

te vragen, alvorens de procedure ter verkrijging van de omgevingsvergunning te starten.

Vooruitlopend op de overheveling naar de Omgevingswet wordt in het wetsvoorstel natuurbescherming al aangesloten op het begrippenkader, de rechtsfiguren, de instrumenten en de procedures die in het wetsvoorstel Omgevingswet zijn voorzien. Een aantal onderdelen zijn in het wetsvoorstel Omgevingswet expliciet meegenomen. Voor zover hier van belang wordt gewezen op de integratie van beleidsontwikkeling die in het kader van de omgevingsvisie wordt beoogd. In art. 1.5 lid 6 van het wetsvoorstel Omgevingswet wordt erin voorzien dat onderdelen van het rijksnatuurbeleid en provinciaal natuurbeleid – opgenomen in de nationale respectievelijk provinciale natuurvisie – onderdeel kunnen uitmaken van een andere rijksvisie (lees: de omgevingsvisie zoals opgenomen in het wetsvoorstel Omgevingswet). Voorts is van belang dat de koppeling met de omgevingsvergunning, zoals opgenomen in het voorstel voor de Wet natuurbescherming, ook in de toekomstige Omgevingswet zal worden verankerd.

#### 13.4 DE PLAATS VAN HET WATERRECHT BINNEN HET OMGEVINGSRECHT

##### 13.4.1 *Inleiding*

Het waterrecht maakt deel uit van het omgevingsrecht en er zijn nauwe relaties tussen het waterrecht, het milieurecht, het natuurbeschermingsrecht en het ruimtelijk bestuursrecht. In deze paragraaf wordt de relatie tussen het waterrecht en de andere delen van het omgevingsrecht kort beschreven.<sup>39</sup>

De belangrijkste *taken* binnen het waterbeheer zijn de zorg voor veiligheid en bescherming tegen overstromingen en wateroverlast, de zorg voor voldoende water van een goede kwaliteit, waaronder de zorg voor de drinkwatervoorziening mede wordt begrepen, de zorg dat het water geschikt is om aan zijn verschillende functies te voldoen zoals die bestaan ten behoeve van de scheepvaart, de industrie, de landbouw, huishoudens, het waterbeheer zelf (berging en afvoer van water) en het natuurbeheer. Ook de zorg voor de inzameling, het transport en de zuivering van afvalwater wordt tot het waterbeheer gerekend. Deze taken maken duidelijk dat er belangrijke raakvlakken bestaan tussen water, ruimtelijke ordening, milieu en natuur. De relatie met de ruimtelijke ordening krijgt de afgelopen jaren veel aandacht omdat het ruimtegebruik in Nederland zeer intensief is en er is de afgelopen eeuwen steeds minder ruimte vrij gehouden is voor de natuurlijke loop van het water.<sup>40</sup> Vanwege klimaatverandering neemt de noodzaak om water mee ruimte geven en ook binnen het stedelijk gebied ruimte voor waterberging te creëren echter juist toe. De waterkwaliteit

39. Zie voor een uitvoeriger bespreking van het waterrecht Havekes en Van Rijswick 2014.

40. Zie Gilissen, Kevelam en Van Rijswick 2014.

daarentegen heeft juist belangrijke raakvlakken met het milieurecht en natuurbeschermingsrecht. De bronnen van waterverontreiniging, zoals lozingen van bedrijven en huishoudens op de riolering, depositie van verontreinigde lucht afkomstig van verkeer en vervoer, industrie en landbouw, alsook de negatieve gevolgen die bepaalde toegelaten stoffen en producten (bestrijdingsmiddelen, biociden, geneesmiddelen) op de waterkwaliteit hebben zijn voor een groot deel gereguleerd op grond van het milieurecht. Ten slotte bestaat zo'n 80% van de Nederlandse natuurgebieden uit waterrijke gebieden, waarbij het behoud van natuurwaarden afhankelijk is van goed waterbeheer. Hetzelfde geldt voor natuurgebieden die te lijden hebben onder verdroging.

#### 13.4.2 Europese waterwetgeving: de Kaderrichtlijn water

De Kaderrichtlijn water (KRW) biedt een samenhangend wettelijk kader voor het waterbeheer.<sup>41</sup> De richtlijn kiest voor een stroomgebiedbenadering waarbinnen het waterbeheer vorm dient te krijgen. Doel van de Kaderrichtlijn is volgens art. 1 het vaststellen van een kader voor de bescherming van landoppervlaktewater, overgangswater, kustwateren en grondwater, waarmee aquatische ecosystemen en (wat de waterbehoeften ervan betreft) terrestrische ecosystemen voor verdere achteruitgang worden behoed, beschermd en verbeterd. Er wordt een duurzaam gebruik van water bevorderd, op basis van de bescherming van de beschikbare waterbronnen op lange termijn. De richtlijn kent maatregelen voor de geleidelijke vermindering of het stopzetten van lozingen en emissies naar grond- en oppervlaktewater. De richtlijn beoogt zo bij te dragen aan:

- de afzwakking van de gevolgen van overstromingen en perioden van droogte;
- de beschikbaarheid van voldoende oppervlaktewater en grondwater van goede kwaliteit voor een duurzaam, en evenwichtig en billijk gebruik van water;
- de significante vermindering van de verontreiniging van het grondwater;
- de bescherming van territoriale en mariene wateren.

Door deze ruime doelstelling komt de relatie met andere beleidsterreinen als milieu, ruimtelijke ordening, natuurbeheer, productenbeleid, energie, vervoer, recreatie en landbouw- en visserijbeleid nadrukkelijk naar voren. Er wordt dan ook regelmatig verwezen naar andere Europese richtlijnen als de IPPC-richtlijn, Vogelrichtlijn, Habitatrichtlijn, Nitraatrichtlijn en de M.e.r.-richtlijn.

Omdat de reikwijdte van de Kaderrichtlijn water zo ruim is, heeft de richtlijn ook een grote invloed op het overige omgevingsrecht. Veel Europese en nationale milieuwetgeving valt hierdoor binnen de reikwijdte van de KRW, en de bijbehorende maatregelen die op grond van andere omgevingsrechtelijke wetgeving worden genomen

---

41. Richtlijn 2000/60 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid, *PbEG* 2000, L 327/1.

maken dan ook deel uit van het maatregelenprogramma dat op grond van de KRW moet worden vastgesteld. Gesteld kan worden dat de KRW dwingt tot een verdergaande afstemming dan bijvoorbeeld de RIE.

Naast de Kaderrichtlijn water zijn de Richtlijn stedelijk afvalwater, de Nitraatrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn, de Richtlijn industriële emissies en de Drinkwaterrichtlijn van kracht. De bescherming tegen overstromingen is gereguleerd in de Richtlijn inzake overstromingsrisicobeheer (2007/60/EG) en voor het beheer van het mariene milieu is een aparte Kaderrichtlijn Mariene Strategie (2008/56/EG) tot stand gebracht. De Kaderrichtlijn water kent ambitieuze doelstellingen, waarbij het bereiken van een 'goede toestand' voor alle wateren (grond- en oppervlaktewater) de belangrijkste is. Kwaliteitsnormen geven invulling aan het begrip 'goede toestand' en kunnen op meerdere niveaus worden vastgesteld (Europees, nationaal en regionaal niveau). Zie over milieukwaliteitseisen uitvoeriger hoofdstuk 5.

De richtlijn gaat uit van een cyclische benadering, waarbij eerst de fysieke situatie en de problemen in kaart moeten worden gebracht (art. 5). Op basis van deze analyse van een stroomgebied worden door de lidstaten zelf normen voor de ecologische doelen vastgesteld. Normen voor de chemische kwaliteit gelden voor alle wateren gelijk en zijn op Europees niveau vastgesteld. Beschermde gebieden zoals gebieden aangewezen op grond van de Richtlijn stedelijk afvalwater (milieu), de Nitraatrichtlijn (landbouw) of Vogel- of de Habitatrichtlijn (natuur) krijgen bijzondere aandacht in de KRW, en worden opgenomen in een register van beschermde gebieden.

Vervolgens worden per stroomgebied een stroomgebiedbeheerplan en een maatregelenprogramma vastgesteld. Het maatregelenprogramma bevat de instrumenten waarmee een lidstaat aan de doelstellingen wil gaan voldoen en is vergelijkbaar met de programmatische aanpak zoals die ook geldt voor de verbetering van de luchtkwaliteit of het terugdringen van de stikstofproblematiek. De KRW kiest voor een gecombineerde aanpak van puntbronnen en diffuse bronnen van verontreiniging. Er geldt een aantal verplichte maatregelen die moeten worden genomen en deze vloeien voort uit een groot aantal reeds bestaande milieu-, water- en natuurbeschermingsrichtlijnen.

Een knelpunt bij de verwezenlijking van de doelstellingen is dat noch op Europees noch op nationaal niveau een goede afstemming bestaat tussen de verschillende beschikbare instrumenten op het terrein van het milieu-, natuur-, product- en ruimtelijke ordeningsterrein. Hierbij speelt een rol dat bevoegdheden op meerdere niveaus zijn neergelegd en dat de oorzaken van veel milieu- en waterproblemen zeer divers zijn. Ook de verbetering van de water- en milieukwaliteit vraagt dan om een gezamenlijke aanpak door verschillende sectoren.

### 13.4.3 *Nederlandse waterwetgeving: de Waterwet*

Sinds 2009 kent Nederland een integrale Waterwet, waarin acht voormalige waterwetten zijn geïntegreerd.<sup>42</sup> De regulering in de Waterwet vloeit voort uit de in de art. 21 Grondwet opgenomen verplichting van de overheid zorg te dragen voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu.<sup>43</sup> De Waterwet regelt het beheer en gebruik van het watersysteem in al zijn aspecten. De nadruk ligt daarbij op het watersysteem: het samenhangende geheel van een of meer oppervlaktelichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Deze definitie geeft ook de reikwijdte van de wet aan: het gaat om het beheer van het watersysteem, maar de Waterwet reguleert niet de waterketen. De drinkwatervoorziening en het verzamelen en transport van afvalwater vallen buiten de reikwijdte van de wet. De Waterwet kent een zorgplicht voor het waterschap voor het zuiveren van afvalwater en zorgplichten voor de gemeente voor de inzameling, het transport en het verwerken van overtollig hemelwater en het voorkomen van problemen vanwege de grondwaterstand. Naast regulering in de wet zelf, biedt de Waterwet de mogelijkheid om in AMvB's, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen en waterschapskeuren waterzaken nader te regelen. Hiertoe zijn het Waterbesluit, de Waterregeling en per waterschap keuren tot stand gebracht.

In een evaluatie van het Nederlandse waterbeheer in 2014 was de OESO van oordeel dat het Nederlandse waterbeheer goed georganiseerd is, zowel juridisch, bestuurlijk als financieel en daarmee als een voorbeeld voor de rest van de wereld kan dienen. Dat neemt niet weg dat er verbeteringen mogelijk zijn. Deze noodzakelijke verbeteringen liggen met name op het terrein van de waterkwaliteit waar extra inspanningen noodzakelijk zijn, de relatie met de landbouw en de relatie met de ruimtelijke ordening.<sup>44</sup>

#### *Doelstellingen en normen*

Art. 2.1 lid 1 bepaalt dat de doelstellingen van de Waterwet zijn gericht op voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Er bestaat geen formele rangorde tussen de verschillende doelstellingen. De Afdeling plaatst in een uitspraak van 25 juni 2014 de reikwijdte van het toetsingskader van de Waterwet niet langer in het licht van tot voorheen gebruikelijke 'de brede kijk' waarmee waterbeheerders hun taak dienden uit te oefenen, maar kiest

---

42. De Waterwet in *Stb.* 2009, 490, het Waterbesluit in *Stb.* 2009, 548 en de Waterregeling in de *Stcrt.* van 17 december 2009, nr. 19353.

43. Zie voor een praktische handleiding Havekes en De Putter 2010.

44. OESO, *Water governance in the Netherlands: Fit for the Future?*, OESO, Parijs, 2014.

voor een benadering die nauw aansluit bij de tekst van art. 2.1 Waterwet.<sup>45</sup> Hoewel op die wijze binnen het wettelijk kader van art. 2.1 wordt gebleven leidt de uitleg waarbij explicieter aandacht wordt besteed aan art. 2.1 sub c tot een ruimer toetsingskader dan volgde uit de uitspraak van 14 augustus 2013.<sup>46</sup> Daarmee wordt het verschil met de benadering waarbij de waterbeheerder zijn taken met 'brede kijk' uitvoert kleiner, zonder buiten de door de wet aangegeven reikwijdte te treden. Een vergunning wordt getoetst aan de doelstellingen uit art. 2.1 Waterwet. Een vergunning dient te worden geweigerd indien verlening van de vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen uit art. 2.1 Waterwet, tenzij het mogelijk is voorschriften aan de vergunning te verbinden, zodat vergunningverlening alsnog verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet. Art. 2.1 Waterwet kent echter niet alleen puur waterstaatkundige doelstellingen, zoals het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste (art. 2.1 lid 1 sub a) of de bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1 lid 1 sub b). De toepassing van de Waterwet is ook gericht op de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 2.1 lid 1 sub c). Recreatie, zoals in de uitspraak van 25 juni 2014 aan de orde, is een van de mogelijke maatschappelijke functies en in dat kader kunnen ook niet puur waterstaatkundige belangen bij de vergunningverlening worden betrokken en er zelfs toe leiden – gezien de bewoordingen die de Afdeling kiest – dat de vergunning moet worden geweigerd. De vergunning kan kennelijk ook worden geweigerd alléén vanwege de doelstelling dat een watersysteem zijn maatschappelijke functies dient te vervullen. De tweede mogelijkheid om het belangenkader van de watervergunning te verruimen betreft de expliciet in de Waterwet opgenomen mogelijkheid in art. 2.1 lid 2 Waterwet.

De doelstellingen worden nader uitgewerkt in normen. Normen worden vastgesteld ten behoeve van de beveiliging tegen overstromingen, ten behoeve van de waterkwantiteit, ten behoeve van de waterkwaliteit (milieukwaliteitseisen) en ten behoeve van de functievervulling. Bij de wettelijke normen horen ook meet- en beoordelingsverplichtingen (art. 2.14-2.16).

Alle overheden in Nederland hebben taken op het terrein van het waterbeheer: het Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen. Het bereiken van een gezond watersysteem is dan ook afhankelijk van de inzet van vele overheden op meerdere beleids-terreinen. Dat betekent echter niet dat alle overheden waterbeheerders zijn in de zin van de Waterwet. De Waterwet regelt de organisatie van het waterbeheer in hoofdstuk 3. Beheerder van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem (de zee, de grote meren, rivieren en kanalen) is de minister van I&M. Het regionale watersysteem wordt beheerd door de waterschappen. Ook wordt geregeld met welke overheden zowel op internationaal als nationaal niveau samengewerkt dient te worden. Zo

45. ABRvS 25 juni 2014, AB 2014, 351 m.nt. Van Rijswijk

46. ABRvS 14 augustus 2013, AB 2013, 318 m.nt. Van Rijswijk

bestaat er een verplichting voor gemeenten en waterschappen om samen te werken (art. 3.8) om zo de afstemming tussen water, milieu en ruimtelijke ordening vorm te geven.

### *Plannen*

De Waterwet kent verplichte plannen en programma's, waarin wordt aangegeven hoe de doelstellingen en normen bereikt worden. Naast waterplannen op nationaal niveau worden zowel wettelijk verplichte als buitenwettelijke waterplannen gemaakt door ieder overheidsorgaan dat taken heeft op het terrein van het waterbeheer. In plannen geven overheden weer hoe zij hun taak willen uitvoeren. Plannen binden in beginsel alleen het bestuursorgaan dat het plan vaststelt. Door middel van afstemming van de verschillende plannen op het gebied van het omgevingsbeleid kan samenhang worden gecreëerd tussen het natuur-, milieu-, water- en ruimtelijk beleid. In dit verband zijn vooral de gemeentelijke rioleringsplannen, milieubeleidsplannen, de natuurbeleidsplannen en de ruimtelijke plannen (de laatste drie worden op provinciaal niveau vaak samengevoegd tot een omgevingsplan) relevant. De afstemming vindt in het bijzonder plaats op strategisch niveau door rijk en provincie. Ook de waterbeheerders stemmen hun beleid op elkaar af, bijvoorbeeld om vorm te geven aan een integraal beheer van het gehele stroomgebied. De plannen op grond van de Waterwet dienen mede ter implementatie van Europese plan- en programmaverplichtingen.

Hoofdstuk 4 van de Waterwet, dat handelt over plannen wordt nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van het Waterbesluit. De wet kent vier planvormen: het nationale waterplan, het regionale waterplan en het beheerplan (van Rijk en waterschap) en het Deltaprogramma. Het projectplan voor de aanleg of wijziging van waterstaatswerken is geregeld in hoofdstuk 5: Aanleg en beheer van waterstaatswerken. Ook het calamiteitenplan is gebaseerd op hoofdstuk 5 van de Waterwet en art. 5.3 van het Waterbesluit. De gemeentelijke zorgplichten voor water worden niet in een plan op basis van de Waterwet uitgewerkt, maar in het rioleringsplan op grond van art. 4.22 e.v. van de Wet milieubeheer. Het Hoogwaterbeschermingsprogramma wordt niet in de Waterwet genoemd. De ruimtelijke aspecten van het waterbeheer dienen hun weerslag te krijgen in ruimtelijke plannen op grond van de Wro. De Drinkwaterwet kent een verplichting voor de drinkwaterbedrijven om een plan op te stellen. In de plannen wordt tevens het beleid zoals dat is neergelegd in het Nationale Bestuursakkoord Water (actueel) neergelegd. Deze plannen staan op de negatieve lijst van art. 8:5 Awb en er staat daarmee geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open.

De planmatige of programmatische aanpak is in het waterbeheer een oude bekende en kan als voorbeeld dienen voor de programmatische aanpak in het overige omgevingsrecht.<sup>47</sup> Een probleem bij de implementatie van het maatregelenprogramma in

---

47. Janse en Van Rijswijk 2012.

de nationale en regionale water(beheer)plannen is, dat weliswaar wordt voorgeschreven dat in het plan opgenomen maatregelen binnen drie jaar operationeel moeten zijn, maar dat veel maatregelen niet genomen kunnen worden door de waterbeheerders, omdat ze bevoegdheden van andere bestuursorganen betreffen en voortvloeien uit milieu-, natuur-, mest-, product- en verkeers- en vervoerwetgeving. Een afdwingbare wettelijke regeling voor het nemen van de waterplannen opgenomen maatregelen die betrekking hebben op andere beleidsterreinen is er niet. Omdat voor het voldoen aan de wettelijke doelstellingen en de milieukwaliteitsnormen is gekozen voor een planmatige en programmatische aanpak is dit een cruciaal element in afstemming tussen het milieu- en waterbeleid. Het probleem wordt nu opgelost door afstemmingsmechanismen, waarbij het zeer de vraag is of dit kan verzekeren dat op tijd aan de waterdoelstellingen wordt voldaan.

#### *De relatie tussen waterplannen en ruimtelijke structuurvisies*

De afstemming tussen het nationale en de regionale waterplannen en de ruimtelijke plannen is in de Waterwet geregeld door de ruimtelijke aspecten van de waterplannen van rechtswege aan te merken als structuurvisies in de zin van de Wro. Structuurvisies hebben uitsluitend een indicatief karakter en kunnen geen juridisch bindende elementen bevatten. Het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld kan bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro vanwege het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel echter niet zonder deugdelijke motivering van een structuurvisie afwijken.<sup>48</sup> Waterstructuurvisies kunnen worden aangemerkt als specifieke structuurvisies die afzonderlijk van de algemene en andere sectorale structuurvisie(s) op grond van de Wro kunnen worden vastgesteld. De Wro geeft geen regeling over hoe verschillende structuurvisies die op hetzelfde bestuursniveau zijn vastgesteld, zich tot elkaar verhouden. Het is wel mogelijk om omgevingsplannen op te stellen, waarin de plannen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening in één plan integraal worden vastgesteld.<sup>49</sup> Omdat de eisen aan de totstandkomingsprocedure zijn komen te vervallen en omdat omgevingsrechtelijke plannen geen juridisch bindende elementen bevatten, maakt dat het vaststellen van een integraal omgevingsplan betrekkelijk eenvoudig. Door de flexibele totstandkomingsprocedure kunnen waterstructuurvisies zelfs relatief gemakkelijk worden gewijzigd wanneer aan ander ruimtelijk relevant beleid voorrang wordt gegeven.<sup>50</sup>

#### *Gemeentelijk waterbeheer in rioleringsplannen op grond van de Wet milieubeheer*

De gemeente heeft drie taken in het kader van het waterbeheer. Het betreft de zorg voor de inzameling en het transport van afvalwater (de rioleringszorg), de zorg voor

---

48. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3 p.14.

49. Ook het Rijk is met de vaststelling van de Nota Ruimte overgegaan tot een meer integraal plan, waarin een aantal ruimtelijke aspecten van sectoraal beleid is geïntegreerd. Voorstellen van het kabinet-Rutte zien ook op een verdergaande integratie van rijksplannen op het terrein van het omgevingsrecht.

50. Zie Groothuijse 2009.



een doelmatige inzameling en verwerking van hemelwater (art. 3.5 Waterwet) en de zorg voor het nemen van maatregelen om structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming te voorkomen of te beperken (art. 3.6 Waterwet). De beleidsmatige uitwerking van deze zorgplichten vindt plaats in het gemeentelijk rioleringsplan (art. 4.22-4.24 Wm), een beleidsplan dat niet is gericht op rechtsgevolg en waar geen bestuursrechtelijke rechtsbescherming tegen open staat. Bij de voorbereiding van het rioleringsplan worden gedeputeerde staten en de waterschappen als beheerders van het oppervlaktewater en zuiveringstechnische werken betrokken. Gedeputeerde staten zijn bevoegd aanwijzingen te geven. De gemeente heeft de bevoegdheid een verordening te maken waarin regels kunnen worden gesteld voor het brengen van hemelwater of overtollig grondwater op of in de bodem of de riolering of een speciale voorziening voor de inzameling van hemelwater of grondwater (art. 10.32a Wm). De gemeentelijke water-taken zijn geformuleerd als zorgplichten en er is geen wettelijke normstelling waar aan moet worden voldaan. Bij het vervullen van de zorgplicht voor het gemeentelijk waterbeheer heeft de gemeente dan ook een zeer grote mate van beleidsvrijheid, die in het bijzonder in het rioleringsplan nader wordt ingevuld. Er rust een wettelijke samenwerkingsverplichting op gemeente en waterschap in het kader van het stedelijk waterbeheer. Doel hiervan is de doelmatigheid van het stedelijk waterbeheer te vergroten. Op dit moment wordt de samenwerking gebaseerd op een zogenoemde interventieladder, die een uitwerking is van in het Bestuursakkoord Water aangekondigde 'stok achter de deur' wetgeving. Indien de samenwerking en vergroting van de doelmatigheid niet vrijwillig van de grond komt, zal er worden ingegrepen door de wetgever.

De interventieladder kent de volgende stappen:

- het stimuleren, ondersteunen en aanspreken van regio's bij het uitvoeren van de afspraken (vanaf 2010);
- visitatie van een onafhankelijke en deskundige visitatiecommissie (vanaf 2013);<sup>51</sup>
- interbestuurlijk toezicht vanwege het vermoeden van taakverwaarlozing (indien dat blijkt uit het advies van de visitatiecommissie) (vanaf 2015).

Eind 2014 heeft de Visitatie Waterketen 2014 haar rapport over de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het terrein van het afvalwaterbeheer gepubliceerd. Alhoewel veel gemeenten en waterschappen op de goede weg zijn, kan er aan de samenwerking nog wel het nodige verbeterd worden.<sup>52</sup>

---

51. Instellingsbesluit Visitatiecommissie Waterketen. Zie *Stcrt.* 2013, 17536 (Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu, van 24 juni 2013, nr. IENM/BSK-2013/121020, houdende vaststelling van het Instellingsbesluit Visitatiecommissie Waterketen).

52. Gilissen 2014.



*Gemeentelijk waterbeleid in bestemmingsplannen*

Voorts heeft de gemeente belangrijke taken op het terrein van de ruimtelijke ordening, waarbij watersysteembelangen hun eigen plaats hebben binnen een goede ruimtelijke ordening.<sup>53</sup> Bij de afstemming tussen waterplannen enerzijds en gemeentelijke structuurvisies en bestemmingsplannen anderzijds worden waterbelangen door middel van de zogenoemde watertoets in beeld gebracht. De watertoets is een procesinstrument waarmee in het ruimtelijke spoor rekening wordt gehouden met waterhuishoudkundige belangen. Het proces dient te leiden tot een waterparagraaf in de toelichting bij bepaalde ruimtelijke besluiten. De paragraaf komt tot stand na advisering door de waterbeheerder. Onder waterhuishoudkundige belangen worden zowel waterkwaliteits- als waterkwantiteits- en veiligheidsaspecten begrepen.

Naast de afstemming tussen bestemmingsplan en waterplan speelt de afstemming tussen bestemmingplan en keur.

*Planafstemming water – milieu – natuur – landbouw – energie – verkeer*

Horizontale afstemming met plannen op andere beleidsterreinen dan de ruimtelijke ordening is niet formeel geregeld. Afstemming moet worden bereikt door de interdepartementaal gedeelde verantwoordelijkheid voor het nationale waterplan (ondertekening door de Ministers van I&M en EZ) en ten aanzien van het regionale plan in de afstemming door Provinciale Staten.

Ook afspraken met andere bestuursorganen kunnen worden opgenomen in het waterplan. De maatregelen die in het waterplan zijn opgenomen moeten op grond van de Waterwet en het Waterbesluit binnen drie jaar na de vaststelling van het waterplan operationeel zijn.

Een bestuursorgaan kan echter alleen worden aangesproken op de maatregelen die in een waterplan zijn opgenomen, waarvoor het zelf verantwoordelijk is en die het ook wettelijk verplicht is uit te voeren. Als bijvoorbeeld uit monitoringgegevens blijkt dat de waterkwaliteit niet beantwoordt aan de vastgestelde normen en doelstellingen, moet worden bekeken of er extra maatregelen moeten worden getroffen en wie daarvoor verantwoordelijk is.

*Vergunningen*

De Waterwet kent één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem (verbod behoudens vergunning, art. 6.2 en 6.3) en kan tevens vervangen worden door, dan wel aangevuld worden met algemene regels (art. 6.7). Voor veel activiteiten is tevens een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk (art. 6.7). De watervergunning kan daarmee betrekking hebben op lozingen van verontreinigende stoffen, het onttrekken of lozen van 'schoon' water, grondwateronttrekkingen, infiltraties in grondwater,

---

53. Gilissen, Kevelam en Van Rijswijk 2014.

activiteiten die onder de keur van de waterschappen vallen, activiteiten in rijkswateren, warmte- en koudeopslag, afvalstort in zee, en het maken of gebruiken van waterstaatswerken, dan wel er werkzaamheden te verrichten. Alle handelingen in het watersysteem dienen integraal te worden beoordeeld en te passen binnen het toetsingskader van de Waterwet, zoals dat is uitgewerkt in de doelstellingen en de normen. Als een vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen uit art. 2.1 of met belangen als de bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk, dan moet deze worden geweigerd (art. 6.21). Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden gesteld, en gedragingen in strijd met de vergunning zijn verboden (art. 6.20). Bevoegd gezag voor de vergunningverlening is de beheerder: de minister van I&M voor de rijkswateren en het bestuur van het waterschap voor de regionale wateren.

De aanvraag voor een watervergunning wordt ingediend bij hetzelfde loket als de omgevingsvergunning op grond van de Wabo, het zogenoemde digitale Omgevingsloket online. Burgers zullen ook in de toekomst niet verplicht zijn de aanvraag digitaal in te dienen. De benodigde gegevens die bij de aanvraag moeten worden ingediend zijn opgenomen in de Waterregeling, maar kunnen ook worden gesteld in de waterschapskeur (art. 6.15).

Voor onder meer de grote grondwateronttrekkingen en onttrekkingen ten behoeve van bodemenergiesystemen blijven gedeputeerde staten bevoegd gezag (art. 6.4). De wet regelt ook de afstemming met (onder meer) de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (art. 6.12 sub e). Een aantal bepalingen uit de Wet milieubeheer is van overeenkomstige toepassing verklaard (art. 6.16 en 6.25) en er geldt een coördinatie-regeling met de vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet voor IPPC-installaties (art. 6.27). De watervergunning maakt geen deel uit van de omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en wordt daar ook niet 'aangehaakt'. Ook onder het regime van de toekomstige Omgevingswet blijft er een aparte watervergunning bestaan.

De Waterwet kent een directe koppeling tussen vergunningverlening en het voldoen aan de doelstellingen van de Waterwet (art. 6.21 Waterwet). Er is echter geen directe koppeling tussen vergunningverlening en de normen die worden gesteld ter nadere uitwerking van de doelstellingen, zoals de milieu- of waterkwaliteitsnormen die worden vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer en zijn vastgelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009. Milieukwaliteitseisen werken indirect door in de vergunningverlening. Met de milieukwaliteitseisen op grond van de Wm moet rekening worden gehouden bij het vaststellen van de waterplannen en op grond van art. 6.1a Waterbesluit moet vervolgens bij de vergunningverlening rekening worden gehouden met de diverse waterplannen (art. 4.6 Waterwet).

De watervergunning wordt afgestemd met de vergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Overigens moet men zich realiseren dat de rol van vergunningen in het omgevingsrecht – en dus ook in het waterrecht – steeds kleiner wordt nu meer en meer vergunningen worden vervangen door algemene regels. Daarmee neemt ook de invloed van de waterbeheerder op activiteiten die niet onder het regime van de Waterwet vallen, maar die wel van grote invloed kunnen zijn op de toestand van wateren verder af. Er is geen watervergunning nodig voor lozingen op de riolering. De lozingen op de riolering vallen onder het regime van de Wabo en de omgevingsvergunning voor inrichtingen. De waterbeheerder heeft een adviesrecht ten aanzien van vergunningplichtige lozingen op de riolering. Dit is verklaarbaar omdat de Waterwet ziet op het beheer en de bescherming van watersystemen en daarvoor geldt de vergunningplicht voor lozingen op oppervlaktewateren en voor lozingen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (waar de waterbeheerder bevoegd gezag is).

#### *Integratie van milieu en water in algemene regels*

Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen en veel van deze algemene regels zijn geïntegreerd met algemene regels op grond van de Wet milieubeheer en neergelegd in het Activiteitenbesluit.<sup>54</sup>

#### *Instrumenten voor het uitvoeren van feitelijke handelingen*

De Waterwet kent ook een hoofdstuk dat ziet op de aanleg en het beheer van waterstaatswerken. Dit is een noodzakelijke aanvulling op de traditionele instrumenten uit het milieurecht. Het gaat dan om de benodigde bevoegdheden, instrumenten en procedures om waterkeringen, waterbergingsgebieden of ecologische verbindingzones aan te leggen. Vermeldenswaard zijn de verschillende gedoogplichten die de waterbeheerder kan opleggen om de benodigde werkzaamheden en waterbeheertaken goed uit te kunnen voeren. Bedacht moet worden dat voor de aanleg van veel waterstaatswerken ook ruimtelijke inpassing in bestemmingsplannen noodzakelijk is en dat veelal ook een omgevingsvergunning nodig zal zijn.

#### *Financiële instrumenten*

De Kaderrichtlijn water vereist een terugwinning van de kosten van waterdiensten (art. 9). Deze verplichting vloeit voort uit het beginsel de vervuiler betaalt en wordt aangevuld met een beginsel 'de gebruiker betaalt'. In een recent arrest heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat de lidstaten een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij de terugwinning van de kosten van waterdiensten. Er wordt geen duidelijkheid gegeven over wat onder 'waterdiensten' moet worden verstaan.<sup>55</sup> Het waterbeheer kent vanouds een geheel eigen financieringssystematiek zoals de verontreinigingsheffing

54. Duijkersloot e.a. 2001.

55. HvJ EU 11 september 2014, AB 2015, 98 m.nt. Van Rijswijk en Lindhout; zie eveneens Lindhout, Carette en De Smedt 2015 en ook Lindhout 2015.

op het lozen van verontreinigende stoffen en de waterschapsheffingen die betaald worden om het watersysteembeheer te financieren. Deze wijze van financieren heeft ervoor gezorgd dat van alle milieucompartimenten water in de afgelopen decennia het sterkst in kwaliteit verbeterd is. Bij een verdere integratie van de Waterwet in een Omgevingsrecht zal er voor moeten worden gezorgd dat de terugwinning van kosten van waterdiensten bij landbouw, industrie en huishoudens verzekerd blijft.

#### *Handhaving en rechtsbescherming*

De handhavingstaak van de beheerder ziet op het zorg dragen voor de bestuurlijke handhaving, het verzamelen en registreren van gegevens die voor het goed uitvoeren van de waterbeheertaak noodzakelijk zijn en het behandelen van klachten (art. 8.1). Art. 8.3 bepaalt dat de watervergunning ook bij wijze van sanctie kan worden ingetrokken. De minister van I&M krijgt in de Waterwet de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang (voor provincies en waterschappen is dit in de Provinciewet en de Waterschapswet geregeld). Voor het overige geldt het algemene regime op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Bij een integratie van de Waterwet in een toekomstige Omgevingswet is met name de handhavingsbevoegdheid van de waterbeheerder een belangrijk aandachtspunt. De rechtsbescherming tegen besluiten die worden genomen op grond van de Waterwet is conform het algemene regime van de Awb.

#### *Ten slotte*

Met de Waterwet is een jarenlange discussie over integratie van de verbrokkelde waterwetgeving afgesloten. Bij het vormgeven van wetgeving voor het waterbeheer – en dus ook bij een eventuele verdere integratie van het omgevingsrecht – moet rekening gehouden worden met een tweetal dilemma's. Het eerste betreft de keuze tussen het watersysteem of stroomgebied, of het administratieve systeem (provincie of gemeente) als aanknopingspunt voor beleid en regulering. Het tweede dilemma betreft de keuze tussen het bevorderen van interne integratie of verbetering van de externe samenhang, waarbij de waterbeheerder eigen bevoegdheden houdt ten aanzien van regulering, vergunningverlening en handhaving.

De afstemming met de ruimtelijke ordening is met de inwerkingtreding van de Waterwet verbeterd door de ruimtelijke aspecten uit strategische waterplannen als structuurvisies in de zin van de Wro aan te merken. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze afstemming vooral op (niet juridisch bindend) planniveau plaatsvindt. De toepassing van de watertoets is de afgelopen jaren ook verbeterd, maar met name waterkwaliteitsaspecten – en daarmee de afstemming tussen water – milieu – en ruimtelijke ordening kan nog aanzienlijk worden verbeterd. De afstemming met de overige relevante beleidsterreinen (milieu-, natuur-, product-, mest- en verkeers- en vervoersbeleid) laat nog veel te wensen over, zeker wat betreft het rekening houden met waterbelangen (zowel kwaliteitseisen als ruimtelijke reserveringen) in de

besluitvorming op andere beleidsterreinen. Het waterketenbeheer (drinkwatervoorziening, regulering van lozingen op de riolering, inzameling en transport van stedelijk afvalwater en de zuivering van afvalwater) is nu nog over drie wettelijke regelingen verdeeld, te weten de Drinkwaterwet, de Wet milieubeheer en de Waterwet. Het is wenselijk dat ook hier in de toekomst nog een verdere integratie plaatsvindt.