

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Aan de voorzitter van de Eerste Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 22
2513 AA Den Haag

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Plesmanweg 1-6
2597 JG Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/73267

Uw kenmerk
156600.03u

Bijlage(n)

Datum 20 april 2015
Betreft Beantwoording vragen Evaluatie handhaving indirecte
lozingen

Geachte voorzitter,

Hierbij doe ik u toekomen de beantwoording van de vragen in het kader van de Evaluatie indirecte lozingen, gesteld in uw brief van 24 februari, (kenmerk 156600.01u). In reactie op mijn verzoek om uitstel van de beantwoording heeft u mij in uw brief van 25 maart gevraagd de vragen die geen betrekking hebben op calamiteiten toch op zo kort mogelijke termijn te beantwoorden. De antwoorden op de vragen die betrekking hebben op calamiteiten dan wel die samenhangen met de vraag op welke wijze versterkte handhaving wettelijk kan worden geregeld zal ik rond het meireces aan u toesturen.

Algemeen

Gemeenten, provincies en het rijk zijn vanuit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (verder: Wabo) en Wet milieubeheer bevoegd gezag voor indirecte lozingen. De indirecte lozing maakt deel uit van de omgevingsvergunning voor bedrijven. Vanuit de één-loket gedachte, ook één van de uitgangspunten voor de Omgevingswet, ligt de bevoegdheid voor de integrale omgevingsvergunning bij het Wabo bevoegd gezag.

Waterbeheerders hebben een direct belang bij indirecte lozingen vanuit hun rol als zuiveringsbeheerder dan wel vanuit de verantwoordelijkheid voor het oppervlaktewater. De waterbeheerder heeft daarom een adviesrecht bij vergunningverlening van indirecte lozingen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot het opnemen van aanvullende voorwaarden in de omgevingsvergunning. In de Waterwet is in artikel 3.8 geregeld dat waterschappen en gemeenten zorg dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden.

In het evaluatierapport is geconstateerd dat in de samenwerking verbeteringen mogelijk zijn. Aan de voorkant zou de samenwerking beter geborgd kunnen worden om incidenten te voorkomen. Dit kan bijvoorbeeld door bestuurlijke afspraken over strategie, wijze van samenwerking, delen van kennis en inzet van middelen te maken.

Daarnaast doet het rapport de aanbeveling dat aan de achterkant bij (dreiging van) een calamiteit op juridisch vlak de positie van de waterbeheerders zou kunnen worden verbeterd omdat hun belangen worden geraakt.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/73267

Zoals ik heb aangegeven in mijn brief van 16 januari 2015 heb ik naar aanleiding van de evaluatie samen met de bestuurlijke partners geconcludeerd dat de aanpak bij calamiteiten bij indirecte lozingen in zijn algemeenheid goed is georganiseerd, maar dat het noodzakelijk is dat waterbeheerders (RWS en waterschappen), bevoegd gezagen (provincies en gemeenten) en Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) aan de voorkant beter gaan samenwerken en de kennisuitwisseling goed organiseren om incidenten te voorkomen. Daarnaast heb ik met de bestuurlijke partners afgesproken om in de Omgevingswet een voorziening op te nemen die borgt dat aan de achterkant waterbeheerders kunnen ingrijpen bij calamiteiten bij een rioolwaterzuiveringsinstallatie (verder: rwzi) binnen de bestaande bevoegdheden. In de Wabo, die opgaat in de Omgevingswet, zit een vergelijkbare regeling die in de Omgevingswet wordt versterkt.

Ik heb met de bestuurlijke partners op korte termijn overleg over de voorziening die in de Omgevingswet zal worden opgenomen. In deze eerste beantwoording van de vragen wordt dan ook op uw verzoek (voor zover mogelijk) uitsluitend ingegaan op de punten die niet betrekking hebben op calamiteiten ten gevolge van indirecte lozingen en de wettelijke regeling die daarover wordt afgesproken.

De leden van de VVD-fractie vragen wat wordt bedoeld met een gezamenlijke visie en strategie, hoe ik denk dit te formaliseren en wat dat betekent voor de wetgeving.

In de Waterwet is al geregeld dat gemeenten en waterschappen moeten afstemmen over taken en bevoegdheden. Het komen tot een gezamenlijke visie en strategie is voor alle betrokken partijen van belang bij de werkzaamheden en verantwoordelijkheden rondom indirecte lozingen. In het rapport wordt onder meer bedoeld op de rolverdeling en wijze van samenwerking als het gaat om de principiële verschillen in toezichtstrategie en samenwerking op handhavingsgebied.

Aan de ene kant is er het bevoegd gezag dat waterschappen tijdig betreft bij indirecte lozingen en aan de andere kant kan het bevoegd gezag gebruik maken van de kennis bij de waterschappen.

Dit hoeft niet met specifiekere wetgeving te worden afgedwongen en wordt ook niet in het evaluatierapport aanbevolen, omdat juridificering op dit punt de mogelijkheden tot regionaal maatwerk zou kunnen beperken. Er zijn hier door partijen al stappen in gezet en dit moet verder groeien. Daarom is ook bestuurlijk afgesproken hiermee door te gaan.

Voorts is hiertoe de handreiking indirecte lozingen opgesteld. De handreiking biedt aanrijpingspunten die in de regio gebruikt kunnen worden om tot een gezamenlijke visie te komen. Er zijn overigens al voorbeelden waar dat ver op weg is.

Een voorbeeld ter illustratie:

Waterschap Brabantse Delta en de Omgevingsdienst Midden en West-Brabant spreken in een samenwerkingsovereenkomst af dat het waterschap 'om niet' voor bepaalde relevante indirecte lozingen werkzaamheden op grond van de eigen wettelijke VTH- rechten en -bevoegdheden verricht. Daarmee wordt de essentiële betrokkenheid van het waterschap bij vergunningverlening en toezicht/handhaving gewaarborgd, wordt 'dubbel werk' c.q. overlap voorkomen, kennis en kunde gebruikt, en slagvaardigheid vergroot (Handboek Water, Handreiking indirecte lozingen).

Daarnaast vragen de leden van de VVD-fractie wat mij voor ogen staat met het benutten van kansen, juist waar sprake is van het inspelen op risico's en de bevoegdheden van de verschillende partijen hierin.

Met het benutten van kansen staat de betrokken bestuurders het efficiënter bundelen van expertise voor ogen. Om de waterketen optimaal te laten functioneren moeten gemeenten, uitvoeringsdiensten en waterschappen nog beter samenwerken bij indirecte lozingen en regelmatig met elkaar overleggen. Zo is het wenselijk dat de prioriteiten bij de handhaving op elkaar worden afgestemd. Dit gaat blijkens het evaluatierapport in heel veel gevallen al goed, maar het kan nog beter. In de handreiking indirecte lozingen zijn voorbeelden van samenwerking in de praktijk opgenomen, daar waar dus al invulling wordt gegeven aan het benutten van kansen. Een van de hier opgenomen voorbeelden is van de provincie Zuid-Holland:

De uitvoering van Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH)-taken voor indirecte lozingen wordt projectmatig opgepakt binnen de Milieudienst Rijnmond (DCMR). Het project indirecte lozingen is gestart om te komen tot een gedegen en gestructureerde uitvoering van de taken rondom indirecte lozingen. De themacontroles richten zich specifiek op alle aspecten van het thema indirecte lozingen. De aanpak voorziet in nauwe afstemming met de waterbeheerders en rioolbeheerders (Handboek Water, Handreiking indirecte lozingen).

Verder willen de leden van de VVD-fractie weten, naar aanleiding van de mogelijkheid van versterkte advisering door waterschappen bij 'meldingen van indirecte lozingen', of hier geen sprake is van te weinig en te laat aangezien de lozing zich dan al heeft voorgedaan en er al sprake is van schade of zelfs ontwrichting.

Bij indirecte lozingen gaat het om een voorgenomen lozing die gemeld wordt door een initiatiefnemer. Een initiatiefnemer dient op grond van artikel 1.10 Activiteitenbesluit vier weken voor een voorgenomen lozing een melding te doen bij het bevoegd gezag. Indien een melding wordt gedaan is het waterschap bevoegd om het bevoegd gezag te adviseren. De melding vindt dus voorafgaand aan de lozing plaats zodat het waterschap nog tijd heeft om voorafgaand aan de lozing een advies aan het bevoegd gezag uit te brengen.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of deze werkwijze (genoemd in de vorige vraag) niet getuigt van het principiële probleem dat de veranderde verdeling van bevoegdheden in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) heeft opgeleverd, dat namelijk de ondeskundige partij het voortouw heeft en maar moet hopen dat de deskundige partij tijdig en doeltreffend wordt ingeschakeld.

**Ministerie van
Infrastructuur en Milieu**

Ons kenmerk
IENM/BSK-2015/73267

Sinds de verschuiving van de bevoegdheid van waterschap naar wabo-bevoegd gezag is bij gemeenten en RUD's de kennis al voor een deel opgebouwd. De handreiking indirecte lozingen is opgesteld met betrokken partijen om ook aan dit proces bij te dragen. De intenties van waterschappen en gemeenten ten aanzien van samenwerking zijn goed maar de samenwerking verdient extra borging. Kennis ten aanzien van bijvoorbeeld taken die bij waterschappen behoren (zoals het zuiveringsproces) kan door samenwerking met de gemeenten of RUD's gedeeld worden. Zoals ook in het evaluatierapport is aangegeven, is het dan niet noodzakelijk dat bij de RUD dezelfde diepgaande expertise aanwezig is. Naar aanleiding van de evaluatie is bestuurlijk gedeeld dat hier nog verbeteringen mogelijk zijn.

Deze leden vragen verder of de evaluatie niet tot een andere conclusie, namelijk een grondige integrale evaluatie leidt, en of ik bereid ben tot een dergelijke evaluatie op korte termijn in verband met aanzienlijke risico's in de afvalwaterketen zowel voor een beheerst functioneren van de zuiveringen als voor het watermilieu.

De doelstelling voor het evaluatie onderzoek was het verkrijgen van inzicht in de praktijk van indirecte lozingen aan de hand van een 8-tal praktijksituaties waarin zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan en aan de hand van deze praktijksituaties leerervaringen en conclusies formuleren die zowel een basis kunnen bieden voor verbetering van de uitvoeringspraktijk als voor mogelijke wettelijke aanpassingen.

Tijdens de evaluatie was er de ruimte om naar meer aspecten van de indirecte lozingen te kijken en niet alleen de specifieke casus met betrekking tot incidenten of calamiteiten waar vragen over zijn gesteld. Ook andere aspecten rondom de vergunningverlening konden aan bod komen en daar is door geïnterviewden gebruik van gemaakt. Dit heeft geresulteerd in aanbevelingen die verder gaan dan het handhaven bij indirecte lozingen. Daarmee geeft het rapport een integrale evaluatie met het accent op de praktijk rondom calamiteiten bij indirecte lozingen maar waarbij ook ruimte is gegeven aan andere aspecten.

Daarnaast behelst het traject van totstandkoming van de Omgevingswet, waarin de Waterwet grotendeels wordt opgenomen, uitvoerige beoordeling van de huidige wetgeving. Daarin wordt bekeken of nog verdere integratie van vergunningverlening kan plaatsvinden en of, ook op het waterdomein, nog meer verschuiving naar algemene regels kan plaatsvinden.

De leden van de VVD-fractie geven aan dat de evaluatie niet duidelijk is over de financiële consequenties van de overdracht van bevoegdheden aan de gemeenten en vragen of er enig zicht is op het adequaat meten van lozingen op het riool en de vertaling daarvan in de bijbehorende heffing.

Tevens vragen zij of het kan zijn dat de waterschappen onvoldoende inzicht hebben in de daadwerkelijke omvang en samenstelling van de indirecte lozingen nu de gemeenten belast zijn met de vergunningverlening en de handhaving.

De wijziging van de bevoegdheidsverdeling bij indirecte lozingen heeft geen wijziging in de bevoegdheidsverdeling en (methode van) vaststelling van de zuiveringsheffing opgeleverd. Zowel voor de wijziging van de bevoegdheidsverdeling bij indirecte lozingen als daarna is wel sprake van zogeheten 'discrepantie', te weten het verschil dat waterschappen regelmatig aantreffen tussen verontreiniging aan zuurstofbindende stoffen die aankomt op hun rwzi's en die welke in hun heffingbestand zit. Ik ga er van uit dat waterschappen nog steeds over voldoende informatie beschikken om de hoogte van de zuiveringsheffing vast te stellen.

Ik heb geen aanleiding om te veronderstellen dat waterschappen ten gevolge van de wijziging van de bevoegdheidsverdeling rond indirecte lozingen onvoldoende inzicht hebben in de omvang en samenstelling van de indirecte lozingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of er sinds de inwerkingtreding van de Waterwet signalen zijn opgevangen over de praktijk van de indirecte lozingen via het LBOW of via andere kanalen, dat de uitvoering vergunningverlening, toezicht en handhaving bij indirecte lozingen tekortschoot en welke acties zijn ondernomen.

Er zijn inderdaad signalen binnen gekomen dat de uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving bij indirecte lozingen tekort zou schieten. Het beeld dat er weinig concrete problemen in de uitvoeringspraktijk zijn, wordt door de evaluatie ondersteund. Bij het verzamelen van casus voor de evaluatie bleek ook dat er weinig voorbeelden te vinden zijn van situaties waar het mis is gegaan. Tevens is er in 2012 een rapport opgesteld door de Inspectie Leefomgeving en Transport waaruit een zelfde beeld naar voren is gekomen. Mede naar aanleiding van de signalen is de eerdergenoemde handreiking indirecte lozingen opgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder wat mijn oordeel is over de conclusie in de evaluatie dat de uitvoering tekortschiet onder meer doordat er vaak geen gedeelde visie en werkwijze is tussen gemeenten en waterschappen en hoe ik mijn rol zie nu deze wettelijke taak niet adequaat wordt ingevuld door gemeenten en waterschappen.

In het merendeel van de gevallen verloopt de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen naar behoren. De evaluatie doet een aantal voorstellen om een en ander nog verder te verbeteren juist om daar waar dat ontbreekt tot een gedeelde visie en werkwijze te komen. In mijn overleg met de bestuurlijke partners hierover zijn deze aanbevelingen overgenomen. Ik heb er vertrouwen in dat dit in de regio's wordt opgepakt. Er zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over het starten van samenwerkingstrajecten, het maken van afspraken hierover en het verbeteren van het inbrengen van kennis door waterschappen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar aanleiding van de conclusie dat er door gemeenten vergunningen worden afgegeven zonder de verplichte advisering door het waterschap wat mijn oordeel hierover is.

In het evaluatierapport wordt uiteen gezet dat er sprake is van een verschil in perceptie tussen de RUD's en bevoegde gezagen enerzijds en de waterschappen anderzijds, dat is gebaseerd op het feit dat de regelgeving sinds de inwerkingtreding van de Wabo is gewijzigd. Het aantal adviesaanvragen per jaar is inderdaad gedaald, maar dit houdt verband met een daling van het aantal vergunningplichtige indirecte lozingen als gevolg van deregulering en niet met enig verzuim aan de kant van de RUD's en bevoegde gezagen. Activiteiten die voorheen vergunningplichtig waren zijn verschoven naar algemene regels.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder wat ik vind van de conclusie dat gemeenten en provincies onvoldoende geld beschikbaar stellen om uitvoeringstaken e.d. adequaat uit te voeren, onvoldoende kennis hebben ten aanzien van het zuiveringsproces en wat mijn rol hierbij is.

De evaluatie maakt melding van een aantal situaties waarbij de waterschappen en de RUD's van mening zijn dat er door het bevoegd gezag onvoldoende middelen ter beschikking worden gesteld. Een belangrijke aanleiding hiervoor is een tekort aan kennis waardoor het voor het bevoegd gezag lastig is in te schatten wat de urgentie van het onderwerp indirecte lozingen is ten aanzien van de andere onderwerpen waar een RUD zich mee bezig houdt. Zoals ik eerder in deze antwoorden heb aangegeven is van belang dat diepgaande kennis, bijvoorbeeld kennis van het zuiveringsproces die thuishoort bij de zuiveringsbeheerder, door samenwerking goed gedeeld kan worden met de RUD's of gemeenten. Onder meer naar aanleiding van de evaluatie is de handreiking opgesteld waarmee gemeenten, waterschappen en RUD's gezamenlijk werken aan kennisdeling en het opbouwen van expertise. Ook de beschikbaarheid van middelen is door deze evaluatie onderwerp van gesprek geworden. De evaluatie doet een aantal aanbevelingen om de samenwerking te verbeteren. Deze zijn gedeeld met de betrokken bestuurlijke partners en wij nemen de aanbevelingen over. In de handreiking indirecte lozingen zijn ook op dit gebied voorbeelden uit de praktijk opgenomen waarin de samenwerking al goed is opgepakt.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of er een handreiking is opgesteld die richting geeft aan de praktijk van bevoegdheidsverdeling van vergunningverlening en handhaving zoals gevraagd bij de behandeling van de Waterwet.

Deze handreiking is opgesteld met de betrokken partijen en is opgenomen in het Handboek Water. De afspraken die gemaakt zijn door de bestuurders naar aanleiding van de evaluatie over het verbeteren van de samenwerking en het delen van kennis zijn hier reeds in meegenomen. Partijen kunnen elkaar hierbij versterken door hun kennis te delen. In de antwoorden hiervoor heb ik reeds naar deze handreiking verwezen.

Deze leden vragen daarnaast wat ik vind van een van de aanbevelingen, dat de basiskwaliteit voor indirecte lozingen dient te worden opgenomen in het wetsvoorstel VTH.

Het wetsvoorstel Vergunningverlening Toezicht en Handhaving (VTH) heeft als doel om de resultaten van het proces van kwaliteitsbevordering en versterkte samenwerking bij de vergunningverlening, toezicht en handhaving wettelijk te borgen in de Wabo. Met de nota van wijziging bij dat wetsvoorstel is de verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke kwaliteitscriteria (waaronder die ten aanzien van de indirecte lozingen, waarvoor zij bevoegd gezag zijn) bij de gemeenten en provincies komen te liggen.

De borging en uniforme toepassing van die kwaliteitscriteria krijgt gestalte in de modelverordeningen waaraan momenteel door het IPO en de VNG wordt gewerkt. Die modelverordeningen zullen, zo is bestuurlijk afgesproken, per 1 juli 2015 gereed zijn. Ik verwacht dat de modelverordeningen er tijdig zijn en gevolgd gaan worden door alle gemeenten en provincies. Mocht dit niet het geval zijn dan is het dwingend opleggen van kwaliteitscriteria uiteindelijk en als ultimatum remedium mogelijk door deze op te nemen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 5.6 van de Wabo.

Ten slotte vragen de leden van de PvdA-fractie of het, gegeven de conclusies van de evaluatie, voor de hand ligt de VTH taken van de waterschappen te bundelen in de RUD's.

De conclusies van de evaluatie schetsen het beeld dat de samenwerking tussen gemeenten en waterschappen over het algemeen naar behoren verloopt, maar dat er nog wel een aantal verbeterpunten zijn. Deze zijn goed op te lossen door het maken van aanvullende afspraken, bijvoorbeeld over het delen van kennis. Het onderbrengen van de VTH-taken (die niet de uitvoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht betreffen, maar de uitvoering van de Waterwet en waarbij het waterschap bevoegd gezag is) in de RUD's is hiervoor niet vereist en wordt in het rapport dan ook niet aanbevolen. Er is een aantal waterschappen dat op dit moment al samenwerkt met de RUD's.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,

mw. drs. M.H. Schultz van Haegen