

Vergaderjaar 1993-1994

23 603

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 18 juli 1994

1. Algemeen

Met veel belangstelling hebben wij kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 in het verslag. De beantwoording van de vragen en opmerkingen is helaas enigszins vertraagd. Die vertraging vindt haar verklaring daarin dat bij de voorbereiding van de uitvoeringsmaatregelen bleek dat de in het wetsvoorstel opgenomen regeling op bepaalde punten tot problemen zou kunnen leiden. Om dat te voorkomen moest een nota van wijziging worden voorbereid. Het bleek niet eenvoudig en kostte daarom nogal wat tijd. Bij de nota van wijziging is tevens een wijziging in de volgorde van de voorgestelde nieuwe bepalingen van de Wet milieubeheer aangebracht. In deze nota wordt verwezen naar de nieuwe nummering. Tussen haakjes is de oude nummering steeds achtergevoegd.

De leden van de CDA-, PvdA- en D66-fractie vroegen de regering nog nader toe te lichten waarom implementatie van de artikelen 3, 11, eerste en tweede lid, en 16 van richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEG L 135; hierna te noemen: de richtlijn) eerst nu plaats vindt.

In de eerste plaats is de door deze fracties bedoelde vertraging veroorzaakt door de complexiteit van het te regelen onderwerp. Het inpassen van de in de richtlijn geregelde materie is niet eenvoudig geweest.

Daarbij komt dat reeds begonnen was met de voorbereiding van het wetsvoorstel waarin de in de bovengenoemde brief aangekondigde onderwerpen (zie onder paragraaf 2) waren opgenomen. Dit wetsvoorstel bevatte ook de voor de implementatie van de richtlijn noodzakelijke wijziging van artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna te noemen: WVO). Het implementatiewetsvoorstel bevatte aanvankelijk slechts de wijziging van de Wet milieubeheer (hierna te noemen: Wm).

Toen het implementatiewetsvoorstel eenmaal was voorbereid, is ervoor gekozen om de met de implementatie verband houdende wijziging van de WVO uit het wetsvoorstel met de restonderwerpen te lichten. Dit

ontkoppelen werd noodzakelijk geacht in verband met het kabinetstandpunt en het nadere standpunt van het kabinet inzake het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over de implementatie van EG-regelgeving in de nationale rechtsorde (Kamerstukken II 1990/91, 21 109, nrs. 34 en 43) en mede ingegeven door de ervaringen opgedaan met grote wetgevingsprojecten als de Wm. Hoewel deze ont koppeling zelf ook voor enige vertraging heeft gezorgd, ligt het onderhavige wetsvoorstel nu in procedure iets voor op het wetsvoorstel met de overgebleven restonderwerpen (zie hieronder).

De leden van de CDA-fractie vroegen globaal aan te geven hoe de situatie in de overige Lid-Staten is, waarbij zij verzochten meer specifiek aan te geven hoe de situatie is in de Lid-Staten die liggen in de stroomgebieden van de via ons land naar de Noordzee stromende rivieren.

In Duitsland is de situatie ongeveer hetzelfde als in Nederland. In België is sprake van een aanzienlijk kleiner percentage van aangesloten op de riolering en een aanzienlijk kleiner aantal rioolwaterzuiveringsinrichtingen (hierna te noemen: rwzi). Frankrijk zit tussen Duitsland en België in wat cijfers betreft. Er bestaat wel bereidheid om deze situatie in de toekomst te verbeteren. Echter, er zijn veel kleine dorpen die erg afgelegen liggen, zodat de investeringen zeer hoog zijn. Voor de volledigheid: in Zwitserland – weliswaar geen Lid-Staat, maar wel in het stroomgebied van de Rijn liggend – is de situatie ongeveer hetzelfde als in Nederland.

Over de situatie van de riolering en het aantal rwzi's in de Lid-Staten die niet in het stroomgebied liggen van de rivieren die door Nederland naar de Noordzee stromen, is weinig bekend.

De leden van de PvdA-fractie vroegen voorts wanneer de implementatie volledig kan zijn nu ook nog een aantal algemene maatregelen van bestuur tot stand moet komen.

De richtlijn wordt voor indirecte lozingen (lozingen op de riolering) uitgevoerd door:

- a. een instructie-ministeriële regeling op grond van artikel 8.45 juncto artikel 21.6, zevende lid, Wm: voor Wm-vergunningplichtige inrichtingen;
- b. een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 Wm: voor inrichtingen waarvoor in een algemene maatregel van bestuur op grond van dat artikel de vergunningplicht is opgeheven;
- c. een algemene maatregel van bestuur op grond van het voorgestelde artikel 10.16 (10.16a oud): voor niet ingevolge artikel 1.1, derde lid, Wm als inrichting aangewezen door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheden.

Het streven is erop gericht dat deze regelgeving in het tweede kwartaal van 1995 in werking treedt.

Voor directe lozingen wordt de richtlijn uitgevoerd door een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2a van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Inwerkingtreding van deze algemene maatregel van bestuur is voorzien in het vierde kwartaal van 1995.

Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie of de lange overgangstijd – lopend tot 1 maart 2003 – een tijdige implementatie niet in de weg staat.

Deze vraag kan ontkennend worden beantwoord. Het probleem moet niet worden overschat. Nederland voldoet met de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling en met de daarbij behorende uitvoeringswetgeving materieel en formeel aan de in de richtlijn gestelde eisen. Echter, om overeenkomstig het Europees recht volledig te garanderen dat de voorschriften die volgens de richtlijn moeten gelden voor het lozen op de riolering van bedrijfsafvalwater, ook daadwerkelijk in de Wm-vergunning zijn opgenomen, moet uitvoering plaatsvinden. Daarvoor is aangesloten bij de overgangstermijn van artikel XXII, tweede lid, van de Wet van 2 juli

1992, tot 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) (wet VAR) (Stb. 414) en de daarop in de Wet van 23 december 1992 tot wijziging van de wet VAR (Stb. 1993, 31), aangebrachte wijzigingen. Dit is de enige manier om de *administratieve belasting voor het Wm-gezag (gemeenten) te spreiden*. Wanneer in dit wetsvoorstel een kortere overgangstermijn opgenomen zou worden, dan zouden alle bestaande Wm-vergunningen op korte termijn aangepast moeten worden in verband met het aspect van indirecte lozingen. Dit zou de planning van de gemeenten op onaanvaardbare wijze doorkruisen.

Met de Europese Commissie is overleg geweest over de voorgestelde wijze en planning van de implementatie. Een duidelijk ja of nee is van de Commissie niet vernomen. Hierbij moet overigens worden opgemerkt dat de richtlijn nog in niet één Lid-Staat is geïmplementeerd.

Ten slotte vroegen de leden van de PvdA-fractie in dit verband of met de Europese Commissie overleg is geweest over het afwijken van de begripsomschrijvingen in dit wetsvoorstel in vergelijking met de begripsomschrijvingen zoals die in de richtlijn worden gehanteerd.

Over dit onderwerp is geen overleg geweest met de Europese Commissie. Dat is ook niet noodzakelijk. Immers, de op grond van artikel 11, eerste en tweede lid, van de richtlijn in vergunningen of algemene regels op te nemen voorschriften voor het lozen van bedrijfsafvalwater op een riolering, zullen voor het lozen van alle bedrijfs- en huishoudelijk afvalwater gaan gelden. Daarmee is aan de richtlijnverplichtingen voldaan.

De leden van de D66-fractie verzochten duidelijkheid over de implementatie van de voorschriften voor het brengen van stedelijk afvalwater in het oppervlaktewater.

Het streven is erop gericht de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 2a van de WVO in september 1994 aan de Rijksmilieuhygiënische commissie voor te leggen. Inwerkingtreding wordt voorzien in het vierde kwartaal van 1995. Daarmee zal dan de richtlijn in haar geheel zijn geïmplementeerd.

2. Herziening van het systeem van regulering van indirecte lozingen

De leden van de CDA-fractie vroegen of het de bedoeling is de Leidraad riolering in zijn geheel in een ministeriële regeling op grond van artikel 10.16b van de Wm op te nemen, of slechts hetgeen waartoe de richtlijn verplicht.

Alleen dat laatste is de bedoeling. De memorie van toelichting is op dit onderdeel niet helemaal duidelijk geformuleerd. Beoogd is slechts dat deel van het regeringsbeleid voor riolering in de ministeriële regeling op te nemen dat nodig is voor de implementatie van artikel 3, tweede lid, juncto bijlage I.A van de richtlijn. De eisen opgenomen in bijlage I.A van de richtlijn zijn dermate ruim geformuleerd, dat uitwerking wellicht gewenst is. Zo kan de eis uit bijlage I.A dat bij de bouw of aanpassing van riolering rekening moet worden gehouden met de eisen die worden gesteld aan de doelmatige werking van de betrokken zuiveringstechnische werken, niet eenvoudig worden overgenomen. Daarmee wordt de beheerder van de riolering opgezaald met een te vage en daarom niet handhaafbare verplichting. Voor de overige eisen uit bijlage I.A geldt hetzelfde.

Deze leden vroegen voorts hoe het staat met de Leidraad riolering.

De Leidraad riolering bestaat uit een bestuurlijk-juridisch, een technisch en een financieel-organisatorisch gedeelte. Hij is in het bijzonder bedoeld om gemeenten behulpzaam te zijn bij de uitvoering van het rioleringsbeleid. In de Leidraad zullen onder meer richtlijnen worden opgenomen voor het opstellen van rioleringsplannen, technische oplossingen worden aangereikt en suggesties worden gegeven voor het verkrijgen van financiële dekking voor de uitvoering van werkzaamheden aan de riolering. De Leidraad riolering zal uit circa 40 modules komen te bestaan. Hiervan zijn er nu twee gereed. Voor dit jaar zijn er zes gepland, de rest zal in de komende drie jaar tot stand komen.

De constatering van de leden van de CDA-fractie is inderdaad juist dat het wettelijke stelsel op het tijdstip van inwerkingtreding van het eerder omschreven complex van regelingen dat betrekking heeft op indirecte lozingen, sluitend dient te zijn. Zou dit niet het geval zijn, dan treden leemten op, omdat de gemeentelijke lozingsverordening al zou komen te vervallen bij het inwerkingtreden ook van een deel van dat complex van regelingen. Dit in verband met artikel 122 van de Gemeentewet. In verband met deze opmerking is in de nota van wijziging in inwerkingtreding van het hele complex bij klein kb voorzien.

De leden van de fractie van D66 wilden weten aan wat voor een soort lozingen moet worden gedacht bij het indirect lozen van bedrijfsafvalwater dat vrijkomt bij bedrijfsactiviteiten die niet zijn aangewezen als inrichting ingevolge artikel 1.1, derde lid, van de Wm.

Hiermee wordt bedrijfsafvalwater bedoeld dat vrijkomt bij de uitvoering van tijdelijke werkzaamheden, bij voorbeeld bedrijfsafvalwater dat vrijkomt bij bronbemaling op een bouwlocatie.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en D66 welke andere wetswijzigingen in de brief van 14 mei 1991 zijn aangekondigd, kan het volgende worden opgemerkt. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wm en de WVO in verband met een nadere afstemming tussen de Wm en de WVO wordt een tweetal onderwerpen geregeld. Dit zijn: de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een aanwijzing te geven met betrekking tot het gemeentelijk rioleringsplan en de bevoegdheid voor gedeputeerde staten om een bindende aanwijzing te geven bij de afstemming tussen de vergunningen op basis van de Wm en de WVO in geval de vergunning op basis van de Wm door burgemeester en wethouders wordt verleend.

Het wetsvoorstel is op 24 mei 1994 ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993/94, 23 726, nrs. 1-3).

3. De implementatie van artikel 2 van de richtlijn

De vraag van de leden van de CDA-fractie over een aanpassing van de definitie van afvalwater in het Lozingenbesluit bodembescherming moet ontkennend worden beantwoord. Het uniformeren van de definities in het Lozingenbesluit bodembescherming en dit wetsvoorstel is niet mogelijk en voor de implementatie van de richtlijn niet noodzakelijk. De definitie van huishoudelijk afvalwater in dit wetsvoorstel is niet geschikt voor hetgeen in het Lozingenbesluit bodembescherming wordt geregeld. De grens aan het Biochemisch zuurstofverbruik (hierna te noemen: BZV) van 1500 mg/l wordt in dit wetsvoorstel niet gesteld, terwijl hij het in Lozingenbesluit bodembescherming niet kan worden gemist, omdat de grens bepalend is voor het regime dat van toepassing is. Huishoudelijk afvalwater waarvan het BZV-gehalte niet hoger is dan 1500 mg/l kan nog met behulp van de in het Lozingenbesluit bodembescherming aangegeven zuiveringssystemen voor de categorie huishoudelijk afvalwater zo worden gezuiverd dat tegen het in de bodem brengen ervan geen

bezwaar meer bestaat. Bij afvalwater met een hoger BZV-gehalte kan dit niet meer (het zuiveringsresultaat is dan niet meer voldoende) en dit water – ook al is het in principe huishoudelijk afvalwater – valt dan in de categorie «overige vloeistoffen», waarvoor een ander regiem geldt.

Het stellen van een grens aan het BZV is voor de implementatie van de richtlijn niet mogelijk (in dit verband zij verwezen naar p. 18–19 van de memorie van toelichting), zodat het aanpassen van de definitie van het wetsvoorstel aan die van het Lozingenbesluit bodembescherming geen alternatief biedt.

De leden van de CDA-fractie vroegen of voor het lozen op de riolering van al dan niet vervuild bluswater en ook van spoelwater bij calamiteiten, bij voorbeeld in het verkeer, een algemene ontheffing van het verbod, opgenomen in het voorgestelde artikel 10.15, eerste lid, nodig is.

Allereerst dienen situaties als beschreven zoveel mogelijk voorkomen te worden. Slaagt men daarin niet dan zal meestal sprake zijn van overmacht. Dit levert een rechtvaardigingsgrond op, waardoor van strafbaarheid geen sprake meer is. Het is vaak niet te vermijden dat bij een calamiteit regels en ook milieuregels worden overtreden. Het ligt niet in de bedoeling om voor alle mogelijke calamiteiten algemene ontheffingen op te nemen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of er ook gevallen zijn waarin er geen houder van het afvalwater is aan te wijzen. Er wordt uitgegaan van de situatie dat er steeds een houder van het afvalwater zal zijn. Dit is afhankelijk van wie de eigenaar van het betrokken perceel of terrein is. Wanneer het de openbare weg betreft, is de betrokken gemeente, provincie of het rijk de houder van het afvalwater.

Deze leden vroegen zich voorts af in hoeverre dakgoten wettelijk verplicht zijn.

Dakgoten op zich zijn niet verplicht. Een voorziening voor de afvoer van hemelwater die kan worden aangesloten op een riolering wel. In dit verband moet worden verwezen naar het op de Woningwet gebaseerde Bouwbesluit. De verplichting een dergelijke hemelwaterafvoer aan te sluiten op de riolering is opgenomen in de gemeentelijke bouwverordening die haar basis vindt in de Woningwet. Daarmee kan afvloeiend hemelwater, afhankelijk van de herkomst, ofwel huishoudelijk afvalwater zijn – indien het uit een particulier huishouden afkomstig is – ofwel bedrijfsafvalwater indien het uit een inrichting als aangewezen ingevolge artikel 1.1, derde lid, van de Wm vrijkomt, of bij een bedrijfsactiviteit die niet is aangewezen ingevolge genoemd artikel.

Dakgoten moeten niet worden beschouwd als een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater. Van inzamelen is immers nog geen sprake, hooguit van verzamelen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke omschrijving de richtlijn hanteert voor inwonerequivalent en waarom die omschrijving minder streng is dan de Nederlandse.

De omschrijving uit de richtlijn luidt: «de biologisch afbreekbare organische belasting met een biochemisch zuurstofverbruik gedurende vijf dagen (BZV₅) van 60 g zuurstof per dag». In Nederland wordt nu al 54 g biochemisch zuurstofgebruik gehanteerd. Dit leidt ertoe dat berekeningen gemaakt op basis van de Nederlandse grondslag circa 10 procent strenger zijn. Er bestaan geen redenen tot versoepeling op dit punt. Omdat de richtlijn op artikel 1305 van het EG-verdrag is gebaseerd, mag strenger worden geïmplementeerd dan de richtlijn voorschrijft.

Daarnaast vroegen deze leden of de begrippen biochemisch zuurstofverbruik en inwonerequivalent ook op wetsniveau in de WVO worden gedefinieerd en wel hetzelfde als in dit wetsvoorstel. Inwonerequivalent is in artikel 19a van de WVO gedefinieerd, in verband met het bepalen van de hoogte van de heffing. In het onderhavige wetsvoorstel gaat het

evenwel om het bepalen van de dimensionering van de riolering en de rwzi (ontwerpcapaciteit). Daarom dient hier een andere definitie van de rekeneenheid te worden gevolgd. In dit wetsvoorstel en in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2a van de WVO, waarmee het gedeelte van de richtlijn wordt geïmplementeerd dat betrekking heeft op directe lozingen, is aangesloten bij de methode die voor de rapportages en toepassing van bij voorbeeld het besluit van 13 juni 1990, houdende regelen met betrekking tot grenswaarden voor fosfaat in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater (Stb. 1990, 301) wordt gebruikt. Daarbij komt dat deze methode meer aansluit bij de methode uit de richtlijn.

Een definitie van BZV ontbreekt in de WVO, omdat het begrip in de wet zelf geen rol speelt. Het ontbreekt nu nog in de Wm, maar is opgenomen in dit wetsvoorstel. Voor de omschrijving in dit wetsvoorstel is aangesloten bij de norm van het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN 6634, uitgave juni 1991). Hetzelfde gebeurt in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2a van de WVO.

Omdat de inhoud van het begrip inwonerequivalent afhankelijk is van de functie, is doorverwijzing wat betreft die begrippen in de WVO naar de Wm niet voorgesteld. Overigens wordt voor BZV in het kader van beide wetten dus wel steeds de bovenbeschreven norm gebruikt.

De leden van de fractie van D66 constateerden dat gekozen is voor een definitie van huishoudelijk afvalwater die enger is dan de definitie uit de richtlijn en vroegen zich af of dit materieel de beste oplossing is en welke de argumenten daarvoor zijn.

Dit is de beste oplossing omdat de definitie aansluit bij de systematiek van de Wm. Daardoor is zij binnen die systematiek begrijpbaar en hanteerbaar. Deze opzet doet geen afbreuk aan de correcte implementatie van de richtlijn.

De gekozen oplossing sluit voorts ook aan bij het beschermingsniveau dat thans met de gemeentelijke lozingsverordening wordt bereikt.

4. De implementatie van artikel 3 van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat zij zich meenden te herinneren dat zij bij de behandeling van het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wm (afvalstoffen) al hadden gepleit voor een clausulering van de bevoegdheden van gedeputeerde staten om de zorgplicht op te heffen en dat de regering dat toen niet nodig had geacht. Het kwam de leden van de PvdA-fractie voorts wat merkwaardig voor dat de clausulering kennelijk in EG-verband zonder meer is aanvaard.

In de nadere memorie van antwoord over het aangehaalde wetsvoorstel (Kamerstukken II 1991/92, nr. 21 246, nr. 10, p. 52-53) is aangegeven dat de vrijstellingsbevoegdheid is voorbehouden aan gedeputeerde staten omdat zij vanuit hun zorg voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en hun taak op het gebied van de bodembescherming in staat zijn bovengemeentelijke belangen af te wegen. Daarbij is verwezen naar de praktijkrichtlijnen voor inspectie en beheer ter voorkoming van bodem- en grondwaterverontreiniging van het Nederlands Normalisatie Instituut en naar de model-overstortvergunning van de Coördinatiecommissie Uitvoering WVO.

De in dit wetsvoorstel opgenomen clausulering volgt uit de richtlijn. De implementatie van een EG-richtlijn stelt nu eenmaal bepaalde eisen. Lid-Staten zijn verplicht om alle maatregelen te treffen die noodzakelijk zijn om in de nationale rechtsorde de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het beoogde doel te verzekeren. Waar in Nederlandse regelgeving nog kan worden aangenomen dat gedeputeerde staten met

de vrijstellingsbevoegdheid terughoudend zullen omgaan, is dit voor de omzetting van EG-regelgeving niet voldoende. Om deze reden is de clausulering nu wel in de Wm opgenomen.

Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie waarom de mogelijkheid van ontheffing binnen de bebouwde kom is opgenomen in dit wetsvoorstel.

De mogelijkheid gedeputeerde staten om vrijstelling te verzoeken van de zorgverplichting voor een bebouwde kom met minder dan 2000 inwonerequivalenten is opgenomen, omdat de richtlijn daartoe de mogelijkheid biedt. Wellicht zal hieraan voor overgangssituaties ooit behoefte kunnen bestaan. Gedacht kan worden aan een gemeente met bij voorbeeld 100 huizen waar, op enige afstand van het centrum, een woonwijk wordt aangelegd van 50 huizen, waar – tijdelijk – geen riolering naar toe kan worden aangelegd.

Bovendien vroegen de leden van de PvdA-fractie of artikel 3, eerste lid, derde volzin, van de richtlijn niet ook slaat op situaties buiten de bebouwde kom, zodat implementatie wel verplicht zou zijn.

Het antwoord op deze vraag luidt ontkennend. De verplichting geldt slechts voor die situaties waarvoor riolering verplicht is en dat is niet buiten de bebouwde kom.

De leden van de PvdA-fractie leidden uit de memorie van toelichting terecht af dat artikel 10.16b niet alleen is bedoeld voor de letterlijke doorvertaling van EG-voorschriften.

In dit verband kan worden verwezen naar de eerder in deze nota aan dit onderwerp gewijde passage, waarin enige onduidelijkheid uit de memorie van toelichting wordt weggenomen en wordt aangegeven dat nadere explicitering van de voorschriften uit bijlage I.A in een specifieke situatie onontkoombaar kan zijn. Het is daarbij in elk geval niet de bedoeling los van deze nadere invulling en van EG-voorschriften, nationale eisen te stellen, zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstelden. Wel echter dient gegarandeerd te worden dat de in een Commissierichtlijn (zie hieronder) opgenomen voorschriften voor degene die ermee te maken krijgen, zoveel mogelijk duidelijke verplichtingen inhouden in plaats van vage.

Voorschrijven van regeling bij algemene maatregel van bestuur voor deze onderwerpen ligt niet voor de hand. Aangesloten wordt bij het uitgangspunt van artikel 21.6, zevende lid, van de Wm, dat implementatie moet geschieden bij ministeriële regeling. Daar komt nog bij dat de eisen, opgenomen in bijlage I.A, via de procedure van artikel 18 van de richtlijn kunnen worden gewijzigd. Dit houdt in dat de Commissie een richtlijn kan vaststellen, indien de in die richtlijn opgenomen maatregelen overeenstemmen met het advies van een comité van vertegenwoordigers van de Lid-Staten. Een Commissierichtlijn kan, in vergelijking met een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen, in een kort tijdsbestek worden vastgesteld en een krappe implementatietermijn hebben. Ook daarom is implementatie bij ministeriële regeling aangewezen.

5. De implementatie van artikel 11 van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vroegen zich af of het regime voor indirecte lozingen niet te ingewikkeld dreigt te worden nu via een algemene maatregel van bestuur wordt verzekerd dat de eisen van de richtlijn worden doorvertaald naar de lozingen van bedrijfsafvalwater op de riolering, terwijl anderzijds de provincie en het waterschap bevoegdheden houden om de doorwerking van de voorschriften uit de aansluitvergunning te kunnen verzekeren.

Het systeem is als volgt. Voor de inrichtingen die Wm-vergunningplichtig zijn, zullen de voorschriften uit bijlage I.C van de richtlijn in de «instructie-ministeriële regeling» worden opgenomen. Deze eisen moeten

door het bevoegd gezag in de Wm-vergunning worden opgenomen. De instructie-ministeriële regeling heeft op zichzelf geen directe werking jegens inrichtingen. Wat betreft de eisen uit de aansluitvergunning geldt dat in de provinciale milieuverordening instructieregels kunnen worden opgenomen. Dit is met name van belang wanneer de gemeente de Wm-vergunning verleent. Via deze instructieregels kan worden bewerkstelligd dat de Wm-vergunning niet meer toestaat dan de aansluitvergunning.

Wanneer de provincie de Wm-vergunning verleent, zal zij zich aan haar eigen aansluitverordening moeten houden. In deze situatie is bovendien de gemeente adviseur en kan er zo op toezien dat eisen uit de aansluitvergunning worden doorvertaald in de Wm-vergunning.

De vrees van de PvdA-fractie dat de «instructie-ministeriële regeling» en de provinciale milieuverordening strijdig zouden kunnen zijn is ongegrond, immers een provinciale milieuverordening mag niet in strijd zijn met een regeling die op centraal niveau tot stand is gebracht. Verder moeten de instructie-regels bij de verlening van een Wm-vergunning in acht worden genomen. Voor inrichtingen waarvoor de vergunningplicht is opgeheven, zijn de eisen uit de aansluitverordening meegenomen in de in voorbereiding zijnde algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm, waarmee de lozingsaspecten worden geïntegreerd in de bestaande algemene maatregelen van bestuur waarbij voor categorieën van inrichtingen de vergunningplicht wordt opgeheven.

Geconcludeerd moet worden dat het systeem er, na inwerkingtreding van het eerder omschreven complex van regelgeving, eenvoudiger op wordt. De houder van de inrichting heeft niet langer te maken met een gemeentelijke lozingsvergunning of nadere regels op grond van een gemeentelijke lozingsverordening naast de vergunning of de algemene regels op grond van de Wm, maar wordt steeds geconfronteerd met één document, namelijk een Wm-vergunning of een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.40 Wm.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het voorgestelde systeem van regulering van indirecte lozingen niet vereenvoudigd kan worden door de aansluitverordening en de aansluitvergunning te schrappen.

Zowel in de bestaande als in de met dit wetsvoorstel voorgestelde situatie geldt dat waterkwaliteitsbeheerders de autonome bevoegdheid hebben om een aansluitverordening/verordening op grond van de Waterschapswet vast te stellen. Deze dient ertoe om regels te stellen aan de beheerder van de riolering ten einde te bereiken dat de beheerder van de rwzi in staat is om zelf aan de eisen van de voor hem geldende WVO-vergunning te voldoen. In deze regels worden eisen gesteld aan het uit de riolering afkomstige afvalwater met het oog op de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk.

Met het onderhavige wetsvoorstel wordt niet aan bovengenoemde bevoegdheid getornd. Dit wetsvoorstel maakt het stellen van regels voor lozingen op de riolering bij of krachtens de Wm mogelijk. Dit traject gaat vooraf aan de lozing van de riolering op het zuiveringstechnische werk (alleen op dit laatste traject heeft de aansluitverordening betrekking). Indien de suggestie van de PvdA-fractie zou worden gevolgd zou niet voldoende zijn gewaarborgd dat de beheerder van de rwzi uiteindelijk aan de eisen van de WVO-vergunning kan voldoen.

Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is, om aan de eisen van de aansluitvergunning te kunnen voldoen, doorwerking naar de regels ten aanzien van de indirecte lozingen vanuit inrichtingen noodzakelijk. Aangegeven is dat dit laatste op een voldoende wijze is verzekerd. Daarom is het niet nodig om in de wet op te nemen dat de aansluitvergunning bij het stellen van regels voor indirecte lozingen in de overwegingen moet worden betrokken. Ditzelfde geldt voor de suggestie om de gemeentelijke lozingsverordening wettelijk verplicht te maken in

verband met de doorvertaling van de eisen uit de aansluitvergunning. Bovendien zou hierdoor afbreuk worden gedaan aan de voorgestelde vereenvoudiging van het systeem van regulering van indirecte lozingen, waarbij de één-documentsgedachte centraal staat.

6. Artikel 16 van de richtlijn

De leden van de PvdA-fractie vroegen welk Europeesrechtelijk belang vereist dat de Lid-Staten een tweejaarlijks rapport opstellen over de stand van zaken met betrekking tot de riolering. Ze vroegen zich daarbij af of een dergelijke verplichting nog wel paste bij de afspraken over subsidiariteit.

Het begrip subsidiariteit houdt in dat datgeen wat beter op nationaal niveau kan worden geregeld niet op EG-niveau geregeld zou moeten worden. Een tweejaarlijkse rapportage door alle Lid-Staten kan Europeesrechtelijk zeker van belang zijn. Op deze wijze immers zal de Europese Commissie een beeld kunnen krijgen van de feitelijke omzetting van de richtlijn. Dit is voor Nederland in verband met de situering aan de mond van de grote rivieren overigens ook van belang.

Overigens, de richtlijn is vastgesteld toen de discussie over subsidiariteit nog niet speelde.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de stand van zaken met betrekking tot de wettelijke verplichting tot het opstellen van rioleringsplannen door de gemeente. Daarnaast vroegen de leden van de PvdA-fractie in hoeverre de minister het in artikel 10.16c van de Wm bedoelde rapport kan opstellen, indien gemeenten in gebreke blijven.

De rioleringsplannen zijn niet in alle gevallen tot stand gekomen in 1993, zoals de bedoeling was. Voor de ontbrekende gegevens kan, bij een rapportage aan de Commissie, gebruik worden gemaakt van (enigszins verouderde) gegevens uit 1991.

Gelet echter op de levensduur van rioleringen zijn de verwachte wijzigingen in de gegevens gering. In de tweede helft van dit jaar zal een evaluatie plaatsvinden over de stand van zaken met betrekking tot de rioleringsplannen.

7. De implementatie van de overige bepalingen van de richtlijn

De leden van de D66-fractie wilden weten wanneer een verbod op het lozen van slib in oppervlaktewater verwacht kan worden. Zij vroegen voorts wat het gevolg zal zijn van het niet-implementeren van artikel 14, derde lid, van de richtlijn indien dit verbod op zich laat wachten.

De eerder genoemde algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2a WVO bevat een verbod op het lozen van slib in oppervlaktewater. Deze algemene maatregel van bestuur zal in het vierde kwartaal van 1995 in werking treden. Daarmee is artikel 14, derde lid, van de richtlijn geïmplementeerd. Dit artikellid eist met ingang van 31 december 1998 een verbod op het lozen van slib en daaraan voorafgaand een geleidelijke afbouw. Voor wat betreft de periode die ligt tussen het verstrijken van de fatale termijn en het van kracht worden van het verbod, geldt dat nu al geen slib meer in oppervlaktewater wordt geloosd. Het lozen van slib past niet in het beleid dat in het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985-1989 is aangekondigd, zijnde dat zinvol en verantwoord hergebruik van het slib voorop staat. Aansluitend op dit beleid ligt het voor de hand om in de genoemde algemene maatregel van bestuur het lozen van slib te verbieden en niet te kiezen voor de geleidelijke afbouw die de richtlijn voorschrijft.

8. Handhaving en toezicht

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de CDA-fractie wat het onderhavige wetsvoorstel betekent voor de handhaving, wordt het volgende opgemerkt.

Ten aanzien van indirecte lozingen vanuit inrichtingen die op grond van artikel 1, tweede lid, van de WVO, zijn aangewezen en over een WVO-vergunning beschikken, verandert er niets en blijft de waterkwaliteitsbeheerder belast met de handhaving. Voor de overige indirecte lozingen geldt dat op de handhaving het regime van de Wm van toepassing is, nu de bedoelde voorschriften in de algemene regels dan wel in de vergunning op grond van de Wm worden opgenomen. Op grond van artikel 18.2 Wm is het op grond van de Wm bevoegde gezag derhalve ook verantwoordelijk voor de handhaving van de ten aanzien van de indirecte lozingen gestelde voorschriften. Het integreren van het aspect van indirecte lozingen in de Wm leidt derhalve ook tot een vereenvoudiging op het punt van de handhaving. Nu is steeds één bestuursorgaan met de handhaving belast. Naar verwachting zal dit onderdeel mede worden betrokken in het kader van de evaluatie van de Wm.

De leden van D66 wilden weten hoe het momenteel met de handhaving van de voorschriften voor indirecte lozingen staat en wat de overstap op een wettelijk systeem betekent voor de handhaving. Aan de handhaving van de gemeentelijke lozingsverordening wordt – voor zover dat vanuit Den Haag valt na te gaan – meer en meer aandacht besteed. Eigenlijk doet zich hier eenzelfde ontwikkeling voor als in de handhaving van de andere milieuvoorschriften die op gemeentelijk niveau moeten worden gehandhaafd. Omdat het bevoegd gezag in de meeste gevallen hetzelfde zal blijven, zal de overstap niets uitmaken. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, leidt de overstap wel tot een vereenvoudiging op het punt van de handhaving.

ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A

Onder paragraaf 3 is in antwoord op een vraag van de leden van de fractie van het CDA al toegezegd dat bezien zal worden of een aanpassing van de definitie van afvalwater in het Lozingsbesluit bodembescherming gewenst is.

Het wordt niet nodig geacht om voor «straatkolk», «inspectieput» en «voorziening voor de inzameling en transport van afvalwater» een begripsomschrijving in het wetsvoorstel op te nemen. De woorden zijn vrij algemeen gangbaar en hebben geen andere betekenis dan in het normale spraakgebruik. Een straatkolk is een put voor de inzameling van hemelwater, die zich doorgaans bevindt aan de rand van de stoep. Een inspectieput is een put met een deksel. Deze bevindt zich boven het riool, doorgaans in het midden van de straat. Het geheel, de riolering, is de voorziening voor de inzameling van afvalwater.

Onderdeel C

Artikel 10.15, eerste lid, is de pendant van artikel 10.2 van de Wm. In dat artikel wordt het verboden afvalstoffen op of in de bodem te brengen. In artikel 10.15, eerste lid, wordt het verboden afvalwater en andere

afvalstoffen, anders dan vanuit een inrichting, in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater te brengen. Het afvloeien van afgewerkte olie in een stoepgoot valt, wanneer dit niet in een straatkolk komt, onder het verbod van artikel 10.2 en wanneer dit wel in een straatkolk komt onder het verbod van artikel 10.15, eerste lid, van de Wm.

Momenteel valt lozen via het toilet onder de werkingssfeer van de gemeentelijke lozingsverordening. Op grond van een in de modellozingsverordening riolering opgenomen algemene bepaling is het via het eigen toilet in de riolering brengen van afgewerkte olie verboden. De betrokken bepaling zal in enigszins aangepaste vorm in de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 10.16 (10.16a oud) van de Wet milieubeheer worden opgenomen. Het betreft hier de bepaling die op grond van de richtlijn moet gelden voor het lozen van bedrijfsafvalwater op een riolering. Daarnaast kan worden gewezen op artikel 1.1a Wm, waarin een algemene zorgplicht voor het milieu is opgenomen. Het in het toilet brengen van afgewerkte olie valt onder de werkingssfeer van dit artikel. Het gaat om een handelen of nalaten dat nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Dergelijk handelen of nalaten moet achterwege worden gelaten.

Met de opmerking van de leden van de PvdA-fractie dat in het tweede lid het zinsdeel «met betrekking tot huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater» om redenen van wetseconomie zou kunnen worden teruggebracht tot «op afvalwater», zijn wij het niet eens. Deze beperking is aangebracht om duidelijk te maken dat het tweede lid geen betrekking heeft op afvloeiend hemelwater. Zij kan dus niet worden gemist.

Onderdeel D

Een inwonerequivalent is een rekeneenheid die de gemiddelde belasting met zuurstofbindende stoffen aangeeft voor één (fictieve) inwoner per etmaal. Ook voor bedrijfsactiviteiten met een betrekkelijk geringe omvang wordt met een tabel gewerkt, de tabel Afvalwatercoëfficiënten. Hier wordt dus niet iedere dag gemeten.

Voor omvangrijke bedrijfsactiviteiten wordt de vervuilingsswaarde uitgedrukt in inwonerequivalenten vastgesteld op basis van bemonstering en analyse.

Onderdeel E

Ten onrechte is, zoals de leden van de PvdA-fractie opmerkten de wettekst van 10.16 (10.16a oud) niet beperkt tot de categorie lozingen vanuit niet-inrichtingen. In de bij deze nota behorende nota van wijzigingen is deze beperking, die abusievelijk in de wettekst ontbrak, aangebracht.

Eerder in deze nota is aangegeven waarom in het voorgestelde artikel 10.16b is gekozen voor het niveau van een ministeriële regeling. Een dergelijke nauwe samenhang met implementatie is in artikel 10.16c, derde lid, niet aan de orde. Wij zien dan ook geen reden om van het gebruikelijke systeem (zie bij voorbeeld artikel 21.2, tweede lid, Wm) af te wijken.

Onderdeel F

In het onderhavige wetsvoorstel wordt niet beoogd iets te wijzigen in de huidige praktijk waarbij burgemeester en wethouders op grond van de gemeentelijke lozingsverordening de bevoegdheid hebben om in bijzondere gevallen ontheffing te verlenen van het verbod om afvalwater,

met uitzondering van afvloeiend hemelwater of andere afvalstoffen in een straatkolk of inspectieput te brengen.

De wederzijdse adviesverplichting met betrekking tot de verlening van de Wm- en WVO-vergunning is wettelijk geregeld teneinde een zo integraal mogelijke afstemming tussen beide vergunningen te bevorderen. Dit laatste zal zich bij het verlenen van ontheffingen als bedoeld in het nieuwe artikel 10.15, tweede lid, Wm niet voordoen.

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

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