



Factsheet Waterwet

Projectplan en/of vergunningplicht?

Sinds de Waterwet van kracht is geworden, worden er met enige regelmaat vragen gesteld over de relatie tussen de projectplanplicht enerzijds en de watervergunningplicht anderzijds. Waar deze vragen in de regel prima zijn te beantwoorden, is gebleken dat er interpretatieverschillen mogelijk zijn. Onduidelijkheid is er met name in die gevallen waar een waterstaatswerk wordt aangelegd en/of gewijzigd, waarbij de waterbeheerder niet de initiatiefnemer is. Dit doet zich jaarlijks veelvuldig voor in die gevallen waarbij een initiatiefnemer (particulier, bedrijf of andere overheid) een waterstaatswerk wil gebruiken en zich hierbij, als afgeleide, een aanleg of wijziging van dat of van een ander waterstaatswerk voordoet.

Praktijkvoorbeelden

- Aanleg van een fietspad op een dijk
- Een hoteleigenaar die een nieuw hotel wil maken op een kering. Als gevolg hiervan zal een deel van de kering iets moeten worden verlegd.
- Dempen of verleggen van een sloot in verband met de aanleg van een weg.
- Woningbouw op initiatief van een gemeente en een projectontwikkelaar waarbij een primaire kering dient te worden verlegd of waar aanwezige wateren worden gedempt en een nieuw systeem wordt aangelegd.

In de voorliggende praktijkhandreiking wordt geadviseerd hoe met dergelijke gevallen kan worden omgegaan. Doel van het advies is om als waterbeheerders een eenduidige lijn te kiezen. Tot de inwerkingtreding van de in ontwikkeling zijnde Omgevingswet, waarin het onderwerp ook goed geregeld zal moeten worden, geldt de huidige wettelijke regeling.

Hieronder wordt kort de wettelijke regeling van het projectplan en de watervergunning geschetst in relatie tot de aanleg, wijziging of het gebruik van waterstaatswerken. Daarna wordt helder gemaakt welke lijn gekozen kan worden bij de situaties zoals bedoeld in het kader.

Projectplan voor aanleg of wijziging van waterstaatswerken door of vanwege de beheerder

De Waterwet verplicht de waterbeheerder (Rijk en waterschappen) om voor de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk een projectplan vast te stellen (art. 5.4 e.v. Wtw). Voor onderhoud en herstelwerkzaamheden door of vanwege de beheerder is geen projectplan vereist. Een waterstaatswerk is volgens art. 1.1 Wtw een oppervlaktewaterlichaam, bergingsgebied, waterkering of ondersteunend kunstwerk. De uitvoering van een werk tot beïnvloeding van een grondwaterlichaam is in art. 5.4 Wtw gelijkgesteld met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Ook hiervoor geldt dan ook een projectplanplicht als het werk door of vanwege de beheerder wordt uitgevoerd. De verplichting tot het vaststellen van een projectplan heeft betrekking op dié voorgenomen werken of werkzaamheden in of bij een waterstaatswerk die tot gevolg hebben dat wijziging wordt gebracht in de normatieve toestand ervan (richting, vorm, afmeting of constructie). Als er een legger is gemaakt, blijkt die toestand daaruit.



Het projectplan, dat feitelijk een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), is vormvrij. Er zijn dan ook geen eisen gesteld aan de vaststelling ervan. Ook gelden er geen bijzondere eisen aan de voorbereiding, tenzij de projectprocedure van art. 5.5 e.v. Wtw van toepassing is. Deze bijzondere procedure is gereserveerd voor projectplannen die op de aanleg of wijziging van primaire keringen zien en op hiervoor in de provinciale waterverordening bepaalde projectplannen.

Verhouding met Wet ruimtelijke ordening (Wro) en Tracéwet

Samenloop met provinciale en rijksinpassingsplannen op basis van de Wro is wettelijk voorkomen (art 5.4, zesde lid Wtw). Dat zou het geval kunnen zijn bijvoorbeeld bij rivierverruiming. Hetzelfde geldt voor situaties waarin de aanleg of wijziging van hoofdvaarwegen verloopt via de Tracéwet. Om dubbele regelgeving te voorkomen, is de projectplanplicht van de Waterwet niet van toepassing wanneer aan die andere procedures toepassing wordt gegeven.

Watervergunning voor gebruik van waterstaatswerken door derden

Op grond van artikel 6.5 Wtw kan ook het gebruik van waterstaatswerken, anders dan in overeenstemming met de functie, aan een vergunningplicht worden onderworpen.¹ In het Waterbesluit is hieraan invulling gegeven voor de waterstaatswerken die in beheer zijn bij het Rijk. Voor regionale waterstaatswerken zijn geen regels gesteld op grond van dit artikel. Het gebruik van die waterstaatswerken wordt daarom volledig via de keur van de waterschappen gereguleerd. Het doel van deze vergunningplicht is te verhinderen dat het gebruik van waterstaatswerken gevaar oplevert (bijvoorbeeld door aantasting van de waterkering of het belemmeren van de bergings- en afvoercapaciteit) of de duurzame vervulling van de functie van waterstaatswerken belemmert.

Onduidelijkheid in de praktijk

In de praktijk bestaat onduidelijkheid hoe artikel 5.4 Wtw moet worden gelezen: dient alleen een aanleg of wijziging door of vanwege een beheerder op basis van een projectplan plaats te vinden (en kunnen dus ook anderen, op basis van een watervergunning, een waterstaatswerk aanleggen of wijzigen) of is bedoeld dat een aanleg of wijziging uitsluitend door of in opdracht van (c.q. onder verantwoordelijkheid van) de beheerder mag plaatsvinden, op basis van een projectplan? De onduidelijkheid leidt ertoe dat in de praktijk projecten tot aanleg of wijziging van een waterstaatswerk op verschillende wijzen plaatsvinden:

- a. op basis van een projectplan, door of vanwege de waterbeheerder;
- b. op basis van een watervergunning, door een ander dan de waterbeheerder (een derde);
- c. op basis van een rijks- of provinciaal inpassingsplan Wro, zonder projectplan of watervergunning.

De wetgever heeft niet voldoende voor ogen gehad dat er 'samenhang' zou kunnen bestaan tussen het projectplan en de watervergunning, waarbij een particulier of een andere overheid gebruik wil maken van een waterstaatswerk en dat dit gebruik leidt tot een aanleg of wijziging. Niet waterdicht geregeld is dan ook dat de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk uitsluitend door of vanwege de beheerder moet plaatsvinden,

¹ Met de term 'anders dan in overeenstemming met de functie' is bedoeld duidelijk te maken dat het typische gebruik dat hoort bij de functie van het waterstaatswerk niet vergunningplichtig is.



op basis van een door hem daartoe vastgesteld projectplan (zie hoofdstuk 5 Waterwet). Gebruik door een derde zou dan in principe vergunningplichtig zijn (zie hoofdstuk 6 Waterwet). De formulering van artikel 5.4, eerste lid, Wtw, is dan ook voor meerdere uitleg vatbaar. Zoals het artikel nu luidt is erin te lezen dat ook een niet-beheerder een waterstaatswerk kan aanleggen of wijzigen. Weliswaar dan via de vergunningplicht van art. 6.5, sub c, Wtw. Anders gezegd: art. 5.4, eerste lid, Wtw regelt niet expliciet dat alleen de waterbeheerder bevoegd is tot de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. In de praktijk wordt dit ook onwenselijk geacht omdat een veelvoud van beperkte activiteiten die strikt genomen een aanleg of wijziging inhouden (bijv. aanbrengen veerooster, verleggen van een duiker) door derden, op basis van een vergunning gebeurt en een vergunning betere mogelijkheden tot handhaving en kostenverhaal biedt.

Wat nu?

Voor de praktijk is helderheid van belang met behoud van de bestaande flexibiliteit. Om die reden wil het Ministerie van Infrastructuur en Milieu duidelijk maken dat, totdat de Omgevingswet een verbeterde regeling zal kennen, ook een niet-beheerder gebruik kan maken van een waterstaatswerk met aanleg of wijziging tot gevolg. Aanleg of wijziging valt hiermee dan onder gebruik; hiervoor kan de beheerder dus een watervergunning verlenen (of weigeren). Als een niet-beheerder een hotel wil bouwen op de dijk als gevolg waarvan er een dijkverlegging noodzakelijk is, dan kan voor deze gehele activiteit een watervergunning worden aangevraagd.

Het is dus als niet-beheerder niet nodig om een watervergunning voor het gebruik aan te vragen en daarnaast nog een projectplan (van de waterbeheerder) voor het deel aanleg of wijziging. Bedacht moet worden dat in dit soort 'gebruikssituaties' de aanleg of wijziging niet het hoofddoel is, maar een afgeleide van het willen gebruik maken van een waterstaatswerk. Hoofddoel is het realiseren van een niet-waterstaatkundig project als gevolg waarvan echter wel een aanleg/wijziging van een waterstaatswerk optreedt. Geredeneerd kan hier worden dat gebruik in dit soort gevallen altijd anders dan in overeenstemming met de functie is. Indien dit laatste criterium ook in de keuren wordt gebruikt, dan kan daar op eenzelfde wijze mee worden omgegaan. Mocht het in voorkomende gevallen zo zijn dat de waterbeheerder wil meewerken aan het initiatief van een derde (particulier of een andere overheid), dan kan er ook voor worden gekozen dat de waterbeheerder de *aanleg of wijziging* in procedure brengt door hiervoor een projectplan te maken.² Het *gebruik* is dan nog wel vergunningplichtig. Nadrukkelijke betrokkenheid bij een (groot) project en de wens om regie te houden kan voor een waterbeheerder reden zijn te willen meewerken door middel van het vaststellen van een projectplan. In die gevallen zal in overleg moeten worden bepaald welke juridische route gekozen wordt.

Kort samengevat komt dit op het volgende neer:

1. De aanleg of wijziging door of vanwege een beheerder is projectplanplichtig;
2. De aanleg of wijziging *als gevolg van of als onderdeel van gebruik* van een waterstaatswerk door een ander dan de beheerder is in beginsel vergunningplichtig (tenzij algemene regels van toepassing zijn).

² Het gaat hierbij nadrukkelijk om juridische medewerking (ofwel het opstellen van een projectplan) en niet om eventuele financiële medewerking van een waterbeheerder aan een project dat wordt geïnitieerd door een derde.



Aanleg-, wijzigings- en gebruiksactiviteiten kunnen dan met een watervergunning worden gereguleerd.

3. Als de waterbeheerder in een geval als bedoeld onder 2) zelf de regie wil voeren via een eigen projectplan, dan is dat, waar het de aanleg- of wijzigingsaspecten betreft, een alternatief voor de vergunning. Immers, dan is dat deel weer aanleg of wijziging door of vanwege de beheerder. Zeker als de voorgenomen aanleg of wijziging majeure waterstaatkundige gevolgen zal hebben, kan de waterbeheerder besluiten mee te werken door middel van het – op kosten van de initiatiefnemer – vaststellen van een projectplan. Dit projectplan komt dan in de plaats van of naast de (eventueel resterende) watervergunning. Als deze medewerking er niet is, blijft de vergunningplicht overeind.

Voor elke situatie is er steeds een handhaafbare titel voor een aanleg of wijziging.

Den Haag, augustus 2012