

No.W17.22.0020/IV

's-Gravenhage, 4 mei 2022

Bij Kabinetsmissive van 18 februari 2022, no.2022000312, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging Waterwet (normstelling voor de waterkwaliteit), met memorie van toelichting.

De uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een aantal uitspraken heeft gegeven aan artikel 2.10 van de Waterwet, heeft het onmogelijk gemaakt om bepaalde waterkwaliteitsnormen te betrekken bij de beoordeling van een aanvraag om een watervergunning. Dit acht de regering onwenselijk. Het wetsvoorstel wijzigt daarom artikel 2.10 van de Waterwet zodat de bestaande praktijk kan worden voortgezet.

De Afdeling advisering van de Raad van State merkt op dat de wijziging ongelukkig is geformuleerd en door gebruik van het woord “mede” onbepaald is. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. In verband daarmee is aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk.

1. Inhoud wetsvoorstel

Voorgesteld wordt om artikel 2.10 van de Waterwet opnieuw vast te stellen en daarin tot uitdrukking te brengen dat een van de doelstellingen van de Waterwet – de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen¹ – “mede” gericht is op het voldoen aan de milieukwaliteitseisen die op grond van de Wet milieubeheer ter uitvoering van de kaderrichtlijn water zijn vastgesteld.²

Met de wijziging wordt hoofdzakelijk beoogd de gevolgen van een aantal uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak te ‘repareren’.³ Als gevolg van die uitspraken kunnen aanvragen om watervergunning thans niet langer worden getoetst aan andere waterkwaliteitsnormen dan normen die krachtens de Wet milieubeheer als milieukwaliteitseisen zijn vastgesteld.

Artikel 2.10 Waterwet wordt gewijzigd omdat het onwenselijk is dat dit artikel een opdracht aan de wetgever tot normstelling behelst, om de inhoud en reikwijdte van het toetsingskader bij de beoordeling van vergunningaanvragen te verduidelijken en om te verduidelijken dat het kwaliteitsaspect van het nationale waterbeheer meeromvattend is dan alleen de krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen.⁴

¹ Artikel 2.1, eerste lid, onder b, Waterwet.

² Artikel I.

³ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2932; ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2931.

⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 5.

Overigens doet het probleem zich na de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet langer voor, aldus de toelichting.⁵ Dit wetsvoorstel voorziet daarmee in een oplossing voor een tijdelijk probleem.

2. Onduidelijk toetsingskader voor vergunningaanvragen

Allereerst merkt de Afdeling op dat de bepaling ongelukkig is geformuleerd. In de voorgestelde bepaling staat dat een doelstelling van de Waterwet - om de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen te beschermen en verbeteren - gericht is op het voldoen aan de krachtens de Wet milieubeheer te stellen milieukwaliteitseisen. Bedoeld wordt het omgekeerde: dat milieukwaliteitseisen, voor zover zij betrekking hebben op de waterkwaliteit, ook gericht zijn op het voldoen aan die doelstelling van de Waterwet.

Daarnaast is de voorgestelde bepaling onvoldoende afgebakend. Bepaald wordt dat de doelstelling van de Waterwet om de waterkwaliteit te beschermen "mede" is gericht op krachtens de Wet milieubeheer vastgestelde milieukwaliteitseisen. De term "mede" moet tot uitdrukking brengen dat ook andere normen relevant zijn voor de bescherming van de waterkwaliteit en invulling kunnen geven aan die doelstelling. Welke andere waterkwaliteitsnormen dat zijn, wordt echter niet nader benoemd in het wetsvoorstel.

Bedoeld is buiten twijfel te stellen dat naast milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer ook nog andere waterkwaliteitsnormen deel kunnen uitmaken van het toetsingskader voor aanvragen om een watervergunning, dat primair wordt gevormd door de doelstellingen van de Waterwet. In de Waterwet is bepaald dat een aanvraag dient te worden geweigerd voor zover verlening daarvan niet verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.⁶ In de praktijk worden deze weigeringsgronden zo toegepast dat onverenigbaarheid met waterkwaliteitsnormen in een algemeen verbindend voorschrift of een beleidsregel leidt tot onverenigbaarheid met een van de doelstellingen van de Waterwet, en daarmee tot weigering van de vergunning.

De Afdeling merkt op dat de voorgestelde wijziging in het midden laat welke andere normen dan de milieukwaliteitseisen krachtens de Wet milieubeheer relevant zijn voor de invulling van de waterkwaliteitsdoelstelling. Het artikel is daarmee, voor zover het gaat om de waterkwaliteit, onbepaald. Dat komt de rechtszekerheid niet ten goede. Een nadere bepaling van de reikwijdte is daarom gewenst.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande het wetsvoorstel te verduidelijken en de bepaling toereikend af te bakenen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een opmerking bij het voorstel en adviseert daarmee rekening te houden voordat het voorstel bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal wordt ingediend.

⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

⁶ Artikel 6.21 Waterwet.

De vice-president van de Raad van State,