

Vergaderjaar 1993-1994

23 726

Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in verband met een nadere afstemming tussen de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN

1. Inleiding

Bij de parlementaire behandeling van de Wet milieubeheer is uitvoerig ingegaan op de afstemming tussen de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). Een en ander heeft geleid tot de afstemmingsconstructie voor gevallen waarin naast de Wet milieubeheer-vergunning mede een vergunning krachtens de WVO vereist is als neergelegd in paragraaf 8.1.3.2. van de Wet milieubeheer en de artikelen 7b tot en met 7d van de WVO. Bij brief van 14 mei 1991 (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 17) van de Ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Verkeer en Waterstaat is melding gemaakt van het feit dat bij een afzonderlijk wetsvoorstel nog enkele restonderwerpen ter verbetering van de afstemming tussen de Wet milieubeheer en de WVO zullen worden geregeld. Dat betreft in de eerste plaats een herziening van het systeem van regulering van indirecte lozingen. In de tweede plaats betreft het de regeling van de provinciale bevoegdheid om aanwijzingen te geven in gevallen waarin gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders niet tot overeenstemming komen over de afstemming tussen de Wet milieubeheer-vergunning en de WVO-vergunning. Als derde onderwerp is bij de behandeling van het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur, Stb. 1992, 415) nog toegevoegd de regeling van de provinciale bevoegdheid tot het beïnvloeden van gemeentelijke rioleringsplannen. Het eerstgenoemde onderwerp, de herziening van het systeem van indirecte lozingen wordt niet in dit wetsvoorstel geregeld aangezien het hier implementatie 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) betreft. Deze richtlijn wordt geïmplementeerd bij het voorstel van wet houdende wijziging van de Afvalstoffenwet, de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (afvalwater). De herziening van het

systeem van indirecte lozingen is derhalve opgenomen in laatstgenoemd wetsvoorstel.

In het onderhavige wetsvoorstel worden de overige twee genoemde onderwerpen geregeld. Daarbij zijn de aanbevelingen van de ambtelijke taakgroep, die voorstellen heeft geformuleerd ter verbetering van de afstemming tussen de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Wabm) en de WVO, opgenomen zoals neergelegd in de brief van 14 mei 1991. De uitgangspunten van deze taakgroep zijn geweest dat de integrale afweging van milieu-aspecten voldoende moet zijn gewaarborgd en dat de bestaande bevoegdheden zo veel mogelijk worden gerespecteerd.

2. Regeling provinciale aanwijzingsbevoegdheid gemeentelijk rioleringsplan

Op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer zijn gemeenten verplicht om een rioleringsplan vast te stellen. Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet milieubeheer is evenwel gebleken dat wordt gehecht aan het bestaan van een provinciale bevoegdheid om een zekere sturing te geven aan de inhoud van gemeentelijke rioleringsplannen. In een aantal provinciale verordeningen zijn namelijk regels gesteld ten aanzien van gemeentelijke rioleringsplannen.

Met het oog daarop is in het overgangsrecht (artikel XIX, eerste lid, van de wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne, milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur) bepaald dat provinciale verordeningen voor zover zij betrekking hebben op gemeentelijke rioleringsplannen tot twee jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet milieubeheer van kracht blijven. Daarna komen deze verordeningen te vervallen. In de periode dat het overgangsrecht van toepassing is, zal nader worden bezien op welke wijze bovenbedoelde provinciale bevoegdheid het meest doelmatig vorm kan krijgen.

Thans wordt hieraan in het onderhavige wetsvoorstel uitvoering gegeven door het introduceren van een aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten ter zake van gemeentelijke rioleringsplannen. Teneinde de afstemming en doorwerking van het waterhuishoudingsbeleid en het milieubeleid voldoende te verzekeren is in hoofdstuk 4 van de Wet milieubeheer voorzien in een regeling die bij de totstandkoming van de gemeentelijke rioleringsplannen voorziet in de deelname van de diverse betrokken overheden, waaronder gedeputeerde staten (artikel 4.23 van de Wet milieubeheer). Op dit punt wordt van gemeenten een actieve opstelling verwacht. Mocht in een voorkomend geval de noodzakelijke afstemming niet worden bereikt tussen de bij de voorbereiding van het rioleringsplan betrokken overheden, dan zullen gedeputeerde staten de knoop moeten doorhakken.

Gedeputeerde staten krijgen daartoe de in artikel 4.24, eerste lid van de Wet milieubeheer opgenomen aanwijzingsbevoegdheid.

Artikel 4.24, tweede lid van de Wet milieubeheer schrijft verder voor dat bij het geven van een aanwijzing door gedeputeerde staten rekening moet worden gehouden met het geldende provinciale milieubeleidsplan en het geldende provinciale waterhuishoudingsplan. Afgezien is van de mogelijkheid om gemeenten te verplichten bij het opstellen van het rioleringsplan rekening te houden met het geldende provinciale milieubeleidsplan en het geldende waterhuishoudingsplan. Zo'n constructie is immers niet in overeenstemming met het uitgangspunt in de Wet milieubeheer dat geen hiërarchie bestaat tussen de milieubeleidsplannen op de verschillende overheidsniveaus.

De thans gekozen constructie is vergelijkbaar met die in artikel 4.13 van de Wet milieubeheer. Daarin is de bevoegdheid neergelegd van de

betrokken ministers om aan provinciale staten een aanwijzing te geven over de inhoud van het provinciaal milieubeleidsplan.

3. Regeling aanwijzingsbevoegdheid geschillenbeslechting

In de brief van 14 mei 1991 is aangekondigd dat de aanwijzingsbevoegdheid van gedeputeerde staten zal worden geregeld om geschillen te kunnen beslechten tussen gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders bij de afstemming van vergunningen in het kader van de Wet milieubeheer en de vergunningen in het kader van de WVO. Voor de situaties dat voor de Wet milieubeheer-vergunning de minister of provincie het bevoegd gezag is bestond reeds een regeling in de WVO, voor de situatie dat de gemeente het bevoegd gezag is bestond echter nog een lacune. Aangesloten is bij de systematiek zoals deze in artikel 7d, eerste lid van de WVO is neergelegd. Hierin is bepaald dat gedeputeerde staten of de betrokken minister bevoegd zijn, indien dat met het oog op de samenhang tussen de beschikkingen geboden is, aan het orgaan, dat krachtens de WVO bevoegd is de beschikking op de aanvraag te geven, een bindende aanwijzing te geven ter zake van de inhoud van die beschikking.

Een vergelijkbare bepaling wordt nu door middel van dit wetsvoorstel in artikel 8.31a van de Wet milieubeheer en in artikel 7e van de WVO opgenomen. Het opnemen in beide wetten is noodzakelijk aangezien de aanwijzingsbevoegdheid zich zowel zal uitstrekken tot het gezag dat bevoegd is de vergunning ingevolge de Wet milieubeheer als tot het gezag dat bevoegd is de vergunning ingevolge de WVO af te geven; respectievelijk de gemeente en de waterkwaliteitsbeheerder.

ARTIKELGEWIJS

Artikel 1 (wijziging van de Wet milieubeheer)

A

Voor een toelichting op de aanwijzingsbevoegdheid zij allereerst verwezen naar paragraaf 2 van deze memorie.

De strekking van de bepaling is dat de aanwijzingen onder andere gegeven kunnen worden als het gemeentelijke rioleringsplan niet in overeenstemming is met het provinciaal milieubeleidsplan; ook andere redenen kunnen aanleiding zijn een aanwijzing te geven. Wel geldt uiteraard ook hier de algemene notie, dat een aanwijzingsbevoegdheid een bevoegdheid is waarmee zeer prudent moet worden omgegaan.

Voordat aanwijzingen wordt gegeven, moeten burgemeester en wethouders in de gelegenheid worden gesteld om hun zienswijze naar voren te brengen. Niet altijd zal hieraan behoefte bestaan. Voordat een rioleringsplan tot stand komt, heeft hierover ingevolge artikel 4.23 reeds overleg plaatsgevonden met onder meer gedeputeerde staten. Doel van dit voorschrift is om daarbij zoveel mogelijk afstemming tussen de verschillende betrokken 4 overheden te bereiken. In dat stadium zullen, naar verwacht mag worden, de verschillende, eventueel uiteenlopende, standpunten al naar voren zijn gekomen. Mochten gedeputeerde staten vervolgens een aanwijzing overwegen, dan dienen uiteraard burgemeester en wethouders voordien nog in de gelegenheid te worden gesteld hun standpunt naar voren te brengen. De formulering «in de gelegenheid stellen» houdt echter rekening met de mogelijkheid dat hieraan geen behoefte meer bestaat.

B

De aanvulling van artikel 8.33 Wet milieubeheer is noodzakelijk om de aanwijzing ook van toepassing te laten zijn bij wijzigingen van de vergunning op grond van artikel 8.22, tweede lid, en 8.23. Deze bepaling is inhoudelijk vergelijkbaar met artikel 7d, derde lid, van de WVO. In de Wet milieubeheer kon evenwel worden aangesloten bij artikel 8.33, waarin die bepalingen worden opgesomd die ten aanzien van wijzigingen van vergunningen overeenkomstig de artikelen 8.22, tweede lid, en 8.23, waarbij paragraaf 8.1.3.2 van toepassing is, van overeenkomstige toepassing zijn.

C

Deze bepaling strekt ertoe de regeling voor de gevallen waarin mede een vergunning krachtens de WVO vereist is (paragraaf 8.1.3.2 van de Wet milieubeheer) aan te vullen met een regeling inzake de aanwijzing op verzoek van het op grond van de WVO bevoegde gezag voor de gevallen dat burgemeester en wethouders het bevoegde gezag zijn op grond van de Wet milieubeheer.

Voor de gevallen dat voor de vergunning op grond van de Wet milieubeheer gedeputeerde staten of de minister bevoegd gezag is, bevat artikel 7d van de WVO al een regeling. De nu voorgestelde regeling sluit hierbij aan.

Er zijn situaties dat ten aanzien van de vergunning tevens op grond van artikel 8.46 van de Wet milieubeheer instructieregels, opgenomen in de provinciale milieuverordening, van toepassing zijn. Denkbaar is dat een aanwijzing met het oog op de samenhang van de beide vergunningen tot een andere afweging leidt tussen het belang van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de overige belangen dan het geval is geweest bij het opstellen van de instructieregels. Daarom moet de bevoegdheid bestaan om van dergelijke instructieregels af te wijken. Een soortgelijke bepaling was al opgenomen in artikel 7d, eerste lid, juncto 2e, eerste lid van de WVO.

D

Tegen een aanwijzing is geen afzonderlijk beroep mogelijk. Wel kan het bevoegd gezag tegen de beschikking waarop de aanwijzing betrekking heeft beroep instellen wanneer die beschikking is gegeven, op dezelfde voet als dit al mogelijk is ten aanzien van bijvoorbeeld de verklaring als bedoeld in artikel 8.36. Artikel 20.2 van de Wet milieubeheer is met het oog hierop aangevuld.

Artikel II (wijziging van de WVO)

A

Het voorgestelde artikel 7e van de WVO vormt het spiegelbeeld van de regeling die wordt opgenomen in artikel 8.31a van de Wet milieubeheer. Verwezen zij hiervoor naar artikel I, onder B. Het artikel regelt de mogelijkheid dat gedeputeerde staten op verzoek van burgemeester en wethouders een aanwijzing geven aan het gezag dat bevoegd is de vergunning op grond van de WVO te geven. Doordat, zoals hiervoor al vermeld, in artikel 7d reeds een regeling inzake een aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen, kan daarnaar worden verwezen.

B

In dit onderdeel, waarin artikel 16c wordt aangevuld, wordt bereikt dat de regeling van het beroep parallel loopt met de regeling zoals hiervoor is voorgesteld in artikel I, onder C.

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

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