

Vergaderjaar 2016–2017

34 436

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

B

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 oktober 2016

Met genoegen heb ik kennis genomen van de reacties van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA en de ChristenUnie. Terecht wordt gewezen op het belang van het wetsvoorstel voor de waterveiligheid. De leden van de verschillende fracties hebben wel een aantal vragen gesteld. Die worden hierna beantwoord. Daarbij wordt zo veel mogelijk de volgorde en de indeling van het voorlopig verslag gevolgd. Enkele vragen zijn vanwege de inhoudelijke samenhang gezamenlijk beantwoord.

Vragen en opmerkingen van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie vragen of het principe van de risicoaansprakelijkheid van een afzonderlijke beheerder bij aantoonbare nalatigheid wel strookt met de huidige opzet van de financiering van de aanleg en het beheer van de primaire waterkeringen. De genoemde leden veronderstellen dat deze risicoaansprakelijkheid door het onderhavige wetsvoorstel wordt geïntroduceerd. Zij vragen verder of de risicoaansprakelijkheid niet collectief zou moeten worden gedeeld, door alle beheerders gezamenlijk. Tevens vragen zij zich af of het wel verantwoord is de risicoaansprakelijkheid wettelijk te verankeren als niet duidelijk is waarin de gevolgen van een eventuele overstroming, waaronder de omvang van de schade, zullen bestaan.

Voor de goede orde: dat een bezitter die tevens de beheerder is, aansprakelijk kan zijn voor schade veroorzaakt door een gebrekkige kering volgt al uit de huidige tekst van artikel 6:174 van het Burgerlijk Wetboek (opstaansprakelijkheid) en de uitspraak van de Hoge Raad inzake de dijkverschuiving in Wilnis.¹ In deze mogelijke aansprakelijkheid van de beheerder brengt het wetsvoorstel geen wijziging.

Het wetsvoorstel zorgt er slechts voor dat als een waterkering in bezit is van een particulier en schade ontstaat door een gebrek aan de kering, deze particuliere bezitter, die als niet-beheerder niet bevoegd is om

¹ Hoge Raad 17 december 2010, 09/03735, ECLI:NL:HR:2010:BN6236.

maatregelen aan de kering te treffen, niet aansprakelijk kan worden gesteld voor de schade.

De zorg voor de primaire waterkeringen omvat zowel beheer en onderhoud als versterkingsmaatregelen. De waterschappen en Rijkswaterstaat (RWS) zijn ieder afzonderlijk belast met de zorg voor de primaire waterkeringen in hun gebied. Anders dan gesteld vindt de bekostiging van die zorg maar ten dele plaats door de beheerders gezamenlijk. 40% van de kosten van versterking van primaire waterkeringen die in beheer zijn bij waterschappen, wordt betaald uit de jaarlijkse bijdragen van de waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP), 50% wordt betaald door het Rijk. De overige 10% van de kosten van dergelijke versterkingsmaatregelen komt rechtstreeks voor rekening van het waterschap dat de versterkingsmaatregelen uitvoert. Ook de kosten van beheer en onderhoud komen ten laste van de individuele waterschappen. De kosten van beheer en onderhoud en van versterkingen van de primaire waterkeringen die in beheer zijn bij RWS, worden volledig betaald uit de middelen van het Rijk. Van een overwegend collectieve financiering van de zorg door alle waterbeheerders gezamenlijk is dus geen sprake.

De zorg voor de primaire waterkeringen en de bijbehorende bevoegdheden en verplichtingen zijn door de wet toebedeeld aan individuele beheerders. De individuele zorgplicht betekent niet alleen dat de beheerder individueel verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij zijn taak invult, maar ook dat eventuele aansprakelijkheid voor schade door een gebrek aan de kering op de individuele beheerder rust. Bij een individuele zorgplicht past individuele aansprakelijkheid. Ook om die reden ligt collectieve aansprakelijkheid niet voor de hand.

Vragen en opmerkingen van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie vragen of het wel realistisch en wenselijk is dat een waterschap van geringe omvang mogelijk voor miljarden vervolgschade opdraait als een waterkering het begeeft en of er geen sprake zou moeten zijn van solidariteit op nationaal niveau. Naar aanleiding van het overleg over het wetsvoorstel in de Tweede Kamer op 4 juli 2016 vragen zij, evenals de leden van de PvdA-fractie, tevens of de Wet tegemoetkoming schade bij rampen en zware ongevallen (Wts) voldoende grondslag biedt om deze wet in dergelijke situaties op basis van solidariteit in te roepen en of nader onderzoek is gedaan naar eventuele aanpassingen van de Wts.

Het toepassingsbereik van de Wts is ruim. In beginsel kan de wet van toepassing worden verklaard bij iedere «ramp» in de zin van de Wet veiligheidsregio's. Dit betekent dat als de gevolgen voldoende ernstig zijn, de wet kan worden toegepast bij zowel een overstroming van zoet water als een overstroming van zout water. Van zodanig ernstige gevolgen is niet alleen sprake als het leven of de gezondheid van veel mensen in het geding is, maar ook als grote materiële belangen in ernstige mate zijn geschaad of worden bedreigd. De Wts is in het verleden ook toegepast bij overstromingen van de Maas en bij de dijkverschuiving in Wilnis.² Het is dus niet nodig om de Wts aan te passen.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie informeren allereerst naar de wijze waarop geëvalueerd wordt of alle betrokken instanties in staat zijn hun rollen met

² Stcrt. 2003, 9, Stcrt. 2011, 12398 en Stcrt. 2003, 202.

betrekking tot de versterking van de weerbaarheid van Nederland te vervullen.

In algemene zin geldt dat in het kader van het Deltaprogramma jaarlijks wordt gerapporteerd of de uitwerking en uitvoering van de deltabeslissingen, voorkeursstrategieën en deltaplannen op schema liggen. Daarbij wordt ook gezien of nieuwe inzichten in onder andere klimaatverandering aanleiding geven tot aanscherping of aanpassing van de voorkeursstrategieën en de daarmee samenhangende uitvoeringsprogramma's (adaptief deltamangement). Een van deze uitvoeringsprogramma's is het HWBP waarin versterkingsmaatregelen voor de primaire waterkeringen zijn geprogrammeerd die voortkomen uit de twaalfjaarlijkse beoordeling door de keringbeheerders.

In het Bestuursakkoord Water (BAW)³, in mei 2011, en aanvullend in juni 2014⁴, zijn afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden van alle betrokken partijen en de financiering van de versterking van de primaire waterkeringen. Deze hebben ertoe geleid dat RWS en de waterschappen als beheerders in alliantie uitvoering geven aan het HWBP. Het functioneren van deze alliantie en de governance die daarvoor is ingericht wordt regelmatig tegen het licht gehouden. De versterkingen van de primaire waterkeringen die de waterschappen beheren worden door de waterschappen en het Rijk gezamenlijk in de verhouding 50/50 gefinancierd, zoals eerder is toegelicht bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie. De afspraken uit het BAW worden periodiek geëvalueerd. Zo zal in 2023 de effectiviteit van de financieringsafspraken worden geëvalueerd.

De beheerder – RWS of een waterschap – beoordeelt ten minste elke twaalf jaar de primaire waterkering en rapporteert hierover aan de Minister van Infrastructuur en Milieu. Daartoe wordt het Wettelijk Beoordelings Instrumentarium (WBI) voor elke beoordelingsronde door het Rijk geactualiseerd. In het WBI wordt rekening gehouden met de nieuwste kennis en inzichten over de keringen. Hierbij worden ook de ervaringen van de beheerders met het instrumentarium betrokken. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) controleert of de beheerder de beoordeling conform de voorschriften in het WBI heeft opgesteld en houdt in het kader van de zorgplicht ook toezicht op het reguliere beheer en onderhoud door de beheerders. In een draaiboek voor de beoordeling maken beheerders en Rijk afspraken over de evaluatie van het beoordelingsproces. Daarmee is op verschillende momenten in het proces voorzien in het evalueren van de rollen van alle betrokken instanties.

Tevens vragen de leden van de PvdA-fractie of het juist is dat de risicoaansprakelijkheid ook in niet-normale en onvoorzienbare omstandigheden geheel bij één waterschap kan komen te liggen.

Als een kering onder niet-normale en onvoorzienbare omstandigheden faalt, is het niet aannemelijk dat de beheerder die heeft gedaan wat van een goede beheerder mag worden verwacht, daarvoor aansprakelijk wordt gehouden. Voor de individuele aansprakelijkheid verwijs ik naar de beantwoording van de vragen van de VVD-fractie. Mocht een beheerder toch aansprakelijk worden gehouden en er is vanwege grote schade duidelijk sprake van een ramp, dan kan zoals bij de beantwoording van de vragen van de CDA-fractie is vermeld, bij koninklijk besluit de Wts van toepassing verklaard worden.

³ Bijlage bij Kamerstukken II, 2010/11, 27 625, nr. 190.

⁴ Zie hiervoor de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2015/16, 34 436, nr. 3, paragraaf 9.2.

De leden van de PvdA-fractie vragen daarnaast hoe de regering de aansprakelijkheid beoordeelt gedurende de periode dat de primaire waterkeringen in overeenstemming worden gebracht met de nieuwe normen.

De nieuwe normen zijn berekend op basis van aannames over de omstandigheden in 2050. De primaire waterkeringen waarvoor in het wetsvoorstel nieuwe normen worden vastgesteld, hoeven daarom pas in 2050 aan die norm te voldoen. Om eerder maatregelen te kunnen nemen gelden ze vanaf 2017, maar niet als verplichting om er direct aan voldaan te hebben. Mocht er in de tussentijds iets met de kering gebeuren, dan is het niet mijn verwachting dat een rechter een beheerder aansprakelijk zal stellen op basis van de norm waaraan in 2050 moet worden voldaan. Waarbij ik wil benadrukken dat ik natuurlijk niet op de stoel van een rechter kan gaan zitten.

De PvdA-fractieleden vragen ook of de regering meent dat de zorgplicht van de keringbeheerder thans voldoende in de Waterwet is verankerd.

Artikel 5.3 van de Waterwet bevat een uitdrukkelijke opdracht aan de beheerder om, met inachtneming van de wettelijke veiligheidsnormen voor de primaire keringen, de nodige maatregelen te nemen voor het veilig en doelmatig beheer van waterstaatswerken. De zorgplicht omvat zowel beheer en onderhoud als aanleg en versterking. De beheerder dient de kering in dat kader regelmatig te inspecteren. Daarnaast schrijft de Waterwet voor dat hij iedere twaalf jaar de waterstaatskundige toestand van de kering moet beoordelen in het licht van de wettelijke normen en de regels voor het bepalen van de hydraulische belasting en de sterkte (het eerder genoemde WBI) en daarover verslag moet uitbrengen aan de Minister van Infrastructuur en Milieu (artikel 2.12).

De Waterwet bevat diverse instrumenten die ingezet moeten worden bij het vervullen van de zorgplicht. Op grond van artikel 4.6 dient een beheerder een beheerplan op te stellen. In dit plan geeft de beheerder aan op welke wijze hij voornemens is het beheer van de keringen uit te voeren. Als het nodig is om een kering te versterken, moet de beheerder daarvoor een projectplan vaststellen. Artikel 5.4 beschrijft aan welke eisen het projectplan moet voldoen. Op basis van artikel 5.1, eerste lid, stelt de beheerder voor de keringen in zijn beheer een legger vast. In de legger wordt omschreven waar de primaire kering naar ligging, vorm, afmeting en constructie aan moet voldoen. Hoe de kering er feitelijk bij ligt, staat niet in de legger, maar in een technisch beheerregister (artikel 5.1, tweede lid). Als de feitelijke toestand van de kering afwijkt van de normatieve toestand, zijn beheer- en/of onderhoudsmaatregelen noodzakelijk.

Tot slot is de beheerder verplicht een calamiteitenplan op te stellen. Een calamiteitenplan bevat een organisatieoverzicht en een waarschuwings- en afsprakenschema voor het optreden in geval van gevaar. Om voorbereid te zijn op calamiteiten dient de beheerder tevens periodiek oefeningen te houden (artikel 5.29).

De zorgplicht van de keringbeheerders is hiermee naar mijn mening juridisch voldoende in de Waterwet verankerd.

Vragen en opmerkingen van de leden van de ChristenUnie-fractie

Uitgangspunten nieuwe normen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen in hoeverre de uitkomsten van de MKBA de keuze voor het basisveiligheidsniveau hebben bepaald.

In de motie van de leden Van Veldhoven en Lucas⁵ is de regering onder andere verzocht om een oriëntatiewaarde voor basisveiligheid te hanteren van 1 op 100.000 per jaar. Ik heb deze en alternatieve waarden uit andere domeinen onderzocht en met elkaar vergeleken. De kans om te overlijden ten gevolge van een verkeersongeval is groter dan 1 op 100.000 per jaar. Dat beschouwen we als acceptabel, omdat deelname aan het verkeer een vrijwillige activiteit van het individu is. De kans op overlijden in het domein van externe veiligheid is met 1 op 1.000.000 kleiner. Dat is passend omdat deze risico's voortkomen uit menselijk handelen waarop ook grip te verkrijgen is. De risico's op het terrein van waterveiligheid zijn lastiger te beperken, omdat ze voortkomen uit een natuurdreiging die bovendien speelt in geheel laaggelegen Nederland. Een kans van 1 op 100.000 vind ik daarom verdedigbaar ten opzichte van andere overlijdensrisico's. Daarnaast blijkt het verder aanscherpen van de basisveiligheid naar het niveau van externe veiligheid niet kostenefficiënt. Dat de MKBA vaker dan het basisveiligheidsniveau bepalend is voor de uiteindelijk vastgestelde norm voor de dijken komt omdat we leven in een dichtbevolkt en dichtbebouwd land, waardoor vaak heel veel schade optreedt bij een overstroming. Extra bescherming bovenop de basisveiligheid is dus in veel gevallen economisch gezien de beste oplossing.

Signaleringswaarden en ondergrenzen

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen verder of er andere oplossingen zijn overwogen voor de 10% dijktrajecten waar de ondergrens in dezelfde normklasse valt als de signaleringswaarde.

De door de leden van de ChristenUnie-fractie geschetste pragmatische oplossing waarvoor is gekozen, zal worden verankerd in de Regeling subsidies hoogwaterbescherming 2014. Er zijn ook andere mogelijke oplossingen overwogen en aan de bestuurlijke partners voorgelegd. Voor hen was het vooral van belang om vast te houden aan de signaleringsnormen zoals die de afgelopen jaren bestuurlijk zijn overeengekomen en gecommuniceerd in het kader van het Deltaprogramma. Daarmee viel de optie van het aanscherpen van de signaleringsnorm met één normklasse voor deze 10% dijktrajecten af. De optie om een meer gedetailleerde klassenindeling te hanteren is ook overwogen, maar afgefallen omdat hiermee een grotere mate van nauwkeurigheid zou worden gesuggereerd dan er in werkelijkheid is. De onderliggende berekeningen van de normen zijn gebaseerd op een groot aantal aannames. Het hanteren van een meer gedetailleerde klassenindeling doet daarom geen recht aan de bandbreedte en onzekerheden waarmee deze getallen omgeven zijn. Omdat ik het zelf erg belangrijk vind om nu de overstap te maken naar een systeem waarbij we voor alle dijktrajecten, dus ook voor deze 10%, op tijd kunnen signaleren dat een dijktraject aan versterking toe is en ook op tijd kunnen starten met maatregelen om die versterking te realiseren, heb ik uiteindelijk voor deze pragmatische oplossing gekozen.

Voorliggende keringen

Verder stellen de leden van de ChristenUnie-fractie in het kader van het optimaliseren van de normering voor alle verschillende typen waterkeringen vragen over de normen in het IJsselmeergebied en het Oosterscheldegebied en de mogelijkheid dat nieuwe inzichten in de toekomst tot verdere optimalisering leiden.

Er is een iteratieve methode gebruikt om de normen voor voorliggende keringen (bijvoorbeeld de Afsluitdijk) en achterliggende keringen

⁵ Kamerstukken II 2011/12, 27 265, nr. 262.

(bijvoorbeeld de keringen langs het IJsselmeer) op elkaar af te stemmen. Daarmee zijn de normen binnen het huidige systeem zo optimaal mogelijk bepaald. Wanneer het systeem verandert, bijvoorbeeld als een voorliggende kering wordt vervangen, wordt er opnieuw gekeken of de normen nog steeds optimaal zijn.

Voor de stormvloedkeringen (zoals de Oosterscheldekering) zal, ook in het licht van de komende beoordeling van de primaire waterkeringen, gecontroleerd worden of de normering zoals afgeleid ook optimaal is in relatie tot de «kans op niet-sluiten». Nieuwe inzichten kunnen in de toekomst leiden tot aanpassing van de norm (en eventueel maatregelen).

Toegroeien naar de nieuwe norm

De leden van de ChristenUnie-fractie informeren ook naar de te verwachten uitkomsten van de eerstvolgende beoordelingsronde en de mate waarin dijktrajecten al dan niet zullen blijken te voldoen aan de signaleringsnorm en de ondergrens.

De verwachting is dat een substantieel deel van de primaire keringen niet aan de nieuwe normen zal voldoen. De eerste beoordelingsronde (2017–2022) zal hier inzicht in geven. Verwacht wordt dat de meeste keringen langs de kust zullen voldoen. De verwachting is dat in het rivierengebied meer dan de helft van de keringen niet zal voldoen aan de ondergrens. Voor de overige gebieden wordt verwacht dat meer dan de helft van de keringen in overeenstemming zal zijn met de ondergrens. De verwachting dat het om een aanzienlijke opgave zal gaan, wordt sinds het Deltaprogramma 2014 gecommuniceerd. Het HWBP maakt het mogelijk om snel met de urgente keringen aan de slag te gaan. Daarnaast is in het HWBP 2017–2022 vanwege de verwachte opgave al geanticipeerd op de nieuwe normen. Ook in het WBI zijn mogelijkheden gecreëerd om urgente trajecten snel en met expert judgement te beoordelen. De periode tot 2050 kan en zal benut worden om aan de nieuwe normen te voldoen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook naar de wenselijkheid van eventuele versnelling van dijkversterkingen en het inzetten van extra geld hiervoor.

De doelstelling om iedereen achter een primaire kering in Nederland minimaal het basisbeschermingsniveau te bieden wil ik samen met de beheerders uiterlijk in het jaar 2050 gerealiseerd hebben. Daar willen we in de komende drie beoordelingsrondes naar toe groeien. In het HWBP 2017–2022, dat ik onlangs als onderdeel van het jaarlijkse Deltaprogramma aan u heb voorgelegd, is al zoveel mogelijk geanticipeerd op de versterkingsopgave die voortvloeit uit de nieuwe normen en is geprioriteerd op basis van de te verwachten urgentie. De naar verwachting meest urgente trajecten zijn onder voorbehoud van de uitkomsten van de beoordeling al geprogrammeerd. Daarbij is ook een inschatting gemaakt van de naar verwachting benodigde middelen, het uitvoeringstempo en de hieraan gekoppelde uitvoeringscapaciteit om de doelstelling uiterlijk in 2050 te kunnen realiseren. Uitgangspunt daarbij is dat schaalprongen en innovaties noodzakelijk zijn om de versterkingsmaatregelen sneller, slimmer en goedkoper uit te kunnen voeren. Na afronding van de volgende beoordelingsronde in 2023 zal een concreter beeld van de daadwerkelijke opgave ontstaan en kan in het kader van de eerdergenoemde evaluatie van de financieringsafspraken ook bezien worden of de voorziene middelen en uitvoeringscapaciteit toereikend zijn of dat bijsturing dan wel versnelling aan de orde is.

Relatie Omgevingswet

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering bereid is om de uitgangspunten onder de normgetallen (waaronder het basisbeschermingsniveau van maximaal 10^{-5} per jaar) via de Invoeringswet Omgevingswet in de Omgevingswet te verankeren.

Bij de invoeringsregelgeving van de Omgevingswet zullen de normen als omgevingswaarden worden ingepast in het stelsel van de Omgevingswet. Ik wil op dit moment, in het kader van de behandeling van het voorstel voor de wijziging van de Waterwet, niet vooruitlopen op de vraag of in de Omgevingswet alsnog beleidsdoelen of normen op wetsniveau opgenomen worden. Als er met het oog op de nieuwe waterveiligheidsnormen in de Omgevingswet nog aanvullende voorzieningen nodig zijn, kunnen die via de Invoeringswet Omgevingswet worden aangebracht. Ook bij dat wetsvoorstel bent u als medewetgever betrokken.

Exportproduct

Ten slotte vragen de leden van de ChristenUnie-fractie welke kansen de regering ziet om de risicobenadering te exporteren naar c.q. te vermarkten aan andere landen.

Veel Nederlandse onderzoeksinstituten, overheidsorganisaties, bedrijven en consultants hebben gedurende de afgelopen ruim tien jaar gewerkt aan de kennisopbouw die nodig was om te kunnen komen tot het voorliggende wetsvoorstel. Zij exporteren c.q. vermarkten deze kennis nu reeds en naar verwachting nog meer in de nabije toekomst met name wat betreft het concretiseren van de risicobenadering in de daarvoor te hanteren meerlaagsveiligheidsaanpak. Zoals aangegeven in de Internationale Waterambitie (IWA) gaan de Ministeries van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu gericht en intensiever samenwerken met de waterschappen, bedrijven en kennisinstellingen om problemen op te lossen of te voorkomen. Dit doen wij in samenwerking met de Topsector Water, met zowel een focus op de Europese als mondiale markt. Een van de concrete activiteiten van de IWA is de inzet op de zeven deltalanden (Indonesië, Vietnam, Myanmar, Bangladesh, Colombia, Egypte en Mozambique) die onder meer is gericht op het uitwisselen van kennis ten behoeve van strategische (delta-) plannen en de preventieve aanpak. Ook met de inzet van Dutch Risk Reduction teams exporteert Nederland haar expertise. De nu ontwikkelde risicobenadering voor het vergroten van de waterveiligheid van delta's is daarbij een belangrijk onderdeel. Deze activiteiten vergroten de internationale kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Daarnaast wordt deze expertise geëxporteerd c.q. vermarkt door de uitvoering van het programma 2016–2021 van «Partners voor Water».

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus