

Vergaderjaar 2008–2009

31 858

Intrekking van enige wetten betreffende het waterbeheer, aanpassing van een aantal andere wetten, regeling van het overgangsrecht en aanvulling van de Waterwet, met het oog op de invoering van die wet (Invoeringswet Waterwet)

Nr. 8

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 mei 2009

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag van de vaste commissie voor Verkeer en Waterstaat over haar bevindingen inzake het bovengenoemde wetsvoorstel. Het verheugt mij dat verschillende fracties de nadere regeling van het integrale waterbeheer in dit wetsvoorstel positief waarderen.

De leden van de verschillende fracties hebben nog een aantal vragen en opmerkingen, waarop ik hierna, mede namens de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, zal ingaan. Daarbij is de volgorde van het verslag aangehouden.

Tegelijk met deze nota naar aanleiding van het verslag ontvangt u een nota van wijziging. Daarin zijn met name omissies hersteld en technische verbeteringen in het wetsvoorstel aangebracht. Daarnaast bevat de nota van wijziging enkele aanvullende bepalingen met betrekking tot het overgangsrecht en de verwerking van de voorlichting van de Raad van State met betrekking tot de kring van inspraakgerechtigden bij de voorbereiding van de watervergunning.

2. Waterbodembeheer

De leden van de CDA-fractie vragen hoe het integrale waterbodembeheer in Natura 2000-gebieden zich verhoudt tot de beheerplannen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998.

In de systematiek van de Waterwet is het waterbodembeheer integraal onderdeel van het watersysteembeheer. Het watersysteembeheer wordt uitgewerkt in beleidsmatige plannen (het nationale waterplan en de regionale waterplannen) en de meer operationele beheerplannen. In deze plannen vindt de afstemming plaats met beheerplannen in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw1998). Hierbij moet onder meer worden gedacht aan de keuze voor maatregelen die zowel de doelen op grond van de Europese Kaderrichtlijn water dienen, als een bijdrage leveren aan het realiseren van de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000.

Het nationale waterplan wordt opgesteld door de ministers van VenW, VROM en LNV. Het beheerplan voor de rijkswateren wordt opgesteld door

de Minister van VenW. De Minister van VenW is als (deel)beheerder voor een groot deel van de rijkswateren betrokken bij de vaststelling van beheerplannen in het kader van de Nbw1998. Via de betrokkenheid van zowel de Minister van VenW als de Minister van LNV wordt in afstemming tussen het nationale waterplan, het beheerplan voor de rijkswateren en de beheerplannen in het kader van de Nbw1998 voorzien.

Op regionaal niveau vindt de afstemming op vergelijkbare wijze plaats. Het regionale waterplan wordt vastgesteld door provinciale staten. Gedeputeerde staten stellen het beheerplan in de zin van de Nbw1998 vast. Er mag van worden uitgegaan dat binnen de provincie afstemming tussen beide plannen plaats vindt.

Bij het opstellen van het beheerplan voor regionale wateren dient het bestuur van het waterschap rekening te houden met het regionale waterplan. Het beheerplan voor regionale wateren behoeft goedkeuring van gedeputeerde staten. Langs deze weg kunnen gedeputeerde staten bewerkstelligen dat het beheerplan afgestemd wordt op de beheerplannen in het kader van de NBW1998 van de provincie.

De leden van de CDA-fractie vragen welke consequenties de zorgplicht voor waterbodems heeft voor dat wat geregeld is in het kader van de Wet milieuaansprakelijkheid. Ook vraagt de CDA-fractie zich af hoe het staat met het toegezegde onderzoek naar een totaaloverzicht van de verschillende regelingen voor milieuaansprakelijkheid, waar bij de motie van het lid Spies om is verzocht (kamerstukken II 2008/2009, 30 920, nr. 15). Welk deel, bij benadering, van de na 1986 ontstane verontreinigingen is met een beroep op de zorgplicht door veroorzakers hersteld, voor welk deel draaide de overheid uiteindelijk op?

Met de zorgplicht voor waterbodems, die met het wetsvoorstel wordt opgenomen in de Waterwet, wordt de zorgplicht voortgezet die thans reeds op grond van artikel 13 van de Wet bodembescherming mede voor waterbodems geldt. Op de verhouding tussen de zorgplicht van de Wet bodembescherming en de wijziging van de Wet milieubeheer i.v.m. implementatie van richtlijn nr. 2004/35/EG (milieuaansprakelijkheid) is uitgebreid ingegaan in paragraaf 22 van de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel.¹ Die toelichting is in grote lijnen ook van toepassing op de verhouding tussen de zorgplicht van de Waterwet en de regeling van milieuaansprakelijkheid (titel 17.2 van de Wet milieubeheer). In het kort komt het er op neer dat de zorgplicht van de Waterwet naast de verplichtingen uit titel 17.2 Wm geldt. De zorgplicht heeft een ruimere reikwijdte, omdat milieuschade aan wateren in de zin van de richtlijn milieuaansprakelijkheid zich beperkt tot een aanmerkelijke negatieve invloed op de ecologische, chemische of kwantitatieve toestand of het ecologisch potentieel, als omschreven in de kaderrichtlijn water. Wel is volgens de Europese richtlijn milieuaansprakelijkheid kostenverhaal altijd verplicht, terwijl dat op grond van het wetsvoorstel (net als onder de Wet bodembescherming) geen verplichting maar een discretionaire bevoegdheid van het bevoegd gezag is.

De resultaten van het onderzoek naar aanleiding van de motie Spies worden in het najaar verwacht. Bodemverontreinigingen, die na 1 januari 1987 zijn ontstaan, vallen tot nu toe onder de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming. Die zorgplicht houdt in dat de vervuiler zo spoedig mogelijk tot saneren overgaat. Daarbij is er geen plaats voor uit- of afstel van de sanering op basis van ernst of spoed. Gelet op het primaire doel van de zorgplicht, het voorkomen van bodemverontreiniging, is de saneringsdoelstelling bij deze gevallen het door de veroorzaker wegnemen van – in beginsel – alle door hem veroorzaakte verontreiniging.

¹ Kamerstukken II 2006/2007, 30 920, nr. 3, p. 23–24.

Er zijn geen algemene gegevens beschikbaar waaruit blijkt welk deel van de na 1 januari 1987 ontstane verontreinigingen met een beroep op de zorgplicht door veroorzakers is hersteld en voor welk deel de overheid uiteindelijk opdraaide. In rijkswateren zijn, sinds de overdracht van de bevoegdheden van de Wet bodembescherming voor die wateren aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, verschillende keren verontreinigingen verwijderd door de veroorzaker op grond van de zorgplicht.

Artikel 48 van de Wet bodembescherming bepaalt dat de provincie en de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn belast met (onder meer) de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging, voor zover daarin niet op grond van artikel 13 van de Wet bodembescherming kan worden voorzien. Dit artikel komt met name in beeld wanneer de veroorzaker niet bekend is bij het bevoegd gezag. Als de veroorzaker wel bekend is, staat sanering door die veroorzaker voorop.

Verschiedende fracties zijn bezorgd dat de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen leidt tot dubbele regelgeving en extra lasten voor met name de agrarische sector. Zo vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de definitie van oppervlaktewaterlichamen meer beperkingen oplegt aan het reguliere agrarische grondgebruik dan nu reeds praktijk is. De leden van de fracties van CDA, VVD en ChristenUnie vragen of de ruime invulling van het begrip oppervlaktewaterlichaam dubbele regelgeving creëert, die leidt tot extra administratieve en financiële lasten. De leden van de CDA- en ChristenUnie-fractie pleiten er voor dat het gebruik van stoffen in het kader van de reguliere agrarische bedrijfsvoering en conform de geldende regelgeving niet wordt aangemerkt als een lozing of het brengen van stoffen in het oppervlaktewaterlichaam, in relatie tot de artikelen 6.2 en 7.1 van de Waterwet. In hetzelfde verband vragen de leden van de VVD-fractie of de definitie van het begrip oppervlaktewaterlichaam aangepast kan worden.

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat de voorstellen voor de begrenzing tussen landbodem enerzijds en de bodem en oever van oppervlaktewaterlichamen anderzijds tot gevolg heeft dat het wettelijke regiem in de uiterwaarden wijzigt: naast de mestwetgeving gaat de Waterwet daar gelden. Deze leden vragen of de bestaande mestwetgeving voor uiterwaarden buiten werking wordt gesteld.

Het wetsvoorstel bevat een nadere begripsomschrijving van het begrip oppervlaktewaterlichaam, ten behoeve van de afbakening tussen de Waterwet en de Wet bodembescherming. Tot een oppervlaktewaterlichaam behoren ook drogere oevergebieden, voor zover die gebieden krachtens de Waterwet als zodanig zijn aangewezen. Als drogere oevergebieden zullen die gebieden worden aangewezen, die slechts sporadisch onder water staan. Dit zijn gebieden waar thans de Wet verontreiniging oppervlaktewateren niet van toepassing is, maar die wel als water worden gezien op grond van bijvoorbeeld de Wet beheer rijkswaterstaatswerken. In drogere oevergebieden zullen de regels voor het lozen van stoffen in oppervlaktewaterlichamen niet van toepassing zijn. Voor de regeling van de verontreinigingsheffing worden drogere oevergebieden evenmin tot het oppervlaktewaterlichaam gerekend. Met de aanwijzing van drogere oevergebieden wordt aldus bereikt dat de omvang van het gebied, waar thans regels gelden met betrekking tot het lozen van stoffen en de verontreinigingsheffing op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, zo veel mogelijk gelijk blijft. De aanwijzing van drogere oevergebieden zal ook nadrukkelijk worden gebruikt om zo min mogelijk wijzigingen aan te brengen in de bestaande reikwijdte van de regels over het lozen van stoffen en de verontreinigingsheffing.

Omdat in drogere oevergebieden de Waterwet niet van toepassing is, gelden daar met betrekking tot het lozen van stoffen de regels van de Wet

milieubeheer en de Wet bodembescherming, en is via die wetten aldus in een adequate bescherming van het milieu voorzien.

Voor zover de leden van de fracties van de CDA, de PvdA, de VVD en de ChristenUnie vrezen dat de begrenzing van oppervlaktewaterlichamen op grond van dit wetsvoorstel leidt tot dubbele regelgeving en extra lasten voor de agrarische sector, kan ik hen dan ook geruststellen. Er zullen niet of nauwelijks wijzigingen optreden ten opzichte van de vigerende regelgeving. In ieder geval zullen er geen gebieden bijkomen waar thans geen, en na inwerkingtreding van de Waterwet wél regels omtrent het lozen van stoffen gelden. Datzelfde geldt voor de reikwijdte van de verontreinigingsheffing. Een aanpassing van de definitie van oppervlaktewaterlichamen, zoals voorgesteld door de leden van de VVD, is dan ook niet nodig.

De invulling van het begrip oppervlaktewaterlichaam zal niet leiden tot dubbele regelgeving. De Meststoffenwet geldt op de landbodem en in uiterwaarden. Daarnaast is op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij van kracht, dat regels stelt met betrekking tot het lozen op oppervlaktewateren ten gevolge van agrarische activiteiten. Dat Lozingenbesluit zal ook onder het regiem van de Waterwet blijven bestaan (totdat het Besluit landbouwactiviteiten van kracht wordt). In het Lozingenbesluit is ten aanzien van uiterwaarden expliciet bepaald dat onder oppervlaktewater alleen wordt verstaan de bedding waarin ten tijde van het lozen water voorkomt. Dit houdt in dat op grond van het Lozingenbesluit alleen eisen worden gesteld aan de toepassing van meststoffen in uiterwaarden, voor zover die meststoffen daadwerkelijk tijdens het toepassen in het water kunnen geraken. Het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om de mestwetgeving in uiterwaarden buiten werking te stellen, zal de regering dan ook niet volgen.

Net als onder de huidige Wet verontreiniging oppervlaktewateren, is de verontreinigingsheffing alleen van toepassing op het gebruik van meststoffen binnen de «natte» delen van oppervlaktewaterlichamen (die dus niet als drogere oevergebieden worden aangewezen). Daarbij geldt ook nog dat er alleen geheven kan worden voor zover er verontreiniging van het water op kan treden. Van dubbele financiële lasten is geen sprake, omdat de Meststoffenwet sinds 2006 gebruiksnormen kent, die het stelsel van regulerende mineralenheffingen (Minas) hebben vervangen.

De leden van de fracties van de PvdA en VVD willen weten hoe wordt voorkomen dat het nieuwe wetgevingskader leidt tot lokale lastenverzwaring voor waterschappen met betrekking tot de aanpak van verontreinigde waterbodems. De leden van de fractie van de PvdA vragen daarbij ook waarom een goed functionerende wettelijke regeling, die de verdeelsleutel voor waterbodemsanering regelt, niet wordt gecontinueerd. Is er vanuit het Rijk structureel geld gereserveerd voor het verwijderen van verontreinigde waterbodems uit regionale wateren en hoe neemt het Rijk haar medeverantwoordelijkheid daarvoor?

Vermindering van de bestuurlijke lasten voor waterbeheerders is een van de drijfveren geweest om de regulering van waterbodems over te hevelen naar de Waterwet. Door het wegnemen van nu nog op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) verplichte procedurele vereisten, zoals het vaststellen van ernst en spoedeisendheid en het opstellen van een saneringsplan, worden de lasten voor waterbeheerders teruggebracht. Vanuit het Rijk is niet structureel geld gereserveerd voor het verwijderen van verontreinigde waterbodems uit regionale wateren. De integratie van het waterbodembesluit in het waterbeheer brengt echter met zich mee dat er geen zelfstandige noodzaak meer is om waterbodems te saneren.

Regionale bestuurders krijgen de mogelijkheid om in gebiedsprocessen af te wegen of een waterbodemsanering kosteneffectief bijdraagt aan de uitvoering van de kaderrichtlijn water. Hierdoor wordt een integrale afweging tussen mogelijke maatregelen bevorderd. De huidige wettelijke verdeelsleutel, die alleen gericht is op de verontreinigde waterbodems, past niet binnen dit nieuwe kader. De financiering van ingrepen in de regionale waterbodems wordt geregeld in het «Convenant Bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties». Het convenant besteedt ook aandacht aan de overgang naar het nieuwe wettelijke regiem. Bij de midtermreview (uiterlijk najaar 2011) van het convenant wordt tevens de financieringsstructuur van de regionale waterbodemsanering geëvalueerd.

Het Rijk neemt beleidsmatig medeverantwoordelijkheid voor verontreinigde waterbodems door in samenwerking met de waterschappen en de provincies te voorzien in een handreiking voor het beoordelen van verontreinigde waterbodems.

De leden van de SP vragen hoe de regering wil voorkomen dat met de integrale benadering van het beheer van de waterbodems de aandacht voor de milieuhygiënische kwaliteit van de waterbodems zal verslappen. Verder vragen deze leden wat de ambities zijn voor het aantal saneringen in de komende vijf jaar en of de regering kan toezeggen dat een nauwkeurige monitoring zal plaatsvinden van de ontwikkeling van de omvang en de kwaliteit van saneringen en de nazorg. Zal hieraan te zijner tijd bij de evaluatie nadrukkelijk aandacht besteed worden?

De meeste waterbodems zijn niet zodanig verontreinigd, dat er sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens, natuur of milieu. Voor de resterende verontreinigingsproblematiek vormt de kaderrichtlijn water de voornaamste reden om maatregelen te nemen ten aanzien van verontreinigde waterbodems. De ambitie voor de aanpak van waterbodems is dan ook opgenomen in de stroomgebiedbeheerplannen ter uitvoering van de kaderrichtlijn water, en in de onderliggende provinciale waterhuishoudingsplannen en de beheerplannen van Rijk en waterschappen. Voor de rijkswateren betreft dit de geprogrammeerde locaties van het Saneringsprogramma waterbodems rijkswateren¹ van september 2008 (iets meer dan 20 locaties). In de regionale plannen zijn circa 120 baggerprojecten en waterbodemsaneringen (voor circa 110 oppervlaktewaterlichamen) als maatregel voor de kaderrichtlijn water opgenomen.

Het Rijk stelt dit jaar in samenwerking met waterschappen en provincies een handreiking beschikbaar. Aan de hand hiervan zal voor de volgende planperiode in de gebiedsprocessen kunnen worden beoordeeld of de waterbodemsanering kosteneffectief bijdraagt aan de realisering van de doelen van de kaderrichtlijn water. De monitoring van de uitvoering van waterbodemsaneringen geschiedt binnen de normale monitoring van uitvoering van maatregelen voor de kaderrichtlijn water. Krachtens de Waterwet kan in verband met internationale verplichtingen aan onder meer de waterschappen informatie gevraagd worden in het kader van het waterbeheer. Het Waterbesluit en de Waterregeling zullen uitwerking geven aan deze informatieplichten, onder andere met betrekking tot de voortgang van de uitvoering van maatregelen voor de kaderrichtlijn water. Of na sanering nazorg nodig is, wordt door de beheerder beoordeeld in het kader van het opstellen van zijn beheerplan. Bij de evaluatie van de wet zal aandacht besteed worden aan de overgang van het waterbodemsbeheer naar de Waterwet, waarbij ook de door de fractieleden van de SP genoemde aspecten aan de orde zullen komen.

De leden van de PvdA-fractie vragen wat het meestromend maken van de Overdiepse polder in het kader van het programma Ruimte voor de Rivier betekent voor de boeren met wie een overeenkomst is gesloten. Wordt

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 27 625, nr. 124.

hun land nu in zijn totaliteit beschouwd als uiterwaard met alle gevolgen voor bemesten van dien? En hoe verhoudt het nieuwe onderscheid tussen landbodem en oppervlaktewaterlichaam zich ten opzichte van reeds gemaakte afspraken of gewekte verwachtingen?

De Overdiepse polder zal bij de maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier worden voorzien van een kade aan de waterkant. De verwachting is dat de polder daarna circa een maal per 25 jaar overstroomt. Hoe er te zijner tijd met de verdeling van het waterbeheer zal worden omgegaan, is nog niet volledig uitgekristalliseerd, aangezien de maatregelen nog in de planstudiefase verkeren. Hierover zullen afspraken worden gemaakt in de Stuurgroep Overdiepse Polder, waarin alle waterbeheerders zitting hebben. Gezien de lage frequentie waarmee de polder watervoerend zal zijn, ligt het echter voor de hand dat de polder ook in de toekomst niet als een «nat deel» van het oppervlaktewaterlichaam zal worden beschouwd. De Overdiepse polder behoort na de uitvoering van de maatregelen echter wel tot een waterstaatswerk dat in beheer is bij het Rijk. Ik ga er daarom vooralsnog van uit dat de Overdiepse polder grotendeels of in zijn geheel (met uitzondering van de inliggende oppervlaktewaterlichamen zoals kavelsloten) als droger oevergebied zal worden aangewezen. Zoals ik eerder heb toegelicht, zal de aanwijzing als droger oevergebied tot gevolg hebben dat de vergunningplicht voor het lozen van stoffen en de verontreinigingsheffing daar geen toepassing vinden. Voor de betreffende boeren zullen er dus wat dat betreft geen wijzigingen in de toepasselijke regelgeving optreden.

De leden van de SP-fractie vragen hoe vaak de aanwijzing van drogere oevergebieden zal voorkomen. Zij vermoeden dat deze constructie gebruikt kan worden om op een goedkope manier van vervuilde baggerslib en/of vervuilde grond af te komen, en vragen daarom wat het effect is van de aanwijzing van droge oevers voor de mogelijkheid om vrijkomend vervuild slib of grond op te slaan.

De aanwijzing van drogere oevergebieden is nodig indien het areaal dat thans onder de Wet beheer rijkswaterstaatswerken (Wbr) valt ruimer is dan het areaal dat onder de huidige Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) beschouwd wordt als oppervlaktewater. Dit speelt met name langs de onbedijkte delen van de grote rivieren en bij buitendijks gelegen gebieden langs de rijkswateren die nooit of slechts zelden onder water staan. Om vergelijkbare redenen kan ook bij regionale wateren de aanwijzing van drogere oevergebieden wenselijk zijn.

De aanwijzing van drogere oevergebieden kan invloed hebben op de mogelijkheden voor het toepassen van grond en baggerspecie. Waar het aanwijzen van drogere oevergebieden achterwege wordt gelaten, terwijl dat op grond van de huidige reikwijdte van de Wbr en Wvo wel logisch zou zijn, wordt het «natte deel» van het oppervlaktewaterlichaam groter. Het Besluit bodemkwaliteit, dat de regels bevat voor het toepassen van grond en baggerspecie, staat toe dat onder bepaalde voorwaarden baggerspecie elders in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam nuttig wordt toegepast. In die zin heeft het niet aanwijzen van drogere oevergebieden tot gevolg dat baggerspecie over een groter gebied kan worden toegepast. Zoals eerder gezegd, zal bij de aanwijzing van drogere oevergebieden echter zo veel mogelijk aangesloten worden bij de huidige afbakening tussen de Wvo en de Wbb. Dientengevolge wijzigt er nagenoeg niets in het toepassingsbereik van de regels voor het opslaan en toepassen van grond en baggerspecie.

De leden van de SP-fractie vragen zich ook af in welke mate belanghebbenden gevolgen ondervinden van de aanwijzing van drogere oevergebieden als onderdeel van oppervlaktewaterlichamen. De leden denken

dat dit tot de nodige bezwaar- en beroepsprocedures zal leiden. Is het met het oog hierop verstandig om te wachten tot de evaluatie van de Waterwet, alvorens criteria voor de aanwijzing van deze gebieden in de wet op te nemen?

De aanwijzing van drogere oevergebieden werkt door in het toepassingsbereik van onder andere de vergunningplicht voor het lozen van stoffen als bedoeld in artikel 6.2 van de Waterwet. Daarmee kan de aanwijzing gevolgen hebben voor belanghebbenden. De aanwijzing van drogere oevergebieden geschiedt echter bij ministeriële regeling (voor rijkswateren) dan wel bij provinciale verordening (voor regionale wateren). Dit zijn algemeen verbindende voorschriften en tegen de vaststelling daarvan staat ingevolge artikel 8:2 van de Algemene wet bestuursrecht geen bezwaar en beroep open.

Eventuele criteria voor de aanwijzing van drogere oevergebieden zullen, voor zover dat nodig mocht blijken, niet eerder dan bij de evaluatie van de Waterwet in de wet worden opgenomen. Op dit moment is het mij niet mogelijk gebleken dergelijke criteria op te stellen, omdat nu niet is te overzien welke gevolgen dergelijke criteria hebben op het onderscheid tussen land- en waterbodem in de praktijk.

De leden van de SP-fractie vragen waarom is afgezien van het opleggen van nazorgverplichtingen bij saneringen waarbij het Wbb-bevoegde gezag heeft ingestemd met het verslag van de sanering. Bestaat niet het risico dat de nazorg hiermee in het gedrang komt?

Een van de hoofdredenen om de regeling van het waterbodembeheer over te brengen naar de Waterwet, is het reduceren van lastenverhogende procedurele vereisten voor de waterbeheerder bij waterbodemsaneringen. Dergelijke procedurele vereisten zijn met name bedoeld voor derden en niet voor overheidslichamen die hun beheertaak uitoefenen. Nazorgverplichtingen zijn daar een voorbeeld van. De beheerder stelt (op grond van hoofdstuk 4 van de Waterwet) een beheerplan op, waarin hij de maatregelen schetst die nodig zijn met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van de watersystemen in zijn beheer. Indien hij dat nodig acht, zal ook de nazorg van gesaneerde waterbodems tot die maatregelen behoren. Het opleggen van een generieke verplichting tot het doen van nazorg past niet in de visie van het wetsvoorstel op de uitoefening van integraal waterbeheer.

3. Handhaving

De leden van de fractie van de SP achten de verdere uitwerking van het handhavingsinstrumentarium in beginsel een goede zaak en achten voor goede naleving van de wet ook een voldoende grote, goed opgeleide en slagvaardige handhavingsorganisatie van belang. Zij hebben twijfel of dit aspect van de handhavingsketen goed geregeld is. In verband hiermee vragen de leden wat de beschikbare formatie is voor de handhaving bij de diverse overheidslichamen vóór en na inwerkingtreding van de Waterwet, en hoe deze zich zal ontwikkelen in relatie tot de rijksbrede taakstelling. Vergelijkbare vragen hebben deze leden ten aanzien van de vergunningverlening.

Met de leden van de SP-fractie ben ik van mening dat voor een goede naleving van de Waterwet niet alleen de beschikbaarheid van een wettelijk instrumentarium, maar ook de aanwezigheid van een goed opgeleide en geëquipeerde handhavingsorganisatie van belang is. Naar de mening van de regering behoeven op dit punt geen zorgen te bestaan. Voor een 'papierwerkelijkheid' doordat de Inspectie voor Verkeer en Waterstaat

(IVW) zich steeds meer zou toeleggen op kwaliteitsborgingssystemen bij de uitvoerende overheden, behoeft niet te worden gevreesd.

Het is daarbij goed om te benadrukken dat het toezicht in het veld wordt uitgeoefend door de waterbeheerders (Rijkswaterstaat en de waterschappen). Daarnaast houden de provincies toezicht op de grondwateronttrekkingen, genoemd in artikel 6.4 van de Waterwet. Deze overheidslichamen beschikken nu en in de toekomst over voldoende grote, goed opgeleide en slagvaardige handhavingsorganisaties, waarvoor regels zijn gesteld in de Wet handhavingsstructuur en het Besluit kwaliteitseisen handhaving milieubeheer.

Binnen Rijkswaterstaat zijn momenteel circa 110 mensen beschikbaar voor de vergunningverlening en circa 150 voor de handhaving van de wetgeving (niet zijnde de scheepvaartwetgeving). Bij de waterschappen betreft het in totaal circa 300 mensen voor de vergunningverlening en 320 voor de handhaving. Bij de provincies gaat het bij de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen momenteel in totaal om enkele tientallen medewerkers.

Door de andere opzet van de Waterwet (meer algemene regels en minder vergunningen, integratie van de resterende watervergunningen tot een integrale watervergunning met één bevoegd gezag) is de verwachting dat in de nabije toekomst efficiencywinst kan worden bereikt. Hoe groot die winst zal zijn, valt op dit moment echter nog niet aan te geven, onder meer doordat de betreffende uitvoeringsregelgeving thans nog in voorbereiding is.

IVW houdt toezicht op de waterbeheerders en de provincies. De toezichtactiviteiten van de IVW houden rekening met maatschappelijke en politiek-bestuurlijke risico's, reductie van administratieve lasten en de eigen verantwoordelijkheid van de regionale overheden. De inspectie verzamelt in het toezicht op basis van een risicoanalyse gericht informatie, waaronder informatie uit beleidsevaluatie-monitoring, om een oordeel te kunnen vellen over onder andere de kwaliteit van vergunningverlening en handhaving van de waterbeheerders en provincies. Dit signalerend toezicht stelt mij in staat om zonedig gebruik te maken van mijn toezichtbevoegdheden richting medeoverheden. Het systeemtoezicht vormt daarmee een aanvulling op het feitelijk toezicht in het veld. Er ontstaat dan ook geen papieren werkelijkheid, de toezichtketen wordt juist adequaat geborgd.

Ik ben mij er terdege van bewust dat ook voor de uitvoerende overheden, met name Rijkswaterstaat en de waterschappen als beheerders, de Waterwet en de betreffende uitvoeringsregelgeving veel wijzigingen met zich meebrengt, niet in de laatste plaats op het terrein van de vergunningverlening en de handhaving. Om deze reden zijn genoemde organisaties ook reeds langere tijd nauw betrokken bij de voorbereiding van de Waterwet en de uitvoeringsregelgeving, zodat nadrukkelijk de link naar de toepassing daarvan in de praktijk wordt gelegd. Ook is voorzien in een communicatietraject en zal, nu de wetgeving een eind is gevorderd, op korte termijn worden voorzien in een opleidingstraject.

4. Specifieke indirecte lozingen

De leden van de CDA- en de VVD-fractie vragen of de wijziging van de regeling voor de vergunningplicht van specifieke indirecte lozingen ertoe leidt dat meer bedrijven over een individuele watervergunning moeten beschikken. Zo ja, om hoeveel bedrijven gaat het daarbij? Kunnen ook MKB-bedrijven en tuinders komen te vallen onder de voorgenomen uitbreiding van de vergunningplicht? De leden van de CDA-fractie vragen

verder of in het nieuwe lid 3 van artikel 6.1 van de Waterwet onder lozen mede begrepen wordt het lozen op oppervlaktewater. Zo ja, welke gevolgen heeft die keuze van de wetgever voor het aantal vergunningplichtige bedrijven of huishoudens? Waarop baseert de regering deze keuze? Hoe kan de regering haar stelling nog staande houden dat de Invoeringswet Waterwet geen gevolgen heeft voor de omvang van de administratieve lasten?

Artikel 6.2, derde lid, van de Waterwet (zoals deze zou komen te luiden volgens dit wetsvoorstel) heeft betrekking op twee lozingssituaties. In de eerste plaats gaat het om lozingen van afvalwater via een werk (bijvoorbeeld een afvoerleiding van een bedrijf) dat op een ander werk (een al dan niet openbare transportleiding naar oppervlaktewater, niet zijnde een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater) is aangesloten. In de tweede plaats betreft het sporadisch voorkomende lozingen op een werk, niet zijnde een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, dat is aangesloten op een zuiveringstechnisch werk. In beide gevallen dient het gezamenlijke werk enkel voor transport van het afvalwater naar een oppervlaktewaterlichaam dan wel een zuiveringstechnisch werk, en daarom worden deze lozingen feitelijk als directe lozingen in een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk beschouwd. Elk bedrijf dat op deze manier op oppervlaktewater loost, heeft dan ook een watervergunning nodig, tenzij algemene regels van toepassing zijn. De vergunningplicht wordt als het ware verplaatst van de eindlozing in het oppervlaktewater naar de oorspronkelijke, individuele lozers. Deze situatie verschilt niet wezenlijk van een situatie waarbij bedrijven via afzonderlijke werken rechtstreeks zouden lozen. Het voordeel van een gezamenlijke afvoerleiding is bijvoorbeeld dat een waterkering maar één keer hoeft te worden gekruist.

Naar schatting gaat het om circa 50 bedrijven die in deze situatie een watervergunning nodig hebben. Het betreft vooral grotere (chemische of petrochemische) bedrijven, die of via de afvoerleiding van één van hen, of via een afvoerleiding in beheer bij een derde op een oppervlaktewaterlichaam lozen.

Voor huishoudens geldt het Besluit lozing afvalwater huishoudens, waarin de vergunningplicht voor het lozen is vervangen door algemene regels. Artikel 6.2, derde lid, van de Waterwet is op hen dus nooit van toepassing. Als MKB-bedrijven en tuinders al op de geschetste wijze zouden lozen, dan vallen ze doorgaans eveneens onder algemene regels waarin het lozen is gereguleerd en zullen ze dus in principe niet met deze vergunningplicht op grond van de Waterwet worden geconfronteerd. Gelet op het relatief geringe aantal bedrijven dat naast een omgevingsvergunning tevens een watervergunning op grond van het derde lid van artikel 6.2 van de Waterwet behoeft en het feit dat door deze keuze het verlenen van een afzonderlijke watervergunning voor de eindlozing vanuit de transportleiding en het doorvertalen daarvan naar de individuele lozers niet meer nodig is, is geen sprake van een wijziging van de administratieve-lastendruk. Bovendien hebben de bedrijven waar het hier om gaat in de nieuwe situatie rechtstreeks met de waterbeheerder te maken, en niet ook nog eens (zoals in de huidige situatie) met de beheerder van de afvoerleiding, die de aan zijn Wvo-vergunning verbonden voorschriften doorvertaalt naar de indirect lozende bedrijven, met alle administratieve lasten van dien.

Voor de goede orde merk ik op dat rechtstreekse lozingen in een oppervlaktewaterlichaam vergunningplichtig zijn op grond van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, tenzij daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

De leden van de CDA-fractie stellen de vraag waarom in dit wetsvoorstel nog niet expliciet de mogelijkheid wordt gecreëerd om in lozingsvergunningen een relatie te leggen met de mate van afvoer van de rivier. Zo zou er gewerkt kunnen worden met een debietafhankelijke vergunningverlening. Als het debiet met een bepaald percentage afneemt zou de lozingsvracht ook met eenzelfde percentage afnemen (het standstillbeginsel). Welke voor- en nadelen ziet de regering aan de invoering van een dergelijke benadering in de lozingsvergunningen?

Bij het Nederlandse beleid inzake lozingen staat de emissieaanpak voorop. Deze aanpak wordt via twee sporen geëffectueerd. Dat betekent in de eerste plaats dat bij lozingen in oppervlaktewater een saneringsinspanning moet worden geleverd die onafhankelijk is van de te bereiken milieukwaliteitsdoelstellingen. Dit primaire inspanningsbeginsel, gebaseerd op toepassing van de beste beschikbare technieken, is afhankelijk van de aard en schadelijkheid van de te lozen stoffen. Aanvullend kan er aanleiding zijn tot het stellen van verdergaande eisen (op grond van de zogenaamde «immissietoets»), indien de voor het ontvangende oppervlaktewater geldende milieukwaliteitsnormen (bijvoorbeeld voor de drinkwaterfunctie) zonder nadere voorzieningen in gevaar zouden komen. Deze immissietoets biedt de waterbeheerder de mogelijkheid een relatie te leggen met de aard en omvang en dus ook met de afvoercapaciteit van het ontvangende oppervlaktewater. Deze tweesporenaanpak is in lijn met de gecombineerde aanpak zoals vereist op grond van de Kaderrichtlijn water. De door de leden van de CDA-fractie geuite wens voor een debietafhankelijke vergunningverlening maakt op deze wijze dus al al onderdeel uit van het Nederlandse emissiebeleid voor water.

De leden van de VVD-fractie willen weten waarom indirecte lozingen in een rioolstelsel onder de Wet Milieubeheer vallen, terwijl de uiteindelijke lozingen vanuit dat rioolstelsel wel weer onder de Waterwet vallen. De leden vragen waarom indirecte lozingen onder twee verschillende wetten vallen, terwijl op basis van de Waterwet voorschriften gelden voor de beheerder van het rioolstelsel. Betekent dit dat de Waterwet boven de Wet milieubeheer gaat?

Indirecte lozingen – kort gezegd de lozingen op een rioolstelsel – vallen onder de Wet milieubeheer. De regeling van de Wet milieubeheer richt zich tot de burgers en bedrijven die op het rioolstelsel lozen. Vanuit het rioolstelsel, of vanuit het zuiveringstechnische werk waarnaar het afvalwater via dat rioolstelsel wordt getransporteerd, vindt uiteindelijk wel een directe lozing plaats in een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van de Waterwet worden eisen gesteld aan deze directe lozing, in de vorm van vergunningen of algemene regels. Deze vergunningen en algemene regels zijn gericht tot de beheerder van het rioolstelsel of het zuiveringstechnische werk, en niet tot de burgers of bedrijven die lozen op het rioolstelsel. Indirecte lozingen vallen dus niet onder twee verschillende wetten, maar alleen onder de Wet milieubeheer. Er is dan ook geen sprake van voorrang voor de Waterwet boven de Wet milieubeheer. Deze wetten hebben betrekking op verschillende lozingen, niet op dezelfde.

De leden van de SP-fractie vragen waarom de regering ten aanzien van de afvalwaterketen niet kiest voor het voorschrijven van (niet-vrijblijvende) samenwerking aan decentrale overheden, terwijl dat bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wel is gedaan. Hiermee zou volgens de leden een besparing van een paar honderd miljoen euro op jaarbasis gemoed zijn.

In artikel 3.8 van de Waterwet is een (niet-vrijblijvende) verplichting voor waterschappen en gemeenten opgenomen om bestuurlijke water-

afspraken te maken met betrekking tot de uitoefening van beider taken en bevoegdheden in het waterbeheer. Die bestuurlijke waterafspraken zullen mede betrekking hebben op taken en bevoegdheden in de afvalwaterketen. Op dit moment acht het kabinet deze verplichting afdoende voor het bevorderen van de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen in de afvalwaterketen.

In de kabinetsreactie op het advies van de Commissie Herziening handhavingstelsel VROM¹ is ten aanzien van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een eindbeeld geschetst, waarin sprake zal zijn van maximaal 25 regionale omgevingsdiensten. Daarbij is aangegeven dat uitvoeringstaken van waterschappen op het gebied van het omgevingsrecht niet op korte termijn worden betrokken in de op te richten omgevingsdiensten. Het is naar de mening van het kabinet wenselijker om de aandacht eerst te concentreren op de oprichting en het operationaliseren van de diensten met een beheersbaar basistakenpakket. In een later stadium zal de wenselijkheid van uitbreiding van het takenpakket, onder andere met de genoemde uitvoeringstaken van waterschappen, kunnen worden onderzocht.

5. Nadere voorschriften grondwater

De leden van de CDA-fractie vragen wanneer de regering de Kamer het beleidskader over onttrekking in het kader van bodemenergiesystemen zal doen toekomen.

Het kabinet streeft er naar om voor het zomerreces een beleidsvisie op de ondergrond aan te bieden aan de Kamer. Het kabinetsstandpunt over warmte/koudeopslag zal daarvan onderdeel uitmaken.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de onduidelijkheid die in de Eerste Kamer is ontstaan over het toekomstig bevoegd gezag als het gaat om middelgrote en grote industriële onttrekkingen voor eens en voor altijd kan worden weggenomen.

Bij de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel voor de Waterwet in de Eerste Kamer op 27 januari 2009 heb ik, in antwoord op opmerkingen die van de zijde van de CDA-fractie waren gemaakt over de vergunningverlening voor grondwateronttrekkingen, het volgende gesteld. Op grond van het uitgangspunt van een duidelijke taakverdeling in het waterbeheer is er in de Waterwet voor gekozen om in beginsel alle operationele taken toe te delen aan de waterschappen en het beleid en de kaderstelling onder te brengen bij de provincie. In het voorstel voor de Waterwet zijn op de algemene overdracht voor de vergunningverlening uitzonderingen gemaakt voor enkele categorieën onttrekkingen. De reden is dat hiervoor nog geen kaderstellend beleid is ontwikkeld. Om de scheiding tussen beleid en uitvoering echt helder te houden, kunnen deze vergunningen nog niet worden overdragen aan de waterschappen. Wanneer dat kaderstellend beleid er is, dan is de inzet om deze vergunningen over te dragen aan de waterschappen. Het is te verwachten dat het bij de evaluatie over vijf jaar zo ver is dat dit kan gebeuren.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het bij grensoverschrijdende grondwaterverontreiniging mogelijk is om met het opnemen van eventuele Europese wet- en regelgeving meer te bereiken dan nu mogelijk verwacht kan worden van de overlegverplichting, die in het wetsvoorstel is opgenomen.

Op dit moment stellen de kaderrichtlijn water² en de grondwaterrichtlijn³ eisen aan grondwaterverontreiniging. Deze richtlijnen kennen een planmatige aanpak gericht op (grond)waterlichamen. De implementatie van deze richtlijnen met betrekking tot de verbetering van de chemische

¹ Kamerstukken II 2008/2009, 22 343, nr. 215.

² Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327).

³ Richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 372).

toestand van grondwaterlichamen geschiedt via het Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009, dat thans in ontwerp is. Dat besluit zal, in de vorm van richtwaarden voor grondwaterlichamen, een verband leggen met de provinciale waterhuishoudingsplannen en (na inwerkingtreding van de Waterwet) de regionale waterplannen. Vooralsnog heb ik geen reden om aan te nemen dat deze implementatie van de vereisten van de genoemde richtlijnen niet voldoende zou zijn. De Tweede Kamer heeft ook herhaaldelijk gepleit voor strikte implementatie van de kaderrichtlijn water, die geen nationale koppen creëert. Er is op dit moment dan ook geen aanleiding om vanwege Europeesrechtelijke verplichtingen aanvullende eisen te stellen aan de aanpak van grensoverschrijdende grondwaterverontreinigingen.

7. Essentialia verontreinigingsheffing in de wet

De leden van de CDA-fractie vragen of de bepalingen die betrekking hebben op de eenheid van de heffingsmaatstaf en de wijze waarop het aantal vervuilingseenheden wordt berekend lastenverschuivingen tot gevolg hebben voor de heffingplichtigen. Daarnaast vragen zij in hoeverre de keuze van de regering om de essentialia van de heffing in de wet te regelen toekomstige keuzes van de wetgever voor het vrijstellen van categorieën lozingen beperkt.

De voorgestelde bepalingen houden geen wijziging in ten opzichte van de regeling van de verontreinigingsheffing zoals die nu al geldt op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en brengen dientengevolge ook geen lastenverschuivingen met zich mee.

De keuze om de essentialia van de heffing in de wet in formele zin te regelen betekent dat ook vrijstellingen in de wet moeten worden geregeld. Voor toekomstige nieuwe vrijstellingen is dus een wijziging van de Waterwet noodzakelijk.

Verder informeren de leden van de CDA-fractie of de uitkomsten van het onderzoek naar de mogelijkheden om puntbronnen die voldoen aan strenge Europese eisen vrij te stellen, voldoende tijdig beschikbaar zijn om te verwerken in het onderhavige wetsvoorstel. De CDA-leden vragen in dit verband tevens wat de achtergrond is van het onderscheid dat met betrekking tot lozingen vanuit een zuiveringstechnisch werk in artikel 7.5 wordt gemaakt naar beheerder van het ontvangende water.

Het door de leden van de CDA-fractie genoemde onderzoek, dat strekt tot uitvoering van de motie-Madlener (Kamerstukken II, 2007/2008, 30 818, nr. 33), loopt momenteel nog. Eerder heeft het kabinet aangegeven te verwachten eind 2009 op de uitkomsten van dit onderzoek te kunnen ingaan. Een dergelijke planning lijkt nog steeds haalbaar. De vrijstelling van verontreinigingsheffing voor lozingen van stoffen vanuit een zuiveringstechnisch werk door een beheerder op een oppervlaktewaterlichaam dat bij hem in beheer is, is overgenomen uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De vrijstelling is in die wet gehandhaafd door een amendement van de Tweede Kamerleden Lenards en Van Lith op het wetsvoorstel modernisering waterschapsbestel (Kamerstukken II 2006/2007, 30 601, nr. 13). Ook waterschappen moesten volgens het oorspronkelijke wetsvoorstel betalen voor dergelijke lozingen op «eigen» water. Vanwege het uitgangspunt dat de vervuiler betaalt, is het amendement destijds ontraden.

De leden van de CDA-fractie vragen tevens waarom de regering geen vrijstelling van grondwaterheffing in de Waterwet opneemt voor de winning van oevergrondwater en grondwaterwinning ten behoeve van het op peil houden van de waterstand. Tevens wordt gevraagd hoeveel

kosten en inkomstenderving hier jaarlijks mee gemoeid zijn wanneer hiertoe alsnog besloten zou worden.

De vrijstellingen van grondwaterheffing zullen overeenkomstig het nieuw ingevoegde artikel 7.5, tweede lid, van de Waterwet worden opgenomen in het in voorbereiding zijnde Waterbesluit. Aangezien in zijn algemeenheid geldt dat terughoudend met fiscale vrijstellingen dient te worden omgegaan, is het voornemen daarbij om zo veel mogelijk uit te gaan van de bestaande, in het Uitvoeringsbesluit ex artikel 48 Grondwaterwet opgenomen vrijstellingen, zoals de onttrekkingen voor gesloten bodemenergiesystemen, voor bodemen grondwatersaneringsprojecten en voor landijsbanen. Aangezien bij oeverinfiltratie de voeding, zoals de leden van de CDA-fractie aangeven, vooral vanuit oppervlaktewater plaatsvindt, is voor die onttrekking geen grondwaterheffing verschuldigd. Het algemene beleid van het kabinet is om terughoudend met fiscale vrijstellingen om te gaan. Desgevraagd ben ik niettemin bereid om in goed overleg met de provincies, die de grondwaterheffing zoals bekend heffen, te bezien of ook voor de oevergrondwateronttrekking een regeling kan worden getroffen, zoals ook geldt in het kader van de heffing op basis van artikel 8, derde lid, van de Wet belastingen op milieugrondslag. Grondwateronttrekkingen ten behoeve van het op peil houden van de grondwaterstand vallen tot op zekere hoogte onder de wettelijke taken van overheidslichamen (zoals de gemeentelijke zorgplicht voor de grondwaterstand in stedelijk gebied) en zullen worden vrijgesteld van de grondwaterheffing. Aangezien niet ondenkbaar is dat dergelijke onttrekkingen ook plaatsvinden door andere partijen, bijvoorbeeld bedrijven, ben ik voornemens om wederom in goed overleg met de provincies te bezien of de onderhavige regeling niet verduidelijkt of verruimd zou moeten worden tot in meer algemene zin het onttrekken van grondwater bij de ontwatering of afwatering van gronden.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe onnodige verschillen tussen de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing vermeden worden en wat de regering ziet als onnodige verschillen. De VVD-leden zijn van mening dat het lozen van reeds gezuiverd water vrijgesteld zou moeten worden van de heffing van verontreinigingsheffing. Hoe kijkt de regering daar tegenaan? Hoe verhoudt een dergelijke generieke vrijstelling zich tot de reeds in de wet opgenomen specifieke vrijstelling voor riooloverstorten?

De essentialia van de verontreinigingsheffing, zoals heffingsmaatstaf, heffingseenheid en tarief, worden in de Waterwet zo veel mogelijk op dezelfde wijze geregeld als in de Waterschapswet voor de zuiveringsheffing, zodat er geen onnodige verschillen optreden. Voor zover er verschillen zijn, vloeien die voort uit verschillen in de aard van de heffingen.

De verontreinigingsheffing wordt geheven over de vervuilingswaarde van de geloosde stoffen. De hoogte van de aanslag is afhankelijk van de aard en de hoeveelheid van de reststoffen in het gezuiverde water. De prikkel om de zuiveringsinstallatie blijvend goed te laten functioneren blijft hierdoor behouden. Wanneer de heffingplichtige het afvalwater zodanig weet te zuiveren dat de hoeveelheid reststoffen gering of verwaarloosbaar is, zal de aanslag laag zijn of achterwege blijven. Voor mij blijft de «vervuiler betaalt» een belangrijk principe. Daarom ben ik van mening dat in andere gevallen een aanslag dient te worden opgelegd.

De leden van de SP-fractie zouden graag een verdere differentiatie van de grondslag van de zuiveringsheffing en de verontreinigingsheffing voor huishoudens zien, bijvoorbeeld in de vorm van een klassenindeling op basis van 1-2-3 VE's.

Bij de recente ingrijpende wijziging van het belastingstelsel door de Wet modernisering waterschapsbestel hebben de waterschappen via artikel 122h de mogelijkheid gekregen om in plaats van het zogeheten woonruimteforfait voor huishoudens te kiezen voor het drinkwaterverbruik als heffingsmaatstaf. Het kabinet vindt het niet voor de hand liggen om gelet op die recent geschapen mogelijkheid nu reeds verdere wijzigingen in het systeem aan te brengen. Overigens acht het kabinet aansluiting bij het drinkwaterverbruik bruikbaar dan een klasseindeling op basis van 1-2-3 VE's, omdat die laatste tot relatief veel mutaties in de loop van het heffingsjaar leidt, hetgeen tot de nodige extra bestuurlijke lasten voor de heffende overheden leidt. Bovendien zou een dergelijke stap, doordat een groot aantal vervuilingseenheden wegvalt (de tweepersoonshuishoudens zouden niet langer drie, maar twee vervuilingseenheden betalen), resulteren in een aanzienlijke stijging van de heffingstarieven per vervuilingseenheid.

10. Aanpassingen van diverse wetten met betrekking tot plannen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom in het wetsvoorstel is afgezien van aanpassing van bepalingen in wetten van andere ministeries aan de plansystematiek van de Waterwet. Zij willen weten of een dergelijke aanpassing een positief effect kan hebben op de lasten voor andere overheden.

In het planstelsel van de Waterwet is het stelsel van het zogeheten «haasje-over springen» verlaten. Dit stelsel houdt in dat bij wijziging van een plan de gevolgen voor andere beleidsterreinen en de voorgenomen aanpassing van de op die terreinen geldende plannen worden geschetst. Verschillende andere wetten kennen dit stelsel echter nog wel. De reden om met dit wetsvoorstel niet ook in andere wetten het stelsel van «haasje-over springen» te schrappen, is dat voor die andere plannen dan steeds in een vervangende vorm van afstemming tussen de verschillende beleidsterreinen moet worden voorzien. Een dergelijke operatie gaat het doel van een invoeringswet te buiten.

Eventuele positieve gevolgen voor de lasten van andere overheden zijn niet op voorhand hard te maken. Telkens zal bij de wijziging van plannen in een of andere vorm afstemming op de aanpalende beleidsterreinen moeten plaatsvinden. Het afschaffen van het «haasje-over springen» maakt de benodigde inspanning van de bevoegde bestuursorganen niet minder, mede gelet op het feit dat aan dat stelsel vrij terughoudend invulling wordt gegeven.

11. Aanpassing van de Wet milieubeheer

De leden van de SP-fractie zouden graag een inhoudelijke toelichting krijgen op de vraag waarom ten aanzien van gevallen waarin een watervergunning gecoördineerd wordt voorbereid met een milieuvergunning, wordt afgeweken van het beginsel van rechtsbescherming in twee instanties.

De Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht volgen met betrekking tot beroep de hoofdregel van de Algemene wet bestuursrecht: beroep in twee instanties. Als beide wetten in werking zijn getreden, zal dus ook bij gecoördineerde voorbereiding van de watervergunning en de omgevingsvergunning (waarin de milieuvergunning opgaat) beroep in twee instanties open staan. In de korte periode dat de Waterwet wel, maar de Wabo nog niet in werking is, dreigt bij de coördinatie tussen de watervergunning en de milieuvergunning echter een procedurele ongelijkheid te ontstaan. Onderdeel U van artikel 1.18 van het wetsvoorstel zorgt er voor dat, wanneer sprake is van coördinatie, tegen zowel de water-

vergunning als de milieuvergunning direct beroep bij de Raad van State open staat. Voor tijdelijke voortzetting van het beroep in één instantie is gekozen, omdat dit het best aansluit bij de systematiek van het overgangsrecht die in het wetsvoorstel wordt gehanteerd. In het overgangsrecht voor vergunningen is bepaald dat een aanvraag om een vergunning, die onder het oude recht is ingediend, wordt afgehandeld onder dat oude recht. Pas als de vergunning onherroepelijk is geworden, wordt de verleende vergunning gelijkgesteld met een watervergunning. Deze systematiek zal eveneens in het wetsvoorstel Invoeringswet Wabo worden toegepast, onder meer ten aanzien van de milieuvergunning. Deze systematiek zou worden doorkruist indien onderdelen van de nieuwe wetten, zoals het beroep in twee instanties, reeds direct van toepassing zouden worden. Om het overgangsrecht in beide wetsvoorstellen niet nodeloos complex te maken, is tijdelijke voortzetting van het oude recht ten aanzien van de beroepsmogelijkheden gewenst.

13. Uitvoering Scheepsafvalstoffenverdrag Rijn- en binnenvaart

De leden van de SP-fractie vragen of, net als voor bilgewater, ook de afgifte door schepen van andere afvalstoffen gratis zal zijn. Zo niet, dan vernemen deze leden graag hoe de kostenverdeling in generieke zin evenwichtig vorm wordt gegeven.

Eén van de leidende principes van het Scheepsafvalstoffenverdrag is «de vervuiler betaalt». Voor olie- en vethoudend afval (waaronder bilgewater) betalen schippers bij bunkeren van gasolie een verwijderingsbijdrage, waarna ze hun afval zonder directe betaling kunnen afgeven aan een ontvangstinrichting. Voor de financiering van de inname en verwijdering van overig scheepsbedrijfsafval wordt een systeem van indirecte financiering voorzien. Hoe dit systeem precies vorm gaat krijgen is op dit moment onderwerp van internationaal overleg.

14. Hoofdpijnen overgangsrecht

De CDA-fractie vraagt of financiële zekerheidsstelling voor schade die voortkomt uit vergunde handelingen, of de beëindiging van die handelingen, gebruikelijk is en bij welke andere milieuvergunningen die mogelijkheid bestaat.

De mogelijkheid van het stellen van financiële zekerheid is een instrument dat kan worden ingezet ten behoeve van de naleving van vergunningvoorschriften. Op verschillende beleidsterreinen wordt van de mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid gebruik gemaakt. Onder andere biedt de Wet milieubeheer op grond van artikel 8.15, eerste lid, onder a en b, de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van inrichtingen financiële zekerheidsstelling op te nemen in de milieuvergunning. Dit is uitgewerkt in het Besluit financiële zekerheid milieubeheer. Artikel 8.15 van de Wet milieubeheer is in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van overeenkomstige toepassing verklaard, zodat ook in vergunningen op grond van die wet voorschriften aangaande financiële zekerheidsstelling kunnen worden opgenomen.

Muskus- en beverrattenbestrijding

De leden van de fracties van CDA, PvdA en ChristenUnie hebben een aantal vragen gesteld over de muskus- en beverrattenbestrijding. Zij missen onder meer een landsdekkende wettelijke grondslag voor deze taak inclusief bijbehorende gedoogplichten en hebben vragen over de financiering van deze taak. Met name willen de leden van deze fracties

weten of Rijk en provincies in gelijke mate blijven meebetalen aan deze taak zodat burgers en bedrijfsleven niet via de belasting van het waterschap met een lokale lastenverzwaring worden geconfronteerd.

Het is mij bekend dat provincies en waterschappen voornemens zijn om de zorg voor de muskus- en beverrattenbestrijding met ingang van 2011 in heel Nederland bij de waterschappen onder te brengen. Ik ga er vanuit dat wanneer de betreffende onderhandelingen tussen IPO en UvW afgerond zijn, men mij daarover zal informeren met het oog op mogelijke wetstechnische en financiële consequenties. Over de betreffende voorstellen zal vervolgens bestuurlijk overleg met beide partners plaatsvinden. Dat overleg moet nog gevoerd worden, zodat het naar het oordeel van de regering nu te vroeg is om een en ander in het onderhavige wetsvoorstel te betrekken. Uiteraard zal bij het overleg de zorg die door de leden van genoemde fracties is geuit een rol spelen. Mocht het overleg op korte termijn tot een gezamenlijk gedragen conclusie kunnen leiden, dan zijn er voldoende mogelijkheden om die met de nodige voortvarendheid (indien nodig) in wetgeving te vertalen.

De staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
J. C. Huizinga-Heringa