

Vergaderjaar 2022–2023

36 316

Wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Aanleiding en doel van dit wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel beoogt een onduidelijkheid in de Waterwet weg te nemen. Aanleiding hiervoor zijn uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak).¹ In haar uitspraken oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat uit artikel 2.10 van de Waterwet (hierna afgekort als: Wtw) volgt dat normen voor de kwaliteit van watersystemen moeten worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (hierna afgekort als: Wm) en dat daarmee normen met betrekking tot de waterkwaliteit die niet op die wijze zijn vastgesteld, niet aan een aanvrager om een watervergunning kunnen worden tegengeworpen.

De Afdeling bestuursrechtspraak geeft hiermee een andere uitleg aan artikel 2.10 Wtw dan de uitleg die tot nu toe in de praktijk werd gehanteerd en waarvan werd verondersteld dat deze in lijn was met de bedoeling van de wetgever van destijds.

Dit wetsvoorstel beoogt de Waterwet zodanig te wijzigen dat de huidige praktijk van het vaststellen van normen met betrekking tot de waterkwaliteit kan worden voortgezet. Als gevolg van de uitspraken zouden mogelijk allerlei normen die aan de waterkwaliteit zijn gerelateerd en die op enigerlei wijze bijdragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van de kaderrichtlijn water van de Europese Unie,² bij algemene maatregel van bestuur (hierna afgekort als: amvb) in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm moeten worden vastgesteld. Dit zou negatieve consequenties kunnen hebben voor de bescherming van de waterkwaliteit die door de huidige waterkwaliteitsnormen wordt geboden, en ten opzichte van de tot dusver gevolgde interpretatie van artikel 2.10 Wtw

¹ ABRvS 9 december 2020, nr. 201810032/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2888), nr. 201810033/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2932) en nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931).

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

leiden tot een verhoging van bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor bedrijven, die onwenselijk wordt geacht.

2. Strekking van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak

Het ging in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak om het maximaal toelaatbare percentage vissterfte door het in bedrijf hebben van een waterkrachtcentrale. Dit percentage was als norm opgenomen in een beleidsregel³ die door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor waterkrachtcentrales werd gehanteerd bij de verlening van een watervergunning op grond van de Waterwet. De Afdeling bestuursrechtspraak concludeerde dat dit vissterftepercentage een norm is voor de ecologische kwaliteit van watersystemen als bedoeld in artikel 2.10 Wtw die had moeten worden vastgesteld bij amvb in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm.⁴ Omdat deze norm volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet op de juiste grondslag was vastgesteld, moest zij bij de vergunningverlening voor de waterkrachtcentrales buiten beschouwing worden gelaten. Er kon bij de motivering van de vergunning daarom niet worden volstaan met een verwijzing naar de beleidsregels. De verleende watervergunningen werden daarom vernietigd.

3. Uitleg van artikel 2.10 Wtw

3.1 Uitleg volgens de regering

Artikel 2.10 Wtw bepaalt dat normen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wm, in overeenstemming met het stelsel van milieudoelstellingen, opgenomen in artikel 4 van de kaderrichtlijn water. De wetsgeschiedenis van deze bepaling is beperkt en mede daardoor blijkt de interpretatie ervan nu vragen op te roepen. In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt in artikel 2.10 Wtw een opdracht tot normstelling gelezen, waarvoor gebruik moet worden gemaakt van het exclusieve instrumentarium van hoofdstuk 5 van de Wm.

Tot deze uitspraken werd artikel 2.10 Wtw vooral uitgelegd in het licht van de functie die paragrafen 2 en 3 van hoofdstuk 2 van de Waterwet vervullen binnen het systeem van die wet. In deze paragrafen is een «catalogus» van de verschillende aspecten van het waterbeheer opgenomen, ter uitwerking van de algemene doelstellingen van de Waterwet, die zijn verwoord in artikel 2.1 Wtw.⁵ Artikel 2.10 Wtw beoogde in deze uitleg alleen erop te attenderen dat een deel van de waterkwaliteitsnormen, die de doelstelling van artikel 2.1, eerste lid, onder b, Wtw nader uitwerken, niet in de Waterwet zelf is geregeld, maar in hoofdstuk 5 van de Wm. Dit is het geval voor waterkwaliteitsnormen die betrekking hebben op de te verwezenlijken kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water.⁶

Dergelijke zogenaamde milieukwaliteitseisen zijn ter uitvoering van de kaderrichtlijn water vastgesteld bij amvb op grond van artikel 5.1 Wm, te weten in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (hierna

³ Onder beleidsregel wordt blijkens artikel 1:3, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht verstaan: «een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.»

⁴ ABRvS 9 december 2020, nrs. 201810034/1/R4 en 202000807/1/R4 (ECLI:NL:RVS:2020:2931), overweging 6.3.

⁵ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 13.

⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 94.

afgekort als: Bkmw 2009). De wetgever heeft er destijds namelijk voor gekozen om voor het stellen van milieukwaliteitseisen ook met betrekking tot de waterkwaliteit gebruik te maken van het uniforme procedurele kader dat hiervoor in de Wet milieubeheer wordt geboden en niet parallel daaraan een apart kader voor waterkwaliteitseisen in de Waterwet uit te werken.

Omdat in artikel 2.10 Wtw geen opdracht tot normstelling werd gelezen, is het Bkmw 2009 uitsluitend gebaseerd op de Wet milieubeheer. Artikel 2.10 Wtw is in de aanhef dan ook niet als wettelijke grondslag vermeld. Omdat artikel 2.10 Wtw voor het Bkmw 2009 geen betekenis heeft, is van die bepaling evenmin melding gemaakt in de nota van toelichting. Met het Bkmw 2009 zijn de milieudoelstellingen van artikel 4 van de kaderrichtlijn water geïmplementeerd, die inhouden dat een bepaalde kwaliteit van oppervlaktewater- en grondwaterlichamen moet worden verwezenlijkt. Omdat deze doelstellingen betrekking hebben op de te verwezenlijken waterkwaliteit is in zoverre sprake van milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wm.

Naar de mening van de regering beoogde artikel 2.10 Wtw dus enkel te signaleren dat specifieke normen voor de waterkwaliteit, namelijk milieukwaliteitseisen voor water die nodig zijn ter implementatie van de kaderrichtlijn water, in het stelsel van de Wm zijn ondergebracht.

Opgemerkt moet worden dat deze milieukwaliteitseisen niet de enige eisen zijn die van belang zijn voor de waterkwaliteit. Zo wordt bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor lozingen op grond van de Waterwet rekening gehouden met beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van vele chemische stoffen in oppervlaktewater.⁷ Bovendien zijn er naast deze doelen voor de kwaliteit van watersystemen ook vele kwaliteitseisen gesteld aan bronnen die de waterkwaliteit (potentieel) bedreigen. Deze eisen volgen, op grond van artikel 6.6 van de Waterwet, onder meer uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen en het Besluit bodemkwaliteit. Daarnaast worden er bij vergunningverlening in het kader van de Waterwet ook beleidsregels gehanteerd in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, die invulling geven aan het gebruik van toegekende wettelijke bevoegdheden. Een voorbeeld daarvan is de Beleidsregel watervergunningverlening waterkrachtcentrales in rijkswateren 2021 van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (de voorganger van die beleidsregel stond centraal in de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak). Hierin is een brongerichte eis opgenomen voor de maximaal aanvaardbare vissterfte door waterkrachtcentrales.

⁷ Het bevoegd gezag moet bij vergunningverlening op grond van artikel 6.2 van de Waterwet rekening houden met het Handboek Immissietoets, zulks op grond van artikel 6.26, eerste lid, onder a, van de Waterwet, in samenhang met artikel 2.14, eerste lid, onder c, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 5.4, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht, artikel 9.2 van de Regeling omgevingsrecht en de bijlage bij die regeling. In het Handboek Immissietoets wordt vervolgens verwezen niet alleen naar de op grond van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen voor water, maar ook naar beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van chemische stoffen in oppervlaktewater. Zie ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 april 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1067), overweging 5.3.

3.2 Uitleg volgens de Afdeling bestuursrechtspraak

Artikel 2.10 Wtw ziet in de uitleg van de Afdeling bestuursrechtspraak niet uitsluitend op milieukwaliteitseisen, maar ook op brongerichte normen, zoals de vissterftenorm die op waterkrachtcentrales is gericht. Dat is geen norm ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater, maar een norm met betrekking tot het maximale effect dat waterkrachtcentrales daarop mogen veroorzaken. Ook dergelijke normen zouden volgens de Afdeling bestuursrechtspraak op grond van hoofdstuk 5 van de Wm moeten worden vastgesteld. In het kader van dat hoofdstuk kunnen echter alleen milieukwaliteitseisen worden vastgesteld,⁸ die zich richten op de te verwezenlijken waterkwaliteit. Normen die niet de te verwezenlijken waterkwaliteit zelf betreffen, maar die dienen als hulpmiddelen die worden ingezet om die kwaliteit te bereiken (omdat ze zich richten op bronnen van belasting, zoals de vissterftenorm) kunnen niet in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm worden vastgesteld. Daarvoor biedt artikel 5.1 Wm namelijk geen grondslag.

Nu artikel 2.10 Wtw in de visie van de Afdeling bestuursrechtspraak niet enkel ziet op specifieke milieukwaliteitseisen, zouden bovendien ook de beleidsmatig vastgestelde en op de website van het RIVM gepubliceerde maximaal aanvaardbare concentraties voor de aanwezigheid van chemische stoffen in oppervlaktewater (waaronder vele zeer zorgwekkende stoffen) tot de beoogde reikwijdte van die bepaling kunnen worden gerekend.

4. Mogelijke gevolgen van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak

De gevolgen van de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak aan artikel 2.10 Wtw heeft gegeven, worden onwenselijk geacht. In die uitleg zouden immers alle normen die ook maar enigszins relevant zijn voor de kwaliteit van watersystemen, maar die niet als milieukwaliteitseisen krachtens hoofdstuk 5 van de Wm zijn vastgesteld (en waarvan het evenmin wenselijk is om tot die vaststelling over te gaan), niet langer kunnen worden gebruikt bij de beoordeling van aanvragen om een watervergunning, terwijl ook die andere normen dan milieukwaliteitseisen momenteel wel een zeer belangrijke functie in de toetsing van een vergunningaanvraag vervullen.

Als deze normen in hun huidige vorm bij de beoordeling van aanvragen om een watervergunning voor bronnen die de waterkwaliteit negatief beïnvloeden, niet langer kunnen worden gebruikt, zou dat grote gevolgen kunnen hebben voor een doeltreffende bescherming van de waterkwaliteit bij vergunningverlening. Er zou dan bij de voorbereiding van elk besluit inzake een watervergunning een omstandige onderbouwing moeten worden gegeven van de daarbij gehanteerde concrete beoordelingscriteria. Bovendien komt de uniformiteit van het toetsingskader in het geding als verschillende waterbeheerders daaraan mogelijk een andere invulling

⁸ In de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak wordt daarnaast de mogelijkheid opengehouden dat normen als de vissterftenorm op grond van artikel 5.2b, vierde lid, Wm worden vastgesteld als een maatregel ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van aangewezen oppervlaktewaterlichamen als bedoeld in de kaderrichtlijn water. Dat kan echter niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest met vaststelling van artikel 2.10 Wtw, nu deze bepaling van de Wm als zodanig nog niet bestond bij de totstandkoming van artikel 2.10 Wtw. Bovendien is de vissterftenorm ook inhoudelijk geen maatregel ter voorkoming van achteruitgang van de toestand als bedoeld in de kaderrichtlijn water, nu niet beoogt een achteruitgang van de visstand te voorkomen, maar deze juist beoogt te verbeteren, en omdat naleving van die norm ook niet direct te relateren valt aan veranderingen in de toestand van het ecologische kwaliteitselement «vis» zoals dat onder de kaderrichtlijn water op grond van het Bkmw 2009 genormeerd is.

gaan geven. Dit leidt tot vertraging bij de besluitvorming inzake vergunningaanvragen, tot onduidelijkheid en onzekerheid in de praktijk hoe vergunningaanvragen zullen worden beoordeeld en tot een toename van bestuurlijke lasten en administratieve lasten voor bedrijven. Het alternatief om al dergelijke normen krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vast te stellen is – nog daargelaten het gebrek aan wettelijke grondslag voor het vaststellen van brongerichte normen – evenmin wenselijk. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van bronnen die de waterkwaliteit negatief beïnvloeden, zijn zeer veel stoffen van belang. Er zouden dan zeer veel normen moeten worden vastgesteld. En bovendien groeit de lijst met nieuwe stoffen continu. Het is wenselijk om normen voor nieuw ontdekte stoffen snel en flexibel te kunnen vaststellen, zodat ze tijdig bij besluitvorming omtrent vergunningverlening betrokken kunnen worden. Vaststelling van beoordelingsnormen als milieukwaliteitseisen is hiervoor een veel te omslachtige en langdurige procedure.

Het is dan ook van belang om de Waterwet aan te passen en daarmee de ongewenst geachte gevolgen van de in de jurisprudentie ingezette lijn te voorkomen.

5. Inhoud van dit wetsvoorstel

Omdat artikel 2.10 nu vooral verwarring over de bedoeling ervan blijkt op te roepen, is het wenselijk om deze bepaling te schrappen, om zo niet langer de indruk te wekken dat het de bedoeling zou zijn dat alle normen over de waterkwaliteit alleen bij algemene maatregel van bestuur in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm zouden moeten worden gesteld. Dit wetsvoorstel voorziet daarin.

Het is niet nodig dat artikel 2.10 Wtw in andere vorm terugkeert. De regering acht het namelijk niet wenselijk dat de Waterwet een bepaling bevat waaruit dwingend volgt welke normen met betrekking tot de waterkwaliteit op grond van welke grondslag moeten worden vastgesteld. Het regeringsbeleid ten aanzien van normstelling voor de waterkwaliteit is dat alleen normen die beogen de doelstellingen van de waterplannen aan te geven, te weten de kwaliteit van de oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen die ter implementatie van de kaderrichtlijn water moet worden verwezenlijkt, als milieukwaliteitseisen in de zin van hoofdstuk 5 van de Wm worden vastgesteld. Normen die niet als milieukwaliteitseisen voor water bedoeld zijn, maar die enkel bedoeld zijn om gebruikt te worden bij de beoordeling van vergunningaanvragen, hoeven volgens de regering niet in het kader van hoofdstuk 5 van de Wm te worden vastgesteld, maar daarvoor kan naar wens gebruik gemaakt worden van de andere beschikbare wettelijke grondslagen.

Daarnaast is ook de in het voorgaande genoemde beoogde signaleringsfunctie van artikel 2.10 van de Wtw niet meer nodig, omdat de Nederlandse waterbeheerders zich inmiddels zeer bewust zijn van het feit dat het integrale waterbeheer nadrukkelijk ook het waterkwaliteitsbeheer omvat en dat de doelstelling, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, in ieder geval de verwezenlijking van de milieukwaliteitseisen voor water omvat, die ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld krachtens de Wet milieubeheer.

Ten slotte had artikel 2.10 Wtw verder geen noodzakelijke juridische betekenis, nu daarnaar in geen enkele andere bepaling van de Waterwet wordt verwezen. Het heeft dan ook geen verdere gevolgen voor de werking van de Waterwet wanneer het artikel wordt geschrapt.

6. Situatie onder de Omgevingswet

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet (hierna: Ow) zal artikel 2.10 van de Waterwet sowieso komen te vervallen. Nagegaan is of de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak over artikel 2.10 Wtw ook gevolgen moeten hebben voor de Omgevingswet, omdat daarin ook een bepaling is opgenomen die opdraagt tot het bij amvb vaststellen van omgevingswaarden voor de waterkwaliteit. In artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow is bepaald dat bij amvb in ieder geval omgevingswaarden worden vastgesteld voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen in de zin van de kaderrichtlijn water en de chemische kwaliteit en kwantitatieve toestand van grondwaterlichamen, ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen. Met deze bepaling wordt inkleuring gegeven aan artikel 2.14 Ow. Die bepaling bevat de wettelijke grondslag om bij amvb omgevingswaarden vast te stellen.

In artikel 2.9, eerste lid, Ow is bepaald dat omgevingswaarden worden vastgesteld op grond van afdeling 2.3 van die wet. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat een omgevingswaarde een maatstaf is voor de staat of kwaliteit van de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan, of de toelaatbare belasting door activiteiten of toelaatbare concentratie of depositie van stoffen in de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan.⁹ Het derde lid van dat artikel bepaalt dat een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen. De keuze om een aldus bepaalbare beleidsdoelstelling al dan niet wettelijk te verankeren in de vorm van een omgevingswaarde wordt in het systeem van de Omgevingswet opengelaten.¹⁰ Er zijn tal van beleidsdoelstellingen die wel kwantitatief van aard zijn, en zich in theorie als omgevingswaarde zouden laten vaststellen, maar waarbij geen noodzaak is gezien om die wettelijk te verankeren. Bovendien staat artikel 2.3, tweede en derde lid, Ow eraan in de weg dat het Rijk en de provincie hun beleidsdoelstellingen codificeren als omgevingswaarde als het belang achter die waarde doelmatig en doeltreffend door (meer) decentrale bestuursorganen kan worden behartigd.

Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow omvat de opdracht om ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, de grondwaterrichtlijn en de richtlijn prioritaire stoffen bij amvb omgevingswaarden vast te stellen over de gewenste staat of kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, in de zin van artikel 2.9, onder a, Ow. Dat betekent dus dat er omgevingswaarden vastgesteld zullen worden ter implementatie van de drie genoemde richtlijnen, omdat onderdelen van die richtlijnen zich lenen voor implementatie via dit instrument.¹¹ Als de Omgevingswet vermeldt dat «ter uitvoering van» concrete EU-richtlijnen of verdragen in ieder geval regels zullen worden gesteld, wordt daarmee het belang van een goede uitvoering van die Europese of internationale verplichtingen wettelijk benadrukt en zicht gegeven op de inhoud van de uitvoeringsregelgeving.¹² Het betekent echter niet dat alle nationale, regionale en lokale beleidsdoelstellingen die zich zouden kunnen lenen om vast te stellen als omgevingswaarde en die nodig zijn om de daarin genoemde richtlijnen uit te voeren, bij amvb moeten worden vastgesteld. Verder omvat artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow geen andere omgevingswaarden met betrekking tot de waterkwaliteit, als bedoeld in artikel 2.9, tweede lid, onder b en c, Ow. Het betekent ook niet dat die richtlijnen uitsluitend via

⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 23.

¹⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 100–101.

¹¹ Kamerstukken II 2013/14, 33 692, nr. 3, p. 410.

¹² Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, blz. 292.

omgevingswaarden zullen worden geïmplementeerd, wat ook blijkt uit de artikelen 2.26, 2.27 en 4.20 Ow die bepalen dat andere grondslagen benut zullen worden voor de implementatie van normerende onderdelen van genoemde richtlijnen.

Veel beleidsdoelstellingen worden bijvoorbeeld opgenomen in omgevingsvisies of programma's zonder dat ze wettelijk worden verankerd. Andere normen en doelstellingen werken direct door naar concrete taken en bevoegdheden en worden vastgesteld als instructieregel op grond van artikel 2.24 Ow of, als het omgevingsvergunningen betreft, als beoordelingsregel op grond van artikel 5.18 van die wet of als regel over vergunningvoorschriften op grond van artikel 5.34, tweede lid, van die wet. Soms wordt in dergelijke regels over bevoegdheden weer terugverwezen naar de omgevingswaarden, bijvoorbeeld artikel 8.84, derde lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving dat bepaalt dat het verlenen van een omgevingsvergunning voor een wateractiviteit er in ieder geval niet toe mag leiden dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden voor de waterkwaliteit. Daarnaast kan bijvoorbeeld de algemene bevoegdheid benut worden om een beleidsregel vast te stellen waarin wordt aangegeven op welke wijze een wettelijke bevoegdheid zal worden uitgeoefend, bijvoorbeeld een beleidsregel waarin wordt aangegeven op welke wijze vissterfte als gevolg van het in werking zijn van een waterkrachtcentrale in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning voor de centrale op aanvaardbaarheid wordt beoordeeld.

Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow bedoelt dus geenszins aan te geven dat alle normen en doelstellingen die als omgevingswaarde zouden kunnen worden vastgesteld, ook op grond van artikel 2.14 bij amvb moeten worden vastgesteld, als enige, exclusieve, wettelijke grondslag om dergelijke normen en doelstellingen wettelijk vast te leggen. Dit wordt expliciet tot uitdrukking gebracht in artikel 2.14 door het gebruik van het woord «kunnen» en in artikel 2.15 door de zinsneden «in ieder geval omgevingswaarden vastgesteld voor» en «ter uitvoering van». Artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow doet dus geen afbreuk aan welke andere wettelijke grondslag of bevoegdheid dan ook om normen of doelstellingen vast te stellen met het oog op de te verwezenlijken waterkwaliteit of de aanvaardbaarheid van gevolgen voor de waterkwaliteit die door activiteiten worden veroorzaakt.

Gelet op de uitleg en de achtergronden van artikel 2.15, eerste lid, onder b, Ow bestaat er geen aanleiding om deze bepaling aan te passen omdat daarin anders zou kunnen worden gelezen dat alle omgevingswaarden die nodig zijn voor of bijdragen aan het implementeren van de in die bepaling genoemde Europese richtlijnen, uitsluitend kunnen, en ook moeten, worden gesteld op grond van artikel 2.14 Ow.

7. Uit het wetsvoorstel voortvloeiende lasten

Dit wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de lasten van burgers, bedrijven en bestuursorganen, omdat het alleen een verduidelijking van de Waterwet behelst, zonder inhoudelijke gevolgen ten opzichte van de huidige praktijk en de tot nu toe gehanteerde uitleg van artikel 2.10 Wtw.

8. Totstandkoming van het wetsvoorstel

Omdat het wetsvoorstel alleen op verduidelijking van de Waterwet is gericht om ongewenste gevolgen van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak voor de waterkwaliteitsaspecten van het waterbeheer te voorkomen, heeft geen internetconsultatie plaatsgevonden.

Wel zijn het Interprovinciaal overleg (IPO), de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) geraadpleegd. De Unie van Waterschappen heeft bij brief aangegeven met het wetsvoorstel in te stemmen en geeft de wens te kennen dat de wetswijziging zo spoedig mogelijk in werking treedt.

9. Inwerkingtreding

De wet treedt de dag na de bekendmaking in het Staatsblad in werking. Er wordt afgeweken van de vaste verandermomenten en minimuminvoeringstermijn die in aanwijzing voor de regelgeving 4.17 zijn aangegeven. Het betreft namelijk reparatiewetgeving, gericht op de verduidelijking van een wettelijke bepaling zonder dat ten opzichte van de tot nu toe gehanteerde uitleg en de huidige toepassing in de praktijk enige verandering wordt beoogd. De reden hiervoor is dat de voortzetting van die uitleg als gevolg van een rechterlijke uitspraak in het geding is gekomen. Deze reden valt onder de uitzonderingsgrond die in onderdeel c van het vijfde lid van aanwijzing 5.17 is aangegeven. Daarnaast is het wenselijk het tot dusver gehanteerde algemene toetsingskader zoals dat in de toepasselijke beleidsregel was neergelegd, zo spoedig mogelijk te herstellen. Deze reden valt volgens onderdeel b van het vijfde lid van aanwijzing 5.17 eveneens onder de uitzonderingsgronden. Voorkomen moet worden dat in lopende vergunningprocedures onduidelijkheid ontstaat hoe wordt omgegaan met de cumulatie van de gevolgen voor de visstand van waterkrachtcentrales en waarborgen wegvallen dat alle waterkrachtcentrales daarbij op dezelfde wijze behandeld worden.

Ook is het wenselijk om zo spoedig mogelijk duidelijkheid te bieden ten aanzien van andere normen voor de waterkwaliteit, die niet zijn vastgesteld krachtens hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer, maar waarvoor toch een functie is beoogd bij de toetsing van vergunningaanvragen, met name voor lozingen.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers