

Vergaderjaar 1990–1991

21 087

## **Uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving)**

Nr. 17

### **BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER EN VAN VERKEER EN WATERSTAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 14 mei 1991

In het mondeling overleg op 6 februari j.l. (21 087/21 109, nr. 11) van de vaste Commissie voor milieubeheer met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is toegezegd de Commissie nader te informeren over het overleg over de aanbevelingen van de ambtelijke Taakgroep die voorstellen heeft geformuleerd ter verbetering van **de afstemming tussen de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO)**, mede in relatie tot het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels (VAR; zie onder meer de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel, Kamerstukken II 1989/90, 21 087, nr. 6, blz. 18–24).

Dit overleg heeft plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen (UvW), het VNO/NCW en de Stichting Natuur en Milieu. Het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) reageerde schriftelijk. Bedoeld overleg is kortgeleden afgerond. De resultaten kunnen ons inziens als volgt worden samengevat.

De VNG was ten aanzien van de vergunningverlening voor directe lozingen voorstander van een regeling conform de verklaring van geen bezwaar-constructie, zoals voorgesteld door de Evaluatiecommissie Wabm (zie onder meer de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel VAR, blz. 19). Op die wijze wordt naar haar mening de gewenste integrale afweging het best gewaarborgd. Ten aanzien van de indirecte lozingen achtte de VNG een dergelijke constructie ook denkbaar, maar wellicht overbodig aangezien de invloed van de waterkwaliteitsbeheerder reeds voldoende gewaarborgd zou zijn door middel van de aansluitvergunning. Daarbij stelde de VNG voor de regeling van de indirecte lozingen volledig op de Wabm te baseren en uit de WVO te verwijderen.

In dat verband achtte de VNG het voorts niet van wezenlijk belang de bescherming van de riolering onder te brengen in de Wabm, maar binnen het kader van de integrale aanpak wel wenselijk. Het betreft hier naar de mening van de VNG in de eerste plaats een gemeentelijk belang, dat ook in een gemeentelijke verordening zou kunnen worden geregeld. Op zich achtte de VNG de voorstellen van de Taakgroep wel een verbetering.

De UvW was van mening dat de voorstellen van de Taakgroep weliswaar een verbetering zouden kunnen betekenen, maar niet per se nodig zijn. Zij kon ook al instemmen met de huidige formulering van het voorliggende wetsvoorstel, waarbij een integrale afweging naar haar mening goed mogelijk is en de verantwoordelijkheden van de waterbeheerder voldoende kunnen worden waargemaakt. De door de Evaluatiecommissie Wabm voorgestelde verklaring van geen bezwaar-constructie achtte de UvW onaanvaardbaar. Deze constructie betekent naar de mening van de UvW een aantasting van essentieel geachte sturingsmogelijkheden van de waterkwaliteitsbeheerders. Het door de Evaluatiecommissie gemaakte onderscheid tussen formele en materiële verantwoordelijkheden acht de UvW gekunsteld en niet doelmatig. Wat de indirecte lozingen betreft pleitte zij voor regeling van alle indirecte lozingen in de WVO.

Het IPO heeft schriftelijk te kennen gegeven in hoofdlijnen met de aanbevelingen van de Taakgroep te kunnen instemmen en deze als een duidelijke verbetering te beschouwen. Een integrale afweging van milieuaspecten is hiermee naar de mening van het IPO gewaarborgd. Over de door de Taakgroep geformuleerde alternatieve oplossingen voor de regulering van indirecte lozingen deed het IPO geen expliciete uitspraak.

Het VNO/NCW gaf aan de voorstellen van de Taakgroep als een verbetering te zien en ze te willen ondersteunen. Het VNO/NCW stelde in het algemeen voorstander te zijn van integratie van verantwoordelijkheden en bijbehorende bevoegdheden op milieugebied. Zij achtte het evenwel niet juist de verantwoordelijkheid voor een taak en de uitvoering ervan te splitsen, uitgaande van de stelling dat wanneer een overheid een eigen verantwoordelijkheid heeft zij deze ook in de uitvoering volledig moet kunnen waarmaken. Aangezien de zorg voor de waterkwaliteit is opgedragen aan de waterkwaliteitsbeheerder is het naar de mening van het VNO/NCW niet verstandig de verantwoordelijkheid voor de WVO-vergunningverlening uiteindelijk bij een andere instantie dan de waterkwaliteitsbeheerder te leggen. Om die reden pleitte zij niet voor de constructie waarbij een verklaring van geen bezwaar zou moeten worden afgegeven. Wat betreft de indirecte lozingen pleitte het VNO/NCW voor regeling in de WVO.

De Stichting Natuur en Milieu (SNM) vond dat de Taakgroep een verkeerde uitgangspositie had gekozen, door van verdergaande integratie van Wabm- en WVO-vergunning af te zien. De SNM achtte een dergelijke integratie noodzakelijk en gewenst om een goede integrale afweging – mede gelet op de wens te komen tot structurele brongerichte maatregelen – te waarborgen. Omdat de SNM geconstateerd had dat een volledige integratie op te veel bezwaren zou stuiten, sloot zij zich aan bij de voorstellen van de Evaluatiecommissie Wabm inzake de verklaring van geen bezwaar-constructie. Wat de indirecte lozingen betreft had de SNM een voorkeur voor de constructie waarbij alle indirecte lozingen worden gereguleerd op basis van de Wabm. Met inachtneming van het bovenstaande achtte de SNM de voorstellen van de Taakgroep op zichzelf beschouwd wel een verbetering.

Uit het gevoerde overleg kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- De aanbevelingen van de Taakgroep worden door een ieder als een verbetering gezien;
  - Het IPO, de UvW en VNO/NCW vinden het ook een voldoende regeling, terwijl de VNG en de SNM verder willen gaan en een integrale milieuvergunning voorstaan waarbij een verklaring van geen bezwaar door de waterbeheerder wordt afgegeven;
  - De Unie en VNO/NCW pleiten met betrekking tot de regulering van indirecte lozingen voor de optie waarbij alle lozingen bij of krachtens de WVO worden geregeld; de VNG en de SNM zijn voor regeling van alle lozingen op grond van de Wabm, waarbij de VNG nog een rol ziet voor de gemeentelijke verordening ten aanzien van de bescherming van de riolering. Het IPO heeft op dit punt geen mening uitgesproken.
- Het moge duidelijk zijn dat de onderhavige materie de meningen nog steeds verdeeld houdt.

Niettemin kan uit de resultaten van het overleg worden afgeleid dat de aanbevelingen van de Taakgroep algemeen als een verbetering ten opzichte van de in het wetsvoorstel VAR opgenomen constructie worden gezien. Mede om die reden stellen wij ons voor de aanbevelingen van de Taakgroep over te nemen. Een integrale afweging van milieu-aspecten is hiermee ons inziens voldoende gewaarborgd, terwijl de bestaande bevoegdhedenverdeling wordt gerespecteerd. Deze oplossing biedt daardoor ook belangrijke voordelen uit een oogpunt van het benutten van in de praktijk gegroeide deskundigheid en is daarmee het meest doelmatig. Een verdergaande constructie, zoals die met een verklaring van geen bezwaar van de waterkwaliteitsbeheerder, kent het nadeel van een doorkruising van bestaande bevoegdheden, zonder dat een grotere bescherming van het milieu hiermee beter gewaarborgd is.

De aanbevelingen van de Taakgroep met betrekking tot de in het wetsvoorstel opgenomen coördinatieconstructie inzake de Wabm- en WVO-vergunningen zullen zoveel mogelijk worden verwerkt in een nota van wijzigingen bij het wetsvoorstel VAR. Voor het wetsvoorstel nieuwe punten waarover advisering door de Raad van State nodig lijkt – zoals het opnemen van een provinciale bevoegdheid om aanwijzingen te geven in gevallen waarin de gemeente bevoegd gezag is voor de Wabm-vergunning – zullen in een afzonderlijk wetsvoorstel worden neergelegd. Dit geldt ook voor de voorstellen om te komen tot een herziening van het systeem van regulering van indirecte lozingen. Het streven is er op gericht bedoeld wetsvoorstel uiterlijk begin 1992 aan de Raad van State voor te leggen (zie omtrent de planning van «rest-onderwerpen VAR» de brief van 19 februari 1991, Kamerstukken II 1990/91, 21 087 en 21 109, nr. 11).

Onze voornemens op het gebied van de regulering van indirecte lozingen behoeven nadere toelichting, omdat de Taakgroep ter zake verschillende mogelijke opties had geschetst. Deze opties waren:

1. Handhaving van de huidige situatie.
2. Een systeem, waarbij in de Wabm onder het belang van de bescherming van het milieu mede wordt begrepen het belang van de bescherming van de riolering. In aanvulling hierop wordt het mogelijk gemaakt alle milieu-aspecten van de indirecte lozingen – voor zover het niet gaat om indirecte lozingen, die zijn aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid, van de WVO – te regelen bij algemene regels voor inrichtingen op grond van de Wabm, dan wel bij de Wabm-vergunning. De regeling voor indirecte lozingen op grond van de WVO wordt in deze optie niet gewijzigd.
3. Een systeem, waarbij in de Wabm onder het belang van de bescherming van het milieu mede wordt begrepen het belang van de bescherming van de riolering. De regulering van de indirecte lozingen

vindt – voor zover het gaat om de bescherming van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van zuiveringsinstallaties – plaats bij vergunningverlening, dan wel algemene regels op grond van de WVO.

Bij de laatste twee opties heeft een inrichting nog maar één of hooguit twee vergunningen nodig. De desbetreffende bepalingen van de gemeentelijke lozingsverordening kunnen in dat geval worden gemist, hetgeen uit een oogpunt van vereenvoudiging voordelen biedt.

Hierbij kan nog worden aangetekend dat wij er naar streven algemene regels voor inrichtingen op grond van de Wabm en algemene regels voor lozingen vanuit (dezelfde) inrichtingen op grond van de WVO conform de aanbevelingen van de Taakgroep zoveel mogelijk te bundelen in één algemene maatregel van bestuur gebaseerd op twee wetten.

Bij het maken van een keuze uit de beschreven opties dient naar onze mening voorop te staan dat de te kiezen oplossing doelmatig moet zijn.

Belangrijke aspecten die in dit kader een rol spelen zijn:

- de overzichtelijkheid en handhaafbaarheid van de regeling;
- het feit dat er niet in aanzienlijke mate bevoegdheden moeten worden verschoven;
- het feit dat een integrale afweging van milieu-aspecten gewaarborgd moet zijn.

Alles overziende en na het horen van de betrokken overheden en belangenorganisaties stellen wij ons voor de hierboven geschetste tweede optie nader uit te werken in eerderbedoelde wettelijke regeling. Deze oplossing voldoet onzes inziens in hoge mate aan alle hierboven genoemde criteria. Wij achten dit een beleidsmatig verantwoorde keuze, die bovendien het beste aansluit bij de standpunten zoals naar voren gebracht in het overleg met de betrokken instanties. Voorts is er bij deze optie sprake van een doelmatige taakverdeling: de waterbeheerder blijft op grond van de WVO verantwoordelijk voor de meest bezwaarlijke indirecte lozingen vanuit bepaalde aangewezen inrichtingen, terwijl de overige indirecte lozingen in het kader van de Wabm door het Wabm-gezag kunnen worden gereguleerd. Op deze wijze wordt de aanwezige kennis optimaal benut. In de toelichting bij het voorgenumen wetsvoorstel tot herziening van het systeem van regulering van indirecte lozingen zal hier nog nader op worden ingegaan.

Voorts willen wij er nog op wijzen dat de handhaving van de regels voor directe en indirecte lozingen het noodzakelijke sluitstuk is van de reguleringsketen. In beginsel dient handhaving plaats te vinden door de beheerders die eerstverantwoordelijk zijn voor de handhaving van de Wabm, namelijk provincies en gemeenten, respectievelijk de WVO, namelijk de waterbeheerder. Bij de aanwijzing van toezichthoudende ambtenaren op grond van artikel 64 van de Wabm jo. artikel 25 van de WVO (zoals deze artikelen zullen luiden na inwerkingtreding van de regeling van het wetsvoorstel VAR) zal nader kunnen worden gezien of het mogelijk is hierbij tot een doelmatige bundeling van toezichthoudende activiteiten te komen.

Tenslotte willen wij nog opmerken dat – gelet op artikel 80 van de Wabm – de werking van de voorgestelde constructie in de praktijk binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van de desbetreffende regelingen zal worden geëvalueerd. Wij hopen u voor het moment voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. G. M. Alders

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
J. R. H. Maij-Weggen