

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met een nadere afstemming tussen de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (23726).**

De algemene beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Te Veldhuis** (VVD): Voorzitter! Eerder is besloten, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet rechtstreeks te rangschikken onder de algemene coördinatie-regeling van de Wet milieubeheer. De meerderheid in dit huis ± en overigens ook aan andere kant van het Binnenhof ± vond dat de WVO bij de doelcorporaties, dus de waterschappen en de zuiveringschappen, moest blijven in plaats van bij de provincies en/of de gemeenten, al is het laatste krachtens provinciale besluiten wél het geval in Groningen en Utrecht. Deze splitsing kan tot gevolg hebben dat doel- en gebiedscorporaties verschillend denken over een vergunnings-technische oplossing voor problemen. De ene overheid, bijvoorbeeld een waterschap, eist ter bescherming van het oppervlaktewater luchtkoeling in een bedrijf, terwijl een andere overheid, bijvoorbeeld de gemeente, juist waterkoeling eist. Wetsvoorstel 23726 voorziet er nu in dat gedeputeerde staten in zo'n geval van discoordinatie ± blijvende meningsverschillen bindende aanwijzingen met betrekking tot de vergunning-verlening kunnen geven aan een betrokken bestuur.

Na de schriftelijke voorbereiding rest mij nog één principieel en prangende vraag, die in het schriftelijke verkeer niet volledig tot mijn genoegen is opgelost. Dat is de vraag of het wel billijk is dat bijvoorbeeld een gemeente die op grond van een bindende aanwijzing van gedeputeerde staten bepaalde eisen moet doorspelen in een vergunning, eventueel wél moet opdraaien voor een schadevergoeding, als die schade direct verband houdt met een eis die van gedeputeerde staten moest worden doorgespeeld, zelfs in die gevallen als de eis tegen de uitdrukkelijke zin

van het gemeentebestuur in moest worden opgelegd aan de vergunningaanvrager. Moet hierbij eigenlijk niet het beginsel gelden dat degene die bepaalt, betaalt? Deze vraag wordt nog indringender als de diepere achtergrond van de bindende aanwijzing van gedeputeerde staten een uitdrukkelijke wens van een waterkwaliteitsbeheerder is, bijvoorbeeld omdat die in mijn voorbeeld van zojuist per se geen waterkoeling met vervuiling eist maar juist luchtkoeling.

Ik zal het nog concreter maken. Stel dat een gemeentebestuur een vergunning wil verlenen aan een bedrijf, omdat daar meer werkgelegenheid door ontstaat, maar dat voor die meerdere activiteiten ook een iets grotere koelinstallatie nodig is. Het waterschap dat het water moet ontvangen, zegt dat het daarmee niet akkoord gaat en het vraagt gedeputeerde staten om de gemeente een bindende aanwijzing te geven dat er luchtkoeling moet plaatsvinden in plaats van waterkoeling, zelfs in het geval dat het veel duurder is, dus dat de uitbreiding van de waterkoeling 1 mln. zou kosten en een compleet nieuwe luchtkoeling 5 mln. of 10 mln. Stel nu eens dat er in zo'n geval een schade-actie ontstaat tegen de gemeente en dat de onafhankelijke rechter uitspreekt dat het niet redelijk of billijk is dat het bedrijf de extra kosten voor zijn rekening neemt. Als die uitspraak er komt, is op grond van de tot nu toe gevoerde schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel de oplossing dat de gemeente toch voor de meerkosten en de schadevergoeding moet opdraaien. In dit geval gaat het dan om 4 mln. Is dat nu wel billijk, zeker als het tegen de uitdrukkelijke zin van zowel het bedrijf als de gemeente is ingegaan? Zou hier niet beter het beginsel kunnen gelden van "wie bepaalt, die betaalt"? Nog algemener geformuleerd: is het redelijk of billijk dat de gemeente betaalt, of gedeputeerde staten als gever van de bindende aanwijzing dan wel degene die het uitdrukkelijk gewenst heeft, namelijk de waterkwaliteitsbeheerder? Deze had overigens voor de schadevergoeding moeten opdraaien als het om een WVO-vergunning was gegaan. Ingevolge artikel 9 van de WVO is het waterschap namelijk aanspreekbaar. Of moet je het misschien delen over die drie? Nogmaals, wat is in dit geval redelijk en billijk? Zoals de wet

nu luidt, is er maar één aanspreekbaar en aansprakelijk en dat is de gemeente. De vraag is of dat wel billijk is in dat soort gevallen. In de Wet bodembescherming is na langdurige discussie in de Kamer bepaald, dat het voor een gemeente die onschuldig is en kan aantonen dat bepaalde activiteiten ongewenst waren, niet billijk is om haar later ook nog voor een deel van de saneringskosten te laten opdraaien als een activiteit moest worden toegestaan. Deze parallel kan mijns inziens hier worden getrokken.

Voorzitter! Het zal duidelijk zijn dat ik met dit betoog niet beoog om een gemeente dan maar achterover te laten leunen door op een officiële aanwijzing te wachten, omdat zij dan nooit hoeft te betalen en gedeputeerde staten of een waterschap voor de kosten moet opdraaien. Dat is natuurlijk niet de bedoeling, maar het nu slechts sichtslos alleen aanspreken van de gemeente vind ik niet redelijk en billijk. Wil de minister dit probleem nog eens nader onderzoeken en ons daarover adviseren? De behandeling van het wetsvoorstel kan gewoon doorgaan, maar dit punt verdient mijns inziens breder de aandacht. Nu wordt het te eenzijdig bij de gemeente neergelegd.

Voorzitter! Nu ik hier toch sta, wil ik nog één opmerking maken over de aanwijzingen in verband met rioleringsplannen. Op grond van dit wetsvoorstel kunnen gedeputeerde staten de gemeente aanwijzingen geven. Er bereiken mij signalen, zonder dat ik handenvol voorbeelden heb, dat zich in gemeenten gevallen voordoen waarin in zelfs zeer onrendabele gebieden verplicht riolering moet worden aangelegd. Er zijn zelfs voorbeelden van één woning op kilometers afstand, waar toch riolering moet worden aangelegd. Dat is buitengewoon duur en voor het milieu nauwelijks effectief. Wij mogen er toch van uitgaan, dat ook op dit punt de redelijkheid en billijkheid met betrekking tot bindende aanwijzingen door de provincies in acht wordt genomen?

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Mijnheer de voorzitter! Dit betrekkelijk kleine wetsvoorstel heeft toch al een hele voorgeschiedenis. Het betreft ook een juridisch ingewikkelde en bestuurlijk gevoelige

## Van den Berg

materie. Het is juridisch ingewikkeld omdat het gaat om het grensvlak tussen waterbeheer en milieubeheer en het is bestuurlijk gevoelig omdat het gaat over het grensvlak van de bevoegdheden van provincies, gemeenten en waterschappen.

Het wetsvoorstel kent twee hoofdelementen. In de eerste plaats gaat het om de aanwijzingsbevoegdheid van provincies ten aanzien van het gemeentelijk rioleringsplan, dat wil zeggen, de aanvulling met artikel 4.24. Ik ben de regering zeer erkentelijk voor dit voorstel, dat in feite een inlossing betreft van een toezegging aan onze fractie door de vorige minister van VROM, de heer Alders, naar aanleiding van ons amendement bij wetsvoorstel 21163 inzake het hoofdstuk plannen in de Wet milieubeheer.

Wat was namelijk het geval? Naar ons oordeel was er sprake van een leemte in de verschillende planvormingsstructuren, omdat het gemeentelijk rioleringsplan een volstrekt op zichzelf staande status had. Op andere punten is ten aanzien van de verschillende planfiguren voorzien in doorwerking van de verschillende planniveaus naar elkaar toe. Dat is een structuur die in de wetgeving op de waterhuishouding verankerd is en ook in de milieuwetgeving. Provinciale plannen moeten weer doorwerken naar de waterschapsplannen, met name in het waterbeheer.

Nu was naar ons oordeel toch sprake van een probleem, doordat het gemeentelijke rioleringsplan in deze structuur geheel op zichzelf stond. Er is een buitengewoon nauwe relatie tussen het gemeentelijk rioleringsbeheer en het waterbeheer zoals dat door de waterbeheerders wordt gevoerd en zoals het ook invulling krijgt op provinciaal niveau via de provinciale planvorming. Welnu, er was niet voorzien in enigerlei doorwerking vanuit met name dat provinciaal niveau, waarop toch de verschillende planvormen worden geïntegreerd en gecoördineerd naar het gemeentelijke rioleringsplan. Dat zou wel eens een groot nadeel kunnen zijn, juist omdat dat rioleringsbeheer een heel nauwe verwantschap heeft met het waterbeheer. Waterschappen, die verantwoordelijk zijn voor het waterbeheer, en gemeenten zijn staatsrechtelijk nevenschiktelijke lichamen. Dus er moet voorzien zijn

in enigerlei vorm van ingrijpen van het hogere niveau, in dit geval de provincie, die op dat punt staatsrechtelijk en ook beleidsinhoudelijk verantwoordelijk is.

De amendering onzerzijds heeft toen geleid tot een vrij uitvoerige discussie in het kader van de wetsgeschiedenis van wetsvoorstel 21163. De discussie ging ook over de manier waarop het zou moeten gebeuren. Na de uitdrukkelijke toezegging van minister Alders heb ik toen het amendement ingetrokken. Toen is de vierde nota van wijziging tot stand gekomen, op grond waarvan de bestaande provinciale bepalingen in dit veld nog twee jaar lang hun geldingsduur zouden behouden. Intussen zou worden voorzien in een wettelijke voorziening op het punt dat ik aan de orde had gesteld.

Welnu, die wettelijke voorziening ligt er. Ik geloof dat de wetgeving waar wij het nu over hebben op 1 maart 1993 in werking is getreden. Ik neem aan dat dit nieuwe wetsvoorstel niet op 1 maart 1995 in werking zal kunnen treden. Wij zitten dus met een klein probleempje in verband met de overgangstermijn van twee jaar, die afgelopen zal zijn voordat dit wetsvoorstel in een definitieve voorziening voorziet. Misschien kan de minister mij op dit punt geruststellen. Ik neem ook aan dat er niet al te veel praktische problemen uit zullen voortvloeien.

Even afgezien daarvan wil ik nog mijn oordeel geven over de keuze die de regering nu gedaan heeft ten aanzien van de aanwijzingsbevoegdheid van de provincie. Ik denk dat dit een juiste richting is. Een aanwijzing is altijd een ultimatum remedium en ik neem aan dat de provincie niet om ieder wissewasje een aanwijzing in de richting van de gemeenten zal geven. Dat past ook niet in onze bestuurlijke verhoudingen, zeker niet zoals wij daar op dit moment tegen aankijken. Ik ben daar in ieder geval niet ongerust over. Een aanwijzing is een ultimatum remedium en zal door de provincies ook als zodanig worden gehanteerd. Maar er moet een mogelijkheid zijn om vanuit het provinciale niveau met name in verband met het geïntegreerde waterbeheer een aanwijzing in de richting van het rioleringsplan te geven.

De VNG heeft zich daartegen nogal sterk verzet, ook door middel van een brief aan de Kamer. Ik moet

zeggen dat de argumenten van de VNG op dit punt mij niet overtuigen. Natuurlijk zijn wij, dat wil ik hier ook graag gezegd hebben, ook als SGP-fractie niet voor een overmaat aan aanwijzingsbevoegdheden, planfiguren, bindingen tussen plannen. Dat alles moeten wij zoveel mogelijk beperken. Maar ik denk dat het juist hier met het oog op een integraal waterbeheer een noodzakelijke voorziening is.

Bovendien is dit punt zeker nog actueel. Ik mag verwijzen naar de Evaluatienota water, die wij over enkele weken in een nota-overleg hopen te behandelen. Op pagina 48 van deze nota wordt benadrukt dat de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen ten aanzien van de rioolstelsel nog dient te worden geïntensiveerd. Ook staat er dat de verontreiniging door lozingen via overstorten van rioolstelsels op het oppervlaktewater, verder zal moeten worden beperkt. Dat met name in het kader van het beleid ten aanzien van de diffuse bronnen.

Kortom, die afstemming gemeente-waterschap waarbij de provincie staatsrechtelijk een cruciale rol vervult, blijft actueel. Vandaar dat ik de regering zeer erkentelijk ben voor deze aanvulling. Ik wil graag met dankbaarheid erkennen dat men op deze wijze een oude toezegging heeft ingelost.

Het tweede onderdeel van het wetsvoorstel betreft de toevoeging van artikel 8.31a. Ook daar is sprake van een aanwijzingsbevoegdheid, maar nu van de provincie in de richting van de vergunningverlener bij de kwestie van de gecoördineerde vergunningverlening. Ook dat is een logisch sluitstuk van een eerdere conclusie over de vormgeving van deze bevoegdheden. Mijns inziens is volledig terecht gekozen voor het handhaven van de eigen verantwoordelijkheid van de waterschappen voor de WVO-vergunning. Er is wel sprake van een coördinatiestructuur. Deze aanwijzing berust naar mijn idee terecht op de gedachte dat de provincie als het daarboven schikkende gezag patstellingen uiteindelijk behoort te kunnen doorbreken.

Ik heb nog één vraag op dit punt, maar dat betreft slechts een terminologische kwestie. In artikel 8.31a wordt gesproken over een "bindende aanwijzing". Het gaat mij om het woordje "bindend". Ik kan mij niet voorstellen dat andere



Mevrouw De Boer, Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

aanwijzingen ± ik sprak zojuist over artikel 4.24 ten aanzien van het rioleringsplan, waarin alleen wordt gesproken over aanwijzingen ± in de wet niet bindend zijn. Integendeel, daar staat juist bij dat een termijn kan worden gesteld waarbinnen een en ander moet worden opgevolgd. Misschien zit het in de systematiek van deze wet, maar dan moet er nog eens goed naar worden gekeken. Wat is dus de zin van het woordje "bindend" bij het begrip "bindende aanwijzing"?

Minister **De Boer**: Voorzitter! Het lijkt mij goed dat ik eerst inga op de opmerkingen van de heer Van den Berg, want dit sluit goed aan op hetgeen de heer Te Veldhuis heeft gezegd. De heer Van den Berg is erkentelijk voor de aanpassingen. Wij zijn hem erkentelijk voor zijn wijze opmerkingen hierover in een eerder stadium. Daardoor hebben wij op dit ogenblik een betere wet. Er was inderdaad sprake van een leemte. De heer Van den Berg sprak over integraal waterbeheer. Dat moet sporen met integraal bestuur, maar op dat punt was sprake van een leemte.

Wij hebben tot nu toe geen problemen geconstateerd wat betreft de datum van inwerkingtreding. Dat gaat allemaal vrij geruisloos. Ik ken

de provincies absoluut niet als bestuurslagen die bij elk wisewasje met een aanwijzing klaar staan, integendeel zelfs. Wat dat betreft ben ook ik van mening dat de problemen die de VNG schetste enigszins zijn overtrokken.

Dan de vraag over het woordje "bindend". Ik ben het met de heer Van den Berg eens dat, als je een aanwijzing geeft, deze bindend is. Ik zal laten nagaan waarom dat woordje in het ene stuk wel is gehanteerd en in het andere niet.

Dan kom ik bij de opmerkingen van de heer Te Veldhuis. Ik ben het met hem eens dat wij goed moeten kijken wie uiteindelijk verantwoordelijk is in de zojuist door hem geschetste casus. Wij houden graag vast aan de hoofdregel dat het orgaan dat een vergunning verleent als eerste wordt geconfronteerd met de eventuele financiële consequenties. Met andere woorden, het moet voor een gemeente niet profijtelijk zijn om een aanwijzing door GS te laten verrichten. In de artikelen 15.22 en 15.23 van de Wet milieubeheer is de voorziening getroffen dat kosten van schadevergoeding in principe ten laste van het Rijk komen en niet ten laste van de vergunningverleners. Dat is de normale gang van zaken. Slechts indien de minister van VROM niet zou instemmen met het toekennen van de vergoeding, komen de kosten ten laste van de

vergunningverleners. Er wordt nu gesproken over de gemeente en het Rijk, maar waar het gaat om de introductie van de aanwijzing door de provinciale overheid is de vraag van belang, in hoeverre de provinciale overheid kan worden aangesproken op schadeplichtigheid. Daar vroeg de heer Te Veldhuis ook naar. Ook op die kwestie zal ik laten doorstuderen. Daarna zal ik de Kamer schriftelijk informeren. Ik heb namelijk van de heer Te Veldhuis begrepen dat zijn instemming met dit wetsvoorstel niet van die beantwoording afhangt.

De **voorzitter**: Ik stel vast, dat er geen behoefte bestaat aan een tweede termijn.

De algemene beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Er zijn geen amendementen ingediend, zodat wij aanstonds over het wetsvoorstel kunnen beslissen.

Het wetsvoorstel wordt, na goedkeuring van de onderdelen, zonder stemming aangenomen.

De vergadering wordt van 15.04 uur tot 15.15 uur geschorst.

---

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

- **het voorstel van rijkswet Wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap (23029, R1461).**

(Zie vergadering van 21 februari 1995.)

De algemene beraadslaging wordt hervat.

De heer **Dittrich** (D66): Voorzitter! Graag zeg ik de staatssecretaris dank voor haar heldere beantwoording. Gisteren is afgesproken dat de staatssecretaris aan het begin van het debat haar mening zou geven over mijn amendement op stuk nr. 26. Daarmee ging de voorzitter die er gisteren was akkoord. Vindt u het goed als de staatssecretaris die toelichting nu geeft?

De **voorzitter**: Ik ga daarmee akkoord.