

## ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

### Artikel 1.1 (begripsbepalingen)

De begripsbepalingen zijn alfabetisch geordend, maar voor een goed begrip is het gewenst allereerst in te gaan op de wettelijke definities van de kernbegrippen watersysteem en waterbeheer. Deze begripsomschrijvingen verankeren, nog duidelijker dan in de Wet op de waterhuishouding reeds het geval is, het concept van integraal waterbeheer op basis van de watersysteembenadering in de beheerswetgeving. Deze definities bouwen in wezen voort op het begrippenkader van de derde Nota waterhuishouding, zoals dat nader is uitgekristalliseerd in het begrippenstelsel van artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding. Door de aanknopng in de begripsomschrijving van waterbeheer bij de wettelijke doelstellingen is mede het integrale karakter van waterbeheer vastgelegd, nu die doelstellingen alle relevante aspecten van integraal waterbeheer, met inbegrip van de vereiste onderlinge samenhang, omvatten. De definitie is ook meer doelgericht dan het nogal open geformuleerde begrip waterhuishouding in de Wet op de waterhuishouding, gedefinieerd als «de overheidszorg die zich richt op het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen». Bovendien maakt de nieuwe opzet goed zichtbaar dat het waterbeheer niet alleen bestaat uit de zorg voor watersystemen als zodanig, maar ook betrekking heeft op deels gebiedsgerichte aspecten als het voorkomen en tegengaan van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste.

Het begrip waterhuishouding komt tot nog toe niet alleen voor in de Wet op de waterhuishouding, maar ook in artikel 1 van de Waterschapswet. De zorg voor de waterhuishouding wordt in dat artikel nog uitdrukkelijk onderscheiden van de zorg voor de waterkering. Parallel aan het onderhavige wetsvoorstel is thans bij de Tweede Kamer een wijziging van de Waterschapswet aanhangig. Dat wetsvoorstel bevat onder meer een wijziging van artikel 1 van de Waterschapswet, die inhoudt dat niet langer onderscheid wordt gemaakt tussen waterhuishouding en waterkeringszorg. In plaats daarvan wordt vastgelegd dat de taken van waterschappen met name de zorg voor het watersysteem betreffen.

De begripsomschrijving van watersysteem bouwt voort op de definitie van waterhuishoudkundig systeem uit de derde Nota waterhuishouding. Een verkorte versie daarvan is opgenomen in artikel 1 van de Wet op de waterhuishouding: «een samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens». Een begripsomschrijving van oppervlaktewateren die, overeenkomstig de genoemde nota, duidelijk zou maken dat tot oppervlaktewateren ook de bodem, de oevers en de technische infrastructuur behoren, was echter in de Wet op de waterhuishouding weggelaten.

Aangezien een watersysteem onder andere kan bestaan uit een of meer oppervlaktewaterlichamen en oppervlaktewaterlichaam in de zin van het wetsvoorstel mede de waterbodem en oevers, met de bijbehorende flora en fauna, omvat, maakt dit alles deel uit van een watersysteem. Hieraan worden in de begripsomschrijving van watersysteem toegevoegd de bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

De omschrijving van watersysteem in het wetsvoorstel laat thans dus geen ruimte voor twijfel dat deze mede waterbodem, oevers, flora en fauna omvat, alsmede bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. De bergingsgebieden vormen in dit geheel een nieuw element, dat hierna nader wordt belicht. Het zal overigens niet altijd nodig zijn dat de wetsbepalingen waarin de term «watersysteem» voorkomt betrekking hebben op al de genoemde bestanddelen. Daarom is de omschrijving in artikel 1 zo uitgewerkt dat een watersysteem ook kan bestaan uit een afzonderlijk oppervlaktewater- of grondwaterlichaam. Beheer is het waterbeheer voor zover die overheidszorg betrekking heeft op een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan en is dus in zoverre objectgericht. Het begrip beheer vormt een tussenschakel tussen waterbeheer en het begrip beheerder (het bevoegde bestuursorgaan van het overheidslichaam dat met het beheer is belast), dat veelvuldig in de wet wordt gebruikt om het bevoegd gezag voor bepaalde gevallen aan te duiden. Beheer is wel onderdeel van, maar niet identiek aan het totale waterbeheer, dat mede de landelijke en regionale (beleids) componenten omvat die niet beperkt zijn tot een of meer afzonderlijke

watersystemen. Vooral het voorkomen van overstromingen, wateroverlast en watertekorten, de aanpak van diffuse bronnen van verontreiniging en de zorg voor een goed beheersinstrumentarium hebben een sterk beleidsaccent en vallen dus slechts gedeeltelijk onder het (objectgebonden) beheer. De relatering van beheer aan objecten – een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan – doet er niet aan af dat bij het beheer de functies die aan die systemen zijn toegekend, worden behartigd. In die zin is beheer dus ook functiegericht. De functietoekenning vindt plaats in het kader van de plannen en wordt toegelicht in het kader van hoofdstuk 4.

Doordat de toedeling van het beheer van regionale watersystemen ingevolge artikel 3.2 van het wetsvoorstel plaatsvindt in overeenstemming met de waterschapsreglementering, zal het beheer van onderdelen van die watersystemen, met inbegrip van waterkeringen, in de praktijk per beheersgebied in overwegende mate gebiedsgewijs worden toegedeeld. In verband met de in paragraaf 10.4, onderdeel c, beschreven gedoogplicht om in daartoe bestemde gebieden de tijdelijke berging van water te gedogen is in het onderhavige artikel ook het begrip bergingsgebied gedefinieerd. Uit de definitie volgt dat bergingsgebieden ruimtelijk moeten zijn bestemd voor de tijdelijke berging van water. Voorts zal op grond van artikel 5.1 een bergingsgebied ook steeds op de legger moeten worden opgenomen. Begripsmatig is ervoor gekozen om de bergingsgebieden geen deel uit te laten maken van de oppervlaktewaterlichamen waaruit zij in voorkomend geval water zullen ontvangen. De reden hiervoor is dat het wenselijk is om onderscheid te maken tussen enerzijds gebieden die door hun natuurlijke ligging met enige regelmaat onder water lopen, zoals de lager gelegen gronden naast een rivier, en anderzijds daarbuiten gebieden die door menselijke tussenkomst – fysiek of anderszins – meer incidenteel een bergingsfunctie vervullen. De gedoogplicht is voor laatstgenoemde gebieden bedoeld, niet voor de naar hun aard reeds tot oppervlaktewaterlichamen behorende gebieden. Door onderscheid te maken tussen de natuurlijke bergingscapaciteit van een oppervlaktewaterlichaam en de (aanvullende) bergingscapaciteit van een bergingsgebied kan bovendien worden voorkomen dat voortaan ook alle binnen een oppervlaktewaterlichaam gelegen gronden met een natuurlijke bergingsfunctie steeds uitdrukkelijk de ruimtelijke bestemming van tijdelijk bergingsgebied zouden moeten krijgen. Een en ander laat onverlet dat bergingsgebieden wel steeds integraal deel uitmaken van het watersysteem als geheel (zie de begripsomschrijving van watersysteem) en ook als waterstaatswerk gelden (zie de begripsomschrijving van waterstaatswerk). Dat een bergingsgebied als waterstaatswerk wordt aangemerkt, is bijvoorbeeld van belang in het kader van de aanleg van dergelijke gebieden (zie in dat verband artikel 5.2).

Het begrip beschermingszone wordt in de praktijk gehanteerd in keuren. Het is voor een goed beheer van objecten als waterkeringen in een aantal gevallen nodig dat beschermende voorschriften mede van toepassing zijn buiten het te beschermen object als zodanig. Bedoelde zone behoort dus niet bij het watersysteem als geheel, maar bij een bepaald waterstaatswerk – laatstgenoemd begrip wordt hierna afzonderlijk toegelicht – binnen dat watersysteem.

Het begrip buitenwater is overgenomen uit de Wet op de waterkering. Het begrip dijkkringgebied uit de Wet op de waterkering is vervangen door dijkkring en bekort door toepassing van de term buitenwater in de begripsomschrijving. Met het begrip openbaar vuilwaterriool wordt bedoeld op het algemene gemeentelijk rioolstelsel. Dit begrip wordt eveneens gebruikt in het meergenoemde wetsvoorstel ter verankering van de gemeentelijke watertaken (artikel III, onderdeel A, wijziging van de Wet milieubeheer). Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zogenaamde overnamepunt waar het door de kwaliteitsbeheerder gebruikte zuiveringstechnische werk aanvangt. Het nieuwe begrip brengt in zoverre een verruiming ten opzichte van het in artikel 17 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren opgenomen begrip riolering, dat in de begripsomschrijving van openbaar vuilwaterriool ook uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat het beheer van de riolering bij een rechtspersoon en niet bij de gemeente zelf berust.

De definitie van grondwater sluit aan bij het stelsel van de Wet op de waterhuishouding dat mede betrekking heeft op het in de bodem vrij

voorkomende water. De Grondwaterwet kent geen begripsomschrijving van grondwater, evenmin als de Wet op de waterhuishouding. De begripsomschrijving van de kaderrichtlijn water beperkt zich tot water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt. Met het oog op met name stedelijk grondwaterbeheer moet echter in de reikwijdte van het wetsvoorstel ook water in de onverzadigde zone worden meegenomen. De begripsomschrijving van grondwaterlichaam, gelijkend op die van de kaderrichtlijn water, komt in de plaats van «grondwater voorkomen» als genoemd in de Wet op de waterhuishouding, ter aanduiding van een afzonderlijke grondwater eenheid. In verband met het zoëven gestelde ten aanzien van het begrip grondwater heeft ook het begrip grondwaterlichaam een ruimere reikwijdte dan in de kaderrichtlijn water. In uitvoeringsmaatregelen van het wetsvoorstel die dienen ter (voortgezette) implementatie van de kaderrichtlijn water zal met betrekking tot grondwaterlichamen kunnen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende grondwaterlichamen.

De term oppervlaktewaterlichaam dient ter aanduiding van een afzonderlijke oppervlaktewater eenheid. Een oppervlaktewaterlichaam omvat zowel op de bodem vrij voorkomend water (dat strikt genomen veelal continu in en uit een oppervlaktewaterlichaam stroomt) als de meer bestendige bestanddelen die bestaan uit waterbodembodem, oevers en de bijbehorende flora en fauna. Onder de begripsomschrijving vallen aldus de water eenheden waarop de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake het begrip oppervlaktewater uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren – dat in die wet overigens niet is gedefinieerd – betrekking heeft. De definitie van oppervlaktewater uit de kaderrichtlijn water luidt: binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren. De definitie uit de kaderrichtlijn water is door het specifieke karakter, met name wat betreft gebruik van elders in de richtlijn afzonderlijk gedefinieerde termen als overgangswateren en kustwater, alsmede de beperking tot de chemische toestand van de territoriale zee en het ontbreken van de exclusieve economische zone (zie hierna bij artikel 1.5), niet geschikt voor overname in deze wet. In uitvoeringsmaatregelen van de Waterwet die dienen ter implementatie van de kaderrichtlijn water kan uiteraard ook met betrekking tot oppervlaktewaterlichamen worden bepaald dat die maatregelen slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn water vallende waterlichamen.

Het begrip primaire waterkering bouwt voort op de definitie in de Wet op de waterkering. Ook hier is dijkkringgebied mutatis mutandis vervangen door dijkkring. Voorts zijn de keringen die bescherming bieden tegen hoog water van de Veluwe randmeren toegevoegd, aangezien die mede als primaire waterkering zijn aangegeven in bijlage I van de Wet op de waterkering. De definitie van stedelijk afvalwater is ontleend aan de Wet milieubeheer. De definities van stroomgebied en stroomgebiedsdistrict zijn uit de kaderrichtlijn water overgenomen.

In het wetsvoorstel wordt naast het begrip watersysteem, waarin het integrale karakter van het waterbeheer tot uitdrukking komt, het bestaande begrip waterstaatswerk gehandhaafd. Reden hiervoor is dat het begrip watersysteem in het licht van een aantal bepalingen in het wetsvoorstel minder geschikt is om met voldoende bepaaldheid aan te geven wat de reikwijdte van een bepaalde verplichting is. Met name met het oog op de uit de hoofdstukken 5 tot en met 7 voortvloeiende verplichtingen voor burgers en bedrijven bestaat in het wetsvoorstel naast het begrip watersysteem behoefte aan een begrip dat met meer bepaaldheid verwijst naar de specifieke beheersobjecten waarop een bepaalde verplichting van toepassing is.

Het wetsvoorstel voorziet in de invoering van de watervergunning, die niet alleen betrekking heeft op de handelingen die op grond van hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel vergunningplichtig zijn (zie de artikelen 6.2 en 6.3), maar ook op de ingevolge verordeningen van waterschappen vergunningplichtige handelingen in een watersysteem (zie artikel 6.9). In artikel 6.9 is bovendien bepaald dat ook voorafgaande toestemming van het bestuur van een waterschap in de vorm van een ontheffing deel uitmaakt van de watervergunning.

De definitie van zuiveringstechnisch werk komt in belangrijke mate overeen

met de omschrijving van artikel 15a, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Die omschrijving is thans bekort door het gebruik van de afzonderlijk gedefinieerde term stedelijk afvalwater. De term beheer, die in dit wetsvoorstel betrekking heeft op watersystemen, is in de omschrijving vervangen door exploitatie, wat overigens niet afdoet aan het vereiste in artikel 3.4 dat het moet gaan om een installatie onder de zorg van een waterschap of eventueel een gemeente. De definitie in het wetsvoorstel komt ten dele ook overeen met die van artikel 17, onder f, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, die mede een werk voor transport van afvalwater betreft. Dit omvat naast afvalwaterzuiveringsinstallaties ook gemalen, persleidingen, vrijervalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations en dergelijke. Hiermee wordt aansluiting gezocht op de jurisprudentie van de Hoge Raad met betrekking tot laatstgenoemd Wvo-begrip.

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 818, nr. 3