



Aan de Minister

nota

Nader rapport inzake het voorstel van wet houdende wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

TER BESLISSING

Datum

20 februari 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2022/304491

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling Milieu

Beslistermijn

27 februari 2023

Bijlage(n)

5

Aanleiding

Bij nota van 13 januari 2022 (RONDZENDMAP-2022/255) stemde u in met de aanbieding – na akkoord van de ministerraad – van een voorstel tot wijziging van de Waterwet bij de Afdeling advisering van de Raad van State. De wijziging heeft betrekking op de normstelling met betrekking tot de waterkwaliteit en wordt nodig geacht met het oog op de bescherming van de waterkwaliteit.

Op 4 mei 2022 gaf de Afdeling advisering haar advies over het voorstel. Overeenkomstig de nieuwe beleidslijn van de Afdeling is het advies meteen openbaar gemaakt. De Afdeling advisering heeft als opmerking dat het voorstel ongelukkig geformuleerd is en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Bijgaand nader rapport geeft een reactie op het advies van de Afdeling advisering. Naar aanleiding van het advies is het wetsvoorstel aangepast en is de memorie van toelichting ingekort en vereenvoudigd om zo de bedoeling van het wetsvoorstel te verduidelijken. Het advies geeft geen aanleiding om terug te komen op de bedoeling van het wetsvoorstel.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

1. in te stemmen met het bijgestelde wetsvoorstel, de memorie van toelichting en het nader rapport;
2. het nader rapport en de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel te ondertekenen.

Na ondertekening worden de stukken aangeboden aan de Koning, die het wetsvoorstel vervolgens bij de Kamer aanhangig maakt.

Kernpunten

De normering van de waterkwaliteit vindt in diverse kaders plaats en dat is ook altijd de bedoeling en gevolgde praktijk geweest. Een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de uitleg van artikel 2.10 van de Waterwet (hierna: Wtw), maakte dit echter niet meer mogelijk. Het wetsvoorstel beoogt de bedoeling van de Waterwet te verduidelijken en daardoor de bestaande praktijk te kunnen bestendigen.

Het wetsvoorstel zoals dat naar de Afdeling advisering van de Raad van State is gestuurd voorziet daarom in een herformulering van art. 2.10 Wtw. Nu ook de nieuwe formulering blijkt op te roepen, heeft deze bepaling bij nader inzien geen nut meer en werkt zij zelfs averechts. Omdat met deze bepaling daarnaast geen juridische gevolgen werden beoogd, kan zij bij gebrek aan betekenis worden geschrapt. Het bijgaande nieuwe wetsvoorstel voorziet dan ook in het schrappen van art. 2.10 Wtw.

Krachtenveld

Het wetsvoorstel is in samenwerking met DGWB en RWS opgesteld en heeft de steun van de Unie van Waterschappen.

Toelichting

Aanleiding voor het wetsvoorstel waren de uitspraken die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) op 9 december 2020 over de 'vissterftenorm' heeft gedaan. Door RWS wordt een maximaal aanvaardbaar vissterftepercentage gehanteerd wanneer op grond van de Waterwet (hierna: Wtw) een watervergunning voor een waterkrachtcentrale wordt verleend. Dit percentage is als norm door uw ambtsvoorganger vastgelegd in een beleidsregel in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In een beleidsregel geeft het bevoegd gezag aan op welke wijze de discretionaire ruimte binnen een aan hem toegekende bevoegdheid zal worden ingevuld. Het doel daarvan is dat iedereen van te voren kan weten wanneer en onder welke voorwaarden een aangevraagde watervergunning wordt verleend. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben betrekking op art. 2.10 Wtw. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak volgt uit die bepaling dat de vissterftenorm op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) bij amvb had moeten worden vastgesteld. De beleidsregel had bij de vergunningverlening voor waterkrachtcentrales daarom niet mogen worden toegepast. Deze uitspraak geldt mogelijk ook voor allerlei andere normen met betrekking tot de waterkwaliteit, die relevant zijn voor de beoordeling van lozingen, maar die niet bij amvb op grond van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld.

Uw beleidsinzet is om het gebruik van de normen voor lozingen en waterkrachtcentrales bij vergunningverlening ongewijzigd te kunnen blijven voortzetten. Het wetsvoorstel maakt dit mogelijk.

Daarnaast wordt in de memorie van toelichting de beoogde en tot nu toe toegepaste wijze van normering van de waterkwaliteit uiteengezet en het voornemen uitgesproken om op de ingeslagen weg door te gaan.

Wat betreft het stelsel van normering is van belang dat de huidige normen – ook na het te schrappen art. 2.10 Wtw – op zichzelf diverse, toereikende wettelijke grondslagen hebben. Art. 5.1, lid 1, Wm wordt daarbij alleen gebruikt om milieukwaliteitseisen vast te stellen. Dit zijn specifieke normen die zich richten tot de overheid en die de via de waterplannen te verwezenlijken waterkwaliteit weergeven. Omdat deze doelstellingen sturend zijn voor de inzet van het waterkwaliteitsbeleid in het algemeen, is gerechtvaardigd dat deze bij amvb worden vastgesteld, hetgeen nu reeds het geval is. De procedure die in het kader van hoofdstuk 5 Wm moet worden gevolgd voorziet in bijzondere betrokkenheid van het parlement. Voor de andere in de praktijk gebruikte waterkwaliteitsnormen

Datum

20 februari 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2022/304491

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &

Juridische Zaken

HBJZ

Afdeling Milieu

Aan

de Minister

Bijlage(n)

3

(bv. een vissterftenorm) is dat echter niet nodig en ook op andere terreinen van het milieubeleid niet de praktijk. Hierbij gaat het met name om de eisen die met het oog op de te verwezenlijken kwaliteit aan verontreinigingsbronnen worden gesteld. Een beleidsregel blijft hiervoor toepasbaar.

Na het advies van de Afdeling advisering is het wetsvoorstel 'aangehouden', omdat de inwerkingtreding van de Omgevingswet aanstaande was. Dit ligt nu anders, omdat de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening aan het parlement heeft laten weten dat hij in overleg met andere betrokken overheden kiest voor inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024.

Strategie

De Waterwet wordt grotendeels ingetrokken bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, die volgens de huidige planning op 1 januari 2024 zal plaatsvinden. De tijd dat de voorgestelde wijziging direct effect zal hebben is naar verwachting dan ook kort. Los van het hieronder geduide bredere belang is er, anders dan eerder vorig jaar, echter nog wel sprake van een periode van daadwerkelijke gelding, waar dat i.r.t. de eerder genoemde data voor inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 juli 2022 en naderhand 1 januari 2023) niet meer het geval zou zijn. Afhankelijk van de snelheid van behandeling door beide Kamers is de inschatting dat dit tussen de 3 en 6 maanden zal bedragen welke periode langer kan worden als onverhoopt ook de datum 1 januari 2024 niet blijkt te kunnen worden gehaald.

Een tweede reden om het wetsvoorstel nu in te dienen is dat van belang is dat de regering haar visie geeft over de wijze van normering van de waterkwaliteit. Dat versterkt de positie van RWS in nu lopende juridische procedures over waterkrachtcentrales, waarbij wederom een maximaal aanvaardbaar vissterftepercentage gebruikt is. Daarnaast is de beleidsregel aangepast en opnieuw vastgesteld. Ook is dit van belang om de juridische kwetsbaarheid van door waterschappen en RWS te verlenen lozingsvergunningen te mitigeren.

Van belang is ten slotte dat de memorie van toelichting onderbouwt dat de gewenste praktijk van normstelling ook onder de Omgevingswet kan worden voortgezet. De vraag kan namelijk opkomen of de eerder bedoelde uitspraak van de Raad van State ook gevolgen heeft voor normering onder de Omgevingswet. Daar zijn – gezien enkele bepalingen van die wet – inderdaad vraagtekens bij te plaatsen. Daarom is in overleg met BZK besloten via dit wetsvoorstel de beoogde interpretatie van het komende recht uitvoeriger vast te leggen. Hoewel een wetsvoorstel op zichzelf, als het geen kracht van wet krijgt, geen juridische waarde heeft, kan de uitleg van de beoogde wijze van normering van de waterkwaliteit, zowel onder huidig recht als onder de Omgevingswet, de nodige duidelijkheid bieden voor overheden, bedrijven en rechters.

Uitvoering en gevolgen voor de maatschappij

Het is de bedoeling dat de huidige praktijk wordt bestendigd.

Duurzaamheid

Het wetsvoorstel is erop gericht de huidige praktijk bij de normering van de waterkwaliteit te bestendigen. De uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak hebben geleid tot verminderde bescherming van de waterkwaliteit en tot verzwaring van bestuurslasten omdat per beschikking een zelfstandige motivering

Datum

20 februari 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2022/304491

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &

Juridische Zaken

HBJZ

Afdeling Milieu

Aan

de Minister

Bijlage(n)

3

van het relevante waterkwaliteitsbeleid moet worden gegeven. Het wetsvoorstel beoogt die gevolgen ongedaan te maken.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
1	Beslisnota	
2	Nader rapport	Uw reactie op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel
3	Wetsvoorstel	Het wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Waterwet
	Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel	In de toelichting wordt de beoogde en in de praktijk toegepaste wijze van normering van de waterkwaliteit toegelicht, zowel onder huidig recht als onder de toekomstige Omgevingswet
4	Advies	Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het wetsvoorstel
5	Eerdere wetsvoorstel	Zoals aangeboden op 15 februari 2022 aan het Kabinet van de Koning ten behoeve van advisering door de Afdeling advisering van de Raad van State
6	Eerdere beslisnota's	Hierbij werd het wetsvoorstel ter consultatie aan de decentrale overheden (IPO, Unie, VNG) aangeboden
		Hierbij werd het wetsvoorstel ter beslissing aan de CFEZIL aangeboden
		Hierbij werd het wetsvoorstel ter beslissing aan de ministerraad aangeboden

Datum

20 februari 2023

Onze referentie

IENW/BSK-2022/304491

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke & Juridische Zaken
HBJZ
Afdeling Milieu

Aan

de Minister

Bijlage(n)

3



Aan de Minister
Van [REDACTED] (HBJZ)

nota

Wetsvoorstel tot wijziging van de Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit)

TER BESLISSING

Datum

11 november 2021

Onze referentie

IENW/BSK-2021/300028

Opgesteld door

[REDACTED]
Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken

Beslistermijn

26 november 2021

Bijlage(n)

3

Aanleiding

Bijgaand wetsvoorstel houdt een wijziging van de Waterwet in. Eerder is al besloten door uw voorganger tot wijziging van de Waterwet op dit punt (Rondzendmap-2021/5238).

Aanleiding voor het wetsvoorstel zijn uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling bestuursrechtspraak) over de zgn. vissterftenorm.

De vissterftenorm wordt door Rijkswaterstaat (hierna: RWS) gehanteerd wanneer op grond van de Waterwet een watervergunning voor een waterkrachtcentrale wordt verleend. Deze norm was vastgelegd in een beleidsregel van DG RWS. De Afdeling bestuursrechtspraak oordeelde echter dat uit art. 2.10 van de Waterwet volgt dat de norm op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) had moeten worden vastgesteld in een algemene maatregel van bestuur (amvb). Daardoor had de beleidsregel bij de vergunningverlening voor waterkrachtcentrales niet mogen worden toegepast.

Deze jurisprudentie kan ook gevolgen hebben voor de juridische houdbaarheid van vergunningverlening voor lozingen, waarbij door RWS en waterschappen veelvuldig gebruik wordt gemaakt van normen (bijvoorbeeld voor zeer zorgwekkende stoffen) die niet krachtens de Wm zijn vastgesteld.

Uw beleidsinzet is om het gebruik van deze normen voor lozingen en waterkrachtcentrales ongewijzigd te kunnen blijven voortzetten. Specifiek voor waterkrachtcentrales is met dit doel onlangs een aangepaste, nu echter door de minister ondertekende, beleidsregel vastgesteld (Rondzendmap-2021/8820).

Het wetsvoorstel beoogt steun te bieden voor het gebruik van deze nieuwe beleidsregel overeenkomstig de oorspronkelijke bedoeling daarvan. Daarnaast beoogt het wetsvoorstel de normen veilig te stellen, die bij vergunningverlening voor lozingen worden gehanteerd en die niet op grond van hoofdstuk 5 Wm zijn vastgesteld. Het wetsvoorstel verduidelijkt daarnaast de verhouding tussen artikel 2.1 van de Waterwet en hoofdstuk 5 Wm, door buiten kijf te stellen dat bij vergunningverlening een toetsing plaatsvindt aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn water.

Ten slotte is een toelichting opgenomen waarin op het stellen van omgevingswaarden op grond van de Omgevingswet (hierna: Ow) wordt ingegaan.

Geadviseerd besluit

U wordt geadviseerd:

1. in te stemmen met het in consultatie brengen van dit wetsvoorstel bij de VNG, de Unie en het IPO, en daartoe
2. de bijgevoegde aanbiedingsbrieven te ondertekenen.

Als u akkoord gaat, zal het wetsvoorstel na verwerking van eventuele consultatiereacties aan de ministerraad worden aangeboden om instemming te verkrijgen voor een adviesaanvraag aan de Afdeling advisering van de Raad van State. Het wetsvoorstel komt dan opnieuw bij u langs.

Kernpunten

In het waterbeleid wordt bij de vergunningverlening veel gewerkt met normen waarin is aangegeven welke gevolgen, zoals verontreiniging, van vergunningplichtige activiteiten aanvaardbaar zijn. Als deze in navolging van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak overeenkomstig hoofdstuk 5 Wm of straks onder de Ow grotendeels bij algemene maatregel van bestuur zouden moeten worden vastgelegd, leidt dit tot een moeilijk werkbare situatie. Niet alleen zou ook dat tot een wetswijziging moeten leiden (de huidige grondslag die de Wm biedt, omvat niet alle typen normen), daarnaast zou een dergelijk systeem altijd achterlopen op het noodzakelijkerwijs te bieden actuele beschermingsniveau voor de waterkwaliteit. Op dit moment loopt een juridische procedure over de stillegging van de waterkrachtcentrale te Lith (daarover bent u onlangs geïnformeerd bij nota van RWS, Rondzendmap-2021/13570), waar wederom de vissterftennorm ter discussie wordt gesteld. De voorgestelde wetswijziging moet dergelijke discussies permanent voorkomen.

Er zijn in hoofdzaak 2 redenen om vóór de verwachte inwerkingtreding van de Ow op 1 juli 2022 toch nog de huidige Waterwet te wijzigen. In de eerste plaats anticiperen we hiermee op een mogelijke situatie dat de Ow niet op de beoogde datum in werking kan treden. Dan moeten we langer met de Waterwet werken. In de tweede plaats willen we voorkomen dat de eerdere jurisprudentie zich onder de Ow herhaalt. Dat is allerminst uitgesloten, omdat de wetgever zich er tot nu toe niet uitdrukkelijk over heeft uitgelaten wanneer normen voor de omgevingskwaliteit als omgevingswaarde bij algemene maatregel van bestuur moet worden vastgesteld en wanneer dat ook anderszins kan gebeuren. Het is dan ook van belang dat de wetgever hierover alsnog duidelijkheid biedt.

Afstemming

Het ministerie van J en V heeft een positieve wetgevingstoets uitgebracht. Het wetsvoorstel is in samenwerking met DGWB en RWS opgesteld.

Bijlagen

1. Wetsvoorstel met nota van toelichting
2. Brief aan de VNG
3. Brief aan de Unie van Waterschappen
4. Brief aan het IPO

Datum
11 november 2021

Onze referentie
W/BSK-2021/300028

Beslistermijn
9 november 2021

Bijlage(n)
3

Aan
de Minister

Van
[REDACTED] (HBJZ)

6. Het in procedure brengen van dit wetsvoorstel is ten slotte van belang om de houdbaarheid van de vissterftenorm ook onder huidig recht, nog voordat dit daadwerkelijk gewijzigd wordt, zo groot mogelijk te maken. Onlangs bent u bij nota van RWS geïnformeerd over een lopend handhavingstraject bij de waterkrachtcentrale te Lith (Rondzendmap-2021/13570). Ook in de juridische procedure die naar aanleiding daarvan gevoerd zal worden, zal de rechtmatigheid van het sterftepercentage ter discussie gesteld worden. Wanneer het wetsvoorstel dan al de Afdeling advisering van de Raad van State heeft bereikt, of deze al een advies heeft uitgebracht, kan dat een eventueel oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak in die procedure mogelijk nog positief beïnvloeden.

Datum

11 november 2021

Onze referentie

IENW/BSK-2021/300028

Beslistermijn

19 november 2021

Bijlage(n)

3

Aan

de Minister

■■■■

■■■■■■■■■■ (HBJZ)



Aan Minister
Van HBJZ

nota

voorstel van wet, houdende wijziging van de Waterwet
(normstelling voor de waterkwaliteit)

Bijgaand treft u een voorstel aan tot wijziging van de Waterwet. De CFEZIL heeft op 25 januari jl. besloten om het wetsvoorstel als hamerstuk voor de Ministerraad te agenderen met het voorstel om hierover advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Aanleiding

Het wetsvoorstel is een reactie op 3 uitspraken van 9 december 2020 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Hierin gaf de Afdeling bestuursrechtspraak een onverwachte interpretatie van art. 2.10 Waterwet. Hierdoor kan een beleidsregel waarin een voor waterkrachtcentrales te hanteren vissterftenorm is opgenomen, niet langer bij de vergunningverlening worden toegepast. De uitspraken kunnen bovendien een olievlekwerking hebben naar andere water-gerelateerde kwaliteitseisen. Het wetsvoorstel omvat een verduidelijking van art. 2.10 van de Waterwet, zodat daaraan weer de betekenis wordt gegeven die tot nu toe in de praktijk werd gehanteerd.

Geadviseerd besluit

Ik adviseer u:

- in te stemmen met aanbieding van het wetsvoorstel aan de ministerraad;
- het aanbiedingsformulier te ondertekenen.

Het voorgestelde besluit is om over het wetsvoorstel advies te vragen aan de Afdeling advisering van de Raad van State.

Tevens adviseer ik u na verkregen instemming van de ministerraad:

- de voordracht alsmede de memorie van toelichting te ondertekenen.

Hiermee verzoekt u de Koning om advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State te vragen.

Kernpunten

In het nieuwe art. 2.10 van de Waterwet wordt verduidelijkt dat watergerelateerde milieukwaliteitseisen die bij amvb op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer worden gesteld, een invulling zijn van een van de hoofddoelstellingen van de Waterwet, zoals weergegeven in art. 2.1 van de Waterwet. Als zodanig werken deze doelstellingen ook door naar de vergunningverlening op grond van de Waterwet. Dit is ook nodig voor de implementatie van de EU-Kaderrichtlijn water. Er kunnen bij de vergunningverlening echter ook andere watergerelateerde kwaliteitseisen een rol

TER BESLISSING

Datum

13 januari 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/19245

Opgesteld door

Hoofddirectie Bestuurlijke &
Juridische Zaken

Beslistermijn

Zo snel mogelijk

Uiterlijk bij

Zo snel mogelijk

Bijlage(n)

4

spelen, die bijvoorbeeld kunnen zijn vastgelegd in een beleidsregel. Het wetsvoorstel beoogt te verduidelijken dat de bij amvb op grond van hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer vastgestelde kwaliteitseisen niet de enige kaders zijn die bij vergunningverlening op grond van de Waterwet worden gehanteerd. Een voorbeeld hiervan is de vissterftenorm die bij vergunningverlening voor waterkrachtcentrales wordt gehanteerd, die bij beleidsregel is vastgesteld. Andere voorbeelden zijn diverse normen voor verontreinigende stoffen, zoals PFAS.

Toelichting

Er is geen internetconsultatie gehouden, omdat het hier alleen een technische wijziging betreft. Dit is in overeenstemming met het kabinetsbeleid op dit punt. Wel zijn IPO, VNG en Unie van Waterschappen geconsulteerd. De Unie stemt in met het wetsvoorstel en verzoekt om het snel vast te stellen. ATR heeft besloten om geen advies uit te brengen omdat het wetsvoorstel geen gevolgen voor bedrijven heeft. Er kan daardoor nu advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State worden gevraagd. Dat is dus ook het voorstel aan de Ministerraad.

Informatie die niet openbaargemaakt kan worden

Niet van toepassing.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Informatie
2	Aanbiedingsformulier MR	
3	wetsvoorstel met memorie van toelichting	
4	Voordracht aan de Koning	
5	Adviesnota tbv behandeling MR	

Datum

13 januari 2022

Onze referentie

IENW/BSK-2022/19245

Uiterlijk bij

Zo snel mogelijk 20 januari 2022

Bijlage(n)

5

Aan

Minister

Van

HBJZ