.10, onderdeel W (toevoeging artikel 6.15a Waterwet), waar het gaat om de bepaling van het bevoegde gezag verwijzen naar artikel 6.15.
- In artikel 1.10, onderdeel AF, «Artikel 7.15a» vervangen door: artikel 7.14a.
- In artikel 1.17 (wijziging artikel 100 van de Wet inzake de luchtverontreiniging) «artikel 1.1 van de Waterwet» vervangen door: artikel 6.1 van de Waterwet.
- In artikel 1.18 (wijziging van de Wet milieubeheer) tevens het kopje van paragraaf 8.1.3.2 van die wet aanpassen.
- In artikel 1.20 (wijziging artikel 42 van de Wet voorkoming verontreiniging van schepen) «artikel 6.4» vervangen door: artikel 6.6.
- In artikel 2.5 de zinsnede «kosteloos verkrijgbaar gestelde peilkaart» vervangen door: kosteloos verkrijgbaar gestelde kaart.
- In artikel 1.10, onderdeel A (begripsomschrijving van zuiveringstechnisch werk), artikel 2.22, tweede lid, onder a en b, en artikel 2.25, eerste lid, nader verduidelijken welk bestuursorgaan van het waterschap is bedoeld (zie artikel 10 van de Waterschapswet).
- In artikel 2.23 «artikelvan» vervangen door: artikel van.
- In artikel 2.29 «artikel 6.9» vervangen door: artikel 6.11.