

Vergaderjaar 2008–2009

30 818

Regels met betrekking tot het beheer en gebruik van watersystemen (Waterwet)

E

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 15 december 2008

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het nader voorlopig verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen of het juist is dat in het nationale waterplan dat in 2009 gaat verschijnen, de politieke vertaling te vinden zal zijn van het advies van de commissie-Veerman, de Delta-commissie. Deze leden vragen ook of dat gaat betekenen dat de veiligheidsnormen, die nu afgeleid worden van de normen na de watersnoodramp van 1953, aanzienlijk aangescherpt gaan worden.

Het ontwerp voor het nationaal waterplan zal een eerste uitwerking bevatten van het kabinetsstandpunt over het advies van de Delta-commissie. De Tweede en de Eerste Kamer zullen dat ontwerp na 12 december a.s. ter informatie ontvangen. Het ontwerp voor het nationaal waterplan zal, met inbegrip van de vier stroomgebiedbeheerplannen, van 22 december 2008 tot 22 juni 2009 ter inzage worden gelegd. Voor de verdere uitwerking van het advies van de Deltacommissie gaat nog in 2008 de in het kabinetsstandpunt genoemde ministeriële stuurgroep van start. In 2009 komt er een wetsvoorstel voor een Deltawet, waarin de juridische grondslag van het Deltaprogramma, de taken en bevoegdheden van de Deltaregisseur en een solide financiële basis geregeld worden.

Het kabinet is van plan in 2011 per dijkkringgebied een nieuwe norm voor de overstromingskans te definiëren. In de periode tot 2010 wordt hiervoor een volwaardige kosten-batenanalyse uitgevoerd. Tegelijkertijd wordt intensief onderzoek gedaan naar potentiële aantallen slachtoffers bij overstromingen en de mogelijkheden die er zijn om die te vertalen in het normenstelsel. In dezelfde periode worden de gevolgen van de door de Deltacommissie voorgestelde verhoging van de veiligheidsnormen met een factor 10 in beeld gebracht.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat ruimtelijke plannen niet zonder meer veranderd kunnen worden wanneer gedurende de voorbereiding daarvan nieuwe normstelling wordt vastgelegd in het nationaal waterplan. Deze leden vragen ook of het niet zeer onverstandig zou zijn om met de wetenschap van veranderende veiligheidsnormen toch met

bouwplannen door te gaan die daar geen rekening mee houden, of dat niet leidt tot voorzienbare problemen bij investeerders en opdrachtgevers. De PvdA-fractieleden vragen de regering zowel bij onderdeel 1 als bij onderdeel 2 van hun bijdrage een meer proactief beleid te voeren en op korte termijn een duiding te geven in welke gebieden planologisch nu al rekening gehouden moet worden met veranderende inzichten rond waterbeheer.

Met de leden van de PvdA-fractie onderken ik dat het ontstaan van nieuwe inzichten over de mogelijke gevolgen van de klimaatverandering en de daaruit voortvloeiende heroverweging van de veiligheidsnormen een invloed kunnen hebben op veel beleidsterreinen, waaronder dat van de ruimtelijke ordening. Tegelijkertijd stel ik vast dat juist in het kader van het toekomstige nationale waterplan eerst een politieke afweging moet worden gemaakt ter zake van de risico's, de in de toekomst te hanteren veiligheidsnormen en de in het licht daarvan te treffen maatregelen en voorzieningen om een duurzame samenleving achter onze waterkeringen zeker te stellen. Die complexe afweging vindt plaats bij de behandeling van het nationale waterplan. Daarbij worden ook de mogelijke ruimtelijke consequenties betrokken. Ik het acht het daarom minder juist om op die eindafwegingen nu reeds vooruit te lopen en nu reeds gebieden te duiden waar mogelijk ruimtelijke beperkingen aan de orde zijn, te meer omdat het kabinet nog niet kan aangeven welke beperkingen er dan aan de orde zijn. Dergelijke signalen zouden een enorme maatschappelijke weerslag kunnen hebben, zonder dat er zekerheid bestaat dat die beperkingen realiteit worden. Daarom geef ik er de voorkeur aan het nationale waterplan-proces eerst te doorlopen en op basis daarvan met beide Kamers der Staten-Generaal conclusies te trekken over de gevolgen voor ruimtelijke investeringen.

In de lijn van de bezorgdheid van de PvdA-fractieleden onderken ik wel de wenselijkheid dat gemeenten en provincies die in de komende periode ruimtelijk beleid ontwikkelen, bij voorbeeld in het kader van structuurvisies, voldoende flexibiliteit of, waar dat aan de orde is, een bepaalde voorzichtigheid inbouwen, zodat met de veranderende inzichten kan worden meebewogen. Daarbij ligt het dan voor de hand dat zal worden gelet op de beleidsvoornemens die in het binnen enkele weken bekend te maken ontwerp-nationaal waterplan zullen zijn opgenomen. Datzelfde kan ook aan de orde zijn bij voornemens van gemeenten om bestemmingsplannen te ontwikkelen.

Ik vind het uit een oogpunt van rechtszekerheid niet wenselijk dat concrete voorstellen voor bestemmingsplannen, die reeds in procedure zijn gebracht, worden vertraagd of gestopt. Voor die plannen kan worden uitgegaan van het nu geldende beleid.

De leden van de fractie van de PvdA vinden het criterium «een goede ruimtelijke ordening» een te ruim en te multi-interpretabel kader en zijn bovendien van mening dat nadere definiëring van dat begrip niet middels jurisprudentie, maar via een politiek vastgesteld normenkader ingevuld zou moeten worden. Het gaat daarbij niet op invulling op detailniveau maar om een meer kaderstellende invulling waardoor duidelijkheid geboden wordt om waterbeheer en waterbeleid in voldoende mate te laten doorwerken in ruimtelijke plannen.

Vertrekpunt bij de beantwoording is uiteraard dat het nationaal waterplan en de regionale waterplannen wat betreft de ruimtelijke aspecten daarvan, na vaststelling worden aangemerkt als structuurvisies krachtens de Wet ruimtelijke ordening (Wro). De doorwerking van die elementen van de waterplannen naar concrete ruimtelijke besluiten van gemeenten, zoals

bestemmingsplannen, geschiedt op dezelfde wijze als de nationale of provinciale structuurvisies, die uitsluitend zijn vastgesteld krachtens de Wro. Het betekent dus ook dat de desbetreffende elementen zullen worden «vertaald» in voor gemeenten bindende regels, die zij bij hun besluitvorming in acht moeten nemen of waarmee zij rekening moeten houden. Op rijksniveau worden die opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, op provinciaal niveau in een provinciale verordening. Daarmee wordt dus, geheel in de lijn van de opvatting van de PvdA-fractie, een politiek normenkader vastgesteld. Dat biedt dan aan gemeenten, waterbeheerders en alle andere belanghebbenden helderheid over hetgeen vanuit het waterbeheer gezien moet worden aangemerkt als «een goede ruimtelijke ordening».

Ter illustratie vermeld ik dat ik in de hierboven uiteengezette lijn op dit moment reeds bezig ben, in nauw overleg met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de onderdelen van de Nota ruimte die betrekking hebben op het kustfundament en de grote rivieren, nader geconcretiseerd in de Beleidslijn kust en de Beleidslijn grote rivieren, om te zetten naar een helder normenkader voor ruimtelijke besluitvorming, zoals bestemmingsplannen. Die voornemens heeft het kabinet bij brief van 6 juni van dit jaar aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal bekend gemaakt¹. Voor zover de uitkomsten van de politieke besluitvorming over het nationale waterplan daartoe aanleiding geven, zal dat normenkader worden aangevuld of gewijzigd.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de regering hun zorg deelt over het feit dat ongeveer 500 000 van de in totaal 1,3 miljoen tot het jaar 2030 te bouwen woningen zijn gepland in gebieden met een overstromingsrisico. Ze vragen tevens welke instrumenten de regering ten dienste staan om dit laatste scenario te voorkomen.

Preventie tegen overstromingen blijft de belangrijkste pijler in het veiligheidsbeleid. Het kabinet buigt zich met andere partijen over de normen die passen bij de te beschermen waarden, waarbij het slachtofferisico wordt meegewogen en een economische afweging wordt gemaakt. Een overstroming is echter nooit uit te sluiten. Het kabinet zet aanvullend in op het beperken van gevolgen door rampenbeheersing en ruimtelijke planning. Naar verwachting zal in het nationaal Waterplan ervoor worden gekozen dat provincies samen met andere partijen de methode van overstromingsrisicozonering voor kwetsbare gebieden verder zullen ontwikkelen. Er zijn geen voornemens om instrumenten in te zetten ten aanzien van reeds in procedure gebrachte ruimtelijke plannen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts waarom in een bestemmingsplan niet vastgelegd zou worden waar noodoverloopgebieden gesitueerd zijn, omdat in deze gebieden niet zonder meer andere bestemmingen ingevuld kunnen worden.

Noodoverloopgebieden maken weliswaar geen deel uit van het watersysteem, maar hebben wel een functie voor de (water-)veiligheid. Als op nationaal of provinciaal niveau dergelijke gebieden aangewezen zouden worden, zal deze gebiedsfunctie wel gestalte moeten krijgen in het voor dat gebied geldende planologisch regime, dus veelal in de bestemmingsplannen die voor dat gebied gelden, teneinde te voorkomen dat zich ruimtelijke ontwikkelingen voordoen die niet te verenigen zijn met de functie als noodoverloopgebied. Er zijn thans echter geen voornemens om zodanige aanwijzingen vast te stellen.

¹ Kamerstukken 2007/08 31 500, nr. 1, «Realisatie nationaal Ruimtelijk Beleid».

De leden van de PvdA-fractie wijzen er ten slotte op dat in de memorie van antwoord (p. 18) nadrukkelijk de mogelijkheid opgehouden wordt

van een volledige overdracht van de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen van de provincies naar de waterschappen. Deze leden vragen naar een indicatie op welke termijn daarover meer duidelijkheid valt te geven.

Inderdaad wordt een volledige overdracht van de vergunningverlening naar de waterschappen nadrukkelijk opgehouden. In zoverre kan sprake zijn van een «groeimodel» waarin de waterschappen eerst belast worden met de vergunningverlening voor enkele categorieën grondwateronttrekkingen, zoals bronbemalingen, beregeningen en kleinere industriële onttrekkingen. Nadat zij daar de nodige ervaring mee hebben opgedaan, kunnen vervolgens verdere stappen gezet worden. Voor dit laatste is het tevens van belang dat de provincies de bestaande interne gedragslijnen voor de vergunningverlening nader uitbouwen tot duidelijke kaders die ook door waterschappen zouden kunnen worden toegepast. Ook dit is in de memorie van antwoord naar voren gebracht. Op dit moment valt niet precies aan te geven wanneer het zo ver is. Als indicatie kan echter een termijn van enkele jaren worden genoemd. In het kader van de evaluatie van de Waterwet (zie artikel 10.4) kan gefundeerd worden bezien of verdere stappen op dit terrein aan de orde zijn.

In antwoord op de vraag van de leden van deze fractie of het niet logisch is dat de waterschappen hun handtekening blijven zetten onder een vergunningaanvraag (bedoeld zal hier zijn vergunning) vermeld ik dat de waterschappen momenteel niet medeverantwoordelijk zijn voor de vergunningen die door de provincie worden verleend. Niettemin zijn de waterschappen nauw bij de totstandkoming van deze vergunningen betrokken. Artikel 6.14, tweede lid, van het wetsvoorstel bepaalt namelijk dat het waterschap adviseur is bij de door de provincie te verlenen of te wijzigen vergunningen. Deze positie stelt het waterschap in staat om zijn zienswijze over aanvraag en ontwerpbeschikking naar voren te brengen.

Overigens wijs ik er nog op dat ook wanneer in de toekomst sprake is van een volledige overdracht van de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen naar de waterschappen, er zich samenloopgevallen kunnen voordoen waarbij een watervergunning betrekking heeft op een samenstel van handelingen waarvoor deels de Minister van Verkeer en Waterstaat en deels een waterschap bevoegd is. Artikel 6.15 van het wetsvoorstel bepaalt dat in dergelijke gevallen door het bestuursorgaan van het hoogste gezag op de vergunningaanvraag wordt beslist (in casu is dat de minister), maar dat beide bevoegde gezagen onderling een andere afspraak kunnen maken.

De leden van de fractie van de **VVD** vragen of het niet veel beter zou zijn de vergunning voor bedrijven voor een indirecte lozing op het riool, welke nu is opgenomen in het wetsvoorstel voor de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, als onderdeel op te nemen in onderhavig wetsvoorstel.

Naar aanleiding van deze vraag wil ik allereerst benadrukken dat onder het wetsvoorstel over algemene bepalingen van omgevingsrecht geen sprake is van een zelfstandige vergunning voor een indirecte lozing. Wanneer een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer (waaronder ook de meeste bedrijven vallen) een omgevingsvergunning nodig heeft en vanuit die inrichting een indirecte lozing plaatsvindt, worden voorschriften voor die indirecte lozing opgenomen in die omgevingsvergunning of, indien er al voorschriften bij algemene regels zijn gesteld, in die algemene regels op basis van de Wet milieubeheer. Dergelijke regels zullen immers ook naast de omgevingsvergunning van kracht kunnen zijn.

Indien, conform de vraag van de VVD-fractieleden, in de Waterwet een vergunning dan wel algemene regels voor een indirecte lozing ter bescherming van het oppervlaktewater en de zuiveringstechnische werken zou worden opgenomen, zou naast deze vergunning c.q. algemene regels ook nog een omgevingsvergunning voor de bescherming van de riolering moeten worden verleend. Van dit systeem van twee vergunningen c.q. regelstelsels voor één lozing, zoals dat thans nog voor ongeveer 5% van de indirecte lozingen bestaat op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en de Wet milieubeheer, wil de regering zeer bewust afstappen, mede met het oog op beperking van administratieve lasten.

In de nota naar aanleiding van het verslag over de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Kamerstukken II 2006–2007, 30 844, nr. 8, p. 49–52) is de verandering met betrekking tot indirecte lozingen reeds uitgebreid toegelicht, waarbij tevens is aangegeven op welke wijze de belangen die de waterbeheerder behartigt bij het adequaat reguleren van indirecte lozingen, worden gewaarborgd. Tevens is benadrukt dat het voortzetten van de Wvo-vergunningplicht c.q. regulering voor deze lozingen in de Waterwet, gecombineerd met het overhevelen naar de Waterwet van alle overige indirecte lozingen, voor de regering geen optie is, omdat dit zou leiden tot een sterke toename van administratieve en bestuurlijke lasten. Dit omdat de waterbeheerder bevoegd gezag zou worden voor lozingen vanuit vele bedrijven waarmee hij op dit moment geen rechtstreekse bemoeienis heeft.

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