

# Inhoud

Voorwoord	13
Van de redactie	15
Over de auteurs	19
Afkortingen	23
Inleiding	27
I Algemene bepalingen	53
1.1 Inleiding: Waterwet en Omgevingswet	53
1.2 Begripsbepalingen	54
1.3 Geografische bepalingen	65
1.4 Algemene bepalingen onder de Omgevingswet	67
1.4.1 Inleiding	67
1.4.2 Bekende begrippen onder de Omgevingswet	68
1.4.3 Nieuwe begrippen onder de Omgevingswet	71
1.4.4 Toepassing Omgevingswet in de exclusieve economische zone (EEZ)	72
2 Doelstellingen en normen	73
2.1 Inleiding: Waterwet en Omgevingswet	73
2.2 Doelstellingen	76
2.2.1 Doelstellingen Waterwet	76
2.2.2 Doelstellingen en omgevingswaarden Omgevingswet	78
2.3 Waterveiligheid en normering waterkeringen	83
2.3.1 Algemeen	83
2.3.2 De nieuwe normen	84
2.3.3 Veiligheidsnormering onder de Omgevingswet	89
2.3.4 Technische leidraden voor primaire waterkeringen	89
2.3.5 Kustlijnzorg	90

## INHOUD

2.4	Normering waterkwantiteit en functievervulling	91
2.4.1	<i>Normering onder de Waterwet</i>	91
2.4.2	<i>Normering onder de Omgevingswet</i>	98
2.5	Normering en monitoring waterkwaliteit	99
2.5.1	<i>Normering en monitoring onder de Waterwet</i>	99
2.5.2	<i>Normering en monitoring onder de Omgevingswet</i>	103
2.6	Meten en beoordelen	108
2.6.1	<i>Inleiding</i>	108
2.6.2	<i>Beoordeling veiligheid primaire waterkeringen</i>	108
2.6.3	<i>Beoordeling grote rivieren en overige beheerobjecten</i>	110
2.6.4	<i>Meten en beoordelen onder de Omgevingswet</i>	111
2.6.5	<i>Evaluatie veiligheidsnormering</i>	112
3	Organisatie van het waterbeheer	113
3.1	<i>Inleiding: Waterwet en Omgevingswet</i>	113
3.2	Toedeling beheer en zorgplichten	119
3.2.1	<i>Toedeling beheer en zorgplichten onder de Waterwet</i>	119
3.2.2	<i>Toedeling beheer en zorgplichten onder de Omgevingswet</i>	136
3.3	Deltacommissaris	139
3.4	Interbestuurlijke samenwerking	140
3.4.1	<i>Samenwerking onder de Waterwet</i>	140
3.4.2	<i>Samenwerking onder de Omgevingswet</i>	146
3.5	Doorwerking van beleid en toezicht door hoger gezag	149
3.5.1	<i>Inleiding</i>	149
3.5.2	<i>Doorwerking van beleid en toezicht onder de Waterwet</i>	150
3.5.3	<i>Doorwerking van beleid en toezicht onder de Omgevingswet</i>	156
4	Plannen	167
4.1	<i>Inleiding: Waterwet en Omgevingswet</i>	167
4.2	Planstelsel onder de Waterwet	168
4.2.1	<i>Nationaal waterplan</i>	168
4.2.2	<i>Regionaal waterplan</i>	172
4.2.3	<i>Beheerplan rijkswateren</i>	175
4.2.4	<i>Beheerplannen waterschappen</i>	176

4.3	Plannen en Europese richtlijnen	179
4.3.1	<i>De Europese kaderrichtlijn water</i>	179
4.3.2	<i>Andere Europese richtlijnen</i>	183
4.4	Planstelsel onder de Omgevingswet	184
4.4.1	<i>Omgevingsvisie en programma</i>	184
4.4.2	<i>De relatie met het waterbeheer en de veranderingen ten opzichte van de Waterwet</i>	187
4.4.3	<i>Overgangsrecht</i>	190
4.5	Deltaprogramma	191
5	Aanleg en beheer van waterstaatswerken	193
5.1	Algemene inleiding: Waterwet en Omgevingswet	193
5.2	Legger onder de Waterwet en de Omgevingswet	200
5.3	Peilbesluiten onder de Waterwet en de Omgevingswet	206
5.4	Opdracht voor het actieve beheer	209
5.5	Projecten tot aanleg of wijziging van waterstaatswerken	210
5.5.1	<i>Projectplan</i>	210
5.5.2	<i>Projectprocedure</i>	216
5.5.3	<i>Projectbesluit onder de Omgevingswet</i>	222
5.5.4	<i>Projectprocedure onder de Omgevingswet</i>	245
5.6	Bijzondere bepalingen verontreiniging van bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen	254
5.6.1	<i>Afbakening met de Wet bodembescherming</i>	254
5.6.2	<i>Historische waterbodemverontreinigingen</i>	256
5.6.3	<i>Nieuwe waterbodemverontreinigingen</i>	257
5.6.4	<i>Instrumenten</i>	258
5.6.5	<i>Samenloop</i>	259
5.6.6	<i>Waterbodemverontreiniging onder de Omgevingswet</i>	260
5.7	Gedoogplichten en positie van rechthebbenden onder de Waterwet en de Omgevingswet	261
5.7.1	<i>Algemeen</i>	261
5.7.2	<i>Betreden van plaatsen voor onderzoek en daarmee verband houdende activiteiten</i>	264
5.7.3	<i>Onderhoud, herstel, aanleg of wijziging van waterstaatswerken</i>	267
5.7.4	<i>Meetmiddelen, seinen, merken of tekens</i>	272

INHOUD

5.7.5	<i>Dulden van tijdelijke berging of afvoer van water</i>	272
5.7.6	<i>Grondwateronttrekkingen en infiltraties</i>	276
5.7.7	<i>Overgangsrecht van Waterwet naar Omgevingswet</i>	277
5.8	Optreden bij gevaar voor waterstaatswerken onder de Waterwet en de Omgevingswet	278
6	Handelingen in watersystemen	285
6.1	Inleiding	285
6.2	Handelingen gereguleerd onder Waterwet en Omgevingswet	287
6.2.1	<i>Waterwet</i>	287
6.2.2	<i>Omgevingswet</i>	289
6.3	Begrippen	292
6.3.1	<i>Waterwet</i>	292
6.3.2	<i>Omgevingswet</i>	297
6.4	Regulering van lozingen op het oppervlaktewater	305
6.4.1	<i>Lozingen onder de Waterwet</i>	305
6.4.2	<i>Door het Rijk geregelde lozingen onder de Omgevingswet</i>	315
6.5	Regulering van lozingen op een zuiveringstechnisch werk	327
6.5.1	<i>Waterwet</i>	327
6.5.2	<i>Omgevingswet</i>	329
6.6	Regulering van storten van stoffen op zee	334
6.6.1	<i>Waterwet</i>	334
6.6.2	<i>Omgevingswet</i>	336
6.7	Regulering van grondwateronttrekkingen en infiltraties	337
6.7.1	<i>Waterwet</i>	337
6.7.2	<i>Omgevingswet</i>	341
6.8	Regulering van onttrekken van water aan en brengen van water in rijkswater	345
6.8.1	<i>Waterwet</i>	345
6.8.2	<i>Omgevingswet</i>	348
6.9	Regulering van gebruik van rijkswaterstaatswerken	352
6.9.1	<i>Waterwet</i>	352
6.9.2	<i>Omgevingswet</i>	357
6.10	Regulering van handelingen in regionale watersystemen	361
6.10.1	<i>Waterwet</i>	361
6.10.2	<i>Omgevingswet</i>	363

6.11	Procedurele bepalingen over watervergunningen	366
6.11.1	<i>Aanvraag en voorbereiding</i>	366
6.11.2	<i>Beslissen op de aanvraag</i>	376
6.11.3	<i>Actualisering, wijziging, intrekking en revisievergunning</i>	398
6.11.4	<i>Bevoegd gezag</i>	405
6.11.5	<i>Coördinatie</i>	416
6.11.6	<i>Rechtsbescherming</i>	420
6.12	Afbakening met andere wetgeving	420
6.12.1	<i>Waterwet</i>	420
6.12.2	<i>Omgevingswet</i>	423
7	Financiële bepalingen	425
7.1	Inleiding	425
7.2	Verontreinigingsheffing Rijk en waterschappen	426
7.2.1	<i>Algemeen deel heffingen</i>	426
7.2.2	<i>Samenhang organisatie en financiering van het waterbeheer</i>	429
7.2.3	<i>Verontreinigingsheffing – algemene bepalingen</i>	430
7.2.4	<i>Essentialia verontreinigingsheffing</i>	437
7.3	Provinciale grondwaterheffing	446
7.3.1	<i>Inleiding</i>	446
7.3.2	<i>Bestemmingsheffing</i>	447
7.3.3	<i>Essentialia provinciale grondwaterheffing</i>	448
7.3.4	<i>Provinciale grondwaterheffing in de Omgevingswet</i>	450
7.4	Schadevergoeding onder de Waterwet	450
7.4.1	<i>Inleiding</i>	450
7.4.2	<i>Schadevergoeding bij rechtmatige overheidsdaad</i>	451
7.4.3	<i>Schadevergoeding</i>	452
7.4.4	<i>Procedure verzoek om schadevergoeding</i>	458
7.4.5	<i>Doorberekenen kosten</i>	460
7.4.6	<i>Wateroverlast en overstroming</i>	460
7.4.7	<i>Schadevergoeding in verband met grondwateronttrekkingen</i>	464
7.4.8	<i>Kostenverhaal bij schade aan waterstaatswerken</i>	466
7.4.9	<i>Schadevergoeding op grond van verdringingsreeks</i>	467
7.4.10	<i>Rechtsbescherming</i>	468
7.4.11	<i>Overgangsrecht</i>	468

INHOUD

7.5	Schadevergoeding onder de Omgevingswet	468
7.5.1	<i>Inleiding</i>	468
7.5.2	<i>Afdeling 15.1 Omgevingswet: Nadeelcompensatie</i>	469
7.5.3	<i>Afdeling 15.2 Omgevingswet: Schade bij gedoogplichten</i>	479
7.5.4	<i>Kostenverhaal bij schade aan waterstaatswerken</i>	482
7.5.5	<i>Overgangsrecht</i>	483
7.6	Deltafonds	484
7.6.1	<i>Inleiding</i>	484
7.6.2	<i>Doelen, aard en voeding van het fonds</i>	485
7.6.3	<i>Uitgaven en subsidies ten laste van het fonds</i>	486
7.7	Bekostiging van maatregelen inzake primaire waterkeringen	487
7.7.1	<i>Subsidies voor maatregelen inzake primaire waterkeringen</i>	487
7.7.2	<i>Bijdragen van waterschappen aan de bekostiging</i>	489
7.7.3	<i>Berekening en vaststelling van de bijdrage van een waterschap</i>	491
7.7.4	<i>Doorberekening van de bijdragen in de watersysteemheffing</i>	493
8	Handhaving	495
8.1	Algemeen: Waterwet en Omgevingswet	495
8.2	Handhavingsbevoegdheid	497
8.3	Toezicht op de naleving	499
8.4	Bestuurlijke sancties	501
8.4.1	<i>Last onder bestuursdwang</i>	505
8.4.2	<i>Last onder dwangsom</i>	508
8.4.3	<i>Intrekking vergunning</i>	514
8.4.4	<i>Verzoek om handhaving</i>	515
8.5	Handhavingsprocedure en rechtsbescherming	518
8.6	Bestuurlijke strafbeschikking	519
8.7	Actuele ontwikkelingen	522
9	Rechtsbescherming	525
9.1	<i>Inleiding</i>	525
9.2	Rechtsbescherming onder de Waterwet	526
9.3	Rechtsbescherming onder de Omgevingswet	527

10	Slotbepalingen	531
	10.1 Implementatie van Europese en internationaalrechtelijke verplichtingen onder de Waterwet en de Omgevingswet	531
	10.2 Adviesorganen en wettelijke adviseurs	532
	10.3 Evaluatie Waterwet en Omgevingswet	534
	Transponeringstabel Waterwet – Omgevingswet	537
	Literatuuroverzicht	545
	Jurisprudentieoverzicht	553
	Overzicht regelgeving	573
	Trefwoordenregister	577





# Voorwoord

## **Omgevingswet vraagt veerkracht**

In ons waterland zetten we het water naar onze hand. Daar zijn we experts in. Dit vraagt om continu plannen maken. Daarom hebben we ook een uitgebreid systeem van wet- en regelgeving gemaakt. In de Waterwet zijn acht wetten gebundeld om tot een integraal waterbeheer te komen. Met het opnemen van de Waterwet in de Omgevingswet wordt deze beweging voortgezet. De Omgevingswet bepaalt dat alle elementen in de fysieke leefomgeving die met elkaar te maken hebben op elkaar afgestemd moeten zijn. Met meer lokale afwegingsruimte om ruimte te bieden aan initiatieven en oplossingen op maat, met als doel: één samenhangende visie op onze leefomgeving, die ervoor moet zorgen dat Nederland mooier, gezonder en veiliger wordt.

In Rotterdam hebben ze water en ruimtelijke ontwikkeling met elkaar verbonden via het begrip resilience. Dit is overgewaaid uit Amerika en betekent weerbaar en veerkrachtig. Streven is te groeien naar een klimaatbestendige stad. Een prachtig streven dat veel richting geeft in ruimtelijke visie en planvorming. Kwaliteiten die hierbij horen zijn onder meer: reflectievermogen, vindingrijkheid, flexibiliteit, inclusiviteit en integraliteit. Dit zijn waarden die, niet toevallig, ook bij de Omgevingswet een grote rol spelen.

Het idee achter de Omgevingswet is simpel: van 26 wetten naar 1 wet, met vier uitvoeringsbesluiten (AMvB's) die de spelregels geven. De uitvoering is echter complex. De Omgevingswet vraagt namelijk meer dan kennis van wet- en regelgeving. Het gaat om vertrouwen geven en vier overheden die samenwerken als één overheid. Dat betekent: over de muren van jouw taken kijken, integraal werken, regionale samenwerking, eerder betrekken van experts, belanghebbenden en ervaringsdeskundigen.

## VOORWOORD

Het wordt nog belangrijker dat u de watertaak uitvoert én verbindt met discussies die op lokaal, regionaal en landelijk niveau spelen. Dat betekent samenwerking opbouwen, je openstellen voor de belangen van een ander en continu in gesprek blijven. Het is niet langer voldoende alleen te redeneren vanuit eigen taken en eigen vakgebied. Het gaat er juist om dat we wendbaar en flexibel zijn, meedenken en over onze eigen grenzen kijken. Kortom, veerkracht!

Het programma Aan de slag met de Omgevingswet, een interbestuurlijk programma van de VNG, het IPO, de Unie van Waterschappen en het Rijk, helpt overheden met de implementatie van de wet. We ondersteunen en stimuleren partijen om alvast te experimenteren in interbestuurlijke pilots met het werken volgens de doelen van de wet. We ontwikkelen instrumenten waarmee u het gesprek kunt aangaan over rollen, verantwoordelijkheden en strategieën. En we delen praktijkvoorbeelden, verhalen en praktijklessen. Zie voor meer informatie: [www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl](http://www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl).

De wegwijzer die nu voor u ligt, helpt u letterlijk en figuurlijk op weg naar de Omgevingswet. Het advies vanuit de Programmaraad is: ga met behulp hiervan met elkaar en met anderen aan de slag. Experimenteer – en doe dat met veerkracht!

Ineke van der Hee  
Directeur programma Aan de slag met de Omgevingswet

# I Algemene bepalingen

*mr. ir. Simon Handgraaf*  
*mr. Peter de Putter*

## 1.1 Inleiding: Waterwet en Omgevingswet

Het eerste hoofdstuk van de Waterwet bevat een relatief groot aantal begripsbepalingen en enkele geografische artikelen. Andere definitieën staan in artikel 6.1 en 7.1 van de wet (zie daarvoor paragraaf 6.3.1 en 7.2.3 van deze Wegwijzer). De verschillende bepalingen moeten gekend worden voor een goed begrip van de wet. De Memorie van Toelichting gaat hier uitvoerig op in.<sup>1</sup> In latere Kamerstukken, zoals de Nota van Wijziging en de Memorie van Antwoord, zijn verschillende begrippen nader toegelicht.<sup>2</sup> Ook via de Invoeringswet Waterwet zijn nog enkele wijzigingen aangebracht.<sup>3</sup> Later zijn via de inwerkingtreding van de Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening onder meer de begrippen ‘deltafonds’ en ‘deltaprogramma’ toegevoegd aan de lijst van definitieën in hoofdstuk 1 van de Waterwet. En het voorlopige sluitstuk wordt bepaald door de op 1 januari 2017 van kracht geworden wet tot wijziging van de Waterwet (en enkele andere wetten).<sup>4</sup> Daarbij is een nieuwe normerings- en beoordelingssystematiek voor primaire waterkeringen ingevoerd, hetgeen ook tot een aanpassing van het begrippenkader heeft geleid.

Dit hoofdstuk bevat in eerste instantie een toelichting op de belangrijkste begrippen en geografische bepalingen van hoofdstuk 1 van de Waterwet, waarbij hoofdzakelijk gebruik is gemaakt van de parlementaire stukken. De paragrafen 1.2 en 1.3 gaan hierop in. In paragraaf 1.4 staat het voor het waterbeheer relevante

- 1 Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 85 e.v.
- 2 Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 7 (hier is vooral de wijziging van de definitie van ‘bergingsgebied’ het vermelden waard) en Kamerstukken I 2007/08, 30 818, nr. C (ook hier is vooral ingegaan op de definitie van ‘bergingsgebied’).
- 3 Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nrs. 1-3. Hier is met name de wijziging van het begrip ‘oppervlaktewaterlichaam’ relevant.
- 4 Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), Stb. 2016, 431. Zie voor een toelichting: Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3.

begrippenkader van de Omgevingswet centraal. Hier verandert er wel het een en ander, met name waar het de naamgeving van het instrumentarium en de te reguleren activiteiten betreft. Maar ook op andere fronten treden er enkele wijzigingen op. Het is van belang hier goed kennis van te nemen. Dat maakt het lezen van het vervolg van deze Wegwijzer een stuk eenvoudiger. Waar begrippen op andere plekken in deze Wegwijzer worden toegelicht, wordt hiernaar verwezen.

## 1.2 Begripsbepalingen

### *Waterbeheer en watersysteem*

De begripsbepalingen zijn in de wet alfabetisch geordend, maar de kernbegrippen zijn watersysteem en waterbeheer. De Waterwet stelt integraal waterbeheer op basis van de ‘watersysteembenadering’ centraal. Deze benadering gaat uit van het geheel van relaties binnen watersystemen, zoals de relaties tussen waterkwaliteit, waterkwantiteit, oppervlakte- en grondwater, en gaat uit van de samenhang tussen water met grondgebruik en watergebruikers. Verder kenmerkt integraal waterbeheer zich door de samenhang met de omgeving. Dit komt tot uitdrukking in relaties met beleidsterreinen als natuur, milieu en ruimtelijke ordening. Kijkend naar het geformuleerde doel van de Waterwet (art. 2.1 Wtw), wordt duidelijk dat het waterbeheer niet alleen bestaat uit de zorg voor watersystemen als zodanig. Waterbeheer ziet nadrukkelijk ook op het voorkomen en tegengaan van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste. De definitie van het begrip beheer maakt dit ook nog eens duidelijk: “de overheidszorg met betrekking tot een of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan, gericht op de in artikel 2.1 genoemde doelstellingen”. De relatie tussen waterbeheer en haar omgeving is hiermee gelegd.

Een watersysteem bestaat volgens de definitie van artikel 1.1 van de Waterwet uit een samenhangend geheel van één of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken. Een watersysteem kan ook bestaan – en voor het gebruik van de wettelijke bepalingen zal hiervan vaak sprake zijn – uit een afzonderlijk oppervlaktewater- of grondwaterlichaam.

Het waterbeheer is gericht op één of meer afzonderlijke watersystemen of onderdelen daarvan en is, zo bekeken, objectgericht. De relatering van beheer aan objecten – één 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 voor een toelichting wordt dan ook verwezen naar hoofdstuk 4 van deze Wegwijzer. De omschrijving van een watersysteem omvat ook de waterbodem, oevers, flora en fauna, alsmede bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

#### *Oppervlaktewaterlichaam*

Een oppervlaktewaterlichaam is het samenhangende geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende waterbodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens de Waterwet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna. De begripsomschrijving is in lijn met de jurisprudentie van de Hoge Raad over het begrip ‘oppervlaktewater’ uit de vroegere Wet verontreiniging oppervlaktewateren, dat in die wet overigens niet was gedefinieerd.

De definitie van oppervlaktewater in de Kaderrichtlijn water (Krw) luidt: “binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voor zover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren”. Deze definitie was niet geschikt voor overname in de Waterwet vanwege het specifieke karakter, met name wat betreft het 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 art. 1.4 Wtw). In uitvoeringsregelgeving op grond van de Waterwet ter implementatie van de Kaderrichtlijn water kan uiteraard ook voor oppervlaktewaterlichamen worden bepaald dat die regels slechts van toepassing zijn op de onder de kaderrichtlijn vallende waterlichamen. Van deze mogelijkheid is gebruikgemaakt in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009).

**Vraag en antwoord**

*Wat moet onder waterbodem worden verstaan?*

De waterbodem omvat, in de terminologie van de Waterwet, de bodem en oevers van oppervlaktewaterlichamen. In principe valt alles wat binnen oppervlaktewaterlichamen is gelegen onder het begrip 'waterbodem'. Hierop is één uitzondering, namelijk de drogere oevergebieden. Drogere oevergebieden worden tot de landbodem gerekend en daarop is de Wet bodembescherming van toepassing. Drogere oevergebieden behoren echter wel tot het waterstaatswerk, zodat onder meer de gedoogplichten van hoofdstuk 5 van de Waterwet daar ook van toepassing zijn. Drogere oevergebieden bestaan alleen voor zover ze uitdrukkelijk zijn aangewezen in de Waterregeling (voor de rijkswateren) of een provinciale verordening (voor de regionale wateren).

Onder de Omgevingswet wordt niet langer over 'drogere oevergebieden' gesproken. Zie hiervoor nader paragraaf 1.4.2 van deze Wegwijzer.

Naast de waterbodem en oevers, maken ook op grond van de Waterwet uitdrukkelijk aangewezen 'drogere oevergebieden' onderdeel uit van een oppervlaktewaterlichaam. In dergelijke drogere oevergebieden gelden wel de bepalingen van de Waterwet over het beheer van waterstaatswerken, maar niet de regels over lozen (zie art. 6.2, derde lid, Wtw). Als binnen een oppervlaktewaterlichaam geen drogere oevergebieden zijn aangewezen, gelden de bepalingen over lozen voor het gehele oppervlaktewaterlichaam. Uit kaarten opgenomen bij de Waterregeling wordt duidelijk of binnen de rijkswateren drogere oevergebieden zijn gelegen. In deze drogere oevergebieden blijft voor het kwaliteitsaspect (concreet het lozingsaspect) de Wet bodembescherming van toepassing. Een lozing in een dergelijk aangewezen gebied is dus een bodemlozing en geen lozing in oppervlaktewater. Als er echter in de drogere oevergebieden kleine wateren (sloten en plassen) zijn gelegen, moeten deze voor de toepassing van artikel 6.2 van de Waterwet wel worden beschouwd als oppervlaktewaterlichaam en is de Wet bodembescherming op de bodem en oevers van die wateren weer niet van toepassing. De meest omvangrijke drogere oevergebieden bevinden zich in het rivierbed van de rijksvieringen, maar ze zijn ook in andere rijkswateren, zoals het IJsselmeer, aanwezig. De provincies hebben voor regionale wateren geen drogere oevergebieden aangewezen, zodat dit regime voor de waterschappen niet van toepassing is.

In een zaak over de mogelijkheid van een onderhoudsplicht op grond van de legger, was het de vraag of drijvende rietlanden in de Westeinderplassen wel als waterstaatswerk moesten worden aangemerkt, waarop een onderhoudsplicht van toepassing kan zijn.<sup>5</sup> De rechtbank oordeelde logischerwijs dat hiervan sprake was, nu deze drijvende gronden gewoon onderdeel uitmaken van het oppervlaktewaterlichaam 'De Westeinderplassen'.

Voor de toepassing van de Waterwet wordt ten aanzien van de zee onder oppervlaktewaterlichaam mede begrepen de ondergrond van de zeebodem (art. 1.1, derde lid, Wtw). Zie hiervoor nader de definitie van het begrip 'zee', die verderop wordt behandeld.

Op de definitie van oppervlaktewaterlichaam wordt ook ingegaan in paragraaf 5.6.1 van deze Wegwijzer.

#### *Grondwaterlichaam*

Een grondwaterlichaam is gedefinieerd als een samenhangende grondwatermassa, en in de Waterwet is dit begrip ruimer uitgelegd dan in bijvoorbeeld de Kaderrichtlijn water of de Europese Grondwaterrichtlijn (Gwr). In de Europese richtlijnen is de begripsomschrijving beperkt tot water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt, ofwel al het water onder de grondwaterspiegel. In de Nederlandse wetgeving komt dit onderscheid niet terug in de Waterwet (zie art. 1.1 Wtw). Al het water dat zich vrij in de bodem bevindt is grondwater. In lijn echter met de Europese kwaliteitsopgave kent het Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 een beperktere definitie. Alleen het water dat zich in de verzadigde zone bevindt is grondwater. Daarop richten zich dan ook de grondwaterdoelstellingen van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn. Onder de Omgevingswet, zo kan hier al worden vermeld, is voor de Europese definitie gekozen. Daarmee komt een eind aan de tweeledige definitie die wij nu nog kennen.

In verband met grondwateronttrekkingen is het hier relevant op te merken dat onttrekkingsinrichtingen die een samenhangend geheel vormen voor de toepassing van de Waterwet, als één onttrekkingsinrichting worden aangemerkt (art. 1.1,

<sup>5</sup> Rb. Den Haag 4 juli 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX2188 (Hoogheemraadschap van Rijnland). In hoger beroep bevestigd door de ABRvS 14 augustus 2013, ECLI:NL:RVS:2013:729.

tweede lid). Dit was niet anders onder de vroegere Grondwaterwet. Evenmin is de uitleg van infiltreren gewijzigd. Deze is vooral van belang in verband met de vergunningplicht voor onttrekkingen of hiermee samenhangende infiltraties zoals geregeld in artikelen 6.4 en 6.5 van de Waterwet.

#### *Bergingsgebied*

In verband met de nieuwe duldplicht van artikel 5.26 van de Waterwet om in daartoe bestemde gebieden de tijdelijke berging van water te gedogen, is ook het begrip bergingsgebied gedefinieerd. Een bergingsgebied in de zin van de Waterwet is een op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor waterstaatkundige doeleinden bestemd gebied, niet zijnde een oppervlaktewaterlichaam of onderdeel daarvan, dat dient ter verruiming van de bergingscapaciteit van een of meer watersystemen en ook als bergingsgebied op de legger is opgenomen. Uit de definitie volgt dat bergingsgebieden ruimtelijk moeten zijn bestemd – via het ruimtelijke ordeningsspoor – voor de tijdelijke berging van water. Een bergingsgebied wordt veelal ingezet voor de berging en uiteindelijk de afvoer van overtollig oppervlaktewater. Maar een bergingsgebied kan in principe ook andere doelen dienen, zolang het maar past binnen de doelstellingen van de Waterwet. Zo kan een bergingsgebied ook gebiedseigen water bergen om in perioden van waterschaarste te kunnen beschikken over water van de gewenste kwaliteit.

Begripsmatig is ervoor gekozen de bergingsgebieden geen deel te laten uitmaken 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 lagergelegen gronden naast een rivier, en anderzijds daarbuiten gelegen gebieden die door menselijke tussenkomst – fysiek of op andere wijze – meer incidenteel een bergingsfunctie vervullen. Naast de natuurlijke bergingsruimte moet dus volgens de Waterwet meer kunstmatige waterberging worden onderscheiden. Door onderscheid te maken tussen de natuurlijke bergingscapaciteit van een oppervlaktewaterlichaam en de (aanvullende, meer kunstmatige) bergingscapaciteit van een bergingsgebied wordt voorkomen dat 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 zij zijn zeker ook een waterstaatswerk (zie de begripsomschrijving van waterstaatswerk). Dat een bergingsgebied als waterstaatswerk wordt aangemerkt en daarmee dus uitdrukkelijk onderdeel uitmaakt van het te beheren watersysteem, is bijvoorbeeld van belang in het kader van de aanleg of wijziging van dergelijke gebieden, waarvoor een projectplan en mogelijk de projectprocedure van toepassing kan zijn (zie in dat verband hoofdstuk 5 van de Waterwet).

Een bergingsgebied moet op de legger worden opgenomen.<sup>6</sup> Opname is verplicht omdat hierdoor duidelijk de geografische ligging en omvang worden bepaald. Voor de eventuele toepassing van de duldplicht van artikel 5.26 van de Waterwet is dit van belang. De besluitvorming op grond van de Wet ruimtelijke ordening (om tot de bestemming van een bergingsgebied te komen) biedt onvoldoende zekerheid voor de bepaling van de (exacte) grenzen van het gebied waar de duldplicht betreffende wateroverlast en overstroming geldt. Waar in bestaande bestemmingsplannen aan een gebied al een waterstaatkundige functie is toegekend, kan voor de aanwijzing als bergingsgebied – als dat nog niet is gedaan – worden volstaan met opneming van het betrokken gebied op de legger.<sup>7</sup>

De aanwijzing van een gebied tot bergingsgebied in het regionale watersysteem is, zoals ook is afgesproken in het kader van het Nationaal Bestuursakkoord Water 2003 (NBW) en bevestigd in het NBW Actueel uit 2008, primair een kwestie van ruimtelijke ordening op lokaal of regionaal niveau. In zogenaamde gebiedsprocessen besluiten regionale overheden gezamenlijk tot gebiedsnormen (de wateroverlastnormen als bedoeld in artikel 2.8 van de Waterwet, zoals deze sinds eind 2009 in de provinciale waterverordeningen zijn opgenomen) en bijbehorende maatregelen. Het waterschap inventariseert de wateropgave en de daarbij behorende ruimtelijke aspecten, en wendt zich daarbij tot de gemeente met het verzoek om medewerking te verlenen door de gewenste bergingsgebieden ook als zodanig planologisch in te passen. Afhankelijk van eventuele wenselijke andere gebruiksfuncties van het betreffende gebied kan de gemeente in goed overleg met het waterschap bezien of een zogenaamde dubbelbestemming mogelijk is en welke bestemming dan primair en welke secundair dient te zijn. Verder legt de beheerder in zijn legger vast dat het bergingsgebied behoort tot de bij hem in beheer zijnde watersystemen.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 23.

<sup>7</sup> Kamerstukken II 2007/08, 30 818, nr. 7, p. 23.

In het NBW was afgesproken dat alle waterschappen hun watersysteem in 2015 op orde zouden hebben. In het NBW Actueel zijn enkele uitzonderingssituaties op de deadline van 2015 benoemd. Dat betreft onder meer bestaand stedelijk gebied waar geen sprake is van een urgente wateropgave. Daarvoor geldt dat de opgave uiterlijk in 2027 moet zijn uitgevoerd door gemeente en waterschap. Eenzelfde termijn geldt voor maatregelen die veel goedkoper kunnen worden uitgevoerd door ze op een later tijdstip dan 2015 te koppelen aan andere projecten ('werk-met-werk'). Te constateren valt overigens dat de wateroverlast-normen vrijwel overal worden gehaald. Bij de meeste waterschappen voldoen kleine gebieden soms niet aan de gestelde norm, maar gemiddeld genomen voldoet het overgrote deel van de regionale watersystemen aan de provinciale normen.<sup>8</sup> Een voorbeeld van een aangewezen bergingsgebied is de Woudse polder in de gemeente Midden-Delfland. De berging heeft een oppervlak van 34 hectare, waarin circa 800.000 m<sup>3</sup> water geborgen kan worden. Voor het hoofdwatersysteem ligt dit anders. Gezien de maatschappelijke gevolgen en het bovenregionale karakter is de noodzaak aanwezig om besluitvorming over de aanwijzing op rijksniveau plaats te laten vinden.

#### *Verskil bergingsgebieden en noodoverloopgebieden*

Bergingsgebieden moeten niet worden verward met noodoverloopgebieden. Bergingsgebieden dienen om binnen een watersysteem voldoende ruimte voor de berging van (regen)water te creëren om daarmee te kunnen voldoen aan de in hoofdstuk 2 gestelde normen. Bergingsgebieden hebben daarmee een water-beheerfunctie binnen de maatgevende omstandigheden die kunnen optreden en zij vormen een integraal onderdeel van het bij de beheerder in beheer zijnde watersysteem. Bergingsgebieden zijn gronden die tijdelijk water bergen, ze staan dus slechts incidenteel onder water. Noodoverloopgebieden maken geen deel uit van het watersysteem. Deze gebieden komen slechts voor in inundatie in aanmerking, indien de reguliere bergingscapaciteit van een watersysteem, zoals een rivier, niet langer toereikend is om het teveel aan water (een extreem hoge rivierafvoer) te bergen. Het gaat hierbij, in tegenstelling tot bergingsgebieden, om bovenmaatgevende omstandigheden waarop het watersysteem niet is berekend. Uit de term 'noodoverloopgebied' volgt al dat het om zeer uitzonderlijke situaties moet gaan, waarbij tot inundatie van bovenstroomse gebieden wordt overgegaan

<sup>8</sup> Zie [www.waterschapsspiegel.nl](http://www.waterschapsspiegel.nl) (KPI's voldoende Water). Zie hierover ook: H.J.M. Havekes en M.J. Kraak, *Wateroverlast en aansprakelijkheid*, TAR, 5 mei 2017, p. 233.

om grotere maatschappelijke schade benedenstrooms te voorkomen. Dit in tegenstelling tot bergingsgebieden die met enige regelmaat geïnundeerd worden. Om die reden maken noodoverloopgebieden, in tegenstelling tot de bergingsgebieden, geen onderdeel uit van het watersysteem. Een definitie ervan is dan ook in de Waterwet, als *watersysteemwet*, niet opgenomen.

**Vraag en antwoord**

*Noodoverloopgebieden zijn geen onderdeel van het watersysteem, maar wat is dan wel de status van deze gebieden? Is het nodig noodoverloopgebieden als zodanig in te richten? Of zijn deze gebieden, na inrichting, onderdeel van het watersysteem? Hangt met de definitie van 'bergingsgebied' een bepaalde frequentie samen?*

Noodoverloopgebieden zijn geen onderdeel van het watersysteem en vallen daarmee buiten de werking van de Waterwet. Het is niet per se nodig deze gebieden van tevoren als zodanig in te richten. Ook na eventuele inrichting zijn deze gebieden geen onderdeel van het watersysteem. Met de definitie van 'bergingsgebied' hangt geen bepaalde frequentie samen.

Afhankelijk van het soort bergingsgebied kan een gebied op een bepaald moment automatisch onder water lopen, of er kan met een handeling van de beheerder water naar een gebied worden gestuurd. Zo kan de waterbeheerder een schuif openzetten of kan bij een bepaalde waterstand elders worden gestopt met uitmalen. Aan een dergelijke ingebruikstelling ligt geen apart besluit ten grondslag. Met de vastlegging van een bergingsgebied in het bestemmingsplan en de legger is de beheerder tot ingebruikname bevoegd.<sup>9</sup> Noodoverloopgebieden vervullen een functie ten behoeve van de openbare orde en veiligheid. In het geval dat een noodoverloopgebied wordt aangewezen, is het dan ook niet de waterbeheerder die besluit tot inzet van het noodoverloopgebied. Dat besluit wordt overgelaten aan de algemene democratie.

*Waterstaatswerk, legger en beschermingszone*

Een waterstaatswerk is gedefinieerd als 'een oppervlaktewaterlichaam, een bergingsgebied, een waterkering of een ondersteunend kunstwerk'. Wie goed leest, ziet dat een waterstaatswerk is te definiëren als een 'watersysteem' minus 'grondwaterlichamen'.

<sup>9</sup> Voor eventueel hiermee samenhangende schade wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van deze Wegwijzer, in het bijzonder paragraaf 7.4.6.

Definities zijn belangrijk voor de toepassing van het recht. In een Zeeuwse casus over het projectplan in de zin van de Waterwet, was het de vraag of een dijkvak wel kon worden aangemerkt als een primaire waterkering.<sup>10</sup> Een primaire waterkering is in de Waterwet gedefinieerd als een ‘waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming doordat deze behoort tot een dijkkring ofwel vóór een dijkkring is gelegen’. De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State begrijpt deze bepaling zo, dat indien een waterkering vóór een dijkkring is gelegen, deze alleen al daardoor beveiliging biedt tegen overstroming. Om die reden moet het dijkvak worden aangemerkt als een primaire waterkering. Een dijkkring is in artikel 1.1 van de Waterwet gedefinieerd als “een stelsel van primaire waterkeringen dat, al dan niet tezamen met hoge gronden, beveiliging biedt tegen overstroming, in het bijzonder tegen buitenwater”.<sup>11</sup>

Volgens artikel 5.1 van de Waterwet stelt de waterbeheerder een legger vast, waarin is omschreven waaraan waterstaatswerken naar ligging, vorm en afmetingen moeten voldoen. Wat een legger is, is sinds 2014 gedefinieerd in artikel 1.1 van de Waterwet: ‘legger als bedoeld in artikel 5.1’. De legger omvat mede een overzichtskaart waarop de ligging van waterstaatswerken en de daaraan grenzende beschermingszones (zones waar regels gelden ter bescherming van het waterstaatswerk) zijn aangegeven. De legger is daarmee mede bepalend voor de reikwijdte van de vergunningplichten en algemene regels van het waterschap. Deze vergunningplichten en algemene regels kunnen leiden tot beperkingen van de rechten van de eigenaren.

In dit verband is ook het begrip ‘beschermingszone’ relevant, dat omschreven wordt als aan een waterstaatswerk grenzende zone, waarin ter bescherming van dat werk voorschriften en beperkingen kunnen gelden. Beschermingszones worden in de praktijk aangewezen in de keuren en leggers van waterschappen. 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 binnen dat watersysteem. In haar uitspraak van 9 oktober 2013<sup>12</sup> oordeelde de Afdeling dat dit een

10 ABRvS 7 november 2012, AB 2012/383, m.nt. A. van Hall. Zie hiervoor ook: S. Handgraaf en P. de Putter, *Jurisprudentie Waterwet 2011-2012*, TO 2013/1, p. 34.

11 Nb: sinds 1 januari 2017 spreken we over dijktrajecten en niet langer over dijkkringen. Zie hierna paragraaf 1.3. en in het bijzonder hoofdstuk 2 van deze Wegwijzer.

12 ABRvS 9 oktober 2013, AB 2013/395, m.nt. W.J. van Doorn-Hoekveld. Zie hierover ook: S. Handgraaf en P. de Putter, *Jurisprudentie Waterwet 2013-2014*, TO 2015/2, p. 84-90.

regulering vormt van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het doel van de aanwijzing van een beschermingszone is immers de bescherming en instandhouding van (in dit geval) een primaire waterkering. De rechter concludeert dan ook dat met de aanwijzing een goede balans is bereikt tussen de bescherming van de belangen van het individu en het algemeen belang.

#### *Zee*

De zee is in de Waterwet omschreven als ‘mariene wateren, met uitzondering van de binnenwateren van staten, met inbegrip van de zeebodem en ondergrond daarvan’. De begripsomschrijving houdt verband met de uitvoering van het op 7 november 1996 te Londen tot stand gekomen Protocol bij het op 29 december 1972 te Londen tot stand gekomen Verdrag inzake de voorkoming van verontreiniging van de zee ten gevolge van het storten van afval en andere stoffen.<sup>13</sup> In dit verdrag wordt de bescherming van de ondergrond van de zeebodem uitdrukkelijk meegenomen. Dit laatste geldt ook voor de Richtlijn nr. 2008/56/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 juni 2008 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het beleid ten aanzien van het mariene milieu (PbEU L 164): de Kaderrichtlijn mariene strategie (Krm). Aangezien de Kaderrichtlijn mariene strategie met name geïmplementeerd is in het wettelijke planstelsel (zie hoofdstuk 4 van deze Wegwijzer), was het nodig om erin te voorzien dat de desbetreffende wettelijke plannen mede betrekking hebben op de ondergrond van de zeebodem. Dit is geschied door de definitie van ‘zee’ in artikel 1.1, en door in het derde lid van dat artikel uitdrukkelijk te bepalen dat tot een oppervlaktewaterlichaam, dat deel uitmaakt van een zee, ook de ondergrond van de bodem behoort.

#### *Zuiveringstechnisch werk en stedelijk afvalwater*

Het begrip zuiveringstechnisch werk is gedefinieerd als een “werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, dan wel een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater”. Stedelijk afvalwater is hierbij, hoewel ook als zodanig omschreven in de Waterwet, een typisch begrip uit de

<sup>13</sup> Trb. 1998, 134 en Trb. 2000, 27. De uitleg van dit begrip is weergegeven bij de parlementaire behandeling van de Invoeringswet Waterwet: Kamerstukken II 2008/09, 31 858, nr. 9, p. 12-13.

Wet milieubeheer, gedefinieerd als “huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater”. Hieruit wordt duidelijk dat het hoofdbestanddeel altijd huishoudelijk afvalwater is, hetgeen in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer is gedefinieerd als “afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden”. In de definitie van zuiveringstechnisch werk is de term beheer, die in de Waterwet is voorbehouden aan watersystemen, vervangen door “exploitatie van een installatie onder de zorg van een waterschap of eventueel een gemeente”. Dit omvat naast rwzi’s ook gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten en pompstations e.d.

**Vraag en antwoord**

*Zijn zuiveringstechnische werken waaronder persleidingen en rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi’s) waterstaatswerken in de zin van de Waterwet?*

Zuiveringstechnische werken zoals persleidingen en rwzi’s zijn geen waterstaatswerken. Zij ondersteunen immers het watersysteem niet. Onder de definitie van zuiveringstechnisch werk valt ook de toevoerende persleiding als die in beheer is bij het waterschap.

Met het begrip zuiveringstechnisch werk wordt ook duidelijk dat er geen overlap is met de definitie van openbaar vuilwaterriool in de Wet milieubeheer (art. 1.1), zijnde “een voorziening voor de inzameling en het transport van stedelijk afvalwater, in beheer bij een gemeente of een rechtspersoon die door de gemeente met het beheer is belast”.<sup>14</sup> Niet elk werk voor het transport van stedelijk afvalwater maakt onderdeel uit van het zuiveringstechnisch werk; het betreft alleen de transportwerken die daadwerkelijk behoren bij het zuiveringstechnische werk. In de praktijk wordt als grens tussen het openbare vuilwaterriool en het zuiveringstechnisch werk een overdrachtpunt, ook wel overnamepunt, gehanteerd. Op dit punt vindt de feitelijke overdracht van stedelijk afvalwater van de gemeente aan het waterschap plaats. Het werk voor het transport van stedelijk afvalwater vóór het overdrachtpunt is een openbaar vuilwaterriool. Na het overdrachtpunt

<sup>14</sup> Er wordt expliciet rekening gehouden met de mogelijkheid dat het beheer van de riolering bij een rechtspersoon en niet bij de gemeente zelf berust, Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 88.

behoort dit werk tot het zuiveringstechnisch werk. Het begrip openbaar vuilwaterriool is ook in de Waterwet gedefinieerd, waarbij wordt bedoeld op het gemeentelijke rioolstelsel voor de inzameling van stedelijk afvalwater. Het openbaar vuilwaterriool loopt door tot het zgn. overdrachtpunt waar het door het waterschap beheerde zuiveringstechnische werk aanvangt.

#### *Deltafonds en deltaprogramma*

Via de wijzigingswet Deltawet waterveiligheid en zoetwatervoorziening is vanaf 2012 de verplichting opgenomen om een deltaprogramma op te stellen en jaarlijks te herzien.<sup>15</sup> Het deltaprogramma bevat maatregelen en voorzieningen in verband met de waterveiligheid en zoetwatervoorziening, inclusief de bijhorende planning en kostenraming. Het deltaprogramma heeft een plek gekregen in hoofdstuk 4 van de Waterwet (art. 4.9 en 4.10). Voor de inhoudelijke behandeling hiervan wordt naar paragraaf 4.8 van deze Wegwijzer verwezen.

Verder is voorzien in de instelling van een door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) te beheren deltafonds dat tot doel heeft de financiering en bekostiging te regelen van maatregelen en voorzieningen die verband houden met de waterveiligheid en zoetwatervoorziening uit het deltaprogramma. Zie voor de uitwerking hiervan de artikelen 7.22a tot en met 7.22d van de Waterwet.

In dit verband wordt ten slotte gewezen op de figuur van de deltacommissaris (art. 3.6a en 3.6b Wtw). Deze functionaris bevordert de totstandkoming en uitvoering van het deltaprogramma. De deltacommissaris werkt rechtstreeks onder de verantwoordelijkheid van de Minister van IenW. Artikel 1.1 van de Waterwet bevat geen definitie van deltacommissaris, maar artikel 3.6a, eerste lid geeft deze wel: “een rechtstreeks onder Onze Minister ressorterende regeringscommissaris voor het deltaprogramma”. Zie hiervoor verder paragraaf 3.3 van deze Wegwijzer.

### **1.3 Geografische bepalingen**

De artikelen 1.2, 1.3 en 1.4 van de Waterwet bevatten de geografische bepalingen. Voor de toepassing van het begrip stroomgebieddistrict wordt het Nederlandse grondgebied ingedeeld in de op Nederlands grondgebied gelegen delen van de vier stroomgebieddistricten Eems, Maas, Rijn en Schelde. Onder het Nederlandse grondgebied wordt mede verstaan de territoriale zee, voor zover die

<sup>15</sup> Stb. 2011, 604.

is gelegen aan de landzijde van de lijn waarvan elk punt zich bevindt op een afstand van één internationale zeemijl, gemeten zeewaarts vanaf de laagwaterlijn, bedoeld in artikel 1 van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee<sup>16</sup> of de basislijn, bedoeld in artikel 2 van die wet. De onderlinge grenzen van de Nederlandse delen van de stroomgebiedsdistricten worden vastgesteld bij of krachtens Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). Daarbij wordt tevens voorzien in de toedeling van de grondwaterlichamen aan de stroomgebiedsdistricten. Aan het tweede lid is uitvoering gegeven in artikel 1.2 van het Waterbesluit en de daarbij behorende bijlage.

Uit artikel 1.3 van de Waterwet blijkt dat de dijktrajecten (tot 2017 werd gewerkt met dijkringen) en de primaire waterkeringen worden aangegeven op de als bijlage I en IA bij de wet behorende landkaarten.

**Vraag en antwoord**

*Artikel 1.2, eerste lid, van de Waterwet bepaalt dat de werking van de Waterwet zich ook uitstrekt over de territoriale zee, tot één zeemijl uit de laagwaterlijn. Verder staat er dat de wet van toepassing is op de EEZ. De territoriale zee strekt zich echter volgens de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee uit tot twaalf mijl uit de laagwaterlijn. Moet hieruit worden afgeleid dat de Waterwet de overige elf zeemijlen van de territoriale zee niet dekt?*

De Waterwet dekt ook het gebied voorbij één zeemijl buiten de laagwaterlijn, maar dit gebied maakt geen deel uit van een stroomgebiedsdistrict. Dit artikel heeft uitsluitend betrekking op de begrenzingen van stroomgebiedsdistricten; in de tweede zin staat dan ook 'in dit artikel'.

Artikel 1.4 van de Waterwet bepaalt dat de Waterwet ook van toepassing is in de Nederlandse exclusieve economische zone (EEZ). Die zone is vastgelegd bij en krachtens de Rijkswet instelling EEZ.<sup>17</sup> Volgens artikel 1 van deze wet is de EEZ van het Koninkrijk "het gebied buiten en grenzend aan de territoriale zee van het Koninkrijk dat zich niet verder uitstrekt dan tweehonderd zeemijlen vanaf de basislijnen, vanaf welke de breedte van de territoriale zee wordt

<sup>16</sup> Stb. 1985, 129.

<sup>17</sup> Stb. 2000, 167.



gemeten”. De rechtsmacht van Nederland als kuststaat in de EEZ is, in overeenstemming met het VN-Zeerechtverdrag, omschreven in artikel 3 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone. Die rechtsmacht betreft onder andere de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen alsmede de bescherming van het mariene milieu.

*Tekst artikel 3 van de Rijkswet instelling EEZ*

“Het Koninkrijk heeft, met inachtneming van de grenzen die het volkenrecht stelt, in de exclusieve economische zone:

- a. soevereine rechten ten behoeve van de exploratie en exploitatie, het behoud en het beheer van de levende en niet-levende natuurlijke rijkdommen van de wateren boven de zeebodem en van de zeebodem en de ondergrond daarvan, en met betrekking tot andere activiteiten voor de economische exploitatie en exploratie van de zone, zoals de opwekking van energie uit het water, de stromen en de winden;
- b. rechtsmacht ten aanzien van de bouw en het gebruik van kunstmatige eilanden, installaties en inrichtingen, het wetenschappelijk zeeonderzoek en de bescherming en het behoud van het mariene milieu.”

De bevoegdheden van de Waterwet passen, voor zover ze relevant zijn voor de EEZ, in grote lijnen binnen dat kader. In hoofdstuk 8 van de Waterwet (Handhaving) zijn enkele specifieke waarborgen opgenomen voor naleving van de beperkingen die voortvloeien uit het zeerecht bij het overheidsoptreden in de EEZ.

## **1.4 Algemene bepalingen onder de Omgevingswet**

### **1.4.1 INLEIDING**

Hoofdstuk 1 van de Omgevingswet is gewijd aan een aantal algemene bepalingen. Deels zien deze op het toepassingsbereik en de doelen van de wet (art. 1.2 tot en met 1.4 Ow). Voor een behandeling hiervan wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van deze Wegwijzer. Anderzijds wordt in hoofdstuk 1 de grondslag geboden voor tal van begrippen en definities die voor de toepassing van de wet gekend moeten worden. Een lange lijst van gedefinieerde begrippen is als bijlage bij de wet opgenomen; anders dus dan gebruikelijk is bij wetten. In de paragrafen 1.4.2 en 1.4.3

wordt achtereenvolgens ingegaan op de voor het waterbeheer bekende begrippen enerzijds en een geheel nieuw begrippenkader anderzijds. Veel van de onder de Waterwet bekende begrippen komen in de Omgevingswet gewoon terug. Soms letterlijk hetzelfde, soms wat anders gedefinieerd. De nieuwe begrippen hebben vooral betrekking op (de naamgeving van) het instrumentarium voor de te reguleren activiteiten.

#### 1.4.2 BEKENDE BEGRIPPEN ONDER DE OMGEVINGSWET

Ook onder de Omgevingswet blijft de voor de waterpraktijk vertrouwde watersysteembenadering gewoon bestaan. En die watersystemen moeten beheerd worden.

De definitie van *watersysteem* is onveranderd gebleven ten opzichte van de Waterwet, net als die van *waterstaatswerk*. Het *beheer van watersystemen* is gedefinieerd als het “samenstel van aan watersystemen verbonden taken, gericht op het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van die watersystemen en de vervulling van de op grond van deze wet aan die watersystemen toegekende maatschappelijke functies”. In deze omschrijving zijn de onder de Waterwet gedefinieerde begrippen beheer en waterbeheer te herkennen, inclusief de doelen waarop het beheer gericht moet zijn. De Memorie van Toelichting maakt nog eens duidelijk dat het (operationeel) beheer van watersystemen niet de beleidscomponent van het waterbeheer omvat (maken beleidsplannen en algemene regulering).<sup>18</sup> Ook de definities van de begrippen *rijkswateren*, *regionale wateren* en *stroomgebiedsdistrict* (nu met tussen-s) zijn ongewijzigd gebleven.

##### *Onderdelen van watersystemen gedefinieerd*

Specifiek kijkend naar de onderdelen (beheerobjecten) van watersystemen is de omschrijving van *bergingsgebied* onveranderd gebleven, zij het dat natuurlijk niet langer verwezen wordt naar de Wet ruimtelijke ordening. Duidelijk is ook hier dat eenmaal in het ruimtelijke spoor aangewezen bergingsgebieden op de legger moeten worden opgenomen. Wat de legger betreft kan hier alvast worden opgemerkt dat de leggerplicht gewoon blijft bestaan (art. 2.39 Ow). Anders echter dan onder het huidige recht, zal deze (in ieder geval wat betreft het Rijk) niet meer de

<sup>18</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 614.

aanwijzing van beschermingszones omvatten. Verklaring hiervoor is dat waterstaatswerken en de bijbehorende beschermingszones volgens de Omgevingswet samen beperkingengebieden vormen met betrekking tot een waterstaatswerk. De aanwijzing van beperkingengebieden past volgens de regering beter bij de regulering van de activiteiten die daarin plaatsvinden, dus in de uitvoeringsregeling over vergunningen en algemene regels.<sup>19</sup> De beperkingengebieden met betrekking tot waterstaatswerken in beheer bij het Rijk worden aangewezen en geometrisch begrensd bij ministeriële regeling. In paragraaf 1.4.3 hierna wordt ingegaan op de omschrijving van beperkingengebied.

De definitie van *grondwaterlichaam* is wel gewijzigd. Onder de Waterwet wordt gesproken van een samenhangende grondwatermassa daar waar de Omgevingswet de begripsomschrijving overneemt van de Kaderrichtlijn water: ‘afzonderlijke grondwatermassa in een of meer watervoerende lagen’. In dit verband is ook van belang op te merken dat ook voor de definitie van grondwater bij de Europese richtlijn wordt aangesloten. *Grondwater* is volgens de Omgevingswet ‘water dat zich onder het bodemoppervlak in de verzadigde zone bevindt en dat in direct contact met de bodem of ondergrond staat’. Een verschil dus met de Waterwet, maar anderszins weer wel de definitie die in het huidige Besluit kwaliteitseisen monitoring water 2009 al jaren wordt gehanteerd. In het nieuwe stelsel is het water in de verzadigde zone – het water dat zich boven de grondwaterspiegel bevindt – juridisch beschouwd geen grondwater meer. Wanneer er in uitvoeringsregelgeving of decentrale regelgeving een noodzaak zou bestaan om ook het water in de onverzadigde zone binnen het begrip grondwater te vatten, dan kan daarin volgens de Memorie van Toelichting een van de wet afwijkende begripsbepaling opgenomen worden.<sup>20</sup>

Ook wat de begripsomschrijving van *oppervlaktewaterlichaam* betreft is er nieuws te melden. De onder de Waterwet bekende maar niet altijd even duidelijke ‘aangewezen drogere oevergebieden’ zijn via de Invoeringswet Omgevingswet uit de definitie geschrapt. Een oppervlaktewaterlichaam is in het nieuwe stelsel omschreven als een “samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, en de bijbehorende bodem en oevers, alsmede flora en fauna”. Drogere oevergebieden waren in de Waterwet

<sup>19</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 441.

<sup>20</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 619.

vooral nodig om voor de rijkswateren de afbakening met de Wet bodembescherming goed te reguleren. Nu beide wetten in de Omgevingswet worden geïntegreerd, is er geen noodzaak meer om nog langer drogere oevergebieden aan te wijzen. In plaats daarvan wordt in de uitvoeringsregelgeving (met name het Besluit activiteiten leefomgeving) aangesloten bij de aanwijzing van het beheer. De regels over lozingsactiviteiten in een oppervlaktewaterlichaam gelden voor de oppervlaktewaterlichamen die in waterkwaliteitsbeheer zijn bij het Rijk (dus exclusief de huidige drogere oevergebieden), en de regels over wateronttrekkingsactiviteiten voor de oppervlaktewaterlichamen die in waterkwantiteitsbeheer zijn. Voor de beperkingengebiedactiviteiten is de koppeling met de toedeling van het beheer niet gemaakt, aangezien de beperkingengebieden zelf uitdrukkelijk worden aangewezen.

In relatie tot het beheer van waterkeringen sluit de Omgevingswet aan bij de sinds 2017 gewijzigde veiligheidsnormeringssystematiek en de daarbij horende begrippen *dijktraject* en *primaire waterkering*.<sup>21</sup> Een dijktraject is omschreven als een “gedeelte van een primaire waterkering dat afzonderlijk is genormeerd” terwijl een primaire waterkering, anders dan in de Waterwet, is gedefinieerd als volgt: “waterkering die bescherming biedt tegen overstroming door water van een oppervlaktewaterlichaam waarvan de waterstand direct invloed ondergaat bij hoge stormvloed, bij hoog opperwater van een van de grote rivieren, bij hoog water van het IJsselmeer of het Markermeer, of bij een combinatie daarvan, en het Volkerak-Zoommeer, het Grevelingenmeer, het getijdedeel van de Hollandsche IJssel en de Veluwerandmeren”. Een beduidend langere definitie dan die van de Waterwet: “waterkering die beveiliging biedt tegen overstroming door buitenwater”. Hoofdstuk 2 van deze Wegwijzer staat uitgebreid stil bij de nieuwe normeringssystematiek en het hierdoor gewijzigde begrippenkader.

#### *Begrippen in relatie tot het riolerings- en zuiveringsbeheer*

Onder de Omgevingswet komen, met betrekking tot het riolerings- en zuiveringsbeheer, de definities uit de Wet milieubeheer en de Waterwet nagenoeg onveranderd terug. *Afvalwater* is hierbij conform de omschrijving uit de Wet milieubeheer gedefinieerd als “alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. *Stedelijk afvalwater* is in lijn met

<sup>21</sup> Zie: Wet van 2 november 2016 tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen), Stb. 2016, 431. In hoofdstuk 2 van deze Wegwijzer wordt op deze per 1 januari 2017 in werking getreden nieuwe systematiek uitvoerig ingegaan.

de huidige wet- en regelgeving omschreven als “huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater”. Zuivering van het stedelijk afvalwater vindt plaats in een *zuiveringstechnisch werk* dat omschreven is als een “werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater”.

*Tot slot*

Wat (nog) niet terugkomt in de Omgevingswet, zijn de bepalingen over de deltacommissaris. Deze blijven vooralsnog in de Waterwet staan. In hoofdstuk 4 en 7 van deze Wegwijzer wordt nader ingegaan op de rol van deze regeringscommissaris.

#### 1.4.3 NIEUWE BEGRIPPEN ONDER DE OMGEVINGSWET

De nieuwe begrippen hebben in de eerste plaats vooral betrekking op (de naamgeving van) het instrumentarium. Te wijzen valt in het bijzonder op de in de algemene inleiding en met name ook hoofdstuk 4, 5 en 6 van deze Wegwijzer toegelichte begrippen omgevingsvisie, programma, omgevingsplan, waterschapsverordening, omgevingsverordening, omgevingsvergunning en projectbesluit.

In de tweede plaats gaat het wat betreft de naamgeving van de voor de waterpraktijk relevante activiteiten in het bijzonder om het zogenoemde en ook gedefinieerde begrip ‘wateractiviteit’. Deze term is in de begrippenbijlage bij de Omgevingswet omschreven en is te onderscheiden in de volgende activiteiten:

- beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een waterstaatswerk;
- beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een installatie, niet zijnde een mijnbouwinstallatie, in een waterstaatswerk;
- lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam;
- lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk;
- stortingsactiviteit op zee;
- wateronttrekkingsactiviteit of;
- voor zover het betreft een waterschapsverordening, elke andere activiteit waarvoor die verordening regels bevat.

Voor een toelichting op deze te reguleren activiteiten wordt verwezen naar paragraaf 6.3.2 van deze Wegwijzer, zij het dat de begrippen natuurlijk ook op andere plekken worden gebruikt. Te wijzen valt bijvoorbeeld op paragraaf 5.5.3 waar het projectbesluit voor een beperkingengebiedactiviteit wordt behandeld. Deze activiteit wordt daar uitvoerig toegelicht.

#### 1.4.4 TOEPASSING OMGEVINGSWET IN DE EXCLUSIEVE ECONOMISCHE ZONE (EEZ)

Artikel 1.5 van de Omgevingswet regelt de toepassing van de Omgevingswet en de daarop gebaseerde regelgeving in de EEZ. Volgens de toelichting bij de wet is de Omgevingswet op drie vergunningplichten na van toepassing in de EEZ (dat blijkt uit het eerste lid). “In de EEZ is geen omgevingsvergunning vereist voor een bouwactiviteit, voor een afwijkactiviteit en voor een rijksmonumentenactiviteit. Van veel andere taken en bevoegdheden spreekt het voor zich dat ze niet van toepassing zijn in de EEZ. Zo is bijvoorbeeld een omgevingsplan van het gemeentebestuur niet vereist in de EEZ, omdat de EEZ niet gemeentelijk is ingedeeld. Uit de aard van de onderwerpen blijkt doorgaans vanzelf of de betreffende bepaling wel of niet van toepassing is in de EEZ. Op grond van het tweede lid van het artikel moet in de betreffende algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling worden aangegeven welke bepalingen daarvan van toepassing zijn in de EEZ. Het derde lid bepaalt dat een omgevingsvergunning vereist kan zijn voor de stortingsactiviteit op zee voor Nederlandse vaartuigen en luchtvaartuigen die zich in de territoriale zee of exclusieve economische zone van een andere staat bevinden. Het derde lid is ontleend aan artikel 6.3, tweede lid, van de Waterwet.”<sup>22</sup> De omschrijving van het begrip *zee* is in de Omgevingswet overigens onveranderd gebleven.

<sup>22</sup> Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 394.