



802 | Deze paragraaf is gebaseerd op Van Rijswick & Groothuijse 2007. In de tekst wordt gemakshalve gesproken over de Waterwet, alhoewel deze tekst natuurlijk gebaseerd is op het wetsvoorstel zoals dat op dit moment bij de Tweede Kamer ligt.

803 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nrs. 1-4, Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet). Tezamen met de herziene Waterschapswet, de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken en het wetsvoorstel dat ziet op de modernisering van het regime voor algemene milieuregels voor inrichtingen (Kamerstukken II 2005-2006, 30 483, nrs. 1 e.v.) kan zonder meer worden gesteld dat de 'waterwetgeving' grondig wordt herzien. De herziene Wro en het voorstel voor een Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen van belang zijn voor het waterbeheer. Zie over het voorontwerp Waterwet CAW 2005; Verschuuren 2005; Havekes 2005; Van Rijswick 2006 en De Kramer & Teasing 2007, met onder meer een algemene inleiding van J. Spier op de Waterwet, p. 11-21.

804 | Zie zaak C-32/05, Commissie vs Luxemburg, 30 november 2006.

805 | Zie uitvoeriger de hoofdstukken 18, 19 en 20.

806 | Waaronder de CAW, zie CAW 2002.

807 | Kamerstukken II 2004-2005, 29 694, nr. 1.

808 | Kamerstukken II 2006-2007, 30 818, nrs. 1-3.

23.1 DE WATERWET⁸⁰²

23.1.1 Inleiding

De behoefte aan een adequaat, modern en 'robuust' instrumentarium om het integrale watersysteembeheer ook juridisch vorm te geven, is een van de belangrijkste redenen waarom in de afgelopen jaren is gewerkt aan de voorbereiding van de Waterwet, waarvan een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ligt.⁸⁰³ De Waterwet biedt een versterking van het instrumentarium vanwege een betere innerlijke consistentie van de waterwetgeving en omdat er een eenduidig (en ruim) belangenkader wordt geboden. De geboden instrumenten kunnen worden ingezet in het belang van een duurzaam en integraal watersysteembeheer. Naast de behoefte aan een geschikt instrumentarium om het integrale waterbeheer vorm te kunnen geven, zijn er nog twee redenen om tot integratie van de waterwetgeving over te gaan. Dit betreft het streven naar deregulering en stroomlijning van regelgeving zoals dat door de kabinetten Balkenende wordt beoogd. De Waterwet komt in plaats van 9 bestaande wetten op het terrein van het waterbeheer én de bepalingen inzake de sanering van waterbodems worden van de Wet bodembescherming overgeheveld naar de Waterwet. De negende Waterstaatswet, wordt bij de invoeringswetgeving alsnog geïntegreerd. De te integreren wetten betreffen het 'natte' deel van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (het 'droge' deel gaat bijvoorbeeld over wegen), de Wet droogmakerijen en indijkingen, de Waterstaatswet 1900, de Wet op de waterhuishouding, de Grondwaterwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater en de Wet op de waterkering. Bij de invoeringswetgeving wordt eveneens de Wrakkenwet in de Waterwet geïntegreerd.

Voorts is ook de Europese waterregelgeving en in het bijzonder de Europese Kaderrichtlijn water een belangrijke impuls geweest voor het tot stand brengen van integrale waterwetgeving, niet alleen in Nederland maar ook in andere lidstaten. Ook het Hof van Justitie van de EG acht integrale waterwetgeving zeer geschikt om de Kaderrichtlijn water om te zetten in het nationale recht van de lidstaten, alhoewel dit natuurlijk niet verplicht is.⁸⁰⁴ In de nabije toekomst zullen ook andere Europese richtlijnen op het terrein van het waterbeheer in de nieuwe Waterwet kunnen worden geïmplementeerd, zoals de Hoogwaterrichtlijn, de dochterrichtlijnen van de KRW inzake grond- en oppervlaktewater en de Kaderrichtlijn Mariene Strategie.⁸⁰⁵

Nadat door meer en meer partijen werd betoogd dat verdere integratie van de waterwetgeving wenselijk was,⁸⁰⁶ is door de Staatssecretaris in 2004 een Hoofdlidnennotitie integratie waterwetgeving aan de Tweede Kamer aangeboden.⁸⁰⁷ Vervolgens is een voorontwerp publiek gemaakt, waarna op 28 september 2006 het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is aangeboden.⁸⁰⁸

23.1.2 Opzet en inhoud van de Waterwet

De considerans van de Waterwet stelt dat de overheid zich met betrekking tot het waterbeheer voor grote opgaven gesteld ziet en dat het met het oog op een doeltreffende en doelmatige aanpak van het waterbeheer wenselijk is om het wettelijk instrumentarium te stroomlijnen en te moderniseren. Daarbij staat het integraal beheer van watersystemen centraal. De regulering in de Waterwet vloeit voort uit de in de artikel 21 van de Grondwet opgenomen verplichting van de overheid zorg te dragen voor de bewoonbaarheid van het land en de verbetering van het leefmilieu.

De Waterwet kent een logische en duidelijke opbouw, verdeeld over 9 hoofdstukken:

- hoofdstuk 1: Algemene bepalingen;
- hoofdstuk 2: Doelstellingen en normen;
- hoofdstuk 3: Organisatie van het waterbeheer;
- hoofdstuk 4: Plannen;
- hoofdstuk 5: Aanleg en beheer van waterstaatswerken;
- hoofdstuk 6: Handelingen in het watersysteem;
- hoofdstuk 7: Financiële bepalingen;
- hoofdstuk 8: Handhaving;
- hoofdstuk 9: Slotbepalingen.

In deze hoofdstukken worden de belangrijkste bepalingen inzake het waterbeheer behandeld. Naast regulering in de wet zelf, biedt de Waterwet vele mogelijkheden om in AMvB's, ministeriële regelingen, provinciale verordeningen en waterschapskeuren waterzaken nader te regelen.

23.1.3 Algemene bepalingen

Om de Waterwet goed te kunnen doorgronden - doel is het beheer van watersystemen - is begrip van een aantal belangrijke begrippen noodzakelijk. Zo verstaat de Waterwet onder *waterbeheer* de overheidszorg gericht op: het voorkomen en beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met bescherming en verbetering van chemische en ecologische waterkwaliteit alsmede vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Een *watersysteem* is een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. *Waterstaatswerken* is een deelverzameling van watersystemen, waarbij grondwater wordt uitgezonderd. Het gaat in het

bijzonder om een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied, een waterkering of een ondersteunend kunstwerk. Van belang is hierbij dat met oppervlaktewaterlichaam geduid wordt op het water én de 'bak' waarin het zich bevindt, alsmede de biologische componenten. Een belangrijke nieuw wettelijk waterstaatswerk is het *bergingsgebied*: een krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor tijdelijke berging van water bestemd gebied, dat niet behoort tot een oppervlaktewaterlichaam (maar wel behoort tot het watersysteem).

Nederland wordt ingedeeld in vier stroomgebieden, te weten die van de Eems, de Maas, de Rijn en de Schelde (artikel 1.2), waarmee wordt voldaan aan een van de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water. De grenzen van deze gebieden worden vastgelegd in een AMvB, waarbij ook het grondwater aan de stroomgebieden wordt toegewezen. Dat is nodig omdat de Kaderrichtlijn water uitgaat van een beheer op stroomgebiedniveau. Waterbeheer op grond van de Kaderrichtlijn water is eveneens integraal en dat betekent dat ook het grondwater aan een stroomgebied moet worden toegewezen. Ook de zee valt onder de reikwijdte van de Waterwet (artikel 1.2 lid 1 en artikel 1.4).

Evenals onder de Wet op de waterkering gaat de zorg voor de waterkering naast het integrale waterbeheer ook nog steeds uit van de dijkkringbenadering (artikel 1.3).

23.1.4 Doelstellingen en normen

Doelstellingen

Naast de algemene doelstelling in de considerans kent de Waterwet een apart hoofdstuk met doelstellingen en normen. Dit is een cruciaal hoofdstuk in de wet, omdat hierin de reikwijdte van de wet nader uiteen wordt gezet. De reikwijdte van de bevoegdheden van de Waterwet worden immers bepaald door de belangen die de wet beoogd te beschermen. In het kader van het specialiteitsbeginsel zijn de in de wet zo expliciet opgenomen doelstellingen dan ook als positief te waarderen, al zijn de doelstellingen wel erg ruim geformuleerd.⁸⁰⁹ Artikel 2.1 lid 1 bepaalt dat de doelstellingen van de wet zijn gericht op:

- a voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- b bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- c vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.

Lid 2 maakt het mogelijk ook nog andere doelstellingen te behartigen, mits de wet dat expliciet bepaald.

Wanneer men deze doelstellingen bekijkt, dan ziet men zowel de doelstellingen uit de 'oude' waterwetgeving terug, maar kan ook zonder meer worden geconstateerd dat de doelstellingen uit het Nationaal Bestuursakkoord water en de Kaderrichtlijn water hierbinnen passen.

Normen

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 en ten behoeve van de functievervulling. Bij de wettelijke normen horen ook meet- en beoordelingsverplichtingen (artikelen 2.14-2.16). Dat de normen voor het waterbeheer bij of krachtens wet worden vastgesteld, kan als een belangrijke verbetering worden gezien. Vanzelfsprekend zijn de meeste normen als inspanningsverplichtingen voor de waterbeheerders te beschouwen, maar wettelijke normen geven de burger duidelijkheid over wat van de overheid verwacht kan worden.

De normen voor de waterkering zijn deels opgenomen in de wet zelf, zoals voor de dijkringen in het kader van de beveiliging tegen overstromingen door middel van de primaire waterkeringen (artikel 2.2). Voor de overige waterkeringen gebeurt de vaststelling van de veiligheidsnormen bij AMvB voor zover de waterkeringen in beheer zijn bij het Rijk, en bij provinciale verordening voor zover de waterkeringen in beheer zijn bij een andere beheerder (artikel 2.4). Tevens wordt bij ministeriële regeling of bij of krachtens provinciale verordening voor de waterkeringen vastgesteld welke relatie tussen hoogwaterstanden en overschrijdingskansen daarvan uitgangspunt is bij het waterkerend vermogen daarvan (artikel 2.3 en 2.5).

De normen voor de waterkwantiteit zijn een bekend fenomeen. Deze normen worden immers neergelegd in peilbesluiten, waarin de waterstanden (of een bandbreedte voor waterstanden) zijn opgenomen die gedurende bepaalde periodes zoveel mogelijk zullen moeten worden gehandhaafd. Voor bepaalde, aan te wijzen watersystemen dient de beheerder peilbesluiten vast te stellen. De vaststelling van peilbesluiten vindt plaats bij of krachtens AMvB (rijkswateren) of bij of krachtens provinciale verordening (regionale wateren).

Bijzonder in het kader van de normen voor kwantiteitsbeheer is de in artikel 2.9 opgenomen mogelijkheid om een rangorde op te stellen van maatschappelijke en ecologische behoeften bij watertekorten. Deze rangorde kan zowel voor rijkswateren als voor regionale wateren worden vastgesteld en kan per watersysteem

⁸⁰⁹ | Zie Drupsteen 2006, p. 287-290.

verschillen. De rangorde wordt vastgesteld bij AMvB of provinciale verordening. Gezien de gevolgen van de verwachte klimaatverandering is dit een belangrijke bepaling. We zullen immers steeds vaker te maken krijgen met perioden van droogte (naast perioden met hevige regenval). In die situatie is het wenselijk dat burgers en bedrijven weten waar ze aan toe zijn. Staat men laag in deze rangorde dan kan het nuttig zijn zelf investeringen te doen om de schadelijke gevolgen van droogte op te vangen. Wanneer men kijkt naar de rangorde zoals die wordt gehanteerd bij de vergunningverlening op basis van de huidige Grondwaterwet en zoals die is neergelegd in provinciale waterhuishoudingsplannen, dan wordt duidelijk dat bijvoorbeeld drinkwaterwinning aangemerkt wordt als hoogwaardig gebruik met een belangrijke maatschappelijke functie en de beregening van graslanden als laagwaardig gebruik. De rechter acht deze beleidsmatige keuze een voldoende motivering voor het intrekken, wijzigen of niet verlenen van vergunningen.⁸¹⁰ Gezien de sterkere nadruk die de Waterwet (in navolging van de Kaderrichtlijn water) legt op ecologische belangen, moet worden aangenomen dat ook de natuur niet onder aan de rangorde zal worden geplaatst. De plaats van de landbouw in deze rangorde zal kunnen verschillen per gebied (watersysteem) en vermoedelijk ook per landbouwactiviteit.

Bij de voorgestelde rangorde bij watertekorten kunnen kanttekeningen worden gemaakt. In de praktijk wordt deze rangorde al gebruikt. Het is nog niet duidelijk wat de juridische consequenties zijn van het wettelijk vastleggen van een rangorde. Bij een teveel aan water wordt reeds een bepaalde rangorde gehanteerd. Zo worden bepaalde polders dan niet langer bemalen of wordt besloten een bepaalde polder onder water te laten lopen om andere gebieden te beschermen, bijvoorbeeld omdat er meer mensen wonen. In deze gevallen is schadevergoeding gebruikelijk. Een belangrijke vraag is voorts of er na het vaststellen van de AMvB's of de provinciale verordeningen waarin rangordes zijn opgenomen ook nog een besluit volgt en welke rechtsbescherming tegen zo'n besluit open staat.

Ook de wettelijke normen die moeten worden vastgesteld met het oog op de bergings- en afvoercapaciteit van regionale wateren, zijn nieuw (artikel 2.10). Hiervoor worden bij provinciale verordening regels gesteld die zien op de gemiddelde overstromingskans per jaar van bepaalde aangewezen gebieden. Deze normen zullen van belang zijn bij de afstemming tussen water en ruimtelijke ordening. Meer ruimte voor water creëren zal ontegenzeggelijk zijn invloed hebben op de bebouwingsmogelijkheden in een gebied, alsook op de vastgestelde bestemmingen. De normen zullen anderzijds ook strenger zijn afhankelijk van het gebruik van bepaalde gronden. Een woonwijk zal minder vaak mogen overstroomd worden dan een weiland.

De normen voor de waterkwaliteit werden voorheen veelal opgenomen als MTR-waarden in beleidsdocumenten. Naar aanleiding van Europese regelgeving (richtlijn 76/464/EG, Zwemwaterrichtlijn, Drinkwaterrichtlijn, enzovoort) zijn veel normen al opgenomen in een AMvB of een ministeriële regeling.⁸¹¹ De Waterwet verwijst voor de normen voor de waterkwaliteit naar de Kaderrichtlijn water en bepaalt dat deze worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen op grond van de Wet milieubeheer (artikel 2.11).⁸¹²

Ten slotte wordt ten aanzien van de normen voor de functievervulling door wateren in artikel 2.12 bepaald dat de waterbeheerder de nodige maatregelen neemt voor het veilig en doelmatig gebruik van waterstaatswerken overeenkomstig de in de waterplannen toegekende functies. Artikel 2.13 is een belangrijke bepaling die vereist dat de beheerder de nodige maatregelen neemt opdat een waterstaatswerk niet alleen aan de functies voldoet, maar ook aan de normen voldoet die bij een bepaalde functie horen.

23.1.5 Organisatie van het waterbeheer

Beheer en zorgplichten

Hoofdstuk 3 van de Waterwet regelt belangrijke zaken als de toedeling van beheer en zorgplichten, de regeling van het waterakkoord en het toezicht door hoger gezag.

De toedeling van het beheer en de zorgplichten is een lastig punt in de Waterwet. De Waterwet onderscheidt beheer en zorgplichten, waarbij niet erg duidelijk is wat het juridische verschil tussen beide is. In eerste instantie lijkt duidelijk dat er twee waterbeheerders zijn: het Rijk voor de rijkswateren (artikel 3.1) en de waterschappen voor de regionale wateren (aangewezen bij provinciale verordening, artikel 3.2). Naast het beheer worden ook zorgplichten opgelegd. Deze gelden op basis van dit wetsvoorstel reeds voor de waterschappen ten aanzien van de zuivering (artikel 3.4). Wanneer dat voor de zuivering doelmatiger is, kunnen een waterschap en een gemeente ook besluiten dat de zuivering plaats vindt in een inrichting onder de zorg van de gemeente. Te zijner tijd komt er in de Waterwet voor gemeenten ook de zorgplicht voor het stedelijk water bij. Op dit moment is deze zorgplicht opgenomen in de Wet gemeentelijke watertaken.⁸¹³ De gemeentelijke zorgplicht ziet op de zorg voor afvalwater (op basis van de Wm), de zorg voor afvloeiend hemelwater en de zorg voor het stedelijk grondwater. Het grondwater maakt eveneens deel uit van het watersysteem. Dat schept onduidelijkheid, nu het Rijk en de waterschappen beheerder zijn van watersystemen met alle verant-

⁸¹¹ | Besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren en de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren.

⁸¹² | Zie uitvoeriger over waterkwaliteitseisen: Van Rijswijk 2007a en Backes, Kruyt en Van Rijswijk 2007.

⁸¹³ | Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het stedelijk afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bestuursinstrument (Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken).

woordelijkheden en bevoegdheden van dien, terwijl de gemeente een *zorgplicht* heeft ten aanzien van het stedelijk grondwater zonder dat zij daarvoor specifieke bevoegdheden op grond van de Waterwet heeft gekregen. Wie moet de burger eigenlijk aanspreken als hij schade lijdt door grondwaterproblemen? En weten de verschillende overheden wel wat van hen wordt verwacht? Het verdient aanbeveling om het wetsvoorstel op dit punt aan te passen, zodat duidelijkheid komt over de begrippen beheer, waterstaatkundige taak en zorgplicht.⁸¹⁴

⁸¹⁴ | Zie uitvoeriger over beheer en zorgplichten in de Waterwet Van Rijswijk 2007c.

Provincie en gemeente zijn géén waterbeheerder in de zin van de Waterwet. Hun inbreng in het waterbeheer kan slechts plaatsvinden door middel van de inzet van eigen instrumenten op grond van andere beleidsterreinen en bestuurlijk overleg. Dit moet voor de provincie worden uitgebreid met hun bevoegdheid regionale waterplannen vast te stellen, algemene regels te maken en toezicht te houden op de waterschappen (en op het Rijk voor zover projectplannen worden opgesteld), alsmede vanwege hun rol bij vast te stellen waterakkoorden én de uitzondering die de Waterwet maakt voor het verlenen van de ‘grotere’ grondwateronttrekkingen.

Waterakkoord

Artikel 3.5 van de Waterwet handelt over het waterakkoord. De waterbeheerders kunnen bij een waterakkoord ook andere openbare gezagen uitnodigen aan het waterakkoord deel te nemen, mits deze andere openbare gezagen ook een waterstaatkundige taak vervullen. Een waterakkoord kan dus met al diegenen die zorg dragen voor een bepaalde waterstaatkundige taak, gesloten worden en ziet op afspraken over de aan- en afvoer van water dan wel andere aspecten van het beheer.

Het komt erop neer dat alle overheden, alles onder toezicht én sturend oog van het Rijk en de provincie, tot elkaar veroordeeld zijn om de doelstellingen van de Waterwet te verwezenlijken. Zij hebben in ieder geval allemaal een bepaalde zorgplicht met betrekking tot het waterbeheer. In dit kader vindt ook bestuurlijk overleg plaats in het kader van het LBOW.⁸¹⁵ De provincie moet daarbij in onze ogen een bepalende rol gaan spelen, waarbij pro-actief en daadkrachtige sturing een vereiste zijn.⁸¹⁶

⁸¹⁵ | Landelijk Bestuurlijk Overleg Water.

⁸¹⁶ | Zie onder meer Van Rijswijk 2006 en Groothuijse & Van Rijswijk 2005.

Sturing door hogere overheden

Toezicht is van oudsher een wezenlijk onderdeel van het waterstaatsrecht, vanwege de noodzakelijke inbedding van de functionele democratie (waterschappen) in de algemene democratie (rijk en provincie). De provincie wordt wel de moeder van de waterschappen genoemd, omdat de provincie beslist over oprichting en re-

gulering van de waterschappen. De toezichhoudende rol van de provincie hoort daarbij. Dat neemt niet weg dat in beginsel de waterschappen regelen wat op decentraal niveau geregeld kan worden, zoals ook is neergelegd in artikel 1 van de Waterschapswet. In de Waterwet wordt het bestaande systeem gehandhaafd; als er sprake is van toezicht dan wordt gekozen voor getrappt toezicht.

Gedeputeerde staten hebben het toezicht op alle primaire waterkeringen (artikel 3.6). Het provinciale toezicht wordt begrensd door de passage met het ‘oog op een samenhangend en doeltreffend waterbeheer’ voor zover het gaat om algemene instructies of aanwijzingen in concrete gevallen. Bij provinciale verordening kunnen ‘met het oog op een samenhangend en doeltreffend waterbeheer’ regels worden gesteld over de informatie die de waterschappen moeten verschaffen (artikel 3.7 lid 1) en kunnen regels worden gesteld met betrekking tot de plannen en besluiten van de waterschappen. Die regels kunnen betrekking hebben op de voorbereiding, de vaststelling, de wijziging én de inhoud van deze plannen en besluiten (artikel 3.8 lid 1). De regels omtrent de goedkeuring van de beheersplannen van de waterschappen zijn te vinden in hoofdstuk 4 en de goedkeuring van de projectplannen tot aanleg van waterstaatswerken in hoofdstuk 5 van de Waterwet. Ten slotte kunnen de provincies de waterschappen aanwijzingen geven omtrent de uitoefening van hun taak of de bevoegdheden van de Waterwet (artikel 3.9).

Het Rijk heeft eveneens toezichtbevoegdheden, bijvoorbeeld over het verstrekken van informatie, wanneer internationale verplichtingen (bijvoorbeeld ter uitvoering van de informatie die het Rijk op grond van Europese richtlijnen aan de Europese Commissie moet geven) of wanneer bovenregionale belangen dat vorderen (artikel 3.7 lid 2). Ten aanzien van door de provincie of het waterschap vast te stellen plannen en besluiten kan het Rijk eveneens regels stellen bij AMvB (artikel 3.8 lid 2). Ten slotte heeft ook de Minister (van V&W) een aanwijzingsbevoegdheid jegens de provincie en de waterschappen omtrent de uitoefening van taken of de bevoegdheden van de Waterwet. Deze aanwijzingsbevoegdheid kan alleen worden gebruikt als internationale verplichtingen of bovenregionale belangen dat vorderen.

23.1.6 Plannen

Rijksplan, regionale plannen en beheersplannen

Het hoofdstuk Plannen van de Waterwet kent drie planvormen: het nationale waterplan, het regionale waterplan en het beheersplan (van Rijk en waterschap). Het projectplan is geregeld in het hoofdstuk Aanleg en beheer van waterstaatswerken.

De gemeentelijke zorgplicht voor water wordt niet in een plan op basis van de Waterwet uitgewerkt, maar komt in het 'verbrede' rioleringsplan op grond van de Wet milieubeheer. Er komen niet minder plannen dan onder de Wet op de waterhuishouding en ook de goedkeuring van de waterbeheersplannen door de provincie blijft bestaan (artikel 4.8 lid 1 onder c), overigens op uitdrukkelijk verzoek van de waterschappen. Daar is ook een goede reden voor nu het de provincie is die de verschillen plannen (en dus het beleid) op het terrein van het omgevingsrecht moet afstemmen en coördineren. Daarenboven is het de provincie als algemene democratie die moet zorgen voor de inbedding van het functionele waterbeheer in het algemene beleid. De plannen dienen mede ter implementatie van de verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water en zijn wat dat betreft niet anders geworden na de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water. In de plannen wordt tevens het beleid zoals dat is neergelegd in het Nationale Bestuursakkoord water neergelegd. Op andere punten, waaronder het verdwijnen van de onwerkbare 'haasje-overconstructie' en de afstemming met de ruimtelijke ordening (waarover hieronder meer) zijn er zeker belangrijke veranderingen.

In het nationale waterplan (artikel 4.1) staan de hoofdlijnen van het nationale waterbeleid. Dit plan omvat in ieder geval een aanduiding - in het licht van de wettelijke doelstellingen en normen - van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen en de bijbehorende termijnen. Verder bevat het plan de maatregelen en voorzieningen die nodig zijn om voor de Nederlandse stroomgebiedsdistricten aan de doelstellingen van de Waterwet te voldoen, waarbij expliciet wordt verwezen naar het maatregelenprogramma van de Kaderrichtlijn water. Vanzelfsprekend moet ook een beeld worden gegeven van de kosten die dit alles met zich meebrengt. Belangrijk is ook dat het nationale plan de Nederlandse delen van de internationale stroomgebiedbeheersplannen omvat, alsmede de (nationale) functies die aan rijkswateren worden toegekend. Voor de milieudoelstellingen uit de Kaderrichtlijn water is belangrijk te weten welke wateren als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen, omdat daar minder strenge eisen voor gelden. Ook deze worden - wat betreft de rijkswateren - in het nationale waterplan opgenomen. Het plan wordt één keer in de zes jaar herzien. De opgenomen maatregelen moeten uiterlijk 3 jaar na een herziening operationeel zijn. In een AMvB komen regels over de voorbereiding (inclusief overleg en inspraak), de vormgeving en de inrichting van het nationale waterplan.

De regionale waterplannen worden vastgesteld door de provincie (artikel 4.4). Zij heten regionale waterplannen omdat ze aan moeten sluiten bij de stroomgebied-

districten uit de Kaderrichtlijn water en provinciegrenzen volgen nu eenmaal niet de grenzen van een stroomgebied. De inhoud van het provinciale plan is wat betreft de onderwerpen vrijwel gelijk aan het nationale waterplan, met dien verstande dat de maatregelen per stroomgebiedsdistrict moeten worden uitgewerkt. Alle regionale waterplannen tezamen moeten het grondgebied van alle provincies dekken. Bij de totstandkoming van de regionale waterplannen moet worden overlegd met andere betrokken provincies, gemeenten, en waterschappen. De inspraak volgt, net als bij het nationale plan, de Europese verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water en de Richtlijn inspraak milieuaangelegenheden (gebaseerd op het Verdrag van Aarhus).

De beheersplannen van Rijk en waterschap worden geregeld in artikel 4.7. De plannen van de waterschappen houden rekening met de regionale plannen en moeten worden afgestemd met de plannen van de andere beheerders. Ook in beheersplannen kunnen functies worden toegekend en belangrijk is dat in de beheersplannen het programma van maatregelen zoals dat verplicht is op grond van de Kaderrichtlijn water wordt opgenomen. Het plan geeft ook aan hoe het beheer wordt uitgevoerd, zowel onder normale omstandigheden als bij calamiteiten. Ook in het beheersplan hoort een overzicht van de verwachte kosten.

De relatie tussen waterplannen en ruimtelijke plannen

De afstemming tussen het nationale waterplan en de provinciale waterplannen en de ruimtelijke ordening is in de Waterwet geregeld door de ruimtelijke aspecten van deze plannen van rechtswege aan te merken als structuurvisies in de zin van de Wro. Structuurvisies vervangen de planvormen planologische kernbeslissing, streekplan en structuurplan uit de WRO. Belangrijk verschil met de oude planvormen, het structuurplan uitgezonderd, is dat structuurvisies uitsluitend een indicatief karakter hebben en geen juridisch bindende elementen kunnen bevatten.⁸¹⁷

Bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro zal het bestuursorgaan dat de structuurvisie heeft vastgesteld, gelet op het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel, daaraan enigszins gebonden zijn. Het kan niet zonder deugdelijke motivering van een structuurvisie afwijken, zo onderkent ook de memorie van toelichting.⁸¹⁸ Afhankelijk van de formulering van beleidsuitspraken in een structuurvisie zouden deze zelfs kunnen worden aangemerkt als beleidsregels in de zin van artikel 1:3 lid 4 Awb, aldus de memorie van toelichting. In dat geval kan ingevolge artikel 4:84 Awb uitsluitend van de beleidsuitspraak in

⁸¹⁷ | De concrete beleidsbeslissingen die in planologische kernbeslissingen en streekplannen kunnen worden opgenomen en door de andere planwetgevers in acht moeten worden genomen, kunnen in structuurvisies niet meer worden opgenomen.

⁸¹⁸ | Kamerstukken II 2002-2003, 28 916, nr. 3 p.14.

de structuurvisie worden afgeweken wanneer het hanteren van de beleidsregel voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Daardoor zou toch een vorm van juridische binding ontstaan tussen structuurvisie en de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat bestuursorganen alleen beleidsregels kunnen vaststellen ten aanzien van de uitoefening van eigen, gedelegeerde of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende bevoegdheden (artikel 4:81 lid 1), tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald (artikel 4:81 lid 2 Awb).

Ofschoon waterplannen/structuurvisies geen beleidsregels kunnen inhouden voor de uitoefening van bevoegdheden waarover het vaststellende orgaan (bijvoorbeeld provinciale staten) niet beschikt, kan er wel een politiek-bestuurlijke binding uitgaan van een waterplan/structuurvisie voor het uitvoerende bestuursorgaan van dezelfde rechtspersoon, (bijvoorbeeld gedeputeerde staten). Het uitvoerende orgaan is immers politieke verantwoording schuldig aan het vertegenwoordigende orgaan. Zo zullen gedeputeerde staten niet zonder meer een waterplan, dat is vastgesteld door provinciale staten, naast zich neer kunnen leggen. Op nationaal niveau ligt dit anders, aangezien de Minister van VROM het nationale waterplan mede ondertekent. Door de medeondertekening kan het nationale waterplan, afhankelijk van de formulering, beleidsregels bevatten voor de Minister van VROM bij de uitoefening van bevoegdheden op grond van de Wro.

Deze 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. Wanneer niet wordt overgegaan tot het integreren van al deze afzonderlijke structuurvisies tot één integrale structuurvisie, zal het ruimtelijke relevante beleid, evenals het geval is onder de huidige WRO, uit verschillende beleidsdocumenten moeten worden afgeleid. De Wro dwingt niet tot een integrale benadering, zodat niet is uit te sluiten dat de waterstructuurvisie in strijd met andere structuurvisies op hetzelfde bestuursniveau wordt vastgesteld. De wet geeft geen uitsluitel over de vraag hoe de verschillende structuurvisies die op hetzelfde bestuursniveau zijn vastgesteld, zich tot elkaar verhouden. Evenmin bevatten de Wro en de Waterwet een verplichting om tegenstrijdige structuurvisies met elkaar in overeenstemming te brengen. Hoewel de haasje-over-constructie uit de WRO niet goed functioneert, bestaat er op provinciaal niveau wel een actieve plicht om het ruimtelijke relevante beleid op elkaar af te stemmen.

Ook onder Wro zal het overigens mogelijk - maar niet verplicht - zijn om zogenoemde omgevingsplannen op te stellen, waarin de plannen op het gebied van milieu, natuur, water en ruimtelijke ordening in één plan integraal kunnen worden vastgesteld.⁸¹⁹ Omdat de eisen aan de totstandkomingsprocedure zijn komen te vervallen en er geen juridisch bindende elementen in structuurvisies kunnen worden opgenomen, maakt dat het vaststellen van een integraal omgevingsplan zelfs eenvoudiger dan onder de WRO. De vraag is echter of de door de regering verwachte impuls tot een meer integrale benadering van leefomgeving door middel van structuurvisies daadwerkelijk zal optreden. Een wettelijke verplichting om het ruimtelijke relevante beleid op elkaar af te stemmen, die in de WRO en de Wwh nog wel bestond in de vorm van de haasje-over-constructie, is in de Wro immers geheel verdwenen. Daarnaast heeft de flexibele totstandkomingsprocedure tot gevolg dat het beleid ter zake van de ruimtelijke wateropgave dat van rechtswege wordt aangemerkt als een structuurvisie, relatief eenvoudig kan worden gewijzigd wanneer aan ander ruimtelijk relevant beleid voorrang wordt gegeven.

23.1.7 Aanleg en beheer van waterstaatswerken

Waterbergingsgebieden

In het wetsvoorstel is een specifieke regeling voor bergingsgebieden opgenomen, die in de huidige wetgeving geheel ontbreekt. Een bergingsgebied is gedefinieerd als: 'krachtens de Wet ruimtelijke ordening voor tijdelijke berging van water bestemd gebied, niet behorend tot een oppervlaktewaterlichaam'. Daarnaast merkt de Waterwet een bergingsgebied aan als een waterstaatswerk, zodat deze gebieden ook op de legger zullen moeten worden aangewezen⁸²⁰. Het bergingsgebied maakt integraal deel uit van het watersysteem: dat wil zeggen van een 'samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken'.

Voor de bergingsgebieden geldt ingevolge artikel 5.19 Waterwet voor rechthebbenden ten aanzien van onroerende zaken die in een bergingsgebied zijn gelegen van rechtswege de plicht om in dat gebied de tijdelijke berging van water te gedogen. De planologische bestemming als waterbergingsgebied is dus een noodzakelijke voorwaarde voor het bestaan van deze gedoogplicht.

Van belang is om bergingsgebieden van oppervlaktewaterlichamen te onderscheiden. De gronden die behoren tot een oppervlaktewaterlichaam, zoals oevers, zijn doelbewust uitgesloten van het begrip bergingsgebied, omdat deze gronden van

⁸¹⁹ | Vele colleges van provinciale staten zijn overgegaan tot het vaststellen van provinciale omgevingsplannen, omdat de haasje-over-constructie die in de WRO en een aantal sectorale wetten was opgenomen niet naar behoren werkte. 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.

⁸²⁰ | Bij nota van wijziging (Kamerstukken II, 2007-2008, nr. 7) is de definitie van bergingsgebied gewijzigd. Volgens de nieuwe definitie moet een bergingsgebied niet alleen (mede) bestemd zijn voor waterstaatkundige doeleinden, maar moet het gebied tevens als bergingsgebied zijn opgenomen op de legger. Deze wijziging kon helaas niet meer worden meegenomen in de hoofdtekst.

wege hun ligging een natuurlijke bergingsfunctie vervullen. Ondanks het feit dat gronden die tot een oppervlaktewaterlichaam moeten worden gerekend in planologische zin als bergingsgebied zijn bestemd, geldt daarvoor dus niet de gedoogplicht ex artikel 5.19 Waterwet.

De precieze afbakening van oppervlaktewaterlichamen is doorslaggevend voor de vraag of gronden die in planologische zin voor de tijdelijke berging van water zijn bestemd, ook daadwerkelijk bergingsgebieden in de zin van de Waterwet zijn. Problematisch bij de feitelijke afbakening van oppervlaktewaterlichamen is dat die afbakening steeds per geval zal moeten worden beoordeeld en ook in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn. Weliswaar kan de legger een indicatie geven van de begrenzing van een oppervlaktewaterlichaam, maar deze is niet doorslaggevend. De wetgever sluit bij de uitleg van het begrip oppervlaktewaterlichaam aan bij het begrip oppervlaktewater uit de Wvo, dat in die wet zelf niet nader omschreven is.⁸²¹

Wanneer een bestemmingsplan⁸²² waarin bepaalde gronden zijn bestemd voor de tijdelijke berging van water, rechtskracht verkrijgt, ontstaat op dat moment op grond van artikel 5.19 Waterwet de verplichting voor de rechthebbende ten aanzien van die gronden de plicht tot het gedogen van tijdelijke waterberging. Omdat de aanwijzing van een bergingsgebied een kwestie is van ruimtelijke ordening zal de schade die een grondgebruiker dientengevolge lijdt niet op grond van artikel 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking komen, maar op grond van artikel 49 WRO (artikel 6.1 Wro). De kosten zullen op grond van artikel 6.8 en 6.9 Wro (thans artikel 31a WRO) worden doorberekend aan de waterschappen. Wanneer ten behoeve van het bergingsgebied inrichtingsmaatregelen nodig zijn, kunnen waterbeheerders een zakelijk recht vestigen, een gedoogplicht als bedoeld in artikel 5.17 Waterwet opleggen of overgaan tot onteigening.

De schade die een grondgebruiker lijdt ten gevolge het daadwerkelijk onder water zetten van zijn gronden komt in beginsel wel op grond van artikel 7.11 Waterwet voor vergoeding in aanmerking. Daarbij is van belang dat slechts wordt voorzien in de vergoeding van schade die redelijkerwijze niet of niet geheel ten laste van de benadeelde behoort te blijven. Daarmee lijkt te worden voorzien in een tegemoetkoming in de schade, terwijl het gebruikelijk is (respectievelijk was) dat bij het opleggen van gedoogplichten op grond van bijvoorbeeld de Belemmeringenwet Privaatrecht, artikel 12 Waterstaatswet 1900 en de Wet militaire inundatiën in een volledige schadeloosstelling wordt voorzien.

Wanneer de wetgever tot uitdrukking zou brengen dat de rechthebbende recht heeft op een volledige schadeloosstelling voor schade die hij lijdt ten gevolge van de tijdelijke berging van water in een bergingsgebied, is het de vraag in hoeverre dat invloed heeft op de uit te keren planschade. Een gestelde waardevermindering die het gevolg zou zijn van het feit dat een redelijk handelende koper minder zou willen betalen voor de gronden louter en alleen omdat de gronden voor tijdelijke waterberging kunnen worden ingezet, zal bij een planschadeverzoek naar onze mening buiten beschouwing moeten blijven. Een redelijk handelende koper zal immers geen extra financieel risico lijden door binnen bergingsgebieden gelegen gronden aan te kopen, omdat van tevoren vaststaat dat hij alle schade die hij zou lijden ten gevolge van het effectueren van de gedoogplicht, vergoed zou krijgen. De schade die ontstaat door het opnemen van gebruiksbeperkende bestemmingsplanvoorschriften in verband met de aanwijzing van een bergingsgebied, zoals het wegbestemmen van bebouwingsmogelijkheden, blijft in beginsel wel voor planschadevergoeding in aanmerking komen.⁸²³

Aanleg van waterstaatswerken geschiedt bij projectplan

De beheerder die een waterstaatwerk wil aanleggen of wijzigen, dient op grond van artikel 5.2 een projectplan vast te stellen.⁸²⁴ Het projectplan dient ten minste een beschrijving te bevatten van het werk en de wijze van uitvoering van het project. De beschrijving van de wijze van uitvoering van het project ziet blijkens de memorie van toelichting niet alleen op de technische uitvoering, maar ook op de inpassing van het project in de omgeving. Daarbij zal in ieder geval moet worden beschreven hoe het project zich verhoudt tot het vigerende planologische regime en of dat regime wijziging behoeft. Ook dient het projectplan een beschrijving te geven van de voorzieningen die zullen worden getroffen om de nadelige gevolgen van de uitvoering van het voorgenomen project ongedaan te maken of te beperken.

Indien de projectprocedure voor waterstaatswerken van toepassing is (hoofdstuk 5 paragraaf 2 Waterwet), is op het projectplan de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing, zodat allereerst een ontwerp-projectplan ter inzage moet worden gelegd en van die terinzagelegging openbaar kennis moet zijn gegeven. In afwijking van de Awb kan iedereen mondeling of schriftelijk zienswijzen indienen tegen het projectplan. Het projectplan is een ambtshalve te nemen besluit, zodat daarvoor in beginsel geen beslistermijn geldt.⁸²⁵ Wanneer het projectplan is vastgesteld en de gecoördineerde projectprocedure voor waterstaatswerken wordt gevolgd, dient het plan alvorens het in werking treedt, te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten.⁸²⁶

⁸²¹ | Kamerstukken 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 88. Blijkens de memorie van toelichting bij de Waterwet wordt aangesloten bij de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het begrip oppervlaktewater uit de Wvo, dat in wet zelf niet is gedefinieerd. De Afdeling heeft zich in haar uitspraak van 20 november 2002, zaaknummer 200105188/1 bij de omschrijving van de Hoge Raad aangesloten.

⁸²² | Of inpassingsplan, wanneer op provinciaal of rijksniveau een bestemmingsplan wordt vastgesteld (artikel 3.26 respectievelijk artikel 3.28 Wro).

⁸²³ | Geen recht op planschadevergoeding bestaat, wanneer de planologische wijziging op het moment van verkrijging van de gronden onder bijzondere titel voorzienbaar was of wanneer een rechthebbende niet binnen een bepaalde termijn nadat hij met de plannen voor de wijziging van de bestemming bekend raakte, van zijn gebruiksmogelijkheden gebruik heeft gemaakt. De rechthebbende die om planschade verzoekt zal in deze gevallen passieve risicoaanvaarding worden tegengeworpen. Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 oktober 2005, BR 2005, p. 237, m.nt. J.W. van Zundert en Van den Broek 2001, p. 196-204.

⁸²⁴ | Indien het een waterstaatswerk betreft waarop de Tracéwet van toepassing is of het Rijk besluit om het waterstaatswerk aan te leggen of te wijzigen door middel van toepassing van de opvolger van de rijksprojectenprocedure (artikel 39a t/m 39q WRO), die is geregeld in paragraaf 3.6.3 Wro, hoeft geen projectplan in de zin van de Waterwet te worden vastgesteld en is de coördinatie-regeling daarop niet van toepassing.

⁸²⁵ | Zie artikel 5.4 Waterwet.

⁸²⁶ | Het is ook mogelijk dat voor een projectplan eveneens goedkeuring van GS is vereist indien dat bij provinciale reglementaire verordening is bepaald.

827 | Een aardig beeld van de verschillende soorten besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van een projectplan tot het wijzigen van een waterkering, kan worden aangetroffen in r.o. 1 van de uitspraak ABRvS 11 januari 2006, AB 2006, 99, m.nt. A. van Hall.

828 | Artikel 5.2 Waterwet.

829 | De coördinatie­regeling in de Wwk is grondig herzien door de Wet van 28 april 2005, Stb. 2005, nr. 275. De wijziging van de Wwk is inwerkinggetreden op 28 september 2005 (Stb. 2005, nr. 461).

830 | De bevoegdheid om te bepalen dat op de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door waterschappen de projecten­procedure van toepassing is, kan door provinciale staten worden gedelegeerd aan gedeputeerde staten.

831 | Zie artikel 5.3 Waterwet.

832 | Omdat de uniforme openbare voorbereidings­procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is verklaard, hoeft alvorens bij de Afdeling beroep in te stellen geen bezwaarschrift te worden ingediend (artikel 7:1 lid 1 sub d Awb).

833 | Artikel 5.6 lid 1 en 2 Waterwet.

834 | Zo kunnen gedeputeerde staten de termijn bepalen waar­binnen de ontwerp­uitvoerings­besluiten aan hen moeten worden toegezonden. Tevens kunnen zij in afwijking van artikel 3:18 Awb de termijn bepalen waar­binnen de uitvoerings­besluiten door de bevoegde bestuurs­organen moeten worden genomen.

835 | Het gaat zowel om besluiten op aanvraag als ambtshalve te nemen besluiten.

Voor de uitvoering van projectplannen zijn veelal meerdere uitvoeringsbesluiten nodig. Daarbij kan worden gedacht aan vergunningen op grond van de Flora- en faunawet, Natuurbeschermingswet 1998, Ontgrondingenwet, Waterwet, enzovoort.⁸²⁷ De beheerder zal de voor de uitvoering van het projectplan benodigde uitvoeringsbesluiten bij de beslissingsbevoegde bestuursorganen aan moeten vragen.⁸²⁸ Omdat al deze uitvoeringsbesluiten hun eigen besluitvormings- en rechtsbeschermingsprocedures kennen, is het besluitvormingsproces ten aanzien van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk zeer complex en omvangrijk te noemen. Teneinde het besluitvormingsproces ten aanzien van de aanleg en versterking van primaire waterkeringen te bespoedigen en te vereenvoudigen, is in de Waterwet voorzien in een regeling voor gecoördineerde besluitvorming.

De in de Waterwet opgenomen coördinatie­regeling (hoofdstuk 5, paragraaf 2) is in grote lijnen vergelijkbaar met de regeling die thans in de Wwk is opgenomen voor de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen.⁸²⁹ De coördinatie­regeling kan bij of krachtens provinciale verordening⁸³⁰ echter ook van toepassing worden verklaard op projectplannen tot de aanleg of wijziging van andere waterstaatswerken door de waterschappen.⁸³¹

De voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten kent een eigen coördinatie­regeling die los staat van de voorbereiding van het projectplan. De voorbereidings­procedures van het projectplan en de uitvoeringsbesluiten kunnen niet worden gecoördineerd, maar wel parallel aan elkaar worden doorlopen. De gecoördineerde voorbereiding van het projectplan en de voor de uitvoering daarvan benodigde uitvoeringsbesluiten zijn daarmee van elkaar losgekoppeld. Omdat de vaststelling (en goedkeuring) van een projectplan en uitvoeringsbesluiten een samenhangend geheel vormen, dienen beide type besluiten in procedurele zin zoveel mogelijk te worden gekoppeld. Naar ons oordeel is dit ook mogelijk, omdat zowel op de voorbereiding van het projectplan als de benodigde uitvoeringsbesluiten de uniforme openbare voorbereidings­procedure van afdeling 3.4 Awb van toepassing is.⁸³²

Gedeputeerde staten zijn verantwoordelijk voor de gecoördineerde voorbereiding van de uitvoeringsbesluiten en kunnen daartoe de medewerking van de betrokken bestuursorganen vorderen die voor het welslagen van de coördinatie nodig is.⁸³³ De bestuursorganen zijn verplicht de gevorderde medewerking te verlenen.⁸³⁴

Indien de bestuursorganen, die in eerste aanleg bevoegd zijn tot het nemen van uitvoeringsbesluiten,⁸³⁵ de ontwerpbesluiten niet binnen de door gedeputeerde

staten gestelde termijn aan hen toezenden dan wel niet, niet tijdig of niet overeenkomstig het projectplan beslissen, kunnen gedeputeerde staten ingevolge artikel 5.9 Waterwet in de plaats van en ten laste van het aanvankelijk bevoegde bestuursorgaan het (ontwerp)besluit nemen. Plaatsvervangende besluitvorming is tevens mogelijk, indien een uitvoeringsbesluit naar het oordeel van gedeputeerde staten wijziging behoeft.

Voor zover tegen een uitvoeringsbesluit op grond van de normaliter daarop van toepassing zijnde wettelijke voorschriften beroep in twee instanties mogelijk is, staat ingevolge artikel 5.11 lid 1 Waterwet in eerste en enige aanleg beroep op de Afdeling. De wetgever heeft met betrekking tot de besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het projectplan willen voorzien in één rechtelijke instantie.⁸³⁶

Voor zover de uitvoeringsbesluiten gecoördineerd zijn voorbereid, dienen deze gelijktijdig bekend te worden gemaakt, zodat de aanvang van de beroepstermijnen van de uitvoeringsbesluiten gelijk wordt geschakeld. Teneinde de rechter in staat te stellen de beroepen tegen het projectplan, het goedkeuringsbesluit en de uitvoeringsbesluiten integraal te beoordelen, is in artikel 5.11 lid 2 Waterwet opgenomen dat tegen het vaststellings- en/of goedkeuringsbesluit van het projectplan pas beroep mogelijk is als de gecoördineerde uitvoeringsbesluiten bekend zijn gemaakt.⁸³⁷

Ingevolge artikel 5.9 lid 2 Waterwet kunnen gedeputeerde staten ook ten aanzien van ‘andere besluiten dan die ter uitvoering van het projectplan, welke gericht zijn op de realisering van de in het projectplan opgenomen voorzieningen’ plaatsvervangend beslissen wanneer het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan niet (tijdig) of onvoldoende meewerkt. Het betreft hier niet de voorzieningen als bedoeld in artikel 5.2 lid 2 Waterwet, omdat deze voorzieningen onderdeel uitmaken van het projectplan zelf en de besluiten die nodig zijn om die voorzieningen te treffen, besluiten zijn ter uitvoering van het projectplan. Als voorbeelden worden genoemd een bouwvergunning voor een bouwkeet, het plaatsen van een hijskraan en het nemen van verkeersbesluiten.

Hoewel de ‘facilitaire’ besluiten als bedoeld in artikel 5.9 lid 2 Waterwet geen onderdeel kunnen uitmaken van de gecoördineerde voorbereiding van uitvoeringsbesluiten, kunnen gedeputeerde staten deze besluiten ingevolge artikel 5.9 lid 1 Waterwet wel in de plaats van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan nemen als dat orgaan medewerking weigert, tenzij een bestuursorgaan van het Rijk het in eerste aanleg bevoegde orgaan is. Op deze wijze wordt voorkomen,

836 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 107.

837 | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 107. Ten onrechte wordt in artikel 5.11 lid 2 Waterwet gesproken van besluiten als bedoeld in artikel 5.6 lid 1 Waterwet. Bedoeld zal zijn de besluiten als bedoeld in artikel 5.5 lid 1 Waterwet (het vaststellings- en goedkeuringsbesluit met betrekking tot het projectplan).

dat vergunningen die nodig zijn in het kader van de uitvoering van de feitelijke werkzaamheden, niet of niet tijdig worden verleend, waardoor de uitvoering van het projectplan zou worden vertraagd of belemmerd.⁸³⁸

838 | Kamerstukken II 2002-2003, 30 818, nr. 3, p. 106-107.

Projectplannen tot de aanleg, verlegging of versterking van primaire waterkeringen

Voor de aanleg, verlegging of versterking van waterkeringen kent de Waterwet wel een aantal specifieke bepalingen. Zo kan het projectplan tot verlegging van een primaire waterkering ingevolge artikel 5.2 lid 3 Waterwet voorzieningen bevatten met betrekking tot de inpassing in de omgeving van het gebied tussen de plaats waar de oorspronkelijke primaire waterkering is gelegen en de plaats waar de nieuwe primaire waterkering komt te liggen.

Teneinde de uitvoering van projectplannen tot de aanleg, verlegging of versterking van een primaire waterkering (verder) te bespoedigen, is ten aanzien van de totstandkoming van deze categorie projectplannen een aantal specifieke bepalingen opgenomen.⁸³⁹

839 | Zie artikel 5.4 lid 3 en artikel 5.5 lid 3 Waterwet.

Planologische toestemming voor de uitvoering van een projectplan

De memorie van toelichting gaat ons inziens ten onrechte uit van het bestemmingsplan als exclusieve planologische titel voor de uitvoering van het projectplan.⁸⁴⁰ De planologische titel kan immers tevens worden verschaft door het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 sub f Wro. Een projectbesluit leent zich zelfs bij uitstek voor uitvoering van een projectplan tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. De wetgever heeft de mogelijkheid van het projectbesluit juist geïntroduceerd ten behoeve van een relatief snelle projectgerichte realisatie van (grotere investerings)projecten. Het ligt derhalve voor de hand dat de uitvoering van projectplannen ten behoeve waarvan een versnelde en gecoördineerde procedure in het leven is geroepen, geschiedt bij projectbesluit ex artikel 1.1 lid 1 sub f Wro.

840 | In de memorie van toelichting is de tweede nota van wijziging Wro niet meegenomen. De Raad van State heeft in haar advies daarover ook een opmerking gemaakt. Kamerstukken 2006-2007, 30 818, nr. 4, p. 10-11.

Het projectbesluit heeft tot gevolg dat de geldende bestemmingsplanvoorschriften die aan de uitvoering van een project in de weg staan, voor dat project buiten toepassing blijven.⁸⁴¹ Binnen een jaar na het onherroepelijk worden van het projectbesluit dient ingevolge artikel 3.13 Wro een bestemmingsplan ter inzage te worden gelegd, waarin het project planologisch wordt ingepast.⁸⁴² Bij niet tijdige inpassing wordt de betaling van leges die betrekking hebben op het projectbesluit in eerste instantie opgeschort. Wordt het bestemmingsplan niet binnen 6 maanden na het verstrijken van de inpassingstermijn vastgesteld, dan vervalt de bevoegdheid tot het invorderen van leges.

841 | Zie artikel 1.1 lid 1 sub f Wro.

842 | Ingevolge artikel 3.13 lid 2 Wro kan deze termijn in bepaalde gevallen worden verlengd.

23.1.8 Handelingen in het watersysteem: de watervergunning

Een belangrijke vernieuwing van het waterstaatsrechtelijke instrumentarium is de watervergunning: één vergunning voor alle handelingen in het watersysteem (verbod behoudens vergunning, artikel 6.2 en 6.3). Deze watervergunning vervangt zes oude vergunningen en kan tevens vervangen worden door, dan wel aangevuld worden met algemene regels (artikel 6.4). Voor veel activiteiten is tevens een vrijstelling van de vergunningplicht mogelijk (artikel 6.5). Na inwerkingtreding van de Waterwet ziet de watervergunning daarmee op lozingen van verontreinigende stoffen, het onttrekken of lozen van 'schoon' water, de grondwateronttrekkingen, de infiltraties in grondwater, activiteiten die op dit moment onder de keur van de waterschappen vallen (waarbij de algemene regels op de Waterschapswet blijven berusten), activiteiten in rijkswateren, warmte- en koudeopslag, afvalstort in zee, en het maken van waterstaatswerken of deze te gebruiken, dan wel er werkzaamheden te verrichten. Al deze handelingen worden integraal beoordeeld en dienen 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 artikel 2.1 of met belangen als de bescherming van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk, dan moet deze worden geweigerd (artikel 6.14). Aan een vergunning kunnen voorschriften of beperkingen worden gesteld, en gedragingen in strijd met de vergunning zijn verboden (artikel 6.13). Wanneer er meer dan één bevoegd gezag is (bijvoorbeeld de Minister van V&W en een waterschap), wordt de vergunning verleend door het hoogste bevoegde gezag (artikel 6.12). Voor onder meer de grote grondwateronttrekkingen blijven gedeputeerde staten bevoegd gezag (artikel 6.2 lid 3). De wet regelt tevens de afstemming met (onder meer) de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden: deze afstemming verandert niet ten opzichte van de huidige afstemming tussen de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet (artikel 6.8 onder e). Voorts wordt - net als onder bijvoorbeeld de huidige Wvo - een aantal bepalingen uit de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing verklaard (artikel 6.11 en 6.18) en geldt er een coördinatierегeling met de vergunning op grond van de Wet milieubeheer of de Kernenergiewet voor gpbv-installaties (artikel 6.19).

Nieuw aan het hoofdstuk Vergunningen is de integratie van vergunningstelsels, de ruime mogelijkheden tot vrijstellingen en het stellen van algemene regels. Het stellen van algemene regels is slechts mogelijk voor zover dit op grond van Europeesrechtelijke verplichtingen mogelijk is. Op grond van bijvoorbeeld richtlijn 2006/11/EG is dit in het geheel niet mogelijk, en ook niet op grond van de oude Grondwaterrichtlijn. De IPPC-richtlijn biedt slechts de mogelijkheid tot het stellen

van algemene regels naast een vergunningplicht. Ten slotte wordt opgemerkt dat er geen watervergunning meer nodig is voor lozingen op de riolering. De lozingen op de riolering gaan volledig onder de Wm vallen. De waterbeheerder krijgt een adviesrecht ten aanzien van lozingen op de riolering. Dit is verklaarbaar omdat de Waterwet ziet op het beheer en de bescherming van watersystemen en daarmee geldt de vergunningplicht voor lozingen op oppervlaktewateren en voor lozingen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (waar de waterbeheerder bevoegd gezag is). Opmerkelijk is dat de lozingen vanuit de riolering op de zuiveringsinstallatie zijn uitgezonderd van de vergunningplicht op grond van de Waterwet.⁸⁴³ Te zijner tijd zal de Watervergunning worden 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.

843 | Zie hierover ook CAW 2005.

23.1.9 Financiële bepalingen

Het hoofdstuk Financiële bepalingen ziet op de verontreinigingsheffing voor rechtstreekse lozingen in oppervlaktewater die kan worden geheven door het waterschap (artikel 7.2, 7.3) of het Rijk (7.7-7.10) en een grondwaterheffing die wordt geheven door provinciale staten. Voorts wordt in dit hoofdstuk de nadeelcompensatie geregeld. Ten aanzien van de heffingen is er niet veel nieuws onder de zon, alhoewel het bijzonder is dat de provincie geen (grondwater)beheerder is - dat is immers het waterschap - en desondanks bevoegd is ten aanzien van de grondwaterheffing. De watersysteemheffing en de zuiveringsheffing zijn gebaseerd op de Waterschapswet. De Minister kan subsidies verstrekken voor activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van het waterbeheer (artikel 7.16).

De algemene regeling voor nadeelcompensatie die is opgenomen in artikel 7.11, is gemodelleerd naar de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat.⁸⁴⁴ De schadevergoedingsbepalingen die thans in de verschillende waterwetten te vinden zijn, gaan evenals de regeling zelf op in de regeling van artikel 7.11.⁸⁴⁵ Evenals in de regeling, is de nadeelcompensatieregeling van de Waterwet beperkt tot schade ten gevolge van rechtmatige uitoefening van een taak of bevoegdheid in het kader van het waterbeheer. Het gaat daarbij niet alleen om de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Waterwet, maar ook om taak- en bevoegdheidsuitoefening door de waterschappen in het kader van de autonome bevoegdheid tot regeling en bestuur (artikel 56 lid 1 Waterschapswet). De nadeelcompensatieregeling is niet alleen van toepassing op besluiten van de beheerder,

844 | Stcrt. 1999, nr. 172, p. 8. Zie ook Hoitink & De Looij 2007.

845 | Het gaat op de schadevergoedingsbepalingen van artikel 40 Wwh, artikel 9 WVO, artikel 78 lid 1 Waterstaatswet 1900, artikel 41 Grondwaterwet en de bepalingen opgenomen in de verschillende keuren.

maar tevens op feitelijke handelingen die hij in het kader van het waterbeheer verricht, zoals het doorsteken van een dijk of het stopzetten van de bemaling. Schadevergoeding wordt uitsluitend toegekend voor zover een daartoe strekkend verzoek bij het betrokken bestuursorgaan wordt ingediend.

Omdat niet altijd een handeling van de beheerder nodig is voor het onder water lopen van een bergingsgebied, brengt artikel 7.11 ook de schade die wordt geleden ten gevolge van de tijdelijke berging van water in een bergingsgebied onder reikwijdte van de nadeelcompensatieregeling.⁸⁴⁶ Het verzoek moet worden ingediend bij de beheerder van het watersysteem waartoe het bergingsgebied behoort.

De toekenning van schadevergoeding wordt aanzienlijk beperkt omdat schade alleen voor vergoeding in aanmerking komt voor zover de schade niet of niet geheel ten laste van de verzoeker behoort te blijven. Daarmee wordt tot uitdrukking gebracht dat schade die behoort tot het normaal maatschappelijk risico niet voor vergoeding in aanmerking komt (egalité-beginsel). Alleen onevenredige schade die buiten het maatschappelijk risico valt en op een beperkte groep belanghebbenden drukt, komt voor vergoeding in aanmerking.⁸⁴⁷

Ook de voorzienbaarheid van de schade, bekend en berucht uit het planschadevergoedingsrecht, speelt een rol bij de vraag of de schade voor rekening van de verzoeker dient te blijven. In navolging van de Regeling nadeelcompensatie Verkeer en Waterstaat en de planschadejurisprudentie kan in dat verband van actieve en passieve risicoaanvaarding worden gesproken.⁸⁴⁸ Of van risicoaanvaarding sprake is, dient te worden beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of bezien vanuit de positie van een redelijk denkende en handelende eigenaar aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de situatie voor hem in ongunstige zin zou veranderen. De risico's waarmee hij rekening kon houden bij zijn handelen of nalaten wordt hij geacht te hebben aanvaard, zodat de daaruit voortvloeiende schade voor eigen rekening blijft.

Schade waarvan de vergoeding anderszins is verzekerd, door bijvoorbeeld aankoop of onteigening, komt logischerwijs niet voor vergoeding in aanmerking. Tot slot wordt de toekenning van schadevergoeding op grond van artikel 7.11 nog beperkt door de verjaringstermijn die in het derde lid is opgenomen. Het verzoek kan worden afgewezen, indien vijf jaren zijn verstreken nadat de schade zich heeft geopenbaard of vijf jaren nadat de verzoeker redelijkerwijs op de hoogte had kunnen zijn van de schadeveroorzakende gebeurtenis. Een verzoek kan in ieder geval worden afgewezen indien twintig jaren zijn verstreken nadat de schadeveroorzakende gebeurtenis heeft plaatsgevonden.

846 | Zie daarover uitvoerig Van Ravels 2006 en het advies van de CAW, Enkele aspecten m.b.t. het buitendijks brengen van thans binnendijks gelegen gebieden, Den Haag 2007.

847 | Zie onder meer HR 30 maart 2001, JB 2001/107 (Staat/Lavrijsen). Van Ravels 2005 en Schueler 2002.

848 | Zie artikel 5 en 7 Regeling nadeelcompensatie V&W.

Artikel 7.12 voorziet in de mogelijkheid om schade, die op grond van artikel 7.11 moet worden vergoed, te verhalen op degene die om het schadeveroorzakende besluit heeft verzocht. De verhaalsmogelijkheid bestaat ook wanneer het schadeveroorzakende besluit is genomen ter behartiging van een openbaar belang waarvan behartiging niet of niet geheel tot de taak behoort van het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Voor zover het schadeveroorzakende besluit leidt tot een vergoeding uit hoofde van artikel 7.11 kan de Minister van V&W deze schade op verzoek van het schadeplichtige bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk doorberekenen aan het openbare lichaam wiens belangen door het desbetreffende besluit geheel of gedeeltelijk worden behartigd.

Omdat de in artikel 35 en 36 Grondwaterwet opgenomen schaderegeling in verband met grondwateronttrekking naar tevredenheid werkt en deze regeling een wezenlijk ander karakter heeft dan artikel 7.11, is ervoor gekozen de bestaande schaderegeling voor grondwateronttrekking in het wetsvoorstel te handhaven (artikel 7.13 en 7.14).

23.1.10 Handhaving en slotbepalingen

De handhavingstaak van de beheerder ziet op het zorgdragen 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 (artikel 8.1). Artikel 8.3 bepaalt dat de watervergunning ook bij wijze van sanctie kan worden ingetrokken. De Minister krijgt in de Waterwet de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang.

23.1.11 Concluderende opmerkingen

Met het wetsvoorstel Waterwet wordt een jarenlange discussie over integratie van de verbrokkelde waterwetgeving afgesloten. De wet kan worden gezien als een grote vereenvoudiging van het instrumentarium voor het watersysteembeheer, alhoewel er zich zoals bij elke grote wetswijziging nog vele vragen zullen voordoen. Zoals het zich nu laat aanzien zal met de Waterwet goed voldaan kunnen worden aan huidige én toekomstige Europese verplichtingen. De afstemming met de ruimtelijke ordening is verbeterd, waarbij moet worden opgemerkt dat deze afstemming met name op (niet juridisch bindend) planniveau plaatsvindt. Gezien de wateropgaven waar Nederland onder meer vanwege de klimaatverandering voor staat, kan de regeling voor bergingsgebieden als een groot voordeel worden gezien, alhoewel ook hier nog wat fine-tuning kan plaatsvinden, onder meer wat betreft de schadevergoeding. Het is nu nog wachten op de lagere regelgeving die

bij de Waterwet hoort (zoals het in voorbereiding zijnde Waterbesluit) evenals op de invoeringswetgeving, maar onze eerste conclusie luidt dat de Waterwet gezien kan worden als een geslaagd integratieproject dat een verbetering van het juridisch instrumentarium voor het watersysteembeheer brengt.

23.2 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT⁸⁴⁹

23.2.1 Inleiding

De vergunningssystematiek in de Wm, Gww en de Wvo zal worden gewijzigd als gevolg van respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. In de Waterwet zullen bepalingen met betrekking tot de watervergunning worden opgenomen. Daarin worden de vergunningen met betrekking tot handelingen in het watersysteem geïntegreerd (zie verder de uiteenzetting over de Waterwet in voorgaande paragrafen). Deze vergunningen (en dus ook de Wvo- en Gww-vergunning) worden derhalve niet in de toekomstige Wabo geregeld. In de Wabo wordt wel het vergunningstelsel van de Wm geïntegreerd, worden coördinatiebepalingen opgenomen en wordt voorzien in het ‘aanhaken’ van een aantal vergunningen en ontheffingen, waaronder de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing op grond van de Ffw. In het navolgende worden deze voor dit boek belangrijkste aspecten uit de Wabo belicht.⁸⁵⁰ Op het moment van afronding van dit boek was het wetsvoorstel Wabo nog aanhangig bij de Tweede Kamer. Mogelijk zullen derhalve nog wijzigingen optreden in hetgeen in het onderstaande is weergegeven.

23.2.2 Indirecte lozingen onderdeel omgevingsvergunning

De indirecte lozingen die thans nog onder het vergunningregime van de Wvo vallen, gaan onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning.⁸⁵¹ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Waterwet is aangegeven dat randvoorwaarde voor deze aanpak is dat de waterbeheerder voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving van indirecte lozingen. Dit hangt samen met de verantwoordelijkheid voor de waterkwaliteit en het beheer van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en is mede van belang met het oog op de opgaven vanuit de Kaderrichtlijn water.⁸⁵² Voor de praktijk van het stedelijk afvalwaterbeheer is van belang dat ingeval van lozingen vanuit een inrichting in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, het tot verlening van de omgevingsvergunning bevoegd gezag het bestuursorgaan dat zorgdraagt voor het beheer van het zuiveringstechnische werk waarop het afvalwater vanuit die voorziening wordt gebracht, in de gelegenheid stelt advies uit te brengen naar aanleiding van de aanvraag (artikel 2.11). Het advies kan inhouden dat aan de vergunning voor-

⁸⁴⁹ | Zie voor beschouwingen over het wetsvoorstel het themanummer van TO over de Wabo 2006, Vos & Blomberg, 2007, p. 54 e.v., Alders 2007, p. 380 e.v. en Michiels, Nijmeijer en Van der Velden 2007.

⁸⁵⁰ | Regels inzake een vergunningstelsel met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en inzake handhaving van regelingen op het gebied van de fysieke leefomgeving (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht), Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 2

⁸⁵¹ | Zie daarover Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

⁸⁵² | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 12, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

schriften worden verbonden met het oog op de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk of de krachtens hoofdstuk 5 Wm gestelde kwaliteitseisen voor de kwaliteit van oppervlaktewater. Indien nadelige gevolgen niet kunnen worden voorkomen, kan het advies luiden dat de vergunning dient te worden geweigerd. De adviezen ter zake de voorschriften of het weigeren van de vergunning dienen door het bevoegd gezag in acht te worden genomen (artikel 2.16, eerste lid, onderdeel c, 6°), voor zover daardoor geen strijd ontstaat met de overige criteria voor vergunningverlening en de bepalingen inzake het verbinden van voorschriften aan de vergunning. Dit is mede van belang aangezien een deel van de criteria dient ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Het is de verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag zorg te dragen voor de rechtmatigheid van de beslissing op de aanvraag.⁸⁵³ De waterbeheerders kunnen tevens toezicht houden op indirecte lozingen. Sanctionerend optreden vindt plaats via het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning en niet door de waterbeheerder. De waterbeheerder kan wel verzoeken om sanctionerend op te treden. Wanneer dit nodig is, omdat als gevolg van het niet naleven van de vergunning de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt belemmerd of kwaliteitseisen worden overschreden, moet het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning aan het handhavingverzoek van de waterbeheerder gevolg geven.⁸⁵⁴

⁸⁵³ | Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 107.

⁸⁵⁴ | Zie ook Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 13, Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 89-90.

23.2.3 Coördinatiebepalingen

In de Waterwet en de Wabo zullen bepalingen worden opgenomen over de coördinatie van de behandeling van vergunningaanvragen. Deze regeling is op hoofdlijnen dezelfde als thans voor de coördinatie van de Wm- en de Wvo-vergunning is opgenomen in de artikelen 7b tot en met 7e Wvo, echter de coördinatieverplichting is in artikel 6.19 van het wetsvoorstel Waterwet beperkt tot gevallen waarin dit op grond van de IPPC-richtlijn verplicht is. Op grond van artikel 6.22 van het wetsvoorstel Waterwet kan de aanvrager er om verzoeken de coördinatieregeling ook toe te passen op lozingen vanuit inrichtingen waartoe geen IPPC-installatie behoort.⁸⁵⁵

⁸⁵⁵ | Zie ook de toelichting op de voorgestelde regeling: Kamerstukken II, 2006-2007, 30 818, nr. 3, p. 126.

Aanhaken

In de Wabo zal, zoals opgemerkt, in de toekomst een aantal vergunningstelsels worden geïntegreerd in de omgevingsvergunning. Dit geldt echter niet voor de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing ingevolge artikel 75 Ffw. Aangezien de Wabo uitgaat van de één-loket gedachte, is voor de vergunning respectievelijk ontheffing gekozen voor een aanhaakconstructie. Deze aanhaakconstructie zal in de invoeringswetgeving nader moeten worden uitgewerkt. Het aanhaken bij de omgevingsvergunning geschiedt indien de toestemmingen, bedoeld

in de artikelen 16 en 19d van de Nbw 1998, samenlopen met activiteiten van een project waarvoor krachtens de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. In die gevallen is dan geen aparte vergunning of ontheffing meer nodig, maar zal de toestemming omtrent het verrichten van die activiteiten onderdeel uitmaken van de omgevingsvergunning. De Nbw 1998 zal zodanig worden aangepast, dat in plaats van een vergunning op grond van artikel 16 of 19d een omgevingsvergunning kan worden verleend. Het toetsingskader van de omgevingsvergunning wordt in dat geval uitgebreid met het toetsingskader voor een aanvraag om vergunning op grond van artikel 16 of 19d Nbw 1998. Verder wordt het mogelijk om aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden met het oog op de bescherming van de betrokken natuur- en landschapsbelangen. Voor de gevallen waarin een ander orgaan op de aanvraag om een omgevingsvergunning beslist dan het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn de vergunning op grond van artikel 16 of 19d te verlenen (gedeputeerde staten of de Minister van LNV), zal worden bepaald dat de vergunning niet kan worden verleend zonder dat laatstbedoeld orgaan een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven.⁸⁵⁶

⁸⁵⁶ | Zie voor toelichting op de afstemming tussen de omgevingsvergunning en de vergunning op grond van de Nbw 1998 en de ontheffing op grond van de Ffw Kamerstukken II, 2006-2007, 30 844, nr. 3, p. 87-88. Zie voor kritiek op de gekozen constructie tevens Zijlmans 2006.

Wat betreft de samenloop met de ontheffing op grond van artikel 75 Ffw wijst de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Wabo erop dat een omgevingsvergunning met betrekking tot handelingen die onder de Ffw vallen, in beginsel slechts kan worden verleend indien geen afbreuk wordt gedaan aan een gunstige staat van instandhouding van de soort. Voor soorten genoemd in bijlage IV van de Habitatrictlijn, voor beschermde vogelsoorten en voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen beschermde inheemse dier- en plantensoorten geldt daarnaast dat de omgevingsvergunning slechts verleend wordt, indien er geen andere bevredigende oplossing bestaat voor de geplande activiteit en er sprake is van een bij of krachtens de wet genoemd belang. De Ffw moet worden aangepast omdat geregeld moet worden dat de Minister van LNV door middel van een verklaring van geen bedenkingen bij de beslissing omtrent de omgevingsvergunning betrokken zal zijn. Ook hier geldt dat van aanhaken alleen sprake kan zijn, indien zowel een omgevingsvergunning als een ontheffing op grond van de Ffw is vereist. Is geen omgevingsvergunning vereist, dan kan desondanks een ontheffing op grond van de Ffw nodig zijn.

Ontheffingsstelsels op grond van de keur worden in beginsel niet geïntegreerd in de omgevingsvergunning, tenzij het algemeen bestuur van het waterschap daartoe bij waterschapsverordening besluit (artikel 2.2 lid 2 Wabo). Het aanhaken van toestemmingen die op grond van de keur zijn vereist, is dus facultatief.