

COMMISSIE VAN ADVIES
I N Z A K E D E
WATERSTAATSWETGEVING

INHOUDSOPGAVE

CAW / 2011-007

1.	INLEIDING	3
2.	ADVIESONDERWERPEN 2011	4
2.1	Waterschapsverkiezingen	4
2.2	Intrekking Ontgrondingenwet	4
2.3	Waterwet	5
2.3.1	Algemene aanpassing Waterwet	5
2.3.2	Vereenvoudiging verontreinigingsheffing	5
2.4	Doelmatiger waterbeheer	5
2.4.1	Aanpassing planstructuur	5
2.4.2	Integratie in de waterketen	6
3.	MOGELIJKE ADVIESONDERWERPEN 2011	6
3.1	Wettelijke basis vegetatiebeheer	6
3.2	Juridische aspecten van waterveiligheid	7
3.2.1	Waterveiligheidsnormering	7
3.2.2	Waterveiligheid in grensoverschrijdend perspectief	7
3.3	Modernisering Wegenwet	7
3.4	Waterstaatsrechtelijke aspecten van de AmvB Ruimte (2 ^e tranche)	8
3.5	Modernisering Omgevingsrecht	8
4.	LANGE TERMIJN ONDERWERPEN	9
4.1	Eerdere advisering	9
4.2	Evaluatie waterwetgeving	9
4.3	Grensoverschrijdend waterbeheer	9
5.	UITGEBRACHTE ADVIEZEN VANAF 2002	10
5.1	Schriftelijke adviezen	10
5.2	Mondelinge adviezen (klankbordgesprekken)	11
6.	SAMENSTELLING COMMISSIE	12

WERKPROGRAMMA 2011

CAW/2011-007

1. Inleiding

De Commissie van advies inzake de Waterstaatswetgeving (verder: de Commissie) is een onafhankelijk adviesorgaan van de Minister van Infrastructuur en Milieu en het parlement zoals bedoeld in de Kaderwet adviescolleges.¹

De Commissie heeft tot taak het geven van gevraagd en ongevraagd advies aan de regering en beide kamers der Staten-Generaal over de inhoud en structuur van de wetgeving op het gebied van de waterstaatszorg.² Het werkterrein beslaat zowel de ‘droge’ als de ‘natte’ waterstaat.

Dit werkprogramma is tot stand gekomen in overleg met medewerkers van het ministerie van Infrastructuur en Milieu. Overeenkomstig de Kaderwet adviescolleges heeft de Commissie het voorliggende werkprogramma aan de bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu aangeboden. De bewindspersoon heeft het werkprogramma vervolgens vastgesteld. Het werkprogramma wordt overigens niet ‘in beton gegoten’; de bewindspersoon van Infrastructuur en Milieu of het parlement kunnen de Commissie tussentijds om advies vragen over een niet in dit werkprogramma voorzien onderwerp. Het is ook mogelijk dat de Commissie uit eigen beweging advies uitbrengt over een ander (actueel) onderwerp, zij het dat de Commissie bij voorkeur adviseert naar aanleiding van gespecificeerde adviesvragen. Tevens is de werkwijze van de Commissie flexibel: zij brengt niet alleen schriftelijke adviesrapporten en briefadviezen uit, maar is ook beschikbaar voor klankbordgesprekken (mondelinge advisering).

In hoofdstuk 2 zijn de adviesonderwerpen genoemd waaraan de Commissie in 2011 voorrang wil geven. Hoofdstuk 3 bevat enkele onderwerpen waarover de Commissie mogelijk zal adviseren. Afhankelijk van de adviesaanvragen aan de Commissie én de adviescapaciteit van de Commissie zullen gedurende het jaar prioriteiten gesteld worden. De keuzes van het nieuwe kabinet ten aanzien van het waterschapsbestel zullen vanzelfsprekend doorwerken in de adviesaanvragen aan de Commissie. Bij elk

¹ Kaderwet adviescolleges: wet van 3 juli 1996, Stb. 1996, 378. De Commissie is in januari 2001 als tijdelijk adviesorgaan bij wet ingesteld als opvolger van de in 1892 in het leven geroepen Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving. Vanaf 22 december 2009 – dat is: de datum van inwerkingtreding van de Waterwet (Stb. 2009, 490; de inwerkingtreding is geregeld in Stb. 2009, 549) – heeft de Commissie een permanente wettelijke status gekregen. Zie voor de voorgeschiedenis vanaf 2001: de wet van 16 maart 2001, Stb. 2001, 167; met horizonbepaling van 1 januari 2005; en de wet van 15 december 2004, Stb. 2005, 9; verlenging tot 1 januari 2007; vanaf 1 januari 2007 gold het Interim-besluit Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (Stcrt. 5 december 2006, nr. 237, p. 25).

² Zie artikel 10.3 van de Waterwet (Stb. 2009, 490).

adviesonderwerp staat kort aangegeven: de aanleiding voor het advies en in welke vorm geadviseerd gaat worden. De vraagstelling zal afhankelijk van de voortgang van het betreffende traject en de adviesbehoefte van het ministerie van Infrastructuur en Milieu op een later moment geconcretiseerd worden. Hoofdstuk 4 bevat enige onderwerpen die reeds meerdere jaren de aandacht hebben van Commissie en waarover zij reeds eerder geadviseerd heeft. Jaren na die eerdere advisering lijkt het zinvol om de stand van zaken van die onderwerpen te bezien. Ten slotte volgt een overzicht van reeds uitgebrachte adviezen (hoofdstuk 5) en de samenstelling van de Commissie (hoofdstuk 6).

2. Adviesonderwerpen 2011

2.1 Waterschapsverkiezingen

- Aanleiding: Het kabinet komt met een voorstel dat inhoudt dat gemeenteraden de waterschapsbesturen kiezen. Daarnaast komt het kabinet met een voorstel tot vermindering van het aantal volksvertegenwoordigers in waterschapsbesturen. In de advisering hierover kan de Commissie voortbouwen op haar advies uit 2009 over enige juridische aspecten van geborgde zetels binnen waterschapsbesturen ('Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur').
- Vorm: adviesrapport.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

2.2 Intrekking Ontgrondingenwet

- Aanleiding: Het kabinet is voornemens om de Ontgrondingenwet in te trekken en de betreffende regelgeving onder te brengen in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet.³ Momenteel werkt het ministerie van Infrastructuur en Milieu in overleg met betrokken partijen aan een voorontwerp. Eind 2010 ontvangt de Commissie een adviesaanvraag over dit onderwerp. In de advisering hierover kan de Commissie voortbouwen op eerdere adviezen over de Ontgrondingenwet uit de jaren 2002, 2004 en 2006. Het laatste advies betrof een verkenning van mogelijkheden van intrekking van de Ontgrondingenwet (maart 2006).
- Vorm: briefadvies.
- Planning: begin 2011.

³ Kamerstukken II 2007-2008, 31 200 XII, nr. 93, p. 3. Zie ook het Actieplan Aanbevelingen Commissie Dekker, 6 augustus 2009, p. 12 (bijlage bij Kamerstukken II 2008-2009, 29515, nr. 296).

2.3 Waterwet

2.3.1 Algemene aanpassing Waterwet

- Aanleiding: De Waterwet is in werking getreden op 22 december 2009. In 2011 zal een wetsvoorstel voorbereid worden waarin deels technische wijzigingen en deels inhoudelijke aanvullingen op de Waterwet worden opgenomen. De Commissie kan desgevraagd adviseren over een voorontwerp van het wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet.
- Vorm: briefadvies.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

2.3.2 Vereenvoudiging verontreinigingsheffing

- Aanleiding: Ter reductie van administratieve en bestuurlijke lasten bestaat het voornemen om de regeling van de verontreinigingsheffing in de Waterwet aan te passen.⁴ Onder meer wordt gedacht aan het uitbreiden van de mogelijkheden om de zogenaamde “vuilvrachten” door middel van forfaitaire regelingen vast te stellen.
- Vorm: briefadvies.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

2.4 Doelmatiger waterbeheer

2.4.1 Aanpassing planstructuur

- Aanleiding: Het kabinet werkt aan een doelmatiger waterbeheer. In dat verband wordt onder meer gestreefd naar vermindering van bestuurlijke drukte en vermindering van plannen. Onderzocht wordt op welke wijze het provinciale waterplan kan worden geïntegreerd in andere plannen. Bij de voorbereiding van de aanpassing van de planstructuur zal rekening gehouden met de Europeesrechtelijke verplichtingen op grond van de Kaderrichtlijn water, de Richtlijn Overstromingsrisico's, de Grondwaterrichtlijn, de Zwemwaterrichtlijn en de Drinkwaterrichtlijn. De Staatssecretaris is voornemens om hierover in 2011 een wetsvoorstel in te dienen.⁵
- Vorm: adviesrapport.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

⁴ Kamerstukken II 2009-2010, 27 625, nr. 168.

⁵ Kamerstukken II 2010-2011, 32 474, nr. 21 (brief van 22 november 2010).

2.4.2 Integratie in de waterketen

- Aanleiding: In het Bestuurlijk Overleg Waterketen (BOW) zijn tussen Rijk, VNG en de Unie van Waterschappen zijn afspraken vastgelegd over een verdere integratie in de waterketen. In dat verband wordt er onder andere gekeken naar mogelijke wettelijke belemmeringen voor de gewenste integratie in de waterketen. Daarnaast wordt voor eventueel achterblijvende regio's zogenaamde 'stok achter de deur'-wetgeving voorbereid. In het voorjaar van 2010 is met de Staatssecretaris afgesproken dat de Commissie over de relevante wetgevingsaspecten van het streven naar een doelmatig waterbeheer kan adviseren.⁶
- Vorm: adviesrapport.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

3. Mogelijke adviesonderwerpen 2011

3.1 Wettelijke basis vegetatiebeheer

- Aanleiding: In het kader van het project Stroomlijn wordt onderzoek gedaan naar hoe aan terreineigenaren/beheerders in het winterbed van de grote rivieren de verplichting opgelegd kan worden om de vegetatie op de hun percelen op dusdanige wijze te onderhouden dat de hoogwaterveiligheid gewaarborgd wordt. Gebrekkig vegetatieonderhoud kan namelijk tijdens hoogwaterperioden leiden tot opstuwing van het water en daarmee tot een ongewenste verhoging van de maatgevende hoogwaterstanden. In de huidige situatie kan de beheerder (Rijkswaterstaat) gebruik maken van één of meer gedoogplichten van de Waterwet (met name art. 5.23 van de Waterwet). Het departement overweegt om in plaats van die gedoogplicht(en) een nieuwe onderhoudsplicht in de Waterwet te introduceren, die eigenaren/rechthebbenden verplicht om de vegetatie op hun terreinen in overeenstemming met een veilige rivierafvoer te onderhouden. In december 2010 heeft een klankbordgesprek over dit onderwerp plaatsgevonden. In vervolg daarop kan de Commissie in 2011 schriftelijk adviseren over een voorontwerp dat deze nieuwe onderhoudsplicht regelt.
- Vorm: briefadvies.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

⁶ Kamerstukken II, 31 710, nr. 20, m.n. vraag 61 (pagina 19).

3.2 Juridische aspecten van waterveiligheid

3.2.1 Waterveiligheidsnormering

- Aanleiding: In de loop van het project Waterveiligheid 21^e eeuw (WV21) zal de bewindspersoon een besluit nemen over al dan niet aanpassing van het wettelijke systeem van veiligheidsnormering. In 2011 wordt een principebesluit genomen over nieuwe veiligheidsnormen; naar verwachting worden de nieuwe veiligheidsnormen pas in 2017 juridisch verankerd.⁷ Het departement heeft aangegeven behoefte te hebben aan juridische klankbordgesprekken gedurende het project (voorbereiding besluitvorming en wettelijk verankering). Onder meer wordt nagedacht over een nieuwe benadering van de bestaande waterveiligheidsnormering (bijvoorbeeld in verband met de normdifferentiatie).
- Vorm: klankbordgesprekken.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

3.2.2 Waterveiligheid in grensoverschrijdend perspectief

- Aanleiding: Aan het vraagstuk van waterveiligheid kleven ook diverse Europeesrechtelijke en internationaalrechtelijke aspecten. Onder meer kan gedacht worden aan de wijze waarop de grensoverschrijdende waterveiligheidsopgave wordt ‘verdeeld’ over de verschillende landen. De invulling van de waterveiligheidsopgave door de stroomopwaarts gelegen landen heeft invloed op de waterveiligheidsopgave van landen zoals Nederland die stroomafwaarts gelegen zijn. Advisering van de Commissie over dit onderwerp kan wellicht gecombineerd worden met advisering over grensoverschrijdend waterbeheer (zie paragraaf 4.3).
- Vorm: adviesrapport.
- Planning: p.m.

3.3 Modernisering Wegenwet

- Aanleiding: In de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Waterwet (Kamerstukken II 2008-2009, 31 858, nr. 3, p. 12-13) is het volgende aangekondigd: “Bij de voorgenomen en in voorbereiding genomen herziening van de Wegenwet zullen de droge bepalingen van de Wbr en Waterstaatswet 1900 in de Wegenwet worden geïntegreerd en kunnen deze wetten worden ingetrokken. In dat kader zal ook onderzocht worden of en in hoeverre de intrekking van de Waterstaatswet 1900 effecten heeft voor andere droge waterstaatswerken.” De Commissie kan adviseren over een voorontwerp tot

⁷ Zie: Kamerstukken II 2007-2008, 31 710, nr. 1, pagina 5. Zie ook pagina 75 van het ontwerp van het Nationaal Waterplan (NWP).

modernisering van de Wegenwet. Daarbij kan de Commissie voortbouwen op haar advies uit 2006 over de Wegenwet.⁸

- Vorm: adviesrapport.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

3.4 Waterstaatsrechtelijke aspecten van de AmvB Ruimte (2^e tranche)

- Aanleiding: In augustus 2009 heeft de Commissie geadviseerd over hoofdstuk Water van de eerste tranche van de AmvB Ruimte. In 2011 zal een tweede tranche van de AmvB Ruimte in concept aan de Tweede en de Eerste Kamer worden aangeboden.⁹ De tweede tranche bevat onder meer een juridisch bindende vertaling van kernelementen uit het Nationaal Waterplan, bijvoorbeeld met betrekking tot het IJsselmeergebied.
- Vorm: briefadvies, eventueel voorafgegaan door een klankbordgesprek.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

3.5 Modernisering Omgevingsrecht

- Aanleiding: In de Beleidsbrief Infrastructuur en Milieu heeft het kabinet aangekondigd dat het omgevingsrecht grondig wordt doorgelicht.¹⁰ De bedoeling is het omgevingsrecht over de volle breedte (ruimtelijke ordening, infrastructuur, water, wonen, milieu, natuur, landbouw, mijnbouw en monumenten) eenvoudiger en beter hanteerbaar te maken voor de gebruikers. In dat verband wordt onder meer gestreefd naar het terugdringen van (administratieve) lasten als gevolg van onderzoeksverplichtingen, een verdergaande decentralisatie en een strikte en waar mogelijk slimmere implementatie van Europese regelgeving. In 2011 zullen de vereenvoudigingen die uit deze aanpak voortkomen tot wetgeving leiden, zodat die in deze kabinetsperiode effect zullen sorteren. De Commissie kan in 2011 adviseren over de voorgenomen wijzigingen van de waterstaatswetgeving als gevolg van verdere modernisering van het omgevingsrecht.
- Vorm: klankbordgesprek en adviesrapport.
- Planning: afhankelijk van het moment van de adviesaanvraag.

⁸ Zie voor de kabinetsreactie op dat advies: Kamerstukken II 2006-2007, 29 892, nr. 17, p. 3. Het CAW-advies is als bijlage bij dit kamerstuk opgenomen.

⁹ Zie het ontwerp van het Nationaal Waterplan, p. 163; zie ook p. 40, 149, 150.

¹⁰ Brief van 26 november 2010 van de Minister en Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

4. Lange termijn onderwerpen

4.1 Eerdere advisering

Dit hoofdstuk bevat enige onderwerpen die reeds meerdere jaren de aandacht hebben van Commissie en waarover zij reeds eerder geadviseerd heeft. Jaren na die eerdere advisering lijkt het zinvol om de stand van zaken van die onderwerpen te bezien en de wetgeving – zowel de formele wetgeving als de uitwerking van die wetgeving in de praktijk – te evalueren.

4.2 Evaluatie waterwetgeving

- Aanleiding: De Commissie heeft de afgelopen jaren op verschillende momenten geadviseerd over onderdelen van de nieuwe waterwetgeving (Waterwet, Invoeringswet Waterwet, Waterbesluit en Waterregeling). In september 2009 heeft de Commissie geadviseerd over de Deltawet, die onder meer tot enige aanpassingen (aanvullingen) van de Waterwet zal leiden. Op termijn wil de Commissie de waterwetgeving in zijn onderlinge samenhang bezien, mede in het licht van het doel van de Waterwet: integraal watersysteembeheer. In het kader van deze review kan ook de relatie van de Waterwet met aanpalende wetgeving worden bezien, zoals de Wabo en de Wro.
- Vorm: adviesrapport.
- Planning: p.m.

4.3 Grensoverschrijdend waterbeheer

- Aanleiding: Eind 2007 heeft de Commissie, samen met de Adviescommissie Water, het adviesrapport “Bruggen bouwen. Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief” uitgebracht. De commissies hebben onder meer aanbevolen om de grensoverschrijdende samenwerking te versterken. Met het oog op die noodzakelijke versterking is het kabinet geadviseerd een aantal pilots te stimuleren en te ondersteunen, gericht op verdergaande (geïnstitutionaliseerde) samenwerking met buitenlandse partners in het grensgebied. In het kader van die pilots kan (onder meer) een verkenning uitgevoerd worden naar de bruikbaarheid van de nieuwe figuur van de Europese Groepering voor Territoriale Samenwerking (EGTS).
- Vorm: klankbordgesprek.
- Planning: p.m.

5. Uitgebrachte adviezen vanaf 2002

5.1 Schriftelijke adviezen

- | | |
|---|------------|
| 1. Adviesrapport inzake de Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening | Mrt. 2002 |
| 2. Adviesrapport “Die op water is, moet varen... Naar integratie van waterwetgeving” | Mei 2002 |
| 3. Briefadvies Wijziging Ontgrondingenwet | Juni 2002 |
| 4. Adviesrapport “Veilig keren, ruim bergen. Herziening Wet op de waterkering” | Juli 2002 |
| 5. Adviesrapport “Waarborgen voor een samenhangend beleid voor de Noordzee” | April 2003 |
| 6. Briefadvies Evaluatie Tracéwet in relatie tot schadevergoeding en nadeelcompensatie | April 2003 |
| 7. Briefadvies Bespoediging van infrastructuurprocedures vanuit wetgevingsperspectief | Juli 2004 |
| 8. Adviesrapport “Zicht op grondwater. Een juridisch perspectief op grondwaterbeheer in bebouwd gebied” | Aug. 2004 |
| 9. Briefadvies Nut en noodzaak Ontgrondingenwet | Aug. 2004 |
| 10. Adviesrapport “De kost gaat voor de baat uit. Juridische instrumenten om ruimte te reserveren voor waterstaatsdoeleinden” | Nov. 2004 |
| 11. Adviesrapport “Samenwerking over grenzen. Relatie tussen Europese Kaderrichtlijn Water en internationale verdragen” | Nov. 2004 |
| 12. Briefadvies Voorontwerp Wet opheffing juridische belemmeringen | Dec. 2004 |
| 13. Briefadvies Toepassing methode Delfland in het Westland | Sep. 2005 |
| 14. Briefadvies Concept wetsvoorstel Waterschapswet | Okt. 2005 |
| 15. Adviesrapport “Voorontwerp Waterwet: voldoende waarborgen voor een duurzaam en samenhangend watersysteembeheer?” | Nov. 2005 |
| 16. Briefadvies Verkenning mogelijkheden van intrekking Ontgrondingenwet | Mrt. 2006 |
| 17. Adviesrapport “Oude waarden, Nieuwe wegen. Advies inzake de heroverweging van de Wegenwet” | Nov. 2006 |
| 18. Adviesrapport “Kaderrichtlijn mariene strategie: kansen voor het mariene milieu” | Mrt. 2007 |
| 19. Briefadvies “Schadevergoeding bij dijkverlegging” | Juni 2007 |
| 20. Adviesrapport “Bruggen bouwen. Nederlands waterbeheer in Europees en grensoverschrijdend perspectief” | Nov. 2007 |
| 21. Adviesrapport “Juridische versterking van de watertoets” | April 2008 |
| 22. Briefadvies Voorontwerp Invoeringswet Waterwet | Aug. 2008 |
| 23. Briefadvies Voorontwerp Waterbesluit | Nov. 2008 |

- | | |
|---|------------|
| 24. Adviesrapport “Belangenrepresentatie in het waterschapsbestuur” | April 2009 |
| 25. Briefadvies Implementatie Kaderrichtlijn mariene strategie | Juni 2009 |
| 26. Briefadvies Ontwerp Amvb Ruimte | Sep. 2009 |
| 27. Briefadvies Concept wetsvoorstel Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening | Sep. 2009 |
| 28. Briefadvies Voorontwerp wijziging Tracéwet | Nov. 2009 |
| 29. Briefadvies inzake een Wet tot gedogen van werken van algemeen belang (modernisering Belemmeringenwet Privaatrecht) | Juli 2010 |
| 30. Briefadvies inzake artikel 7 van het voorontwerp van een Wet tot gedogen van werken van algemeen belang | Nov. 2010 |

5.2 Mondelinge adviezen (klankbordgesprekken)

- | | |
|---|------------|
| 1. Schaderecht in relatie tot noodoverloopgebieden | Juni 2003 |
| 2. Waterschapswet: bestuurssamenstelling, taakgebieden en classificatie, verkiezingen | Sep. 2004 |
| 3. Waterwet | Sep. 2004 |
| 4. Waterschapswet: m.n. de taak van de waterschappen, de trits, bestuurssamenstelling, verkiezingen en financiering | April 2005 |
| 5. Waterwet | April 2005 |
| 6. Waterwet | Juni 2005 |
| 7. Wetsvoorstel gemeentelijke watertaken | Sep. 2005 |
| 8. Waterwet | Nov. 2005 |
| 9. Kaderrichtlijn mariene strategie | Okt. 2006 |
| 10. Waterbesluit | Jan. 2007 |
| 11. Waterschapsbesluit | Juni 2007 |
| 12. Waterbesluit | Okt. 2008 |
| 13. Amvb Ruimte (1 ^e tranche) | Jan. 2009 |
| 14. Wijziging Tracéwet | Mrt. 2009 |
| 15. Implementatie Kaderrichtlijn mariene strategie | Mei 2009 |
| 16. Vegetatieonderhoud in de uiterwaarden | Dec. 2010 |

6. Samenstelling Commissie

Mr. A. (Alfred) van Hall – voorzitter

Mr. dr. J.T. (Koos) van den Berg

Prof. mr. P.J.J. (Peter) van Buuren

Prof. dr. P.P.J. (Peter) Driessen

Prof. dr. E. (Ellen) Hey

Prof. mr. drs. B.P.M. (Bruno) van Ravels

Prof. mr. H.F.M.W. (Marleen) van Rijswick

Mr. dr. P. (Pieter) Jong – secretaris

Mevr. H. (Hanna) Bholai – waarnemend commissieassistent