

Vergaderjaar 2016–2017

34 436

Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (nieuwe normering primaire waterkeringen)

A

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, MILIEU EN RUIMTELIJKE ORDENING¹

Vastgesteld 4 oktober 2016

Het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel geeft de commissie aanleiding tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **VVD**-fractie hebben met waardering kennisgenomen van het wetsvoorstel over aanpassing van de normering primaire waterkeringen. Zowel in inhoudelijke als procedurele zin kunnen zij meegaan met de wetswijzigingen. Op enkele, gecompliceerde punten hebben voornoemde leden nog vragen. Deze hebben betrekking op de kwestie van de risicoaansprakelijkheid, gekoppeld aan de risicobenadering in brede zin.

De leden van de **CDA**-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de nieuwe normering primaire waterkeringen. Deze leden zien ook het belang van de aanpassing van de normering. Wel hebben zij enkele vragen over de financiële verantwoordelijkheid die de beheerder van waterkeringen draagt.

De leden van de **PvdA**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten, in het licht van een nieuwe normering voor primaire waterkeringen. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de fractie van de **ChristenUnie** hebben met grote interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel dat ertoe strekt de primaire

¹ Samenstelling:

Nagel (50PLUS), Ten Hoeve (OSF), Schaap (VVD), Flierman (CDA), Huijbregts-Schiedon (VVD), Schrijver (PvdA), Sent (PvdA) (*voorzitter*), Vos (GL), Kops (PVV), Atsma (CDA), Dercksen (PVV), Van Dijk (SGP), Don (SP), Van Hattem (PVV), Jorritsma-Lebbink (VVD) (*vice-voorzitter*), Van Kesteren (CDA), Köhler (SP), Meijer (SP), Pijlman (D66), Schaper (D66), Stienen (D66), Teunissen (PvdD), Verheijen (PvdA), Klip-Martin (VVD), Sietsma (CU)

waterkeringen van nieuwe normen te voorzien. Na jaren van voorbereiding in het Deltaprogramma is het voorliggende voorstel tot wettelijke verankering van de nieuwe waterveiligheidsnormen een belangrijke mijlpaal in de waterstaatsgeschiedenis van ons lage land aan de zee en aan de monding van enkele grote rivieren. De overstromingsrisicobepaling met de daarbij behorende vertaling in nieuwe waterveiligheidsnormen, zoals uitgewerkt in de Deltabeslissing Waterveiligheid en verankerd in dit wetsvoorstel, is met recht te typeren als een majeure hervorming van het waterveiligheidsbeleid. De voornoemde leden complimenteren de regering en alle betrokkenen bij het Deltaprogramma hiermee. Dat neemt niet weg dat deze leden graag van de gelegenheid gebruikmaken om enkele verduidelijkende vragen te stellen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

Risico is een samenstel van kans op een overstroming gekoppeld aan de gevolgen daarvan, dus grofweg gesproken: de geleden schade. Lang geleden was de vaststelling van de gevolgen van een overstroming redelijk overzichtelijk, daar deze zich vooral binnen een dijkkring concentreerde. Daar is echter in de loop der tijd ook schade buiten de dijkkring bijgekomen, ook wel betiteld als bovenwaterschappelijke gevolgen. In de huidige financiering van het aanleggen en beheren van het hele brede spectrum van aanleg en beheer van de primaire waterkeringen wordt hiermee rekening gehouden, dit door een overwegend solidaire financiering van de kosten door alle waterbeheerders gezamenlijk. De VVD-fractieleden vragen of dit strookt met het in de wetswijziging voorgestelde principe van risicoaansprakelijkheid door een afzonderlijke beheerder (het Rijk dan wel een waterschap) bij aantoonbare nalatigheid. Dit weegt des te zwaarder daar ook het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), het investeringsprogramma, een collectieve verantwoordelijkheid is van de beheerders en er gewerkt wordt op basis van gezamenlijk vastgestelde prioritering. De leden van de VVD-fractie vragen daarom of dan niet ook de in het wetsvoorstel genoemde risicoaansprakelijkheid collectief zou moeten worden gedeeld door alle beheerders gezamenlijk. Juist omdat een groot en eveneens toenemend deel van de schade het afzonderlijk beheersgebied te buiten en de draagkracht te boven gaat, lijkt solidariteit ook in juridische zin een logisch sluitstuk. Wil de regering hierop ingaan en deze kwestie juridisch sluitend beargumenteren?

Voorts hebben de VVD-fractieleden nog een vraag over het niveau van aansprakelijkheid. Een toenemend deel van de schade kan niet langer worden uitgedrukt in mensenlevens of anderszins persoonlijk te dragen gevolgen van een overstroming, dan wel in direct aantoonbare economische gevolgen van overstromingen. De gevolgen krijgen steeds meer een indirect karakter, zoals die van verstoring van logistieke processen, en krijgen ook al snel een mondiale karakter. Wat voor implicaties heeft dit voor de vaststelling van de gevolgen van een overstroming, alsook voor de daarbij behorende risicoaansprakelijkheid? Is het wel verantwoord het aansprakelijkheidsbeginsel wettelijk te verankeren als niet duidelijk is waaruit deze gevolgen, dus ook het schadeniveau, bestaan? Wil de regering ook hierop ingaan?

De VVD-fractieleden wachten met belangstelling de beantwoording af.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie plaatsen vraagtekens bij de financiële verantwoordelijkheid die de beheerder van waterkeringen draagt als onverhoopt opstallen, als genoemd in artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek, niet in hun waterkerende taken voldoen. Dit kan in de ogen van

deze leden resulteren in de risicoaansprakelijkheid van een waterschap en haar ingelanden/belastingplichtigen. Moet hier niet sprake zijn van een solidariteit op een hoger, nationaal, niveau? Is het realistisch en wenselijk dat een waterschap van geringe omvang mogelijk voor miljarden vervolgschade kan opdraaien als de waterkering het begeeft? In de Tweede Kamer is door de leden Geurts (CDA) en Dik-Faber (ChristenUnie) een amendement² ingediend dat aandacht vroeg voor bovengenoemde situatie. Tijdens het wetgevingsoverleg op 4 juli 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu aangegeven dat zij dit amendement ontraadt.³ Dergelijke risicoaansprakelijkheid en draagkracht voor waterschappen zouden eventueel wel via een aanpassing van de Wet tegemoetkoming schade bij rampen (hierna: Wts) aan de orde kunnen komen. Welke stappen heeft de regering deze zomer gezet om nader onderzoek te doen naar eventuele aanpassingen van de Wts op dit terrein? De leden van de CDA-fractie zijn van mening dat voorafgaand aan de finale behandeling van het wetsvoorstel, duidelijk dient te zijn welke oplossing de regering voor ogen heeft om het geschetste risico te ondervangen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

In het licht van de zich aankondigende klimaatverandering is de noodzaak van de versterking van weerbaarheid van Nederland tegen extreme omstandigheden toegenomen. Op welke wijze is de regering voornemens om systematisch te evalueren of alle betrokken instanties voldoende toegerust zijn om hun preventieve en zo nodig reactieve rollen adequaat te kunnen vervullen?

Is het juist dat op basis van dit wetsvoorstel en andere bestaande wetgeving de risicoaansprakelijkheid ook in niet-normale en onvoorzienbare omstandigheden geheel bij één waterschap kan komen te liggen?

Daarnaast vragen de PvdA-fractieleden hoe de regering de aansprakelijkheid beoordeelt gedurende de periode dat de primaire waterkeringen op orde worden gebracht conform de nieuwe Deltanormen.

Meent de regering dat de zorgplicht van de waterschappen en Rijkswaterstaat als keringbeheerders thans juridisch voldoende in de Waterwet verankerd is?

De leden van de PvdA-fractie hebben ervan kennisgenomen dat de regering, bij monde van de Minister van Infrastructuur en Milieu, in het wetgevingsoverleg met de Tweede Kamer op 4 juli 2016 er op diverse momenten over heeft gespeculeerd dat in extreme situaties op basis van nationale solidariteit, de Wts ingeroepen kan worden.⁴ Zij vragen de regering te verduidelijken op welke wijze de Wts daartoe voldoende grondslag biedt. Onder welke onvoorziene, schuldoverstijgende en mogelijke andere omstandigheden zou de regering een beroep op de Wts te rechtvaardigen achten?

De fractieleden van de PvdA zien met belangstelling uit naar de beantwoording van hun vragen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Uitgangspunten nieuwe normen

Het uiteindelijke lijstje normen – signaleringswaarden – is een eenvoudig rijtje getallen in Bijlage II bij het wetsvoorstel, uiteenlopend van 1:300 tot 1:100.000. Maar achter dit eendimensionale rijtje getallen gaat een

² Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 7. Dit amendement is uiteindelijk ingetrokken.

³ Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 9, p. 8.

⁴ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 9, p. 8, 10 en 17.

complexe meerdimensionale benadering schuil, zo constateren de leden van de ChristenUnie-fractie, met getallen die niet zoals voorheen een overschrijdingskans uitdrukken, maar een overstromingskans, en met als uitgangspunt een basisveiligheidsniveau per persoon (in 2050 ten minste 10^{-5} uitgedrukt in het Lokaal Individueel Risico). Dit kan worden aangescherpt op economische gronden (op basis van in de maatschappelijke kosten-batenanalyse Waterveiligheid 21^e eeuw (hierna: MKBA WV21) berekende optimale beschermingsniveaus in 2050), op basis van groepsrisico's en/of rekening houdend met vitale en kwetsbare infrastructuur van nationaal belang. Wat de voornoemde leden opvalt, is dat in de uitgangspunten het basisveiligheidsniveau per persoon voorop staat, maar dat bij de uiteindelijke normgetallen de MKBA WV21 bij 66% van de dijktrajecten bepalend is geweest. Hieruit lijkt te kunnen worden geconcludeerd dat het basisveiligheidsniveau zo is gekozen – met een kans op overlijden van een persoon door een overstroming van niet meer dan 1:100.000 per jaar – dat het over het algemeen past binnen de economisch rationele/optimale benadering, zoals toegepast in de MKBA WV21. De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen de gemaakte keuzes goed volgen – te meer daar de kans op overlijden als gevolg van een overstroming sterk afneemt – maar vragen wel in hoeverre de uitkomsten van de MKBA WV21 de keuze voor het basisveiligheidsniveau hebben bepaald. Kan de regering daar nader op ingaan?

Signaleringswaarden en ondergrenzen

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State tot een belangrijke aanvulling in het wetsvoorstel heeft geleid. Naar aanleiding van dit advies is Bijlage III toegevoegd aan het wetsvoorstel, met daarin opgenomen de ondergrenzen voor de dijktrajecten. De voornoemde leden stellen vast dat het wetsvoorstel hiermee aan kracht en duidelijkheid heeft gewonnen, niet in het minst voor de keringbeheerders. Tegelijk zijn zij blij dat de focus in het waterveiligheidsbeleid is verlegd van het altijd achter de feiten aanlopen – met de nu nog vigerende normen en huidige systematiek van toetsen – naar het op tijd signaleren dat een dijktraject aan versterking toe is, ruim voordat het betreffende dijktraject door de ondergrens zakt. Dat wordt uitgedrukt in de signaleringsnormen, zoals opgenomen in Bijlage II van het wetsvoorstel. De leden van de ChristenUnie-fractie constateren echter, zoals ook in de memorie van toelichting is beschreven⁵, dat in circa 10% van de dijktrajecten de ondergrens in dezelfde klasse valt als de signaleringsnorm, wat weer samenhangt met de gekozen klassenindeling en de daarbij meekomende afrondingsgevolgen. Theoretisch leidt dit tot het probleem dat op het moment dat het signaal afgaat, het dijktraject tegelijk door de ondergrens zakt. De voornoemde leden constateren dat dit probleem pragmatisch wordt opgelost, door keringbeheerders het recht te geven eerder subsidie aan te vragen voor een dijkversterking, namelijk op het moment dat de overstromingskans van het betreffende traject groter is dan de naastgelegen hogere normklasse. Dit is zeggezegd een pragmatische oplossing. De vragen die rijzen zijn of er andere oplossingen zijn overwogen en waarom voor deze pragmatische oplossing is gekozen. Is bijvoorbeeld overwogen om tot een fijnmaziger klassenindeling te komen of om ervoor te kiezen in deze 10% van de dijktrajecten de signaleringsnorm één klasse aan te scherpen? Wat is doorslaggevend geweest in de afweging en waarom?

⁵ Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3, p. 27.

Voorliggende keringen

Een mooi aspect van dit wetsvoorstel is dat voortaan alle primaire waterkeringen wettelijk worden genormeerd. Dat geldt ook voor de voorliggende keringen, inclusief stormvloedkeringen. Door de normering van al deze verschillende typen waterkeringen in onderlinge samenhang vast te stellen, kan de normstelling geoptimaliseerd worden. De leden van de ChristenUnie-fractie hebben naar aanleiding hiervan enkele vragen. In hoeverre zijn de voorgestelde normen van alle dijktrajecten in bijvoorbeeld het IJsselmeergebied en het Oosterscheldegebied optimaal op elkaar afgestemd? In hoeverre was daarvoor de kennis voorhanden? Welke kennisvragen liggen er nog op dit terrein? Zouden nieuwe inzichten hierin in de toekomst tot een andere normstelling en/of andere maatregelen kunnen leiden?

Toegroeien naar de nieuwe norm

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er op een rationele wijze wordt toegegroeid naar het volledig voldoen aan de nieuwe normen in 2050. Tegelijkertijd constateren deze leden dat, hoewel moeilijk vergelijkbaar, de voorgestelde normen veelal een flinke aanscherping betekenen ten opzichte van de huidige normen. Met dat in het achterhoofd vragen de voornoemde leden of tijdens de eerste de beste beoordelingsronde van alle primaire waterkeringen van ons land in de periode 2017–2022, de wekkers (signaalnormen) van de meeste dijktrajecten niet zullen afgaan. En in hoeveel van de gevallen zal het in deze eerste beoordeling naar verwachting gaan om dijktrajecten die niet voldoen aan de ondergrens van 2050? Graag een nadere reflectie hierop en een reactie hoe hiermee om te gaan, ook in communicatief opzicht. Mochten de wekkers massaal afgaan de komende kabinetsperiode en mochten de ondergrenzen bij lange na nog niet gehaald worden, in hoeverre is het wat betreft de regering verstandig de programmering van dijkversterkingen dan te versnellen c.q. extra geld voor deze opgave aan het Deltafonds toe te voegen bij bijvoorbeeld een volgende kabinetsformatie, waarbij ook de waterschappen hun deel zullen leveren?

Relatie Omgevingswet

In de memorie van toelichting staat dat de normen voor de primaire waterkeringen zullen opgaan in het Besluit kwaliteit leefomgeving.⁶ Daarmee worden de voor het voortbestaan van ons land fundamentele waterveiligheidsnormen niet langer op het niveau van de wet verankerd, zoals nu in de Waterwet het geval is, maar op AMvB-niveau. De leden van de ChristenUnie-fractie kunnen zich dat voorstellen voor sec de normgetallen, maar is het niet verstandig om de principes – de uitgangspunten onder deze normgetallen – wel in de Omgevingswet vast te leggen, te weten de risicobenadering vertaald in overstromingskansen op basis van het basisbeschermingsniveau van 10^{-5} , economische schade, groepsrisico en vitale en kwetsbare functies van nationaal belang? Is de regering bereid zulks in de Invoeringswet Omgevingswet te regelen?

Exportproduct

De in de Deltabeslissing Waterveiligheid gepresenteerde waterveiligheidsbenadering, zoals nu verankerd in het voorliggende wetsvoorstel en het bijbehorende toetsinstrumentarium, is een state of the art staaltje vakmanschap en wetenschap. Welke kansen ziet de regering om deze

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3, p. 14.

risicobenadering te exporteren c.q. te vermarkten aan andere landen, zo vragen de leden van de ChristenUnie-fractie ten slotte.
De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening zien de antwoorden van de regering met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag uiterlijk 28 oktober 2016.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
Sent

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening,
De Boer