

Vergaderjaar 2001–2002

**19 826**

**Rioleringen**

**Nr. 23**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 maart 2002

Onder verwijzing naar de brieven van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (100VROM/2001 en 3VROM/2002) en mijn brief van 27 december 2001 (VROM-02-004) bied ik u mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de staatssecretaris van Financiën en de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat de Notitie afvalwater buitengebied aan. Op 30 november 2000 heb ik met de Vaste Commissie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, naar aanleiding van de rapportage rond de lokale lasten problematiek, van gedachten gewisseld over de aanpak van het afvalwater in het buitengebied (Kamerstuk 19 826, nr. 22). Tijdens dit overleg heb ik toegezegd u te informeren over de mogelijkheden om via een integrale aanpak te komen tot onder andere een kostenreductie en een meer gelijke behandeling van de lozers.

In de afgelopen periode zijn de mogelijkheden voor een verdere beleidsontwikkeling voor de sanering van het afvalwater in het buitengebied onderzocht. De kaderbrief over dit onderwerp (van juni 2000) van de koepels (IPO, Unie van Waterschappen en VNG) was hierbij het vertrekpunt. Deze brief is u destijds bij brief van 20 september 2000 ter kennisname toegezonden (VROM-00-758). De beleidsontwikkeling heeft zich met name gericht op een integrale planmatige aanpak van het afvalwater in het buitengebied onder regie van de gemeente en gericht op optimalisatie per gebied. De gedachte daarbij is dat een gebiedsgerichte optimalisatie leidt tot lagere maatschappelijke kosten en een zo veel mogelijk gelijke behandeling van de burger bij minimaal gelijk milieurendement. Kernpunt bij deze aanpak is dat deze is gebaseerd op vrijwilligheid bij alle betrokken partijen (provincie, gemeente, waterschap en lozer) en op consensus over de aanpak. In de notitie is aan een en ander uitwerking gegeven.

Bij het exploreren van de mogelijkheden en het zoeken naar draagvlak voor de voorstellen was van belang dat reeds gemaakte afspraken niet worden doorkruist. De koepels hebben zich bereid verklaard hun

achterban te stimuleren om via de geschetste lijn te komen tot een praktische, evenwichtige aanpak van de afvalwaterproblematiek in het buitengebied.

Voor de korte termijn kan voor wat betreft de juridische inkadering worden volstaan met een ministeriële circulaire over de uitleg van de gemeentelijke zorgplicht. Met deze circulaire ontstaat een voor het veld werkbare situatie. Ook zal worden gewerkt aan een spoedige synchronisatie van de beide lozingenbesluiten (inclusief de minimale voorziening). Voor de langere termijn streef ik er naar – zoals met de koepels besproken – de verbreding van de gemeentelijke zorgplicht voor de inzameling en het transport van afvalwater met de zuivering via iba's in de Wet milieubeheer te verankeren.

De wijziging in de gemeentelijke zorgplicht heeft mogelijk ook gevolgen voor de verdeelmaatstaven van het gemeentefonds. De mogelijke consequenties voor met name het ijkpunt «riolering» en de daaruit voortvloeiende gevolgen voor de verdeling van het gemeentefonds worden meegenomen bij de reeds aangekondigde herijking van dit cluster.

Voor wat betreft uw verzoek bij brief 3/VROM/2002 dd. 31 januari 2002 omtrent de laatste stand van zaken rond de riooloverstort verwijs ik u naar mijn brief van 19 november 2001 (VROM-01-1142), en de brief van de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 30 november 2001 betreffende de voortgangsrapportage Actieprogramma Waterkwaliteit en diergezondheid (VW-01-1449).

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
J. P. Pronk

## **Notitie afvalwater buitengebied**

### **1. Aanleiding**

In het algemeen overleg van 30 november 2000 met de vaste commissie van VROM is ondermeer gesproken over de gemeentelijke rioleringstaak in relatie tot de lokale lastendruk. Tijdens dit overleg was er veel aandacht voor de aanpak van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied. De Kamer heeft gevraagd om de mogelijkheden voor een meer integrale aanpak van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied nader te exploreren. Door mij is de toezegging gedaan de mogelijkheden te bezien om tot een dergelijke benadering te komen.

### **2. Achtergrond en probleemschets**

De achtergrond van de vraag wordt gevormd door de hoge kosten die zijn gemoeid met de uitvoering van de aanpak van het afvalwater in het buitengebied. Hiermee worden niet alleen de kosten bedoeld voor de aanleg van gemeentelijke (druk)riolering maar ook de kosten die individuele lozers moeten maken bij de aanschaf en het beheer van een individueel systeem voor de behandeling van hun huishoudelijk afvalwater (een iba). De verwachting van de Kamer is dat een integrale aanpak voor het gehele buitengebied kan zorgen voor lagere investeringslasten en kostenoptimalisatie en daarmee uiteindelijk voor een beperking van de stijging van de lokale lasten. Daar komt bij dat er thans, gezien vanuit de lozer, geen sprake is van een eenduidige benadering van het afvalwaterprobleem in het buitengebied. Lozers leveren, afhankelijk van de geografische positie, een ongelijke inspanning, met name ook financieel, voor het op milieuhygiënisch verantwoorde wijze omgaan met hun afvalwater. Hoewel de Kamer de provinciale indeling van niet kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebieden niet ter discussie stelt, is zij wel van mening dat dit voor de burger tot situaties leidt die moeilijk zijn uit te leggen: verschillende types iba's in particuliere handen al dan niet mede gefinancierd door provincie of waterbeheerder. Daarnaast is de Kamer van mening dat de opwaardering van het huidige bestand aan septic tanks, gemiddeld zo'n 2 m<sup>3</sup> inhoud, naar de voorgeschreven 6 m<sup>3</sup> septic tank uit oogpunt van milieurendement niet kosteneffectief is. De Kamer verzoekt dan ook om oplossingen voor het afvalwater in het buitengebied nog eens te willen bezien waarbij de integraliteit van de oplossing mede in het licht van de milieudoelstellingen, de rol van de betrokken overheden en de lozer en de kosteneffectiviteit de belangrijkste invalshoeken zijn.

In navolgende notitie zijn de mogelijkheden geëxploreerd om zoveel mogelijk binnen de grenzen van de huidige wet- en regelgeving ruimte te creëren voor een vernieuwde integrale aanpak voor het afvalwater in het buitengebied gebaseerd op gebiedsgericht maatwerk, onder regie van de gemeente en gebaseerd op consensus en vrijwilligheid bij de betrokken partijen.

De voorgestelde aanpak kan worden beschouwd als een aanvulling of vervolgstap op het gemeenschappelijk standpunt van de koepels (IPO, VNG en Unie) dat in juni 2000 over dit onderwerp is verschenen.

### **3. Huidige taakverdeling**

De huidige taakverdeling kan als volgt worden samengevat.

In de Wet milieubeheer (Wm) is sprake van de gemeentelijke zorgplicht met betrekking tot de inzameling en het transport van afvalwater dat vrijkomt van al de binnen het grondgebied van de gemeente gelegen percelen. Hoewel in de tekst dit niet expliciet is genoemd, blijkt uit de toelichting op de wet en de parlementaire behandeling dat het hierbij gaat

om de rioleringstaak. De gemeente heeft derhalve geen wettelijke taak bij de plaatsing van iba's.

Gezien de soms grote afstanden tussen bebouwing in het buitengebied is in de Wm de mogelijkheid van ontheffing van de zorgplicht opgenomen. De bevoegdheid voor ontheffingverlening is vanwege de beleidsmatige zorg van de provincie voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en de provinciale taak op het gebied van natuur- en milieubescherming (bodem en grondwater) voorbehouden aan gedeputeerde staten. Om redenen van regionale en/of locatiespecifieke omstandigheden zijn in de Wm geen criteria voor ontheffing opgenomen.

Daar waar ten gevolge van de verleende ontheffing geen riolering wordt aangelegd, is de individuele lozer zelf verantwoordelijk voor zijn afvalwater. Dat betekent dat de lozer zelf, voor 1 januari 2005, een voorziening in de vorm van iba moet (laten) aanleggen. Als het gezuiverde water in de bodem wordt geloosd, moet worden voldaan aan het Lozingenbesluit bodembescherming op grond van de Wet bodembescherming en als op oppervlaktewater wordt geloosd aan het Lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In het eerste geval is de gemeente in vrijwel alle gevallen bevoegd gezag, in het tweede geval de waterkwaliteitsbeheerder.

Over de provinciale ontheffingscriteria is in de afgelopen jaren zowel landelijk als regionaal veel gediscussieerd. Dit heeft er in eerste instantie in geresulteerd dat iedere provincie eigen criteria heeft vastgesteld waarbij verschillende marges bij de gehanteerde normen kunnen worden geconstateerd. In tweede instantie is er voor situaties waar nog geen overeenstemming was bereikt, een gezamenlijke brief van de Unie van Waterschappen, IPO en VNG (juni 2000) aan de leden gezonden, de zogenoemde DUIV brief. Deze brief is bij brief BWL/2000111237 van 20 september 2000 ter kennisname aan de Tweede Kamer toegezonden.

Bijlage 1 geeft een beknopt overzicht van de situatie die naar aanleiding van de DUIV brief in het land is ontstaan. Geconstateerd kan worden dat in veel regio's reeds afspraken zijn gemaakt. Het is niet de bedoeling deze afspraken opnieuw ter discussie te stellen.

#### **4. Randvoorwaarden voor een oplossing**

Bij het zoeken naar een integrale aanpak van het afvalwaterprobleem in het buitengebied worden de volgende randvoorwaarden in acht genomen.

1. van iedere lozer wordt een zoveel als mogelijke gelijke inspanning, ook financieel, gevraagd waarbij het geen verschil maakt of hij kan aansluiten op de riolering of dat hij is aangewezen op een individuele voorziening (iba);
2. er moet sprake zijn van milieuhygiënisch verantwoorde oplossingen waar alle betrokken overheden (gemeente, waterschap en provincie) zich in kunnen vinden rekening houdend met de gebiedsgerichte eisen en de consequenties daarvan voor de kwaliteit van de afvalwaterbehandeling (gebiedsgericht optimalisatie);
3. er moet sprake zijn van een doelmatige organisatie van het afvalwaterprobleem in het buitengebied hetgeen tot uitdrukking komt in de beheersbaarheid van de lokale lasten;
4. de volledige kosten zullen in beeld moeten worden gebracht dus zowel investeringskosten als ook de kosten voor beheer. De daarop te baseren financieringsstructuur dient zodanig te worden ontworpen dat de burgers binnen een gemeente zoveel als mogelijk gelijk worden behandeld;
5. het beheer van iba's moet op een professionele en doelmatige wijze plaatsvinden.

De eerste vier randvoorwaarden vloeien voort uit de wensen van de

Kamer. Een adequate regeling voor het beheer van iba's wordt echter als zo essentieel beoordeeld dat randvoorwaarde 5 is toegevoegd.

In bijlage 2 van deze notitie worden de randvoorwaarden verder verkend en uitgewerkt. De conclusies zijn hieronder weergegeven.

(1) gelijke inspanning lozer

*Om te komen tot een meer integrale aanpak zal het zo moeten zijn dat van de lozer een gelijke bouwkundige inspanning wordt gevraagd. Hiermee wordt bedoeld dat niet méér wordt gevraagd dan het realiseren van een aansluiting op het aangeboden aansluitpunt dat zich ofwel op het gemeentelijk riool ofwel op een iba bevindt. Hierbij wordt ook de iba door of vanwege een overheidsorganisatie (de gemeente of de waterbeheerder) geplaatst en beheerd.*

(2) milieuhygiënisch verantwoorde oplossing

*Om te komen tot een milieuhygiënisch verantwoorde oplossing bepaalt de gemeente zelf of er in het buitengebied riolering komt dan wel iba's. De oplossing moet voor wat het milieurendement betreft (bijvoorbeeld een gebiedsgerichte emissie reductie) tenminste gelijkwaardig zijn aan en voor wat betreft de jaarlijkse lasten goedkoper zijn dan de oplossing gestoeld op het provinciale ontheffingenbeleid en/of de DUIV brief en moet de instemming hebben van alle betrokken partijen.*

(3) lokale lasten

*De totale kosten in het buitengebied bij de integrale aanpak door de gemeente moeten worden geminimaliseerd en door de gebiedsgerichte optimalisatie lager zijn dan bij toepassing van de criteria uit de DUIV brief. Over de effecten hiervan op de lokale lasten kunnen echter geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan.*

(4) gelijke behandeling burger

*Om te komen tot een zoveel als mogelijk gelijke financiële behandeling is het nodig van de lozers in het buitengebied een gelijke bijdrage voor de investering ten behoeve van de sanering van afvalwater te vragen ongeacht of het nu gaat om de aanleg van riolering of de realisatie van een iba. Tevens moet in beide gevallen (riolering of iba) aan de lozer een zoveel als mogelijk gelijk jaarlijks bedrag in rekening worden gebracht voor de verwijdering en de behandeling van het afvalwater.*

(5) het professioneel beheer van iba's

*Om te komen tot een betrouwbaar beheer van iba's is het wenselijk dat de gemeente ook voor de organisatie van het beheer van iba's de regierol vervult en in overleg met de lozers een overeenkomst sluit inzake het beheer van de iba's waarbij onder meer toegang tot de iba, het betreden van particulier terrein en de financiële aspecten worden geregeld.*

## **5. Mogelijke integrale oplossing**

Bij de analyse van het probleem wordt duidelijk dat voor een integrale oplossing voorwaarde is dat één overheidsinstantie de centrale regie voert. De provincie staat te ver af van de lokale activiteiten en valt daarmee af. Het waterschap zou een optie kunnen zijn gelet op zijn collectieve zuiveringstaak. In het voorgestelde artikel 15a van de Wvo waarin deze taak wordt vastgelegd, is een mogelijkheid opgenomen het beheer van een zuivering door de gemeente te laten plaatsvinden. Individuele oplossingen vallen buiten de reikwijdte van dit ontwerp-wetsartikel. Aangezien de gemeente de rioleringstaak in het buitengebied verzorgt en de gemeente het beste toe in staat wordt geacht zorg te dragen voor een zoveel als mogelijke gelijke behandeling van haar burgers is de gemeente aangewezen instantie voor de centrale regie. Mocht de gemeente de

regierol niet oppakken dan kan het waterschap in overleg met de gemeente deze rol ook vervullen.

Rekening houdend met de geschetste randvoorwaarden kan een integrale oplossing er als volgt uitzien.

- De gemeente gaat de centrale regierol vervullen voor de sanering van het afvalwater in het buitengebied. Dit houdt in dat de gemeente initiatiefnemer is en de regie heeft bij de planvorming, de planrealisatie, het beheer (van riolering en iba's) en het vaststellen en innen van de benodigde geldstromen. Bij de opstelling van het plan maakt de gemeente de afweging of er riolering wordt aangelegd of dat er iba's worden geplaatst (al dan niet voor gemeenschappelijk gebruik). Vertrekpunt bij deze afweging is de DUIV brief waarbij nu echter ruimere criteria inzake het omslagpunt en de ondergrens van de te treffen voorzieningen gemotiveerd in beschouwing kunnen worden genomen. Door bij het plan aansluiting te zoeken bij de voorwaarden uit deze brief, is gezamenlijke afstemming en goede samenwerking tussen gemeente, waterschap en provincie verzekerd. Dit is tevens een vanzelfsprekende randvoorwaarde. Het uiteindelijke plan behoeft de instemming van zowel het waterschap als de provincie.
- De gemeente draagt vervolgens zorg voor de uitvoering van het plan. In situaties waarbij iba's worden geplaatst, sluit de gemeente met de lozers overeenkomsten over plaatsing, toegankelijkheid, betreden terrein en dergelijke en over het beheer van de installatie.
- Het beheer van iba's zal moeten plaatsvinden door of in opdracht van de gemeente of door de waterbeheerder. Gelet op de beschikbaarheid van kennis lijken private organisaties en de waterbeheerder hiervoor goed toegerust.
- Bij plaatsing van een iba wordt de lozer financieel zoveel als mogelijk hetzelfde behandeld als degene die wordt aangesloten op de riolering (bijvoorbeeld gelijke hoogte eigen bijdrage). Ook de jaarlijkse kosten die in rekening worden gebracht, zijn voor aangeslotenen op de riolering en lozers op iba-systemen zoveel als mogelijk gelijk.
- Ter realisatie van de integrale oplossing zullen in onderling overleg met betrokken partijen afspraken over de financiering (zowel aanleg als beheer) en over de hiermee gepaard gaande geldstromen moeten worden gemaakt. De bronnen die hier in beginsel voor ter beschikking staan zijn de eigen bijdrage van de lozer bij eerste aanleg, regionale subsidiemogelijkheden (zie ook de DUIV brief), het rioolrecht en de Wvo-heffing.

## **6. Integrale oplossing, toetsing aan de randvoorwaarden**

### *Gelijke inspanning lozer*

Een aanpak waarbij lozers een gelijke inspanning moeten leveren, is mogelijk en vindt in de praktijk soms ook al plaats. Voorwaarde is dat een gemeente niet slechts bereid moet zijn te faciliteren in de gezamenlijke aanleg van iba's maar ook verplichtingen aangaat ten aanzien van plaatsing, eigendom en beheer van de systemen. Daarnaast moeten min of meer alle lozers bereid zijn om de aangeboden iba-oplossing te accepteren. Een lozer kan immers om welke reden dan ook voorkeur geven aan een eigen individuele oplossing passend binnen de wetgeving en daarop gebaseerde Lozingenbesluiten.

### *Milieuhygiënisch verantwoorde oplossing acceptabel voor alle betrokken overheden*

De totale milieubelasting van het huishoudelijk afvalwater in het buitengebied is beperkt. Lokaal kan er wel sprake zijn van een knelpunt. Een en ander hangt tevens samen met de kwetsbaarheid van een gebied. De

vraag wat een milieuhygiënisch verantwoorde oplossing is, kan dus niet eenduidig worden beantwoord en zal derhalve lokaal/regionaal nader moeten worden ingevuld. Het ligt in de rede dat de gemeente en het waterschap hier in goed overleg invulling aan geven en dat de provincie de plannen beoordeelt en goedkeurt. De kwetsbaarheid van de gebieden waarin wordt geloosd, vertaalt in specifieke of generieke reductie-doelstellingen is hierbij een belangrijk criterium. Een vergelijking van de oplossingen bij ongewijzigd beleid en de planmatige gebiedsgerichte integrale oplossing zal de toets der kritiek moeten kunnen doorstaan. Tenslotte zal er nergens een situatie mogen ontstaan die voor de volksgezondheid gevaar op zou kunnen leveren.

#### *De lokale lasten*

De kosten voor riolering in het buitengebied kunnen, ondermeer afhankelijk van de gehanteerde omslagbedragen, fors oplopen. Dit heeft consequenties voor de kosten van beheer en vervanging. Met name deze kosten zullen worden verdisconteerd in het rioolrecht dat naar verwachting hierdoor zal stijgen.

Door zowel de technische ontwikkelingen als de prijsontwikkelingen zijn iba's in het buitengebied een alternatief voor de riolering geworden. De goede zuiverende werking van iba's welke wordt gewaarborgd door een attest met productcertificaat en de gunstige prijsontwikkeling zijn redenen om bij het zoeken naar een integrale oplossing de vigerende omslagbedragen nogmaals kritisch tegen het licht te houden. Met name het clusteren van een aantal woningen op één iba biedt evident voordelen. Hoewel in de beschreven integrale oplossing de gemeente bemoeienis krijgt met alle huishoudelijke lozingen (een toename van 2 à 3%), kan worden verwacht dat de totale maatschappelijk kosten voor het verwijderen van afvalwater lager zijn dan in de oude situatie waarin niet per gebied wordt geoptimaliseerd.

#### *Gelijke behandeling lozer*

Hoewel investeringskosten van iba-systemen en de kosten van beheer in de oude situatie voor rekening komen van de lozer, blijkt dat verschillende gemeenten en/of waterbeheerders in die situatie bereid zijn bij te dragen in de investeringskosten en soms ook in het beheer van iba's. Voor deze bereidheid zijn verschillende motieven te noemen: lokaal-politieke overwegingen, gemeentelijke visie op de eigen algemene taakstelling en de filosofie van «gelijke monniken, gelijke kappen».

Daar waar gemeenten bereid zijn de kosten van het beheer van de iba's voor hun rekening te nemen, zal er in het algemeen ook een bijdrage van de lozer worden gevraagd. Het instrument dat dan wordt toegepast, is meestal het rioolrecht.

De Gemeentewet verzet zich er niet tegen om bij een verbreding van de zorgplicht met de zuiveringstaak via iba's, het beheer van iba's in de rioolheffing onder te brengen. Een nadere beschouwing omtrent de juridische grondslag waarop het gemeentelijke beheer van iba's kan worden gebaseerd, is verwoord in bijlage 3.

#### *Het beheer van iba's*

In de praktijk komt het thans reeds voor dat gemeenten het initiatief nemen en met een private organisatie een overeenkomst sluiten over het beheer van iba's die door de gemeente zijn aangelegd in nauwe samenwerking met bewoners en waterbeheerder. Ook vanuit het waterbeheer zijn reeds initiatieven genomen om organisaties voor het beheer van iba's in het leven te roepen.

## **7. Realisatie integrale oplossing binnen wettelijk kader**

Voor het realiseren van de geschetste integrale oplossing staan twee wegen open:

- A. realisering binnen de huidige wettelijke mogelijkheden en
  - B. realisering binnen een hierop aangepast wettelijk kader.
- Op beide mogelijkheden wordt hierna kort ingegaan.

### *7a. Integrale oplossing binnen huidige wetgeving*

#### *Wet milieubeheer*

De voorgestelde integrale oplossing waarbij de gemeente de regierol vervult bij het saneren van het afvalwater in het buitengebied binnen de huidige wetgeving betekent dat een ruimere uitleg wordt gegeven aan de zorgplicht van de gemeente voor de inzameling en het transport van afvalwater zoals die thans in de Wm is vastgelegd. Met deze ruimere uitleg wordt bedoeld dat de gemeente indien gewenst eveneens de aanleg en het beheer van iba's tot haar zorgplicht mag rekenen en de sanering van de lozingen in het buitengebied op de hiervoor beschreven wijze aanpakt.

Voor de provincie biedt deze aanpak als voordeel dat de relatief arbeidsintensieve generieke ontheffingenprocedure (waarbij een ontheffing overeenkomstig de Wm ook nog tijdelijk is) wordt vervangen door integrale ontheffing per gebied waaraan wordt voldaan als de gemeente binnen de randvoorwaarde van een milieuhygiënisch verantwoorde oplossing de sanering van het afvalwater in het buitengebied planmatig uitvoert.

De waterbeheerder kan door deze aanpak te maken krijgen met een groter aantal iba's (controle en handhaving) die echter door het professionele en collectieve beheer technisch en milieuhygiënisch meer betrouwbaar zullen kunnen functioneren dan in geval van individueel beheer door de afzonderlijke lozers.

#### *Lozingenbesluiten*

Het belang van de Lozingenbesluiten wordt kleiner voor de individuele lozer. De lozer zal als gevolg van de centrale aanpak door de gemeente bij het plaatsen en beheren van iba's in de praktijk alleen op zijn individuele verantwoordelijkheid worden aangesproken daar waar het de lozing van het afvalwater betreft. Het belang van de Lozingenbesluiten blijft overeind daar waar het de beschrijving van mogelijk in te zetten middelen betreft, inclusief het traject van het attesteren/certificeren van iba's.

Wordt de integrale oplossing geïmplementeerd binnen het huidige wettelijke regime dan is de huidige beleidspraktijk nog altijd een terugvaloptie indien partijen, inclusief de lozer, niet tot overeenstemming kunnen komen. Dit kan vooralsnog als een voordeel worden aangemerkt.

### *7b. Integrale oplossing bij aangepast wettelijk kader*

De voorgestelde integrale oplossing zou ook kunnen worden vastgelegd in een daarop toegesneden wettelijk kader. Voordeel daarvan is dat de vrijblijvendheid wordt weggenomen. Deze stap moet echter worden aangemerkt als een majeure juridische operatie waarbij tenminste de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren moeten worden gewijzigd. Dit zal veel tijd en energie vergen temeer omdat het mogelijk wettelijk verschuiven van taken en bevoegdheden tot mogelijk lange discussies kan leiden. Inmiddels zal de uitvoering stokken.



## **8. Overleg met de koepels**

De koepels zijn van mening dat de geschetste verbreding van het zorgplichtartikel in de Wm, ondersteund met een ministeriële circulaire, voor de korte termijn tot een werkbare situatie zal kunnen leiden. Op termijn zal een aanpassing van het zorgplichtartikel in de Wm plaats moeten vinden.

De beide Lozingenbesluiten zullen op korte termijn worden gesynchroniseerd waarbij ook aandacht zal worden geschonken aan de ondergrens van de te treffen voorziening.

## **9. Conclusies**

- Een integrale oplossing van de afvalwaterproblematiek in het buitengebied die voldoet aan de randvoorwaarden is mogelijk. Het ligt in de lijn dat de gemeente de centrale regierol gaat vervullen;
- De geschetste integrale oplossing kan voor de korte termijn het beste worden gepraktiseerd binnen het huidige wettelijke regime. Op termijn zal de wetgeving worden aangepast;
- De integrale oplossing vraagt van alle partijen (lozer, gemeente, waterbeheerder en provincie) de wil om deze ook daadwerkelijk in de praktijk te brengen;
- De voorgestelde integrale oplossing zal kunnen leiden tot een minimalisatie van de maatschappelijke kosten in het buitengebied en kan een gunstig effect hebben op de ontwikkeling van de lokale lasten.

Essentieel voor het slagen van de hier omschreven opzet is goede samenwerking en overleg tussen alle betrokkenen te weten provincie, waterschap, gemeente en lozer. Omdat het hier voorgestane ten opzichte van de huidige situatie door de ingebouwde grotere flexibiliteit leidt tot een in milieuhygiënisch en financieel opzicht voor zowel gemeenten als burgers goede of betere situatie, mag worden verwacht dat over het algemeen aan de randvoorwaarden kan worden voldaan. Daarnaast kan worden opgemerkt dat de beschreven oplossing goed aansluit bij nu reeds lopende initiatieven in den lande. Met deze notitie wordt niet de taakverdeling tussen betrokkenen opnieuw ter discussie wordt gesteld. Opererend binnen het huidige wettelijke kader wordt slechts de doelmatigheid van oplossingen beoogd met instemming van alle betrokken partijen. De wetgeving zal deels op korte (lozingenbesluiten) en deels op de wat langere termijn (Wm zorgplicht) op de geschetste oplossing worden aangepast.

*Ontheffingenbeleid*

In 11 van de 12 provincies is, veelal reeds in 1997, het ontheffingenbeleid met betrekking tot de aanleg van riolering vastgesteld. In Flevoland moet het nog officieel worden vastgesteld. In de meeste provincies is het ontheffingenbeleid en zijn omslagbedragen conform de DUIV benadering tot stand gekomen, dat wil zeggen tot een bepaald omslagbedrag moeten rioleren daarna bestaat de keuze uit andere voorzieningen, afhankelijk van de kwetsbaarheid van het gebied. Naar aanleiding van de DUIV brief wordt in twee provincies nog overwogen om de vastgestelde omslagbedragen aan te passen aan de bedragen genoemd in de brief. Gelderland kent sinds juni 2001 een afwijkend beleid. Men kent geen omslagbedragen maar verleent ontheffing indien de gemeente kan aantonen dat de kosten voor aansluiting op de riolering (jaarlast) hoger liggen dan de jaarlasten van een alternatief (septic tank of iba). Men gaat hierbij uit van de minimaal noodzakelijke wettelijke voorziening. Deze wijze van beoordeling leidt ertoe dat er veel meer septic tanks zullen worden aangelegd in plaats van riolering of hoger geklasseerde iba's. In kwetsbare gebieden gelden afwijkende eisen. Praktisch betekent het dat de geschetste wijze van handelen nauw aansluit bij de in onderhavige notitie beschreven integrale oplossing.

In twee provincies bestaan plannen om het huidige ontheffingenbeleid te evalueren. Beide provincies neigen naar de Gelderse aanpak. Omdat dit mogelijk een taakverschuiving met zich meebrengt voor de ingelezen waterschappen is de discussie nog niet afgerond. Wel is duidelijk dat oplossingen tegen de laagst maatschappelijke kosten nadrukkelijk in beeld komen.

*Subsidies*

Acht waterschappen hebben subsidieregelingen (eenmalige bijdrage voor aanleg) vastgesteld voor de aanleg van iba's in het algemeen of voor de aanleg van een hogere klasse iba in kwetsbaar gebied.

Zeven waterschappen hebben subsidieregelingen voor aanleg van extra riolering in kwetsbaar gebied. Opvallend daarbij zijn de waterschappen gelegen in het Gelders gebied. Hier wordt aanzienlijk bijgedragen aan de aanleg van extra riolering (in kwetsbaar gebied). Men ziet iba's en riolering blijkbaar nog niet als gelijkwaardig middelen, alleen riolering heeft zich in de praktijk bewezen.

*Voorlichting*

Waar het gaat om de regierol van de gemeenten bij het voorlichten van het publiek zijn er wisselende ervaringen. In sommige gevallen wordt de voorlichting in samenwerking tussen gemeenten en waterschappen verzorgd. In andere gevallen wordt geen voorlichting gegeven of worden particulieren eenvoudig met vragen naar het waterschap doorverwezen.

*Aanleg van iba's*

Op initiatief van gemeenten zijn er nog weinig iba's aangelegd met uitzondering van gemeenten die een pilotproject uitvoeren om diverse iba's te testen. De meeste iba's zijn door particulieren geplaatst. Er zijn nog geen duidelijke tekenen dat gemeenten een grote rol in de aanleg en het beheer van iba's willen spelen.

### *Beheer van iba's*

Ongeveer de helft van de waterschappen ziet voornamelijk geen rol voor zich waar het gaat om aanleg en beheer van iba's. Een enkel schap ziet het als exclusieve taak van de gemeenten; het is immers een alternatief voor door gemeente aan te leggen riolering. Andere waterschappen beraden zich op het oprichten van een organisatie (projectbureau) om in samenwerking met gemeenten en provincies iba's te (laten) plaatsen en beheren in het gebied. Hiertoe hebben deze waterschappen een onderzoek laten uitvoeren naar de meest effectieve organisatievorm voor de sanering van lozingen in het buitengebied. Andere waterschappen hebben belangstelling getoond voor de resultaten van dit onderzoek.

### *Samenvattend*

Er zijn diverse afspraken gemaakt in de regio. Deze afspraken verschillen onderling maar zijn grotendeels gestoeld op het DUV-benadering. De omslagbedragen wijken regionaal af. Dit heeft te maken met grondsoort, kwetsbaarheid van gebieden en verschillen in beleid. De daadwerkelijke aanleg van iba's komt nog maar langzaam op gang.

*Randvoorwaarde 1: Gelijke inspanning lozer*

De aanleg en het beheer van riolering is conform de Wet milieubeheer een gemeentelijke taak. In het buitengebied kan een gemeente gezien de grote afstanden tussen de bebouwing soms ontheffing krijgen van de rioleringszaak. De provincie is de bevoegde instantie voor het verlenen van ontheffing. In een gebied met ontheffing moet afvalwater onder verantwoordelijkheid van de individuele lozer ter plaatse in een individueel behandelingssysteem voor afvalwater (iba) gezuiverd worden voordat lozing in het milieu mag plaatsvinden.

Naast de gemeentelijke verantwoordelijkheid zijn er dus verplichtingen voor de individuele lozer. De verplichtingen van individuele huishoudens zijn, afhankelijk van de lokale omstandigheid of er gemeentelijke riolering aanwezig is:

a. *Aansluiten op de gemeentelijke riolering.*

In geval er binnen veertig meter van de woning riolering aanwezig is, is de lozer op grond van het Bouwbesluit in samenhang met de gemeentelijke Bouwverordening verplicht onder de door de gemeente in de gemeentelijke aansluitverordening gestelde voorwaarden aan te sluiten op de riolering.

b. *Lozen in de bodem.*

Als gemeentelijke riolering afwezig is, mag een producent van huishoudelijk afvalwater van beperkte omvang in de bodem lozen mits hij voldoet aan het Lozingenbesluit op grond van de Wet bodembescherming. Voor het begrip afwezigheid van riolering zijn in het Lozingenbesluit bodembescherming afstandscriteria in relatie tot de omvang van de lozing opgenomen. Het Besluit geeft voor beperkte lozingen van huishoudelijk afvalwater expliciet aan welke zuiveringsvoorzieningen en infiltratiesystemen gebruikt moeten worden. In niet kwetsbare gebieden is dat een septic-tank van 6 m<sup>3</sup> inclusief een infiltratievoorziening. Het bevoegd gezag dat toeziet op de uitvoering van het besluit is de gemeente.

c. *Lozen op oppervlaktewater.*

In geval riolering afwezig is en oppervlaktewater beschikbaar, mag hierop afvalwater worden geloosd indien voldaan wordt aan het Wvo-lozingenbesluit huishoudelijk afvalwater en de middelvoorschriften (individueel systeem voor behandeling van afvalwater, iba) die dit Besluit stelt. Qua systematiek en overgangstermijnen sluit dit Besluit aan bij het Lozingenbesluit bodembescherming. Het bevoegd gezag dat toeziet op de uitvoering van het besluit is de waterkwaliteitsbeheerder.

De kosten voor het aanleggen en het beheren van een iba komen voor rekening van lozer.

Om te komen tot een meer integrale aanpak zal het zo moeten zijn dat van de lozer een gelijke bouwkundige inspanning wordt gevraagd. Hiermee wordt bedoeld dat niet méér wordt gevraagd dan het realiseren van een aansluiting op het aangeboden aansluitpunt dat zich ofwel op het gemeentelijk riool ofwel op een iba bevindt. Hierbij wordt ook de iba door of vanwege een overheidsorganisatie (de gemeente of de waterbeheerder) geplaatst en beheerd.

*Randvoorwaarde 2: Milieuhygiënisch verantwoorde oplossingen*

Op basis van het door de provincie vastgestelde ontheffingenbeleid kan een gemeente bepalen waar nog riolering aangelegd dient te worden en waar niet. Door de verschillen die provincies hanteren bij hun ontheffingenbeleid is er al geruime tijd discussie tussen provincies,

gemeenten, waterschappen en bewoners over het treffen van maatregelen. Desgevraagd heb ik in mijn brief aan de VNG van 25 mei 1999, met afschrift aan de Vaste Commissie van VROM, richtinggevende aanbevelingen gedaan. Deze brief was aanleiding tot hernieuwde besprekingen over het ontheffingenbeleid tussen VROM, Unie van waterschappen, IPO en VNG, resulterend in een gezamenlijke brief van de drie koepels, de zogenoemde DUIV-brief, aan hun leden (juni 2000) welke ik u destijds bij brief BWL/2000111237 van 20 september 2000 ter kennisname heb toegezonden. De DUIV-brief bevat aanbevelingen die een oplossing moeten bieden in die situaties waar tussen provincie, waterschap en gemeente nog geen overeenstemming is over het te voeren beleid en de te hanteren uitgangspunten bij de sanering van ongezuiverde lozingen in het buitengebied.

In essentie behelzen deze aanbevelingen het volgende.

Door alle betrokkenen wordt een investeringsbedrag van € 6800 per perceel als ondergrens voor het basisbedrag voor niet-kwetsbare gebieden gehanteerd. Als rioleringsaanleg voor dit bedrag of lager mogelijk is dan wordt gekozen voor rioleringsaanleg. Voor situaties waar de provincie een hoger omslagbedrag voor ontheffing heeft gebruikt, wordt gemeenten de mogelijkheid geboden een alternatief (en goedkoper) plan met iba's uit te voeren, mits een dergelijk alternatief voldoet aan een drietal voorwaarden.

Deze voorwaarden zijn:

- ten opzichte van de aanleg van riolering moet het alternatieve plan een acceptabel milieurendement opleveren; slechts iba-klasse II en hoger komt hiervoor in aanmerking; hierbij wordt uitgegaan van gecertificeerde systemen;
- de jaarlijkse lasten (investering, beheer, onderhoud en controle) moeten lager zijn dan de jaarlijkse lasten van riolering; de module van de Leidraad riolering kan hierbij als handreiking dienen;
- het alternatieve plan moet in overleg met de waterkwaliteitsbeheerder (bij lozing op oppervlaktewater) en/of de bodembeheerder (i.c. de gemeente of de provincie) bij lozing in de bodem tot stand zijn gekomen.

Ter informatie: een 6 m<sup>3</sup> septic-tank (minimaal vereist in het kader van de beide Lozingenbesluiten) is een iba-klasse I (de klasse met het laagste rendement)

De essentie van de meer integrale aanpak is gelegen in het bieden van de mogelijkheid aan de gemeenten om via aansluiting van meer woningen op een iba, gecombineerd met meer vrijheid in de afweging iba's/riolering een integrale én kosteneffectieve aanpak voor het buitengebied te realiseren, terwijl aan de milieurandvoorwaarden wordt voldaan. Daarbij wordt het omslagbedrag van € 6800 dus losgelaten.

Om te komen tot een milieuhygiënisch verantwoorde oplossing bepaalt de gemeente zelf of er in het buitengebied riolering komt dan wel iba's. De oplossing moet voor wat het milieurendement (bijvoorbeeld een gebiedsgerichte emissie reductie) tenminste gelijkwaardig en voor wat betreft de jaarlijkse lasten goedkoper zijn dan de oplossing gestoeld op het provinciale ontheffingenbeleid en/of de DUIV-brief en moet de instemming hebben van alle betrokken partijen.

### *Randvoorwaarde 3: Lokale lasten*

De discussie met de Tweede Kamer over het afvalwaterbeleid in het buitengebied is deels ingegeven door stijging van de lokale lasten mede ten gevolge van de kosten van de riolering. De idee was dat door het voorkomen van dure aansluitingen op de riolering ten gunste van de aanleg van iba's er kosten kunnen worden bespaard. Bij een planmatige

aanpak voor heel het buitengebied waarbij de gemeente de plannen uitvoert en zorgt voor de financiële dekking zijn er echter veel meer panden in het geding. Gevolg hiervan is dat de gemeentelijke investeringen zullen stijgen maar dat de kosten in de vorm van het rioolrecht over meer lozers zullen worden verdeeld. Op voorhand kunnen geen uitspraken worden gedaan over de invloed die dit heeft op de hoogte van het rioolrecht. Bij een beschreven aanpak van het buitengebied zijn er andere factoren mede bepalend voor de doorwerking op de hoogte van het rioolrecht. Hierbij zijn te noemen: de grootte van de gemeente, de omvang van het buitengebied uitgedrukt in een percentage ten opzichte van de op de riolering aangesloten panden, de hoogte van het huidige rioolrecht, de hoogte van de eigen bijdrage per nieuwe aansluiting, de gemiddelde investering per nieuwe aansluiting op het riool en de gemiddelde investering per nieuwe aansluiting op een iba. Het totaal aan investeringen bij de voorgestelde planmatige aanpak kan worden geminimaliseerd en zal altijd lager kunnen zijn dan de totale investering in de oude situatie. In dit laatste geval is er echter sprake van twee inverteerders: de gemeente en de lozer. Over de doorwerking op de lokale lasten bij geheel gemeentelijke uitvoering kunnen om bovengenoemde redenen geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan omdat de locatie specifieke omstandigheden te veel zullen verschillen.

Het totaal aan investeringen en beheerkosten in het buitengebied bij de integrale aanpak door de gemeente heeft tot doel te leiden tot een minimale jaarlijkse lasten. Over de effecten hiervan op de lokale lasten kunnen echter geen algemeen geldende uitspraken worden gedaan.

*Randvoorwaarde 4: Gelijke bijdrage burger aan kosten van aanleg en beheer van riolering of iba*

In de huidige situatie is de bekostiging voor het treffen van maatregelen in het algemeen als volgt. In geval er riolering in het buitengebied wordt aangelegd is het de gemeente die voor de financiering zorgt. De dekking van de kosten kan op verschillende manieren plaatsvinden. Het is redelijk om een deel van de investeringskosten te verhalen op de rechtstreeks belanghebbenden. Veel gemeenten doen dit ook. Dit kan bijvoorbeeld via het instellen van een baatbelasting. Per aansluiting is een bedrag van € 2250 à € 2750 gebruikelijk.

In situaties waar wordt afgezien van de aanleg van riolering moeten er iba's komen. Afhankelijk van de lokale omstandigheden zal het gezuiverde afvalwater, het effluent, in de bodem of op oppervlaktewater mogen worden geloosd, mits is voldaan aan de voorwaarden die de respectievelijke Lozingenbesluiten stellen. Het aanleggen van een iba is nu een verantwoordelijkheid van de lozer en de kosten komen voor zijn rekening. De kosten voor een iba belopen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en de kwetsbaarheid van het gebied op dit moment circa € 4500 à € 5500. Indien riolering is aangelegd en de lozer is daarop aangesloten dan gaat deze normaliter rioolrecht betalen. De juridische basis voor het rioolrecht is de Gemeentewet. Een gemeente is echter niet verplicht rioolrecht te heffen. Ongeveer 4% (Riool in cijfers 2000–2001, uitgave Stichting RIONED) van de gemeenten heft geen rioolrecht.

Naast het rioolrecht betaalt een aangeslotene op de riolering ook een forfaitaire zuiveringsheffing op grond van de Wvo. Ook iemand die is aangesloten op een iba die het gezuiverde water (het effluent) loost op oppervlaktewater, betaalt deze forfaitaire zuiveringsheffing. De Wvo biedt de mogelijkheid om bij een goede zuivering van het afvalwater het verschuldigde forfaitaire bedrag te verlagen. Iba's die in de bodem lozen, betalen niet voor deze lozing.

Om te komen tot een zoveel als mogelijk gelijke financiële behandeling is het nodig van de lozers in het buitengebied een gelijke bijdrage voor de investering ten behoeve van de sanering van afvalwater te vragen ongeacht of het nu gaat om de aanleg van riolering of de realisatie van een iba. Tevens moet in beide gevallen (riolering of iba) aan de lozer een zoveel als mogelijk gelijk jaarlijks bedrag in rekening worden gebracht voor de verwijdering en de behandeling van het afvalwater.

*Randvoorwaarde 5: Het professioneel beheer van iba's*

Een belangrijk knelpunt bij iba's wordt gevormd door het beheer. Het is evident dat individueel beheer van een iba door de lozer zelf meer toezicht vraagt van het bevoegd gezag en een grotere kans geeft dat een iba niet optimaal functioneert en daarmee meer milieubelasting veroorzaakt dan gewenst. Betrouwbaar beheer is dan ook het best gewaarborgd als een organisatie hiermee is belast die voldoende deskundig is. Dit kan een gemeente of waterbeheerder zijn, maar ook private organisaties zijn onder voorwaarden in staat om in opdracht zorg te dragen voor een betrouwbaar beheer.

*Om te komen tot een betrouwbaar beheer van iba's is het wenselijk dat de gemeente ook voor de organisatie van het beheer van iba's de regierol vervult en in overleg met de lozers een overeenkomst sluit inzake het beheer van de iba's waarbij onder meer toegang tot de iba, het betreden van particulier terrein en de financiële aspecten worden geregeld.*

De kosten voor aanleg en onderhoud van riolering kunnen op verschillende manieren worden verhaald op de gebruikers. Sommige gemeenten bestrijden deze kosten uit de opbrengst van de onroerende-zaakbelastingen. De aanleg van riolering (NB. Niet het beheer) kan worden bekostigd met een baatbelasting. In de meeste gevallen wordt echter een rioolrecht geheven op grond van de bevoegdheid daartoe die is omschreven in artikel 229, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet: *«Rechten kunnen worden geheven ter zake van het gebruik overeenkomstig de bestemming van voor de openbare dienst bestemde gemeentebezittingen of van de openbare dienst bestemde werken of inrichtingen die bij de gemeente in beheer of onderhoud zijn»*. Doorgaans is dat een jaarlijks recht wegens het hebben van een aansluiting of wegens het gebruiken van een aansluiting, maar ook een eenmalig rioolaansluitrecht komt voor, waarbij kosten van aanleg worden verhaald.

In hoeverre kunnen de kosten van aanleg en onderhoud van iba's ook op de gebruiker worden verhaald?

De algemene middelen (lees: de opbrengst van de ozb) kunnen worden aangewend voor kosten van aanleg en beheer van iba's. De baatbelasting kan alleen voor de aanleg worden aangewend. Voor de betrokken percelen geldt evenals bij de aanleg van een riolering dat ze gebaat zijn met de aanleg van een iba.

Met betrekking tot de heffingsbevoegdheid op grond van artikel 229 Gemeentewet geldt onderstaande beschouwing.

Iba's worden gebruikt overeenkomstig de bestemming. Centraal staat dat het verder moet gaan om gemeentebezittingen dan wel om werken en inrichtingen die bij de gemeente in beheer zijn en die bestemd zijn voor de openbare dienst. Bij een verbreding van de zorgplicht zoals in deze notitie geschetst, kan de aanleg en het beheer van iba's tot de gemeentelijke taak worden gerekend. Bij een dergelijke formulering kan dan ook worden gesteld dat de iba's op dezelfde wijze als de riolering voor de openbare dienst bestemd zijn. De conclusie is dan ook dat de kosten van aanleg en beheer kunnen worden verhaald op grond van de heffingsbevoegdheid in artikel 229 Gemeentewet.