

Vergaderjaar 2012–2013

33 503

Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 14 februari 2013

De vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Het verslag behandelt alleen die onderdelen waarover door de genoemde fracties inbreng is geleverd.

Onder het voorbehoud dat de regering de vragen en opmerkingen in dit verslag afdoende zal beantwoorden, acht de commissie hiermee de openbare behandeling van het voorstel van wet voldoende voorbereid.

Inleiding

Uitvoering motie-Madlener

Opheffing van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatswetgeving

Vorbereiding

Artikelsgewijs

Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de Waterwet en hebben nog een aantal vragen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen stellen.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving) en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de voorgenomen wijzigingen maar hebben over bepaalde onderdelen behoefte aan nadere uitleg en/ of onderbouwing, alsmede de behoefte om de regering nog enkele vragen voor te leggen.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De genoemde leden hebben toch enkele vragen over het voorstel.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van het genoemde wetsvoorstel en willen de regering nog enkele vragen voorleggen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de GroenLinks-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving) en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten. Zij zijn kritisch over de voorgenomen opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving (CAW) en hebben hier enkele vragen over.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving) en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

De leden van de 50PLUS-fractie hebben kennisgenomen van de Wijziging van de Waterwet en enkele andere wetten (aanvulling en verbetering; vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing; opheffing van de Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving) en hebben thans geen behoefte aan het stellen van vragen.

Uitvoering motie-Madlener

De leden van de VVD-fractie kunnen zich goed vinden in een vereenvoudiging van de verontreinigingsheffing, maar vragen waar de grens ligt tussen een «beperkte» tariefstijging en een «hoge» tariefstijging.

Voorts hebben de leden van de VVD-fractie de vraag of er, naast bedrijven die uitsluitend zuurstofbindende stoffen lozen, nog meer bedrijven zijn die meer gaan betalen aan verontreinigingsheffing. Zo ja, hoeveel gaan zij meer betalen?

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie hoe het voornemen om het tarief per vervuilingseenheid te laten stijgen, ervoor zorgt dat negatieve effecten voor het waterkwaliteitsbeheer worden voorkomen.

De leden van de PvdA-fractie spreken de zorg uit over het feit dat met de nieuwe vereenvoudigde regeling rondom de verontreinigingsheffing het principe «de grootste vervuilers betalen het meest» wordt losgelaten. Het tarief per vervuilingseenheid zal immers worden verhoogd en de parameters zware metalen en zouten worden uit de grondslag gehaald, waarmee de kosten worden verdeeld over allen die de verontreinigingsheffing dienen te betalen. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe met de vereenvoudiging van de regeling rondom de verontreinigingsheffing uitvoering wordt gegeven aan artikel 9 van de Kaderrichtlijn Water, waarin het uitgangspunt is dat in principe de vervuiler dient te betalen voor de waterdiensten.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering cijfermatig kan onderbouwen dat de extra kosten die worden veroorzaakt door de lozingen van zware metalen en zouten nu tot het verleden behoren. Wat is de balans tussen perceptiekosten voor de waterbedrijven en administratieve lasten voor de bedrijven enerzijds en de opbrengst van de heffing anderzijds?

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering kan aangeven waar de verwachting op is gebaseerd dat afschaffing van de verontreinigingsheffing voor zware metalen en zouten niet zal leiden tot een toename van deze stoffen in het oppervlaktewater, wanneer er voor een bedrijf geen financiële consequenties meer zitten aan het meer of minder lozen van deze stoffen.

De leden van de SP-fractie zijn verbaasd dat er (op de in het wetsvoorstel genoemde wijze) toch uitvoering wordt gegeven aan de motie-Madlener (Kamerstuk 30 818, nr.33), terwijl in de brief van 6 juli 2010 (Kamerstuk 27 625, nr. 168) al werd aangegeven dat vrijstelling van de heffing niet gewenst was vanwege enerzijds het beginsel van kostenterugwinning van waterdiensten (vastgelegd in artikel 9 van de Europese Kaderrichtlijn water) en anderzijds vanwege het feit dat de heffing een prikkel vormt om de lozing te saneren. Daarbij is toen aangekondigd dat nader onderzoek zou worden gedaan naar de mogelijkheden om een vereenvoudiging aan te brengen in de heffing van verontreinigingsheffing. Dit onderzoek zou hebben geleid tot twee voorstellen. De leden van de SP-fractie vragen waar dit onderzoek uit heeft bestaan en op welke wijze daar aanvulling aan is gegeven.

Het eerste voorstel om de Waterwet aan te passen door de parameters zware metalen en zouten uit de grondslag van de verontreinigingsheffing te halen, kan uitgelegd worden als een vereenvoudiging, maar mist naar mening van de leden van de SP-fractie iedere onderbouwing. Indien deze leden chargeren, zou de hele Waterwet vereenvoudigd kunnen worden door hem in zijn geheel op te heffen. Vreemd genoeg wordt het voor-nemen om zware metalen en zouten uit de verontreinigingsheffing te halen alleen ingevoerd voor het gedeelte van de Rijkshheffing; de waterschappen blijven zware metalen en zouten als parameters gebruiken binnen de zuiveringsheffing. Naar mening van de leden van de SP-fractie is dat ook logisch omdat deze stoffen voor het waterschap extra kosten met zich meebrengen bij het beheer van een rioolwaterzuiveringsinstallatie. De regering geeft als reden van haar besluit op, dat de kosten voor het innen van de heffing op zware metalen in de loop van de tijd tot onevenredige hoogte is gestegen ten opzichte van de opbrengsten. De regering stelt dat de lozingen van zware metalen de afgelopen jaren zijn afgenomen, waardoor de heffing van zware metalen niet meer doelmatig is. De leden van de SP-fractie menen dat het aannemelijk is, dat de lozingen van zware metalen juist zijn afgenomen vanwege de heffingen op deze lozingen. Men zou dus kunnen stellen dat de regeling van heffingen op het lozen van zware metalen aan het eigen succes ten onder gaat en nu eenvoudigweg wordt af geserveerd als een vereenvoudiging van wet.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat de regering tegenstrijdig genoeg er wel vanuit gaat dat de opbrengst van de verontreinigingsheffing voor het Rijk gelijk gehouden dient te blijven, de negatieve gevolgen voor het waterkwaliteitsbeheer wil beperken en willen blijven voldoen aan de Kaderrichtlijn Water. Daarom stelt de regering voor, het tarief per vervuilingseenheid te laten stijgen. Het voorstel behelst dat bedrijven die relatief veel zware metalen lozen, minder heffing gaan betalen nu de heffing op zware metalen wordt afgeschaft. Dit wordt in het

voorstel van de regering gecompenseerd door alle bedrijven meer te laten betalen zodat de totale opbrengst het zelfde blijft. De leden van de SP-fractie stellen dat de door de regering voorgestelde vereenvoudiging slechts bestaat uit het loslaten van de definitie «de vervuiler betaalt» en dat de prikkel tot het verminderen van het lozen van zware metalen wordt losgelaten. Naar mening van genoemde leden is dit geen vereenvoudiging van wetgeving, maar het uitkleden van wetgeving.

Indien de regering vasthoudt aan het schrappen van de verontreinigingsheffing door het Rijk op zware metalen, zouden de leden van de SP-fractie graag zien dat het wetsvoorstel gaat voorzien in een aantal bepalingen in de Waterwet met betrekking tot de verontreinigingsheffing en de Waterschapswet inzake de zuiveringsheffing. Naar mening van deze leden zou de inhoud van deze voorstellen in samenspraak met de Unie van Waterschappen tot stand gebracht kunnen worden.

De leden van de SP-fractie begrijpen ook niet, dat de regering zich blijkbaar stoort aan het feit dat het bedrijfsleven en Rijkswaterstaat (RWS) samen jaarlijks 0,45 miljoen euro aan kosten voor bemonstering en analyse besteden om ruim één miljoen euro aan opbrengsten voor het Rijk te verwerven (Memorie van Toelichting, blz. 4). De regering stelt dat geconcludeerd kan worden dat de heffing van zware metalen niet meer doelmatig is. De leden van de SP-fractie vragen wat de regering hier precies mee bedoelt en verwachten hierover dan ook een nadere toelichting.

De leden van de SP-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat het lozen van zouten (chloride, sulfaat en fosfor) op oppervlaktewater zelden grote milieubezwaren oplevert. De leden van de SP-fractie missen hiervan iedere onderbouwing. Kan de regering deze uitspraak nader onderbouwen? Ook de stelling dat de opbrengst van de verontreinigingsheffing op zouten niet opweegt tegen de kosten ervan, wordt niet cijfermatig onderbouwd. Genoemde leden vragen ook hierop een nadere toelichting.

De leden van de SP-fractie lezen in de Memorie van Toelichting dat in algemeenheid geldt dat voor stoffen waarvan wordt voorgesteld geen verontreinigingsheffing meer te heffen, emissiegrenswaarden zijn vastgesteld met het oog op het bereiken van doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Regulering van desbetreffende lozingen vindt plaats door het stellen van voorwaarden bij de vergunningverlening of van algemene regels die door lozers in acht moeten worden genomen. Ook stelt de Memorie van Toelichting dat «het toezicht op verdere handhaving van deze voorschriften waarborgt dat het bereiken van de doelstellingen niet in gevaar komt als gevolg van het afschaffen van de heffing op betrokken stoffen». De leden van de SP-fractie zijn benieuwd op welke wijze de voorwaarden van de vergunning of algemene regels in de toekomst getoetst gaan worden. Ook willen genoemde leden graag een toelichting waarom niet wordt verwacht dat het afschaffen van de verontreinigingsheffing van zware metalen en zouten zal leiden tot een toename van de lozing van de stoffen.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de heffing voor het lozen van zware metalen en zouten wordt afgeschaft en dat deze heffing was gebaseerd op het principe «de vervuiler betaalt». Volgens de regering wordt er met deze heffing geen doelmatigheidswinst behaald en wordt zodoende de heffing afgeschaft. De leden vragen op welke manier dan nog aan het principe «de vervuiler betaalt» wordt voldaan bij lozing van zware metalen en zouten. Deze leden constateren dat door het afschaffen van de heffing voor het lozen van zware metalen en zouten bestrijding aan de bron wordt losgelaten en ontvangen hierop graag een reactie.

Gezien het feit dat bedrijven die zuurstofbindende stoffen lozen meer heffing moeten gaan betalen terwijl bedrijven die zware metalen en zouten lozen worden vrijgesteld, willen de leden van de CDA-fractie weten wat de gevolgen voor de waterkwaliteit zijn van het lozen van zware metalen en zouten in vergelijking met de gevolgen van het lozen van zuurstofbindende stoffen voor de waterkwaliteit.

De leden van de CDA-fractie vragen waarom de regering van mening is dat door het afschaffen van de heffing er geen extra lozingen van zware metalen en zouten zullen plaatsvinden.

De leden van de CDA-fractie constateren dat in de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat er voor het lozen van zware metalen en zouten een vergunning met voorwaarden wordt afgegeven. De (voorwaarden voor) lozing van deze stoffen wordt op deze manier nog steeds gecontroleerd. Deze leden vragen of de regering kan aangeven hoe hoog de kosten van controle van naleving van de vergunning zijn. Is dit bedrag lager dan de nalevingskosten bij lozing van zware metalen en zouten?

De leden van de D66-fractie vragen de regering uit te leggen hoe en op welke termijn de zogenoemde cuvettenmethode mogelijk wordt gemaakt bij lozingen in wateren beheerd door waterschappen.

De leden van de D66-fractie vragen waarom de regering denkt dat de afschaffing van de heffing op zware metalen en zouten niet zal leiden tot een toename van de lozing van deze stoffen, gelet op het feit dat de prikkel om te saneren hiermee vervalft.

De leden van de D66-fractie vragen de regering nog eens toe te lichten en te motiveren waarom zij het billijk acht het tarief per vervuilingseenheid te laten stijgen. Daarbij vragen deze leden ook waarom de regering het doel heeft de totale heffingsopbrengst voor het Rijk gelijk te houden, terwijl de leden van de D66-fractie van mening zijn dat deze heffingsopbrengst een middel is, en niet een doel op zichzelf. Deze leden constateren tevens dat dat er door deze maatregel een lastenverschuiving plaatsvindt, waardoor bedrijven die nagenoeg uitsluitend zuurstofbindende stoffen lozen, gaan betalen voor bedrijven die relatief veel zware metalen lozen. Deze leden vragen de regering toe te lichten op welke manier dit wordt gerechtvaardigd.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrepen dat volgens de waterschappen nog enkele verbeteringen mogelijk zijn in een aantal bepalingen in de Waterwet met betrekking tot de verontreinigingsheffing en in de Waterschapswet inzake de zuiveringsheffing. Zo zouden definities kunnen worden aangepast die de praktijk van het waterschapswerk vergemakkelijken. Volgens de waterschappen zouden door deze verbeteringen ook fiscale problemen kunnen worden voorkomen. Genoemde leden vragen of deze verbetervoorstellen bekend zijn bij de regering en of deze alsnog kunnen worden meegenomen in voorliggend wetsvoorstel.

Opheffing van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving

Met betrekking tot het afschaffen van de Commissie van Advies inzake de Waterstaatwetgeving (CAW) vragen de leden van de VVD-fractie hoe groot de besparing van deze maatregel is en wat er gebeurt als het toegezegde advies van de CAW op het wetsvoorstel voor de omgevingswet pas later kan worden opgesteld dan 1 januari 2014 door eventuele vertraging van

de omgevingswet. Of er kan worden gegarandeerd dat de CAW hoe dan ook nog advies kan uitbrengen over de omgevingswet?

De leden van de SP-fractie constateren dat de Memorie van Toelichting onvoldoende aangeeft welke overwegingen hebben geleid tot het voorstel voor de opheffing van de CAW. Uit het kabinetsbeleid over de herstructurering van het adviesstelsel kan naar mening van de leden van de SP-fractie niet worden opgemaakt dat de CAW zal worden opgeheven. De brief van 11 mei 2011 (Kamerstuk 32 500 III, nr. 11) vermeldt dat de regering heeft besloten om de trajecten die zijn ingezet ten tijde van de «Vernieuwing van de Rijksdienst», af te ronden. Het gaat daarbij om de clustering van een aantal strategische adviesraden en daarmee samenhangende wijzigingen in het stelsel, en om verder in te zetten op gezamenlijke huisvesting van de planbureaus en strategische adviesraden. Na afronding van de lopende trajecten is een verdere clustering van adviescolleges niet opportuun, aldus de regering. Uit de bijlage van de brief blijkt dat de CAW een van de adviesraden is die na afronding van de lopende trajecten zal blijven bestaan. De leden van de SP-fractie verwachten dan ook op bovenstaande een uitgebreide toelichting en een opsomming van de te besparen kosten.

De leden van de SP-fractie zijn van mening dat er een analyse van de problemen met het bestaande adviesstelsel ontbreekt, dat het niet duidelijk is aan welke kennis de regering behoefte heeft en welke functies strategische en technisch-specialistische adviesraden (zoals de CAW) daarbij hebben. Deze leden constateren dat de CAW nog advies zal uitbrengen over de omgevingswet. Wat als de invulling van de omgevingswet langer op zich zal laten wachten dan tot 1 januari 2014? De leden van de SP-fractie stellen voor om de CAW in ieder geval voort te laten bestaan tot de invoering van de voorgenomen uitgebreide Omgevingswet. Genoemde leden zijn benieuwd wat argumenten zouden kunnen zijn om hier niet mee in te stemmen.

De leden van de CDA-fractie zien dat de CAW wordt opgeheven en constateren dat de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (RLI) deze taken zal overnemen zodra de nieuwe Omgevingswet gereed is. Deze leden vragen op welke manier de kennis van de CAW aan de RLI wordt overgedragen en wordt geborgd.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten welke besparing het opheffen van de CAW oplevert.

De leden van de D66-fractie vragen de regering een analyse te geven van welke problemen zich voordoen met de CAW.

De leden van de D66-fractie vragen de regering toe te lichten waarom het werkprogramma van de CAW bij de RLI wordt ondergebracht. Kan de regering daarbij aangeven of de RLI voldoende middelen heeft om deze taken over te nemen, of dat er een uitbreiding van de middelen van de RLI zal plaatsvinden? Wordt daarnaast bij opheffing van de CAW ook het werkprogramma van de RLI uitgebreid?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de regering voornemens is de CAW op te heffen. Als argument wordt gegeven dat de Waterwet opgaat in de nieuwe omgevingswet en een apart adviesorgaan voor slechts een onderdeel van de omgevingswet niet wenselijk is, aangezien er ook geen aparte adviesorganen voor andere onderdelen van deze wet zijn. Genoemde leden wijzen er op dat er meer wetgeving is gericht op het waterdomein zoals de Waterschapswet. Daarnaast zou de kennis van de CAW juist bij de ontwikkeling van de nieuwe omgevingswet

van pas kunnen komen. Genoemde leden vragen hoe deze kennis van de CAW, die al meer dan 100 jaar bestaat, voor de lange termijn wordt geborgd, bijvoorbeeld binnen adviesraden die niet worden opgeheven. Deze leden vragen waarom er niet voor is gekozen om de CAW in ieder geval te laten bestaan totdat de omgevingswet is ingevoerd. Ook vragen deze leden hoeveel kosten er per jaar worden bespaard met het opheffen van de CAW.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben begrepen dat onder meer de Unie van Waterschappen (UvW) er voor pleit de opheffing van de CAW te heroverwegen. Genoemde leden vragen de regering in te gaan op de positieve ervaringen die de UvW in de afgelopen jaren heeft met adviezen van de CAW die onder meer hebben geleid tot de huidige Waterwet.

De leden van de SGP-fractie kunnen zich niet vinden in de voorgenomen opheffing van de CAW en de onderbouwing daarvoor. Deze leden constateren dat de commissie oude papieren heeft en haar voorganger, de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving, al in 1892 is opgericht. Deze leden zijn van mening dat onder meer de juridische borging van het waterveiligheidsbelang een zorgvuldige benadering verdient. De CAW heeft daar in de afgelopen jaren en, via haar voorganger, in de afgelopen decennia een waardevolle bijdrage aan geleverd. Wat de leden van de SGP-fractie betreft heeft de CAW haar toegevoegde waarde bewezen. Deze leden vinden dat in de komende jaren het advies van de onafhankelijke en ervaren commissie van onverminderd groot belang blijft. Deze leden wijzen daarbij op de verwachte stelseldiscussies naar aanleiding van de afspraken in het Regeerakkoord over de (juridische) positie van waterschappen en de komende deltabeslissingen. Deze leden vinden het bovendien belangrijk dat de CAW kan adviseren over de omgevingswet en betwijfelen of de omgevingswet daarvoor tijdig kan worden afgerond. De leden van de SGP-fractie wijzen ook op de kabinetsbrief van 11 mei 2011 waarin het beleid ten aanzien van het stelsel van adviescolleges uiteen is gezet (Kamerstuk 32 500 III, nr. 11). In deze brief heeft de regering aangegeven dat de CAW zal blijven bestaan. Waarom is er destijds voor gekozen de CAW niet op te heffen? Gelet op het voorgaande ontvangen de leden van de SGP-fractie graag een analyse van de toegevoegde waarde van de CAW in de afgelopen jaren en van de mate waarin andere adviesorganen de komende jaren vergelijkbare expertise kunnen inzetten.

De leden van de SGP-fractie constateren dat de regering er in de Memorie van Toelichting op wijst dat de Waterwet in zijn geheel op zal gaan in de omgevingswet en dat het in stand houden van een aparte adviescommissie voor het waterstaatsrecht dan niet langer voor de hand ligt. De leden van de SGP-fractie vinden dit geen «dragende motivering» van de voorgenomen opheffing. De waterstaatsrechtelijke bepalingen uit de Waterwet blijven onder de vlag van de omgevingswet, al dan niet in enigszins gewijzigde vorm, van kracht. Bovendien betreft het waterstaatsrecht niet alleen de bepalingen uit de Waterwet, maar ook die uit onder meer de Deltawet en de Waterschapswet. De leden van de SGP-fractie ontvangen hier graag een reactie op.

Vorbereiding

De leden van de SP-fractie vragen waarom de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) niet heeft deelgenomen in de voorbereiding, maar wel heeft gereageerd tijdens de consultatiefase. Deze leden zouden graag de adviezen uit de consultatiefase ontvangen.

Artikelsgewijs

Artikel I, onder E (wijziging artikel 3.1 Wtw)

De leden van de SP-fractie vragen waarom er voor wordt gekozen om artikelen onder te brengen in een ministeriële regeling, waardoor de wet nader wordt uitgewerkt zonder medewerking van de beide Kamers.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu,
Paulus Jansen

Adjunct-griffier van de commissie,
De Bruin