

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. 4

VERSLAG

Vastgesteld 30 maart 2001

De vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen afdoende beantwoordt, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inhoudsopgave

Inleiding	1
Zuiveringsbeheer	1
Waterschappen	2
Vergunningverlening	4
Afhaakproblematiek	4
Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven	5
Artikelsgewijze toelichting	6

¹ Samenstelling:

Leden: Blaauw (VVD), voorzitter, Van den Berg (SGP), Reitsma (CDA), Biesheuvel (CDA), Rosenmöller (GroenLinks), Valk (PvdA), Van Gijzel (PvdA), Leers (CDA), ondervoorzitter, Feenstra (PvdA), Van Heemst (PvdA), Verbugt (VVD), Giskes (D66), Stellingwerf (Christen-Unie), Klein Molekamp (VVD), Hofstra (VVD), Wagenaar (PvdA), Van der Knaap (CDA), Ravestein (D66), Van der Steenhoven (GroenLinks), Niederer (VVD), Van Bommel (SP), Eurlings (CDA), Herrebrugh (PvdA), Hindriks (PvdA), De Swart (VVD).

Plv. leden: Te Veldhuis (VVD), Bakker (D66), Th.A.M. Meijer (CDA), Stroeken (CDA), Van Gent (GroenLinks), Waalkens (PvdA), Crone (PvdA), Atsma (CDA), Duivesteijn (PvdA), Witteveen-Hevinga (PvdA), Voûte-Droste (VVD), Augusteijn-Esser (D66), Slob (Christen-Unie), Geluk (VVD), Luchtenveld (VVD), Spoelman (PvdA), Buijs (CDA), Van Walsem (D66), Vendrik (GroenLinks), Weekers (VVD), Poppe (SP), De Pater-van der Meer (CDA), Depla (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Nicolai (VVD).

Inleiding

De leden van de fracties van de PvdA en de VVD hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo).

De leden van de fracties van het CDA en D66 hebben met instemming kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. In het bijzonder waarderen zij, dat omtrent de verantwoordelijkheid voor het zuiveringsbeheer nu de vereiste duidelijkheid wordt geschapen middels dit wetsvoorstel.

Zuiveringsbeheer

In het wetsvoorstel wordt het waterschap de keuze gelaten zelf de waterzuivering ter hand te nemen, of dit over te laten aan een commercieel geëxploiteerde zuiveringsinrichting of een ander aangrenzend water-

schap. Is het voor waterschappen, gelegen in Euregio's, in dit kader ook mogelijk gebruik te maken van zuiveringsinrichtingen uit buurlanden, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

Reeds eerder hebben de leden van de CDA-fractie gewezen op het belang van een wettelijke verankering van het zuiveringsbeheer als taak van het waterschap. Wettelijk dient vast te liggen dat de zorg voor zuivering van stedelijk afvalwater bij de waterschappen ligt; dat de zorg voor de drinkwatervoorziening ingevolge de Waterleidingwet is opgedragen aan de waterleidingbedrijven, en dat de zorg voor de riolering ingevolge de Wet milieubeheer in handen is van de gemeenten. In de waterketen is nu duidelijk hoe de diverse taken en verantwoordelijkheden liggen. Dit wetsvoorstel is het logisch sluitstuk van de diverse wettelijke bepalingen in de waterketen, waardoor ook de noodzakelijke samenwerking in deze sector beter van de grond kan komen.

De leden van de CDA-fractie realiseren zich dat tegelijkertijd met het vastleggen van de publieke zorg voor de zuivering van stedelijk afvalwater de weg open is voor het uitbesteden van de feitelijke zuiveringsactiviteiten aan een samenwerkingsverband van overheidsorganisaties of aan de markt. Voor deze leden is het hierbij cruciaal dat de publieke eindverantwoordelijkheid en de regie te allen tijde bij het waterschap blijven liggen. Kan de regering aangeven welke waterschappen, naast het Hoogheemraadschap van Delfland, op dit moment inhoud geven aan uitbesteding?

De leden van de SGP-fractie stemmen in met het door de regering beklemtoonde publieke belang van de zuivering van stedelijk afvalwater. De zuivering van afvalwater is zonder meer een belangrijke nutsvoorziening waarvoor de overheid, naar de mening van deze leden, een belangrijke verantwoordelijkheid draagt.

Deze leden hechten bovendien sterk aan het belang van een adequaat waterketenbeheer. Van deze keten maakt niet alleen de drinkwatervoorziening deel uit, maar ook bijvoorbeeld het rioleringsbeheer en de zuivering van afvalwater. De diverse schakels in de waterketen dienen goed op elkaar aan te sluiten en op elkaar te worden afgestemd, waardoor belangrijke efficiencyvoordelen zijn te behalen. Voor een dergelijk adequaat ketenbeheer is het verdienen om deze keten in het geheel in publieke handen te houden.

Daarnaast dient de aansluiting van de waterketen op het totale waterbeheer, dat per definitie thuishoort in de publieke sfeer, gewaarborgd blijven. Ook uit dien hoofde verdient het aanbeveling om het zuiveringsbeheer in publieke handen te laten blijven. Zou een deel van de waterketen uit die keten worden gelicht, dan dreigt immers het risico dat dit tot negatieve effecten leidt voor het noodzakelijke integraal waterbeheer.

Waterschappen

Ten aanzien van de opvatting van de regering, dat de zuivering van rioolwater een verantwoordelijkheid van de waterschappen is, vragen de leden van de PvdA-fractie zich af welke taakuitvoeringen daarmee aan andere uitvoerders kunnen worden opgedragen.

Vanuit de historische ontwikkelingen van zuiveringsschappen naar (zogenaamde all-in) waterschappen is de opvatting van de regering te verklaren, maar deze leden vragen of een koppeling aan de rioleringsplicht van gemeenten niet beter aansluit bij de gemeentelijke verantwoordelijkheden. Hierbij leggen deze leden een directe relatie met de woonlastendruk voor inwoners, aangezien de kosten voor riolering en de daarmee verband houdende zuivering door de eerstverantwoordelijke overheid, de gemeente, bij haar burgers in rekening kan worden gebracht. Voor het leggen van de eerste verantwoordelijkheid bij de waterschappen

wordt door de regering verwezen naar de brede taakopvattingen van de waterschappen: niet alleen het kwantitatieve beheer en de aanduiding van de lozingsbevoegdheden en vergunningen op oppervlaktewateren, maar ook de integrale benadering van de behandeling van de op het oppervlaktewater te lozen stoffen.

Deze leden vragen naar de mogelijkheid de verantwoordelijkheid in principe bij de gemeenten te leggen, maar de zuiveringstaak zelf naar derden te kunnen verplaatsen, bijvoorbeeld naar de beheerder van de zuiveringsinstallatie, als het waterschap. In dat kader vragen zij naar de reactie van de regering op de opvattingen van de VNG, die voornamelijk pleit voor een afstemming van riolering en zuivering onder gemeentelijke regie, en nadrukkelijk de zorgplicht in grootstedelijke gebieden wel bij de gemeente legt.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het niet aan te bevelen is de uitvoering te laten afhangen van plaatselijke omstandigheden, waarbij gekozen zou kunnen worden de zuivering te laten uitvoeren door derden. Dit kan een waterschap zijn, of zelfs een particulier bedrijf die in opdracht van de gemeente (zijnde de «aanvoerder») de zuivering verricht. Hierbij kan, onder bepaalde omstandigheden, ook sprake zijn van een aansluiten van gemeenten bij bedrijfszuiveringen indien dat in zijn totaliteit tot lagere kosten zou leiden. Een deel van de problemen door het afhaken van bedrijven van de zuivering zou dan kunnen worden opgelost. Deze leden zouden willen weten op welke wijze het wetsvoorstel de ruimte biedt voor die gebiedsgerichte benadering.

De leden van de VVD-fractie delen de wens van de regering de lasten voor de gebonden gebruikers zo laag mogelijk te maken. Aangezien een efficiëntere samenwerking tussen gemeenten en waterschappen van groot belang is om dit beoogde doel te bereiken, zouden deze leden graag zien uitgelegd hoe de regering deze samenwerking ziet op basis van dit wetsvoorstel, en welke middelen ze heeft om deze samenwerking af te dwingen. In dit verband verontrust het deze leden dat één van de belangrijkste actoren in dit verband, te weten de gemeenten, de Kamer hebben laten weten dat ze vraagtekens zetten bij de relatie tussen het wetsvoorstel en het eerder vermelde beoogde doel. Deze leden achten het dan ook van groot belang dat de regering de kritische kanttekeningen van de VNG, neergelegd in een brief van 13 maart 2001, weet te weerleggen. Het kan immers niet zo zijn door gebrekkige samenwerking tussen gemeenten en waterschappen het beoogde doel (kostenminimalisering) niet wordt bereikt. Deze leden vragen dit te meer omdat het KIWA-rapport uit juni 1998 de geschatte kostenbesparing door betere samenwerking tot 2005 op 1 miljard gulden stelt. Hoe zeker is de regering van een positieve opstelling van gemeenten en waterschappen om op basis van dit wetsvoorstel tot een goede samenwerking te komen? Hoe groot is de kans dat er alsnog competentiestrijd uitbreekt?

De leden van de SGP-fractie waarderen het wetsvoorstel zodanig positief, dat de zorgplicht voor de zuivering van het stedelijk afvalwater uitdrukkelijk bij de waterschappen wordt neergelegd en wettelijk verankerd. Dit schept allereerst duidelijkheid omtrent de afbakening van verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van de afvalwaterketen. Het neerleggen van deze taak bij de waterschappen sluit daarnaast goed aan bij de bestaande praktijk waarin deze taak door de provincies steeds is toevertrouwd aan waterschappen. Terecht is in dit verband opgemerkt, dat een verschuiving van de huidige zorgplicht van het waterschap (gebaseerd op provinciale verordening) naar de gemeente zeer zou ingrijpen in de bestuurlijke verhoudingen tussen waterschap en gemeente en dat kan worden betwijfeld of een dergelijke verschuiving een bijdrage zal leveren aan het zo laag mogelijk houden van de lasten voor de gebonden lozers

(memorie van toelichting, bladzijde 7). Ook de Vierde Nota waterhuishouding kende deze insteek, zo merken de leden van de SGP-fractie op. Deze leden informeren in dit verband echter wel in hoeverre het toedelen van de zuiveringstaak aan het waterschap inbreuk maakt op de gewenste integrale ketenbenadering inzake inzameling, transport en zuivering van afvalwater. Gemeenten hebben thans immers de zorgplicht voor de inzameling van stedelijk afvalwater en waterschappen krijgen nu de wettelijke taak voor transport en zuivering. Welke nadelen kunnen aan deze breuk in de afvalwaterketen kleven?

Vergunningverlening

Ten aanzien van de vergunningverlenende taak van de waterschappen vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of er, gezien de in het wetskader voorziene taakuitvoering voor de waterschappen, met betrekking tot de zuivering geen scheiding dient te moeten worden aangebracht tussen die vergunningverlenende taak en de financiële belangen van de exploitatie van de zuiveringsinstallatie. Is het niet beter deze vergunningverlenende taak bij het politiek bestuur, danwel de provincie te leggen? Deze leden menen dat het, gezien de trits vergunningverlening-toezicht-zuiveringsuitvoering, beter is deze zaken te scheiden zoals hierboven aangegeven.

Uit een aantal reacties blijkt dat er bezwaren bestaan tegen mogelijke belangenverstrengeling, doordat de vergunningverlening en uitvoering van de waterzuivering in één hand zijn, zo constateren de leden van de VVD-fractie. De Vereniging voor Energie, Milieu en Water wijst er zelfs op dat de efficiencyprikkel op deze manier sterk wordt ontmoedigd. Hoe denkt de regering deze bezwaren te weerleggen? Indien dit niet mogelijk is, vragen deze leden zich af of het wetsvoorstel op dit punt dan geen wijziging behoeft. Indien waterschappen marktactiviteiten verrichten, kan dit naar de mening van deze leden als deze taken een duidelijke relatie hebben met de uitvoering van de publieke taak. Ook in die gevallen zullen garanties moeten worden ingebouwd zodat er geen marktverstoringen ontstaan. Deze leden zouden hiervoor garanties in het wetsvoorstel ingebouwd willen zien.

De leden van de SGP-fractie merken op, dat het waterschap tevens wordt aangewezen als het tot vergunningverlening bevoegd gezag. Deze leden kunnen hiermee instemmen, al wijzen zij, met de regering, op het mogelijke gevaar van functievermenging. De situatie zal zich nu immers kunnen voordoen dat het waterschap zichzelf een vergunning verleent ten behoeve van de lozing van het effluent van de eigen zuiveringsinrichting. Is de regering ervan overtuigd dat er voldoende waarborgen zijn om deze «dubbele-pettenproblematiek» beheersbaar te houden, ook als het gaat om de benodigde bevoegdheden ten aanzien van controle en handhaving?

Veel waterschappen kennen thans een interne functiescheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Ziet de regering mogelijkheden om deze werkwijze verder te stimuleren, in het bijzonder ten aanzien van die waterschappen die een dergelijke scheiding niet kennen, zo vragen de leden van de SGP-fractie.

Afhaakproblematiek

Het heeft de leden van de VVD-fractie verbaasd dat het wetsvoorstel niet ingaat op een andere mogelijkheid tot kostenverbetering, te weten de «benchmarking». Reeds in 1998 is door de Unie van Waterschappen opdracht gegeven om tot ontwikkeling van een toe te passen methodiek te komen. Een wettelijke verankering van de «benchmarking» lijkt deze

leden wenselijk. Indien dit niet het geval is, hebben deze leden veel sympathie voor de suggestie van de VNG om ook voor de gebonden gebruiker het doelmatigheidsbeginsel in te voeren, namelijk dat de rioolbeheerder onder dezelfde voorwaarden als de particuliere lozer mag afhaken van de *azwi* van het waterschap, mits dit doelmatig is. Deze leden zouden graag een reactie van de regering ontvangen op deze suggestie.

De leden van de SGP-fractie missen in het wetsvoorstel substantiële aandacht voor de zogenaamde afhaakproblematiek. Het wetsvoorstel laat het grote particuliere lozers vrij om al dan niet het afvalwater ter zuivering aan te bieden aan het waterschap of aan een particulier zuiveringsbedrijf. Betekent dit niet dat gebonden gebruikers, die wel verplicht zijn het afvalwater aan te bieden aan het waterschap, te maken kunnen krijgen met een afwenteling van kosten door grote particuliere lozers? Wordt hiermee ook niet het risico opengelaten voor kapitaalvernietiging bij grote afvalwaterzuiveringsinstallaties? Welke mogelijkheden ziet de regering in het verband van het wetsvoorstel om afwenteling van kosten op gebonden gebruikers te voorkomen?

Gevolgen voor burgers en bedrijfsleven

De leden van de PvdA-fractie willen ook een opmerking maken over de individuele zuivering in niet op de riolering aangesloten gebieden. Hoe verhoudt zich de verantwoordelijkheid van de waterschappen met de mogelijkheid tot individuele zuivering door middel van toepassing van zogenaamde IBA's? Deze leden wijzen vooral op de door de regering, in het kader van de rioleringsplicht, gedane toezegging voor deze gebiedgerichte benadering. In hoeverre ziet de regering deze ontwikkelingen ook in het licht van het advies van de Staatscommissie voor de Waterstaatswetgeving inzake de wettelijke inpassing in de Wvvo?

Een belangrijke maatschappelijke doelstelling is het terugdringen van het aantal riooloverstorten, vooral in geval van schade van menselijke en/of dierlijke gezondheid. De leden van de VVD-fractie vragen wie op basis van dit wetsvoorstel verantwoordelijk is voor het aanpakken van deze riooloverstorten, en wie op basis van dit wetsvoorstel verantwoordelijk is voor de noodzakelijke investeringen en dus verantwoordelijk is voor de daaruit voortvloeiende kostenverhoging.

De leden van de VVD-fractie zijn, samen met andere fracties, in het overleg van 30 november 2000 uitvoerig ingegaan op de gemeentelijke zorgplicht voor de aanleg van riolering. In de praktijk komen de kosten van het buitengebied grotendeels voor rekening van de gemeenten. Uit kostenoverwegingen kan het echter gewenst zijn om over te gaan op realisatie van IBA's of septic tanks. Veelal komen deze kosten geheel voor rekening van de gebruiker. Een Kamermeerderheid achtte het beter uit te gaan van een algemene zorgplicht van de gemeente en vanuit die optiek te kijken naar de meest optimale oplossing, bekeken vanuit milieurendement. Het beoogde wetsvoorstel gaat onvoldoende in op deze discussie. Deze leden verzoeken de regering hier bij de verdere behandeling van dit wetsontwerp op in te gaan en de benodigde wettelijke aanpassingen te realiseren. Dit geldt ook voor de aanpassing van de Wet milieubeheer, die nu nog alle bewoners van het buitengebied verplicht een septic tank van minimaal 6m³ te plaatsen. Hierdoor worden goedkopere en betere collectieve oplossingen tegengegaan. Deze leden vinden dit ongewenst en geen recht doen aan de door een Kamermeerderheid geuite wens om tot een gemeentelijke zorgplicht te komen.

Deze leden wijzen er op dat tegenwoordig ook zuivering door middel van rietvelden mogelijk is. Wil deze methode effectief zijn, dan zal de waterkwaliteit gemeten moeten worden op het moment dat het water het rietveld verlaat en niet, zoals nu soms gebeurt, op het moment dat het afval-

water het rietveld bereikt. Deze leden vinden het wenselijk dat het huidige wetsvoorstel ook aan dit aspect aandacht besteedt.

Met betrekking tot de vernattingsproblematiek in de gemeente Eindhoven heeft de regering, na klachten van burgers die last hebben van ondergelopen kelders, er in correspondentie met de Kamer op gewezen dat het door wettelijke lacunes onduidelijk is of in dit geval de gemeente, het waterschap of de provincie aansprakelijk is. In hoeverre schept dit wetsvoorstel hierin duidelijkheid? Naar de mening van de leden van de VVD-fractie is het noodzakelijk dat deze aansprakelijkheid eenduidig wordt geregeld. Dit wetsvoorstel lijkt hiervoor het geëigende middel, te meer omdat deze problematiek in steeds meer gemeenten gaat spelen. Deze leden zouden de oplossing van deze bestuurlijke problematiek alsnog aan het wetsvoorstel toegevoegd willen zien door middel van een Nota van Wijziging.

Kan de regering een nadere verduidelijking geven over de in het wetsvoorstel opgenomen regeling, dat voor een waterschap geen acceptatieplicht van het afvalwater van grote bedrijven geldt? De leden van de CDA-fractie onderschrijven deze stellingname, maar vragen zich af of hierover in de praktijk nog onduidelijkheden bestaan.

Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie aan de regering om het voorstel van de Unie van Waterschappen over te nemen om de nieuwe, doorlopende tekst van de Wvo in het Staatsblad op te nemen. Een en ander kan de dagelijkse uitvoeringspraktijk alleen maar ten goede komen.

Als een groot aantal particuliere bedrijven hun te zuiveren afvalwater niet aan het waterschap aanbiedt, hoe denkt de regering dan te kunnen voorkomen dat de kosten voor de gebonden gebruikers stijgen, zo vragen de leden van de fractie van D66? Overigens lijkt het deze leden, gezien de kosten voor de gebonden gebruikers, niet wenselijk dat gemeenten hun afvalwater aan particuliere ondernemingen mogen aanbieden.

De leden van de SGP-fractie constateren dat het wetsvoorstel ten aanzien van het voor de verontreinigingsheffing geldende forfait van glastuinbouwbedrijven een regeling voor tijdsevenredigheid introduceert. Dit lijkt op zich een billijke regeling. Deze leden informeren echter of deze tijdsevenredigheid niet tevens van toepassing dient te zijn op uitbreiding of inkrimping van de oppervlakte glasopstand in de loop van het heffingsjaar. Dient voorts de tijdsevenredigheid van de aanslag niet te worden toegepast op de vastgestelde oppervlakte glasopstand in plaats van op het forfait zelf?

Ten slotte informeren de leden van de CDA-fractie, de fractie van D66 en de SGP-fractie of het geen aanbeveling verdient om, zoals de Unie van Waterschappen met betrekking tot een ander onderdeel van het wetsvoorstel heeft gesuggerereerd, in de wet een bijzondere regeling te treffen voor de heffing van afvalwater afkomstig uit de IBA-systemen.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1 en 15a

Hier wordt gesproken over het in beheer zijn bij een waterschap. Is deze formulering juist indien in een gebied de waterschapstaak wordt uitgevoerd door een zuiveringsschap, zo vragen de leden van de VVD-fractie? Als er in de betrokken regio twee waterschappen zijn, verdient deze formulering dan geen nadere precisering, door bijvoorbeeld te spreken over het waterschap belast met de zuiveringstaak?

Artikel 21

De tekst is ten aanzien van het soort bedrijfsoppervlak dat onder de heffingsplicht valt niet eenduidig. De leden van de VVD-fractie nemen aan dat met de omschrijvingen in lid 5, 6 en 7 in alle gevallen teeltruimte wordt bedoeld en vragen de regering in het wetsvoorstel een eenduidige omschrijving op te nemen.

De voorzitter van de commissie,
Blaauw

De griffier voor dit verslag,
Brandsema