

Vergaderjaar 2003–2004

25 890

Aanpak riooloverstorten

Nr. 28

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 september 2004

In vervolg op het Algemeen Overleg van 17 juni 2003¹ waarin is gesproken over de verontreiniging van oppervlaktewater door de recreatievaart informeer ik u, mede namens de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, als volgt.

Op 19 augustus 2004 hebben wij beiden in een bestuurlijk overleg met de belanghebbenden in de recreatievaart (HISWA, Watersportverbond, ANWB, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Stichting Reinwater) afspraken gemaakt over een verbod op de lozingen van toiletwater vanuit de recreatievaart. Deze afspraken zijn vastgelegd in het Plan van aanpak Wetgevingen communicatietraject «lozingenverbod op toiletwater van recreatievaartuigen» dat ik u hierbij ter informatie toezend.

Al in 1974, toen de recreatievaart als categorie werd uitgezonderd van het algemene lozingsverbod in de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, werd aangekondigd dat deze uitzondering tijdelijk was en zou worden opgeheven als voldoende walopvangvoorzieningen voor het huishoudelijk afvalwater van pleziervaartuigen in Nederland beschikbaar zouden zijn. Inmiddels zijn er verspreid over Nederland ruim 250 punten waar de waterrecreant dit afvalwater kan afgeven, een aantal dat in de toekomst nog aanzienlijk zal toenemen na het van kracht worden van het Besluit jachthavens waarvan de publicatie in het Staatsblad van 2 september 2004 is voorzien (St 422). Dat besluit verplicht iedere jachthaven met meer dan 50 ligplaatsen (waaronder niet begrepen ligplaatsen uitsluitend bestemd voor open boten) tot het hebben van een voorziening voor de opvang van huishoudelijk afvalwater.

Hoewel het lozen van toiletwater vanuit de pleziervaart landelijk gezien een relatief kleine bron is voor vervuiling van het oppervlaktewater, is het wel belangrijk als besmettingsbron voor zwemmers en staat hierdoor een veilig zwemwater conform de normen van de nieuwe EU zwemwater-richtlijn in de weg. Daarnaast vraagt de Kaderrichtlijn Water om het reali-

¹ Kamerstukken II, 2002–2003, 25 890, nr. 25.

seren van gezonde ecosystemen. De bijdrage van de recreatievaart op veelal kwetsbare wateren kan dit streven lokaal in de weg staan.

Alle vertegenwoordigers staan in principe positief tegenover een verbod op deze lozingen van toiletwater. Afsproken is dat een verbod voor lozingen vanuit nieuwe boten zal ingaan in 2006 en voor lozingen vanuit bestaande boten in 2009. Deze overgangstermijn is nodig om booteigenaren de tijd te geven om een vuilwatertank in te laten bouwen of het onderwatertoilet te vervangen door een mobiel (chemisch) toilet. Voor de inbouw van de vuilwatertank geven sommige provincies een subsidie. Onderzocht zal nog worden of hier een uniforme regeling voor alle provincies voor kan komen.

Het verbod zal worden opgenomen in het Besluit Lozingen van afvalwater uit huishoudens dat in 2004 zal worden voorgepubliceerd. Deze amvb is aangekondigd in het Meerjarenprogramma Herijking van de VROM-regelgeving dat u bij brief van 23 december 2003¹ is aangeboden.

Voor andere (bedrijfsmatige) categorieën (recreatieve) schepen, zoals chartervaart, bruine vloot, rondvaart- en partyboten zal, afhankelijk van de juridische mogelijkheden in een later stadium een verbod komen.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

¹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 383, nr. 1, p. 18, onder 3.8.

**Plan van aanpak Wetgevings- en communicatietraject
«lozingenverbod op toiletwater van recreatievaartuigen» –
LBOW-werkgroep «duurzame recreatievaart».**

1 Inleiding

In de Vierde Nota Waterhuishouding is aangekondigd dat de vuilwaterlozingen van de recreatievaart op termijn beëindigd moeten worden. Letterlijk staat er: *«Vuilwaterlozingen door de scheepvaart moeten op termijn beëindigd worden. Prioriteit wordt gegeven aan de pleziervaart en de passagiersschepen vanwege de omvang en concentratie van de lozingen. Voor de vuilwateropvang van de pleziervaart moeten in schepen opvangtanks worden ingebouwd en walvoorzieningen voor de opvang gerealiseerd. Voorlichting en regelgeving (lozingsverbod, AmvB-jachthavens en nieuwbouwvoorschriften) worden in gang gezet. Een financiële bijdrage voor de realisatie van een basisnet walvoorzieningen is beschikbaar»*.

Het lozen van huishoudelijk afvalwater vanaf recreatievaartuigen op oppervlaktewater is nog steeds toegestaan. Lange tijd is de discussie omtrent de aanpak van de lozingen van vuilwater vanaf de recreatievaart blijven steken in het kip-ei-verhaal: het heeft weinig zin om een vuilwater-tank aan boord te plaatsen als er geen locaties zijn om het af te geven en andersom, inzamelstations om dit water in te nemen kunnen niet functioneren als er geen aanbod van dit afvalwater is. Investeren in één van beide heeft geen zin zolang het andere deel er niet is. Om deze impasse te doorbreken is van overheidswege subsidie verstrekt om een start te maken voor een landelijk dekkend inzamelstructuur van walstations. Begin 2003 is deze subsidieregeling beëindigd met als resultaat een basisnetwerk van zo'n 270 walstations. De AmvB «Jachthavens» o.g.v. de Wet Milieubeheer, die eind 2004 van kracht zal worden, voorziet in een verdere uitbreiding van het aantal walstations in Nederland.

In 2003 is geconstateerd dat de vuilwaterinzameling aan boord van de recreatievaartuigen vrijwel niet van de grond komt. Reden hiervoor is dat de watersporter nog niet bewust is van de noodzaak voor het inzamelen van vuilwater, cq toiletwater binnen de recreatievaart. De watersporters zijn van mening dat de toiletwaterlozing vanaf een pleziervaartuig resulteert in een verwaarloosbare bijdrage aan de waterverontreiniging. Dit aspect is inherent aan een diffuse emissiebron als de recreatievaart, die zich in de regel kenmerkt door «het grote aantal van relatief kleine lozingen». In absolute zin draagt iedere afzonderlijke diffuse bron relatief weinig bij, in gezamenlijkheid echter vormen ze doorgaans wel een probleem voor de waterkwaliteit, zeker in regionale wateren. Dit is ook het geval bij de recreatievaart, die o.a. bestaat uit circa 265 000 recreatievaartuigen, 150 000 zeilboten en 115 000 motorboten, met een lengte van groter dan 6 meter, waarvan wordt verondersteld dat ze een vast toilet aan boord hebben.

In het verleden zijn een aantal onderzoeken verricht om meer duidelijkheid te verkrijgen in de verontreiniging door de pleziervaart ten gevolge van vuilwaterlozingen. Hieruit blijkt dat op landelijke schaal de bijdrage vanuit de recreatievaart aan de totale belasting met zuurstofbindende stoffen en nutriënten naar het Nederlandse oppervlaktewater in de orde van circa 1 % ligt. Veel belangrijker is dat fecaliën-houdend toiletwater een bron van bacteriële besmetting is. Bovendien is de impact van deze fecale verontreiniging door de recreatievaart veel groter dan op basis van het landelijk gemiddelde verondersteld mag worden. Lokaal bezien kan er zeker in het hoogseizoen een aanzienlijke piekbelasting van de fecale verontreiniging ontstaan op vaak kwetsbare regionale wateren, die ook voor andere waterrecreatie (o.a. zwemmen) worden gebruikt. De zwem-

mers lopen op dergelijke locaties risico's op besmetting met pathogene micro-organismen.

De Europese Commissie werkt aan een nieuwe zwemwaterrichtlijn met strengere bacteriologische normen voor zwemwateren. Door het veelal samengaan van recreatievaart en zwemrecreatie op dezelfde locaties zullen de vuilwaterlozingen van de recreatievaart de zwemwaterkwaliteit negatief beïnvloeden en een veilig zwemwater conform de strenge normen van de EU-zwemwaterrichtlijn belemmeren.

Het aantal recreatievaartuigen met een vuilwatertank aan boord en het gebruik van mobiele toiletten is nog minimaal. Ook wordt geen tot zeer beperkt gebruik gemaakt van de provinciale subsidieverlening voor het (laten) inbouwen van een vuilwatertank voor de opvang van toiletwater.

Dit Plan van Aanpak geeft een nadere invulling aan het beleidsvoornemen om te komen tot een verbod van lozingen van toiletwater vanaf recreatievaartuigen op oppervlaktewater.

2 Partijen

In het verleden was de Beleidsagenda Milieu Toerisme en Recreatie (BMTR) agendazettend voor het introduceren van maatregelen om de diffuse emissies vanuit de recreatievaart naar oppervlaktewater te reduceren. Door het wegvallen van de BMTR in 2002 heeft de destijds opererende werkgroep een doorstart gemaakt naar de LBOW-werkgroep «Duurzame recreatievaart», die in 2004 van start is gegaan. Als taak zal worden opgepakt het begrip «duurzaamheid» in de recreatievaart, zowel wat betreft het vaartuig als de jachthaven, verder in te vullen en deze door gedragsverandering van de watersporter, de jachthavenbeheerder en de toeleverende industrie te implementeren. Voor de komende jaren zijn «vuilwaterinzameling» en «voorlichting» als speerpunten gekozen. In deze werkgroep zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd: HISWA, Watersportverbond, ANWB, een milieugroepering (Stichting Reinwater), provincie Zeeland namens IPO, Unie van Waterschappen en de ministeries van VROM en Verkeer & Waterstaat (RIZA).

3 Juridische context

Volgens artikel 4, tweede lid onder a van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid Wvo is «*huishoudelijk afvalwater vanaf vaartuigen, tenzij die uit hoofde van hun feitelijke bestemming plaatsgebonden zijn*», uitgezonderd van het verbod om te lozen op oppervlaktewater. M.a.w. het lozen van huishoudelijk afvalwater vanaf recreatievaartuigen is toegestaan. In de Nota van toelichting op dit uitvoeringsbesluit is aangegeven «*dat hier sprake is van een, vooral in recreatiegebieden, urgent probleem, maar dat een lozingsverbod pas kan worden gesteld wanneer een oplossing kan worden geboden voor het technische en vooral ook organisatorische probleem van het zich kunnen ontdoen van deze afvalstoffen, anders dan door deze in het water te lozen.*» Deze oplossing was ten tijde van het van kracht worden van het uitvoeringsbesluit (1974) niet voorhanden. Echter, inmiddels is mede door de subsidiebijdrage van de overheid het aantal walstations voor de inzameling van vuilwater de 250 overschreden. Dit landelijk netwerk zal in de toekomst nog veel dichter worden door het van kracht worden van het besluit «Jachthavens» o.g.v. de Wet Milieubeheer.

Een lozingsverbod voor ongezuiverd toiletwater van recreatievaartuigen is mogelijk door in bovengenoemd Uitvoeringsbesluit van de Wvo «toiletwater of fecaliënhoudend afvalwater afkomstig van recreatievaartuigen» uit te sluiten van de term «huishoudelijk afvalwater vanaf vaartuigen». Daarmee gaat voor dit toiletwater of fecaliënhoudend afvalwater weer het

verbod van artikel 1, eerste lid van de Wvo gelden. De noodzaak om de lozing van het grijze water (gootsteen, douche) te beëindigen is niet zo nadrukkelijk als voor toiletwater, waar het ook een risico voor bacteriologische besmetting betreft. Indien gewenst kan voor nieuw te bouwen recreatievaartuigen dit lozingenverbod gaan gelden voor zowel het zwarte als het grijze water. De praktische inpasbaarheid voor het opvangen van al het huishoudelijke afvalwater in bestaande schepen is vele malen moeilijker en lijkt niet haalbaar. Om deze reden wordt hiervan afgezien. Voor de begripsbepaling van «recreatievaartuigen» kan aansluiting worden gezocht bij de Wet op Pleziervaartuigen.

Binnen de verantwoordelijke ministeries van VROM en V&W is het voornemen om deze aanpassing van het uitvoeringsbesluit (artikel 4, tweede lid onder a van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid Wvo) onder te brengen en gelijk op te laten lopen met de voorgenomen vereenvoudiging van de regelgeving ten aanzien van afvalwaterlozingen vanuit huishoudens, zoals die is aangekondigd in het Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving¹. Deze regelgeving komt in de plaats van het Lozingenbesluit WVO-huishoudelijk afvalwater, Lozingenbesluit bodembescherming en het Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieu-beheer, die betrekking hebben op het lozen van o.a. zwart/grijs water in riolering, oppervlaktewater of bodem. In de amvb voor afvalwaterlozingen vanuit huishoudens zal de ingangsdatum van het lozingenverbod van toiletwater vanaf recreatievaartuigen worden vastgelegd. Het verbod zal gaan gelden met ingang van 2009. Deze overgangstermijn is nodig om booteigenaren de tijd te geven om een vuilwatertank in te bouwen of het onderwatertoilet te vervangen door een mobiel (chemisch) toilet. Voor «nieuwe» recreatievaartuigen kan een dergelijk lozingenverbod eerder ingaan (2006) omdat het voor de nieuwbouwsector eerder mogelijk wordt geacht standaard opvangvoorzieningen aan boord van recreatievaartuigen in te bouwen. Overigens vallen ook woonboten onder deze amvb. Woonboten zijn plaatsgebonden vanwege hun feitelijke bestemming en worden in de regelgeving reeds als overige huishoudens benaderd. Voor woonboten geldt op dit moment dus geen toestemming om ongezuiverd op oppervlaktewater te lozen, zoals dat voor de pleziervaart wel het geval is.

4 Lozingen van huishoudelijk afvalwater van de overige scheepvaart

Na de aanpassing van regelgeving voor lozingen vanuit huishoudens voorziet het eerdergenoemde Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving in aanpassing van de regelgeving voor lozingen vanuit de overige niet-inrichtingen, waartoe ook de overige scheepvaart kan worden gerekend. Bij voorbereiding van dit besluit zal dan ook voor de overige scheepvaart worden bezien, of het intrekken van de huidige toestemming om te lozen mogelijk is, en zo ja, op welke termijn. Net als overige lozingen zal daarbij worden gekeken naar de milieuhygiënische urgentie, de technische mogelijkheden, de economische implicaties, en de internationale context, met als uitgangspunt het op zo kort mogelijke termijn beëindigen van de lozingen.

Naast de boten conform de Wet op de Pleziervaartuigen kunnen onderstaande categorieën schepen worden onderscheiden, waarbij in het kort de stand van zaken ten aanzien van lozingen van huishoudelijk afvalwater in nationaal als internationaal verband is beschreven.

- **hotel- en pasagiersschepen:** Voorschriften van het Scheepsafvalstoffenverdrag (SAV) van de Centrale Commissie voor de Rijnvaart (CCR) voorzien vanaf 2005 in een lozingenverbod of zelf zuiveren aan boord voor hotelschepen die meer dan 50 personen aan boord kunnen nemen. Voor passagiersschepen is een verbod met ingang van

¹ Kamerstukken II, 29 383, nr.1, p. 18, onder 3.8.

2010 voorzien. De ratificatie van het verdrag laat echter op zich wachten, zodat de internationale lozingsverboden op een later tijdstip zullen ingaan.

- **Chartervaart, rondvaart- en partyboten:** Op vrijwillige basis heeft de chartervaart vaak al een (kleine) opvangtank aan boord, maar momenteel ontbreekt het in de havens aan toegankelijke vuilwater-ontvangststations. Van de rondvaart-/partyboten hebben een beperkt aantal vuilwatertank en zijn goede ervaringen opgedaan met zowel de inbouw van de vuilwatertanks alsmede met de walontvangstinstallaties.
- **Binnenvaartschip:** Er zijn geen voorschriften voor huishoudelijk afvalwater van een binnenvaartschip opgenomen in het Scheepsafvalstoffenverdrag. Deze lozingen hebben een minder hoge prioriteit omdat de binnenvaart over het algemeen plaatsvindt op grote wateren, waar niet in de directe nabijheid wordt gezwommen.
- **Zeeschepen:** Marpol Annex IV bevat voorschriften voor zelf zuiveren aan boord voor zeeschepen met meer dan 10 personen en bepaald tonnage.

5 Samenhang met de EU richtlijn pleziervaartuigen

In EU-verband is de Richtlijn Recreational Craft (Richtlijn 94/25/EG) in 1996 van kracht geworden. Deze richtlijn, die inmiddels is gewijzigd, is een marktordeningsrichtlijn en stelt eisen aan uitsluitend nieuwe schepen (met een lengte van 2,5 tot 24 m) met betrekking tot veiligheid van vaartuigen, waarbij geharmoniseerde normen kunnen worden gebruikt om pleziervaartuigen te keuren en van een CE-markering te voorzien voordat ze in de handel mogen worden gebracht. Met het oog op bescherming van het milieu zijn in deze richtlijn eisen gesteld ten aanzien van geluid- en luchtmissies. De richtlijn stelt eisen ten aanzien van (tijdelijke) opslagtanks in recreatievaartuigen. Gesteld wordt: «*Vaartuigen waarin toiletten zijn aangebracht dienen te beschikken over a) reservoirs, of b) voorzieningen om reservoirs aan te brengen. Vaartuigen waarin reservoirs vast zijn aangebracht, worden uitgerust met een standaardverbindingstuk om de buizen van de ontvangstinrichting te kunnen aansluiten op de afvoerleiding van het vaartuig. Bovendien moeten door de romp aangelegde afvoerbuizen voorzien zijn van kleppen die in de gesloten stand kunnen worden geborgd.*»

Deze EG-richtlijn is nationaal geïmplementeerd in de Wet op de Pleziervaartuigen. Voor de juiste wijze van inbouw van vuilwateropslagtanks en mobiele toiletten in recreatievaartuigen kan verder worden verwezen naar een internationale standaard ISO/FDIS 8099 «Toilet waste retention systems».

6 Communicatie

Implementatie van dit lozingenverbod voor recreatievaartuigen door middel van handhaving is moeilijk aangezien dit alleen mogelijk is bij heterdaad-situaties bij zo'n 265 000 pleziervaartuigen, die nergens geregistreerd staan. Het volledig afsluiten van de afvoerleiding van de vuilwateropslagtank direct naar het oppervlaktewater lijkt niet mogelijk vanwege toeravaarten naar het buitenland. Voorlichting speelt daarom een essentiële rol om een maatschappelijk draagvlak te creëren voor een dergelijk lozingenverbod, waardoor er een sociale controle door de watersporters zelf gaat ontstaan. Alle spelers in het veld en leden van de CIW4-projectgroep «Duurzame recreatievaart», t.w. HISWA, het Watersportverbond, ANWB, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen, Stichting Reinwater en ministeries VROM en V&W, zijn bereid hieraan een steentje bij te dragen. Vanuit de ervaring uit het verleden met betrekking tot milieugerelateerde onderwerpen bij de recreatievaart, de sociale

controle onder de waterrecreanten en de naleving van havenreglementen met betrekking tot vuilwaterlozingen in de jachthavens behoeft dit niet te leiden tot onoverkomelijke problemen. Voorwaarde is dat deze voorlichting goed wordt voorbereid en het lozingenverbod ruimschoots van tevoren is aangekondigd. Deze voorlichting zal veel effectiever zijn als een lozingsverbod op redelijke termijn van kracht zal worden dan als het lozen formeel wettelijk blijft toegestaan. Naast het geven van meer inzicht aan de watersporter over de noodzaak voor het beëindigen van de toiletwaterlozingen vanaf recreatievaartuigen zal ook informatie moeten worden gegeven over de inbouwmogelijkheden van de inzamelvoorzieningen aan boord, zoals vuilwatertank, mobiel toilet of anderszins. De wijze van voorlichting aan de watersporter, de jachthavenbeheerder en de toeleverende industrie kan sterk variëren. Gaandeweg het traject naar het lozingenverbod van toiletwater afkomstig van recreatievaartuigen is het aan te bevelen tussentijds mijlpalen te definiëren, die aandacht van het vuilwaterproblematiek in de recreatievaart in de publiciteit kunnen brengen. Hierbij moet voorkomen worden dat de recreatievaart in een negatief daglicht komt te staan, waarvoor alle betrokken actoren moeten waken. Voorbeelden van informatie-overdracht kan zijn door middel van Milieupaviljoen tijdens Holland Boot of HISWA-tentoonstellingen, internetsite branche-organisaties en overige actoren, voorlichtingsdagen bij watersportverenigingen, jachthavenbezoeken, brochures, artikelen in watersportbladen, etc.

Hieronder volgen een aantal mijlpalen met bijbehorende acties van het communicatietraject. Het is de bedoeling dat de verschillende mijlpalen verder worden aangevuld en het communicatietraject voor de periode 2005–2009 verder wordt uitgewerkt door de LBOW-werkgroep «Duurzame recreatievaart»

Tijdstip	Mijlpaal	Opmerkingen/bijzonderheden m.b.t. communicatie
Sept 2004	Contouren wetgeving bekend	<ul style="list-style-type: none"> – Op «HISWA te water» aankondigen dat voorbereidingen voor het beëindigen van lozingen van toiletwater in volle gang zijn. – Aankondiging ingangsdatum amvb «Jachthavens» –
Nov 2004	Vorbereiding Milieupaviljoen	<ul style="list-style-type: none"> – In najaarvergadering van LBOW-werkgroep zal Milieupaviljoen 2005 goed voorbereid worden.
Dec 2004	Voorpublicatie amvb huishoudens	<ul style="list-style-type: none"> – Bij voorpublicatie extra aandacht voor meegenomen verbod op lozingen recreatievaart. Hierbij wordt aangegeven dat de watersporters 4 jaar de tijd hebben voor het treffen van voorzieningen. –
Febr 2005	Officiële aankondiging door Stas VROM en V&W van verbod voor lozingen van toiletwater vanaf nieuwe (2006) en bestaande (2009) recreatievaartuigen met vast toilet aan boord.	<ul style="list-style-type: none"> – Publicatie van projectresultaten Watersportverbod, Stichting Reinwater en RIZA over noodzaak van lozingenverbod en technische mogelijkheden aan boord. – Aandacht voor vuilwaterproblematiek op Milieupaviljoen op HISWA-tentoonstelling en Boot Holland tentoonstelling. – Brochure over vuilwaterproblematiek in de recreatievaart – Aandacht voor vuilwaterproblematiek in watersportbladen met verwijzingen naar internetsite. – Uniformiteit en continuïteit van provinciale subsidieregelingen op landelijk niveau voor inbouw vuilwatertanks aan boord – Convenant met nieuwbouwsector voor standaard inbouwen opvangfaciliteiten aan boord –
2006	p.m.	<ul style="list-style-type: none"> – nog verder in te vullen
2007	p.m.	<ul style="list-style-type: none"> – nog verder in te vullen
2008	p.m.	<ul style="list-style-type: none"> – nog verder in te vullen
Jan 2009	Verbod voor lozingen van toiletwater voor alle recreatievaartuigen met vast toilet aan boord	<ul style="list-style-type: none"> – Grote publiciteitsactie waarin het lozingenverbod wordt herhaald en aangegeven dat watersporter meerdere jaren de tijd heeft gehad om te kunnen voldoen aan het verbod. –