

Vergaderjaar 2000–2001

**27 615**

## **Wijziging van enige bepalingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met de zuivering van stedelijk afvalwater en toekenning bevoegdheid aan waterschapsbesturen tot vergunningverlening**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

##### **1. Inleiding**

De strekking van dit wetsvoorstel is duidelijkheid te scheppen in verband met de ontwikkeling van taken en verantwoordelijkheden van waterschappen binnen het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo). Het wetsvoorstel omvat twee onderwerpen.

Het eerste onderwerp betreft de vastlegging van het beginsel dat zuivering van het van de gemeentelijke riolering afkomstige water – het stedelijk afvalwater – wordt aangemerkt als een taak die rechtstreeks valt onder de zorg van de overheid en die op basis van dat uitgangspunt wordt verricht door of in opdracht van waterschappen.

Het tweede onderwerp betreft een tweetal (gedateerde) regelingen in de Wvo, inzake respectievelijk het tot vergunningverlening bevoegde gezag en de zg. verklaring van ongenoegzaamheid. De Wvo (artikel 3 in samenhang met artikel 6) kent de bevoegdheid tot vergunningverlening voor lozing op andere dan rijkswateren niet rechtstreeks toe aan de waterkwaliteitsbeheerder maar aan het provinciaal bestuur. Die wettelijke constructie past al geruime tijd niet meer bij de bestuurlijke organisatie van het waterbeheer, zoals deze zich heeft ontwikkeld sinds de invoering van de Wvo. Hetzelfde geldt de in artikel 2 van die wet geregelde figuur van de verklaring van ongenoegzaamheid die het voor een hoofdwater bevoegde gezag kan richten aan het voor een zijwater bevoegde gezag vanwege de waterkwaliteit van dat afstromende zijwater.

Het derde onderwerp betreft de wijziging van het voor de verontreinigingsheffing geldende forfait van glastuinbouwbedrijven. Bij nader inzien wordt ook met betrekking tot dit forfait een regeling voor tijds-evenredigheid opgenomen indien het gebruik van de tuinbouwkas gedurende het kalenderjaar aanvangt of eindigt. De vigerende regeling heeft op dit punt een onbillijke uitwerking.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele technische oneffenheden weg te nemen en een aantal redactionele verduidelijkingen en

vereenvoudingen in hoofdstuk IV van de Wvo aan te brengen. Het betreft wijzigingen van technische aard die geen materiële gevolgen met zich mee brengen.

## **2. Zuivering van stedelijk afvalwater**

Voor het punt van de zuivering van het stedelijk afvalwater kan allereerst worden verwezen naar de Vierde Nota waterhuishouding, Regeringsbeslissing (uitgave Ministerie van Verkeer en Waterstaat, december 1998), toegezonden bij brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 10 februari 1999 (Kamerstukken II, 1998/1999, 26 401, nr. 1) en op 19 juni 1999 door de Tweede Kamer behandeld.

In deze Vierde Nota waterhuishouding, zoals zij op grond van artikel 3 van de Wet op de waterhuishouding is vastgesteld, wordt in hoofdstuk 5 (Bestuurlijke organisatie, blz. 97–99) uiteengezet, dat in vergelijking tot de derde Nota waterhuishouding het accent van de doelstellingen naast integraal waterbeheer (door o.a. de instelling van all-in waterschappen) sterk ligt op optimalisatie van rioleringsbeheer, zuiveringsbeheer en watersysteembeheer, gezien in hun onderling verband. Een gegeven daarbij is dat doelstellingen van gemeenten, waterschappen en provincies elkaar over en weer beïnvloeden.

In bedoelde uiteenzetting wordt ook gewezen op het belang van een dergelijke optimalisatie voor zowel het omgaan met water en watersystemen als voor de maatschappelijke kosten.

Optimalisatie van maatschappelijke kosten is een zaak, die de gehele «waterketen» aangaat. De waterketen bevat als schakels de watervoorziening, het watergebruik, de inzameling en transport van afvalwater en de zuivering van afvalwater.

Binnen die keten is van bijzonder belang dat de bestuurlijke samenwerking zoals die tussen waterschappen en gemeenten verder wordt ontwikkeld. Onderdeel van die samenwerking aan de gemeentelijke kant is het realiseren van extra berging bij piekafvoeren en het van de gemeentelijke riolering «afkoppelen» van de afwatering van bepaalde verharde oppervlakten. De bedoeling van dat laatste is daarmee te bewerkstelligen dat minder grote hoeveelheden hemelwater (niet of nauwelijks verontreinigd water) via die riolering worden afgevoerd naar de rioolwaterzuiveringsinrichting van het waterschap.

Voor het punt van die beoogde optimalisatie kan ook worden gewezen op het rapport dat door KIWA NV in samenwerking met de Stichting RIONED is uitgebracht onder de titel «Optimalisatie van het waterbeheer» met als subtitel «winst door samenwerking» (Nieuwegein, juni 1998). In dit rapport worden de mogelijkheden tot kostenbesparing door samenwerking beschreven. Een van die mogelijkheden is de afstemming van de infrastructuur voor verzameling, transport en zuivering van afvalwater. Te denken valt aan zaken als pompcapaciteit, bergingscapaciteit, en vooral de noodzakelijke extra berging. Daarmee kunnen reeds in de ontwerp-fase de kosten van investering (of aanpassing) van deze infrastructuur worden beperkt of verlaagd. In de sfeer van de uitvoering van taken worden in enkele gebieden reeds concrete mogelijkheden tot samenwerking of integratie bij het beheer van riolering en rioolwaterzuiveringsinrichting tussen en door gemeenten en waterschappen onderzocht, zowel uit een oogpunt van kostenbesparing en grotere «klantvriendelijkheid als uit een oogpunt van het milieu (in zoverre is zorg voor de zuivering van het afvalwater stellig ook meer dan het leveren van een dienst).

Met het gebruik van mogelijkheden zoals bovengenoemd kan een reductie van jaarlijkse lasten (rente-afschrijving etc.) worden bewerkstelligd en

daarmede een kostenstijging in het bijzonder voor de huishoudens en voor de kleine bedrijven die vanwege hun schaal geen alternatief hebben (de z.g. gebonden klanten) worden voorkomen of zoveel mogelijk beperkt. Het bovengenoemde rapport noemt op het punt van afstemming tussen riolering en capaciteit van de rioolwaterzuiveringsinrichting zelfs een besparingsmogelijkheid van 10%. Volgens dat rapport zou de realisering daarvan voor nieuwe investeringen een geschatte kostenbesparing kunnen betekenen van wel 1 miljard gulden in de periode tot 2005. Dat laatste vormt in elk geval – daargelaten de hoogte van die schatting – een duidelijke indicatie van de omvang van het belang dat hier met het oog op de ontwikkeling van de maatschappelijke kosten aan de orde is bij onvoldoende verdere versterking van afstemming en samenwerking tussen gemeenten en waterschappen.

Voor het onderwerp optimalisatie van kosten is verder belangrijk de door waterschappen uit te voeren onderlinge bedrijfsvergelijking (de z.g. benchmarking). Ter bevordering daarvan is eind 1998 door het bestuur van de Unie van Waterschappen opdracht gegeven aan een extern adviesbureau tot de ontwikkeling van een door de betrokken waterschappen toe te passen methodiek. Het betreft behalve de financiële kant van het beheer en de exploitatie ook onderwerpen als het functioneren en de innovatie van de zuiveringsinrichtingen, dat laatste is niet zonder belang voor de bescherming van de ecologische functie van het betrokken watersysteem.

De hierboven geschetste ontwikkeling is ook van belang uit een oogpunt van bestuur en wetgeving: In genoemde Vierde Nota waterhuishouding wordt erop gewezen, dat het voor het bereiken van het gestelde doel (optimalisatie) noodzakelijk is, dat binnen de waterketen ook de uitgangspunten voor het kunnen werken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten worden vastgelegd. Om tot een dergelijke vastlegging van uitgangspunten te komen en deze vervolgens te handhaven is een duidelijke taakafbakening en verdeling van verantwoordelijkheden tussen de partners onmisbaar. In die constellatie past dat de zuivering van het stedelijk afvalwater, d.i. het water dat met de zich daarin bevindende afvalstoffen via de gemeentelijke riolering wordt geloosd, een zaak is die als bestanddeel van het waterkwaliteitsbeheer valt aan te merken als een zorgverplichting voor waterschappen (de zorgplicht van de gemeente voor de riolering komt hierna nog afzonderlijk ter sprake in verband met de bestuurlijke samenwerking tussen waterschappen en gemeenten en de positie daarbij van de gemeenten: zie onderdeel 3 van deze memorie van toelichting).

Het voorgaande betekent ook dat rioolwaterzuivering geschiedt door of in opdracht van het betrokken waterschap. De Vierde Nota waterhuishouding (blz. 99) bevat als conclusie, dat dit laatste wettelijke verankering zal verkrijgen in de Wvo. Die conclusie is bij de eerdergenoemde behandeling in de Tweede Kamer onderschreven. Eerder reeds had de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving, in haar advies naar aanleiding van een in 1997 door het Centrum voor Milieurecht over de modernisering van de waterkwaliteitswetgeving uitgebracht onderzoeksrapport, blijk gegeven van haar opvatting dat een dergelijke wettelijke voorziening gewenst zou zijn.

Het is de bedoeling dat met dit wetsvoorstel het beginsel, dat de zuivering van stedelijk afvalwater behoort tot de publieke taak – hetgeen de zorgplicht voor de in bredere zin met waterbeheer belaste waterschappen impliceert – een plaats krijgt in de Wvo. In het wetsvoorstel heeft dit vorm gekregen door een wettelijke beginselbepaling die als nieuw artikel 15a (Hoofdstuk IIC) wordt ingevoegd. Dat nieuwe artikel houdt in, dat de zuive-

ring van het stedelijk afvalwater plaats vindt in een rioolwaterzuiveringsinrichting in beheer bij een waterschap dan wel, in opdracht van een waterschap, in een zuiveringsinrichting van derden (dat laatste punt wordt nader uiteengezet in onderdeel 4 van deze memorie van toelichting).

De regeling moet in dat opzicht ook in nauw verband worden gezien met artikel 10.16a van de Wet milieubeheer. Die bepaling behelst voor de gemeente de zorgplicht voor de doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater dat vrijkomt bij de binnen haar grondgebied gelegen percelen. De onderhavige nieuwe bepaling in de Wvo gaat er overigens vanuit, dat, overeenkomstig het grondwettelijk regime (artikel 133) en het daarop aansluitende beginsel van de Waterschapswet (artikel 2, tweede lid), de vaststelling van de zuiveringstaak en de opdracht daarvan aan het waterschap niet geschiedt bij wet maar bij provinciale verordening. De regeling van de waterschapstaak behoort immers, in samenhang ook met de regeling van de organisatie van het waterkwaliteitsbeheer, tot de primaire bevoegdheid van provinciale staten. Vooral vanwege het staatsrechtelijk aspect van dat laatste in de waterstaatwetgeving, wordt daarop ook gewezen in het advies van genoemde Staatscommissie.

Overigens betekent de beginselbepaling, en de daaraan verbonden zorgplicht voor de waterschappen, in het nieuwe artikel 15a geenszins, dat daarmee op waterschappen zonder meer – hetzij direct hetzij indirect – tevens een bepaalde acceptatieplicht komt te rusten voor de zuivering van afvalwater, en dan met name voor bedrijfsafvalwater, in welke hoeveelheid en hoedanigheid dan ook.

De aanleiding tot de onderhavige bepaling is – zoals hiervoor uiteengezet – gelegen in de wens om het kunnen werken tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten te waarborgen. Een acceptatieplicht zou daarmee – althans onder bepaalde omstandigheden – niet in overeenstemming zijn. Zo dient bijvoorbeeld het bestuur van een waterschap over de beleidsvrijheid te beschikken om, zoals hierna nog ter sprake komt, het zuiveren van het rioolwater op te dragen (uit te besteden) aan een commerciële instelling of aan een aangrenzend waterschap. Van dat laatste is tevens de consequentie dat het bestuur van het waterschap, als de tot vergunningverlening voor het lozen op de riolering bevoegde instantie, bevoegd is om in het belang van de doelmatige werking van de rioolwaterzuiveringsinrichting, dan wel in verband met de aan de zuivering verbonden kosten, voorwaarden te stellen aan individuele vergunningplichtigen. Aldus is het mogelijk dat het bestuur van een waterschap een vergunning weigert te verlenen aan een aanvrager bij wie de bereidheid of de mogelijkheid ontbreekt om aan een of meer van de gestelde voorwaarden, bijvoorbeeld een bepaalde mate van voorzuivering, te voldoen.

In dit verband dient te worden ingegaan op de omstandigheid dat het bestuur van het waterschap verantwoording draagt voor zowel het vergunningbeleid als voor het beheer van de zuiveringsinrichting. Een aspect van dat beheer is ook de zorg voor een goede exploitatie van de zuiveringsinrichting, waaronder begrepen de doelmatige werking van die inrichting. Van de kant van het VNO/NCW (zie ook onderdeel 9 van deze memorie van toelichting) is aandacht gevraagd voor mogelijk ongewenste gevolgen van een samenloop van verantwoordelijkheden. Ook van de kant van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is daarop gewezen.

Wat dat laatste betreft moet voorop worden gesteld, dat die samenloop geen nieuw element vormt: die samenloop is er praktisch gesproken al sinds de invoering van de Wvo. Feitelijk gezien zijn ook geen concrete

aanknopingspunten voor de veronderstelling dat er sprake is van een verwevenheid van functies die gelegenheid geeft tot misbruik van bevoegdheden.

Voorzover daarbij gedacht zou worden aan verminderde aandacht van het waterschap voor milieueisen, valt er allereerst op te wijzen dat die eisen zijn opgenomen in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (Stb. 1996, 140) en voorts dat het waterschap zelf, als beheerder van het ontvangende oppervlaktewater, ook een specifiek eigenbelang heeft bij de hoedanigheid van het effluent dat door de zuiveringsinrichting wordt geloosd. Afgezien daarvan, zou een dergelijk misbruik tegenover derdebelanghebbenden zich moeten voordoen in de sfeer van de wettelijke vergunningprocedure. Daarom is hoe dan ook van belang dat de Wvo op de vergunningverlening voor lozingen, tenzij het betreft kleine lozingen (vervuilingswaarde van minder dan 100 i.e.), de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (paragrafen 3.5.2.t/m/ 3.5.5.) in verbinding met de Wet milieubeheer (afdeling 13.2) van toepassing verklaart.

Tenslotte zal uit de bovenstaande uiteenzetting in dit onderdeel van de memorie van toelichting duidelijk zijn dat de voorgestelde wettelijke voorziening geen betrekking heeft op de zuivering van afvalwater dat niet via de gemeentelijke riolering wordt verzameld en vervoerd (en dat in zoverre dus niet valt onder de bovenbedoelde «waterketen»). Voor de zuivering van dat niet-stedelijk afvalwater doen zich, voorzover de zuivering althans niet geschiedt door de afvalwaterproducent zelf, in beginsel twee mogelijkheden voor: De ene is dat de afvalwaterproducent rechtstreeks met een eigen aansluiting loost op een rioolwaterzuiveringsinrichting van het waterschap (en de zuivering daar geschiedt), in welk geval daarvoor verontreinigingsheffing wordt geheven (en de vergunningplicht geldt van de Wvo). De andere is dat de afvalwaterproducent de opdracht tot zuivering geeft aan een particuliere onderneming, die een of meer zuiveringsinrichtingen exploiteert.

### **3. Samenwerking gemeenten en waterschappen**

Hierboven werd in onderdeel 2, alinea 3 e.v., reeds geschetst hoe aanzienlijk de betekenis is van de bestuurlijke samenwerking van gemeenten en waterschappen voor de optimalisatie van kosten.

De met het voorgestelde nieuwe artikel 15a beoogde vastlegging van het beginsel, dat zuivering van het stedelijk afvalwater behoort tot de publieke zorg, raakt dan ook zeker niet alleen de waterbeheerder. Het voorstel moet evenzeer worden gezien in het licht van de wettelijke positie van de betrokken gemeenten. Het is weliswaar zo, dat het wetsvoorstel er vanuit gaat dat de rechtstreekse verantwoordelijkheid voor de zuivering van dat afvalwater ligt bij de waterschappen die met de waterkwaliteitszorg zijn belast. Daarmee is evenwel niet gezegd – ook niet impliciet – dat aldus de vraag hoe het centrale doel (zo laag mogelijke maatschappelijke lasten voor de huishoudelijke en andere gebonden lozers) is te bereiken of te handhaven, uitsluitend een waterschappelijke aangelegenheid is. Nog minder is het de bedoeling dat de vraag, hoe die doelstelling op de beste wijze kan worden gerealiseerd, aan het oordeel van het gemeentebestuur is onttrokken. Afgezien nog van het feit dat op de gemeente ingevolge de Wet milieubeheer de wettelijke zorgplicht rust voor de riolering in haar gebied, komt het gemeentebestuur hier een belangrijke rol toe.

Die gemeentelijke rol komt ook in het bijzonder tot uiting, wanneer het gemeentebestuur in de fase van de voorbereiding en ontwikkeling van plannen voor nieuwe woonwijken in het gemeentelijke buitengebied (eventueel ook bij renovatie van een wijk) voor de vraag staat, of het

wellicht aantrekkelijk is te kiezen voor een bepaalde vorm van decentrale zuivering van het stedelijk water, bijvoorbeeld in plaats van vergroting van de capaciteit van grootschalige zuivering in waterschapsbeheer. Decentrale zuivering kan inhouden de binnengemeentelijke toepassing van inrichtingen voor individuele afvalwaterbehandeling (afgekort: IBA) of ook van bepaalde innovatieve kleinschalige vormen van afvalwaterzuivering zoals membraamzuivering. Die keuzevraag is uiteraard verweven met beslissingen in de sfeer van het gemeentelijk rioleringsplan. Het gemeentebestuur kan daarbij bovendien ook overwegingen laten gelden op het gebied van de ruimtelijke ordening.

Parallel hieraan vergt dit voor het waterschapsbestuur een afweging op het gebied van de toekomstige capaciteitsplanning voor de zuivering van het stedelijk afvalwater. Criterium ook bij die afweging is de «winst door samenwerking» die uiteindelijk te behalen valt voor de maatschappelijke lasten voor de gebonden lozers. In dat verband moet worden opgemerkt dat het afhankelijk van de concrete situatie juist een voordeel kan zijn, dat niet alle stedelijk afvalwater – zeker niet dat van dun bebouwd gemeentelijk buitengebied – op de centrale grootschalige zuiveringsinrichtingen behoeft te worden ontvangen. In dat licht bezien is het van belang dat naast gemeentelijke maatregelen tot gescheiden afvoer van het regenwater ook op (bijvoorbeeld) gemeentelijk initiatief de mogelijkheid van meer decentrale zuivering actief wordt onderzocht en plannen daarvoor worden ontwikkeld. Bovendien kan dit in het belang zijn van de benutting van water in het watersysteem, een aspect dat in bredere zin het waterschap als waterbeheerder aangaat. Onder zekere voorwaarden kan plaatselijk enigerlei vorm van decentrale zuivering ook in dat opzicht een aantrekkelijke optie zijn.

Beoordelingsmaatstaf zal uiteraard wel moeten blijven dat het voornemen van een individuele gemeente niet nadelig zal uitpakken voor de hoogte van het tarief van de zuiveringsheffing welke moet worden berekend aan de gebonden lozers die zijn aangewezen op de centrale zuivering door (of in opdracht van) het waterschap.

Van de kant van de VNG is bij de voorbereiding van het wetsvoorstel de wens naar voren gebracht de zorgplicht voor de zuivering van het stedelijk afvalwater geheel bij de gemeente (en dus niet bij het waterschap) te leggen, in aansluiting op meergenoemde krachtens de Wet milieubeheer bestaande gemeentelijke zorgplicht voor de riolering.

Het bezwaar van die zienswijze is, dat deze wel geheel voorbijgaat aan de situatie zoals die zich sinds de invoering in 1970 van de Wvo op zowel bestuurlijk als technisch vlak heeft ontwikkeld op basis van de provinciale verordeningsoverbevoegdheid en met inachtneming van het decentralisatiebeginsel van de Waterschapswet (zie in dat verband ook het hieronder gestelde in onderdeel 6 van deze memorie van toelichting).

Het volgen van die zienswijze zou een verschuiving betekenen van de thans nog op provinciale verordening gebaseerde «zorgplicht» van het waterschap naar de gemeente. Daarmee zou tevens een tamelijk ingrijpende verschuiving worden bewerkstelligd van de bestuurlijke verhouding tussen waterschappen en gemeenten, zowel in algemene zin als meer in het bijzonder op het gebied van het waterbeheer en de bevoegdheid tot vergunningverlening (zie voor dat laatste ook onderdeel 5 van deze memorie van toelichting). De gemeente zou nl. in die optie de instantie zijn die verantwoordelijk wordt voor de zuivering en het waterschap de instantie die deze taak uitvoert in opdracht van gemeente. Het lijkt weinig waarschijnlijk dat een wettelijke maatregel van die strekking het lopende proces van gemeenschappelijke oprichting van waterketenbedrijven en van gedachtenvorming over vereenvoudiging van de financiering van het

zuiveringsbeheer zal kunnen bevorderen. Eerder lijkt het tegendeel het geval. In elk geval valt niet goed in te zien hoe een dergelijke «verschuiving» thans een bijdrage kan leveren aan het uiteindelijke gemeenschappelijke doel, t.w. het zo laag mogelijk houden van de lasten voor de gebonden lozers.

Het staat buiten twijfel, dat die doelstelling slechts kan worden bereikt en gehandhaafd in het kader van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen. Onbetwist is ook dat, onverminderd het belang van samenwerking tussen gemeenten en waterschappen op het meer technische vlak, de meeste winst uit de samenwerking toch valt te boeken met afstemming op bestuurlijk vlak tussen gemeenten en waterschappen in de fase van de voorbereiding van plannen en maatregelen, behorende tot de competentie van enerzijds de gemeenten en anderzijds van de waterschappen. Daartoe dienen zo gunstig mogelijke voorwaarden aanwezig te zijn. Het is daarnaast evenzeer noodzakelijk dat die voorwaarden ook bestuurlijk zijn gewaarborgd.

Een belangrijk middel daartoe is gelegen in het beheersplan dat het waterschapsbestuur ingevolge artikel 9 van de Wet op de waterhuishouding moet vaststellen en in de wijze waarop het waterschapsbestuur ingevolge diezelfde wetsbepaling de betrokken gemeentebesturen daarbij betreft. Dat plan heeft ingevolge die wetsbepaling betrekking op hetgeen het waterschap ter vervulling van zijn taak verricht Tot dat laatste behoren ook de plannen en maatregelen op het gebied van het z.g. zuiveringsbeheer als intrinsiek bestanddeel van het waterbeheer in bredere zin.

Dat laatste is niet zonder belang, aangezien dat beheersplan onderworpen is aan de voorafgaande goedkeuring van de gedeputeerde staten. Deze hebben een toezichthoudende rol te vervullen ten aanzien van de vervulling van de zorgplicht van zowel de gemeente (riolering) als het waterschap (waterkwaliteitszorg). Zeker ook bezien vanuit de positie van de gemeente, ligt aan deze door de wetgever aan gedeputeerde staten opgedragen rol een waarborg opgesloten. Gedeputeerde staten hebben er immers ook op toe te zien dat met bepaalde beleidsonderdelen of -uitspraken van het waterschapsbestuur die rechtstreeks van belang zijn voor het terzake te voeren gemeentelijk beleid niet tekort wordt gedaan aan gerechtvaardigde gemeentelijke belangen en inzichten aan die zijde. Daarvoor moet zonder meer ook worden gedacht aan zaken zoals capaciteitsplanning van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen en de ruimte die, in samenhang daarmee, al dan niet op termijn wordt gelaten aan decentrale zuivering en/of uitbesteding van de uitvoering van de zuivering van het stedelijk afvalwater. Een soortgelijke opgave ligt voor gedeputeerde staten uiteraard bij hun bemoeienis ten aanzien van het gemeentelijk rioleringsplan. In eerste aanleg zal echter de nadruk liggen op rechtstreekse bestuurlijke samenwerking en overleg tussen gemeenten en waterschappen binnen de waterketen.

#### **4. Zuivering van het stedelijk afvalwater in opdracht van het waterschap**

Naast de situatie dat het waterschap zuivert in een eigen inrichting die het waterschap zelf in beheer heeft en exploiteert, kan het zijn dat het bestuur van het waterschap als overheid de zuivering in zijn opdracht laat verrichten door een derde.

Het publieke belang daarvan is in het bijzonder gelegen in het kunnen bevorderen van zo laag mogelijke zuiveringslasten voor burger en bedrijfsleven. Bij dat laatste past ook dat de betrokken waterschappen daarbij handelen met inachtneming van de algemene mededingings-

regels. Deze mogelijkheden zijn overigens van verscheidene aard. Het kan in concreto betekenen dat een waterschap in de gelegenheid is om voor de zuivering van het rioolwater op contractbasis gebruik te maken van een niet in waterschapsbeheer zijnde, commercieel geëxploiteerde, zuiveringsinrichting. Men denke ook aan het geval dat een zuiveringsinrichting wordt aangelegd door, dan wel wordt ingebracht in een rechtspersoon die tot doel heeft de exploitatie van een of meer zuiveringsinrichtingen, al dan niet in combinatie met andere zaken, zoals riolering of drinkwatervoorziening. Ook komt het voor dat een waterschap de zuivering van het (stedelijk) afvalwater voor een gedeelte van zijn gebied in zijn opdracht laat verrichten door een ander, aangrenzend, waterschap. Een andere mogelijkheid is, dat een particulier bedrijf in de eigen zuiveringsinrichting beschikt over een zekere restcapaciteit en dat vervolgens die capaciteit tegen aantrekkelijk tarief ten nutte kan worden gemaakt van de zuiverings-taak van het waterschap.

Het wetsvoorstel houdt met het voorgaande uitdrukkelijk rekening door bedoeld artikel 15a. Die bepaling voorziet namelijk ook in de mogelijkheid dat de zuivering van het stedelijk afvalwater in plaats van in een rioolwaterzuiveringsinrichting van het waterschap geschiedt in een zuiveringsinrichting van een derde in opdracht van het waterschap. Dat laatste dient vervolgens ook door te werken in de regeling van de aanwijzing van het tot de vergunningverlening voor de lozing bevoegde gezag. Zie daarvoor de uiteenzetting in onderdeel 6 van deze memorie van toelichting.

Bij dit alles moet niet uit het oog worden verloren, dat het hier betreft de vervulling van een bij provinciale verordening aan het waterschap opgedragen (zuiverings)taak. Dat betekent allereerst dat de mogelijkheid om de uitvoering van de zuivering in opdracht te laten verrichten mede kan zijn bepaald door bij of krachtens die verordening gestelde randvoorwaarden. Bovendien is (blijft) het waterschapsbestuur, ook in het geval de zuivering feitelijk plaats vindt in een door een ander geëxploiteerde inrichting, het bevoegde gezag tot vergunningverlening ten aanzien van de indirecte lozing in de zin van artikel 1, tweede lid, van de Wvo (dus de lozing vanuit de vergunningplichtige inrichting via riolering en transportleiding op de zuiveringsinrichting). Dit laatste wordt uitdrukkelijk zo bepaald in het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 3 van de Wvo: zie hiervoor ook de artikelsgewijze toelichting op dat onderdeel van het wetsontwerp.

Uitgangspunt bij het door het waterschapsbestuur aan een derde verstrekken van een dergelijke opdracht (en de aanvaarding daarvan door die derde) is de overheidsverantwoordelijkheid, die het waterschap draagt uit hoofde van zijn zorg voor de zuivering van het stedelijk afvalwater. Een vereiste voor de «uitbesteding» van de feitelijke uitvoering van die zuivering, zal in elk geval zijn dat die verantwoordelijkheid blijft gewaarborgd en dat het waterschapsbestuur in staat is deze in zowel bestuurlijk, juridisch als feitelijk opzicht tot gelding te brengen. Dat laatste vereiste is sterker aan de orde naarmate de periode waarover het waterschap zich als opdrachtgever bindt langer is. De voorwaarden waaronder de opdracht tot uitvoering van de zuivering wordt verleend zullen ook betrekking moeten hebben op het verzekeren van de continuïteit, zeker ook vanwege de kwaliteitseisen van het ontvangende oppervlaktewater. Een van de concrete voorwaarden zal zijn dat de opdrachtnemer zich juridisch verplicht tot de uitvoering van de binnen de contractperiode door het waterschap noodzakelijk te achten voorzieningen voor groot onderhoud en/of renovatie.

Het voorgaande is ook van directe betekenis voor de verplichtingen die op de opdrachtnemer rusten als lozer van het effluent van de door deze geëx-



ploiteerde zuiveringsinrichting. In veel, zo niet de meeste gevallen zal het gaan om lozing op een oppervlaktewater in beheer bij het rijk, zodat de Minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegde gezag is tot de vergunningverlening. De vergunning zal moeten zijn aangevraagd, althans verkregen, door de exploitant. Krachtens artikel 7, vierde lid, van de Wvo is ten deze artikel 8.20 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing. Ingevolge die laatste bepaling geldt de vergunning voor «ieder die de inrichting drijft» en rust op deze de zorg dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Alhoewel niet valt uit te sluiten dat in een bepaalde situatie het waterschap zelf als de drijver van de inrichting valt aan te merken, moet er toch van worden uitgegaan ,dat de exploitant van de zuiveringsinrichting de vergunninghouder wordt.

Dat leidt er tevens toe dat het tot vergunningverlening bevoegde gezag er belang bij heeft – zeker met het oog op de handhaving van de lozingsvoorschriften – dat het waterschap zich als opdrachtgever de nodige mate van zeggenschap en daarmee direct verband houdende bevoegdheden contractueel heeft voorbehouden om te kunnen optreden. Tot zodanig optreden zal aanleiding kunnen zijn, wanneer de exploitant/opdrachtnemer de voor hem uit een oogpunt van milieueisen geldende vergunningverplichtingen, dan wel verplichtingen die rechtstreeks volgen uit het Lozingenbesluit stedelijk afvalwater (Stb. 1996, 140), niet of onvoldoende naleeft. Dat laatste raakt immers mede de publieke verantwoordelijkheid van het waterschap.

In zoverre ligt het voor de hand dat het tot vergunningverlening bevoegde gezag bij de beoordeling van de vergunningaanvraag nagaat, of daadwerkelijk is voldaan aan het vereiste dat de vergunninghouder als opdrachtnemer ook de passende contractuele verplichtingen op zich heeft genomen, die de opdrachtgever in staat stellen van zijn kant het niet naleven van vergunning- of andere wettelijke voorschriften doeltreffend te sanctioneren.

In het bijzonder valt te denken aan het geval, dat een waterschap de zuivering van het stedelijk afvalwater voor zijn gebied (of voor een gedeelte daarvan) heeft uitbesteed aan een exploitant van een of meer zuiveringsinrichtingen, die volledig of nagenoeg volledig worden geëxploiteerd (en eventueel ook zijn aangelegd) voor de zuivering van stedelijk afvalwater. Zeker in een dergelijk geval zal het tot vergunningverlening bevoegde gezag (veelal dus de Minister van Verkeer en Waterstaat) redelijkerwijs garanties mogen verlangen van de lozer, niet zijnde een waterschap. Die garanties zullen er met name in moeten bestaan dat de vergunningaanvrager zich tegenover de opdrachtgever (het waterschapsbestuur) heeft verbonden tot een bepaalde wijze van exploitatie die tevens in lijn is met datgene waartoe het waterschap zelf als kwaliteitsbeheerder van het oppervlaktewater, of meer in het bijzonder uit hoofde van zijn zorgplicht ten aanzien van de zuivering van het stedelijk afvalwater, is gehouden. Zo zal het tot vergunningverlening bevoegde gezag eventueel als zekerheid kunnen verlangen dat het waterschap als opdrachtgever ingevolge dit contract bindende aanwijzingen kan geven in het belang van (tevens) het blijvend voldoen van de effluentlozing aan de milieu-eisen en dat het waterschap deswege de aan niet nakoming van desbetreffende contractverplichtingen te verbinden sancties kan toepassen (zoals beëindiging van het contract of tijdelijke overdracht van de exploitatie aan een ander, eventueel aan het waterschap zelf). Bovendien kan het zijn, dat bepaalde meer algemene waterkwaliteitsdoelstellingen een rol spelen bij de wijze van exploitatie van de zuiveringsinrichting. Gesteld, dat een bepaalde doelstelling – bijvoorbeeld het terugdringen van de fosfaatbelasting van het oppervlaktewater – is aangescherpt en daarmee tevens de taakstelling van het betrokken waterschap voor zijn gebied op dit punt aanpassing

heeft ondergaan. Voor dat geval is het gewenst, dat het contract ruimte biedt om dienovereenkomstig over te gaan tot aanpassing van hetgeen is overeengekomen over de wijze van exploitatie.

Overigens valt uit de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State af te leiden, dat – afhankelijk van de mate waarin de opdrachtgever het in de concrete situatie in zijn macht heeft om op grond van zijn contractuele verhouding met de exploitant een einde te maken aan de overtreding van de wettelijke voorschriften – een last onder dwangsom door het bevoegde gezag behalve aan de opdrachtnemer/exploitant ook kan worden opgelegd aan de opdrachtgever/het waterschap.

## **5. Marktactiviteiten waterschappen**

Wel te onderscheiden van de taken op het gebied van de zuivering van het stedelijk afvalwater zijn die activiteiten van het waterschap welke, alhoewel zij in de praktijk veelal een zekere relatie hebben met de uitvoering van de publieke taak en met de aanwezigheid van de daarvoor aanwezige kennis, zijn aan te merken als marktactiviteiten. Voor dat soort activiteiten kan er aanleiding zijn tot het treffen van voorzieningen om eventuele effecten met een concurrentievervalsende uitwerking te voorkomen.

Veelal gaan dit soort activiteiten gepaard met de instelling van een aparte rechtspersoon. Als voorbeeld daarvan zijn te noemen een door een waterschap met een of meer gemeenten en een waterleidingbedrijf opgericht waterketenbedrijf of een door een waterschap opgerichte BV waarin de zuivering van afvalwater van een of meer grote bedrijven, die hun afvalwater niet lozen op gemeentelijke riolering, is ondergebracht. Andere voorbeelden zijn gemeenschappelijke voorzieningen op het gebied van heffing en invordering van zuiveringsheffing, alsmede op het gebied van slibverwerking of laboratoria. Primair doel daarvan is overigens het effectief en kostenbesparend kunnen werken en het mede daarmee bereiken van lagere lasten voor de gebonden lozers op de riolering.

Dat alles neemt niet weg, dat het hier uit een oogpunt van de voorgenomen Wet markt en overheid gaat om marktactiviteiten en dat waterschappen wat die activiteiten betreft zullen moeten zijn gebonden aan de spelregels die op grond van een dergelijke wet zullen gaan gelden. Wanneer bedoelde Wet markt en overheid daartoe aanleiding geeft, zal dit punt, voorzover het meer concreet de systematiek van de financiering betreft, en daarmee ook het belang van het voorkomen van een eventueel concurrentievervalsend neveneffect, in beschouwing moeten worden genomen in het bredere verband van de financiële bepalingen in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Daarbij is het eindrapport van de Commissie onderzoek financiering (Commissie Togtema) en de toekomstige besluitvorming naar aanleiding van de in dat rapport opgenomen aanbevelingen van bijzonder belang.

## **6. Waterbeheerder als bevoegd gezag tot vergunningverlening**

Op het punt van de aanwijzing van het tot vergunningverlening bevoegd gezag kent hoofdstuk II van de Wvo thans in de artikelen 3 en 6 een regeling welke in de kern neerkomt op het volgende. Voor de oppervlaktewateren die in beheer zijn bij het Rijk is de Minister van Verkeer en Waterstaat de bevoegde instantie.

Ten aanzien van de overige oppervlaktewateren bevat de regeling in artikel 3 van de Wvo een wat andere, zg. gelede figuur. Deze houdt in dat in de wet als bevoegd gezag primair wordt aangewezen het provinciaal bestuur, in dier voege dat artikel 6 van de Wvo aan het provinciaal bestuur

uitdrukkelijk de bevoegdheid geeft om bij verordening de bevoegdheid tot vergunningverlening toe te kennen aan een waterschap, een gemeente of een ander openbaar lichaam. Deze opzet heeft zijn ontstaan te danken aan de situatie zoals die nog bestond ten tijde van de invoering van de Wvo in 1970. Bestuurlijk en bestuurlijk-organisatorisch gezien bevond de bestrijding van de waterverontreiniging zich toen nog betrekkelijk in een beginfase. Duidelijk was destijds dat de waterkwaliteitszorg, waartoe het vergunningenbeleid en het realiseren van de zuiveringstechnische voorzieningen behoort, hoe dan ook zou moeten worden gevoerd over vrij grote waterstaatkundige en tevens bestuurlijke eenheden. Bij de toenmalige stand van de organisatie van het waterbeheer, in het bijzonder vanwege enerzijds de plaats van de provincie in die organisatie en anderzijds de schaal van het «klassieke» waterbeheer (kwantiteitsbeheer) door waterschappen, stond vast dat de toedeling van de bevoegdheid tot vergunningverlening primair moest worden beschouwd als een aangelegenheid van het provinciaal bestuur. Daarbij voorzag het wettelijk stelsel in de mogelijkheid van toedeling («delegatie») van de betreffende bevoegdheid aan een andere overheid bij provinciale verordening.

Het voorgaande moet ook in verband worden gezien met het in artikel 2, tweede lid, van de Waterschapswet neergelegde beginsel. Dat laatste bevat immers het wettelijk uitgangspunt dat de zorg voor de waterhuishouding, tot welke zorg in het algemeen ook de uitoefening van de bevoegdheid tot vergunningverlening behoort, wordt opgedragen aan waterschappen tenzij dit niet verenigbaar is met een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging van het betrokken gebied. Ten tijde van de parlementaire behandeling van de Waterschapswet werd dan ook reeds geconstateerd dat de geldende regeling van de Wvo die juist uitgaat van een primair aan gedeputeerde staten toegekende bevoegdheid (tot vergunningverlening), zich niet goed zou verdragen met de strekking van die algemene bepaling van artikel 2 van de Waterschapswet (zie Kamerstukken I, 1990–1991, 19 995, nr. 95b, blz. 3–4).

In feite had zich de zaak ten tijde van de inwerkingtreding van de Waterschapswet (1 januari 1992) al in aanzienlijke mate ontwikkeld in de beoogde richting. De provinciale besturen waren namelijk in de jaren na de invoering van de Wvo en de invoering vervolgens van de krachtens artikel 5 van die wet vastgestelde provinciale waterkwaliteitsverordeningen grotendeels overgegaan tot opdracht van het waterkwaliteitsbeheer, en daarbij uitdrukkelijk ook van de vergunningverlening en het zg. zuiveringsbeheer, aan een of meer waterschappen. Deze ontwikkeling kan worden beschouwd als te zijn voltooid, nu ook door provinciale staten van Groningen is besloten het waterkwaliteitsbeheer dat die provincie tot dan toe (als laatste provincie) nog aan zich had gehouden, op te dragen aan zg. all-in waterschappen. Dit zijn de nieuwe waterschappen die sinds 1 januari 2000 met het waterkwaliteitsbeheer in het gebied van die provincie zijn belast.

Het in dit wetsontwerp opgenomen voorstel ten aanzien van de artikelen 3 en 6 van de Wvo betekent ook het sluitstuk van die ontwikkeling, doordat die wet daarmee in overeenstemming wordt gebracht met bovenbedoeld algemeen beginsel van artikel 2 van de Waterschapswet. Voor een verdere toelichting kan worden verwezen naar het artikelsgewijze gedeelte van de toelichting, met name het gedeelte dat betrekking heeft op die bepalingen van de Wvo.

In verband met deze wetswijziging is ook een voorziening van overgangsrecht gewenst met het oog op nog van kracht zijnde vergunningen, verleend door gedeputeerde staten van een provincie dan wel – krachtens provinciale verordening – door een gemeentebestuur of een andere

instantie, niet zijnde een waterschap. Zie daarvoor ARTIKEL II van dit voorstel van wet.

Tenslotte wordt, nu het punt van het tot vergunningverlening bevoegde gezag op wetsniveau wordt geregeld, van de gelegenheid gebruik gemaakt tot het treffen van een voorziening – binnen het kader van die bevoegdheidstoekenning – die van belang is voor het z.g. grensoverschrijdende afvalwater. Daarmee wordt bedoeld op de situatie waarbij de zuivering niet geschiedt door het waterschap in het gebied waarvan de afvalwaterproducent is gelegen, maar in opdracht van dat waterschap in een zuiveringsinrichting van een aangrenzend waterschap. Het kan n.l. zijn, dat vanwege de ligging van een bepaald gedeelte van het gebied van een waterschap ten opzichte van dat van een zuiveringsinrichting van een aangrenzend waterschap, het uit een oogpunt van bepaalde kostenbestanddelen (aanleg, beheer of exploitatie van riolering en/of persleiding) voordelen biedt het uitvoeren van de zuivering te laten geschieden bij dat andere waterschap. Dit moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de eerdergenoemde doelstelling de zuivering te laten geschieden tegen zo laag mogelijke maatschappelijke kosten.

Intussen heeft het op deze wijze door een ander waterschap (doen) uitvoeren van de zuivering van dergelijk «grensoverschrijdend» afvalwater ook bepaalde juridische implicaties: in het huidige stelsel is het waterschap waarbij de zuiveringsinrichting in beheer is ook het tot vergunningverlening bevoegde gezag, terwijl het waterschap dat de transportleiding naar de zuiveringsinrichting in beheer heeft de bevoegde instantie is voor de verontreinigingsheffing. De praktijk is echter deze, dat het in feite het laatstbedoelde waterschap is dat de vergunning voorbereidt, dat het overleg daarover voert met het betrokken bedrijf of inrichting en dat daar ook de controles uitvoert op de naleving van de aan de vergunningen verbonden voorschriften. Tot het nemen van de formele, krachtens de Wvo vereiste besluiten in de sfeer van de vergunningverlening en eventueel ook van de handhaving is echter uitsluitend het andere waterschap, d.w.z. het waterschap waarbij de zuiveringsinrichting in beheer is, bevoegd.

Om deze, niet in de laatste plaats voor de afvalwaterproducent, tamelijk verwarrende en gecompliceerde situatie zoveel mogelijk te kunnen tegen gaan, worden er onderling tussen waterschappen wel afspraken gemaakt over een z.g. medebeheer van zuiveringsinrichtingen. Door het bestuur van de Unie van Waterschappen is er in zijn commentaar op het ontwerp van het onderhavige wetsvoorstel op aangedrongen om thans, bij gelegenheid van de onderhavige herziening van de regeling inzake de bevoegdheid tot vergunningverlening, daarin ook rekening te houden met de bedoelde situatie van het grensoverschrijdend afvalwater. Het ligt voor de hand daarvoor aan te sluiten (in het nieuwe artikel 3, derde lid) op de in het wetsontwerp geregelde figuur dat de zuivering van afvalwater in opdracht van een waterschap geschiedt door een ander die een zuiveringsinrichting in exploitatie heeft. Voor dat laatste kan immers ook worden gedacht aan een aangrenzend waterschap. Dat betekent dat het waterschap dat de opdracht geeft het vergunningverlenend gezag wordt.

Het voordeel van deze wettelijke constructie is, dat het de vereiste duidelijkheid schept tegenover de afvalwaterproducent en eventuele derdebelanghebbenden, aangezien daarmee buiten twijfel wordt gesteld dat zij voor zowel de lozingsvergunning als de verontreinigingsheffing te maken hebben met één waterschap. Tegelijk echter moet worden benadrukt dat, wanneer het aangrenzende waterschap de zuivering uitvoert in opdracht van een ander waterschap en daarmee het bestuur van dat aangrenzende waterschap niet langer zelf het vergunningverlenende gezag is, dat

bestuur niettemin een eigen en zelfstandig belang behoudt bij de door het bestuur van het opdrachtgevend waterschap te nemen besluiten inzake vergunningverlening en de daaraan te verbinden voorschriften. Om dat te onderstrepen is in het wetsontwerp het vereiste van overleg met het bestuur van het aangrenzende (opdrachtnemende) waterschap opgenomen.

## **7. De verklaring van ongenoegzaamheid**

Artikel 2 van de Wvo regelt de bevoegdheid tot uitreiking van een zg. verklaring van ongenoegzaamheid. Doel van die bepaling is de beheerder van een hoofdwater over een bijzonder wettelijk instrument te laten beschikken om de beheerder van een zijwater te activeren tot bestrijding van de verontreiniging van het afstromende water. In samenhang daarmee bood de Wvo in artikel 17 bovendien de mogelijkheid tot het opleggen van een heffing aan de beheerder van het oppervlaktewater, nadat hem een dergelijke verklaring van ongenoegzaamheid was uitgereikt.

Ook het huidige artikel 2 van de Wvo moet, zoals hierboven in paragraaf 3 uiteengezet voor de artikelen 3 en 6 van de Wvo, worden gezien tegen de achtergrond van de situatie ten tijde van de voorbereiding en de totstandkoming van die wet.

Dit wettelijk instrument past echter al geruime tijd niet meer bij de bestuurlijke verhoudingen, en de organisatie daarvan, tussen de waterbeheerders onderling. Een en ander vindt thans ook uitdrukking in de coördinatiemechanismen in de sfeer van de strategische en operationele plannen krachtens de in 1989 totstandgekomen Wet op de waterhuishouding. Die wet kent bovendien in de regeling van het waterakkoord (artikel 17 e.v.) een meer eigentijds en goed werkbaar instrument om te komen tot bindende vaststelling van hetgeen de beheerder van het afstromende zijwater van diens kant staat te doen. Hierdoor is het ook te verklaren dat dit wettelijk instrument van de Wvo nimmer is toegepast.

Bij de nu voorgestelde wetswijziging wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om artikel 2 van de Wvo in zijn geheel te schrappen. Daarbij wordt er op gewezen dat de bovenbedoelde mogelijkheid tot het opleggen van een heffing aan de waterbeheerder waaraan een verklaring van ongenoegzaamheid is uitgereikt, reeds is komen te vervallen door een wijziging van artikel 17 van de Wvo bij de Wet van 16 maart 2000, Stb. 131, tot vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

## **8. Gevolgen voor burger en bedrijfsleven**

Uit het voorgaande zal duidelijk zijn, dat aan het wetsontwerp, waar het de vastlegging inhoudt van het beginsel dat zuivering van het stedelijk afvalwater behoort tot de publieke zorg en verantwoordelijkheid van de waterschappen, geen directe gevolgen zijn verbonden voor bedrijven of voor de burger. Het beginsel is primair van belang voor de waterketen en voor de structuur van de samenwerking daarbinnen tussen waterschappen en gemeenten op het gebied van rioleringbeheer en zuiveringbeheer. Daarvan zijn gunstige effecten te verwachten, niet alleen voor het milieu uit een oogpunt van beheer van het watersysteem, maar zeker ook voor de lokale lasten die worden gedragen door huishoudens en bedrijven (met name bedrijven die geen alternatief hebben voor lozing op de riolering).

Het in de wet opnemen van de bevoegdheid van waterschapsbesturen tot vergunningverlening heeft geen effect voor burger en bedrijfsleven. Inhou-

delijk ondergaan de regels inzake de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is tot vergunningverlening geen wijziging (afgezien van het hierboven besproken punt van het «grensoverschrijdend» afvalwater). Wel biedt het voorstel van wet op dit punt het voordeel dat daarin de bepalingen van de Wvo die betrekking hebben op de aanwijzing van het waterschapsbestuur als bevoegd gezag (voor de niet-rijkswateren) bijeen zijn geplaatst. Een voordeel derhalve in vergelijking tot de huidige situatie waarin die bepalingen zijn te vinden in deels de Wvo en deels de provinciale verordeningen krachtens de Wvo.

## **9. Overleg en advisering**

Een ontwerp van wet met memorie van toelichting is behandeld in het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden. Daar waren in het bijzonder de opmerkingen aan de orde van respectievelijk de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen, het VNO/NCW en de ANWB. Het Overlegorgaan heeft mij vervolgens doen weten dat het kan instemmen met het beginsel, dat de zuivering van het stedelijk afvalwater een zorgplicht is van de overheid en ook met het wettelijk beginsel van artikel 15a dat de uitvoering van de zuivering geschiedt door of in opdracht van een waterschap.

Wel heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (de VNG) in het Overlegorgaan te dien aanzien het voorbehoud gemaakt dat de mogelijkheid moet open blijven dat de zorgplicht voor de zuivering van het stedelijk afvalwater komt te liggen bij de gemeente. Zie voor de bespreking van dat standpunt (en vooral voor hetgeen nadien nog van die kant naar voren is gebracht) onderdeel 3 van deze memorie van toelichting dat betrekking heeft op de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten.

Ook van de kant van de VNO/NCW – dat op zichzelf met het wettelijk beginsel kan instemmen – is een bepaald voorbehoud gemaakt. Dat voorbehoud houdt in, dat uitgangspunt moet zijn dat het uitvoeren van de zuivering van het stedelijk afvalwater zoveel mogelijk door het waterschap moet worden uitbesteed. Dit laatste acht het VNO/NCW temeer van belang opdat daarmee een vermenging met de functie van het waterschap als vergunningverlenende instantie wordt tegengegaan. Met betrekking tot dat voorbehoud zie in het bijzonder onderdeel 4 van deze memorie van toelichting (ten aanzien de veronderstelde vermenging van functies zie onderdeel 2, voorlaatste alinea).

Het bestuur van de Unie van Waterschappen heeft daarnaast nog afzonderlijk schriftelijk van commentaar gediend op het toegezonden ontwerp. Daarbij is o.m. nader de vraag opgeworpen in hoeverre de wetswijziging voor waterschappen als beheerder van een rioolwaterzuiveringsinrichting ook een z.g. acceptatieplicht van afvalwater, met name bedrijfsafvalwater, doet ontstaan dan wel versterkt. Voor dat laatste zie onderdeel 2, vierde alinea v.o.

Voorts is desgevraagd advies over het ontwerp uitgebracht door de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving. De Staatscommissie heeft aanbevolen om in de memorie van toelichting in te gaan op het aspect van de uitbesteding van het zuiveren van het stedelijk afvalwater, ook uit een oogpunt van eventuele gevolgen voor de burger.

In de voorgaande paragrafen is op de hier bedoelde onderwerpen ingegaan. Meer in het bijzonder hebben de in het overleg en bedoeld advies en commentaar gemaakte opmerkingen en neergelegde conclusies geleid tot onderdeel 3 (samenwerking gemeenten en waterschappen) en tot aanvulling van respectievelijk onderdeel 4 (zuivering van het stedelijk

afvalwater in opdracht van het waterschap) en onderdeel 6 (waterbeheerder als bevoegd gezag tot vergunningverlening) van deze memorie van toelichting.

## **ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING**

### **ARTIKEL I**

#### *Onderdeel A*

Technische aanpassing in verband met de onderdelen C en D (welke strekken tot respectievelijk de wijziging van artikel 3 en het vervallen van artikel 6 van de Wvo).

#### *Onderdelen B en C (artikel 2 en opschrift Hoofdstuk II)*

Het ingevolge onderdeel B vervallen van artikel 2 is toegelicht in paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting. Onderdeel C (en ook onderdeel D onder 2) bevat de daarmee verband houdende technische wijziging.

#### *Onderdeel D (artikel 3)*

De aanpassing van het eerste lid is van louter redactionele aard.

In het nieuwe tweede lid wordt – zoals hierboven toegelicht in paragraaf 4 van het algemeen deel – de bevoegdheid tot vergunningverlening rechtstreeks toegekend aan het bestuur van het waterschap dat het waterkwaliteitsbeheer heeft. Dit betreft ingevolge de geldende wettekst de oppervlaktewateren voorzover niet in beheer bij het Rijk respectievelijk de oppervlaktewateren die met de laatstbedoelde voor de toepassing van de Wvo worden gelijkgesteld.

Verder is in dit nieuwe artikellid verwerkt het vervallen van artikel 2 (zie paragraaf 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting).

Het nieuwe derde lid betreft evenals het geldende derde lid de vraag, welk gezag bevoegd is ten aanzien van de indirecte lozing in de zin van artikel 1, tweede lid, d.w.z. de lozing van afvalwater dat via een transportleiding wordt gebracht op een zuiveringsinrichting. Bij lozing van dat stedelijk afvalwater moet worden rekening gehouden met een drietal in dat artikellid achtereenvolgens aangeduide situaties:

De eerste situatie is die waarbij de zuivering geschiedt door een waterschap. Het betreft in dat geval het stedelijk afvalwater (eventueel ook ten dele, ingevolge opdracht van een of meer afvalwaterproducenten, niet-stedelijk afvalwater). In die situatie is het betrokken waterschapsbestuur het bevoegd gezag tot vergunningverlening.

De tweede situatie is die waarbij de zuivering niet geschiedt door een waterschap maar in opdracht van een waterschap door een rechtspersoon (niet zijnde een waterschap) die de exploitant is van een zuiveringsinrichting. Ook in dat geval zal het bestuur van het waterschap het tot vergunningverlening bevoegde gezag zijn.

De derde situatie betreft het afvalwater dat niet behoort tot het stedelijk afvalwater en doet zich voor bij lozing ingeval van afvalwaterzuivering in opdracht van de afvalwaterproducent door de exploitant van een zuiveringsinrichting (niet in beheer bij een waterschap). In die laatstbedoelde situatie zal het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is met betrekking tot vergunningverlening voor directe lozing op een oppervlaktewater – ingevolge het eerste en het tweede lid van artikel 3 ofwel de Minister

van Verkeer en Waterstaat ofwel het bestuur van een waterschap – ook het bevoegde gezag zijn tot vergunningverlening voor de indirecte lozing.

Tenslotte wordt opgemerkt dat van het geldende derde lid niet is overgenomen de daarin voorkomende verplichting tot voorafgaand overleg met de waterkwaliteitsbeheerder van het ontvangende oppervlaktewater. Aan een wettelijke vastlegging van zodanige verplichting bestaat geen behoefte meer. Hetzelfde geldt de aanwijzing in dat artikellid van het voor het ontvangende water bevoegde gezag, in de plaats van het tot vergunningverlening voor de indirecte lozing bevoegde gezag, als de bevoegde instantie voor de toekenning van eventuele schadevergoeding op grond van artikel 9, van de Wvo (de zg. nadeelcompensatie) bij wijziging of intrekking van een vergunning.

#### *Onderdeel E (artikel 6)*

Nu ingevolge het nieuwe tweede lid van artikel 3 de bevoegdheid tot vergunningverlening rechtstreeks bij wet wordt toegekend aan waterschapsbesturen, en ook de mogelijkheid tot toekenning van die bevoegdheid door het provinciaal bestuur aan andere openbare lichamen niet wordt gehandhaafd (zie ook onderdeel 6 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting), dient artikel 6, eerste lid, van de Wvo in zijn geheel komen te vervallen. Verder kan het tweede lid van die bepaling komen te vervallen, omdat daaraan niet langer afzonderlijk behoefte bestaat. Ingevolge artikel 56, eerste lid, van de Waterschapswet bezitten waterschapsbesturen een algemene bevoegdheid tot regeling ter behartiging van de taken die het waterschap bij reglement (provinciale verordening) zijn opgedragen.

#### *Onderdeel F (artikel 14)*

Technische aanpassing in verband met de onderdelen D en E (betreffende respectievelijk de wijziging van artikel 3 en het vervallen van artikel 6 van de Wvo).

#### *Onderdeel G (artikel 14a)*

Technische aanpassing in verband met de onderdelen D, E en H (respectievelijk de wijziging van artikel 3, het vervallen van artikel 6 en de invoeging van het artikel 15a in de Wvo).

#### *Onderdeel H (artikel 15a)*

In de eerste volzin wordt de reikwijdte van de bepaling op het gebied van de zuivering beperkt tot rioolwaterzuivering, ter onderscheid van het wat ruimere begrip zuivering van afvalwater. Onder dat laatste begrip zouden n.l. strikt genomen naar hun aard ook andere voorzieningen kunnen worden begrepen, zoals bepaalde voorzieningen in overstorten die onderdeel zijn van de gemeentelijke riolering. De tweede volzin bevat een omschrijving van stedelijk afvalwater die tot doel heeft buiten twijfel te stellen dat de nieuwe bepaling van artikel 15a uitsluitend geldt voor de zuivering van afvalwater dat afkomstig is van riolering waarvan de aanleg en instandhouding valt onder de gemeentelijke zorgplicht ingevolge de Wet milieubeheer.

Voor de goede orde wordt er op gewezen dat een omschrijving van het begrip stedelijk afvalwater ook voorkomt in meergenoemd, op de Wvo gebaseerd Lozingenbesluit stedelijk afvalwater. Dat besluit bevat de specifieke eisen die worden gesteld aan de zuivering van stedelijk afvalwater. Met het oog daarop worden in dat besluit naast het begrip stedelijk afvalwater ook de onderscheidene bestanddelen huishoudelijk afvalwater,



bedrijfsafvalwater en afvloeiend hemelwater als afzonderlijke begrippen omschreven. Voor de onderhavige beginselbepaling van artikel 15a kan met een (kortere) omschrijving van stedelijk afvalwater worden volstaan.

#### *Onderdeel I (Artikel 17)*

Op basis van de huidige begripsbepaling van «bedrijfsruimte» zouden een zuiveringstechnisch werk en een riolering ten onrechte ook als bedrijfsruimte aangemerkt kunnen worden. Op basis van de voorgestelde wijziging van onderdeel d wordt dit tegen gegaan.

#### *Onderdeel K (Artikel 20)*

De aanhef van artikel 20, achtste lid, is aangepast aan de meest recente redactie van artikel 18, derde lid. De heffingplichtigen met betrekking tot rioleringen en zuiveringstechnische werken worden in het laatstgenoemde artikel aangeduid als beheerder en niet als gebruiker. (Zie Kamerstukken II 1998/99, 26 367, nr. 6, blz 1 en 2). Op basis van het voorgestelde nieuwe artikel 20, achtste lid, onderdeel b, kan de kwaliteitsbeheerder de vervuilingsswaarde schatten indien artikel 22, vierde lid, toegepast zou kunnen worden doch geen verzoek daartoe door de heffingplichtige is gedaan en geen meting, bemonstering en analyse heeft plaatsgevonden.

#### *Onderdeel L (artikel 21)*

Op basis van het voorgestelde nieuwe artikel 21, zesde lid, is duidelijk gemaakt dat het forfait van drie vervuilingseenheden per hectare per deel van een hectare vloeroppervlak van kunststof of glas naar evenredigheid wordt gehanteerd. Indien het vloeroppervlak van glas of kunststof van een bedrijfsruimte of een onderdeel 1,80 hectares bedraagt dan wordt de vervuilingsswaarde voor een geheel kalenderjaar op  $1,80 \times 3$  vervuilingseenheden = 5,4 vervuilingseenheden gesteld.

Op basis van het voorgestelde artikel 21, zevende lid, moet de glatuinbouwcoëfficiënt naar tijdsevenredigheid worden toegepast. De toepassing naar tijdsevenredigheid dient te worden toegepast indien het gebruik van de bedrijfsruimte en daarmee de subjectieve heffingplicht in de loop van het kalenderjaar aanvangt of eindigt.

#### *Onderdeel M (artikel 22)*

Ingevolge het voorgestelde nieuwe vierde lid kan de toepassing van dat lid slechts op verzoek van de heffingplichtige plaatsvinden. Indien voldaan wordt aan de in het vierde lid genoemde vereisten en de heffingplichtige gedurende het heffingsjaar niet een zodanig verzoek heeft gedaan en geen meting, bemonstering en analyse heeft plaatsgevonden dan kan de kwaliteitsbeheerder op basis van het voorgestelde artikel 20, achtste lid, onderdeel b, de vervuilingsswaarde schatten.

#### *Onderdeel N (Artikel 23)*

Het woonruimteforfait voor de verontreinigingsheffing rijkswateren is in de meest recente redactie van artikel 23 opgenomen in het elfde lid. Artikel 23, dertiende lid, is hieraan aangepast.

#### *Onderdeel O (Artikel 25)*

Artikel 9, vierde lid en artikel 18 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen zijn komen te vervallen. Artikel 25, elfde lid, is hiermee overbodig geworden.

## **ARTIKEL II**

Voor de toelichting op dit artikel kan worden verwezen naar onderdeel 6, vijfde alinea v.o. van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

De Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,  
J. M. de Vries