

Handreiking Samenloop bevoegdheden watervergunning

*Ministerie van V&W, DG Water
Rijkswaterstaat (RWS)
Unie van waterschappen (UvW)
Interprovinciaal overleg (IPO)*

Hoe kan de samenloopregeling van artikel 6.17 van de Waterwet in de praktijk worden toegepast?

Een handreiking voor de samenwerking tussen Rijkswaterstaat, provincies en waterschappen in het geval vergunningverlenende bevoegdheden op grond van de Waterwet samenlopen.

De Handreiking is voorgelegd aan en vastgesteld door het Nationaal Wateroverleg (NWO) in haar vergadering van 9 september 2009. De handreiking kan naar eigen inzicht worden gebruikt, zij heeft geen juridische status.

1. Inleiding

In de Waterwet is in art. 6.17 een regeling opgenomen die ziet op de samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening voor een handeling of samenstel van handelingen in een watersysteem. Belangrijk uitgangspunt in de Waterwet is dat voor de watervergunning één bevoegd gezag bestaat, ook al zouden voor een aangevraagde handeling of samenstel van handelingen twee of zelfs drie bevoegde bestuursorganen in beeld komen. Deze regeling sluit aan bij het streven naar *integraal waterbeheer*. Een vergunningaanvrager heeft slechts met één bevoegd gezag te maken voor een bepaald project of complex aan handelingen.

Artikel 6.17 (samenloop van bevoegdheden)

1. Indien een aanvraag om vergunning betrekking heeft op een handeling of samenstel van handelingen ten aanzien waarvan meer dan één bestuursorgaan bevoegd is, wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan van het hoogste gezag. Ontbreekt een hoogste gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht.
2. In afwijking van het eerste lid kunnen de betrokken bestuursorganen gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen.
3. Op een aanvraag als bedoeld in het eerste lid wordt niet beslist dan nadat de medebetrokken bestuursorganen in de gelegenheid zijn gesteld advies te geven omtrent de aanvraag of het ontwerp van de op de aanvraag te nemen beschikking.
4. Het eerste tot en met derde lid zijn van overeenkomstige toepassing op aanvragen tot wijziging van een vergunning waardoor het aantal betrokken bestuursorganen toeneemt.

De waterbeheerder (Rijkswaterstaat of waterschap) is in beginsel het bevoegd gezag voor de watervergunning en de inzet van de overige reguleringsinstrumenten. De bevoegdheden zijn gescheiden naar beheergebied: Rijkswaterstaat voor de rijkswateren, de waterschappen voor de overige (regionale) wateren. Daarnaast worden vergunningen voor een drietal specifiek omschreven categorieën grondwateronttrekkingen en infiltraties (industrie >150.000 m³/jaar, bodemenergiesystemen en openbare drinkwatervoorziening) verleend door de provincies.

Handreiking Waterwet en samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening, sept. '09

De hoofdregel is duidelijk: het hoogst bevoegd gezag is het bevoegd gezag. Ontbreekt een hoogst bevoegd gezag, dan wordt de aanvraag in behandeling genomen en wordt daarop beslist door het bestuursorgaan op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht. De betrokken bestuursorganen kunnen echter – in afwijking van de hoofdregel - gezamenlijk uit hun midden een ander bestuursorgaan aanwijzen dat de aanvraag in behandeling zal nemen en daarop zal beslissen. De overige bestuursorganen worden hierbij dan in de gelegenheid gesteld advies uit te brengen.

De samenloopregeling ziet alleen op de verlening en handhaving van de watervergunning en niet op meldingen, calamiteiten e.d. Praktisch gevolg hiervan kan zijn dat een aanvrager weliswaar met één vergunningverlenend bevoegd gezag te maken heeft, maar voor bijvoorbeeld een melding in de zin van een lozingsbesluit met een ander bevoegd gezag.

De voorliggende handreiking beoogt de praktijk te ondersteunen bij het toepassen van deze zogenoemde samenloopregeling. Voorkomen moet immers worden dat er een bestuurlijke impasse ontstaat.

De mogelijkheden worden geschetst om op grond van art. 6.17, tweede lid, van de Waterwet afspraken te maken over de verlening van de watervergunning door een ander bevoegd gezag dan het bevoegd gezag voor samenhangende handelingen in een watersysteem volgens de hoofdregel van artikel 6.17, eerste lid.

2. Hoofdpijnen afspraken

Gevallen van samenloop

Er zijn verschillende gevallen denkbaar waarin samenloop van bevoegdheden kan optreden. Soms is sprake van overlappend beheer in territoriale zin. Binnen het huidige beheergebied van Rijkswaterstaat kan sprake zijn van overlap met het beheergebied van een waterschap. Denk aan de regulering van lozingen in, of onttrekkingen aan oppervlaktewateren of de regulering van handelingen op of aan een waterkering. Zo komt het in het onbedijkte gedeelte van de Maas voor dat voor de activiteit 'lozen met behulp van werk':

- de Minister van V&W op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken bevoegd gezag is voor plaatsing van een lozingswerk, en
- het waterschapsbestuur bevoegd gezag is op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor de lozing op het regionale water, en op grond van de keur voor de kaden en infrastructuur ten behoeve van de detailwaterbeheersing.

Twee voorbeelden

- Er wordt een aanvraag gedaan een transportleiding te leggen door een primaire waterkering (in beheer bij een waterschap) en een grote rivier (Rijk) gepaard gaande met een grote industriële grondwateronttrekking (provincie). Volgens de hoofdregel is dan de minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag, tenzij partijen uit hun midden een ander aanwijzen.
- Een levensmiddelenbedrijf onttrekt voor zijn productie een grote hoeveelheid grondwater (> 150.000 m³/jaar) en loost daarnaast afvalwater via een werk op oppervlaktewater (rijks- en/of regionaal water).

In het kustgebied komt het regelmatig voor dat een activiteit, bijvoorbeeld het leggen van een leiding of het plaatsen van een bouwwerk, zowel vergunningplichtig is op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (RWS), maar dat daarvoor ook een keurontheffing nodig is van het waterschap dat de duinen beheert.

Handreiking Waterwet en samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening, sept. '09

Uit onderzoek is gebleken dat in ongeveer 15% (i.e. 1.600 situaties per jaar) van de huidige gevallen sprake is van samenloop tussen Gww-, Wvo-, Wbr- en Keurvergunningprocedures.¹ Het aantal samenloopgevallen onder het regime van de Waterwet zal dan ook relatief gezien klein zijn. Doordat steeds minder handelingen in watersystemen onder de vergunningplicht vallen, zal het aantal gevallen van samenloop bovendien eerder een afnemende dan een toenemende tendens vertonen.

Status Handreiking

Hoewel het qua omvang gezien niet om een majeur probleem lijkt te gaan, is het wel zaak om samenloopgevallen die zich voor (kunnen) doen, goed te regelen en daarover, zo mogelijk landelijke, afspraken te maken. Al was het maar om te voorkomen dat per geval te veel tijd verloren gaat met het bepalen van het bevoegd gezag. Daarbij komt dat voor het overschrijden van de wettelijke beslistermijn een dwangsom betaald moet worden door het bevoegde bestuursorgaan. Niet in de laatste plaats moet zoveel mogelijk voorkomen worden dat verschillende bestuursorganen tegenover elkaar komen te staan. Daarmee is uiteindelijk niemand gediend. Het 'samenwerkingsbeginsel' zou uitgangspunt voor het onderlinge handelen moeten zijn. Hierbij spreekt het voor zich dat de samenloopregeling niet bedoeld is om eigen problemen en denkbare risico's af te wentelen op een ander bestuursorgaan.

Bedacht moet worden dat het primair om een handreiking gaat waarmee in de praktijk flexibel dient te worden omgegaan. Het is immers onmogelijk om alle eventuele gevallen van samenloop te kunnen voorzien, laat staan daarvoor eenduidige, altijd toepasbare regels op te stellen. Aangezien het bovendien niet mogelijk, noch gewenst is om bevoegdheden bij voorbaat over te dragen, zullen altijd per geval concrete afspraken moeten worden gemaakt (maatwerk). Aan de hand van enkele voorbeelden wordt inzicht gegeven in de gevolgen van dit onderdeel van de Waterwet voor de praktijk.

3. Hoofdlijnen afspraken samenloopregeling

Zoals al aangegeven kan het bij samenloopgevallen voorkomen dat de inhoudelijke betrokkenheid van het bestuursorgaan relatief gering is. Onderstaand worden twee situaties geschetst waarin van de hoofdregel kan worden afgeweken.

1. Provincie bevoegd gezag in plaats van Rijkswaterstaat;
2. Waterschap bevoegd gezag in plaats van Rijkswaterstaat of Provincie.

Afwijken van de hoofdregel: doorslaggevend criterium

Onderzocht is of er gevallen zijn waarin afwijking van de hoofdregel voor de hand ligt. Daarbij is *het zwaartepunt in de invloed op de te beschermen waterbelangen* het doorslaggevend criterium. Hierbij kan in de eerste plaats worden gedacht aan het grote belang van veiligheid (primaire en regionale keringen), aan projecten met grote gevolgen voor de waterkwaliteit (risicovolle lozingen in kwetsbare gebieden) of waterkwantiteit en aan risicovolle onttrekkingen.

De wijze waarop afspraken worden gemaakt over afwijking van de hoofdregel kan niet of nauwelijks bij voorbaat worden vastgelegd. Er bestaat dus ruimte voor regionale afspraken of - per project - concrete afspraken tot afwijking.

Ad 1) Provincie bevoegd gezag in plaats van Rijkswaterstaat

In het geval bij samenloop van bevoegdheden de provincie één van de betrokken bestuursorganen is, kan ervoor worden gekozen dat de watervergunning wordt verleend door

¹ Sira Consulting, 'Onderzoek omvang administratieve en bestuurlijke lasten Waterwet en Waterbesluit', november 2007.

de provincie en niet door RWS. Het gaat hierbij namelijk per definitie om grondwateronttrekkingen c.q. infiltraties, waarvoor gelet op de betrokken belangen (o.a. ruimtelijke ordening, grondwaterverdeling, bodemenergie) specifieke kennis is vereist. Deze kennis is vooralsnog alleen bij provincies aanwezig. Enkel een adviesrecht zou geen recht doen aan het bijzondere karakter van het te beschermen belang; rechtstreekse invloed op de besluitvorming ligt dan ook voor de hand. Aangezien de provincies ook nu reeds bevoegd zijn tot vergunningverlening voor deze grondwateronttrekkingen zal het derden/aanvragers niet onlogisch voorkomen dat de provincie 'leading' is. Overigens zal het naar verwachting slechts gaan om enkele tientallen gevallen per jaar.

Wanneer er sprake is van relatief kleine onttrekkingen in het kader van bodemenergie die buitendijks zijn gelegen, is het niet nodig op voorhand van de hoofdregel af te wijken. In die gevallen van samenloop zal Rijkswaterstaat als bevoegd gezag kunnen optreden. Ook in de gevallen waarin er naast grondwateronttrekking sprake is van een omvangrijke lozing of activiteit die grote invloed heeft op het waterstaatkundig beheer door Rijkswaterstaat, ligt het voor de hand om Rijkswaterstaat – met adviesrecht van de provincie voor het grondwateronttrekkingenaspect – als bevoegd gezag te laten optreden. Ook dan blijft de hoofdregel dus van kracht.

Kortom

Indien sprake is van samenloop van de RWS-bevoegdheid met die van de provincie voor omvangrijke grondwateronttrekkingen of infiltraties, wordt afgeweken van de hoofdregel dat RWS bevoegd gezag is tenzij:

- er tevens sprake is van een omvangrijke lozing of andere activiteit die grote waterstaatkundige invloed kan hebben op het beheer van het rijkswatersysteem en/of
- het relatief kleine onttrekkingen/infiltraties betreft in het kader van bodemenergie die buitendijks zijn gelegen.

Ad 2) Waterschap bevoegd gezag in plaats van RWS of provincie

Indien sprake is van betrokkenheid van zowel een waterschap als een RWS-dienst en/of provincie, verleent het waterschap de watervergunning indien:

- het een handeling betreft in, op, boven, over of onder een waterkering in beheer bij dat waterschap en de handeling in Rijkswater een relatief geringe invloed heeft op dat watersysteem en/of wanneer het een niet-risicovolle grondwateronttrekking of infiltratie betreft. Het moet dus gaan om een activiteit die direct van invloed is op de door het waterschap beheerde waterkering. Activiteiten buiten de beschermingszone van een dijk- of duinlichaam vallen in beginsel niet onder dit criterium. In dat geval zal RWS dus als bevoegd gezag moeten beoordelen of de activiteit gevaar oplevert voor de staat van de waterkering en daarop ook toezicht moeten uitoefenen, al dan niet met inschakeling van medewerkers van het waterschap;
- het samenstel van handelingen een (omvangrijke en) risicovolle lozing betreft in een regionaal (kwetsbaar) oppervlaktewater en de handeling in Rijkswater een relatief geringe invloed heeft op dat watersysteem en/of wanneer het een niet-risicovolle grondwateronttrekking of infiltratie betreft.

Ten slotte: afwijken van de territoriummaatstaf als hoofdregel

Indien twee of meer waterschappen, dan wel twee of meer provincies tegelijkertijd betrokken zijn zonder dat sprake is van een hoger gezag (provincie of RWS respectievelijk RWS) geldt voor de bepaling van het bevoegd gezag de territoriummaatstaf: degene op wiens grondgebied de handeling of het samenstel van handelingen in hoofdzaak wordt verricht, is bevoegd tot vergunningverlening (zie art. 6.17, lid 1 Waterwet). Uiteraard kunnen waterschappen en provincies onderling andere afspraken maken over de bevoegdheidsvraag, indien dat gezien het zwaartepunt in de besluitvorming logisch is.

4. Procesafspraken

In deze paragraaf worden de volgende onderwerpen nader uitgewerkt:

1. Afwijking van de hoofdregel;
2. Inhoudelijk advies bij overgang van bevoegdheid conform de Waterwet;
3. Handhaving;
4. Financiële gevolgen.

Voorstelbaar is dat concrete procesafspraken door verschillende bestuursorganen in een afzonderlijke overeenkomst worden vastgelegd. Bijvoorbeeld in een dienstverlenings-overeenkomst zoals deze ook wel worden afgesloten in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Een dergelijke dienstverleningsovereenkomst suggereert dat er meer in algemene zin werkprocesafspraken te maken zijn. Even goed denkbaar is dat er in de praktijk gekozen wordt voor afspraken per concreet geval.

De nadruk zal liggen op procesafspraken voor het geval sprake is van een handeling of samenstel van handelingen in verschillende beheergebieden.

Ad 1) Afwijking van de hoofdregel

Indien, gegeven de in paragraaf 3 aangegeven criteria, een overgang van de vergunningverlenende bevoegdheid aan de orde is, zal daarover per geval overeenstemming moeten bestaan. Het is niet mogelijk om in afwijking van de hoofdregel bij voorbaat de bevoegdheden over te dragen. Er is immers altijd een beoordeling van de concrete omstandigheden nodig.

Termijn om overeenstemming te bereiken over de overdracht van de bevoegdheid

Belangrijk is dat de Awb-termijnen om te reageren op een aanvraag vrij kort zijn. Stel dat een aanvraag niet volledig is, dan moet het bevoegd gezag dat meedelen aan de aanvrager, die vervolgens 4 weken de tijd krijgt om de aanvraag alsnog aan te vullen. Verder is de beslistermijn aan grenzen gebonden. Er zal snel een besluit genomen moeten worden over de vraag welk bestuursorgaan het bevoegde gezag is, zeker nu bestuursorganen in de toekomst moeten gaan betalen indien zij te laat beslissen. Het is daarom gewenst dat partijen het voorafgaand aan de indiening van de vergunningaanvraag dan wel direct na de indiening (zie art. 6.17, lid 2 Waterwet) al eens worden over de overgang van de bevoegdheid. Hierbij hoort een schriftelijke bevestiging. Mocht dit niet haalbaar zijn, dan blijft zonder meer de hoofdregel ('hoogste gezag' of 'territoriummaatstaf') gelden. In de bijlage bij de Handreiking in een stroomschema te vinden die duidelijk maakt welke stappen gezet worden ingeval van samenloop.

Procesafpraak

- Wanneer er vooroverleg is geweest wordt uiterlijk binnen een week na binnenkomst van de vergunningaanvraag de afspraak over de overgang van de vergunningverlenende bevoegdheid gemaakt en schriftelijk bevestigd. Zo niet, dan wordt de wettelijke hoofdregel bij samenloop gevolgd;
- Als er geen vooroverleg is geweest, wordt uiterlijk binnen 14 dagen na binnenkomst van de vergunningaanvraag de afspraak over de overgang van de vergunningverlenende bevoegdheid gemaakt en schriftelijk bevestigd. Zo niet, dan wordt de wettelijke hoofdregel bij samenloop gevolgd.

Omdat het in beide gevallen om korte termijnen gaat, is het nogmaals wenselijk dat in de praktijk al voor de formele indiening van de aanvraag contact wordt gelegd over een eventuele bevoegdheidsovergang. Zeker bij grote projecten is informeel vooroverleg over de aanvraag vrij gebruikelijk. Regionale afspraken kunnen de praktijk helpen.

Overigens is de beslissing over de vraag wie bevoegd gezag geen besluit in de zin van de Awb oplevert, dat voor bezwaar en beroep vatbaar is. Een afspraak geldt als een zgn. 'voorbereidingsbeslissing'. Doorslaggevend is daarbij dat de belanghebbende niet los van het voor te bereiden besluit rechtstreeks in zijn belang wordt getroffen.

Ad 2) Inhoudelijk advies bij overgang van bevoegdheid conform de Waterwet

A) Termijn van inhoudelijke advisering

Onmiddellijk na binnenkomst van de aanvraag², dan wel na twee weken indien er nog onduidelijkheid bestaat over de bevoegdheid (zie hiervoor ad 1), wordt door het vergunningverlenende bevoegde gezag een inhoudelijk advies gevraagd aan het medebetrokken bestuursorgaan. Dit advies wordt binnen een redelijke termijn geleverd:

- Indien de *openbare voorbereidingsprocedure* (afd. 3.4 Awb) wordt gevolgd, bijvoorbeeld als er ook een lozingsvergunning wordt verleend aan een grote (IPPC-) inrichting, dient het *advies binnen twee maanden* bekend te zijn, om het bij het opstellen van het ontwerpbesluit te kunnen betrekken.
- Is het een besluit waarbij de *eenvoudige Awb-procedure* wordt gevolgd, bijvoorbeeld de verlening van een watervergunning voor een eenvoudig werk in rijkswater c.q. de beschermingszone van een dijk dan dient het *advies binnen 4-6 weken* binnen te zijn, omdat de beslistermijn in dat geval op acht weken is gesteld.

Als het niet-bevoegd (adviserend ofwel betrokken) bestuursorgaan niet binnen de gestelde termijn een advies uitbrengt kan dat ertoe leiden dat het bevoegd gezag zonder advies beslist over de aanvraag.

Gezien de korte doorlooptijden wordt aanbevolen het advies zoveel mogelijk in de vorm van concrete vergunningvoorschriften en overwegingen te gieten, opdat deze snel in de watervergunning kunnen worden opgenomen. Het advies dient in ieder geval van een goede motivering te worden voorzien.

B. Bestuurlijke en ambtelijke slagvaardigheid

Het verdient de voorkeur om het adviesrecht te *mandateren* aan een ambtelijk niveau waar de vereiste inhoudelijke deskundigheid aanwezig is, en waar snel gehandeld kan worden. Alleen voor bestuurlijk gevoelige zaken zou een voorbehoud gemaakt kunnen worden.

Om de slagvaardigheid op ambtelijk niveau te vergroten is het nodig om voor de vergunningverlening relevant beleid *tijdig kenbaar* te maken aan de betrokken ambtenaren (zowel in- als extern). Dit geldt ook voor richtlijnen, instructies, modellen e.d. Zo kan ook in het geval een advies om welke reden dan niet tijdig afkomt, bij de vergunningverlening toch rekening worden gehouden met het beheerbelang van het andere bestuursorgaan en zijn beleid. Verder dient duidelijk te zijn welke medewerkers zich bezig houden met vergunningverlening. Uitwisseling van een actuele *lijst met contactpersonen* (incl. mailadressen en telefoonnummers) is voor de praktijk van belang.

Een voorbeeld: het is van belang dat de Beleidslijn grote rivieren (Bgr) consistent wordt toegepast op alle activiteiten in het rivierbed. Mocht de vergunningverlenende bevoegdheid van RWS naar de provincie of een waterschap overgaan, dan dient in beginsel voor de handeling in een rijkswaterstaatswerk (het rivierbed) het toetsingskader van de Bgr te worden gevolgd bij de beoordeling door de provincie of het waterschap.

² In het kader van deze handreiking wordt geen specifieke aandacht besteed aan het omgevingsloket, waar de aanvraag voor de watervergunning (al dan niet tezamen met de omgevingsvergunning) bij voorkeur wordt ingediend. De Awb-termijnen starten zodra de aanvraag bij dit loket is ingediend.

Wanneer, ten slotte, een vergunningaanvraag onvolledig is, zal het eenmaal overeengekomen bevoegde gezag nadere informatie opvragen. Als al niet eerder duidelijk gemaakt kan worden wie het bevoegd gezag zal zijn, zal bij de ontvangstbevestiging van de aanvraag moeten worden aangegeven wie de aanvraag (formeel) zal behandelen. Art. 6.15, lid 2 Waterwet stelt dat de ontvangstbevestiging onverwijld dient plaats te vinden.

C. Eventuele afwijking van het advies

Het bestuursorgaan dat de beslissing neemt en daarvoor de verantwoordelijkheid draagt, heeft het *recht af te wijken van een inhoudelijk advies*. Dit houdt in dat het bestuursorgaan dat de beslissing neemt daarvoor de juridische consequenties draagt. Het bestuursorgaan dat het advies heeft uitgebracht kan in dat geval, indien nodig, wel als belanghebbende tegen het besluit in bezwaar komen of beroep aantekenen. Het is duidelijk dat afwijking van een advies alleen aan de orde kan zijn indien daarvoor zwaarwegende argumenten aanwezig zijn. Op het bestuursorgaan dat van een advies wil afwijken rust dan ook een belangrijke *motiveringsplicht*.

Ter illustratie

De provincie is het bevoegd gezag bij grote industriële grondwateronttrekkingen. Indien dezelfde hoeveelheid bedrijfsafvalwater, als onttrokken, op een werk van het waterschap wordt geloosd, kan de doelmatige werking van de zuivering in gevaar komen. Op grond van de Wabo mag de provincie als Wabo-bevoegd gezag een dergelijke lozing op een riool niet toestaan indien het waterschap een bindend negatief advies geeft. Op grond van de Waterwet is een dergelijke lozing op een transportleiding wel toegestaan, ook al geeft het waterschap een negatief advies, mits er sprake is van zwaarwegende argumenten.

D. Vertegenwoordiging van dienst in eventuele procedures

Indien bezwaar of beroep wordt aangetekend tegen een vergunning ligt het in de rede om het betrokken gezag in ieder geval de *zitting te laten bijwonen*, en daar bij voorkeur ook het woord te laten voeren voor zover het zijn beheergebied of -object betreft. Ook bij de opstelling van pleitnota's, verweerschriften en/of nadere memorie is het raadzaam om dit bestuursorgaan te raadplegen. Uiteraard blijft het bevoegd gezag uiteindelijk verantwoordelijk voor de afhandeling van bezwaar en de verdediging van het besluit bij de rechter.

Ad 3) Eén handhavend bevoegd gezag bij samenloop

Artikel 8.1 van de Waterwet bepaalt dat het op basis van hoofdstuk 6 bevoegde gezag belast is met de bestuursrechtelijke handhaving van de watervergunning. Op grond van artikel 8.2 rusten de handhavingstaken voor een vergunningplichtige handeling waarop artikel 6.17, eerste en tweede lid van toepassing is op het bestuursorgaan dat op de vergunningaanvraag heeft beslist. De handhavende bevoegdheid berust dus bij het vergunningverlenend bevoegd gezag.

Artikel 8.1 (voor zover relevant)

1. De beheerder heeft tot taak:
 - a. zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bij of krachtens de hoofdstukken 5 en 6 of krachtens artikel 10.1 bepaalde, voor zover betrekking hebbend op de door hem beheerde watersystemen en de daarbij behorende beschermingszones en van het bij of krachtens titel 12.3 van de Wet milieubeheer bepaalde met betrekking tot het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam;
 - b. gegevens die met het oog op de uitoefening van de onder a bedoelde taak van belang zijn, te verzamelen en te registreren;
 - c. klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van de in onderdeel a bedoelde voorschriften.
2. Met de beheerder worden voor de toepassing van het eerste lid gelijkgesteld gedeputeerde staten, ter zake van handelingen als bedoeld in artikel 6.4.

Artikel 8.2 (voor zover relevant)

In afwijking van artikel 8.1, eerste lid, rusten de daarin bedoelde taken ten aanzien van:

- a. een vergunningplichtige handeling waarop artikel 6.17, eerste of tweede lid, van toepassing is: op het bestuursorgaan dat op de vergunningaanvraag beslist (...)

Ook hierbij zal advies en bijstand gevraagd kunnen worden aan de betrokken bestuursorganen. En ook hiervoor zullen per situatie duidelijke concrete afspraken nodig zijn. Denkbaar is dat bijvoorbeeld ambtenaren van het waterschap een deel van de handhaving (en het toezicht) van Rijkswaterstaat voor hun verantwoordelijkheid nemen. Daarbij is van belang dat ook wat betreft het toezicht op de naleving bij de waterschappen als beheerder van regionale watersystemen en waterkeringen de nodige expertise aanwezig is. Omdat hiervoor al is gesteld dat het waterschap in beginsel bevoegd gezag zal zijn voor vergunningverlening ten aanzien van een *handeling in, op, boven, over of onder een waterkering in beheer bij dat waterschap* gaat in dat geval ook de handhaving automatisch over naar het waterschap. In dergelijke gevallen kan het waterschap dus ook buiten zijn beheergebied handhavend optreden (opleggen van een dwangsom of het toepassen van bestuursdwang). De aanwijzingsbeschikkingen voor de Bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) moeten hierop dan wel zijn aangepast.

Ad 4) Financiële gevolgen

Verzoeken om nadeelcompensatie

Verzoeken om nadeelcompensatie als gevolg van de vergunningverlening, -weigering of het gebruik van de vergunning worden in behandeling genomen door het vergunningverlenende gezag. Het is echter niet per definitie redelijk het vergunningverlenende gezag ook altijd de betalende partij te laten zijn. Wordt bijvoorbeeld schade veroorzaakt door de aanleg van een buisleiding die door een rijkswaterstaatswerk alsmede door een dijk van het waterschap loopt, dan is de plaats waar de schade wordt veroorzaakt in beginsel bepalend. De betaling van de vergoeding is dan dus gekoppeld aan het waterstaatswerk/watersysteem waarin of waardoor de schade wordt veroorzaakt. Uiteraard speelt ook de inhoudelijke advisering van betrokken overheden een rol. In het geval dat RWS in afwijking van het goed gemotiveerde advies van het waterschap besluit toch een watervergunning te verlenen, is het niet redelijk het waterschap op te laten draaien voor eventuele nadeelcompensatie.

Dwangsommen

Een ander financieel punt betreft de betaling van dwangsommen bij te late vergunningverlening. Het zal duidelijk zijn dat het vergunningverlenende bestuursorgaan zelf verantwoordelijk is voor tijdige besluitvorming, en de eventuele financiële gevolgen van vertraging niet kan afwentelen op het oorspronkelijke bevoegd gezag. Zoals hiervoor al is gesteld, betekent dit wel dat adviezen tijdig moeten worden ingediend. Alleen als een vertraging duidelijk te wijten is aan het adviserend bestuursorgaan, en daarover afspraken zijn gemaakt, kan aanleiding bestaan de rekening van betaalde dwangsommen bij het niet-vergunningverlenend bestuursorgaan in te dienen.

Advisering en kosten

In beginsel draagt ieder bestuursorgaan zijn eigen kosten, ook wanneer het advieskosten betreft. In geval van samenloop kan zich de situatie voordoen dat het bevoegde gezag op eigen kosten (extern) advies inwint wanneer het medebetrokken bestuursorgaan om welke reden dan ook in gebreke blijft. De termijnen lopen nu eenmaal door en het niet tijdig adviseren (door het niet bevoegde bestuursorgaan aan het formele bevoegde gezag) hoort niet voor rekening te komen van het bestuursorgaan dat tijdig zal moeten beschikken. In bepaalde gevallen kan besloten worden de kosten voor het (extern) ingewonnen advies te verhalen op het medebetrokken bestuursorgaan.

Ook in een situatie als deze blijft immers gelden dat een deugdelijke motivering van het besluit vereist is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals geregeld in de Awb, blijven onverkort van toepassing.

5. Revisievergunning

In de Waterwet is de mogelijkheid gegeven, ingeval een wijziging wordt gevraagd van een vergunning die betrekking heeft op een handeling die onderdeel uitmaakt van een reeds vergund samenstel van handelingen (één project c.q. complex aan handelingen), te bepalen dat deze betrekking moet hebben op alle handelingen die behoren tot 'het samenstel van handelingen'. Deze bepaling is op de leest geschoeid van artikel 8.4 van de Wet milieubeheer.

Artikel 6.18 (revisievergunning)

1. Indien een wijziging wordt aangevraagd van een vergunning die betrekking heeft op een handeling die deel uitmaakt van een samenstel van handelingen van de aanvrager waarvoor ook reeds een of meer andere watervergunningen van kracht zijn, kan het bevoegd gezag, in overeenstemming met de andere bevoegde bestuursorganen, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving van de betrokken vergunningen bepalen dat een watervergunning moet worden aangevraagd die betrekking heeft op alle handelingen die behoren tot het samenstel en daarbij voorziet in de aangevraagde wijziging.
2. Indien overeenkomstig het eerste lid is bepaald dat een revisievergunning moet worden aangevraagd, besluiten de bevoegde bestuursorganen tot het buiten behandeling laten van aanvragen voor het wijzigen van afzonderlijke watervergunningen die van kracht zijn voor handelingen die behoren tot het betrokken samenstel.
3. Het bevoegd gezag voor de ingevolge het eerste lid te verlenen revisievergunning kan bij de verlening van die vergunning de rechten die de aanvrager aan de al eerder verleende vergunningen ontleent, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn ingevolge artikel 6.22, in samenhang met de artikelen 2.1, 6.11 en 6.20.
4. Een ingevolge het eerste lid verleende revisievergunning vervangt met ingang van het tijdstip waarop zij in werking treedt, de eerder voor het betrokken samenstel van handelingen verleende vergunningen. Deze vergunningen vervallen op het tijdstip waarop de revisievergunning onherroepelijk wordt.

Artikel 6.19 (ambtshalve revisievergunning)

1. Indien voor een samenstel van handelingen verschillende watervergunningen van kracht zijn, kan een van de bevoegde gezagen, in overeenstemming met de andere bevoegde bestuursorganen, in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving van de betrokken vergunningen ambtshalve een vergunning verlenen die betrekking heeft op alle handelingen die behoren tot het samenstel.
2. Artikel 6.18, tweede lid, is van overeenkomstige toepassing zodra het ontwerp van de in het eerste lid bedoelde revisievergunning is toegezonden aan de houders van de in het eerste lid bedoelde vergunningen. Voorts zijn artikel 6.18, derde en vierde lid, van overeenkomstige toepassing.

Via het instrument van de revisievergunning kan worden bewerkstelligd dat 'sectorale' watervergunningen niet eindeloos afzonderlijk blijven voortbestaan, maar ingeval van samenloop worden vervangen door meeromvattende 'integrale' watervergunningen per vergunninghouder. Bovendien kan volgens artikel 6.19 Waterwet een van de bevoegde bestuursorganen voor de vergunningen voor samenhangende handelingen ook ambtshalve overgaan tot verlening van een revisievergunning. Voorwaarde is uiteraard wel dat overeenstemming tussen de verschillende bestuursorganen is bereikt over andere handelingen van dat samenstel.

Voor toepassing van artikel 6.18 en artikel 6.19 gelden dezelfde proceseisen als beschreven in par. 4. Uiterlijk binnen 2 weken na binnenkomst van de vergunningaanvraag dient onderlinge

consensus te bestaan over de wenselijkheid van een revisievergunning. Indien dit niet lukt, dan wordt aan dit artikel bij de behandeling van de vergunningaanvraag in beginsel geen toepassing gegeven.

Om vooral voor derde-belanghebbenden een onduidelijke bevoegdheidsverdeling en vergunningsituatie te voorkomen, verdient het aanbeveling per groot bedrijf of project na te gaan of afspraken gemaakt kunnen worden over de termijn waarop samenhangende handelingen onder één watervergunning worden gebracht. Randvoorwaarde hierbij is dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten die de vergunninghouder ontleende aan de bestaande deelvergunningen. Van een verplichting tot het maken van dergelijke afspraken is echter geen sprake.

6. Samenhang met andere besluiten (meldingen, projectplannen peilbesluiten)

In artikel 6.17 wordt alleen gesproken over *samenloop* van bevoegdheden tot *vergunningverlening*. *Samenhang* kan zich voordoen met tal van andere juridische verplichtingen uit de Waterwet, zoals meldingen en projectplannen. Over meldingen, bijvoorbeeld op grond van het Waterbesluit, het 'Activiteitenbesluit' of het in ontwikkeling zijnde 'Besluit lozingen buiten inrichtingen', is niets bepaald. Uitgangspunt is daarom vooralsnog dat meldingen, waarvoor in de regel geen afzonderlijk besluit hoeft te worden genomen, worden gericht aan het bestuursorgaan dat daarvoor op basis van de Waterwet bevoegd gezag is.³ Stel dat Rijkswaterstaat een vergunning heeft verleend voor een project waarbij niet alleen de bouw van een opslagloods in een rivierbed aan de orde was, maar tevens lozing van afvalwater op een poldersloot, dan dient een latere melding op grond van het Activiteitenbesluit van een extra hoeveelheid afvalwater bij het waterschap terecht te komen. De *samenloop*regeling geldt alleen bij vergunningverlening.

Omdat het echter voor de dossiervorming en de handhaving nuttig is een overzicht te hebben van alle watergerelateerde handelingen in een projectgebied sturen de bestuursorganen die een melding krijgen voor een project waarop artikel 6.17, 6.18 of 6.19 van toepassing is, hiervan direct een afschrift aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. Hetzelfde geldt voor andere besluiten die invloed kunnen hebben op de beoordeling en handhaving van een integrale watervergunning, zoals projectplannen en peilbesluiten. Gegeven de huidige wettekst blijft het bij projectplannen voor aanleg of wijziging van waterstaatswerken mogelijk dat Rijkswaterstaat van het waterschap een watervergunning nodig heeft voor handelingen in het watersysteem en vice versa.

Tot slot is van belang in te zien dat er naast samenhang in het kader van de waterregelgeving (interne samenhang) ook samenhang kan bestaan met juridische verplichtingen voortkomend uit andere wet- en regelgeving (externe samenhang). Te denken valt aan de omgevingsvergunning in het kader van de Wabo. Op deze laatste vorm van samenhang wordt in deze handreiking niet nader ingegaan.

7. Wijze van totstandkoming van deze Handreiking

Deze handreiking is voorgelegd aan de leden van de geëigende gremia en werkgroepen binnen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (RWS en DGW), de Unie van Waterschappen en de provincies. De voorliggende versie is op 9 september 2009 vastgesteld door het Nationaal Water Overleg (NWO). In 2011 zal een eerste evaluatie plaatsvinden van de Handreiking, die eventueel aanleiding kan zijn voor wijziging of aanvulling van de tekst.

³ Op veel meldingen volgt geen beschikking. Die worden ter kennisgeving aangenomen (alleen voor handhaving interessant). Vandaar de zinsnede 'in de regel'.

Handreiking Waterwet en samenloop van bevoegdheden bij vergunningverlening, sept. '09

Voor vragen of opmerkingen over de Handreiking kan contact worden opgenomen met de Helpdesk water: www.waterwet.nl of 0800-NLWATER (0800-6592837).

Bijlage

Stroomschema

Vergunningverlenend gezag

Betrokken bestuursorgaan

