

Vergaderjaar 2009–2010

27 625

Waterbeleid

Nr. 160

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 maart 2010

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de regering naar aanleiding van de brief van 20 augustus 2009 inzake het ontwerpbesluit lozen buiten inrichtingen (Kamerstuk 27 625, nr. 142) en naar aanleiding van de lijst van vragen en antwoorden hierover (27 625, nr. 152).

De regering heeft deze vragen beantwoord bij brief van 18 maart 2010. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Koopmans

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Staaij, C.G. van der (SGP), Poppe, R.J.L. (SP), Snijder-Hazelhoff, J.F. (VVD), ondervoorzitter, Depla, G.C.F.M. (PvdA), Velzen, K. van (SP), Spies, J.W.E. (CDA), Mastwijk, J.J. (CDA), Koopmans, G.P.J. (CDA), voorzitter, Ham, B. van der (D66), Bochove, B.J. Van (CDA), Vietsch, C.A. (CDA), Aptroot, Ch.B. (VVD), Samsom, D.M. (PvdA), Azough, N. (GL), Boelhouwer, A.J.W. (PvdA), Roefs, C.W.J.M. (PvdA), Burg, B.I. van der (VVD), Neppérus, H. (VVD), Leeuwen, H. van (SP), Ouwehand, E. (PvdD), Jansen, P.F.C. (SP), Bilder, E.J. (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink, E.E. (CU), Linhard, P. (PvdA) en Mos, R. De (PVV).

Plv. leden: Vlies, B.J. van der (SGP), Polderman, H.J. (SP), Remkes, J.W. (VVD), Jacobi, L. (PvdA), Leijten, R.M. (SP), Ormel, H.J. (CDA), Schermers, J.P. (CDA), Koppejan, A.J. (CDA), Koşer Kaya, F. (D66), Pieper, H.T.M. (CDA), Schreijer-Pierik, J.M.G. (CDA), Krom, P. de (VVD), Vermeij, R. (PvdA), Vendrik, C.C.M. (GL), Waalkens, H.E. (PvdA), Vos, M.L. (PvdA), Elias, T.M.Ch. (VVD), Zijlstra, H. (VVD), Langkamp, M.C. (SP), Thieme, M.L. (PvdD), Gerkens, A.M.V. (SP), Algra, R.H. (CDA), Ortega-Martijn, C.A. (CU), Smeets, P.E. (PvdA) en Agema, M. (PVV).

I Vragen en opmerkingen uit de commissie

Namens de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer verzoek ik u naar aanleiding van uw brieven d.d. 21 augustus en 9 december 2009 over het Ontwerpbesluit lozen buiten inrichtingen (27 625, nrs. 142 en 152) de Kamer antwoord te geven op de vragen en opmerkingen zoals door de verschillende fracties hieronder ingebracht.

Inbreng van de leden van de CDA-fractie

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van dit ontwerpbesluit. Zij hebben nog de volgende vragen en opmerkingen, allereerst naar aanleiding van het ontwerpbesluit, vervolgens naar aanleiding van de gestelde vragen.

Naast dit besluit zijn er nog andere besluiten waar emissies naar water en bodem van landbouwactiviteiten zijn geregeld. Hoe kijkt de minister aan tegen de suggestie om naast de uitzondering van het Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij ook te kijken naar uitzonderingen in het kader van het Besluit Landbouwactiviteiten (bijvoorbeeld schoonmaken spuitmachines op onverhard terrein buiten de inrichting), het Uitvoeringsbesluit en de regeling Meststoffenwet en Besluit en de regeling Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden (onder andere uitrijden dompelvlloeistoffen)?

Welke agrarische activiteiten buiten de inrichting vallen niet onder het genoemde Lozingenbesluit Open Teelt en Veehouderij?

- Kan het zijn dat activiteiten, (geen inrichting) zoals de opslag van ruwvoer/bijproducten of composteren, die mogelijk leiden tot een lozing, nu onder deze regels strenger worden beoordeeld dan voorheen? Of valt dat onder de opslag van bulkproducten?
- In hoeverre is er nu een blokkade voor bijvoorbeeld het apart diffuus uitrijden of verregenen van water uit een spoelbassin voor bollen, het uitrijden van melkspoelwater en het uitrijden van percolaat/perssappen?
- In artikel 3.2 wordt gesproken over lozing van grondwater bij ontwatering. De leden van de CDA-fractie gaan ervan uit dat drainage van agrarische grond niet als lozing van grondwater wordt aangemerkt. Graag een bevestiging van deze aanname.
- Hoe verhoudt dit besluit zich tot de regels voor het uitrijden van dierlijke en overige organische meststoffen? Daar wordt in dit besluit niet naar verwezen. Maar het zou kunnen zijn dat het uitrijden van compost of een nader product indirect tot een lozing leidt.

De leden zijn het met de minister eens dat er zeer terughoudend dient te worden omgegaan met het van overheidswege opleggen van meet-, registratie- en rapportageverplichtingen of onderzoeksverplichtingen. In de nota van toelichting staat: «dat het voor degene die loost van groot belang kan zijn om bij bepaalde lozingen te meten en te registreren om er zeker van te zijn dat aan de regels van dit besluit wordt voldaan. Deze zelfcontrole wordt echter tot de eigen verantwoordelijkheid van degene die loost gerekend, en wordt dus niet via dit besluit opgelegd.» De leden zijn het eens met deze benadering. Tegelijkertijd lijkt het wel wenselijk dat de overheid steekproefsgewijs controles blijft uitoefenen. Hoe is dit laatste in de praktijk geregeld?

Ten slotte: voor de vragen over het ontwerpbesluit zijn de leden van de CDA-fractie van mening dat de belangen van de waterbeheerder om overstorten op oppervlaktewater goed te kunnen reguleren adequaat zijn

behartigd in het voorliggende ontwerpbesluit. De instrumenten (algemene regels, maatwerkvoorschriften en overgangsbepalingen met betrekking tot verleende vergunningen voor overstorten) zijn toereikend om de problematiek van de overstorten adequaat te kunnen oplossen in het kader van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP). Wel benadrukken de leden dat de uiterlijke datum van 1 januari 2013 waarop de GRP's moeten voldoen aan de gestelde wettelijke eisen moet worden gehandhaafd.

De beantwoording van de gestelde feitelijke vragen geven de leden van de CDA-fractie aanleiding om nog drie vragen te stellen:

- Ten behoeve van het opstellen van het besluit is er, zo blijkt uit het antwoord op vraag 1, overleg gevoerd met diverse organisaties van belanghebbenden waaronder VNO-NCW, NS, de Vereniging van Nederlandse Voegbedrijven, de Ondernemersorganisatie Schoonmaak- en Bedrijfsdiensten en VNG, IPO en de Unie van Waterschappen. Is er ook overleg geweest met vertegenwoordigers van land- en tuinbouworganisaties, in het bijzonder LTO Nederland? En zo nee, waarom niet en is de minister bereid alsnog afstemmingsoverleg te organiseren met LTO Nederland over de consequenties van dit Besluit voor de landen tuinbouwsector?
- In de beantwoording van vraag 3 wordt aangegeven dat er geen voorkeursvolgorde geldt voor relatief schone lozingen. Waarom eigenlijk niet? Een langzame afvoer en grotere infiltratie in de bodem van water door lozing op de bodem verdient, zeker in gebieden waar verdroging aan de orde is, toch de voorkeur boven snelle afvoer door lozing op het oppervlaktewater of op schoonwaterstelsels, waarbij de laatste ook nog eens veel duurder zijn dan «gratis» bodem? Graag een reactie.
- Vraag 4 tot slot ging in op de wijze waarop warmte-koudeopslag in de wet is geregeld, of het nu open of gesloten systemen betreft. De leden van de CDA-fractie zijn een groot voorstander van een groter gebruik van warmte-koudeopslag en aardwarmte. Bij de genoemde nadere uitwerking van de regeling van koude-warmteopslag vragen deze leden om oog te hebben voor de gevolgen het samenspel van grond-doorboringen voor eventuele temperatuurveranderingen, vervuiling, grondwaterverplaatsing en effecten op ecologie. Graag een bevestiging van de minister.

Inbreng van de leden van de PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in het vereenvoudigen van de regelgeving, zolang dit niet te koste gaat van de bescherming die de regels moeten bieden. Dit vraagt een goede naleving van de regels en om die te bevorderen is het noodzakelijk dat de handhaving op orde is. Kan de minister uiteenzetten hoe het toezicht en de handhaving in de praktijk vorm gegeven zal gaan worden? Andere dossiers hebben laten zien dat het voor bedrijven en instellingen niet erg moeilijk is om de regels te omzeilen met name als het gaat om milieuwetgeving. Terwijl het anderzijds moeilijk is op de naleving van de milieuregels toe te zien en deze te handhaven. De leden vragen of er voldoende capaciteit en kennis is om het niveau en de frequentie van het toezicht voldoende te laten zijn en welke stappen worden genomen om deze op niveau te houden dan wel te krijgen.

De leden vragen of er nader ingegaan kan worden op de verruimde lozingseisen voor PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en naftaleen, waarvan bekend is dat de stoffen zeer schadelijk zijn voor het milieu. In hoeverre zal het toezicht op het lozen van deze stoffen aangescherpt worden, nu de lozingseisen verruimd worden? Het is van belang dat een verruiming van de lozingseisen niet gaat betekenen dat er in de praktijk vaak kleine hoeveelheden geloosd gaan worden in plaats van een

grote hoeveelheid in één keer, waarvoor anders een vergunning of vrijstelling nodig geweest zou zijn.

Bedoelt de minister bij de beantwoording van vraag 7 niet dat het bevoegd gezag handhavend *zal* gaan optreden in plaats van dat het bevoegd gezag dan handhavend *kan* optreden? De zorgplichtbepaling mag natuurlijk geen lege huls worden.

Inbreng van de leden van de SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het ontwerpbesluit. De regulering door het waterschap wordt overgedragen aan de gemeente middels het gemeentelijk rioleringsplan. De leden zijn voorstander van de volledige positionering van de afvalwaterketen binnen één overheid dan wel binnen één publiek nutsbedrijf. Vooruitlopend op deze stelselwijziging is de voorgestelde integratie een kleine stap in de goede richting. De gekozen insteek om lasten te verminderen en procedures te vereenvoudigen wordt door de leden onderschreven. Er resten slechts enkele opmerkingen en vragen.

Het ontwerpbesluit richt zich met name op de kwalitatieve aspecten van de lozing. Er is ook nog een kwantitatieve kant die moet worden beoordeeld. De leden horen graag hoe die kwantitatieve aspecten worden ondervangen. Onder welke voorwaarden en situaties moet de lozende instantie daarvoor alsnog een vergunning aanvragen of een melding van doen?

De leden van de SP-fractie vragen zich ook af hoe precies door de keten heen de lozingen worden ondervangen. Hoe is communicatie georganiseerd tussen beheerders van rioolstelsels, voornamelijk gemeenten en waterschappen? Welke middelen staan behorende instanties ter beschikking als de onderlinge verhoudingen niet soepel verlopen en informatie-uitwisseling uitblijft.

Dit vertaalt zich door in het adviesrecht van de waterschappen op het strategische gemeentelijk rioleringsplan. Het ontbreekt de waterschappen, als mede rioolbeheerder aan doorzettingsmacht. Onwillige of onwetende gemeenten kunnen hier voor ongewenste situaties zorgen. Graag horen de leden van de SP-fractie of dit is besproken met de VNG en Unie van Waterschappen (UvW) en of die doorzettingsmacht niet alsnog op een of andere manier vastgelegd kan worden om goede samenwerking in de keten te bevorderen.

De leden vragen zich ook af op welke wijze de bevoegdheid is geborgd bij het niet naleven van de verplichtingen door een lozende instantie. Welke instantie is in deze nu het bevoegd gezag?

Tot slot horen de leden van de SP-fractie graag een reactie op het advies van de UvW om de toepassing van gewasbestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte en een verbod op gebruik van verduurzaamd hout in oppervlakte water in dit ontwerpbesluit op te nemen.

Inbreng van de leden van de VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het ontwerpbesluit maar hebben nog wel een aantal vragen:

- De leden waarderen de inzet van de minister om tot vereenvoudiging te komen, maar in hoeverre is dit met dit dikke pak papier nu echt gelukt?
- In welke mate zitten er koppen op Europese regels?
- Nu herijking heeft plaatsgevonden, is de vraag of dit er ook toe heeft

geleid, dat de minister vereenvoudigingen in Brusselse regels wil voorstellen? Is het echt nodig met zoveel verschillende categorieën te werken?

- Acht de minister de voorgestelde afbakening van de wet uitvoerbaar en hoe moeten we de leden zich dit in de praktijk voorstellen?
- Hoe moeten de leden zich de werking van de zorgplichtbepaling voorstellen? Kan dit weer leiden tot extra verplichtingen?
- Geeft de voorgestelde regeling de mogelijkheid dat de provincie extra en zwaardere verplichtingen oplegt?
- Kan de Kaderrichtlijn Water tot nadere regels leiden en welke extra lasten vloeien daar voor het bedrijfsleven uit voort?
- Zijn de eisen voor treintoiletten niet te rigide en wat doen andere landen?
- Hoe gedetailleerd kunnen de genoemde nadere regels worden en wat betekent dit voor de uitvoerbaarheid?

II Antwoord van de minister

Met deze brief geef ik, mede namens de minister van Verkeer en Waterstaat, antwoorden op schriftelijke vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, gesteld naar aanleiding van het ontwerpbesluit houdende algemene regels voor lozen anders dan vanuit een inrichting (Besluit lozen buiten inrichtingen).

De leden van de CDA-fractie hebben verschillende vragen gesteld met betrekking tot de toepasselijkheid van het ontwerpbesluit op lozingen die verband houden met agrarische activiteiten.

De vragen lijken er van uit te gaan, dat het ontwerpbesluit van toepassing is op alle agrarische lozingen buiten inrichtingen, waarop het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij niet van toepassing is, en in het bijzonder lozingen, die in artikel 2 van dat lozingenbesluit van de werkingsfeer zijn uitgezonderd. Artikel 1.2, eerste lid, onder b van het ontwerpbesluit, dat de afbakening regelt met betrekking tot agrarische lozingen verwijst echter niet naar de werkingsfeer van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, die door artikel 2 van dat lozingenbesluit wordt bepaald, maar naar de omschrijving van agrarische activiteiten in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het lozingenbesluit. Die omschrijving is veel breder. Als gevolg daarvan vallen naast de lozingen waarop het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij van toepassing is ook alle overige agrarische lozingen, waaronder de door de leden van de CDA-fractie genoemde lozingen, buiten de werkingsfeer van het ontwerpbesluit. Aan het voor de agrarische lozingen geldend wettelijk regime verandert het ontwerpbesluit aldus niets.

Dat is ook de reden waarom bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit geen overleg met LTO heeft plaatsgevonden. Dit overleg vindt uiteraard wel plaats bij de voorbereiding van de algemene regels voor landbouwactiviteiten, waarin ook de agrarische lozingen worden gereguleerd.

De leden van de CDA-fractie zijn het eens met het terugbrengen van meet-, registratie- en rapportageverplichtingen in het ontwerpbesluit, maar vinden het tegelijkertijd wenselijk dat de overheid steekproefgewijs controles blijft uitoefenen. Ze vragen hoe dit in de praktijk is geregeld.

Om het steekproefsgewijs uitoefenen van controles mogelijk te maken wordt in het ontwerpbesluit, in die gevallen dat steekproefsgewijze controles bij de handhaving een zinvolle rol kunnen spelen, een verplichting aan de lozer opgelegd om doelmatige bemonstering mogelijk te maken. In de praktijk betekent dit meestal het aanleggen van een bemon-

steringsvoorziening, waaruit het bevoegd gezag monsters ter controle op de naleving van het besluit kan nemen. Of het bevoegd gezag daartoe over zal gaan hangt af van de toezichten handhavingstrategie voor de specifieke lozingen. Zo kunnen bijvoorbeeld de steekproefsgewijze controles betrekking hebben op de concentratie verontreinigingen in het geloosde water, maar kan het bevoegd gezag er ook voor kiezen bij toezicht primair aandacht te besteden aan het beheer van de eventueel aanwezige zuiveringsvoorzieningen, dat bepalend kan zijn voor de lozing van verontreinigende stoffen.

De leden van de CDA-fractie zijn voorts van mening dat de belangen van de waterbeheerder bij het reguleren van lozingen van overstorten in de voorgestelde regeling adequaat zijn behartigd. Ze benadrukken daarbij, dat de uiterlijke datum van 1 januari 2013 waarop de gemeentelijke rioleringsplannen moeten voldoen aan de gestelde wettelijke eisen, moet worden gehandhaafd.

In reactie hierop kan ik bevestigen, dat ik niet voornemens ben om deze datum los te laten. Gemeenten hebben bovendien zelf ook belang bij een adequaat gemeentelijk rioleringsplan, omdat daaraan het vervallen van de vergunningsvoorschriften voor lozingen vanuit de gemeentelijke stelsels is gekoppeld.

De leden van de CDA-fractie vragen naar aanleiding van de beantwoording van eerder gestelde vragen, waarom bij relatief schone lozingen geen voorkeur wordt uitgesproken voor lozen in de bodem boven het lozen in het oppervlaktewater of in «schoonwaterstelsels» (hemelwaterstelsel of ontwateringsstelsel). Een langzame afvoer en grotere infiltratie in de bodem van water door lozing op de bodem verdient naar hun oordeel, zeker in gebieden waar verdroging aan de orde is, toch de voorkeur boven snelle afvoer door lozing op het oppervlaktewater of op schoonwaterstelsels, waarbij de laatste ook nog eens veel duurder zijn dan «gratis» bodem.

Het ontwerpbesluit spreekt met betrekking tot relatief schone lozingen inderdaad geen algemene voorkeur uit. Dit heeft er mee te maken dat de voorkeur per gebied kan verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld de grondwater- en oppervlaktewatersituatie, het al dan niet aanwezig zijn van schoonwaterstelsels en de capaciteit daarvan. Veel van de lozingen vinden plaats in het stedelijk gebied. Bij de inrichting daarvan zijn reeds keuzes gemaakt over de afwatering, waaronder de afvoer van afvloeiend hemelwater en eventueel overtollig grondwater. Wanneer gekozen is voor gescheiden afvoer van hemelwater en eventueel grondwater door middel van een schoonwaterstelsel en de lozing van relatief schoon afvalwater in dat stelsel niet tot capaciteitsproblemen leidt, dan zou het alsnog verplichten om dat afvalwater in de bodem te brengen in het algemeen een onnodig zware verplichting zijn. Bovendien kan het al zo zijn, dat het water uit het schoonwaterstelsel nuttig wordt aangewend, bijvoorbeeld met het oog op door de leden van de CDA-fractie genoemde verdrogingsproblematiek.

Dat het ontwerpbesluit geen algemene voorkeur uitspreekt betekent overigens niet, dat een dergelijke voorkeur in specifieke gebieden of situaties niet zou kunnen worden vastgelegd. De verordeningsbevoegdheid van artikel 10.32a en het maatwerk binnen algemene regels bieden daarvoor een mogelijkheid.

Tenslotte verzoeken de leden van de CDA-fractie om bevestiging dat bij de nadere uitwerking van de regeling van koude-warmteopslag de gevolgen van gronddoorboringen voor eventuele temperatuurveranderingen,

vervuiling, grondwaterverplaatsing en effecten op ecologie aandacht zullen krijgen.

In antwoord op dit verzoek kan ik bevestigen dat al deze aspecten bij de uitwerking van de algemene regels voor warmte-koudeopslag aandacht krijgen.

De leden van de PvdA-fractie wijzen op het belang van adequate handhaving, die de naleving van regels bevordert, en vragen hoe toezicht en handhaving in de praktijk vormgegeven zal gaan worden, of er voldoende capaciteit en kennis is om het niveau en de frequentie van het toezicht voldoende te laten zijn en welke stappen worden genomen om deze op niveau te houden dan wel te krijgen.

Wat betreft de verantwoordelijkheid voor toezicht en handhaving van lozingen die met het ontwerpbesluit worden gereguleerd brengt het ontwerpbesluit geen grote veranderingen met zich mee. De betere aansluiting van de regels bij de uitvoeringspraktijk, waarop in paragraaf 9 van de nota van toelichting is ingegaan, vergemakkelijkt de feitelijke uitvoering van toezicht en handhaving. Gelet daarop en op het feit dat een groot deel van de lozingen die met het ontwerpbesluit worden gereguleerd een geringe milieurelevantie heeft worden met betrekking tot toezicht en handhaving van het ontwerpbesluit geen problemen verwacht. Ik ga er van uit dat de bevoegde instanties in hun toezicht- en handhavingstrategie een zorgvuldige afweging maken met betrekking tot de prioriteit en wijze van toezicht en handhaving van de onder het ontwerpbesluit vallende lozingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen voorts of nader ingegaan kan worden op de verruimde lozingseisen voor PAK's (polycyclische aromatische koolwaterstoffen) en naftaleen, waarvan bekend is dat de stoffen zeer schadelijk zijn voor het milieu. Ze vragen in hoeverre het toezicht op het lozen aangescherpt zal worden, nu de lozingseisen verruimd worden, en vinden het van belang dat verruiming van de lozingseisen niet gaat betekenen dat er in de praktijk vaak kleine hoeveelheden geloosd gaan worden in plaats van een grote hoeveelheid in één keer, waarvoor anders een vergunning of vrijstelling nodig geweest zou zijn.

De onderhavige lozingseisen betreffen lozingen vanuit bodemsaneringen. Daarbij wordt, om de verontreinigingen te verwijderen, het grondwater langdurig opgepompt en na zuivering geloosd. De aard van de historische verontreiniging bepaalt of de PAK's al of niet in het afvalwater kunnen voorkomen. De oorzaak van de bodemverontreiniging is bij het bevoegd gezag bekend en dus is ook bekend of er PAK's aanwezig zijn. Als er inderdaad sprake is van de aanwezigheid van PAK's dienen de beste beschikbare technieken te worden ingezet om de stoffen uit het afvalwater te verwijderen. Dat verandert niet in de nieuwe situatie, omdat de nieuwe eisen gebaseerd zijn op de prestaties die deze technieken leveren. De oude lozingseisen waren afgeleid van de waterkwaliteitsdoelstellingen en waren zeer streng, om te waarborgen dat ze ook in de meest ongunstige lozingssituatie voldoende bescherming boden. Degene die de bodemsanering uitvoert kon wel verruiming van de lozingseisen vragen. Omdat de zeer strenge eisen in veel gevallen technisch-economisch onhaalbaar waren en de lozingssituatie in de praktijk meestal ook gunstiger is dan waarvan bij de voorbereiding van de huidige regeling was uitgegaan, werd het verzoek om verruiming in de praktijk bijna altijd gedaan en ook ingewilligd. Zo'n aanvraag bracht daarom onnodige lasten met zich mee, zowel voor de aanvrager als het bevoegd gezag. Dat wordt nu aangepast. Toepassing van de beste beschikbare technieken is in het aangepaste voorschrift het uitgangspunt. In de meeste gevallen zal de toepassing

daarvan ook een adequate bescherming van het milieu waarborgen. Daar waar vanuit de lokale situatie een strengere eis nodig is, kan het bevoegd gezag deze strengere eis bij maatwerkvoorschrift opleggen. Aanscherping van het toezicht is gelet op het voorgaande niet noodzakelijk. Ook voor het door de leden van de PvdA-fractie aangegeven risico van het vaak lozen van kleine hoeveelheden wordt niet gevreesd.

Naar aanleiding van de antwoorden die ik heb gegeven op eerdere vragen van uw Kamer over dit ontwerpbesluit (brief van 9 december 2009, kamerstuk 27 625, nr. 152, antwoord op vraag 7) geven de leden van de PvdA-fractie aan dat de zorgplichtbepaling geen lege huls mag worden en vragen in dat verband, of in het antwoord op vraag 7 niet bedoeld was dat het bevoegd gezag handhavend zal gaan optreden in plaats van dat het bevoegd gezag dan handhavend kan optreden.

Ik ga er inderdaad van uit dat daar waar strijd met de zorgplichtbepaling wordt geconstateerd handhavend wordt opgetreden. Het woord «kan» in de beantwoording van vraag 7 had betrekking op de keuze van het bevoegd gezag voor de wijze waarop opgetreden zal worden. Daar waar het overtreden van de zorgplichtbepaling evident is, is direct handhavend optreden aan de orde. Daar waar naar het oordeel van het bevoegd gezag de zorgplichtbepaling eerst nadere invulling behoeft, zal veelal het stellen van een maatwerkvoorschrift de eerste stap zijn. Paragraaf 5.3 van de nota van toelichting van het ontwerpbesluit gaat daar nader op in.

De leden van de SP-fractie onderschrijven de gekozen insteek om binnen de afvalwaterketen lasten te verminderen en procedures te vereenvoudigen, en stellen nog een aantal vragen met betrekking tot lozingen, bij het reguleren waarvan voortaan het gemeentelijk rioleringsplan een centrale rol speelt. Dit betreft lozingen vanuit overstorten van vuilwaterriolen en lozingspunten van schoonwaterstelsels, en ook lozingen vanuit het gemeentelijk vuilwaterriool op het zuiveringstechnisch werk van het waterschap. De leden van de SP-fractie geven aan dat het ontwerpbesluit, waar het gaat om het lozen in het oppervlaktewater, alleen betrekking op de kwalitatieve aspecten van de lozing (het lozen van stoffen) heeft. De leden vragen hoe de kwantitatieve aspecten zijn geregeld, en of daarvoor alsnog een vergunning moet worden aangevraagd of een melding moet worden gemaakt.

Het onderscheid in kwalitatieve en kwantitatieve aspecten heeft te maken met de systematiek van de Waterwet. Artikel 6.5 van de Waterwet bepaalt dat het lozen van water – het kwantiteitsaspect – bij algemene maatregel van bestuur kan worden gereguleerd, indien op rijkswater wordt geloosd. Het kwantiteitsaspect van het lozen op regionale wateren kan alleen dan bij algemene maatregel van bestuur worden gereguleerd, wanneer dat nodig is met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen. Van dergelijke belangen is bij het lozen van water vanuit de waterketen over het algemeen geen sprake. In overige gevallen kan het kwantiteitsaspect bij lozen vanuit de waterketen in het oppervlaktewater op basis van de keur van de waterschappen worden gereguleerd, hetgeen in de praktijk ook gebeurt. Afhankelijk van de wijze waarop de keur is opgesteld kunnen de daarbij gestelde regels ook betrekking hebben op lozingen vanuit de waterketen, en bijvoorbeeld een vergunningplicht of meldingsplicht voor het lozen van water vanuit gemeentelijke overstorten of schoonwaterstelsels omvatten. Vanuit de inhoud bezien is dit echter niet noodzakelijk. Anders dan de Waterwet maakt de Wet milieubeheer geen onderscheid tussen stoffen en water (het kwaliteits- en het kwantiteitsaspect). Bij de uitwerking van het gemeentelijk rioleringsplan moet dus aan beide aandacht worden besteed. Zo moet het gemeentelijk rioleringsplan op grond van het tweede lid van artikel 4.22 van de Wet milieube-

beheer een overzicht bevatten van de gevolgen voor het milieu van de in de gemeente aanwezige en geplande voorzieningen voor stedelijk afvalwater en ingezameld hemelwater en grondwater. Onder die gevolgen voor het milieu vallen ook gevolgen van het lozen van water in het oppervlaktewater (het kwantiteitsaspect). Wanneer een gemeentelijk rioleringsplan met betrokkenheid van de waterbeheerder adequaat is uitgewerkt, hebben ook de waterkwantiteitsaspecten voldoende aandacht gehad, en is er geen reden om bij keur alsnog een vergunningplicht of meldingsplicht voor die aspecten in het leven te roepen. Artikel 3.8 van de Waterwet verplicht gemeenten en waterschappen om zorg te dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden, waaronder ook taken en bevoegdheden rondom de waterketen. Wanneer gemeenten en waterschappen aan die verplichting bij de voorbereiding van het gemeentelijk rioleringsplan op een adequate wijze invulling hebben gegeven, vervalt aldus de noodzaak tot het instellen van een vergunningplicht of meldingsplicht voor lozingen vanuit de waterketen.

Zoals ik in de aan u toegezonden brief van 15 januari 2010 over de resultaten van een tussentijdse evaluatie van het Bestuursakkoord Waterketen reeds heb aangegeven hebben de partijen betrokken bij dit bestuursakkoord in het Bestuurlijk Overleg Waterketen (BOW) afgesproken dat de waterschappen zorgvuldig om zullen gaan met het stellen van regels in de keur, waarbij uitgangspunt is dat onderlinge afspraken de voorkeur hebben boven eenzijdige regels in de keur.

In overleg met de VNG, de Unie van Waterschappen en het IPO wordt een handreiking voorbereid voor het invullen van de samenwerking bij taken en bevoegdheden rondom de waterketen. Deze handreiking zal medio 2010 gereed zijn, voorafgaand aan de geplande inwerkingtreding van het ontwerpbesluit op 1 januari 2011. In de handreiking zal ook aandacht worden besteed aan het omgaan met regels betreffende de waterkwantiteit.

Bovenstaande uiteenzetting over de rol van artikel 3.8 in relatie tot lozingen rondom de waterketen geeft mede antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie, hoe precies door de keten heen de lozingen worden ondervangen, en hoe communicatie tussen beheerders van rioolstelsels, voornamelijk gemeenten en waterschappen, is georganiseerd. Het gemeentelijk rioleringsplan speelt bij het ondervangen van de lozingen door de keten heen een centrale rol, samen met de afspraken die op grond van artikel 3.8 van de Waterwet rondom de waterketen worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van afvalwaterakkoorden. De in het gemeentelijk rioleringsplan gemaakte keuzes bepalen zowel het type stelsel, dat bepalend is voor de omvang en de samenstelling van de verschillende afvalwaterstromen in de waterketen, als de plaats van de lozingen vanuit die keten. De keuzes zijn ook sturend bij het beantwoorden van de vraag, of er specifiek beleid nodig is voor bepaalde lozingen van bedrijven en huishoudens in de rioolstelsels, de bodem of het oppervlaktewater. Is dat wel het geval, dan hebben gemeenten en waterschappen de mogelijkheid om dit specifieke beleid door middel van een verordening of maatwerkvoorschriften vast te leggen. Bij het opstellen van afvalwaterakkoorden kunnen ook hierover afspraken worden gemaakt, evenals over de wijze waarop bij toezicht en handhaving met betrekking tot lozingen door burgers en bedrijven zal worden samen- gewerkt.

De leden van de SP-fractie vragen in het verlengde van voorgaande vraag, welke middelen behorende instanties ter beschikking staan als de onderlinge verhoudingen niet soepel verlopen en informatie-uitwisseling uitblijft. Ze constateren tevens dat het de waterschappen, als mede de rioolbeheerder ontbreekt aan doorzettingsmacht, en vragen of de proble-

matiek is besproken met de VNG en Unie van Waterschappen en of die doorzettingsmacht niet alsnog op een of andere manier vastgelegd kan worden om goede samenwerking in de keten te bevorderen.

De door de leden van de SP-fractie aangehaalde problematiek is bij de voorbereiding van het ontwerpbesluit zowel met de VNG als de Unie van Waterschappen besproken. In de eerdergenoemde handreiking, die samen met de koepels wordt voorbereid, zal ook op deze problematiek worden ingegaan.

De middelen die gemeenten en waterschappen ter beschikking staan als de samenwerking niet adequaat verloopt kunnen worden onderverdeeld in de mogelijkheden om de provincie als toezichthouder in te schakelen, en het gebruik maken van eigen bevoegdheden.

Artikel 3.12 van de Waterwet bepaalt, dat gedeputeerde staten, indien een doelmatige en samenhangend waterbeheer dat vordert, het bestuur van een waterschap een aanwijzing kunnen geven omtrent de uitoefening van taken of bevoegdheden. Op grond van artikel 4.24 van de Wet milieubeheer kunnen gedeputeerde staten aan de gemeenteraad aanwijzingen geven omtrent het gemeentelijk rioleringsplan. Wanneer de in artikel 3.8 van de Waterwet bedoelde samenwerking niet adequaat verloopt, kunnen gemeente of waterschap de provincie verzoeken om van die bevoegdheden gebruik te maken. Overigens wordt conform het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting (Tweede Kamer, 31 200 VII, nr. 61) een wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht voorbereid. Met dat wetsvoorstel komt de mogelijkheid om aanwijzingen te geven omtrent het gemeentelijk rioleringsplan te vervallen. Wel zullen gedeputeerde staten in de plaats kunnen treden van de gemeente indien de gemeente haar taak om een adequaat rioleringsplan op te stellen, verwaarloost.

Een tweede mogelijkheid is het inzetten van de eigen bevoegdheid. Zo kan de waterbeheerder nadat de vergunningplicht voor lozingen vanuit gemeentelijke stelsels is opgeheven indien dat noodzakelijk is nog wel maatwerkvoorschriften stellen, en is er een zorgplichtbepaling van toepassing (artikel 2.1 van het ontwerpbesluit), bij het overtreden waarvan ook direct handhavend kan worden opgetreden.

De leden van de SP-fractie vragen ook op welke wijze de bevoegdheid is geborgd bij het niet naleven van de verplichtingen door een lozende instantie, en welke instantie in deze nu het bevoegd gezag is.

Het ontwerpbesluit heeft niet tot doel om veranderingen aan te brengen in bevoegdheden met betrekking tot het lozen vanuit de waterketen.

Als het gaat om lozingen in oppervlaktewater blijft de waterbeheerder bevoegd gezag, dus het Rijk bij rijkswateren en het waterschap bij regionale wateren. De waterbeheerder is dus bevoegd gezag voor zowel lozingen vanuit rioolstelsels in het oppervlaktewater, als voor lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinstallaties. Bij lozingen in de bodem (die bijvoorbeeld bij regenwaterinfiltratie aan de orde zijn) is de gemeente bevoegd gezag, tenzij het gaat om lozingen op een diepte van meer dan 10 meter beneden het maaiveld. In dat geval is de provincie bevoegd gezag.

Tot slot vragen de leden van de SP-fractie om een reactie op het advies van de Unie van Waterschappen om de toepassing van gewasbestrijdingsmiddelen in de openbare ruimte in het besluit te reguleren en een verbod op gebruik van verduurzaamd hout in oppervlaktewater in het ontwerpbesluit op te nemen.

Op dit moment wordt toepassing van gewasbeschermingsmiddelen en biociden in de openbare ruimte primair gereguleerd via de toelating van

de specifieke middelen op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Landelijke algemene regels in onderhavig ontwerpbesluit zijn vooralsnog niet aan de orde. In het kader van de implementatie van de nieuwe richtlijn duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen is het echter niet uitgesloten dat dergelijke toepassingen aan algemene regels zullen worden onderworpen.

Daar waar toepassing van toegelaten middelen in de openbare ruimte alsnog tot waterkwaliteitsproblemen zou leiden biedt allereerst de afstemming van taken en bevoegdheden bedoeld in artikel 3.8 van de Waterwet het kader om tot een oplossing van die problemen te komen. Wanneer dat nodig mocht blijken, kunnen maatwerkvoorschriften door de beheerder van het oppervlaktewater waarop geloosd wordt worden gesteld.

Wat betreft verduurzaamd hout maakt het ontwerpbesluit onderscheid tussen eventuele toepassing door de beheerder van het oppervlaktewater en door derden.

Alle lozingen door of in opdracht van de beheerder in het kader van het beheer van een oppervlaktewaterlichaam vallen onder artikel 4.9 van het ontwerpbesluit. Het uitgangspunt daarbij is, dat de beheerder vanuit zijn taak de belangen van de bescherming van het oppervlaktewater adequaat meeneemt, en geen verduurzaamd hout zal toepassen, dat nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater met zich mee zou brengen.

Wat betreft toepassing door derden geeft het ontwerpbesluit geen toestemming voor het lozen van stoffen uit het verduurzaamd hout.

Gebruik in water is vaak via het toelatingsspoor geregeld. Als dit het geval is, dan is er op grond van artikel 6.12, onderdeel e van de Waterwet geen sprake van een vergunningplicht en is ook het ontwerpbesluit niet van toepassing. Zijn er geen regels gesteld op grond van de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, dan is gelet op artikel 1.2, tweede lid, van het ontwerpbesluit voor lozen van stoffen uit verduurzaamd hout een watervergunning vereist, zoals nu ook het geval is.

De leden van de VVD-fractie hebben een aantal vragen gesteld over het ontwerpbesluit. Ze vragen, in hoeverre het «met dit dikke pak papier» echt is gelukt om tot vereenvoudiging te komen, of het nodig is met zoveel verschillende categorieën te werken en of de voorgestelde afbakening uitvoerbaar wordt geacht.

Bij de afbakening van het ontwerpbesluit speelt het begrip inrichting een cruciale rol – alleen lozingen buiten inrichtingen vallen onder dit ontwerpbesluit. Voor de lozingen binnen inrichtingen is met name het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) van belang, terwijl het ontwerpbesluit zich juist op activiteiten buiten inrichtingen richt. Het onderscheid inrichting/geen inrichting is over het algemeen helder. Het wordt al jarenlang in het milieurecht gehanteerd en voor veel grensgevallen is inmiddels jurisprudentie beschikbaar. Ik acht de afbakening gelet daarop goed uitvoerbaar.

Het ontwerpbesluit telt in de Staatscourant-opmaak 68 pagina's, waarvan 45 pagina's toelichting. Indien de huidige besluiten tezamen met de vele duizenden vergunningen en ontheffingen waarmee de lozingen thans gereguleerd zijn op elkaar zouden worden gelegd, dan zou de papierstapel vele malen groter zijn. Ik ben van mening, en niet alleen vanwege de dikte van die papierstapel, dat met dit ontwerpbesluit een substantiële vereenvoudiging wordt doorgevoerd. Een groot aantal formeel vereiste vergunningen of ontheffingen wordt vervangen door algemene regels, waardoor de voorschriften die voor het lozen gelden vergaand worden geüniformeerd. Dat neemt niet weg, dat ik op zoek blijf naar mogelijkheden om de regelgeving verder te vereenvoudigen.

Zo kan worden opgemerkt dat een belangrijk deel van het ontwerpbesluit feitelijk een kopie is van de regels die in het hiervoor genoemde Activiteitenbesluit worden gesteld aan verschillende soorten lozingen. Die

lozingen komen namelijk zowel binnen als buiten inrichtingen voor. Op zich was het ook mogelijk geweest om vanuit het ontwerpbesluit naar het Activiteitenbesluit en bijbehorende toelichting te verwijzen. Dat zou in omvang bijna de helft van het ontwerpbesluit schelen. Het zou de zelfstandige leesbaarheid van het ontwerpbesluit voor een initiatiefnemer die geen inrichting is echter niet ten goede komen.

Uit het oogpunt van een nog verdergaande vereenvoudiging van regelgeving zou het volledig integreren van het ontwerpbesluit in het Activiteitenbesluit kunnen worden overwogen. Om dat mogelijk te maken zouden de regels van het Activiteitenbesluit echter ook buiten inrichtingen van toepassing moeten zijn. Hoewel een dergelijke integratie op termijn tot de mogelijkheden behoort, is daarvoor op dit moment niet gekozen. Gelet op andere veranderingen die thans binnen de milieuregelgeving plaatsvinden (introduktie omgevings- en watervergunning, integratie en verbreding van algemene regels) zou dat het proces onbeheersbaar kunnen maken.

Vervolgens vragen de leden, in hoeverre er koppen op Europese regels zijn, of de Kaderrichtlijn Water tot nadere regels kan leiden, en of, nu in Nederland herijking heeft plaatsgevonden, ook voorstellen zullen worden gedaan voor vereenvoudigingen in Brusselse regels.

De Europese regels met betrekking tot lozingen in oppervlaktewater, bodem en rioolstelsels vereisen kort gezegd dat het oppervlaktewater, het grondwater en de rioolstelsels en zuiveringen adequaat worden beschermd, en reiken daartoe verschillende instrumenten aan, waarbij vergunningverlening, algemene regels en planmatige aanpak (middels stroomgebiedbeheersplannen) een belangrijke rol spelen.

De invulling van deze bescherming voor specifieke lozingen kan echter per land verschillend zijn, afhankelijk van ondermeer de kenmerken van het watersysteem en van het systeem voor inzameling, transport en zuivering van afvalwater, en de mate en omvang waarin verschillende activiteiten voorkomen. Slechts voor de meest milieubelastende activiteiten worden op Europees niveau ook concrete (technische) maatregelen geformuleerd. Dergelijke activiteiten vallen echter niet onder het ontwerpbesluit.

Het ontwerpbesluit bevat voor lozingen buiten inrichtingen een uitwerking van de Europese richtlijnen voor oppervlaktewater, grondwater en stedelijk afvalwater, en bevat derhalve geen «koppen op Europese regels». In het geval van lozingen vanuit dreintoiletten hebben overigens ook andere argumenten dan bescherming van de bodem en het grondwater een rol gespeeld. Zoals in de nota van toelichting is aangegeven zijn deze regels vooral gericht op het beëindigen van ongewenste situaties op de stations en soms langs de trajecten.

Omdat bij de uitwerking van het ontwerpbesluit reeds met de Europese richtlijnen, waaronder de Kaderrichtlijn Water, rekening is gehouden, zullen die richtlijnen in het algemeen niet leiden tot extra verplichtingen en extra lasten voor het bedrijfsleven. Wel kan het in specifieke gevallen nodig zijn om gelet op de Europese richtlijnen invulling te geven aan de maatwerkbaarheid die mede daarom in het ontwerpbesluit is opgenomen. Op de verhouding met internationaal recht wordt uitgebreid ingegaan in paragraaf 6.4 van de nota van toelichting.

Vereenvoudiging van de globale Brusselse regels vormt, specifiek voor lozingen buiten inrichtingen, op dit moment geen punt van aandacht.

Een aantal vragen van de leden van de VVD-fractie heeft betrekking op de zorgplichtbepaling en de mogelijkheid van de verschillende bestuursorganen om nadere dan wel extra regels te stellen.

Voor wat betreft de werking van de zorgplichtbepaling is er voor gekozen om geheel aan te sluiten bij de keuzes die daaromtrent in het Activiteitenbesluit zijn gemaakt. De werking van de zorgplichtbepaling is beschreven in paragraaf 5.3 van de nota van toelichting van het ontwerpbesluit. Paragraaf 5.4 geeft uitleg van de maatwerkbaarheid, die aan de zorgplichtbepaling is gekoppeld. Bij het stellen van maatwerkvoorschriften is geen sprake van «extra verplichtingen», wel kan daarmee zo nodig nadere invulling worden gegeven aan de abstract geformuleerde zorgplichtbepaling. Hoe gedetailleerd een eventueel te stellen maatwerkvoorschrift zal zijn hangt af van de specifieke situatie. Soms kan een gedetailleerd maatwerkvoorschrift de uitvoerbaarheid juist ten goede komen, omdat daarmee voor de lozer duidelijkheid kan worden geschapen omtrent de concrete maatregelen, ten opzichte van de meer abstract geformuleerde zorgplichtbepaling.

De leden van de VVD-fractie vragen tevens of de provincies mogelijkheden hebben om extra en zwaardere verplichtingen op te leggen.

In de praktijk speelt deze vraag met name in gebieden, die de provincie in de provinciale milieuverordening heeft aangewezen gelet op de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op waterwinning. In deze gebieden kan de provincie bij de provinciale milieuverordening zo nodig inderdaad strengere verplichtingen opleggen. Zo kan bijvoorbeeld worden bepaald, dat een lozing van huishoudelijk afvalwater in de bodem, in het geheel niet is toegestaan.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of de eisen voor treintolietten niet te rigide zijn, en wat andere landen doen.

Zoals in paragraaf 5.6.1 van de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit is aangegeven, richten de eisen zich op materieel dat na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit in productie zal worden genomen. Voor bestaand materieel zijn geen eisen in het ontwerpbesluit opgenomen, dit omdat vervoerders een autonoom traject zijn gestart om lozingen aan te pakken, waarbij aanpassing gekoppeld wordt aan renovatie. Door ruimte te bieden voor deze aanpak is er naar mijn oordeel geen sprake van een te rigide aanpak. Toiletten, waarbij in het geheel geen afvalwater of gezuiverd afvalwater wordt geloosd, worden in toenemende mate ook in andere landen toegepast, waarbij onderscheid tussen bestaand en nieuw materieel vaak een rol speelt. Gelet op het aanwezige draagvlak voor de in het ontwerpbesluit gekozen wijze van reguleren van deze lozingen is geen onderzoek uitgevoerd naar beleid en regelgeving in andere landen.