



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Aan de leden

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

betreft
Waterwet

ons kenmerk
BARW/U200902629
Lbr. 09/143

datum
09 december 2009

Geacht college en gemeenteraad,

Het werkveld water en riolering is volop in beweging. Met het aannemen van de Invoeringswet Waterwet door de Eerste Kamer op 3 november jl. is de Waterwet een feit. Op 22 december 2009 zal de Waterwet in werking treden. Op enkele onderdelen heeft de Waterwet een relatie met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)¹.

Met deze ledenbrief informeren wij u over de belangrijkste consequenties van de invoering van de Waterwet voor gemeenten en gaan wij in op de relatie met de Wabo.

De Waterwet en de gemeentelijke praktijk

De Waterwet stelt integraal waterbeheer op basis van de 'watersysteembenadering' centraal. Deze benadering gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen. Denk hierbij aan de relaties tussen waterkwaliteit, -kwantiteit, oppervlakte- en grondwater, maar ook aan de samenhang tussen water en de omgeving (o.a. milieu en ruimtelijke ordening).

De Waterwet integreert acht bestaande wetten voor waterbeheer² en kent één watervergunning. De wet regelt het beheer van oppervlaktewater en grondwater en regelt de juridische implementatie van Europese richtlijnen (o.a. Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn overstromingsrisico's). De Wvo-vergunning voor lozingen vanuit gemeentelijke rioolstelsels op het oppervlaktewater (o.a. riooloverstorten) en de heffing op riooloverstorten verdwijnen, daarvoor in de plaats worden algemene regels geformuleerd in het Besluit lozen buiten inrichtingen (AMvB).

¹ De invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is uitgesteld. Meer informatie over de Wabo vindt u in de VNG-ledenbrief van 16 november jl. (kenmerk: ECGR/U200902273 Lbr. 09/129).

² De volgende wetten worden geïntegreerd in de Water: o.a. Wet verontreiniging oppervlaktewater (Wvo), Wet op de waterkering, Wet op de waterhuishoudingen (Whh) en Grondwaterwet.

Met het wegvallen van vergunningen treedt een belangrijke wijziging op in de samenwerkingsrelatie tussen de gemeente en de waterbeheerder (Rijkswaterstaat of waterschap). Deze wijziging is geen "business as usual", maar vraagt een andere manier van (samen)werken. Samenwerken op basis van afspraken in plaats van op basis van vergunningvoorschriften.

De rode draad van de Waterwet is in lijn met de afspraken die door het Rijk met de koepels van provincie, waterschappen en gemeenten zijn gemaakt in het Bestuursakkoord Waterketen (2007) en het Nationaal Bestuursakkoord Water (2003 en 2008), namelijk:

- Centraal wat moet, decentraal wat kan;
- Minder vergunningen en meer via algemene regels;
- Samenwerking op basis van onderlinge afspraken.

In deze ledenbrief gaan wij in op de belangrijkste consequenties van de Waterwet voor gemeenten. Achtereenvolgens komen aan bod:

- Geen nieuw wettelijk plan voor gemeenten;
- Versterking relatie waterbeheer en ruimtelijke ordening;
- Bestaande zorgplichten grondwater en hemelwater;
- Waterbodem van bodem- naar waterregelgeving;
- Van vergunning naar algemene regels;
- Samenwerken op basis van afspraken;
- Indirecte lozingen en het adviesrecht van het waterschap;
- Gemeente als eerste overheid en loket voor de watervergunning;
- Vaarwegbeheer

Geen nieuw wettelijk plan voor gemeenten

De Waterwet kent formeel slechts twee waterbeheerders: het rijk, als de beheerder van de rijkswateren (Rijkswaterstaat), en de waterschappen, als de beheerders van de overige wateren. Gemeenten zijn dus formeel geen waterbeheerder, maar hebben wel watertaken.

De Waterwet introduceert geen nieuwe planfiguren, alleen de naamgeving en de planperiode van bestaande waterplannen verandert naar een cyclus van zes jaar (i.p.v. vier jaar). Het Rijk stelt het nationaal waterplan vast (voorheen nota waterhuishouding), de provincies het regionaal Waterplan (voorheen waterhuishoudingplan) en de waterschappen het waterbeheerplan.

Gemeenten kennen geen wettelijk (stedelijk) waterplan, maar kunnen waterzaken vastleggen in de bestaande wettelijke plannen, zoals het (verbreed) gemeentelijk rioleringsplan (GRP) en het bestemmingsplan. Gemeenten kunnen natuurlijk wel samen met het waterschap op vrijwillige basis een stedelijk waterplan opstellen, maar dit is niet wettelijk vereist. De rol van het GRP zal in de praktijk wel veranderen. De zorgplichten voor het hemelwater en het grondwater en aspecten over lozingen van hemelwater op het oppervlaktewater zullen een plaats moeten krijgen in het verbrede GRP (zie uitleg onder kopje van vergunning naar algemene regels).

Versterking relatie waterbeheer en ruimtelijke ordening

Met de inwerkingtreding van de Waterwet zijn ruimtelijke aspecten van het nationaal waterplan (Rijk) en regionaal waterplan (provincie) tevens structuurvisie in de zin van de nieuwe Wet op de ruimtelijke

ordering (Wro). Een structuurvisie is bindend voor het bevoegd gezag van het betreffende plan (Rijk of provincie). Het Rijk en de provincie kunnen delen van een structuurvisie dwingend voorschrijven in de vorm van respectievelijk een AMvB of provinciale verordening. Bovendien zal een gemeente in de praktijk bij haar ruimtelijke plannen rekening houden met de structuurvisie van het Rijk en de provincie.

Rechthebbende burgers en bedrijven moeten sommige waterbeheeractiviteiten gedogen. De Waterwet kent bijvoorbeeld een gedoogplicht voor tijdelijke waterberging. Dat betekent dat eigenaren van gronden kunnen worden geconfronteerd met een plicht om in een bergingsgebied de tijdelijke berging van water te gedogen. Er kan echter alleen sprake zijn van een (tijdelijk) bergingsgebied en een mogelijke gedoogplicht als de functie (tijdelijke) waterberging is vastgelegd ('mogelijk gemaakt') in het gemeentelijke bestemmingsplan.

Bestaande gemeentelijke zorgplichten grondwater en hemelwater

Met de Wet gemeentelijke watertaken zijn in 2008 de gemeentelijke zorgplichten voor hemelwater en grondwater geformuleerd en opgenomen in de Wet op de waterhuishouding. Deze laatste wet en de betreffende zorgplichten gaan op in de Waterwet. De zorgplichten zijn niet nieuw en feitelijk van kracht sinds januari 2008. Voor meer informatie over de gemeentelijke zorgplichten verwijs ik naar de VNG-uitgave: Van Rioleringszaak naar Gemeentelijk Wataak uit 2007³.

Grondwaterbeheer en het waterschap

Waterschappen worden verantwoordelijk voor het operationele grondwaterbeheer en zij zijn in beginsel bevoegd gezag voor de regulering van het onttrekken van grondwater (via de watervergunning of een melding). Wel blijven provincies nog het bevoegd gezag voor de vergunningverlening van drie categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties:

- (a) de openbare drinkwaterwinning,
- (b) bodemenergiesystemen
- (c) industriële onttrekkingen van meer dan 150.000 m³ per jaar.

Bij bouwputbemalingen zal de gemeente dus in veel gevallen te maken krijgen met een watervergunning (of melding) via het waterschap.

Waterbodem van bodem- naar waterregelgeving

Met het inwerkingtreden van de Waterwet gaat er voor handelingen in of aan de waterbodem veel veranderen. De regulering van het beheer van de waterbodem wordt namelijk een integraal onderdeel van het watersysteembeheer. De regeling wordt (in sterk vereenvoudigde vorm) overgeheveld van de Wet bodembescherming naar de Waterwet.

Waterbodems maken dus expliciet onderdeel uit van het watersysteem. Dit betekent een verandering ten opzichte van de oude aanpak. De bescherming van de milieuhygiënische kwaliteit van de waterbodem staat bij ingrepen in de waterbodem niet langer centraal, maar is één van de vele doelstellingen geworden. De opgave voor waterbodembeheer verschuift hiermee van een sectorale

³ VNG Ledenbrief dd. 17 december 2007 (BARW/U200702020 / Lbr. 07/134)

werkwijze naar een stroomgebiedbenadering. Een verontreinigde waterbodem wordt niet langer beoordeeld en aangepakt via een gevaldefinitie en een beoordeling van ernst en urgentie, maar in het bredere kader van het verbeteren van de gebiedskwaliteit (o.a. waterkwaliteit, natuurontwikkeling, doorstroming e.d.).

Voor de zogenaamde directe gemeenten (bevoegd gezag Wet Bodembescherming) betekent dit een verschuiving van bevoegdheid voor waterbodems van de gemeente naar de waterbeheerder.

In de Waterwet zijn regels gesteld voor (a) de afbakening tussen watersysteem en droge landbodem, (b) de omgang met de bekende gevallen van verontreiniging (overgangsrecht), (c) de omgang met nieuwe gevallen van verontreiniging, (d) de omgang met grensoverschrijdende gevallen van verontreiniging en (e) de financiering.

Van vergunning naar algemene regels

Een belangrijk uitgangspunt van de Waterwet is dat zoveel mogelijk activiteiten onder algemene regels vallen. Zo vallen lozingen van hemelwater uit het gemeentelijk rioolstelsel niet meer onder een vergunningplicht (voorheen Wvo-vergunning), maar onder algemene regels. Hierbij is het uitgangspunt: geen vergunning, tenzij daar goede redenen voor zijn (motivatie vereist).

Een van de uitvoeringsbesluiten die mede zal worden gebaseerd op de Waterwet is het Besluit lozen buiten inrichtingen. In dit besluit zijn lozingen vanuit de openbare ruimte opgenomen. Het ontwerpbesluit is vastgesteld en heeft ter inzage gelegen. Het besluit zal vermoedelijk medio 2010 of anders uiterlijk begin 2011 in werking treden.

In de praktijk betekent dit dat met het van kracht worden van de Waterwet de Wvo-vergunning voor bijvoorbeeld een riooloverstort van rechtswege overgaat in een watervergunning. Met de inwerkingtreding van het Besluit lozen buiten inrichtingen vervalt de watervergunning en moet de gemeente zich houden aan de algemene regels van dit besluit. In bepaalde gevallen kunnen voorschriften van de watervergunning gedurende drie jaar na inwerkingtreding van het besluit voortleven als zogenaamd maatwerkvoorschrift. De overgangssituatie is geïllustreerd in figuur 1.



Figuur 1:

Overgangssituatie vervallen vergunningplicht lozingen uit gemeentelijk rioolstelsel op het oppervlaktewater

Een van de voorwaarden in het besluit is dat de riooloverstort als een voorziening moet zijn opgenomen in het (verbreed) gemeentelijk rioleringsplan (GRP). In de praktijk hebben veel gemeenten de voorzieningen opgenomen in een basisrioleringsplan (BRP). Daar is niks mis mee. De Wet kent echter geen BRP. Om toch aan de voorwaarden van het besluit te voldoen, is het zaak dat het BRP formeel onderdeel uitmaakt van het GRP. Dit kan door in het GRP een verwijzing op te nemen naar het BRP of door het BRP bij goedkeuring formeel vast te stellen als onderdeel van het GRP.

Aansluitverordening

De aansluitvergunning voor het lozen van afvalwater vanuit de riolering op de waterzuivering kent zijn grondslag in de Waterschapswet en niet in de Waterwet. Het toepassen van de aansluitverordening is wettelijk (nog) niet verboden. Staatssecretaris Huizinga en de Tweede Kamer hebben bij de behandeling van de Waterwet wel nadrukkelijk aangegeven dat samenwerken op basis van (bestuurlijke) afspraken het uitgangspunt is en dat de noodzaak tot een aansluitvergunning is vervallen. De Staatssecretaris verwacht dat waterschappen de aansluitvergunning niet langer zullen verplichten.

Samenwerken op basis van afspraken

Met het wegvallen van vergunningen voor het lozen van hemelwater op het oppervlaktewater ontstaat een situatie van samenwerking tussen waterschap en gemeenten op basis van gelijkwaardigheid in plaats van eenzijdige voorschriften. De Waterwet kent een specifiek artikel (3.8) dat ingaat op het afstemmen en samenwerken tussen gemeenten en waterschap.

Artikel 3.8

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

De vorm van afstemming en het maken van afspraken is vrij. In de praktijk zullen afspraken worden gemaakt in o.a. een (regionale) bestuursakkoord, stedelijk waterplan, GRP en afvalwaterakkoorden.

Samen met het Rijk werken de VNG en UvW aan een praktische handreiking voor waterschappen en gemeenten, waarbij samenwerken op basis van afspraken centraal staat. Hierbij komt het samenwerkingsproces (de 'hoe-vraag'), maar ook de inhoudelijke onderwerpen (de 'wat-vraag') aan de orde. De verwachting is dat de handreiking in de eerste helft van 2010 wordt uitgebracht.

Indirecte lozingen en het adviesrecht van het waterschap

De Waterwet kent geen verbod op lozingen op de (gemeentelijke) riolering, die vervolgens via een zuiveringstechnisch werk op het oppervlaktewater worden geloosd (indirecte lozingen). Tot op heden was via de Wvo een twintigtal categorieën van inrichtingen aangewezen, die voor het lozen op de riolering wél Wvo-vergunningplichtig waren. Deze indirecte lozingen zullen met de inwerkingtreding van de Waterwet volledig via de Wet milieubeheer (en straks via de Wabo) worden gereguleerd (bevoegd gezag gemeente of provincie). Dat betekent dat gemeenten in een aantal gevallen bevoegd gezag zijn voor de indirecte lozingen.

De waterbeheerders (Rijkswaterstaat en waterschappen) krijgen met de inwerkingtreding van de Waterwet een adviesrecht ten aanzien van de milieuvergunning voor het onderdeel indirecte lozingen (en straks de omgevingsvergunning) en zij behouden hun toezichthoudende bevoegdheden. De handhavingbevoegdheden berusten echter bij het Wm-/Wabo-bevoegde gezag. Als een waterbeheerder van mening is dat er handhavend moet worden opgetreden, zullen zij hier om een verzoek tot handhaving kunnen verzoeken. Als door de indirecte lozing de doelmatige werking van de

rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) zou worden belemmerd of grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zouden worden overschreden, is het advies bindend. Het gaat hier om een adviesrecht en niet om een adviesplicht. Met andere woorden: als een waterbeheerder niet of veel te laat adviseert, kan de gemeente haar besluit ook nemen zonder het advies van de beheerder.

De overdracht betekent in de praktijk ook dat de waterbeheerders de door hun verleende 'Wvo-vergunningen indirecte lozingen' fysiek zullen moeten overdragen aan de provincie of de gemeente (Wm-bevoegde gezag). Het gaat hierbij niet alleen om de vergunning zelf, maar ook om alle archiefbescheiden die betrekking hebben op de indirecte lozingen, dus ook eventuele handhavingbeschikkingen etc.

VNG adviseert gemeenten om afspraken te maken met het waterschap over de advisering en handhaving over indirecte lozingen, zodat de kwaliteit van nieuwe vergunningen en de handhaving daarop gewaarborgd is. Zowel gemeenten als waterbeheerders zijn gebaat bij een goede professionele vergunningverlening.

Gemeente als eerste overheid en loket voor de watervergunning

Een belangrijk uitgangspunt van de Waterwet is dat zoveel mogelijk activiteiten onder algemene regels vallen. Niet alles is echter in algemene regels vast te leggen en voor deze activiteiten in, op, onder of over watersystemen introduceert de Waterwet de integrale watervergunning. In de Waterwet gaan zes vergunningen uit eerdere wetten op in één watervergunning (incl. de keurvergunning). De vergunningen gaan dus niet op in de omgevingsvergunning, maar in een aparte watervergunning. De watervergunning wordt conform de Waterwet in beginsel ingediend bij de gemeente waar de handeling geheel of in hoofdzaak wordt verricht. Echter, de vergunning kan ook rechtstreeks bij het bevoegde gezag op grond van de Waterwet worden aangevraagd. Op het moment dat de watervergunning wordt ingediend bij een gemeente, zal de gemeente de aanvrager een ontvangstbevestiging sturen en zorgt zij vervolgens voor doorzending naar de juiste bevoegde instanties (waterschap, provincie of Rijkswaterstaat). Opvallend hierbij is dat de gemeente geen bevoegd gezag is in de zin van de Waterwet. De gemeente zal dus geen aanvragen om een watervergunning gaan beoordelen. Maar de gemeente heeft wel een belangrijke rol in de procedure door ervoor te zorgen dat de bij de gemeente ingediende aanvraag direct wordt doorgezonden en op verzoek van het bevoegde gezag van de watervergunning (Rijkswaterstaat, provincie of waterschap) de ontwerpvergunning ter inzage legt.

Het aanvraagformulier van de watervergunning is digitaal beschikbaar. VNG raadt gemeenten aan het 'aanvraagformulier watervergunning' op de eigen website te plaatsen, zodat potentiële aanvragers hiervan gebruik kunnen maken. Het formulier is te downloaden vanaf de site www.vng.nl/water.

Om de procedure voor de watervergunning goed te laten verlopen heeft de gemeente kennis nodig van de Waterwet en watervergunning. Deze is vaak binnen de organisatie aanwezig, maar zal dus moeten worden betrokken bij de eerste aanvraag.

VNG adviseert gemeenten om ook praktische afspraken te maken met het waterschap over de procedure. Dat betekent concreet:

- o Goede lijst van contactpersonen waterbeheerders;
- o Zicht op aangevraagde activiteiten die mogelijk vergunningplichtig zijn (zie onderstaand kader).
- o Het betekent niet dat de gemeenten inhoudelijk expert moeten zijn. Gemeenten zullen veelal een 'veredeld doorgeefluik' zijn richting de waterbeheerder(s).

Activiteiten die watervergunningplichtig of meldingplichtig kunnen zijn (voorbeelden)

1. Aanleg/bouw steiger;
2. Lozen van water/stoffen op oppervlaktewater;
3. Saneren van de bodem met lozing op het oppervlaktewater;
4. Slaan van een damwand;
5. Bronbemaling (onttrekking van grondwater);
6. Aanleg drainage / ontwateringvoorziening;
7. Bouwen op of aan of in de buurt van een waterstaatswerk zoals een dijk, een gemaal, een waterbergingsgebied e.d.;
8. Aanleg waterberging;
9. Dempden van een watergang/sloot/greppel;
10. Aanleg bodemenergiesysteem (onttrekking van grondwater);
11. Drinkwaterwinning (onttrekking van grondwater).

Voor de meeste van deze activiteiten zal het waterschap bevoegd gezag zijn (onthefing Keur wordt een watervergunning). Waar het rijkswateren betreft is Rijkswaterstaat bevoegd.

Vaarwegbeheer

Het vaarwegbeheer maakt onderdeel uit van de Waterwet. Op grond van de Waterwet moeten provincies functies toekennen aan regionale watersystemen. De functietoekenning wordt vastgelegd in het regionaal waterplan en de bepalingen over de vaarwegdiepten en/of -profielen worden in dit regionaal waterplan of bij provinciale verordening vastgelegd.

Bij de toedeling van beheertaken kan discussie ontstaan over de kostenverdeling. Door een werkgroep met vertegenwoordigers van het IPO, UvW en VNG is een praktische handreiking uitgewerkt voor deze kostenverdeling. Op het moment dat deze handreiking door alle koepels is vastgesteld, zal deze breed worden verspreid (1^e kwartaal 2010).

VNG adviseert gemeenten die directe belangen hebben bij het vaarwegbeheer om in overleg te treden met de provincie over de toedeling van beheertaken in het vaarwegbeheer.

Voor meer informatie over de Waterwet kunt u terecht op www.waterwet.nl. Hier kunt u ook een aantal brochures downloaden over de waterwet. U kunt ook contact opnemen met Gert Dekker (gert.dekker@vng.nl, 070-3738648) of met de gemeenteambassadeur water bij u in de buurt. Voor informatie en contactgegevens verwijs ik naar www.vng.nl/water.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans,
voorzitter directieraad

Deze ledenbrief staat ook op www.vng.nl onder brieven.