

Uit: Nota van toelichting bij Activiteitenbesluit,

Algemeen deel

6.5 De zorgplichtbepaling

In dit besluit is een zorgplichtbepaling opgenomen, waarin aangegeven is dat degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen voorkomt of beperkt voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

De zorgplichtbepaling geeft vervolgens concreter aan, wat moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu. Ook is in de zorgplichtbepaling het bevoegd gezag de mogelijkheid geboden om maatwerkvoorschriften te stellen. De zorgplichtbepaling is overigens niet nieuw; ook in de eerdere 8.40-besluiten was een bepaling met vergelijkbare strekking opgenomen.

Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen. Van een uitputtende regeling is sprake indien er ten aanzien van een omschreven situatie of activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften. Daarbij is steeds zo nauwkeurig mogelijk omschreven met betrekking tot welk aspect van de zorgplicht en welke activiteit de regels worden gesteld (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1, derde lid). Indien een aspect nog niet uitputtend is geregeld kan er een maatwerkvoorschrift worden vastgesteld. Het gaat daarbij om maatwerkvoorschriften die passen binnen de verplichting van het eerste lid; dit betekent ook dat maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld indien de nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden voorkomen of onvoldoende worden beperkt door de naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften. De maatwerkvoorschriften die op grond van dit lid worden gesteld mogen niet afwijken van bepalingen van dit besluit. Met toepassing van het maatwerkvoorschrift kan worden voorkomen dat voor de niet in dit besluit concreet uitgewerkte aspecten de belangen van de bescherming van het milieu geschaad worden. De verwachting is dat dit niet vaak aan de orde is. Wanneer immers een activiteit voor een bepaald aspect in veel gevallen strijd met het belang van de bescherming van het milieu kan opleveren, mag er in beginsel van worden uitgegaan dat voor dat aspect concrete voorschriften bij of krachtens dit besluit zijn uitgewerkt. Indien door het bevoegd gezag wordt geconstateerd dat een bijzondere situatie met betrekking tot een milieuaspect, niet uitputtend is geregeld en het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad, kan direct met toepassing van de zorgplichtbepaling worden gehandhaafd of kan een maatwerkvoorschrift worden gesteld.

Direct handhavend optreden is aan de orde wanneer het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de zorgplichtbepaling verwoorde belangen van de bescherming van het milieu. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de lozing van (afval)stoffen op het vuilwaterriool die evident schadelijk zijn voor de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, zoals (meer dan marginale hoeveelheden) motorolie, bestrijdingsmiddelen of vast afval. Het vuilwaterriool is immers, ondanks het daaraan gekoppelde zuiveringstechnisch werk, geen afvalput met een onbegrensde verwerkingscapaciteit, en afvalstoffen die in redelijkheid daaruit weggehouden kunnen worden dienen op andere wijze te worden afgevoerd. In gevallen waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid niet had kunnen weten dat door zijn handelen het belang van bescherming van het milieu wordt geschaad, ligt direct handhavend optreden met gebruik van de zorgplichtbepaling minder voor de hand. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn indien bij lozing van afvalwater op een openbaar riool door de geloosde hoeveelheid de capaciteit van dat riool wordt overschreden, waardoor de doelmatige werking van dat riool in gevaar komt. Omdat dit afhankelijk is van de kenmerken van het rioolstelsel en van de omvang van de overige lozingen, zal degene die de inrichting drijft veelal niet zelf kunnen inzien dat zijn handelen tot verstoring van de doelmatige werking van het riool kan leiden. Door het stellen van een maatwerkvoorschrift kan ten aanzien van de te lozen hoeveelheid water een grens worden gesteld, die in het vervolg aan de drijver van de inrichting duidelijkheid biedt. Overigens is het uiteraard ook zeer wel mogelijk dat de lozer na een aanschrijving van het bevoegd gezag of naar aanleiding van overleg met het bevoegd gezag zelf vrijwillig besluit om bepaalde maatregelen te treffen, zodat het stellen van een maatwerkvoorschrift niet nodig is. Wanneer wel een maatwerkvoorschrift wordt gesteld, kan deze vervolgens op dezelfde manier gehandhaafd worden als de overige voorschriften uit dit besluit.

Artikelgewijze toelichting bij artikel 2.1

Lozingen

In navolging van de voorafgaand aan dit besluit geldende regels voor lozingen in rioolstelsels is er ook in het onderhavige besluit van afgezien om met betrekking tot een aantal parameters doelvoorschriften te stellen die op de totale lozing vanuit een inrichting betrekking hebben, zoals de temperatuur, zuurgraad en sulfaatconcentratie. Voor deze aspecten van het lozen van afvalwater zijn dus in het besluit geen concrete voorschriften uitgewerkt, waardoor de lozing getoetst wordt aan de zorgplichtbepaling.

Bij het lozen in rioolstelsels kunnen nadelige gevolgen voor het milieu optreden indien afvalwater wordt geloosd:

- ✓ met een temperatuur die hoger is dan 30°C;
- ✓ waarvan de zuurgraad, uitgedrukt in waterstofionenexponent (pH), lager dan 6,5 of hoger dan 10 is;

- ✓ waarvan de sulfaatconcentratie hoger is dan 300 milligram per liter (mg/l);
- ✓ dat brand- of explosiegevaar kan veroorzaken, of
- ✓ dat door een beerput, rotingsput of septictank is geleid.

Bij de inbouw van voorschriften voor lozen op de riolering in de Wm is er in 1996 voor gekozen om deze parameters niet als doelvoorschriften op te nemen. Dit omdat in de praktijk situaties kunnen voorkomen waarbij de duur of de omvang van de lozing zo beperkt is dat van een belemmering van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater of nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater geen sprake is, ook niet wanneer bedrijfsafvalwater met een of meer van de genoemde kenmerken in een riolering wordt gebracht. Een voorbehandeling van het bedrijfsafvalwater zou in die situaties buitenproportioneel zijn. Deze keuze is in dit besluit overgenomen. Het verdient uiteraard wel aanbeveling om indien een bedrijf afvalwater wil lozen waarbij bij bovengenoemde parameters afgeweken wordt van bij die parameters aangegeven waarden, hierover overleg met het bevoegd gezag te hebben, om zeker te zijn dat het belang van de bescherming van het milieu niet wordt geschaad. Indien in een specifiek geval behoefte zou bestaan om met betrekking tot bovenbedoelde parameters een grens vast te leggen, kan daartoe een maatwerkvoorschrift op grond van het derde lid worden gesteld.

Zo kan het wenselijk zijn om een grens te stellen aan het te lozen sulfaatgehalte.

In het rioolstelsel kan onder anaërobe omstandigheden uit sulfaat zwavelzuur ontstaan. Dit zwavelzuur tast het beton aan waar het rioolstelsel van is gemaakt, hetgeen de reden is waarom eisen kunnen worden gesteld aan de lozing van sulfaat. Een gangbare norm voor sulfaat is 300 milligram per liter. Vooral oudere betonnen rioolstelsels kunnen door zwavelzuur danig aangetast worden. Bij nieuwere rioolstelsels speelt dit probleem minder omdat het huidige beton waar rioolbuizen van gemaakt worden beter bestand is tegen zwavelzuuraantasting. Rioolbuizen met een levensduur langer dan 50 jaar zijn echter geen uitzondering. Indien in het rioolstelsel geen beton is verwerkt speelt het probleem in het geheel niet. Wel moet bedacht worden dat aantasting op grote afstand van de lozing plaats kan vinden. Het feit dat het rioolstelsel ter plaatse van de lozing bestand is tegen de sulfaatlozing wil niet zeggen dat de lozing ook toelaatbaar is met het oog op het gehele traject dat het afvalwater moet doorlopen tot de zuivering. In dit besluit is er geen lozingseis opgenomen voor sulfaat. Op grond van artikel 2.1 kan het bevoegde gezag maatwerkvoorschriften stellen voor het lozen van sulfaat indien de bescherming van het riool dat noodzakelijk maakt.

Een maatwerkvoorschrift betreffende lozingen kan overigens ook betrekking hebben op de hoeveelheid afvalwater, wanneer met betrekking tot dit aspect geen concrete voorschriften in het besluit zijn uitgewerkt. Maatwerkvoorschriften kunnen zo nodig gebruikt worden om de hoeveelheid afvalwater te reguleren daar waar het geloosde volume afvalwater de doelmatige werking van het openbaar riool of de zuiveringstechnische werken belemmert. Zo kan bijvoorbeeld worden bewerkstelligd dat de lozing van zogeheten dun water op een vuilwaterriool wordt tegengegaan of beperkt. Wanneer een bedrijf bijvoorbeeld een omvangrijke lozing op een openbaar riool met beperkte capaciteit uitvoert kan de doelmatige werking daarvan verstoord worden (rioolwater op straat, overstorten, en dergelijke). Dit probleem is in veel gevallen op te lossen met een lozingsregime, waarbij de omvangrijke lozingen op de daluren plaatsvinden. In de praktijk zal de gemeente dit probleem signaleren en het bedrijf hierop attenderen. Het heeft dan de voorkeur dat in overleg tussen gemeente en bedrijf het lozingsregime wordt aangepast waardoor problemen worden voorkomen. Mocht dit overleg niet slagen, dan is er de mogelijkheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift waarin het lozingsregime concreet is geregeld en waarop ook kan worden gehandhaafd.

Ten slotte kan de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift te stellen ook betrekking hebben op de plaats van het lozingspunt. Vooral bij lozingen van afvalwater in het oppervlaktewater of op of in de bodem kan de plaats van de lozing mede bepalend zijn voor de milieuhygiënische gevolgen. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift dient op grond van de Algemene wet bestuursrecht (met name artikel 3:4) de redelijkheid, alsmede proportionaliteit in acht te worden genomen. Ten aanzien van de plaats van het lozen brengt dit bijvoorbeeld met zich mee dat het maatwerkvoorschrift er niet toe mag leiden dat het afvalwater over grote afstand dient te worden getransporteerd. Een ander voorbeeld waarin de zorgplichtbepaling bij lozingen aan de orde is vormt de problematiek van lozingen bij toepassing van watergedragen verven. Vanwege de gevolgen voor de (volk)gezondheid en het milieu is het gebruik van vluchtige oplosmiddelen in verven en lijmen sterk gereduceerd ten gunste van watergedragen verven. Onder praktijkomstandigheden kan bij gebruik van watergedragen verven in enige mate afvalwater ontstaan. Dit kan zowel zeer kleinschalig aan de orde zijn (bijvoorbeeld in het kader van onderhoud binnen een inrichting), maar ook op grotere schaal, in inrichtingen waar het aanbrengen van verflagen een substantiële activiteit vormt. Bij laatstgenoemde inrichtingen is lozing ongewenst. Watergedragen verven bevatten, in geringe concentraties, diverse toxische componenten, die dus ook in het afvalwater zullen geraken. Bovendien zullen de vaste bestanddelen zich afzetten en sedimenteren in het rioolstelsel. Onder normale omstandigheden zal er weinig tot geen afvalwater ontstaan dat verontreinigd is met verfbestanddelen. Door professionele schilders worden kwasten en rollers over het algemeen niet uitgespoeld voor herhaald gebruik. Aan het eind van de werkdag worden kwasten en rollers luchtdicht verpakt waardoor ze de volgende dag weer voor dezelfde klus gebruikt kunnen worden. Aan het eind van de klus wordt kwast of roller weggegooid omdat de kostprijs van een nieuwe roller of kwast niet opweegt tegen de loonkosten voor het schoonspelen. Wanneer toch dergelijk afvalwater ontstaat, kan met een eenvoudige behandeling dit afvalwater geloosd worden op een vuilwaterriool. Die behandeling bestaat uit flocculatie en vervolgens bezinking of filtratie. Dit kan door het afvalwater te verzamelen in een vat en daar het vlokmiddel, onder goed mengen, aan toe te voegen. Na de reactietijd kan het bovenstaande afvalwater geloosd worden en het slib als afvalstof worden afgevoerd. Van belang hierbij is een juiste dosering van het vlokmiddel aangezien dat ook milieubezwaarlijke stoffen bevat. Bij juiste dosering

concentreren deze stoffen zich in het slib. Er is tegenwoordig ook diverse apparatuur op de markt die op basis van dit principe werkt.

In het besluit zijn geen grenzen opgenomen ten aanzien van het lozen van afvalwater verontreinigd met watergedragen verven. Wanneer van een dergelijke lozing sprake zou zijn, vormt daarom de zorgplichtbepaling het kader waaraan die lozing zal worden getoetst.

Met nadruk zij gesteld dat daar waar wel in concrete voorschriften is voorzien, de zorgplichtbepaling en de bevoegdheid om op grond van die bepaling maatwerkvoorschriften te stellen niet aan de orde is. Zo is bijvoorbeeld bij een aantal activiteiten bepaald dat afvalwater met minder dan 20 milligram aan olie op een vuilwaterriool kan worden geloosd. Het bevoegd gezag kan dan niet op grond van de zorgplichtbepaling de ondernemer er op aanspreken, dat een nog lager gehalte moet worden bereikt. Ook het stellen van een maatwerkvoorschrift met die strekking is niet mogelijk. Mocht in het afvalwater van de desbetreffende activiteiten naast olie nog een andere verontreinigende stof aanwezig zijn, waarvoor geen doelvoorschrift is opgenomen, dan kan voor die stof wel bij maatwerkvoorschrift een grenswaarde worden gesteld, indien dat met het oog van de bescherming van het milieu noodzakelijk is. Immers, omdat voor die andere stof in het besluit geen grenswaarde is opgenomen, is het lozen daarvan niet uitputtend geregeld.

Bron: Staatsblad 2007, nr. 415