

Vergaderjaar 2005–2006

**30 578**

## **Wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het afvloeiend hemelwater en het grondwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken)**

**4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 12 augustus 2006 en het nader rapport d.d. 12 mei 2006, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Financiën. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 23 mei 2005, no. 05.001894, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet, de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer in verband met de introductie van zorgplichten van gemeenten voor het overtollig grondwater en het afvloeiend hemelwater, alsmede verduidelijking van de zorgplicht voor het afvalwater, en aanpassing van het bijbehorende bekostigingsinstrument (verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel legt het gemeentebestuur een zorgplicht op voor de doelmatige verwerking van overtollig grondwater en het doelmatig beheer van het afvloeiend hemelwater in stedelijk gebied, voorzover dit niet van de particulier gevergd kan worden. De bestaande zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater wordt gesplitst in een zorgplicht op het punt van hemelwater (nieuw in de Wet op de waterhuishouding) en een zorgplicht voor afvalwater (aanpassing in de Wet milieubeheer). Bovendien wordt het gemeentebestuur in staat gesteld een heffing op te leggen ter bestrijding van de hiermee gepaard gaande kosten. Deze heffing komt in de plaats van het thans bestaande rioolrecht.*

*De Raad van State maakt opmerkingen over de zorgplichten voor gemeentebesturen, de verhouding tot het Europees recht, het perspectief voor de particulier, de brede rioolheffing en de advisering door de Raad voor de financiële verhoudingen. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.*

<sup>1</sup> De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 mei 2005, nr. 05.001894, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake bovenvermeld voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd 12 augustus 2005, nr. W04.05.0191/I, bied ik U hierbij aan. De Raad geeft U in overweging het voorstel niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat rekening zal zijn gehouden met zijn advies. Mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën bericht ik U naar aanleiding van het advies als volgt.

## I. ZORGPLICHTEN VOOR GEMEENTEBESTUREN

### 1. Zorgplichten in de Wet op de waterhuishouding

Het wetsvoorstel legt de gemeentebesturen twee nieuwe zorgplichten in het stedelijk gebied op (voor afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater). De memorie van toelichting noemt de zorgplichten van artikel 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding een inspanningsverplichting.<sup>1</sup> Naar het oordeel van de Raad gaat het feitelijk om toedeling van taken aan gemeentebesturen. Volgens de memorie van toelichting wordt met de voorgenomen verankering van een gemeentelijke zorgplicht voor overtollig grondwater een bestaande wettelijke leemte opgevuld.<sup>2</sup> De memorie van toelichting stipt in dezelfde alinea aan dat tot op heden op grond van de wet geen enkele overheidsinstantie kan worden aangesproken op een meer actieve opstelling ten aanzien van grondwaterproblemen. De toelichting gaat echter niet in op de gevolgen van de voorgestelde zorgplichten voor de aansprakelijkheid van gemeenten in relatie tot de aansprakelijkheid van waterschappen en provincies voor tekorten in de nakoming van die plichten.

De Raad hecht er groot belang aan dat bij de toedeling van deze nieuwe taken duidelijk wordt afgebakend wat precies tot de desbetreffende taak wordt gerekend, zodat overheden, particulier en rechter kunnen bepalen of er sprake is van een tekortschieten door het gemeentebestuur. De voorgestelde artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding bieden op vele punten niet de vereiste duidelijkheid.

- Het «verwerken» van overtollig grondwater wordt door de toelichting zeer ruim omschreven (ruimer dan «beheer» van afvloeiend hemelwater).<sup>3</sup>
- Wat onder «overtollig» grondwater wordt verstaan is niet duidelijk. In de toelichting wordt gesteld dat «het ook de gemeenten zijn die in hun grondwaterbeleid invulling geven aan het begrip »overtolligheid«». Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de Grondwaterwet, waarin gedeputeerde staten worden aangewezen als bevoegd gezag met betrekking tot onttrekking van grondwater en infiltreren in grondwater, in verband met het grondwaterpeil, en de op grond van artikel 16 van de Wet op de waterhuishouding vast te stellen peilbesluiten.
- In de toelichting wordt vermeld dat uit het gemeentelijk rioleringsplan moet blijken wanneer kan worden gesproken van structureel overtollig grondwater, «zodat particulieren kunnen weten in welke omstandigheden zij maatregelen van de gemeente mogen verwachten».<sup>4</sup> Onderscheid tussen incidenteel en structureel overtollig grondwater maakt artikel 9a niet.
- De definitie van stedelijk gebied (tot welk gebied de nieuwe zorgplichten zich beperken), en daarmee de precieze begrenzing van dit gebied, is onduidelijk, nu in artikel II, onderdeel A, wordt verwezen naar artikel 1, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing dat zelf evenmin een definitie bevat en bovendien de memorie van toelichting bij de Wet stedelijke vernieuwing duidelijk maakt dat «stedelijk gebied» niet steeds dezelfde betekenis heeft.<sup>5</sup>
- De term «redelijkerwijs» zal in de jurisprudentie nader invulling moeten krijgen. De memorie van toelichting gaat niet in op de jurisprudentie van de Hoge Raad inzake de aansprakelijkheid van waterschappen bij het beweerdelijk tekortschieten in hun taak.
- Soortgelijke vragen zijn te stellen bij artikel 9b. De Raad wijst in dit verband ook op hetgeen hierna, onder 6, wordt opgemerkt over de gemeenten in de lager gelegen gebieden in West-Nederland.

Al deze opmerkingen leiden de Raad tot het oordeel dat de voorgestelde

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, onder a (hemelwater), onder c (overtollig grondwater).

<sup>2</sup> Slotzin paragraaf 3, onder b.

<sup>3</sup> Paragraaf 5, onder c: Onder «verwerking» wordt verstaan: «de inzameling, verzameling, transport, nuttige toepassing of terugbrengen in de bodem of het oppervlaktewater van overtollig grondwater, alsmede verbetering van de waterdoorlaatbaarheid van de bodemtoplaag».

<sup>4</sup> Paragraaf 5, onder c.

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1999/2000, 26 884, nr. 3, blz. 27–28.

*artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding ingrijpend moeten worden aangepast, evenals de definitie van stedelijk gebied. In de toelichting dient te worden ingegaan op de (reikwijdte van de) aansprakelijkheid van gemeenten ten gevolge van de nieuwe taken. Ook dient te worden ingegaan op de wijze van beslechting van eventuele conflicten over de vraag welke overheid (gemeente, waterschap of provincie) aansprakelijk moet worden gesteld of geacht. Voorkomen moet worden dat de belanghebbende particulier de dupe wordt van onhelderheid van de taaktoedeling.*

1. Het advies van de Raad om in de toelichting de gevolgen van de voorgestelde zorgplichten voor gemeenten verder te verduidelijken wordt overgenomen. Het belang dat als gevolg van de toedeling van de nieuwe taken duidelijk wordt afgebakend wat precies tot de desbetreffende taak wordt gerekend, wordt onderkend. Mede om die reden is de redactie van met name de voorgestelde artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding (Wwh) aanzienlijk gewijzigd. Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt de volgorde van beide artikelen te wijzigen. De geheel nieuwe grondwaterzorgplicht is hierbij vernummerd tot artikel 9b Wwh.

#### *Grondwaterzorgplicht*

De nieuwe redactie van artikel 9b Wwh maakt duidelijk dat de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders zorgdragen voor het in het openbaar gemeentelijke gebied treffen van maatregelen teneinde structureel nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voorzover het treffen van die maatregelen doelmatig is en deze niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. De wijzigingen zijn als volgt samen te vatten:

- a) De term «overtollig grondwater» is geschrapt, in het bijzonder nu hiermee niet geheel duidelijk kon worden gemaakt wat hieronder moest worden verstaan. In de nieuwe redactie van artikel 9b, tweede lid, Wwh is gekozen voor de term «ingezameld grondwater», waarmee impliciet tot uitdrukking wordt gebracht dat er van een teveel aan grondwater (met mogelijke overlast) sprake is. Bij de term «overtollig» stelt de Raad tevens de vraag hoe het onttrekken van overtollig grondwater zich verhoudt tot de vergunningplicht voor het onttrekken en infiltreren van grondwater, zoals geregeld in de Grondwaterwet (Gww; de Raad gaat hier tevens op in onder punt 3). Laatstgenoemde wet heeft echter geen betrekking op handelingen die de grondwaterstand beïnvloeden op andere wijze dan door onttrekkingen of infiltraties ter vergroting of aanvulling van de onttrekkingsmogelijkheden door middel van een inrichting. De Gww is dan ook niet van toepassing op het onttrekken van grondwater bij de ontwatering of afwatering van gronden. Dit blijkt expliciet uit artikel 1, derde lid, onder a, Gww. Ten slotte is hier van belang dat het advies van de Raad om duidelijk te maken wat onder verwerken dient te worden verstaan, is overgenomen in het voorgestelde tweede lid van artikel 9b Wwh.
- b) In het gewijzigde wetsvoorstel is expliciet tot uitdrukking gebracht dat het om het voorkomen of beperken van *structureel* nadelige gevolgen als gevolg van de grondwaterstand gaat. Voorkomen verdient hierbij uiteraard de voorkeur. De zorgplicht heeft geen betrekking op grondwateroverlast die slechts incidenteel voorkomt. Bij incidentele grondwateroverlast is het aan de perceelseigenaar om te bezien, of hij daartegen maatregelen treft. In welke gevallen kan worden gesproken van structurele grondwaterproblemen, kan niet worden bepaald op rijksniveau, omdat de waterhuishoudkundige omstandigheden in heel Nederland daarvoor te zeer van elkaar verschillen. Wat de specifieke lokale situatie is zal uit het gemeentelijk rioleringsplan (GRP) moeten blijken. De nieuwe grondwatertaak van gemeenten brengt voortaan met zich dat gemeenten het af te voeren grondwater op het openbaar terrein op een doelmatige wijze verwerken en wel dusdanig dat de nadelige gevolgen zoveel mogelijk worden beperkt.
- c) De Raad constateert dat de definitie, in het bijzonder de precieze begrenzing van «stedelijk gebied», onduidelijk is. Dit begrip is in artikel 9b van het gewijzigde wetsvoorstel vervangen door «openbaar gemeentelijk gebied». Dit betekent dat de zorgplicht zich niet uitstrekt tot particuliere eigendommen. Een nuancering hierop geldt indien er sprake is van de

situatie waarin er wel sprake is van gronden in particuliere eigendom, maar deze tegelijkertijd een openbare functie hebben bijvoorbeeld voor het wegverkeer. In die gevallen prevaleert de openbare functie en zondert het particuliere eigendom de grond niet uit van de zorgplicht. Met het vervangen van stedelijk gebied door openbaar gemeentelijk gebied is het onderscheid tussen «stedelijk gebied» enerzijds en «landelijk gebied» anderzijds niet langer relevant. In hoeverre ook kleine woonkernen in het buitengebied feitelijk onder de gemeentelijke grondwaterzorgplicht zullen vallen is afhankelijk van de vraag of zich problemen als gevolg van grondwaterstanden voordoen en van de doelmatigheidsvraag. Verwacht mag echter worden dat de gemeentelijke zorgplicht zich in de praktijk vrijwel uitsluitend zal richten op de grotere meer stedelijke agglomeraties. Zeker waar het de kleinere kernen in het buitengebied betreft, geldt de gemeentelijke zorgplicht als een aanvullend instrument ten opzichte van het instrumentarium dat de andere overheidsorganen ter beschikking staat. Waar het de «grondwaterzorgplicht» voor het openbare terrein betreft, gaat deze voor gemeenten enkel op indien en voorzover er geen ander bestuursorgaan verantwoordelijkheid draagt. Afstemming en samenwerking tussen de verschillende overheden zijn hierbij vanzelfsprekend cruciaal.

- d) Wanneer structurele problemen als gevolg van grondwaterstanden doelmatig door de gemeente kunnen worden aangepakt en er geen ander overheidslichaam is dat kan worden aangesproken op maatregelen, is op grond van de nieuwe zorgplicht voortaan de gemeente aan zet om maatregelen te treffen. Bij de doelmatigheidsvraag dienen de financiële implicaties, de omvang en de duur van de problemen, alsmede de verschillende mogelijke oplossingen om de nadelige gevolgen als gevolg van grondwateroverlast tegen te gaan in de afweging te worden betrokken. Opgemerkt wordt dat de zorgplicht zich beperkt tot maatregelen op en in het openbare terrein. Bouwkundige oplossingen zijn voor rekening van de perceeleigenaren.
- e) De Raad stelt ten slotte de vraag of gemeentebesturen in West-Nederland, los van een nauwe afstemming op het beleid van waterschappen, hun verantwoordelijkheid ten gevolge van de nieuwe zorgplicht waar kunnen maken. Hierbij verwijzend naar de problematiek van met name de lagere gedeelten van West-Nederland waar, zo stelt de Raad, «het peil van het grondwater in vrij direct verband staat met dat van het oppervlaktewater. Voor dit laatste peil zijn de waterschappen verantwoordelijk in het buitengebied en soms ook weer in stedelijke gebieden voorzover die «herpolderd» zijn of weer teruggebracht zijn in waterschapsverband». Voor een reactie op deze vraag van de Raad kan verwezen worden naar hetgeen in de memorie van toelichting is vermeld in paragrafen 3 en 6. Van belang hierbij is in ieder geval dat zich landelijk grote verschillen kunnen voordoen in de grondwaterstandsituatie, niet in de laatste plaats veroorzaakt door de ligging en de bodemgesteldheid.

#### *Hemelwaterzorgplicht*

De Raad constateert dat soortgelijke vragen zijn te stellen bij de «hemelwaterzorgplicht». Voor een deel kan dan ook verwezen worden naar hetgeen hierboven onder de grondwaterzorgplicht is vermeld. Aanvullingen hierop betreffen het volgende:

- a) Het onderscheid tussen «structureel» enerzijds en «incidenteel» anderzijds is in relatie tot de hemelwaterzorgplicht niet relevant, nu afvloeiend hemelwater per definitie incidenteel vrijkomt, en de zorgplicht juist op dit incidenteel vrijkomend hemelwater betrekking heeft.
- b) De term «beheer» is vervangen door «inzameling» in het eerste lid en «verwerking» in het toegevoegde tweede lid. Hiermee wordt in de eerste plaats (in het eerste lid) een inzamelplicht voor de gemeente in het leven geroepen. Het tweede lid van artikel 9a van het wetsvoorstel bepaalt vervolgens dat het ingezamelde hemelwater wordt verwerkt. Wat hieronder kan worden verstaan wordt duidelijk gemaakt in het artikellid zelf alsmede in de toelichting daarop.
- c) De nieuwe hemelwaterzorgplicht heeft als uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor afvoer van afvloeiend hemelwater primair ligt bij degene bij wie afvloeiend hemelwater vrijkomt. Deze primaire verantwoordelijkheid

houdt in dat hemelwater, daar waar de wet- en regelgeving met betrekking tot de grondwater- en bodemkwaliteit dit toestaan, in beginsel zoveel mogelijk ter plaatse in de bodem dient te worden geïnfilteerd of op het oppervlaktewater moet worden geloosd. Pas indien dit redelijkerwijs niet van hem kan worden gevraagd heeft de gemeente een taak om dit hemelwater verder af te voeren vanaf de grens van het particuliere perceel. Welke maatregelen in redelijkheid voor rekening van de perceeleigenaar zijn, zal lokaal en zelfs per geval kunnen verschillen. In het gemeentelijk rioleringsplan zal door de gemeente duidelijk moeten worden gemaakt welke maatregelen door de gemeente (die hierbij een zekere beleidsvrijheid hebben) zelf zullen worden genomen.

- d) In die zin heeft de hemelwaterzorgplicht kenmerken van die voor de inzameling en transport van huishoudelijk afvalwater; ook daarbij gaat het om het aanbieden van een voorziening waarin de particulier het afvalwater vanaf zijn perceel kan brengen.

Samenvattend kan ten aanzien van beide zorgplichten worden gesteld dat de reikwijdte wordt bepaald door de gebiedsbegrenzing enerzijds en de eigen verantwoordelijkheid van particulieren anderzijds. Voor de grondwaterzorgplicht geldt hierbij aanvullend de doelmatigheidsvraag; de aard, de schaal en de omvang van de nadelige gevolgen zijn van invloed op de vraag of er voor de gemeentelijke overheid een zorgplicht ter zake geldt. Een en ander dient voor de lokale situatie in het GRP te worden uitgewerkt.

Naar aanleiding van de door de Raad gestelde vraag naar de gevolgen van de nieuwe taken van gemeenten voor hun eventuele aansprakelijkheid in relatie tot die van waterschappen en provincies, is in de toelichting een onderdeel opgenomen waarin nader wordt ingegaan op de reikwijdte van de mogelijke aansprakelijkheid van gemeenten indien zij tekort schieten in de uitoefening van hun nieuwe taken (vergelijk de nieuwe paragraaf 9 van de toelichting). Op basis van bestaande jurisprudentie van de Hoge Raad over de uitoefening van taken die een vergelijkbaar inspanningskarakter hebben als de nieuwe gemeentelijke taken, zoals het kwantitatieve oppervlaktewaterbeheer door waterschappen en de zorg voor de riolering door gemeenten, is uiteengezet op welke wijze claims van particulieren in verband met de uitoefening van de nieuwe gemeentelijke taken zullen worden beoordeeld.

In verband met de aansprakelijkheid van gemeenten heeft de Raad ook gevraagd naar een duidelijker afbakening van de nieuwe taken van gemeenten. Dit heeft geleid tot een uitgebreidere beschrijving van de reeds bestaande taken van gemeenten, waterschappen en provincies voorzover deze taken raken aan het water in (ver)stedelijk(t) gebied. Deze taakafbakening werkt door bij de reikwijdte van de aansprakelijkheid van de betrokken overheden. Indien schade wordt ondervonden als gevolg van wateroverlast dient eerst duidelijkheid te bestaan wat de oorzaak is van de wateroverlast. Aan de hand daarvan kan worden gezien of het voorkomen of beperken van die schade behoort tot de verantwoordelijkheid van een waterschap, provincie of gemeente, zoals in de toelichting uiteen gezet. Zo ja, dan zal het betrokken overheidslichaam kunnen worden aangesproken, welke claim vervolgens volgens de criteria van de onrechtmatige daad zal worden getoetst. In paragraaf 9 van de toelichting is dienaangaande een onderdeel opgenomen.

## *2. De gemeente als rechtspersoon*

*Voorgesteld wordt in de artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding de zorg op te dragen aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De Raad merkt hierover op dat het gaat om taken, geformuleerd, als zorgplicht, welke op de rechtspersoon gemeente rusten. De Raad verwijst in dit verband naar artikel 9 van dezelfde wet, waarin het Rijk als zodanig wordt genoemd. De Raad adviseert in de artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding de woorden «de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders» te vervangen door: De gemeente.*

2. Het advies van de Raad om in de artikelen 9a en 9b Wwh de woorden «De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders» te vervangen door «De gemeente» wordt niet overgenomen. Sinds de dualisering van het gemeentelijk bestuur wordt bij de toedeling van taken aan gemeenten een vast



beleid gevoerd waar het gaat om het gebruik in wetgeving van de begrippen «de gemeente» dan wel «raad» of «college van burgemeester en wethouders». In de memorie van toelichting bij het voorstel van wet dualisering gemeentelijke medebewindsbevoegdheden is een toetsingskader hiervoor opgenomen (Kamerstukken II 2002/03, 28 995, nr. 3, blz. 2 en 3). Kort weergegeven komt het er op neer dat de term «de gemeente» wordt gebruikt als de gemeente als fysiek gebied of als rechtspersoon wordt bedoeld. Als echter taken worden toebedeeld dan moet het orgaan worden vermeld waaraan die bevoegdheden worden toebedeeld en kan dus bijvoorbeeld ook niet worden gesproken van «gemeentebestuur». In het genoemde toetsingskader wordt ook ingegaan op de vraag wanneer de raad en wanneer het college van burgemeester en wethouders aangewezen moeten worden. Omdat in het voorliggende geval sprake is van het toedelen van een zorgtaak, en de bepaling zich derhalve richt op activiteiten die zowel regelgevend als uitvoerend van aard kunnen zijn moeten zowel de raad als het college van burgemeester en wethouders aangewezen worden. Wel is zekerheidshalve het woord «en» vervangen door «of», dat mede de mogelijkheid omvat dat beide organen zich bezig zullen houden met het uitvoeren van de zorgplichten.

### *3. Verdeling van verantwoordelijkheden in verschillende wetten*

*In de memorie van toelichting wordt beschreven hoe in bestaande wetgeving de verantwoordelijkheden terzake van grondwater verdeeld zijn over provincies, waterschappen, gemeenten en particulieren (burgers en bedrijven). Voorts wijst de toelichting op het voorgestelde artikel 10.33 Wm, waarin een gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater is opgenomen. Hemelwater wordt in de praktijk vaak in het vuilwaterriool afgevoerd. De toelichting geeft geen afdoend antwoord op de vraag waarom alle nieuwe zorgplichten juist aan gemeentebesturen en niet aan de besturen van waterschappen of provincies worden opgedragen. In paragraaf 5, onder a, van de memorie van toelichting wordt er slechts op gewezen dat de afvoer van afvloeiend hemelwater in stedelijk gebied ook nu al door gemeenten plaatsvindt, mede als gevolg van het feit dat de aanpak daarvan nauw is verweven met andere ingrepen in de stedelijke leefomgeving. Over de verhouding van de voorgestelde nieuwe zorgplichten tot toekomstige regelingen inzake water wordt slechts vermeld dat deze op termijn zullen worden geïntegreerd in de aangekondigde integrale Waterwet. Hoe deze taaktoedeling past in het algemene waterbeleid behoeft nadere toelichting. Ook is het de Raad opgevallen dat de verhouding tot de Grondwaterwet niet wordt toegelicht. Het is wenselijk dat hierop wordt ingegaan, omdat de verplichting het overtollig grondwater te verwerken, gemeentebesturen kan nopen tot activiteiten waarvoor een vergunning van gedeputeerde staten op grond van de Grondwaterwet is vereist. Niet uitgesloten is dat deze vergunning wordt geweigerd. De Raad adviseert nader toe te lichten waarom de nieuwe zorgplichten aan gemeentebesturen worden opgedragen en hoe deze toedeling past in het toekomstige geheel van verantwoordelijkheden terzake van water.*

3. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de toelichting onvoldoende aangeeft waarom alle nieuwe zorgplichten juist aan gemeentebesturen en niet aan de besturen van waterschappen of provincies worden opgedragen, is de toelichting terzake uitgebreid. In de nieuwe paragraaf 3 van de memorie van toelichting zijn de taken en verantwoordelijkheden in het «stedelijke omgevingsbeheer» nu expliciet weergegeven, voor achtereenvolgens gemeenten, waterschappen, provincies en de private partijen, waartoe in het bijzonder de perceeleigenaar moet worden gerekend. Het slot van de nieuwe paragraaf 3 geeft een helder overzicht van de bestaande leemten in de wetgeving.

In aanvulling op hetgeen al is vermeld onder punt 1, merk ik op dat in paragraaf 3 van de memorie van toelichting met name duidelijk is gemaakt dat gemeenten ook nu al een centrale rol vervullen ten aanzien van het water in de stad, in zowel de bestemmings-, de inrichtings- als de beheersfase. En juist om die reden ligt het voor de hand dat gemeenten ook belast worden met de nieuwe zorgplichten. Hierbij moet worden bedacht dat de zorgplichten strikt genomen weliswaar enkel waterhuishoudkundig van aard zijn, maar dat zij in

de praktijk van grote betekenis zijn voor het beheer van de openbare ruimte als zodanig. De gemeente is bij uitstek de integraal beheerder van deze openbare ruimte.

Wat betreft de verhouding van de voorgestelde nieuwe zorgplichten tot toekomstige regelingen inzake water wordt verwezen naar paragraaf 15 van de memorie van toelichting. Het voorliggende wetsvoorstel introduceert een aantal, deels al eerder aangekondigde, wettelijke voorzieningen, die een adequate aanpak van de stedelijke wateropgaven zoals die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water mogelijk maken. Meer in het algemeen betreft het de wijze waarop in het stedelijke gebied wordt omgegaan met huishoudelijk en bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater en voor de gebruiksfunctie ongewenste grondwaterstanden en de hierbij horende taken, alsmede een passend financieel instrument ter bekostiging van de opgaven. Maatregelen hiertoe dienen in beginsel door een ieder te worden getroffen: zowel overheden als private partijen (waaronder de perceeleigenaren) hebben hier een eigen verantwoordelijkheid. In antwoord op de laatste vraag van de Raad onder dit punt kan worden gesteld dat, als de zorgplichten die in dit wetsvoorstel worden geïntroduceerd, zullen worden opgenomen in de komende Waterwet, ook een compleet beeld zal ontstaan van de manier waarop deze toedeling van taken past in het toekomstige geheel van verantwoordelijkheden terzake van water.

Wat betreft de relatie van de grondwaterzorgplicht met de Grondwaterwet wordt verwezen naar hetgeen hierover eerder is vermeld onder punt 1.

#### *4. Zorgplicht in de Wet milieubeheer*

*Artikel 10.33, eerste lid, draagt de zorg voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater op aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders. De Raad is zich ervan bewust dat hiermee wordt aangesloten op andere bepalingen in de Wm. Evenals in de artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding rust de zorgplicht op de gemeente. De Raad adviseert ook in deze bepaling «De gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders» te vervangen door: De gemeente.*

*Het voorgestelde artikel 10.33, derde lid, Wm vervangt het huidige tweede lid. Daarmee is de zinsnede «voor een in die ontheffing genoemde periode,» weggefallen. Een motivering daarvoor ontbreekt. De Raad adviseert de zinsnede alsnog toe te voegen.*

*In hetzelfde artikellid wordt de ontheffingsmogelijkheid «in het belang van een doelmatig beheer van stedelijk afvalwater» geboden. Niet duidelijk is waarom hier niet, evenals in artikel 10.32 Wm, is gekozen voor het belang van de bescherming van het milieu.*

*Ten slotte wordt de term «bebouwde kom» gebruikt. Deze term staat ook in het bestaande artikel 10.33; juist door mogelijke verwarring met «het stedelijk gebied» in de Wet op de waterhuishouding verdient het aanbeveling de term »bebouwde kom« in de Wm te definiëren.*

4. In het eerste lid van artikel 10.33 van de Wet milieubeheer (Wm) is de aanduiding «gemeenteraad en burgemeester en wethouders» gehandhaafd, met dien verstande dat «en» vervangen is door «of». Onder punt 2 is al ingegaan op de reden daarvoor.

Het advies van de Raad om in het voorgestelde derde lid van artikel 10.33 van de Wm de zinsnede «voor een in die ontheffing genoemde periode» toe te voegen is niet overgenomen. In plaats daarvan is een vierde lid toegevoegd, waarin aangegeven is dat de ontheffing bedoeld in het derde lid door gedeputeerde staten kan worden ingetrokken indien de ontwikkelingen in het gebied waarvoor de ontheffing is verleend daartoe aanleiding geven. Daarbij dient tevens te worden aangegeven binnen welke termijn in inzameling en transport van stedelijk afvalwater moet worden voorzien. Dit sluit beter aan bij het doel dat met de ontheffingverlening wordt beoogd. Het gaat er immers om, dat inzameling en transport van stedelijk afvalwater van overheidswege niet hoeft te worden verzorgd, als dat vanuit het oogpunt van bescherming van het milieu niet doelmatig is. Of inzameling en transport doelmatig kan plaatsvinden is afhankelijk van de ontwikkelingen in het gebied. Zo kan het zijn dat na het verlenen van een ontheffing alsnog bebouwing van delen van het

gebied plaatsvindt, waardoor het alsnog doelmatig wordt om afvalwater in te zamelen en te transporteren. Omdat dergelijke ontwikkelingen niet aan vaste termijnen zijn gebonden, behoeven ze niet samen te vallen met het aflopen van de periode waarvoor de ontheffing is verleend. De nu voorgestelde regeling houdt in dat zolang zich in het gebied geen ontwikkelingen voordoen de ontheffing niet steeds opnieuw behoeft te worden aangevraagd. Wanneer wel sprake is van ontwikkelingen kunnen gedeputeerde staten daar direct op reageren. Met het bij het eventueel intrekken van de ontheffing tevens aangeven op welke termijn in inzameling en transport moet zijn voorzien, wordt voor alle betrokkenen duidelijkheid gecreëerd over de vraag op welk moment de verantwoordelijkheid voor stedelijk afvalwater van de particulier overgaat op de overheid.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in het voorgestelde derde lid van artikel 10.33 van de Wm «doelmatig beheer van stedelijk afvalwater» vervangen door «bescherming van het milieu», waar de zorg voor een doelmatig beheer van stedelijk afvalwater overigens gelet op artikel 1.1, tweede lid, van de Wm onderdeel van uitmaakt.

Het advies van de Raad de term «bebouwde kom» in de Wm te definiëren is niet overgenomen. Definiëring was op haar plaats geweest wanneer ook de term «stedelijk gebied» zou zijn blijven gebruikt. Zoals onder punt 1 is aangegeven, is deze term vervallen.

#### *5. Samenwerking overheden*

*Duidelijk is dat verschillende overheden taken hebben met betrekking tot water. De tekst van het wetsvoorstel verplicht tot samenwerking, maar maakt niet duidelijk wat de verschillende rollen binnen die samenwerking precies zijn. Een van de uitgangspunten van de Code interbestuurlijke verhoudingen is juist een betere afbakening van verantwoordelijkheden en taken tussen de verschillende overheden.<sup>1</sup> De Raad wijst op het voorgestelde artikel 10.33, tweede lid, Wm van een «plan voor de aanpak van lozingen van stedelijk afvalwater, dat de goedkeuring heeft van de besturen van de betrokken gemeente, waterschap en provincie». Beter zou zijn te specificeren dat het plan wordt vastgesteld door de gemeenteraad, na overleg met het dagelijks bestuur van het waterschap, en dat het plan is onderworpen aan de goedkeuring door gedeputeerde staten.*

*De Raad adviseert de wettekst aan te scherpen.*

5. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het tweede lid van artikel 10.33 Wm aangepast. Dat met de aanpak van niet op een openbaar vuilwaterriool uitkomende lozingen van stedelijk afvalwater eenzelfde graad van bescherming van het milieu wordt bereikt, zal nu moeten blijken uit het gemeentelijk rioleringsplan. De wijze van totstandkoming van het rioleringsplan voorziet reeds in een rol voor de betrokken beheerders van zuiveringstechnische werken en van de oppervlaktewateren waarop wordt geloosd, alsmede van het college van gedeputeerde staten (artikelen 4.23 en 4.24 van de Wet milieubeheer). Voor wat betreft de rol van gedeputeerde staten is met name hun aanwijzingsbevoegdheid van belang zoals die is geregeld in artikel 4.24 Wm.

#### *6. Gemeentelijke beleidsinstrumenten*

*De instrumenten die het gemeentebestuur ten dienste staan voor de realisering van hun nieuwe taken, worden in de toelichting niet overzichtelijk gepresenteerd. Het wetsvoorstel regelt de bekostiging van de taken door de voorgestelde heffing, het bevat de verplichting in het gemeentelijk rioleringsplan een onderdeel op te nemen terzake van het transport van stedelijk afvalwater, het beheer van afvloeiend hemelwater en de verwerking van overtollig grondwater (het voorgestelde artikel 4.22 Wm). Daarmee is onvoldoende duidelijk of gemeentebesturen de opgelegde plichten kunnen uitvoeren.*

*Daar komt de vraag bij of gemeentebesturen in West Nederland, los van een nauwe afstemming op het beleid van waterschappen, hun verantwoordelijkheid ten gevolge van deze nieuwe zorgplicht waar kunnen maken. In de lagere gedeelten van West Nederland staat het peil van het grondwater in vrij direct verband met dat van het oppervlaktewater. Voor dit laatste peil zijn de*

<sup>1</sup> In de Code Interbestuurlijke Verhoudingen zijn de interbestuurlijke afspraken vastgelegd waarover het kabinet, het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overeenstemming hebben bereikt.



waterschappen verantwoordelijk in het buitengebied en soms ook weer in stedelijke gebieden voorzover die «herpolderd» zijn of weer teruggebracht zijn in waterschapsverband.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de instrumenten die voor de gemeenten beschikbaar zijn om inhoud te geven aan de nieuwe zorgplichten.

6. Het advies van de Raad om de instrumenten die het gemeentebestuur ten dienste staan voor de realisering van hun nieuwe taken, in de toelichting overzichtelijk te presenteren, is opgevolgd. De gewijzigde toelichting maakt in de paragrafen 4, 5 en 6 voor elk van de gemeentelijke zorgplichten – t.a.v. afvalwater, hemelwater en grondwater – duidelijk wat de gemeentelijke verantwoordelijkheden terzake zijn. Voor elk van de zorgplichten worden de doelstelling, de reikwijdte en het de gemeente ter beschikking staande instrumentarium (gemeentelijk rioleringsplan en de mogelijkheid een verordening vast te stellen) uiteengezet. Aan de nieuwe heffingsbevoegdheid, met de opbrengst waarvan de gemeentelijke watertaken kunnen worden bekostigd die in dit wetsvoorstel zijn genoemd is een aparte paragraaf (8) gewijd.

Wat betreft de vraag van de Raad naar de mogelijkheid voor gemeenten hun grondwaterzorgplicht waar te kunnen maken in West-Nederland, wordt verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt onder punt 1 (behandeling «grondwaterzorgplicht», onder i).

#### 7. Verhouding tot Europees recht

*De memorie van toelichting besteedt nauwelijks aandacht aan de verhouding van dit wetsvoorstel tot het Europese waterbeleid en het Europese recht terzake.*

*In paragraaf 11, onder b, van de memorie van toelichting wordt niet meer opgemerkt dan dat de gekozen verankering van de zorgplichten voor overtollig grondwater en afvloeiend hemelwater en het daaraan ten grondslag liggende grondwaterbeleid en de herijking van het hemelwaterbeleid in lijn zijn met de Kaderrichtlijn Water.<sup>1</sup> In paragraaf 3, onder a, wordt toegelicht dat de wijziging van artikel 10.33 Wm weliswaar de wettelijke zorgplicht voor afvalwater beperkt, maar dat deze beperking past binnen de uitleg die in de praktijk aan de richtlijn stedelijk afvalwater wordt gegeven.<sup>2</sup> De toelichting vermeldt niet of deze praktijk – en hetgeen nu wordt voorgesteld – ook past in de Europees-rechtelijke uitleg van de richtlijn stedelijk afvalwater. Een uitleg in strijd met de tekst van de richtlijn zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, is niet toegestaan. De wijziging van de definities van huishoudelijk afvalwater en stedelijk afvalwater in het wetsvoorstel zijn volgens de toelichting op artikel III, onderdeel A, in overeenstemming met de richtlijn stedelijk afvalwater.<sup>3</sup> De Raad wijst erop dat de richtlijn niet «overtollig grondwater» bij de definitie van stedelijk afvalwater noemt. De toevoeging in de definitie van huishoudelijk afvalwater in het wetsvoorstel («en ander afvalwater dat daarmee naar aard en samenstelling overeenkomt») komt niet voor in de richtlijndefinitie. Omdat deze definities van invloed zijn op de werkingssfeer van de wet, en dus op de vraag naar de correcte implementatie van de richtlijn, dient zeker te worden gesteld dat ook met de gewijzigde definities aan de eisen van de richtlijn wordt voldaan. In de toelichting dient in ieder geval de verenigbaarheid van de afwijkingen met de richtlijn te worden uitgelegd.*

*Ten slotte wijst de Raad op het voorstel voor een richtlijn van Parlement en Raad inzake de bescherming van grondwater tegen verontreiniging.<sup>4</sup> De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de verschillende geldende en toekomstige Europese (kader)richtlijnen.*

7. Het advies van de Raad in de memorie van toelichting meer aandacht te besteden aan de verhouding van het wetsvoorstel tot het Europese waterbeleid en het Europese recht terzake, is overgenomen. In paragraaf 15 van de gewijzigde toelichting wordt duidelijk dat er drie richtlijnen zijn, die in dit verband kunnen worden genoemd: de Grondwaterrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn stedelijk afvalwater.

<sup>1</sup> Richtlijn 2000/96/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

<sup>2</sup> Richtlijn 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater, PbEG L 135.

<sup>3</sup> De richtlijn verstaat onder stedelijk afvalwater: huishoudelijk afvalwater of het mengsel van huishoudelijk afvalwater en industrieel afvalwater en/of afvloeiend hemelwater. Onder huishoudelijk afvalwater verstaat de richtlijn: afvalwater van woongebieden en diensten, dat overwegend afkomstig is van de menselijke stofwisseling en van huishoudelijke werkzaamheden; industrieel afvalwater wordt in de richtlijn omschreven als: al het afvalwater dat wordt geloosd vanaf terreinen die voor bedrijfsactiviteiten worden gebruikt en dat geen huishoudelijk afvalwater of afvloeiend hemelwater is.

<sup>4</sup> COM (2005) 282 def.

Voorzover uitvoering van de grondwater- en hemelwatertaken door gemeenten gedragingen omvat die vallen onder de reikwijdte van de Grondwaterwet, Wet bodembescherming en de bijbehorende uitvoeringsregelingen, waarin de Grondwaterrichtlijn is geïmplementeerd, zullen zij moeten voldoen aan de daarin gestelde eisen. Ten aanzien van de in voorbereiding zijnde nieuwe Grondwaterrichtlijn kan worden opgemerkt dat deze vooral een nieuwe systematiek introduceert, aangepast aan voortschrijdende beleidsinzichten en de Kaderrichtlijn Water. Inhoudelijk echter bevat deze geen nieuwe elementen die voor de gemeentelijke watertaken van belang zijn.<sup>1</sup>

De Kaderrichtlijn Water besteedt zeker aandacht aan grondwaterkwantiteitsbeheer, maar die aandacht is vooral beperkt tot een regeling met het oog op de beschikbaarheid van grondwatervoorraden. De richtlijn vereist niet een actief grondwaterpeilbeheer in het openbaar gemeentelijke gebied. Wat betreft het hemelwater geldt dat gemeenten met de Kaderrichtlijn in aanraking kunnen komen indien zij hemelwater willen lozen in oppervlaktewater. Vergunningen op grond van de Wvo en/of de Wwh kunnen dan aan de orde zijn.

De Richtlijn inzake de behandeling van stedelijk afvalwater betreft het opvangen, de behandeling en de lozing van stedelijk afvalwater alsmede de behandeling en de lozing van afvalwater van bepaalde bedrijfstakken (artikel 1). Tot dusver is de definitie van afvalwater in de Wm zo breed, dat de afvalwaterzorgplicht zich naar de letter van de wet ook uitstrekt tot bijvoorbeeld afvloeiend hemelwater van daken en wegen. Met het wetsvoorstel wordt dit aangepast.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de begripsomschrijving van huishoudelijk afvalwater aangepast, zodat deze ook tekstueel zo veel mogelijk aansluit bij de Richtlijn stedelijk afvalwater.

#### *8. Perspectief voor de particulier*

*De memorie van toelichting geeft geen overzicht van de – positieve en negatieve – gevolgen van het wetsvoorstel voor particulieren (burgers en bedrijven). Op de lastenverzwaring door de brede rioolheffing zal de Raad hierna ingaan. De gemeentelijke zorgplichten van de voorgestelde artikelen 9a en 9b van de Wet op de waterhuishouding zijn beperkt. Gekozen is voor het uitgangspunt dat de verantwoordelijkheid voor afvoer van afvloeiend hemelwater primair ligt bij degene bij wie dit hemelwater vrijkomt.<sup>2</sup> Ook voor het omgaan met en verwerken van grondwater geldt het uitgangspunt dat de particulier verantwoordelijk is, voorzover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.<sup>3</sup> Voorts moet de particulier zelf zorgen voor de zuivering van huishoudelijk afvalwater in die delen van het buitengebied of de bebouwde kom, waarvoor het gemeentebestuur geen zorgplicht heeft, omdat daarvoor een vrijstelling is aangevraagd en verleend (voorgesteld artikel 10.33, derde lid, Wm). Deze verplichtingen van de particulier staan niet uitdrukkelijk in de wet opgenomen.*

*De regels waaraan particulieren zich moeten houden bij de lozing van afvalwater komen deels in het Besluit lozingen afvalwater huishoudens te staan.<sup>4</sup> Op grond van het voorgestelde artikel 10.32a Wm kunnen aan particulieren regels inzake de lozing van afvloeiend hemelwater en overtollig grondwater worden opgelegd. Het is niet duidelijk welke regels de verordening kan bevatten en in hoeverre deze regels belastend kunnen zijn.*

*De memorie van toelichting gaat evenmin in op de verplichting van de eigenaar (overheid en particulier) van een lager erf tot het ontvangen van het water dat van hoger gelegen erven van nature afloopt (artikel 5:38 van het Burgerlijk Wetboek); hierbij wordt de openbare weg ook gerekend tot genoemde erven.*

*Zoals de Raad onder 1 erop wijst dat het wetsvoorstel meer handvatten moet bieden om uit te maken of er sprake is van een tekortschietend bestuur, dient ook duidelijk te zijn of er sprake is van een tekortschieten door de particulier. Ook is niet duidelijk in hoeverre de verplichtingen voor particulieren naleefbaar zijn. Zo zullen activiteiten ter verwerking van overtollig grondwater veelal niet in redelijkheid van de particulier gevergd kunnen worden. Als het grondwaterpeil structureel wordt verhoogd en het gemeentebestuur meent dat er geen sprake is van overtollig grondwater, is de vraag wat de particulier kan doen. Als het al mogelijk is grondwater te onttrekken of te infiltreren, dient hij daartoe ook juridisch in staat gesteld te worden. Bij de bouw wordt in de regel*

<sup>1</sup> COM (2005) 282 def.

<sup>2</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, onder a.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 5, onder c.

<sup>4</sup> Het ontwerpbesluit is gepubliceerd in Stcrt. van 25 januari 2005, nr. 17, bladzijden 17 en volgende. In dit besluit wordt de regelgeving voor het lozen van huishoudelijk afvalwater en afvloeiend hemelwater vanuit huishoudens in één regeling geïntegreerd; het bevat algemene regels ter vervanging van individuele toestemmingen.

*rekening gehouden met een bepaald peil van het grondwater; aanvullende bouwkundige voorzieningen zijn dikwijls niet mogelijk of slechts tegen hoge extra kosten.*

*Toegelicht zou moeten worden wat wel en wat niet redelijkerwijs van particulieren gevergd kan worden.*

*De Raad adviseert in de toelichting op beide punten in te gaan.*

8. De Raad gaat in zijn advies nadrukkelijk in op de behoefte de gevolgen te schetsen van de verschillende zorgplichten zoals die in het wetsvoorstel tot uitdrukking komen. In de gewijzigde toelichting is aan deze behoefte concreet invulling gegeven. In tegenstelling tot hetgeen tot nu toe het geval is, brengt de nieuwe zorgplicht voor de aanpak van structurele grondwaterproblemen mee dat, waar zulks doelmatig is en er geen andere partij verantwoordelijk is, de gemeente aan zet is om maatregelen te nemen om de nadelige gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. In het GRP zullen gemeenten uiteen dienen te zetten hoe zij voor hun gebied uitvoering geven aan de nieuwe zorgplicht. Nieuw en in het bijzonder van belang voor de burger is, in het verlengde hiervan, dat deze bij eventuele problemen als gevolg van een voor de gebruiksfunctie ongewenste grondwaterstand de gemeente hierop aan kan spreken. Op dit moment ontbreekt het hem aan een juridische grondslag om de gemeente, eventueel ook in rechte, hier op aan te spreken.

Wat betreft de hemelwaterzorgplicht en de verantwoordelijkheid van particulieren maken het wetsvoorstel en de toelichting duidelijk dat gemeenten in hun rioleringsplannen duidelijkheid scheppen ten aanzien van de vraag in welke mate van particulieren kan worden gevergd dat zij zelf zorgen voor de afvoer van afvloeiend hemelwater naar oppervlaktewater of bodem, en, belangrijker nog, ten aanzien van de vraag welke voorzieningen de gemeenten zelf treffen voor de afvoer van afvloeiend hemelwater van het openbare terrein en de afvoer van het afvloeiende hemelwater dat particulieren redelijkerwijs niet zelf kunnen afvoeren.

De gemeente wordt niet verantwoordelijk voor het treffen van eventuele maatregelen bij incidentele gevallen van grondwateroverlast: een zeker (normaal maatschappelijk) risico wordt bij de perceelseigenaar gelaten. Incidenteel zal deze laatste een zekere mate van grondwateroverlast moeten accepteren c.q. daartegen zelf maatregelen toe dienen te treffen. Zeker waar het grondwateroverlast betreft is van belang te onderkennen dat niet op rijksniveau kan worden bepaald in welke gevallen kan worden gesproken van structurele grondwaterproblemen. De waterhuishoudkundige omstandigheden verschillen daarvoor in Nederland te zeer van elkaar.

In de relatie tussen de particuliere verantwoordelijke enerzijds en de gemeentelijke anderzijds, dient – voor wat betreft het benaderen van het grondwater-vraagstuk – per situatie te worden bezien welke maatregelen het meest doelmatig zijn. Bij deze afweging komt betekenis toe aan de aard, de omvang, de schaal en de duur van te verwachten of ontstane problemen. Hierbij wordt er nogmaals op gewezen dat de zorgplicht zich beperkt tot maatregelen op en in het openbare terrein, met als doel de nadelige gevolgen van de grondwaterstand voor de aan de grond gegeven bestemming zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, voor zover het treffen van die maatregelen doelmatig is en deze niet tot de zorg van het waterschap of de provincie behoort. Zie hiervoor verder hetgeen is vermeld onder 1).

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in de toelichting dieper ingegaan op de (huidige en blijvende) verantwoordelijkheden van particuliere partijen, zoals die voortvloeien uit het bestaande civiele recht, bouwregelgeving, waterstaatsregelgeving en milieuregelgeving (toelichting, paragraaf 3). Ook is met enkele voorbeelden toegelicht welke regels de in art. 10.32a opgenomen gemeentelijke verordening kan bevatten, waarbij er ook op is ingegaan dat bij het voorbereiden van de verordening ook moet worden bezien in hoeverre de bij de verordening gestelde regels in redelijkheid van de lozers kunnen worden gevergd (toelichting, paragraaf 10).

### 9. Conclusie inzake de zorgplichten

*Gelet op voorgaande opmerkingen adviseert de Raad in de Wet op de waterhuishouding de voorgestelde artikelen 9a en 9b ingrijpend aan te passen evenals de definitie van stedelijk gebied, de taken in de Wet op de waterhuishouding en de Wm toe te delen aan de rechtspersoon gemeente, de toedeling van verantwoordelijkheden aan gemeenten nader toe te lichten, de samenwerking van verschillende overheden in de wettekst scherper te formuleren en de voor de gemeenten beschikbare instrumenten ter verwezenlijking van de zorgplichten te bespreken, en op de verhouding van het wetsvoorstel tot Europese richtlijnen en op het perspectief van de burger dieper in te gaan.*

9. Het advies van de Raad in de Wet op de waterhuishouding de voorgestelde artikelen 9a en 9b ingrijpend aan te passen is grotendeels opgevolgd. Eén en ander is onder de punten 1 t/m 8 hierboven tot uitdrukking gebracht.

## II BREDE RIOOLHEFFING

### 10. Gemeentelijke belastingen

*De Gemeentewet geeft in hoofdstuk XV regels inzake de gemeentelijke belastingen. Als gemeentelijke belastingen worden ook aangemerkt rechten die worden geheven voor het gebruik van openbare werken, het gebruik maken van publieke diensten en dergelijke (artikel 229, eerste lid, van de Gemeentewet).*

*Voor de gemeentelijke belastingen zijn in de Gemeentewet de essentialia neergelegd, dit in het verlengde van artikel 104 van de Grondwet. Zo worden voor de onroerende zaakbelasting een heffingsmaatstaf en een tarief in de wet gegeven (artikel 220c van de Gemeentewet). Voor de rechten geldt een andere begrenzing. Artikel 229b van de Gemeentewet bepaalt namelijk dat de tarieven zodanig dienen te worden vastgesteld, dat de geraamde baten niet uitgaan boven de geraamde lasten terzake van de verleende diensten.*

*Onder deze rechten valt thans ook het rioolrecht.*

*Het voorstel strekt er in wezen toe een verruiming voor de rioolrechten toe te staan om aldus ook de kosten die niet aan de individuele tegenprestaties zijn te koppelen, om te kunnen slaan. Volgens de toelichting (paragraaf 4) mag de voorgestelde heffing maximaal kostendekkend zijn. De toelichting karakteriseert de heffing als een bestemmingsheffing («brede rioolheffing»), dat wil zeggen een heffing waarvan de opbrengst bestemd is voor een bepaald doel. De Gemeentewet kent belastingen en rechten. De opbrengsten daarvan vloeien toe aan de algemene middelen van de gemeente. De Gemeentewet kent thans geen juridische mechanismen voor de oormerking van bepaalde belastingopbrengsten voor bepaalde doelen. Dat de grondslag voor de rechten en voor de voorgestelde heffing gerelateerd is aan bepaalde kosten die door de gemeente worden gemaakt, doet daar niet aan af. Nu wordt een derde categorie geïntroduceerd, namelijk een heffing voor een specifiek onderwerp van zorg, zonder dat daaraan een voorafgaande algemene beleidsafweging ten grondslag ligt.*

*De nieuwe heffing is geen recht in de zin van artikel 229, want de heffing wordt niet geheven voor een individueel gebruik of genot van een gemeentelijke dienst; er staat geen rechtstreekse prestatie tegenover, althans geen prestatie die rechtstreeks tot individuele gevallen herleidbaar is. Anders dan de memorie van toelichting suggereert, kan de nieuwe heffing in het voorgestelde systeem geen bepaalde bestemming hebben.*

*De Raad adviseert opnieuw de noodzaak te bezien van de introductie van een heffing naast de bestaande gemeentelijke belastingen en rechten.*

10. Naar ons oordeel is, anders dan de Raad stelt, geen sprake van een nieuw soort heffing. Tussen enerzijds een retributie als heffing die dient ter vergoeding van bepaalde kosten en waar een concrete tegenprestatie tegenover staat, en anderzijds een belasting, waarbij dat niet het geval is en waarvan de opbrengst naar de algemene middelen gaat, kennen we nog de bestemmingsheffing. Dat is een belasting die dient ter vergoeding van kosten van bepaalde voorzieningen en die wordt geheven van natuurlijke of rechtspersonen die profiteren van die voorzieningen, zonder dat sprake is van een concrete tegenprestatie. Het begrip bestemming slaat in dit geval op de bestemming van de opbrengst, namelijk het vergoeden van de kosten ter zake waarvan de heffing wordt ingesteld. Een voorbeeld uit de Gemeentewet is de

baatbelasting, bedoeld in artikel 222. Andere voorbeelden zijn de afvalstoffenheffing in de Wet milieubeheer (artikel 15.33) en de grondwaterheffing in de Grondwaterwet (artikel 48). De afvalstoffenheffing is in feite een verruiming van de mogelijkheid tot het heffen van reinigingsrechten, omdat de afvalstoffenheffing kan worden geheven van iedereen die een perceel gebruikt ter zake waarvan voor de gemeente een plicht geldt tot het ophalen van huisvuil. Op die manier kunnen ook percelen onder de heffing worden gebracht die feitelijk geen gebruik maken van de ophaaldienst en die dus geen concrete tegenprestatie ontvangen in de vorm van een dienst die ze afnemen.

Wel is besloten de terminologie in het voorgestelde artikel 228a van de Gemeentewet (artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel) aan te passen. Zeker gesteld wordt nu dat sprake is van een belasting in de zin van artikel 216 van de Gemeentewet, zoals dat ook geldt voor de baatbelasting. Ten aanzien van de rechten, bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet wordt in het derde lid van dat artikel bepaald dat die voor de toepassing van de eerste en vierde paragraaf van Hoofdstuk XIV van de Gemeentewet «aangemerkt (worden) als gemeentelijke belastingen». Om de verwantschap van de nieuwe heffingsbevoegdheid aan te geven met andere milieuheffingen is de belasting de naam gegeven van «rioolheffing».

#### *11. Afbakening van de kosten*

*Onverlet het onder 10 gestelde, merkt de Raad op dat de thans geldende begrenzing voor de hoogte van de tarieven voor de rechten in artikel 229b van de Gemeentewet niet geldt voor de voorgestelde bestemmingsheffing. Deze valt immers niet onder de rechten, bedoeld in artikel 229 van de Gemeentewet. De Raad adviseert te voorzien in een heldere afbakening van de kosten terzake waarvan deze heffing de financiering kan zijn.*

11. Naar het oordeel van het kabinet is in het voorgestelde artikel 228a van de Gemeentewet in voldoende mate duidelijk gemaakt dat alleen de kosten verhaald mogen worden ter zake van de in het eerste lid van dat artikel genoemde activiteiten en dat dus geen winst gemaakt mag worden. Dat is op dezelfde manier gebeurd in artikel 15.33 van de Wet milieubeheer. Het is niet mogelijk tot in detail op het niveau van de wet aan te geven over welke kosten het gaat, maar de afbakening in het voorgestelde artikel, in combinatie met de tekst van de memorie van toelichting in paragraaf 8, onder het kopje «kosten» is naar ons oordeel voldoende voor de praktijk. De aanpak in artikel 229b van de Gemeentewet is niet anders.

#### *12. Gemeentelijke lastenverzwaring*

*Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de «brede rioolheffing» die particulieren moeten betalen, hoger zal zijn dan de huidige rioolrechten. De kosten in verband met de nieuwe en bestaande zorgplichten nemen toe, de verfijningsuitkering riolering uit het gemeentefonds loopt af, de gemeentelijke heffingscapaciteit wordt groter.<sup>1</sup> In paragraaf 9 van de toelichting wordt vermeld dat de kosten per huishouden zullen toenemen met 5 tot 7% per jaar, van € 167 in 2002 naar € 210 in 2010. Daarbij zijn de kosten die gemoeid zijn met de gemeentelijke taken voor grondwater nog niet betrokken; de toelichting wijst op een schatting van € 5 per huishouden.<sup>2</sup> Dit kan leiden tot een verzwaring voor particulieren van gemeentelijke lasten. Dit gaat in tegen het streven van de regering de lokale lasten te beperken. De verzwaring van gemeentelijke lasten ontlokken ook jaarlijks scherpe kritiek aan organisaties als VNO/NCW en Consumentenbond. De Raad adviseert in de toelichting een overzicht op te nemen over de laatste 10 jaar, van de taken die het Rijk aan gemeenten heeft opgelegd, en de daarmee gepaard gaande verzwaringen van lokale lasten. Hij adviseert in de toelichting te vermelden hoe de lastenverzwaring door dit wetsvoorstel in dit geheel past.*

12. De Raad adviseert in de toelichting een overzicht op te nemen over de laatste 10 jaar van de taken die het Rijk aan gemeenten heeft opgelegd en de daarmee gepaard gaande verzwaringen van de lokale lasten. Hij adviseert in de toelichting te vermelden hoe de lastenverzwaring door dit wetsvoorstel in het geheel past.

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, paragraaf 4.

<sup>2</sup> Paragraaf 9.



De fondsbeheerders van het Rijk, de ministers van Binnenlandse Zaken en van Financiën, zien er op toe dat waar beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken door gemeenten, met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, wordt aangegeven welke de financiële gevolgen hiervan zijn (artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet). Een integraal overzicht van alle nieuwe taken die door het Rijk de afgelopen 10 jaar aan gemeenten zijn op- of overgedragen is niet beschikbaar. Of nieuwe taken van invloed zijn op de lokale lasten is afhankelijk van de uitkomst van de artikel 2-toets. De bekostiging van taken is afhankelijk van bestuurlijke keuzen in samenhang met het financieel arrangement: uit eigen inkomsten, waaronder belastingen en andere heffingen vallen, uit de algemene uitkering of via een specifieke uitkering. De lastenverzwaring die gepaard gaat met het wetsvoorstel is gerelateerd aan de noodzakelijk investeringen die voortvloeien uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (zie paragraaf 13 van de memorie van toelichting). In het Nationaal Bestuursakkoord Water is met gemeenten afgesproken dat zij de extra wateropgaven uit eigen inkomsten bekostigen. Het Rijk heeft destijds toegezegd te zullen zoeken naar een verruiming van de fiscale mogelijkheden voor gemeenten ten behoeve van de wateropgaven. Met onderhavig wetsvoorstel wordt gemeenten deze mogelijkheid geboden.

Wat betreft de eigen inkomsten van gemeenten is het aandeel van de heffingen en retributies gestaag toegenomen, met name de afvalstoffenheffing en het rioolrecht. Wat betreft het rioolrecht heeft de plicht om het buitengebied aan te sluiten op het riool geleid tot veel hogere kosten. Ook zijn meer gemeenten overgegaan op het verhalen van de totale kosten van de riolering op de burgers in tegenstelling tot het deels financieren uit de algemene middelen. Als gevolg van het afschaffen van het gebruikersdeel van de OZB voor woningen en de maximering van de overige OZB-tarieven zal deze trend zich alleen maar voortzetten. Dit is echter gewenst beleid mede in het kader van het beginsel «de vervuiler betaalt».

Het kabinet brengt sinds 1996 jaarlijks een Monitor uit waarin de ontwikkeling van de lokale heffingen in het lopende jaar wordt weergegeven. Niet alleen wordt er gekeken naar de opbrengst van de lokale lasten, maar in toenemende mate ook naar de beleidsmatige achtergronden van de stijging van de lokale lasten. Hierbij wordt er ook gekeken naar de achtergrond van een opbrengstverandering. De opbrengstontwikkeling en de graad van kostendekkendheid van de rioolheffing zal onderdeel zijn van jaarlijkse monitor.

*13. Advies van de Raad voor de financiële verhoudingen*  
*Uit de memorie van toelichting blijkt niet dat de voorgestelde wijziging van hoofdstuk XV van de Gemeentewet ter advisering is voorgelegd aan de Raad voor de financiële verhoudingen. Ook wordt daarvoor geen motivering gegeven. Dit klemt temeer gelet op hetgeen de Raad opmerkt over de introductie van een nieuwe vorm van gemeentelijke belasting (onder 10). De Raad beveelt aan dit advies alsnog te vragen. Hij gaat ervan uit dat het voorstel nogmaals bij de Raad aanhangig gemaakt zal worden, indien dat advies strekt tot meer dan bijkomstige wijzigingen.*

13. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is alsnog advies gevraagd aan de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv). Volgens de Rfv is het voorliggende wetsvoorstel niet in strijd met de Grondwet, de Gemeentewet en algemene rechtsbeginselen. Het gedeeltelijk collectieve karakter van de te bekostigen gemeentelijke watertaken laat naar het oordeel van de Rfv onverlet dat de afvoer van regenwater en het omgaan met overtollig grondwater ook individuele belangen van inwoners dienen. Bovendien wijst de Raad er op dat volgens recente jurisprudentie een bestemmingsheffing voor de afvoer van water reeds mogelijk is. Al met al kan volgens de Rfv gezegd worden dat het voorliggende wetsvoorstel recht doet aan het principe van de lokale autonomie.

Indien gekozen wordt voor een dergelijke «waterafvoerheffing» zijn naar de mening van de Rfv – met het oog op de «juridische houdbaarheid» – wél heldere en omschrijvingen noodzakelijk, bijvoorbeeld van de bestemming(en) van de opbrengst en van de kosten die mogen worden toegerekend.

Het advies heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. In de memorie van toelichting wordt nader ingegaan op het advies van de Rfv.

### III. OVERIGE OPMERKINGEN

*14. Het voorgestelde artikel 10.30, tweede lid, Wm is niet aangepast aan de voorgestelde definitie van huishoudelijk afvalwater. De Raad adviseert hierin alsnog te voorzien.*

14. Het voorgestelde tweede lid van artikel 10.30 Wm is aangepast. Op de definitie van huishoudelijk afvalwater wordt nader ingegaan onder punt 4 van dit rapport.

*15. In artikel IV, tweede lid, wordt bepaald dat de gemeenteraad uiterlijk binnen vijf jaar na inwerkingtreding van deze wet een (nieuw) gemeentelijk rioleringsplan vaststelt. Gezien de tekst van artikel V zullen naar verwachting de verschillende onderdelen van de wet op verschillende momenten in werking treden.*

*De Raad adviseert daarom de termijn te stellen op uiterlijk vijf jaar na de inwerkingtreding van «dit artikel» (artikel IV).*

15. Naar aanleiding van het advies van de Raad is het in artikel IV opgenomen overgangsrecht nogmaals beschouwd, mede met het oog op de aanpassing van het voorgestelde artikel 10.33 Wm zoals hiervoor vermeld onder punt 5. Deze laatste wijziging houdt in dat de wijze van toepassen van andere passende systemen dan een openbaar vuilwaterriool in het gemeentelijke rioleringsplan moet zijn geregeld. Daarnaast brengt de wijziging van artikel 4.22 Wm met zich mee dat ook de wijze waarop wordt omgegaan met de zorgplichten, bedoeld in de artikelen 9a en 9b van de wet op de Waterhuishouding in het rioleringsplan moet worden geregeld. De gemeenten krijgen vijf jaar de tijd om die aanpassingen in het GRP op te nemen, maar dat hoeft niet tegelijkertijd. De aanpassing van artikel IV van het voorstel houdt in dat niet alleen voor rioleringsplannen die op het tijdstip van inwerkingtreding van artikel III, onderdeel B van het wetsvoorstel reeds waren vastgesteld geldt dat zij nog onder het regime van het oude artikel 4.22, tweede lid Wm blijven vallen, maar ook voor plannen die na dat tijdstip, maar binnen de in artikel IV opgenomen periode van vijf jaar, worden gewijzigd, in verband met het in een rioleringsplan opnemen van een IBA of een periodieke wijziging van een rioleringsplan. Uiterlijk vijf jaar na inwerkingtreding van artikel III, onderdeel B, dienen rioleringsplannen te zijn vastgesteld die voldoen aan artikel 4.22, tweede lid, onderdeel a, Wm zoals dat wordt gewijzigd door onderhavig wetsvoorstel.

*16. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

16. Naar aanleiding van de eerste redactionele opmerking van de Raad is artikel I, onderdeel B, aangepast. In plaats van de voorgestelde aanpassing van het eerste lid van artikel 229 van de Gemeentewet wordt nu voorgesteld een nieuw tweede lid in te voegen, onder vernummering van het tweede lid tot derde lid. In dat nieuwe tweede lid wordt bepaald dat geen rechten kunnen worden geheven ter zake van het gebruik van voorzieningen en het genot van diensten waarvan de kosten kunnen worden bestreden door het instellen van een heffing als bedoeld in artikel 228a, zulks met uitzondering van een eenmalige bijdrage in de kosten van het aanbrengen van een aansluiting op het rioleringsstelsel of van een IBA die ten behoeve van een eigenaar door de gemeente wordt geplaatst. Die laatste beoogde uitzondering was in de artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel B, ook al aangegeven. De memorie van toelichting is op dit punt ook aangepast.

De tweede redactionele opmerking van de Raad is overgenomen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Staatssecretaris van Financiën, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W04.05.0191/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- Omdat in voorgesteld artikel 229, eerste lid, van de Gemeentewet (artikel I, onderdeel B) «Behalve» ook kan worden uitgelegd als: «naast», duidelijk maken dat terzake van de taken bedoeld in artikel 228a, eerste lid, geen rechten kunnen worden geheven.
- In voorgesteld artikel 10.29a van de Wet milieubeheer (artikel III, onderdeel D), «Elk» vervangen door: Een.