

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Handboek

Wvo-vergunningverlening

CUWVO

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Handboek

Wvo-vergunningverlening

CUWVO

mei 1999

Ten geleide

Voor u ligt het Handboek 'Wvo-vergunningverlening' van de Commissie Integraal Waterbeheer (CIW). Het betreft de herziene versie van het handboek dat in oktober 1995 is verschenen. Sindsdien hebben zich zoveel nationale en internationale beleidsontwikkelingen op het terrein van emissies voorgedaan dat de CIW het initiatief heeft genomen voor een actualisatie van het handboek. In dit handboek is de stand van zaken per medio 1999 weergegeven.

Het doel van het handboek is om algemene onderwerpen op het terrein van de uitvoering van de Wvo op een rij te zetten en toe te lichten. Deze onderwerpen hoeven in de bedrijfstakstudies van de CIW dan niet meer aan de orde te worden gesteld. In de praktijk is gebleken dat het handboek niet alleen door waterkwaliteitsbeheerders wordt gebruikt, maar ook door andere overheden (rijk, provincies en gemeenten), bedrijven en milieuorganisaties. Dit onderstreept de behoefte aan dit handboek.

In de Regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding wordt voor een beschrijving van het emissiebeleid expliciet naar het handboek verwezen. In het handboek nemen het emissiebeleid als zodanig en de plaats van dit beleid in het algemene milieubeleid dan ook een prominente plaats in.

Waterkwaliteitsbeheer is en blijft steeds in beweging. Voortdurend is aanpassing aan maatschappelijke noden en wensen noodzakelijk. De vele ontwikkelingen leiden er toe dat het handboek - ondanks de veelheid aan onderwerpen - niet volledig kan zijn. Desondanks biedt het totaal van de behandelde onderwerpen een goed overzicht van het werkkterrein van de Wvo, waardoor dit voor alle bij het waterkwaliteitsbeheer betrokken instanties een nuttig en overzichtelijk handboek is.

Dr.Ir. J. IJff

Voorzitter van de Commissie Integraal Waterbeheer

Inhoudsopgave

TEN GELEIDE	3
INLEIDING	15
LEESWIJZER	17
I INTERNATIONAAL BELEID	19
1. Internationale richtlijnen en afspraken	21
1.1 Inleiding - het relatieve belang van de diverse internationale fora	21
1.2 Europese Unie (EU)	21
1.2.1 Algemeen	21
1.2.2 EU-richtlijnen m.b.t. lozingen van gevaarlijke stoffen	23
1.2.2.1 Algemeen - samenhang richtlijn 76/464/EEG, richtlijn 96/61/EG en voorstel Kaderrichtlijn water	23
1.2.2.2 Kaderrichtlijn 76/464/EEG	25
1.2.2.3 Richtlijn 96/61/EG	27
1.2.2.4 Voorstel voor Kaderrichtlijn water	30
1.3 Verdrag van Oslo en Parijs (OSPAR)	33
1.4 Rijnoverleg (IRC) en Noordzeeministersconferentie (NZMC)	33
1.5 Maas- en Scheldeoverleg (ICBM/ICBS)	34
1.6 Nadere informatie	34
II NATIONAAL BELEID	35
1. Plannen	37
1.1 Inleiding	37
1.2 Planstelsel waterhuishouding	38
1.3 Verticale werking	38
1.4 Afbakening milieubeheer en waterhuishouding	39
1.5 Afstemming: 'haasje over springen'	40
1.6 Relatie met de Wvo-vergunningverlening	41
1.7 Europese regelgeving	42

1.8 Toenemend belang van water voor de ruimtelijke ordening	42
1.9 De nationale beleidsnota's NW4 en NMP3	43
1.9.1 NW4	43
1.9.2 NMP3	44
1.10 Planperiode	44
1.11 Nadere informatie	45
2. Wettelijk instrumentarium	47
2.1 Wetten	47
2.1.1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren	47
2.1.1.1 Doel	47
2.1.1.2 Reguleringsinstrumenten	47
2.1.1.3 Definities	49
2.1.1.4 Artikelsgewijze toelichting	52
2.1.1.5 Nadere informatie	56
2.1.2 Wet milieubeheer	57
2.1.2.1 Doel	57
2.1.2.2 Wm-verwijzingen in de Wvo	57
2.1.2.3 Artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 8 Wm)	58
2.1.2.4 Nadere informatie	62
2.1.3 Algemene wet bestuursrecht	62
2.1.3.1 Doel	62
2.1.3.2 Tranches	63
2.1.3.3 Vergunningprocedures	63
2.1.4 Wet op de waterhuishouding	64
2.1.4.1 Doel	64
2.1.4.2 Vergunning- en meldplicht	64
2.1.4.3 Relatie met de Wvo-vergunningverlening	64
2.1.4.4 Nadere informatie	65
2.1.5 Bestrijdingsmiddelenwet	65
2.1.5.1 Doel	65
2.1.5.2 Verhouding Wvo - Bmw	65
2.1.5.3 Nadere informatie	66
2.1.6 Wet verontreiniging zeewater	67
2.1.6.1 Doel	67
2.1.6.2 Verhouding Wvo - Wvz	67
2.1.6.3 Nadere informatie	67
2.1.7 Wet bodembescherming	67
2.1.7.1 Doel	67
2.1.7.2 Inhoud van de regeling voor waterbodemsaneringen	68
2.1.7.3 Verhouding Wvo - Wet bodembescherming	69
2.1.7.4 Nadere informatie	70
2.1.8 Natuurbeschermingswet	70
2.1.8.1 Doel	70
2.1.8.2 Verhouding Wvo - Natuurbeschermingswet	70
2.1.9 Wet milieugevaarlijke stoffen	71
2.1.9.1 Doel	71
2.1.9.2 Kennisgevingsbesluit	71
2.1.9.3 Veiligheidsinformatiebladenbesluit	72
2.1.9.4 Verhouding Wvo - Wms	72
2.1.9.5 Nadere informatie	73

2.2 Algemene regels op grond van de Wvo	73
2.2.1 Inleiding.....	73
2.2.2 Amvb's in werking en in voorbereiding	74
2.2.2.1 Overzicht.....	74
2.2.2.2 Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw	75
2.2.2.3 Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming	76
2.2.2.4 Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (instructie-amvb).....	77
2.2.2.5 Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering... 77	
2.2.2.6 Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater.....	78
2.2.2.7 Lozingenbesluit Wvo vaste objecten.....	81
2.2.2.8 In voorbereiding: Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.....	81
2.2.2.9 In voorbereiding: Besluit Wm/Wvo glastuinbouw	82
2.2.3 Nadere eisen.....	82
2.2.3.1 Inleiding.....	82
2.2.3.2 Procedure bij nadere eisen	83
2.2.3.3 Publicatie	83
2.2.3.4 Rechtsbescherming.....	83
2.2.4 Melding bij algemene regels.....	83
2.2.4.1 Inleiding.....	83
2.2.4.2 Bezwaar en beroep.....	84
2.2.4.3 Blijft melden verplicht?.....	84
2.2.5 Slotopmerkingen	85
2.2.6 Nadere informatie.....	85
2.3 MDW-operatie	86
2.3.1 Inleiding.....	86
2.3.2 MDW-project Wvo-vergunningverlening.....	86
2.3.3 MDW-project herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen... 88	
2.3.4 MDW-project vergunningverlening bij bedrijfsvestiging.....	88
2.3.5 Nadere informatie.....	89
3. Milieukwaliteitsnormen.....	91
3.1 Systematiek.....	91
3.2 MTR.....	92
3.3 Streefwaarden.....	92
3.4 Nadere informatie.....	93
4. Het emissiebeleid	95
4.1 Hoofduitgangspunten van beleid	95
4.1.1 Inleiding.....	95
4.1.2 Vermindering van de verontreiniging	97
4.1.2.1 Algemene aanpak van emissies: ketenbenadering.....	97
4.1.2.2 Stofspecifieke aanpak: implementatie van Esbjerg/OSPAR-afspraken.....	98
4.1.2.3 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak algemeen.....	98
4.1.2.4 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak voor zwarte-lijststoffen	100
4.1.2.5 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak voor overige verontreinigingen.....	100

4.1.2.6 Stofspecifieke aanpak: waterkwaliteitsaanpak	100
4.1.2.7 Stofspecifieke aanpak: immissietoets	101
4.1.2.8 Integrale afweging	101
4.1.2.9 Prioritering	102
4.1.3 Het stand-still-beginsel	102
4.1.4 Nadere informatie	103
4.2 Ontwikkelingen in het emissiebeleid	103
4.2.1 Inleiding	103
4.2.2 Naar een herziene indeling van stoffen op basis van stofeigenschappen	103
4.2.3 Van BUT/BBT naar BAT en BEP	106
4.2.4 Totaal-effluentbeoordeling als aanvulling op de stofgerichte benadering	107
4.2.5 EU-kaderrichtlijn water	108
4.2.6 Veranderende rol van de overheid	108
4.2.7 Overige ontwikkelingen	109
4.2.7.1 Sulfaat, chloride en warmte ook onder de emissieaanpak?	109
4.2.7.2 Integratie stand-still-beginsel?	109
4.2.8 Nadere informatie	109
4.3 Integrale afwegingen (instrumentarium)	109
4.3.1 Inleiding	109
4.3.2 Niveaus van analyses en afwegingen	110
4.3.3 Instrumenten	111
4.3.4 Gebruik van de instrumenten	111
4.3.5 Toepassing van LCA t.b.v. het waterbeheer	112
4.3.5.1 Inleiding	112
4.3.5.2 Aanpak van diffuse emissies via producten	112
4.3.5.3 Afweging van processen en/of maatregelen	113
4.3.5.4 Beoordeling van strategische verkenningen	116
4.3.6 Meerjarenafspraken energiebesparing	116
4.3.6.1 Relatie meerjarenafspraak en Wm-vergunning	116
4.3.6.2 Relatie meerjarenafspraak en Wvo-vergunning	116
4.3.6.3 Nieuwe ontwikkelingen	117
4.3.7 Nadere informatie	117
4.4 Rioleringsbeleid	120
4.4.1 Inleiding	120
4.4.2 Overstortingen	120
4.4.3 Aanpak 'ongerioleerde lozingen'	122
4.4.4 Nadere informatie	122
4.5 Emissiebeleid diffuse bronnen	123
4.5.1 Beleidsdoelstellingen en prioriteit in aanpak	123
4.5.1.1 Inleiding	123
4.5.1.2 Nationaal	123
4.5.1.3 Regionaal	124
4.5.1.4 Internationaal	124
4.5.2 De aanpak	125
4.5.2.1 Inleiding	125
4.5.2.2 Landbouw	125
4.5.2.3 Overheden	127
4.5.2.4 Scheepvaart	128
4.5.2.5 Atmosferische depositie	129
4.5.3 Nadere informatie	129

5. Het doelgroepbeleid en de doelgroepen	131
5.1 Het doelgroepbeleid	131
5.2 De doelgroepen	131
5.2.1 De doelgroep industrie	132
5.2.2 De doelgroep landbouw	132
5.2.3 De overige doelgroepen	133
5.2.3.1 Raffinaderijen.....	133
5.2.3.2 Energiebedrijven.....	133
5.2.3.3 Afvalverwijderingsbedrijven.....	134
5.2.3.4 Actoren in de waterketen.....	134
5.3 Het convenant als beleidsinstrument voor de industrie	134
5.4 Kern van de afspraken in convenanten met de industrie.....	135
5.5 Praktijkervaringen.....	136
5.6 Relatie convenanten - milieuvergunningverlening.....	137
5.7 Relevante jurisprudentie.....	138
5.8 Nadere informatie.....	138
6. De viereenheid.....	139
6.1 Inleiding	139
6.2 Bedrijfsmilieuplan (BMP)	139
6.2.1 Algemeen	139
6.2.2 Aanpak voor de verschillende bedrijfstakken	140
6.2.3 Functie BMP / relatie met Wvo-vergunningverlening	140
6.3 Bedrijfsinterne milieuzorg (BIM)	141
6.3.1 Inleiding.....	141
6.3.2 Stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg bij bedrijven	141
6.3.3 Relatie met de Wvo-vergunningverlening en de handhaving	145
6.3.4 Certificering	147
6.4 Milieujaarsverslag (MJV)	148
6.4.1 Inleiding.....	148
6.4.2 Overheidsverslag	148
6.4.3 Publieksverslag	150
6.5 Vergunning op hoofdzaken (VOH).....	150
6.6 Nadere informatie.....	151
7. CIW/CUWVO.....	153
7.1 Inleiding	153
7.2 Taak van de CIW/CUWVO	153
7.3 Samenstelling van de CIW/CUWVO.....	154

7.4 CIW/CUWVO-werkgroepen	154
7.5 Relatie met de Wvo-vergunningverlening.....	155
7.6 Nadere informatie.....	155
III WVO-VERGUNNINGVERLENING.....	157
1. Criteria Wvo-vergunningplicht.....	159
1.1 Directe lozingen.....	159
1.2 Omgaan met kleine directe lozingen / ondergrens Wvo.....	159
1.2.1 Beleidslijn Rijkswaterstaat	159
1.2.1.1 <i>Activiteiten die volgens de beleidslijn niet Wvo-</i> <i>vergunningplichtig zijn.....</i>	<i>160</i>
1.2.1.2 <i>Wvo-vergunningplichtige activiteiten met geringe</i> <i>milieurelevantie</i>	<i>160</i>
1.2.1.3 <i>Wvo-vergunningplichtige activiteiten met substantiële</i> <i>milieurelevantie</i>	<i>161</i>
1.2.2 Evaluatie en vervolg beleidslijn Rijkswaterstaat.....	161
1.3 Indirecte lozingen	161
1.3.1 Inleiding.....	161
1.3.2 Aansluitvergunning	162
1.3.3 Afbakening tussen Wvo en Wm.....	163
1.3.4 Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm.....	164
1.3.5 Regulering lozingen op basis van de Wm.....	165
1.3.6 Lozingen op particuliere rioolstelsels.....	166
1.3.7 Overgangsrecht.....	167
1.4 Schematisch overzicht	167
1.5 Nadere Informatie.....	171
2. Vergunningprocedures en afstemming.....	173
2.1 Vergunningprocedures	173
2.1.1 Algemeen	173
2.1.2 Procedure op aanvraag.....	173
2.1.2.1 <i>Inleiding.....</i>	<i>173</i>
2.1.2.2 <i>Gewone voorbereidingsprocedure</i>	<i>174</i>
2.1.2.3 <i>Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure</i>	<i>175</i>
2.1.2.4 <i>Jurisprudentie.....</i>	<i>178</i>
2.1.3 Procedure wijziging of intrekking vergunning	178
2.1.3.1 <i>Inleiding.....</i>	<i>178</i>
2.1.3.2 <i>Jurisprudentie.....</i>	<i>180</i>
2.2 Afstemming en coördinatie met Wm-vergunningverlening	180
2.2.1 Inleiding.....	180
2.2.2 Procedureel.....	181
2.2.2.1 <i>Voortraject.....</i>	<i>181</i>
2.2.2.2 <i>Vooroverleg.....</i>	<i>181</i>
2.2.2.3 <i>Indiening van de aanvragen</i>	<i>181</i>
2.2.2.4 <i>Datum van ontvangst.....</i>	<i>182</i>
2.2.2.5 <i>Ontvankelijkheid.....</i>	<i>182</i>

2.2.2.6	Kennisgeving	182
2.2.2.7	Advisering	182
2.2.2.8	Coördinatie	183
2.2.2.9	Melding bij bedrijfsverandering	183
2.2.2.10	Bindende aanwijzing	184
2.2.2.11	Beperkte geldigheidsduur en intrekking/weigering vergunning	184
2.2.2.12	Bedenkingen en beroep	184
2.2.3	Inhoudelijk	184
2.2.3.1	Inleiding	184
2.2.3.2	Integrale afweging	185
2.2.3.3	Complementaire vergunningen	185
2.2.3.4	Prioritering van maatregelen	185
2.2.3.5	Juridische aspecten bij de afstemmingsconstructie	186
2.2.4	Nadere informatie	186
2.3	M.e.r.-procedure	187
2.3.1	Inleiding	187
2.3.2	Doelstelling m.e.r.	187
2.3.3	M.e.r.-plichtige activiteiten en/of besluiten	187
2.3.4	De inhoud van een MER	188
2.3.5	Doorwerking van het MER in vergunningen	188
2.3.6	Procedure bij m.e.r.-plichtige besluiten	188
2.3.7	M.e.r.-coördinatie	189
2.3.8	Ontheffingsgronden m.e.r.-plicht	190
2.3.9	Nadere informatie	190
3.	Eisen ten aanzien van de ontvankelijkheid van een Wvo-vergunningaanvraag	191
3.1	Inleiding	191
3.1.1	Verordeningen en het Uvr	191
3.1.2	Model-aanvraagformulieren	191
3.2	De benodigde informatie voor een volledige aanvraag	191
3.2.1	Algemeen	191
3.2.2	Relevante jurisprudentie	192
3.3	Nadere informatie	195
4.	Voorschriften	197
4.1	Motivering, formulering en onderbouwing van vergunning- voorschriften	197
4.1.1	Inleiding	197
4.1.2	Geen ruimte ('in acht nemen')	197
4.1.3	Beperkte ruimte ('rekening houden met')	199
4.1.4	Beperkte ruimte ('betrekken bij')	200
4.1.5	Nadere informatie	200
4.2	Doel- en middelvoorschriften	201
4.2.1	Inleiding	201
4.2.2	Doelvoorschriften	201
4.2.3	Middelvoorschriften	202
4.2.4	Relatie met de Wvo-vergunningverlening	202
4.2.5	Relevante jurisprudentie	202
4.2.6	Nadere informatie	203

4.3	Getalsmatige invulling van vergunningvoorschriften	203
4.3.1	Inleiding	203
4.3.2	Deel- of hoofdstromen?	203
4.3.3	Parameterkeuze	204
4.3.4	Wijze van formulering lozingseisen	204
4.3.5	Bemonsterings- en berekeningswijze	206
4.3.6	Analysemethodiek	206
4.3.6.1	Algemeen	206
4.3.6.2	NEN-normen in relatie tot vergunningverlening	207
4.3.6.3	Definities	208
4.3.7	Plaats van lozing	209
4.3.8	Nadere informatie	209
4.4	Milieubezwaarlijkheid van lozingen	209
4.4.1	Inleiding	209
4.4.2	Conclusies	210
4.4.3	Nadere informatie	211
4.5	Onderzoeksverplichting en goedkeuringsprocedures	211
4.5.1	Onderzoek	211
4.5.2	Goedkeuring	212
4.5.3	Nadere informatie	213
4.6	Doelmatige werking van zuiveringstechnische werken	213
4.6.1	Inleiding	213
4.6.2	Relatie met de Wvo-vergunningverlening	213
4.6.3	Relevante jurisprudentie	214
4.6.4	Nadere informatie	216
4.7	(Preventie van) calamiteiten / onvoorziene lozingen	217
4.7.1	Inleiding	217
4.7.2	Relevantie van onvoorziene lozingen	217
4.7.3	Huidige risico-reducerende maatregelen	217
4.7.4	Wm-regelgeving ten aanzien van risico's van onvoorziene lozingen	218
4.7.5	Wvo-beleid ten aanzien van onvoorziene lozingen	219
4.7.6	Ontwikkelingen in analysemodellen en normering	220
4.7.7	Nadere informatie	220
4.8	Controle, rapportage en monitoring	221
4.8.1	Controle, rapportage en monitoring door het bevoegde gezag	221
4.8.1.1	Inleiding	221
4.8.1.2	Rapportage lozingen van gevaarlijke stoffen	221
4.8.1.3	Rapportages in het kader van de richtlijn Stedelijk afvalwater en het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater	222
4.8.1.4	Monitoring water(bodem)kwaliteit	222
4.8.2	Controle en rapportage door de vergunninghouder	223
4.8.2.1	Doeleinden	223
4.8.2.2	Wettelijke grondslag	223
4.8.2.3	Jurisprudentie	224
4.8.2.4	Meetfrequentie	224
4.8.2.5	'Afwezigheidscriteria'	224
4.8.2.6	Analysevoorschriften	225
4.8.2.7	Rapportagegegevens als bewijs van overtreding	225
4.8.2.8	Milieujaarverslag	225

4.8.2.9 <i>Gevolgen internationale richtlijnen voor rapportageverplichtingen</i>	226
4.8.3 Nadere informatie.....	226
4.9 Geldigheidsduur van vergunningen	227
4.9.1 Redenen voor tijdelijkheid	227
4.9.2 Termijn	228
4.9.3 Nadere informatie.....	229
5. Bedrijfsvoering bij de Wvo-vergunningverlening en Wvo-handhaving.....	231
5.1 Inleiding	231
5.2 Kwaliteitszorgsystemen.....	232
5.3 Preventie door communicatie	233
5.4 Nadere informatie.....	233
6. Jurisprudentie	235
6.1 Inleiding	235
6.2 Nadere informatie.....	235
IV HANDHAVING	237
1. Inleiding	239
2. Toezicht en opsporing	241
3. Handhavingsinstrumentarium	243
4. Handhavingsbeleid en samenwerking.....	245
5. Externe samenwerking.....	247
6. Relevante jurisprudentie.....	249
7. Nadere informatie.....	253
V HEFFING.....	255
1. Wettelijke basis	257
2. Grondslag en maatstaf voor de heffing	259
2.1 Grondslag	259
2.2 Maatstaf voor de rijkswateren	259
2.2.1 Inleiding.....	259
2.2.2 Zuurstofbindende stoffen	259
2.2.3 Zware metalen.....	259

2.3 Maatstaf voor de overige wateren.....	260
3. Vaststelling.....	261
4. Organisatie en taken rond de heffing op Rijkswateren ..	263
5. Afstemming; de rol van vergunningverleners.....	265
6. Nadere informatie.....	267
LIJST MET AFKORTINGEN.....	269
TREFWOORDENREGISTER.....	271
BIJLAGEN	277

Inleiding

Dit handboek 'Wvo-vergunningverlening' is opgesteld door de gelijknamige subwerkgroep van werkgroep VI van de Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO (CIW/CUWVO). De subwerkgroep was als volgt samengesteld:

ing. W.N. van der Heeden (voorzitter)	Hoogheemraadschap van Rijnland
ing. H. Warmer (secretaris en eindredacteur)	RIZA
ing. P.H.M.A. Crijns	RWS-directie Noord-Holland
mr G.R.M. van Dijk	Unie van Waterschappen
ir P.A.M. van der Hoeven	RIZA
M.M.W. Janssen	Zuiveringschap Limburg
ir K. Krijt	Ministerie van VROM-DGM
mw ir J. Plokker	RIZA
ir G. Stobbelaar	Infomil
A.J. Voortman	RWS-directie Oost-Nederland

Het handboek is een herziene versie van het handboek dat in oktober 1995 is verschenen. Sindsdien hebben zich zoveel ontwikkelingen voorgedaan dat CIW/CUWVO VI het initiatief heeft genomen voor een actualisatie van het handboek. In internationaal kader kan daarbij gedacht worden aan het uitvaardigen van de IPPC-richtlijn en aan het initiatief voor een Europese Kaderrichtlijn water. De eerste richtlijn leidt in nationaal verband tot impulsen voor een meer integrale beschouwing van de waterproblematiek. De totstandkoming van de EU-kaderrichtlijn water heeft vertraging opgelopen en de inhoud van het voorstel ligt dan ook nog niet vast. Gelet op de mogelijk verstrekkende gevolgen voor het operationele en strategische waterbeheer in Nederland, is toch gemeend om in dit handboek op de hoofdlijnen van het huidige voorstel in te gaan.

Naast internationale ontwikkelingen wordt in het herziene handboek ruimschoots aandacht geschonken aan onderwerpen die op nationaal niveau spelen, zoals de ketenbenadering, de implementatie van Esbjerg/OSPAR-afspraken, de integrale milieuafweging, de prioriteitstelling in de emissiereductie, de doelgroepaanpak, de vergunning op hoofdzaken in relatie tot het bedrijfsintern milieuzorgsysteem, het bedrijfsmilieuplan en het milieujaarverslag, enz. Deze uitgebreide aandacht is te rechtvaardigen op grond van de vierde Nota waterhuishouding: in de paragraaf Emissies van de Regeringsbeslissing wordt voor een beschrijving van het nationale emissiebeleid expliciet naar dit handboek verwezen.

Gebleven is het doel dat een dergelijk handboek algemene onderwerpen op het terrein van de uitvoering van de Wvo op een rij moet zetten en moet toelichten. Deze onderwerpen hoeven in de individuele bedrijfstakstudies dan ook niet meer aan de orde te worden gesteld. Bij het opstellen van dit algemene overzicht van voor de Wvo-vergunningverlening belangrijkste onderwerpen is niet gestreefd naar volledigheid. De (beleids)ontwikkelingen gaan immers zo snel, dat een handboek bijna per definitie niet volledig is. Overigens worden in het handboek meer en andere onderwerpen behandeld dan die voor de Wvo-

vergunningverlening strikt genomen noodzakelijk zijn; in deze zin moet de titel dan ook niet te eng worden geïnterpreteerd.

Hoewel het handboek zich primair richt tot de Wvo-vergunningverleners in dienst bij waterkwaliteitsbeheerders, kan de inhoud ook voor andere bij het waterkwaliteitsbeheer betrokken overheden (rijk, provincies, gemeenten) en actoren (bedrijven, milieuorganisaties, e.d.) waardevol zijn. Onderzoek onder gebruikers van het handboek heeft aangetoond dat er veel waardering voor is en dat het in een duidelijke behoefte voorziet.

Met de in het handboek opgenomen verwijzingen naar jurisprudentie dient omzichtig te worden omgegaan. Rechterlijke uitspraken zijn lang niet altijd algemeen toepasbaar; de specifieke omstandigheden per geval hebben vaak een doorslaggevende rol gespeeld.

In deze geactualiseerde versie is de stand van zaken per medio 1999 weergegeven. Omdat de waarde van een handboek valt of staat met de actualiteit daarvan, zal werkgroep VI van de CIW/CUWVO periodiek bezien welke onderdelen herziening behoeven en welke nieuwe onderwerpen moeten worden toegevoegd. Suggesties voor aanpassingen en nieuwe onderwerpen zijn welkom en kunnen tussentijds worden ingediend bij de secretaris van CIW/CUWVO VI, p/a RIZA, Postbus 17, 8200 AA LELYSTAD, telefoon: (0320) 29 85 18.

Leeswijzer

In dit handboek wordt van breed naar smal gewerkt, dat wil zeggen dat eerst de algemene (internationale en nationale) beleidskaders in beeld worden gebracht, voordat wordt ingegaan op onderwerpen die een nauwe relatie met de Wvo-vergunningverlening zelf hebben.

Het handboek kent twee ingangen. De eerste ingang wordt gevormd door de inhoudsopgave; de tweede door het trefwoordenregister. Met behulp van dit trefwoordenregister kunnen afzonderlijke onderwerpen gemakkelijk worden opgezocht, waardoor de toegankelijkheid van het handboek wordt vergroot. Daarnaast wordt momenteel de mogelijkheid verkend om de inhoud van het handboek via Internet beschikbaar te stellen.

In hoofdstuk I van het handboek wordt ingegaan op de belangrijkste internationale fora en de daaruit voortkomende richtlijnen, afspraken, en dergelijke, die (indirect, dat wil zeggen na implementatie in de nationale wet- en regelgeving) van invloed zijn op de Wvo-vergunningverlening. Vervolgens worden de hoofdlijnen van het nationale (emissie)beleid in hoofdstuk II geschetst. Daarbij is uiteraard aangesloten bij beleidsnota's zoals de vierde Nota waterhuishouding en het derde Nationaal milieubeleidsplan. In hoofdstuk III worden onderwerpen behandeld, die direct betrekking hebben op de Wvo-vergunningverlening. Het onderwerp handhaving komt globaal aan de orde in hoofdstuk IV. Ten slotte wordt in hoofdstuk V kort ingegaan op de Wvo-heffing.

De onderwerpen worden kort behandeld, waarbij - voor zover mogelijk - relaties met de Wvo-vergunningverlening zijn gelegd. Daar waar zinvol, wordt verwezen naar relevante jurisprudentie en literatuur.

I Internationaal beleid

1. Internationale richtlijnen en afspraken

1.1 Inleiding - het relatieve belang van de diverse internationale fora

Nederland participeert in een aantal circuits voor internationaal waterbeleid. Daarbij zijn fora te onderscheiden voor een bepaald stroomgebied (zoals de Rijn of Maas), met een regionaal karakter (Noordzee-overleg) of van Europese (EU) of mondiale aard. Vanuit de invalshoek van het Nederlandse beleid kunnen de circuits ook worden ingedeeld naar gremia met een beperkte invloed op het nationale beleid en gremia waarin afspraken worden gemaakt met directe gevolgen voor het Nederlandse beleid. De meer multilateraal of mondiaal getinte fora zoals de OESO (Organisatie voor economische samenwerking en ontwikkeling) en de VN/ECE (Economische commissie voor Europa van de VN) hebben momenteel een beperkte invloed op het Nederlandse waterbeleid. Directe gevolgen zijn merkbaar (of zullen in de nabije toekomst merkbaar worden) van de EU (Europese Unie), IRC (Internationale Rijncommissie), ICBM (Internationale commissie voor de bescherming van de Maas), ICBS (Internationale commissie voor de bescherming van de Schelde), NZMC (Noordzeeministersconferentie), OSPAR (overleg over de bescherming van het noordoostelijke deel van de Atlantische oceaan, inclusief de Noordzee; voorheen de verdragen van Oslo en Parijs: OSCOM en PARCOM), Wadden-zee-overleg en Eems-Dollardoverleg.

De verschillende fora op het gebied van waterbeleid die van directe invloed zijn op het Nederlandse beleid hebben soms een vrij heldere onderlinge verhouding. Tussen de NZMC en OSPAR bestaat een nauwe band (NZMC doet oproepen aan OSPAR). De IRC richt zich voor o.a. het nutriëntenbeleid op de NZMC, voor de vaststelling van stand der techniek op OSPAR. De EU is partij bij OSPAR, NZMC en IRC, wat overigens niet betekent dat de EU een initiërende rol speelt bij de afstemming van initiatieven tussen deze circuits.

Het gewicht van de fora fluctueert. Zo lag in de jaren zeventig het initiatief duidelijk bij de EU. In de jaren tachtig vonden de dynamische ontwikkelingen vooral plaats in OSPAR, NZMC en IRC. In de jaren negentig lijkt de EU weer meer het initiatief te nemen via de totstandkoming van de IPPC-richtlijn (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging vanuit grote industriële installaties) en het voorstel voor een Kaderrichtlijn water. OSPAR lijkt intussen iets te bezadigd te zijn geworden, terwijl de NZMC momenteel niet in staat lijkt tot grootse politieke impulsen.

Een uitgebreide beschrijving van de diverse internationale fora op het gebied van waterbeleid, inclusief de verschillende richtlijnen en afspraken, is terug te vinden in het CIW/CUWVO-rapport 'Informatievoorziening CIW ↔ Internationale Fora'. In de volgende paragrafen worden per internationaal forum de voor de Wvo-vergunningverlening meest relevante richtlijnen/afspraken weergegeven.

1.2 Europese Unie (EU)

1.2.1 Algemeen

De EU kent als regelgeving aanbevelingen, verordeningen, besluiten en richtlijnen. Voor dit handboek zijn met name de richtlijnen van belang. Richtlijnen *moeten* in een land juridisch worden geïmplementeerd in de nationale wetgeving. In een richtlijn wordt aangegeven wanneer deze uiterlijk

in de wetgeving van de lidstaten geïmplementeerd dient te zijn. In Nederland vindt implementatie op het terrein van oppervlaktewater plaats via (algemene maatregelen van bestuur of ministeriële regelingen op grond van) de Wvo of andere milieuwetten. De richtlijn richt zich tot de landen. Zolang de richtlijn juridisch nog niet is geïmplementeerd en de implementatietermijn nog niet is verstreken, kunnen derden zich er niet op beroepen. Wanneer de implementatietermijn is verstreken en implementatie in de nationale wetgeving nog niet heeft plaatsgevonden of onjuist is uitgevoerd, dan kan een richtlijn rechtstreekse werking hebben. Dit betekent dat een burger (lozer of derde-belanghebbende) zich in een beroepsprocedure bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State tegen de waterkwaliteitsbeheerder kan beroepen op concrete verplichtingen die uit de richtlijn voortvloeien. In verschillende situaties is de Raad van State van oordeel geweest dat aan een richtlijn een dergelijke rechtstreekse werking moet worden toegeschreven¹. Wanneer een richtlijn juridisch juist en tijdig is geïmplementeerd, heeft een derde alleen maar te maken met de nationale regelgeving waarin de richtlijn is geïmplementeerd.

De voor integraal waterbeheer in het algemeen en de Wvo-vergunningverlening in het bijzonder belangrijkste EU-richtlijnen zijn:

emissies

- a) kaderrichtlijn 76/464/EEG van 4 mei 1976 (en bijbehorende uitvoeringsrichtlijnen) over emissies naar water van gevaarlijke stoffen.
- b) richtlijn 96/61/EG van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (zogenaamde IPPC-richtlijn).
- c) richtlijn 91/271/EEG van 21 mei 1991 over de behandeling van stedelijk afvalwater.
- d) richtlijn 91/676/EEG van 18 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

waterkwaliteit

- e) richtlijnen over oppervlaktewaterkwaliteitsdoelstellingen (drinkwater (75/440/EEG van 16-6-75), zwemwater (76/160/EEG van 8-12-76), vis- en schelpdierwater (79/659/EEG van 9-10-79 en 79/923/EEG van 30-10-79).

overig

- f) richtlijnen ten aanzien van (het op de markt brengen en het gebruik van) producten (op basis van 76/769/EEG en 79/117/EEG), rapportages (91/692/EEG) en industriële veiligheid (maken van veiligheidsrapporten, 96/82/EG).
- g) de stoffenrichtlijn (67/548/EEG van 27/6/67), de preparatenrichtlijn (88/379/EEG van 7/6/88) en richtlijn 91/155/EEG van 5/3/91 (veiligheidsinformatiebladen). Deze richtlijnen zijn van belang in verband met de voor een ontvankelijke Wvo-vergunningaanvraag benodigde informatie over de schadelijkheid van met het afvalwater te lozen (grond- en hulp)stoffen en reinigingsmiddelen.

algemeen

- h) ontwerprichtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (de zogenaamde Kaderrichtlijn water).

Een uitgebreide toelichting op de meeste richtlijnen wordt in het kader van dit handboek niet nodig geacht. In de volgende paragrafen wordt wel specifieke aandacht besteed aan:

¹ Zie daarvoor de volgende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: E03.96.1588 van 27/06/96, G05.93.0210 van 27/6/94, G05.92.0896 van 25/4/94, G05.89.1107 van 25/9/92 en G05.90.0180 van 27/4/92.

- de onder **a** genoemde richtlijn, ten aanzien waarvan de Raad van State en ook de Europese Commissie van oordeel is dat deze (voor een deel) onvoldoende is geïmplementeerd in de Nederlandse regelgeving.
- de onder **b** genoemde richtlijn, aangezien deze zeer recent is en gevolgen voor de vergunningverlening kan hebben; bovendien heeft deze richtlijn tot wijzigingen geleid ten aanzien van de onder **a** genoemde richtlijn.
- de onder **h** genoemde ontwerprichtlijn; deze in ontwikkeling zijnde Kaderrichtlijn water zal gevolgen hebben voor het hele Nederlandse waterbeleid en zal hoogst waarschijnlijk leiden tot intrekken van onder meer kaderrichtlijn 76/464 (de onder **a** genoemde richtlijn).

1.2.2 EU-richtlijnen m.b.t. lozingen van gevaarlijke stoffen

1.2.2.1 Algemeen - samenhang richtlijn 76/464/EEG, richtlijn 96/61/EG en voorstel Kaderrichtlijn water

Op 4 mei 1976 heeft de Raad van de Europese Gemeenschappen een richtlijn uitgevaardigd, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de EU worden geloosd (76/464/EEG). De richtlijn beoogt een einde te maken, dan wel beperkingen op te leggen, aan de waterverontreiniging door gevaarlijke stoffen. De lidstaten dienen alle passende maatregelen te nemen ter beëindiging van de verontreiniging door de gevaarlijke stoffen die worden genoemd in lijst I van de bijlage bij de richtlijn en ter vermindering van de verontreiniging door de gevaarlijke stoffen die worden genoemd in lijst II van genoemde bijlage (zie bijlage 2 van dit handboek). Richtlijn 76/464/EEG vormt een kaderrichtlijn, die door middel van uitvoeringsrichtlijnen moet worden c.q. is uitgewerkt.

Tot voor kort was richtlijn 76/464/EEG de enige EU-richtlijn die betrekking had op de lozing van (gevaarlijke) stoffen naar water. In het najaar van 1996 is daar echter door de komst van richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (de zogenaamde IPPC-richtlijn) verandering in gekomen. Deze nieuwe richtlijn voorziet voor een groot aantal categorieën van industriële activiteiten/installaties (zie bijlage 1a) in geïntegreerde vergunningverlening(sprocedures) voor de verschillende milieucompartimenten (integrale afweging). Met deze richtlijn wordt een vergunningenregime beoogd voor emissies naar lucht, bodem en water uit grote industriële installaties, waarbij rekening wordt gehouden met vermindering van afval en energiegebruik. Een belangrijk element is dat emissiegrenswaarden gebaseerd dienen te zijn op de in de richtlijn gedefinieerde 'best available techniques' (BAT: omvat zowel BUT als BBT) en dat er uitwisseling van informatie over BAT en de ontwikkelingen daarin tussen de lidstaten en de Commissie komt.

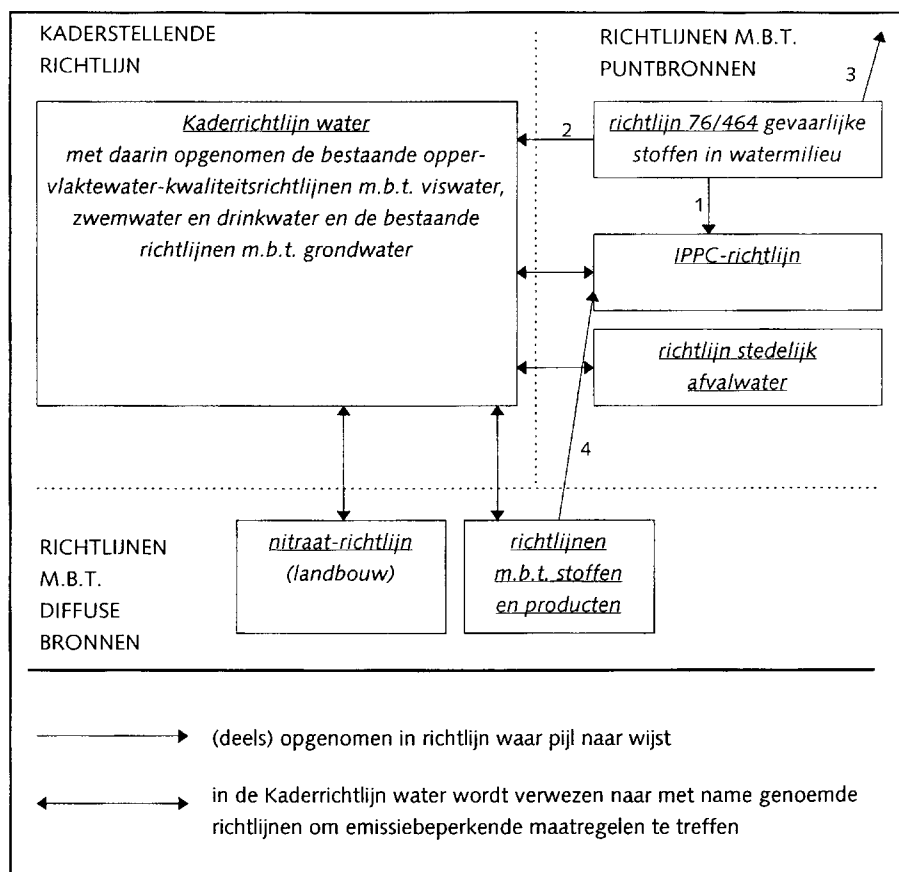
Een aantal activiteiten waarop de uitvoeringsrichtlijnen van richtlijn 76/464 betrekking hebben, zijn nu onder de werking van de IPPC-richtlijn gebracht. In theorie kan het zo zijn dat voor bedrijven die behoren tot één en dezelfde sector de grote bedrijven onder de IPPC-richtlijn vallen en de bedrijven die onder de drempelwaarde (bepaalde productiecapaciteit) blijven onder richtlijn 76/464 vallen. De IPPC-richtlijn geldt na juridische implementatie per direct voor nieuwe installaties die tot de IPPC-categorieën horen. Zolang de bevoegde autoriteiten nog niet de nodige maatregelen als genoemd in artikel 5 van de IPPC-richtlijn hebben genomen, blijven voor bestaande installaties de vereisten op grond van richtlijn 76/464/EEG van toepassing (zie artikel 20 lid 1 IPPC-richtlijn). Bovendien is het zo dat indien er geen ingevolge de IPPC-richtlijn vastgestelde communautaire grenswaarden zijn vastgesteld, de bestaande emissiegrenswaarden op grond van richtlijn 76/464/EEG als

minimumvereiste gelden voor de installaties die onder de IPPC-richtlijn vallen (artikel 18 lid 2 IPPC-richtlijn).

Naast de twee genoemde richtlijnen over de lozing van gevaarlijke stoffen is de nog in de ontwerpfase verkerende 'Richtlijn tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid' van belang. Het algemene doel van deze richtlijn is het creëren van een kader voor de bescherming van het oppervlaktewater, de estuaria, het kustwater en het grondwater in de Europese Unie. Onderdelen van de richtlijn betreffen strategieën tegen waterverontreiniging. Zoals het voorstel er nu ligt, zal richtlijn 76/464 per 31/12/2007 worden ingetrokken en integraal onderdeel worden van de Kaderrichtlijn water. In de nieuwe kaderrichtlijn wordt voor te treffen emissiebeperkende maatregelen echter verwezen naar reeds bestaande EU-regelgeving, zoals de IPPC-richtlijn (96/61), de nitraat-richtlijn (91/676) en de richtlijn stedelijk afvalwater (91/271).

In figuur 1 is de onderlinge samenhang en verhoudingen tussen de in de paragrafen 1.2.1 en 1.2.2.1 genoemde richtlijnen nog eens schematische weergegeven, opgedeeld naar kaderscheppende richtlijnen, richtlijnen m.b.t. puntbronnen en richtlijnen m.b.t. diffuse bronnen.

Figuur 1: Onderlinge verhouding EU-richtlijnen die relevant zijn voor de Wvo-vergunningverlening



Tot voor kort was richtlijn 76/464 de enige richtlijn over lozingen van gevaarlijke stoffen; sinds de vaststelling van de IPPC-richtlijn is daar verandering in gekomen (de nummers verwijzen naar figuur 1):

1. lozingen en emissiegrenswaarden voor aangewezen categorieën (meest grote, industriële installaties) vielen onder richtlijn 76/464 en zijn onder het IPPC-regime gaan vallen;

2. lozingen van de overige, meest kleine, industriële installaties vallen (in de toekomst) onder de Kaderrichtlijn water evenals de kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater;
3. richtlijn 76/464 zal op termijn (na afloop van de overgangsbepalingen uit de IPPC-richtlijn en de Kaderrichtlijn water) ingetrokken worden;
4. de IPPC-richtlijn gaat ook over de toepassing en productie van stoffen/producten bij de IPPC bedrijven; dat heeft de IPPC-richtlijn dus overgenomen van de bestaande richtlijnen m.b.t. stoffen en producten.

1.2.2.2 Kaderrichtlijn 76/464/EEG

De lidstaten dienen alle passende maatregelen te nemen ter *beëindiging* van de verontreiniging door de gevaarlijke stoffen die worden genoemd in lijst I van de bijlage bij de richtlijn en ter *vermindering* van de verontreiniging door de gevaarlijke stoffen die worden genoemd in lijst II van genoemde bijlage (zie bijlage 2 van dit handboek). Lijst I van richtlijn 76/464/EEG omvat enkele afzonderlijke stoffen die deel uitmaken van een achttal families en groepen van stoffen, die in hoofdzaak zijn geselecteerd op basis van hun toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie. Uit de aanhef van lijst I blijkt echter dat stoffen pas werkelijk op deze lijst staan, wanneer ze expliciet uit de gegeven categorieën zijn geselecteerd en aangewezen. Deze aanwijzing vindt plaats door het vaststellen van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de betreffende stoffen (op grond van artikel 6 van richtlijn 76/464/EEG).

Lijst II van de richtlijn bevat stoffen die specifiek zijn aangewezen als lijst-II-stoffen en 'de stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I en waarvoor de grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn niet worden vastgesteld' (de zogenaamde kandidaat lijst-I-stoffen). In de voorgaande zin dient 'worden' te worden opgevat als 'zijn'. Hieruit kan worden afgeleid dat een stof pas tot lijst I behoort wanneer voor de betreffende stof een emissiegrenswaarde en een kwaliteitsdoelstelling is vastgesteld.

Lijst-I-stoffen

Op basis van richtlijn 76/464 heeft de Raad tot dusver zeven uitvoeringsrichtlijnen uitgevaardigd, waarbij 17 stoffen als lijst-I-stof zijn aangewezen door middel van het vaststellen van emissiegrenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen. De emissiegrenswaarden voor een bepaalde stof zijn vastgesteld voor bepaalde bedrijfstakken en zijn over het algemeen uitgedrukt in een maximum vracht per hoeveelheid product en/of in een maximum concentratie in afvalwater. In bijlage 3 is voor elk van de 17 stoffen exact aangegeven om welke bedrijfstak² het gaat en in welke eenheden de emissiegrenswaarden zijn uitgedrukt. De zeven uitvoeringsrichtlijnen met de 17 stoffen zijn:

- 82/176/EEG (kwik: uitsluitend chlooralkali-industrie);
- 83/513/EEG (cadmium);
- 84/156/EEG (kwik: overige industrieën);
- 84/491/EEG (hexachloorcyclohexaan);
- 86/280/EEG (tetrachloorkoolstof, DDT, pentachloorfenol);
- 88/347/EEG (aldrin, dieldrin, endrin, isodrin, hexachloorbenzeen, hexachloorbutadieen, chloroform);
- 90/415/EEG (1,2-dichloorethaan, trichloorethyleen, perchloorethyleen, trichloorbenzeen).

² Niet genoemde bedrijfstakken moeten volgens de richtlijn de beste bestaande technieken toepassen.

In het verleden is door de EU een lijst van 132 stoffen (zie bijlage 4) opgesteld die zijn geselecteerd om bestudeerd te worden of zij in aanmerking komen voor lijst I. Zeventien van deze stoffen zijn inmiddels definitief op lijst I terecht gekomen (zie vorige alinea); de overige 115 stoffen (nog) niet (zij behoren dus tot lijst II). Nederland heeft destijds echter de lijst van 132 stoffen voor het nationale beleid inzake de vermindering van verontreinigingen als 'zwart' aangewezen. De Nederlandse indeling in 'zwart' (132 stoffen) en 'overige verontreinigingen' is dus niet dezelfde als de EU-indeling in lijst I (17 stoffen) en lijst II. Overigens is het mogelijk dat stoffen worden geloosd die wel tot de categorieën en families van stoffen van lijst I van de EU-richtlijn behoren, maar die niet zijn opgenomen in de lijst van 132 stoffen. Voor deze stoffen ligt het, gezien de huidige kennis over de milieueigenschappen, voor de hand ze als 'zwart' te behandelen. Voorbeelden daarvan zijn onder meer dioxines en dibenzofuranen. Bedacht moet immers worden dat de lijst van 132 stoffen indertijd tot stand is gekomen op grond van de informatie die toen voorhanden was.

Uit de richtlijnen vloeien voor lozingen die stoffen van lijst I bevatten, de volgende verplichtingen voort:

- a) voor iedere directe of indirecte lozing is voorafgaand een vergunning nodig (artikel 3, eerste lid, 76/464/EEG)³;
- b) in een lozingsvergunning moeten emissienormen worden vastgesteld (artikel 3, tweede lid en artikel 5, 76/464/EEG). Deze emissienormen moeten minimaal even streng zijn als de (in de uitvoeringsrichtlijnen vastgestelde) grenswaarden (artikel 6, eerste lid, 76/464/EEG). Mits gemotiveerd, mogen desgewenst dus strengere normen worden vastgesteld;
- c) de vergunning mag slechts worden verleend voor een beperkte duur (artikel 3, vierde lid, 76/464/EEG);
- d) de vergunning moet ten minste om de 4 jaar aan een nieuw onderzoek worden onderworpen (artikel 3, derde lid, 86/280/EEG);
- e) de lozingen die lijst-I-stoffen bevatten dienen geïnventariseerd en gecontroleerd te worden; de resultaten dienen gerapporteerd te worden (artikel 9, 76/464 en uitvoeringsrichtlijnen).

Een groot deel van de verplichtingen voor lijst-I-stoffen is in Nederland geïmplementeerd via de ministeriële besluiten ex artikel 1a Wvo tot vaststelling van emissiegrenswaarden voor de 17 lijst-I-stoffen. De EU-richtlijnen omvatten zowel emissiegrenswaarden als waterkwaliteitsdoelstellingen voor de 17 stoffen. Het is slechts verplicht om één van beide te implementeren. Nederland heeft vanwege het nationale beleid dat primair gebaseerd is op de emissieaanpak, alleen de emissiegrenswaarden geïmplementeerd. In paragraaf 4.3.4 van hoofdstuk III is aangegeven hoe lozingseisen, gebaseerd op deze emissiegrenswaarden, in een Wvo-vergunning dienen te worden geformuleerd. In paragraaf 4.8.1.2 van hoofdstuk III is omschreven hoe in Nederland met de inventarisatie, controle en rapportage (punt e) wordt omgegaan. Verplichting d is geïmplementeerd via het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen (Stb. 81 van 2 februari 1993). Voor installaties die onder de IPPC-richtlijn vallen, zijn de genoemde artikelen in principe niet van toepassing, uitzonderingen en overgangsbepalingen daargelaten (zie paragraaf 1.2.2.1 en 1.2.2.3); dit zal zeker gevolgen hebben voor o.a. de wijze van rapporteren. Overigens lijkt met de komst van de Kaderrichtlijn water (zie paragraaf 1.2.2.4) het hele rapportage-systeem herzien te gaan worden; momenteel is nog onduidelijk waartoe dit zal leiden.

³ Regulerings van lozingen van lijst-I-stoffen door middel van algemene regels wordt door Nederland gelijkgesteld aan vergunningverlening voor deze stoffen.

De Raad van State is van oordeel dat verplichting c niet goed in de wetgeving is geïmplementeerd⁴. Voor de geldigheidsduur van vergunningen kent de Raad van State daarom (impliciet) rechtstreekse werking toe aan richtlijn 76/464/EEG. In hoofdstuk III, paragraaf 4.9.1, wordt op de consequenties van deze rechtstreekse werking voor de praktijk ingegaan. Het regime van de IPPC-richtlijn kent overigens geen verplichtingen t.a.v. de geldigheidsduur van vergunningen, wel een verplichting tot geregeld toetsen/herzien. Ook de ontwerp-Kaderrichtlijn water lijkt geen verplichtingen aan de geldigheidsduur van vergunningen te gaan stellen.

Lijst-II-stoffen

De verplichtingen ten aanzien van lijst-II-stoffen zijn met name vermeld in artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG. Het betreft onder andere de verplichting om emissienormen in vergunningen op te nemen die berekend worden aan de hand van de te behalen waterkwaliteitsdoelstellingen. De Europese Commissie is van mening dat de over het algemeen gebruikelijke aanpak in Nederland hiermee strijdig is. In Nederland worden emissienormen in vergunningen opgenomen, die primair afhankelijk zijn van wat met een bepaalde techniek haalbaar is (en niet in de eerste plaats afhankelijk zijn van de te behalen waterkwaliteitsdoelstellingen) en secundair van het aanvaardbaar zijn voor het ontvangende oppervlaktewater van de lozing die resteert na toepassing van deze technieken. De Europese Commissie heeft via een ingebrekestelling aangegeven dat artikel 7 van de richtlijn niet/onvoldoende is geïmplementeerd in Nederland. Vooralsnog houdt Nederland echter vast aan de eigen interpretatie van het nationale emissiebeleid. Overigens zal met de komst van de Kaderrichtlijn water het scherpe onderscheid tussen emissiegrenswaarden en waterkwaliteitsdoelstellingen worden genuanceerd.

1.2.2.3 Richtlijn 96/61/EG

Algemeen

Op 24 september 1996 heeft de Europese Raad richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging vastgesteld (de zogenaamde IPPC-richtlijn: The Council directive 96/61/EC concerning Integrated Pollution Prevention and Control). Uitgangspunt van de IPPC-richtlijn is het vervangen van de sectorale aanpak bij milieureggeving door een geïntegreerde aanpak van de milieucompartimenten lucht, water en bodem. Het is de bedoeling dat zo'n geïntegreerde aanpak de overheveling van verontreiniging van het ene milieucompartiment naar het andere tegengaat. De richtlijn is van toepassing op installaties waarin activiteiten plaatsvinden zoals genoemd in bijlage I van de richtlijn (zie bijlage 1a van dit handboek). Het gaat hierbij om grootschalige en zware industrieën zoals bijvoorbeeld energiebedrijven, metaalindustrie, minerale industrie, chemische industrie, afvalverwerkingsbedrijven, papierfabrieken, leerlooierijen, textielindustrie, drukkerijen, slacht- en destructiebedrijven, grootschalige legbatterijen en intensieve varkenshouderijen.

De IPPC-richtlijn bepaalt dat voor de aangewezen industrieën de milieuvergunningprocedures en de voorwaarden moeten worden gecoördineerd en dat elke vergunning bepalingen inzake de bescherming van water, lucht en bodem dient te bevatten. Daarnaast moet de vergunning emissiegrenswaarden bevatten voor de in bijlage III bij de richtlijn genoemde

⁴ Zie daarvoor o.a. de volgende uitspraken van de Raad van State: E03.96.1588 van 27/06/96, G05.91.1324 van 30/6/94, G05.93.0210 van 27/6/94, G05.92.0896 van 25/4/94, G05.89.1107 van 25/9/92 en G05.90.0180 van 27/4/92.

stoffen. Deze grenswaarden moeten gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken.

(Wettelijke) implementatie in Nederland

De lidstaten van de EU zijn gehouden om uiterlijk 31 oktober 1999 de richtlijn te hebben geïmplementeerd. Dat wil zeggen dat dan alle nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moeten zijn genomen om aan de richtlijn te voldoen. Vanaf die datum gelden de IPPC-eisen direct voor nieuwe bedrijven (artikel 4 IPPC-richtlijn); binnen 8 jaar na 31 oktober 1999 (= 31 oktober 2007) dienen de bevoegde autoriteiten ervoor gezorgd te hebben dat alle bestaande bedrijven aan de IPPC-vereisten voldoen (artikel 5 IPPC-richtlijn).

Voor de bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen, geldt dat de Wet milieubeheer-vergunning en de Wvo-vergunning tezamen de 'IPPC-vergunning' vormen. Dit betekent dat zowel de Wm als de Wvo voor deze gevallen zullen moeten gaan voldoen aan de eisen uit de IPPC-richtlijn; voor een groot deel is dit al het geval. Er is voor gekozen om bij de wettelijke implementatie in Nederland geen onderscheid te maken tussen inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen en de overige inrichtingen die onder de Wm of Wvo vallen. Het maken van dit onderscheid zou tot een aanzienlijke complicatie leiden en zou ten koste gaan van de uitvoerbaarheid, terwijl de extra lasten voor de andere inrichtingen in Nederland beperkt zijn. Het ministerie van VROM regelt de implementatie van de IPPC-richtlijn voor de Wm. Verkeer en Waterstaat verzorgt de implementatie van de richtlijn voor het Wvo-gedeelte. De stand van zaken met betrekking tot de implementatie van de IPPC-richtlijn is hieronder puntsgewijs weergegeven:

- Het grootste deel van de richtlijn is reeds geldend recht via de Wvo en hoofdstuk 8 (Inrichtingen) van de Wm. Andere onderdelen van de IPPC-richtlijn vinden reeds een juridische grondslag in bijvoorbeeld artikel 1.1 Wm (Begripsbepalingen), hoofdstuk 5 Wm (Milieukwaliteitseisen), artikelen 7.27 en 7.35 Wm (relatie met milieueffectrapportage), het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb), relevante bepalingen van de Wvo en de Wet openbaarheid van bestuur.
- Naar aanleiding van de artikelen 6 en 17 van de IPPC-richtlijn is een aantal wijzigingen doorgevoerd in het Ivb (Staatsblad 1997, nummer 418: 'Besluit van 15 september 1997 tot wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer'). Deze wijzigingen behelzen het bij de Wm-vergunningaanvraag overleggen van een overzicht van significante milieueffecten van de emissies, het bij de Wm-vergunningaanvraag voegen van een niet-technische samenvatting en, indien een activiteit grensoverschrijdende nadelige gevolgen heeft, het bekend maken van de aanvraag in het buitenland. Om de gegevensverstrekking bij de Wvo-vergunningaanvraag juist te regelen is voor de rijkswateren een aanpassing van artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren noodzakelijk (het ontwerpbesluit tot wijziging van het Uvr is verschenen in de Staatscourant van 9 februari 1999, nr. 27)⁵. In verband met de gegevensverstrekking bij Wvo-vergunningaanvragen voor lozingen op niet-rijkswateren zijn aanpassingen van de provinciale en waterschapsverordeningen noodzakelijk.

Bij grensoverschrijdende milieueffecten dienen zowel de aanvraaggegevens van de Wvo-vergunning als die van de Wm-vergunning aan de andere lidstaat verstrekt te worden, ook al heeft slechts één van beide

⁵ Inwerkingtreding van het aangepaste Uvr is voorzien op 31 oktober 1999.

-
- vergunningen grensoverschrijdende effecten tot gevolg. De genoemde wijziging hieromtrent van het Ivb regelt de implementatie van deze verplichting niet afdoende. Er wordt daarom overwogen om paragraaf 8.1.3.2 van de Wm aan te passen (bepaling over bekendmaking in buitenland toevoegen onder de kop 'Gevalen waarin mede een vergunning krachtens de Wvo vereist is'). Voor wat betreft het Uvr is bij de implementatie van dit onderdeel van de IPPC-richtlijn gekozen voor invoeging van een nieuw artikel 8a, waarin de gegevensverstrekking aan andere lidstaten is geregeld. Ook de provinciale en waterschapsverordeningen moeten op dit punt nog worden aangepast.
- De IPPC-richtlijn kent verplichtingen met betrekking tot de revisie van vergunningen, maar kent geen verplichting tot het afgeven van tijdelijke vergunningen; dit is een wijziging ten opzichte van richtlijn 76/464/EEG (zie ook paragraaf 1.2.2.2).
 - via de afstemmingsconstructie Wvo-Wm is de basis gelegd voor een integrale afweging van de diverse belangen. Het is de verwachting dat met de IPPC-richtlijn meer nadruk komt te liggen op de praktische uitwerking van deze afweging, aangezien de richtlijn aangeeft dat de belangen van water, lucht en bodem als gelijkwaardig dienen te worden beschouwd, waarbij tevens rekening wordt gehouden met zaken als het vrijkomen van afvalstoffen en energieverbruik.

Inhoud (Wvo-)vergunning

Een te verlenen vergunning dient specifieke emissiegrenswaarden (vergunningvoorschriften) te bevatten voor met name die verontreinigende stoffen, die in bijlage III van de IPPC-richtlijn zijn genoemd (artikel 9 lid 3 IPPC-richtlijn), voor zover relevant voor de betreffende industriële activiteit. De emissiegrenswaarden dienen gebaseerd te zijn op de beste beschikbare technieken (aangeduid als BAT, in artikel 2 lid 11 van de IPPC-richtlijn gedefinieerd; in aanvulling daarop zijn in bijlage IV van de IPPC-richtlijn specifieke 'BAT- elementen' aangegeven). Bij het vaststellen van emissiegrenswaarden dienen de technische kenmerken en de geografische ligging van de betrokken installatie, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden in acht te worden genomen. Het is niet verplicht om BAT als zodanig (gebruik van de techniek of technologie) expliciet in de vergunning voor te schrijven.

Indien milieukwaliteitsnormen ondanks de toepassing van BAT niet worden gehaald, dienen aanvullende maatregelen (die verder gaan dan BAT) te worden genomen (artikel 10 IPPC-richtlijn). Het is nog een kwestie van interpretatie van artikel 2 lid 7 in combinatie met artikel 10 van de richtlijn, of met milieukwaliteitsnormen alleen de Europees vastgestelde normen of ook nationaal/regionaal afgeleide normen bedoeld worden. Bovendien zijn er nog niet voor elk gebied milieukwaliteitsnormen vastgesteld en is niet vastgelegd hoe het toetsen aan de plaatselijke milieuomstandigheden zou moeten plaatsvinden. Momenteel wordt in CIW/CUWVO-verband overigens gewerkt aan een methodiek voor immissie-toetsing in Nederland.

Uitwisselen van informatie over BAT en emissiegrenswaarden

Met het oog op de uitwisseling van informatie dienen de lidstaten de Europese Commissie om de drie jaar te informeren op het gebied van representatieve gegevens over de beschikbare emissiegrenswaarden die zijn vastgesteld per categorie activiteiten van bijlage I van de richtlijn en - in voorkomend geval - op het gebied van de BAT waarop die grenswaarden zijn gebaseerd (artikel 16 lid 1 van de IPPC-richtlijn). De Europese Commissie organiseert de uitwisseling van

informatie tussen de lidstaten en de betrokken bedrijfstakken over BAT, de daarmee samenhangende controlevoorschriften en de ontwikkelingen op dat gebied. De Europese Commissie maakt de resultaten van de informatie-uitwisseling om de drie jaar bekend (artikel 16 lid 2 van de IPPC-richtlijn).

Richtsnoer BAT: BREF

Het staat iedere lidstaat in principe vrij een eigen BAT met bijbehorende emissiegrenswaarden voor specifieke bedrijfstakken uit te werken. Echter ter harmonisering en structurering van de BAT's die in de EU zullen worden gebruikt bij de vergunningverlening is door de Europese Commissie, lidstaten en NGO's (Non Governmental Organisations: bijv. milieuorganisaties) een initiatief genomen om de komende 5 jaar (periode 1997 - 2002) zogenaamde (Europese) BAT-referentiedocumenten (BREF's) te maken voor de in bijlage I van de IPPC-richtlijn genoemde industriële activiteiten. Het maken van de BREF's wordt gezien als een invulling (c.q. aanvulling op de invulling) van de verplichtingen in artikel 16 leden 1 en 2 van de IPPC-richtlijn.

In een BREF wordt een overzicht gegeven van de technieken die in Europa (en mondiaal) voor een bepaald proces als BAT kunnen worden beschouwd; bovendien wordt aangegeven wat de emissiegrenswaarden zijn die het resultaat zijn van het toepassen van de genoemde BAT-mogelijkheden. Een BREF zal ook een hoofdstuk bevatten over veelbelovende ontwikkelingen op het gebied van het voorkomen van verontreiniging en zuiveringstechnieken, de zogenaamde 'emerging techniques'. BREF's zullen regelmatig worden herzien, zodat in een continu dynamisch proces technologische vernieuwing zijn weg vindt.

Momenteel is nog geen enkele BREF definitief afgerond en gepubliceerd. Het werkprogramma voor de totstandkoming van BREF's is als bijlage 1b bij dit handboek opgenomen.

Rapportageverplichting

In artikel 9 lid 5 van de IPPC-richtlijn is aangegeven dat een vergunning passende eisen dient te bevatten voor de controle op de lozingen en de verplichting om de bevoegde autoriteit in kennis te stellen van de gegevens die noodzakelijk zijn voor de controle op de naleving van de vergunningsvoorwaarden. In artikel 15 lid 2 van de IPPC-richtlijn is aangegeven dat de via artikel 9 lid 5 verkregen informatie aan het publiek ter beschikking dient te worden gesteld. De Europese Commissie publiceert om de drie jaar op basis van informatie van lidstaten een lijst van de belangrijkste emissies en de bronnen die daarvoor verantwoordelijk zijn. De opmaak en de kenmerkende gegevens die nodig zijn voor de toezending worden vastgesteld in een comité (EPER, environmental pollution emission register) waarin vertegenwoordigers van lidstaten zitten; de voorzitter is een vertegenwoordiger van de Europese Commissie. Dit comité is pas recent opgericht; concrete voorstellen zijn er nog niet. Vooralsnog staat alleen vast dat voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen de rapportageverplichting op grond van richtlijn 76/464/EEG verdwijnt en zal worden vervangen door een nieuwe rapportageverplichting; de invulling van de verplichting blijft voorlopig nog onduidelijk.

1.2.2.4 Voorstel voor Kaderrichtlijn water

Opmerking vooraf

Het voorstel voor een Kaderrichtlijn voor het Europese waterbeleid is momenteel nog in ontwikkeling. De Kaderrichtlijn water zal naar verwachting pas in de loop van 2000 definitief worden vastgesteld. Alhoewel het huidige

voorstel duidelijk de richting aangeeft, staan de bepalingen dus nog niet in steen gehouwen. De standpunten op politieke hoofdlijnen hebben zich wel min of meer uitgekristalliseerd. Met name op inhoudelijk vlak zal er de komende tijd nog veel worden onderhandeld. Aangezien de Kaderrichtlijn water verstrekkende gevolgen kan hebben voor het strategische en operationele waterbeheer in Nederland, is toch gemeend dat het wenselijk is om in dit handboek in grote lijnen aan te geven op welke punten het huidige conceptvoorstel (dat is het zogenaamde 'politiek akkoord op hoofdlijnen' van medio 1998) gevolgen kan hebben voor de Wvo-vergunningverlening. Er is inmiddels een nationale projectgroep implementatie Kaderrichtlijn water in het leven geroepen. Deze inventariseert in eerste instantie wat er in Nederland moet gebeuren om de kaderrichtlijn in te voeren. De CIW/CUWVO treedt daarbij op als begeleidingscommissie.

Algemeen

Het doel van de Kaderrichtlijn water is de bescherming en verbetering van aquatische ecosystemen, alsmede het duurzaam gebruik van zoet oppervlaktewater en grondwater, estuaria en kustwateren. Eén van de belangrijkste beginselen is om het waterbeheer vorm te geven zoals zich dat van nature voordoet, namelijk via stroomgebieden naar zee vloeiend, daarbij rekening houdend met de uitwisseling tussen oppervlaktewater en grondwater en ook met de intieme relatie tussen waterkwantiteit en waterkwaliteit. De algemene doelstelling van de voorgestelde kaderrichtlijn is het behalen van een 'goede toestand' van het water binnen de landen van de Europese Unie. Voor de definitie van 'goede toestand' van het oppervlaktewater zijn intussen door deskundigen concrete voorstellen gedaan. De belangrijkste voorgestelde instrumenten om een 'goede toestand' te bereiken, zijn:

- waterbeheer op het niveau van stroomgebieden;
- beschrijving van en toezicht op de kenmerken en de toestand van alle wateren in het stroomgebied;
- het opstellen van programma's van maatregelen om aan de doelstelling te voldoen;
- het samenvatten van de drie voorgaande punten in een stroomgebiedbeheersplan;
- gerichte acties op communautair niveau bij de aanpak van specifieke verontreinigingen en andere problemen (bijv. een specifieke strategie t.a.v. diffuse bronnen: productbeleid, aanpak atmosferische depositie, etc.).

Stroomgebiedbeheer(splan)

De Kaderrichtlijn gaat uit van waterbeheer op stroomgebiedniveau. De eenheid die de Kaderrichtlijn voor ogen heeft, is het stroomgebieddistrict. Dat is globaal gedefinieerd als één of meer stroomgebieden waarvan de wateren samen in één punt in zee uitkomen. Voor Nederland houdt dit dus grotendeels grensoverschrijdende stroomgebieddistricten in. Per stroomgebieddistrict wordt een overkoepelende organisatie of bevoegd gezag aangesteld om de uitvoering van de Kaderrichtlijn te coördineren. Dit zou ook gelden voor grensoverschrijdende stroomgebieddistricten. De Kaderrichtlijn biedt tevens de mogelijkheid om het beheer aanvullend op deelstroomgebiedniveau te organiseren. De discussie over de definitieve invulling en bevoegdheden van de zogeheten 'stroomgebiedautoriteit' is echter nog in volle gang.

Als onderdeel van het stroomgebiedbeheer dient per stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan te worden opgesteld. Behalve een beschrijving van de kenmerken en de toestand van het stroomgebied, dient dit plan een programma van maatregelen te bevatten. Dit programma omvat ten eerste alle

maatregelen die nu reeds verplicht zijn in het kader van de bestaande Europese watterichtlijnen en nationale waterwetgeving, maar ook eventueel aanvullende maatregelen die nodig zijn om in 2010 een goede toestand van het water te bereiken.

De Kaderrichtlijn bevat vergaande voorstellen voor uitgebreide monitoring, beleidsanalyse en rapportageverplichtingen. De basis voor de monitoring en informatievoorziening is ook hier het stroomgebiedniveau.

Bestrijding van verontreiniging: de gecombineerde aanpak

Het voorstel voor de Kaderrichtlijn water beoogt de zogenaamde gecombineerde aanpak bij de bestrijding van verontreiniging te verankeren. Het uitgangspunt is bestrijding van verontreiniging aan de bron in combinatie met eventueel aanvullend te treffen maatregelen, indien de waterkwaliteit niet voldoet aan de lokaal of regionaal geldende doelstellingen.

In het programma van maatregelen dat per stroomgebied opgesteld moet gaan worden, wordt uitgegaan van de volledige implementatie van richtlijn 96/61/EG (IPPC-richtlijn, zie ook paragraaf 1.2.2.3). Indien de emissiereductie op basis van BAT voor de grote en meest verontreinigende bedrijven niet voldoende is om de geldende milieukwaliteitseisen te halen, stelt artikel 10 van de IPPC-richtlijn verdergaande maatregelen verplicht; op deze wijze wordt dus voor de grote bedrijven al invulling gegeven aan de gecombineerde aanpak. De Kaderrichtlijn water zal daarnaast door middel van risicobeoordeling tot een lijst van stoffen komen waarvoor prioritaire actie op Gemeenschapsniveau nodig is. Daarmee wordt een kader geschapen voor maatregelen, zowel procesgericht voor bedrijven die niet onder de IPPC-richtlijn vallen, als onder meer op productniveau voor de aanpak van diffuse verontreinigingen.

Concrete gevolgen voor de Wvo-vergunningverlening

Het blijft nog enigszins koffiedik kijken voor wat betreft de concrete gevolgen van de Kaderrichtlijn water voor de Wvo-vergunningverlening. Hieronder wordt een **indicatie** gegeven van **implicaties**:

- in het huidige Nederlandse beleid ten aanzien van emissies naar water speelt de oppervlaktewaterkwaliteit in principe al een rol (naast BUT/BBT aanvullende maatregelen wanneer waterkwaliteitsdoelstellingen niet bereikt zijn, alsook de waterkwaliteitsaanpak (zonder BUT/BBT-vereiste) voor stoffen als sulfaat en chloride). De kaderrichtlijn zal wellicht leiden tot een verdere ontwikkeling van de **waterkwaliteitsaanpak** (deze tendens is al ingezet met de ontwikkeling van een emissie-immissie-toets);
- voor grote industriële installaties valt vanuit de Kaderrichtlijn water - naast de toepassing van de IPPC-richtlijnen het niet meer van toepassing zijn van richtlijn 76/464/EEG - niet veel nieuws/aanvullends te verwachten; de Kaderrichtlijn kan wel een rol spelen bij de uitvoering van artikel 10 van de IPPC-richtlijn: het vaststellen van waterkwaliteitsdoelstellingen per stroomgebieddistrict om te toetsen of verdergaande maatregelen dan BAT nodig zijn;
- voor lozingen die niet onder het regime van de IPPC-richtlijn vallen, lijken ook veranderingen op komst te zijn: de verplichting tot tijdelijke vergunningen voor zwarte-lijststoffen en de vergunningplicht voor sporen van verontreinigingen gaan wellicht tot het verleden behoren. Het hangt af van welke stoffen er op de nog op te stellen communautaire stoffenlijsten komen te staan, of voor meer stoffen dan nu het geval is emissiegrenswaarden op Europees niveau worden vastgesteld, die ook als minimumeis gelden voor Wvo-vergunningen;

-
- het toetsingskader voor de vergunning wordt uitgebreid met het stroomgebiedbeheersplan (waarin eventueel ook (emissie-)grenswaarden zijn opgenomen die alleen voor dit specifieke stroomgebied gelden);
 - rapportages over de lozingen zullen (ook) per stroomgebied gaan plaatsvinden.

1.3 Verdrag van Oslo en Parijs (OSPAR)

Onder het nieuwe OSPAR-verdrag kunnen besluiten en aanbevelingen worden opgesteld. Besluiten zijn bindend en moeten derhalve in de Nederlandse wetgeving worden geïmplementeerd. In OSPAR-besluiten zijn onder andere emissienormen opgenomen, die overeenkomen met die van de EU-richtlijnen op grond van richtlijn 76/464/EEG.

Aanbevelingen zijn juridisch niet bindend en zullen via doorvertaling in nationale plannen en vergunningen in Nederland geïmplementeerd worden. In een groot aantal aanbevelingen wordt omschreven wat voor soort maatregelen voor de desbetreffende bedrijfstak overeenkomen met BAT (best available techniques) of wat de beste milieuvriendelijke handelwijze (best environmental practice, BEP) is voor de toepassing van bepaalde producten. Bij een aantal aanbevelingen zijn uitgebreide achtergrondbeschrijvingen van de technieken beschikbaar. De beschrijvingen kunnen een hulpmiddel vormen bij de nationale vergunningverlening. De OSPAR-aanbevelingen hebben in Nederland de status van CIW/CUWVO-aanbevelingen en worden daarin ook verwerkt. Een overzicht van de sectoren waaraan aandacht is besteed, is te vinden in het CIW/CUWVO-rapport 'Informatievoorziening CIW ⇔ Internationale Fora'.

1.4 Rijnoverleg (IRC) en Noordzeeministersconferentie (NZMC)

Bij de Rijnministersconferenties en de Noordzeeministersconferenties is sprake van politieke binding. De afspraken die in de loop van de tijd zijn gemaakt staan inmiddels te boek als het RAP (Rijn-actieplan) en het NAP (Noordzee-actieplan).

Binnen het RAP/NAP worden specifieke doelstellingen gegeven ten aanzien van de reductie van bepaalde stoffen (neergelegd in reductiepercentages). Door toepassing van BUT/BBT wordt getracht deze reductiepercentages te halen. Eventueel worden aanvullende maatregelen genomen wanneer blijkt dat de reductiepercentages niet worden gehaald. Belangrijk is op te merken dat de doelstellingen uit het RAP/NAP niet rechtstreeks van toepassing zijn op individuele vergunningen. De Nederlandse overheid heeft de doelstellingen uit het RAP/NAP overgenomen in de opeenvolgende Nota's waterhuishouding. Via de beheersplannen moet bij de Wvo-vergunningverlening indirect wel rekening worden gehouden met de RAP/NAP-doelstellingen (artikel 1, lid 6, Wvo). De reductiedoelstellingen zijn ook verwerkt in de integrale milieutaakstellingen voor de verschillende bedrijfstakken in het kader van het doelgroepbeleid. De reductiepercentages gelden voor heel Nederland en dienen door sanering van de diverse bronnen van verontreiniging (communaal, industrieel en diffuus) te worden gehaald.

In 1995 is er tijdens de vierde NZMC overigens een nieuwe dimensie toegevoegd aan de bestaande emissiereductiedoelstellingen: er wordt naar gestreefd om de lozing van gevaarlijke (giftige, persistente en bioaccumulerende) stoffen in het mariene milieu in 2020 beëindigd te hebben (de zogenaamde Esbjergverklaring). Deze doelstelling voor de langere termijn is in de vierde Nota waterhuishouding overgenomen en is in de zomer van 1998 ook door OSPAR geadopteerd. Momenteel wordt aan de concrete uitwerking invulling gegeven. Allereerst wordt in internationaal verband (OSPAR, VN, EU)

vastgesteld om welke stoffen het gaat. OSPAR heeft inmiddels 15 gevaarlijke stoffen geselecteerd waarvoor de langetermijndoelstelling geldt (zie de paragrafen 4.1.1 en 4.1.2.2 van hoofdstuk II) en werkt bovendien aan een mechanisme om nog meer gevaarlijke stoffen te selecteren. Vervolgens worden in nationaal en internationaal verband relevante bronnen en maatregelen geïnventariseerd, waarbij de ketenbenadering (preventie, hergebruik, verwijdering: zie paragraaf 4.1.2.1 van hoofdstuk II) en de voortschrijdende ontwikkeling van BAT/BEP een belangrijke rol zullen spelen .

De IRC houdt zich ook bezig met de harmonisatie van technieken in casu de stand der techniek (BUT/BBT). Wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn, dienen die in Nederland te worden doorgevoerd. De CIW/CUWVO is daarvoor de aangewezen organisatie. Via het opstellen van CIW/CUWVO-richtlijnen voor waterkwaliteitsbeheerders wordt de nieuwste stand der techniek aan de vergunningverleners doorgegeven. De waterkwaliteitsbeheerders kunnen de beschikbare informatie over technieken ook rechtstreeks als richtsnoer bij de vergunningverlening betrekken. Een overzicht van de sectoren waaraan aandacht is besteed, is te vinden in het CIW/CUWVO-rapport 'Informatievoorziening CIW ⇔ Internationale Fora'.

1.5 Maas- en Scheldeoverleg (ICBM/ICBS)

In 1994 zijn een tweetal verdragen getekend inzake de bescherming van de Maas respectievelijk de Schelde. Inmiddels hebben alle verdragspartijen de verdragen geratificeerd en zijn de beide commissies in het voorjaar van 1998 officieel geïnstalleerd. Het overleg heeft tot nu toe nog niet kunnen leiden tot bindende afspraken die van invloed zijn op het Nederlands beleid. Het belang van de beide commissies ligt voor Nederland vooral bij het intensiveren van beleid bij de overige verdragspartijen.

1.6 Nadere informatie

- CIW/CUWVO-rapport 'Informatievoorziening CIW ⇔ Internationale Fora' (april 1997).
- Afdeling internationale zaken (EMI) van het RIZA.
- Afdeling internationaal waterbeleid (AI) van het hoofdkantoor van Rijkswaterstaat.

II Nationaal beleid

1. Plannen

1.1 Inleiding

Voor het bewerkstelligen van integraal waterbeheer is planvorming een wezenlijk instrument. De Wet op de waterhuishouding (Wwh) voorziet dan ook in een stelsel van (zoveel mogelijk) integrale plannen. De plannen kunnen worden onderscheiden in enerzijds de beleidsplannen (nota waterhuishouding en provinciaal waterhuishoudingsplan) en anderzijds de beheersplannen (van zowel Rijk als overige beheerders). De beleidsplannen dragen een strategisch karakter, terwijl de beheersplannen operationeel van aard zijn.

In de Wet milieubeheer (Wm) is het maken van plannen op het terrein van het milieubeleid voorgeschreven. Dit geldt voor zowel rijks-, provinciaal als gemeentelijk (niet verplicht) niveau. Onderscheid is gemaakt tussen strategische (richtinggevende) plannen en operationele plannen, die in de wetstekst respectievelijk 'milieubeleidsplan' en 'milieuprogramma' worden genoemd.

De strategische, richtinggevende functie van de milieubeleidsplannen is in de Wm verwoord door een opdracht aan de betrokken uitvoerende organen om bij de uitvoering 'rekening te houden met' het voor hen geldende milieubeleidsplan en daar niet dan onder opgave van redenen van af te wijken. De wettelijke verplichting tot 'rekening houden met'⁶ heeft betrekking op bevoegdheden ingevolge de Wm. Deze verplichting strekt zich verder uit tot bevoegdheden ingevolge andere wetten, voor zover deze zijn opgenomen in een aan de Wm toegevoegde bijlage (waaronder de Wvo en de Wwh). Dit betekent onder meer dat het bevoegd gezag bij de Wvo-vergunningverlening rekening moet houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan (artikel 8.8, lid 2 Wm).

Ruimtelijke ordening is de zorg van de overheid voor een zo goed mogelijk gebruik van de ruimte met het oog op de daarbij betrokken belangen. Teneinde tot een evenwichtige belangenafweging te kunnen komen, voorziet de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) in een aantal instrumenten. Een belangrijke plaats neemt daarbij de planstructuur in. Op Rijksniveau voorziet de Wro sinds 1986 in een regeling met betrekking tot de Planologische Kernbeslissing (PKB). De Ministerraad dient op grond van artikel 2a van de Wro voor bepaalde aspecten van het nationale ruimtelijke beleid plannen (PKB's) vast te stellen. Deze plannen kunnen bestaan uit structuurschetsen, structuurschema's en concrete beleidsbeslissingen. De Wro geeft geen regeling voor plannen op nationaal niveau die het gehele terrein van de ruimtelijke ordening bestrijken. Dat wil overigens niet zeggen dat een dergelijk plan niet bestaat. De Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex)⁷ geeft een langetermijnbeeld van de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid in Nederland. Op provinciaal niveau is in de Wro bepaald dat voor een of meer gedeelten van het gebied van de provincie een streekplan moet worden opgesteld. De gemeente beschikt over twee planvormen ingevolge de Wro: het (niet verplichte) structuurplan en het bestemmingsplan.

⁶ 'Rekening houden met': het gebruik van deze term duidt op een niet absoluut dwingende verbindendheid van een 'hoger' plan t.a.v. een 'lager' plan. Afwijken kan slechts onder opgave van redenen (gemotiveerd afwijken). De term 'in acht nemen' is strenger dan de term 'rekening houden met': er mag niet van worden afgeweken.

⁷ Inmiddels zijn de voorbereidingen voor een Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening gestart.

1.2 Planstelsel waterhuishouding

Op rijksniveau is sprake van twee planfiguren, te weten de nota voor de waterhuishouding en het beheersplan voor de rijkswateren. De nota heeft betrekking op de landelijke waterhuishouding (oppervlaktewater en grondwater) in haar geheel. Het beheersplan heeft betrekking op de rijkswateren en geeft aan hoe het oppervlaktewaterbeheer van de rijksoverheid wordt gevoerd. Zowel de nota waterhuishouding als het beheersplan voor de rijkswateren worden (ten minste) eenmaal in de vier jaren herzien. Deze termijn kan met ten hoogste vier jaren worden verlengd.

Het op provinciaal niveau op te stellen provinciaal waterhuishoudingsplan heeft betrekking op de waterhuishouding voor de provincie in haar geheel. Ook hier geldt de verplichting tot het vierjaarlijks herzien. Verlenging met maximaal vier jaren is mogelijk.

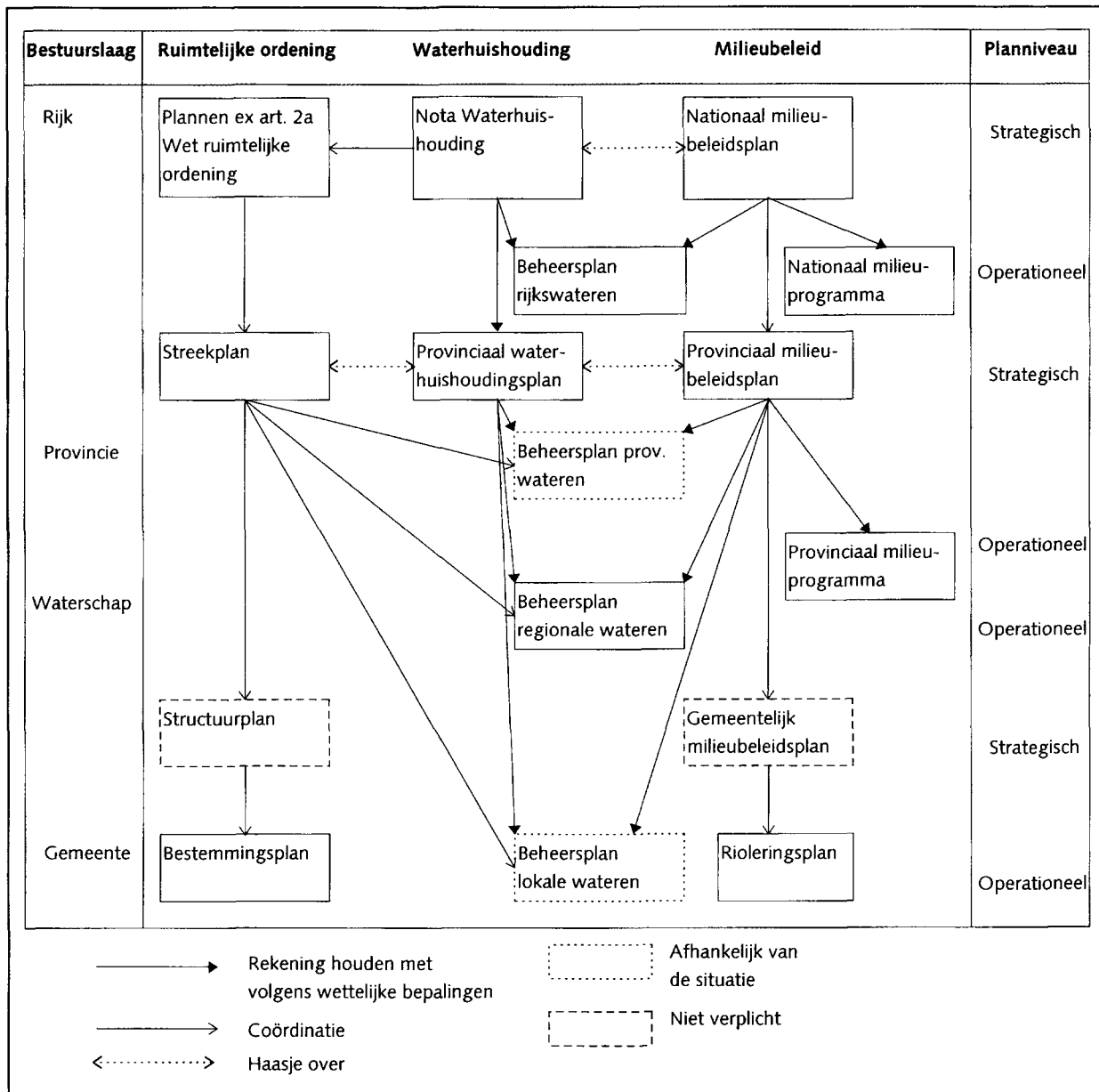
De regionale waterbeheerders dienen een beheersplan op te stellen. Deze plannen geven aan hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taak op het gebied van oppervlaktewaterbeheer verricht. In de provinciale verordeningen op grond van artikel 5 Wvo worden nadere regels gesteld ten aanzien van deze beheersplannen.

Tussen de verschillende plannen bestaat een formele (hiërarchische) relatie. Deze relatie wordt gekenmerkt door de zinsnede 'rekening houden met'. Zo moet bij de vaststelling van het beheersplan voor de rijkswateren en de provinciale waterhuishoudingsplannen rekening worden gehouden met de nota waterhuishouding. Bij de vaststelling van de overige beheersplannen moet rekening worden gehouden met de provinciale waterhuishoudingsplannen. Op deze wijze wordt - in tegenstelling tot de Wm-planstructuur - een hiërarchische verhouding tussen de verschillende plannen gecreëerd.

1.3 Verticale werking

In figuur 2 zijn de relaties tussen de verschillende plannen schematisch weergegeven. De regeling in de Wm brengt geen hiërarchie aan tussen de milieubeleidsplannen op de verschillende overheidsniveaus. Andere overheden zijn niet rechtstreeks gebonden aan de inhoud van het plan. Het ontbreken van een wettelijke verplichting om 'rekening te houden met' betekent overigens niet dat er tussen de desbetreffende plannen geen afstemming plaats zou (moeten) vinden. Door middel van overleg, advisering, (preventief of repressief) toezicht en aanwijzingsbevoegdheden wordt uiteraard wel gestreefd naar afstemming. In figuur 2 is dat aangegeven met de term coördinatie. In paragraaf 1.2 is uiteengezet dat bij de Wwh wel sprake is van een planhiërarchie. Voor wat betreft de planstructuur van de Wro geldt dat PKB's formeel geen rechtsgevolg hebben. Er is geen wettelijke regeling die provincies en gemeenten verplicht om bij de uitvoering van hun taken op het terrein van de ruimtelijke ordening 'rekening te houden met' een PKB. Toch blijkt uit jurisprudentie dat in de praktijk wel degelijk rekening moet worden gehouden met PKB's. In essentie bestaat dus ook hier de 'rekening houden met'-constructie, die in de Wwh ook formeel geregeld is.

Figuur 2: Relatieschema
 planstructuur ruimtelijke ordening,
 waterhuishouding en milieubeleid



1.4 Afbakening milieubeheer en waterhuishouding

Tussen de milieubeleidsplannen en de waterhuishoudingsplannen is een taakverdeling gemaakt. De nota voor de waterhuishouding en het provinciaal waterhuishoudingsplan geven de algemene beginselen en hoofdlijnen aan, die richtinggevend zijn voor het te voeren waterhuishoudkundig beleid en beheer. De ontwikkeling en werking van waterhuishoudkundige systemen, of onderdelen daarvan, in de maatschappelijk gewenste richting staat daarbij centraal. Dit houdt in dat na een analyse van de diverse bij het water betrokken belangen keuzen worden gemaakt. Dit betreft zaken als: de mate waarin grond- en oppervlaktewater mogen worden onttrokken, de toedeling van dit

water aan de verschillende belangen en noodzakelijke aanpassingen van de waterhuishoudkundige infrastructuur. Verder wordt in de waterhuishoudkundige plannen een aanduiding gegeven van de functies van oppervlakte- en grondwater, alsmede van het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer dat moet worden gevoerd om de functies tot hun recht te laten komen.

Het milieubeleidsplan is het meest aangewezen kader om richting te geven aan het voorkomen, terugdringen en eventueel ongedaan maken van verontreiniging van het fysieke milieu. In dat verband worden onder meer de hoofdlijnen geschetst van het beleid voor de emissies naar het milieu, die mede van toepassing zijn op lozingen in oppervlakte- en grondwater. Belangrijk is daarbij onder meer de afweging - gegeven een zekere emissie - tussen wat in het water, de bodem en de lucht terecht mag komen. Tevens zal het milieubeleidsplan, naast andere elementen van het kwaliteitsbeleid, ecologische en functiegerichte kwaliteitsdoelstellingen bevatten. De kwaliteitsdoelstellingen, die mede richtinggevend zijn voor het waterhuishoudkundig beleid, zullen eveneens in de waterhuishoudkundige plannen worden opgenomen. In het algemeen zal daarbij aansluiting kunnen worden gevonden bij hetgeen in het voorafgaande milieubeleidsplan is geformuleerd. Indien gewijzigde omstandigheden en inzichten daartoe aanleiding geven, kunnen de kwaliteitsdoelstellingen in het waterhuishoudingsplan echter worden aangepast (om vervolgens weer uitgangspunt te vormen voor het volgende milieubeleidsplan). Deze afstemming tussen milieubeheer en waterhuishouding (alook ruimtelijke ordening) staat bekend onder het begrip 'haasje over springen' (zie paragraaf 1.5).

De taakverdeling brengt geen wijziging in de verdeling van de bevoegdheden met betrekking tot het beheer van oppervlaktewater en grondwater zoals deze in de betreffende wetten is vastgelegd. Wel dienen waterkwaliteitsbeheerders bij het opstellen van beheersplannen (voor de rijks- of de overige wateren) rekening te houden met de milieubeleidsplannen (nationaal of provinciaal).

1.5 Afstemming: 'haasje over springen'.

Tussen waterhuishouding, ruimtelijke ordening en milieubeheer bestaan bijzondere relaties. Deze drie beleidsvelden zijn immers in belangrijke mate de invulling van de overheidszorg voor de woonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu (artikel 21 Grondwet). Vanuit elk van deze beleidsvelden wordt, vanuit verschillende gezichtspunten, gestreefd naar een optimale zorg voor het fysieke milieu gebaseerd op een integrale belangenafweging.

De afstemming tussen waterhuishouding, ruimtelijke ordening en milieubeleid vindt op het terrein van de planvorming in hoofdzaak plaats via het zogenaamde 'haasje over springen' van de beleidsnota's op landelijk en provinciaal niveau. Dit 'haasje over springen' houdt in feite in dat steeds wanneer een beleidsnota wordt vastgesteld of herzien, daarin aangegeven wordt wat de gevolgen daarvan zijn voor het beleid, respectievelijk de beleidsplannen, op de andere terreinen. Dit systeem, waarbij de (beleids)plannen ten aanzien van waterhuishouding, milieubeheer en ruimtelijke ordening (RO) in een onderlinge relatie wordt gebracht, vormt één van de belangrijkste, zo niet het belangrijkste instrument, om tot coördinatie tussen deze beleidsvelden te komen. Aangezien op rijksniveau echter integrale RO-plannen, die vergelijkbaar zijn met de nota waterhuishouding en het nationaal milieubeleidsplan, ontbreken, kan het 'haasje over springen' daar alleen functioneren tussen

milieubeleid en waterhuishouding⁸. Op provinciaal niveau is het afstemmen op basis van het 'haasje over'-systeem in principe eenvoudiger. Op alle beleidsterreinen bestaan respectievelijk komen vergelijkbare plannen (waterhuishoudings-, milieubeleids-, streek- en natuurbeleidsplan), terwijl alle plannen worden voorbereid en vastgesteld door dezelfde organen.

1.6 Relatie met de Wvo-vergunningverlening

Bij het nemen van besluiten krachtens de Wvo (vergunningverlening) dient voor wat betreft rijkswateren op grond van artikel 8.8, lid 2 Wm rekening te worden gehouden met het nationaal milieubeleidsplan (wordt ten minste eenmaal in de vier jaar opgesteld; de geldigheidsduur kan eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd).

Bij het nemen van besluiten inzake de Wvo ten aanzien van niet-rijkswateren dient volgens artikel 8.8, lid 2 Wm rekening te worden gehouden met het provinciaal milieubeleidsplan (wordt ten minste eenmaal in de vier jaar opgesteld; de geldigheidsduur kan eenmaal met ten hoogste twee jaar worden verlengd).

Beheersplannen leggen de waterbeheerder een inspanningsverplichting op. Bij de Wvo-vergunningverlening dient op grond van artikel 1, lid 6 Wvo rekening te worden gehouden met het beheersplan voor de rijkswateren en de beheersplannen voor de overige wateren. Daarbij zijn met name de vastgestelde functies en waterkwaliteitsdoelstellingen (waaronder het MTR en de streefwaarden: zie paragraaf 3) van belang.

Het facultatief op te stellen gemeentelijke milieubeleidsplan is onder meer van belang voor het wel verplichte gemeentelijke rioleringsplan (GRP). Bij de opstelling van dit door de gemeenteraad vast te stellen rioleringsplan dient rekening te worden gehouden met het betreffende milieubeleidsplan. De waterbeheerders worden bij de voorbereiding van het GRP betrokken. Afstemming tussen rioleringsbeheer en waterkwaliteitsbeheer is gewenst, onder anderen op het punt van de verspreide bebouwing (gemeentelijke zorgplicht, vrijstellingscriteria, aanwijzingsbevoegdheid provincies) en de overstortproblematiek (zie paragraaf 4.4). Via de Wvo-vergunning (dan wel door middel van algemene regels) en de aansluitvergunning kan de waterbeheerder invloed uitoefenen op de samenstelling van het op oppervlaktewater overstortende, dan wel op de rwzi aangevoerde rioolwater. Bij de vergunningverlening voor overstortingen worden de desbetreffende CUWVO-aanbevelingen (basisinspanning) als uitgangspunt gehanteerd.

Voor de Wvo-vergunningverlener zijn met name de van toepassing zijnde beheersplannen van belang. Daarnaast is het zaak op de hoogte te zijn van de inhoud van de provinciale milieuverordening. Bij de provinciale milieuverordening kunnen regels worden gesteld aan lozingen van bij deze verordening aangewezen afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (artikel 2e van de Wvo). De regels houden een verplichting in voor de waterkwaliteitsbeheerder om beperkingen of voorschriften aan te brengen respectievelijk te verbinden aan de vergunning. Bij de verordening kan worden bepaald dat de daarbij gestelde regels alleen gelden in daarbij aangewezen categorieën van gevallen. Het artikel heeft geen betrekking op rijkswateren.

⁸ Anders dan de nota waterhuishouding en het nationale milieubeleidsplan, waarin ook in hoofdlijnen het beleid wordt geschetst om de gestelde doelen te bereiken, beperkt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening zich in hoofdzaak tot het aangeven van de algemene doelstellingen van het beleid.

Bij de Wvo-vergunningverlening treedt steeds meer een verschuiving op naar een integrale milieuafweging. Overleg en afstemming tussen de verschillende overheden is hierbij van groot belang. Zie voorts de paragrafen 4.1.2.8 en 4.3, alsmede hoofdstuk III, paragraaf 2.2.

1.7 Europese regelgeving

De ontwerp-Kaderrichtlijn water gaat uit van integraal waterbeheer gericht op stroomgebieden. Daarbij wordt ook voorzien in planvorming per stroomgebied (stroomgebiedbeheersplannen). In paragraaf 1.2.2.4 van hoofdstuk I wordt hier verder op ingegaan.

1.8 Toenemend belang van water voor de ruimtelijke ordening

In zijn algemeenheid mag worden geconstateerd dat het belang van het water voor de ruimtelijke ordening is ontdekt. Het water wordt erkend als een ordenend principe voor de inrichting van de fysieke leefomgeving. Ook in NW4 (hoofdstuk 2, 'Strategie, beleid op hoofdlijnen en perspectief') is dit onderkend: 'Water is naast economische-, ecologische- en sociaal-bestuurlijke factoren mede een ordenend principe bij de ruimtelijke ordening'. Voor het bereiken van de doelstellingen is volgens NW4 meer samenhang tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu noodzakelijk; gebiedsgericht beleid is daarbij een sleutelbegrip. Problemen die lokaal en regionaal spelen, moeten ook zo veel mogelijk op dat niveau worden aangepakt.

Volgens NW4 dienen provincies, gemeenten en waterschappen hun streek-, bestemmings- en waterhuishoudingsplannen voor de regionale wateren dan ook zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen (paragraaf 3.2, 'De regionale wateren'). In paragraaf 4.3 ('Emissies') van NW4 wordt verder geconstateerd dat de toenemende aandacht voor een gebiedsgerichte aanpak zich in de provinciale waterhuishoudingsplannen en de waterbeheersplannen concentreert op het stellen van prioriteiten voor de aanpak van emissies bij de bron. Daarvoor zijn - naast de kosteneffectiviteit - twee criteria van betekenis: de mate waarin nog niet aan de landelijke waterkwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan, en het voorkomen van afwenteling. Het eerste criterium betekent dat prioriteit wordt gegeven aan stoffen waarvoor het MTR wordt overschreden. Het tweede criterium betekent dat behalve met de kwaliteitseisen in het eigen gebied ten minste rekening wordt gehouden met benedenstrooms gelegen watersystemen.

Daarnaast is in hoofdstuk 6 ('Instrumentarium') van NW4 aangekondigd dat in de planperiode onderzocht zal worden of het zinvol is de Wet op de waterhuishouding, de Wet milieubeheer en de Wet op de ruimtelijke ordening aan te passen om de verschillende planfiguren beter op elkaar af te stemmen (voor wat betreft de procedures van totstandkoming).

Verdergaand dan deze procedurele stroomlijning is het idee om waterhuishoudings-, milieubeleids- en streekplannen te integreren tot zogenaamde 'omgevingsplannen'. De provincie Drenthe heeft onlangs een dergelijk integraal provinciaal omgevingsplan (POP) vastgesteld. Daarmee is Drenthe de eerste provincie die de afzonderlijke plannen voor ruimtelijke ordening, waterhuishouding en milieu (alsmede verkeer en vervoer) heeft afgeschaft en vervangen door een plan voor de gehele fysieke omgeving. Wanneer de afstemming tussen de verschillende plannen optimaal wordt ingevuld, ontstaan kansen voor ruimtelijke kwaliteit in relatie tot water- en milieukwaliteit. Een voorbeeld van een dergelijke kansrijke combinatiemogelijkheid betreft het Morrapark in Drachten, waar waterberging,

natuurontwikkeling en natuurlijke zuivering zijn gecombineerd met stedelijke ontwikkeling.

De conclusie van het voorgaande is dat het toenemend belang van ruimtelijke ordening in relatie tot het waterbeleid vooral de planvorming op regionaal en lokaal niveau betreft. In de planvorming op watergebied en die op RO-gebied moet meer samenhang worden gebracht. Met het wateraspect zal in streek- en bestemmingsplannen meer rekening gehouden moeten worden. Anderzijds dient men zich bij de opstelling van 'waterplannen' bewust te zijn van de RO-aspecten. Daarmee zal men vooral bij de prioritering van maatregelen rekening moeten houden. Voor de Wvo-vergunningverlening is dit alles van indirecte betekenis: pas bij het verlenen van Wvo-vergunningen dient met de betreffende plannen rekening te worden gehouden. Dat neemt niet weg dat het van belang is dat waterbeheerders een pro-actieve houding aannemen ten aanzien van bestemmingsplannen. Overigens bestaat er een wettelijke verplichting om waterschappen te betrekken bij de voorbereiding van dergelijke gemeentelijke plannen.

1.9 De nationale beleidsnota's NW4 en NMP3

1.9.1 NW4

De Regeringsbeslissing over de vierde Nota waterhuishouding (NW4), alsmede de notitie Aanpak Wateroverlast, zijn 10 februari 1999 door de Staatssecretaris van V&W naar de Tweede Kamer gestuurd. Hoofddoelstelling van NW4 is: het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land en het instandhouden en versterken van gezonde en veerkrachtige watersystemen, waarmee een duurzaam gebruik blijft gegarandeerd. Het beleid uit NW3 (met sleutelbegrippen als integraal waterbeleid en -beheer en watersysteembenadering) zal worden voortgezet en daar waar nodig aangevuld. NW4 zet in op versterking van de uitvoering van het beleid (dit geldt onder anderen voor de aanpak van emissies), verbreding van het beleidsmatige blikveld (verbetering van de afstemming op andere beleidsterreinen, zoals ruimtelijke ordening, natuur- en milieubeleid), en verdieping van het waterbeheer (tijdige identificatie van nieuwe probleemvelden en aandachtsgebieden, zoals klimaatontwikkelingen en bodemdaling).

In NW4 is de ontwikkeling van de integrale aanpak van watersystemen op verschillende schaalniveaus centraal gesteld. De watersystemen worden behandeld van dichtbij naar veraf, van het water in de directe leefomgeving tot de oceanen. Naast deze aandacht in NW4 voor de watersystemen hebben de thema's veiligheid, verdroging, emissies en waterbodems een aparte plaats in de nota gekregen. Met name het beleidsonderwerp 'Emissies' komt uitgebreid in dit handboek aan de orde (zie paragraaf 4).

Het beleid van NW4 beslaat de periode 1998-2006 met hier en daar een doorkijk naar latere jaren.

Bij de voorbereiding van het derde Nationale Milieubeleidsplan (zie paragraaf 1.9.2) en die van NW4 heeft een goede inhoudelijke afstemming plaatsgevonden. Inmiddels zijn de voorbereidingen voor een vijfde nota Ruimtelijke ordening gestart. Daarbij worden de ruimtelijke consequenties van het waterbeleid zoals in NW4 beschreven, meegenomen.

1.9.2 NMP3

Het derde Nationale Milieubeleidsplan (NMP3) is in februari 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden. Het bevat de strategie voor het milieubeleid voor een periode van vier jaar, met een doorkijk voor de jaren daarna. De strategie richt zich op het scheppen van de voorwaarden voor een duurzame ontwikkeling nu en in de toekomst in vervolg op de lijnen die in NMP1 en NMP2 zijn uitgezet.

Van de hoofdlijnen voor het beleid in de planperiode is het streven naar vergroten van de integratie, maatwerk en flexibiliteit, betere handhaving en het versterken van de internationale inzet het meest relevant voor de Wvo-vergunningverlener.

In paragraaf 4.10 van NMP3 is het beleid voor de doelgroep 'Actoren in de waterketen' geformuleerd. Het beleid gericht op 98 tot 99% aansluiting op de riolering en beperking van de emissies vanuit overstorten zal worden voortgezet. Waar nodig voor het bereiken van waterkwaliteitsdoelstellingen zullen de waterschappen zich inzetten voor verdergaande maatregelen op rwzi's. Er zal ook beleid worden ontwikkeld om de nadelen van een snelle waterafvoer in steden op te heffen.

Binnen het thema vermessing wil het kabinet de bestaande kwaliteitsnormen voor grond- en oppervlaktewater beter op elkaar afstemmen. CIW/CUWVO zal hier in 1999 een advies over uitbrengen.

Binnen het thema verspreiding geeft het kabinet aan uitvoering te zullen geven aan de verdere reductie van milieugevaarlijke stoffen zoals tijdens de vierde conferentie van Noordzeeministers is afgesproken.

1.10 Planperiode

De planperioden van de geldende plannen op rijksniveau zijn in paragraaf 1.11 weergegeven. Met betrekking tot een nota voor de waterhuishouding brengt het kabinet eerst een zogenaamd Regeringsvoornemen uit. Alvorens een dergelijke nota officieel wordt vastgesteld, wordt een ieder in de gelegenheid gesteld zijn/haar zienswijze op het voorgenomen beleid kenbaar te maken. Een nota voor de waterhuishouding wordt eerst van kracht nadat de regering een definitief standpunt (Regeringsbeslissing) heeft genomen op basis van de inspraak- en adviesronde. De Regeringsbeslissing over NW4 is bij brief van 10 februari 1999 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 401, nr. 1) aan de Tweede Kamer aangeboden.

Als de planperiode is verstreken, terwijl het nieuwe plan nog niet van kracht is geworden (nog geen regeringsbeslissing), blijft het oude plan nog richtinggevend voor de Wvo-vergunningverlening.

Een nationaal milieubeleidsplan kent geen 'Regeringsvoornemen'; de door het kabinet vastgestelde nota wordt rechtstreeks aan de Tweede Kamer aangeboden. Het huidige NMP3 (Tweede Kamer, 1997/98, 25 887, nr. 1) geldt met ingang van 1 juni 1998. Met de inwerkingtreding van NMP3 zijn NMP1 en NMP2 vervangen.

1.11 Nadere informatie

- RIZA-werkdocument 92.099X, 'Van Wabm naar Wm: Gevolgen voor de uitvoering van de Wvo', versie 1, augustus 1992.
- Havekes, H.J.M. en Heldens, W.G.M., De Wet op de waterhuishouding, Integraal waterbeheer in juridisch perspectief, 1990.
- Derde Nota waterhuishouding 'Water voor nu en later', 31 augustus 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2, planperiode: 1990-1994.
- Regeringsbeslissing derde Nota waterhuishouding 'Water voor nu en later', 14 juni 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 250, nr. 3.
- Regeringsbeslissing Evaluatienota Water, Aanvullende beleidsmaatregelen en financiering 1994-1998, 1 maart 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21 250, nrs. 27-28.
- Tweede Nationaal milieubeleidsplan, Milieu als maatstaf, 17 december 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nrs. 1-2, planperiode: 1995-1998.
- Beheersplan voor de Rijkswateren, Programma voor het beheer in de periode 1997 t/m 2000, juni 1998.
- Evaluatie provinciale waterhuishoudingsplannen, A. van Zalinge, LUW, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, februari 1992, rapport 8.
- Evaluatie beheersplannen, M.J. van der Vlist et al, LUW, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, juni 1994.
- Regeringsvoornemen vierde Nota waterhuishouding 'Waterkader', september 1997.
- Regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding 'Waterkader', december 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 - 1999, 26 401, nr. 1, planperiode 1998 - 2006.
- Nationaal milieubeleidsplan 3, februari 1998, planperiode 1999 - 2003.
- Waterbeheerswetgeving, A. van Hall, et al., 1997.
- Water centraal, Unie van Waterschappen, 1996.

2. Wettelijk instrumentarium

2.1 Wetten

2.1.1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren

2.1.1.1 Doel

De Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is op 1 december 1970 in werking getreden. Het doel van de Wvo is het voorkomen en bestrijden van de verontreiniging van oppervlaktewater. Ter verwezenlijking van dit doel kent de Wvo (in samenhang met andere wetten) de volgende instrumenten:

- reguleringsinstrumenten;
- verklaring van ongenoegzaamheid⁹;
- planvorming (zie paragraaf 1) en normstelling (zie paragraaf 3);
- heffing (zie hoofdstuk V);
- schadevergoeding en subsidiëring;
- handhavinginstrumenten/sancties (zie hoofdstuk IV).

Op de verklaring van ongenoegzaamheid en subsidies wordt in dit handboek verder niet ingegaan.

Sinds de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer (Wm) kan de Wvo niet meer als een zelfstandige wet worden gelezen. Belangrijke bepalingen van de Wm zijn van overeenkomstige toepassing verklaard op de Wvo. Zo is bijvoorbeeld de normstelling grotendeels geregeld in de Wm. Naast de Wm zijn ook de Wet op de waterhuishouding (Wwh) en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van belang. In de Wwh is onder andere het planstelsel voor het waterbeheer geregeld. De Awb bevat onder meer bepalingen inzake procedures en handhaving. In het navolgende wordt eerst stilgestaan bij de reguleringsinstrumenten en de in de Wvo gebruikte begrippen. Vervolgens worden de belangrijkste artikelen van de Wvo kort besproken.

2.1.1.2 Reguleringsinstrumenten

De reguleringsinstrumenten kunnen worden onderverdeeld in:

- a. het absoluut lozingsverbod;
- b. het relatief lozingsverbod (het vergunningstelsel);
- c. algemene regelgeving naast of in plaats van een vergunningstelsel.

a absoluut lozingsverbod

De Wvo opent in artikel 1, derde lid, de mogelijkheid om bij amvb een absoluut verbod in te stellen om bepaalde, in die amvb aangegeven, soorten van stoffen op welke wijze dan ook in oppervlaktewater te brengen. Dit verbod kan gelden voor alle oppervlaktewateren of voor bepaalde, in de amvb aangewezen oppervlaktewateren.

⁹ De Wvo opent in artikel 2 de mogelijkheid dat een beheerder van een oppervlaktewater aan een andere beheerder een verklaring van ongenoegzaamheid uitreikt. Dit kan plaatsvinden indien vanuit het ene oppervlaktewater water van slechte kwaliteit afstroomt naar of geloosd wordt op een ander oppervlaktewater. De verklaring kan worden uitgereikt indien de 'lozende beheerder' te kort schiet in zijn zorg voor de waterkwaliteit. De beheerder die belast is met de zorg voor de kwaliteit van het 'slechte water' zal die kwaliteit moeten verbeteren. De verklaring wordt in de praktijk nooit uitgereikt; er wordt hier daarom verder geen aandacht aan besteed.

In artikel 3 van het 'Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wet verontreiniging oppervlaktewateren' (Stb. 1974, 709) is ter zake een procedure opgenomen. In een bijlage bij dit Uitvoeringsbesluit zijn stoffen aangewezen waarvoor een absoluut lozingsverbod voor alle oppervlaktewateren kan worden ingesteld. Het daadwerkelijk instellen van een verbod geschiedt door een nadere aanwijzing van een of meerdere van de in de bijlage opgenomen stoffen door de Minister van Verkeer en Waterstaat. Een dergelijke aanwijzing heeft tot nu toe niet plaatsgevonden. Het instellen van een absoluut lozingsverbod wordt eigenlijk ook niet meer verwacht¹⁰.

b relatief lozingsverbod

Een relatief lozingsverbod betekent dat sprake is van een verbod tenzij men in het bezit is van een vergunning. Op grond van artikel 1, eerste lid, van de Wvo is het verboden om zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, in oppervlaktewater te brengen.

Binnen het Wvo-vergunningstelsel wordt onderscheid gemaakt tussen:

- rechtstreekse (directe) en indirecte lozingen; en
- lozingen met behulp van een werk en lozingen op andere wijze dan met behulp van een werk.

Rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater kunnen plaatsvinden met behulp van een werk of op andere wijze dan met behulp van een werk.

Indirecte lozingen zijn lozingen met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten (bijvoorbeeld een lozing op een gemeentelijke riolering). De manier van lozen is bepalend voor de vraag of een lozingsvergunning is vereist en zo ja, welk artikel(lid) van de Wvo hierop van toepassing is. (Hierna, bij de artikelsgewijze toelichting, wordt dit verder uitgewerkt.)

c algemene regelgeving

Sinds 1 maart 1993 kent de Wvo de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) algemene regels te stellen ter regulering van bepaalde, aangewezen lozingen (zie ook paragraaf 2.2 van dit hoofdstuk). Het stelsel van algemene regels in de Wvo is vergelijkbaar met de regeling in de Wm. Onderscheid kan worden gemaakt in drie soorten algemene regels:

- Algemene regels die de vergunningplicht opheffen of vervangen (artikel 2a, eerste en tweede lid, van de Wvo). Uitgangspunt bij dit type algemene regels is dat in een amvb een zodanig dekkend pakket van voorschriften voor een bepaalde categorie van lozingen kan worden gegeven, dat een individuele beoordeling van een lozing door middel van vergunningverlening niet meer nodig is.
- Algemene regels die naast een individuele vergunning kunnen worden gesteld (artikel 2a, eerste lid, van de Wvo). Uitgangspunt bij dit type algemene regels is, dat bepaalde aspecten van een categorie van lozingen standaard in een amvb worden geregeld. Daarnaast blijft echter een individuele beoordeling van een lozing door middel van vergunningverlening noodzakelijk. Een lozer moet in dit geval dus zowel aan de vergunningvoorschriften voldoen als aan de standaardvoorschriften die in de amvb zijn gesteld.

¹⁰ In het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (Stb. 1996, 140) is overigens wel een absoluut lozingsverbod ingesteld voor de lozing van zuiveringslib uit zuiveringsinrichtingen. Dit absolute verbod staat los van de boven beschreven specifieke regeling.

-
- Instructienormen aan het vergunningverlenend gezag (artikel 2d van de Wvo). Dit type algemene regels richt zich niet tot een lozer maar tot het tot vergunningverlening bevoegde gezag. In een 'instructie-amvb' kan het bevoegd gezag worden opgedragen om bepaalde voorschriften in een vergunning te verwerken. Het voordeel van dit type algemene regels is dat een lozer maar met één document te maken heeft. Instructienormen kunnen ingevolge artikel 2e van de Wvo ook in een provinciale milieuverordening worden gesteld. De instructies kunnen echter niet tot de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn gericht (zie artikel 2e, tweede lid).

2.1.1.3 Definities

De Wvo geeft geen definities van de begrippen 'oppervlaktewater', 'werk' en 'afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen'. Door jurisprudentie zijn deze termen in de praktijk nader ingevuld. Daaruit blijkt dat de begrippen ruim moeten worden uitgelegd (zie kaders).

Afvalstoffen, verontreinigende en/of schadelijke stoffen

Deze begrippen dienen ruim te worden geïnterpreteerd en zijn derhalve door de wetgever bewust niet nader gedefinieerd. Uit de jurisprudentie volgt (uitspraak Hoge Raad d.d. 24-09-1991, nr. 88 827 E) dat 'van afvalstoffen niet behoeft te blijken dat zij verontreinigd zijn wil het zonder vergunning storten daarvan in oppervlaktewater verboden zijn'. Ook stoffen die niet als afvalstoffen worden aangemerkt, kunnen een nadelige invloed hebben op de kwaliteit van het oppervlaktewater. Om deze reden is tevens de categorie 'verontreinigende of schadelijke stoffen' toegevoegd. Als verontreinigend of schadelijk zal elke stof moeten worden aangemerkt, die in het oppervlaktewater gebracht, een nadelige invloed heeft op het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater of op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. Daaronder worden onder meer begrepen toxische stoffen, zuurstofarm afvalwater of water met een hoge temperatuur (bijvoorbeeld koelwater).

Werk

De wetgever heeft het begrip werk niet nader gedefinieerd om te voorkomen dat het toepassingsgebied van de Wvo hierdoor zou worden beperkt. Wezenlijk voor een werk is dat het is gebonden aan een vaste plaats (bijvoorbeeld een leiding of een riool). Een vuilnisauto of ander transportmiddel valt dus niet onder het begrip werk.

Oppervlaktewater

Bewust heeft de wetgever bij de totstandkoming van de Wvo afgezien van een nadere definitie van het begrip 'oppervlaktewater', omdat dit het gevaar met zich mee zou brengen dat wateren die wel onder de Wvo zouden moeten vallen, door de (eventueel onvolledige) definitie niet door middel van de Wvo zouden kunnen worden beschermd.

In de loop van de afgelopen circa 30 jaar Wvo-toepassing (met name de eerste 15 jaar) zijn er vele schermutselingen geweest over het begrip 'oppervlaktewater'. Jammer genoeg echter, werden de geschillen door zeer verschillende rechters beslecht, waardoor nu niet bepaald sprake is van zeer eenduidige jurisprudentie. Zo werden overtredingen van de Wvo behandeld door de strafrechter, de heffingsgeschillen door belastingrechters met in hoogste instantie de Hoge Raad, terwijl geschillen over lozingsvergunningen door de Kroon, later door de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State en nog later door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State werden behandeld.

Uit de vele jurisprudentie over dit onderwerp zou de volgende eenvoudige definitie van het begrip 'oppervlaktewater' kunnen worden gedestilleerd.

'Bij twijfel of een object als 'oppervlaktewater' (in de zin van de Wvo) moet worden beschouwd, is het 'oppervlaktewater', tenzij kan worden bewezen dat het object enkel en alleen is gemaakt of aangelegd met de bedoeling om het te gebruiken voor een specifiek doel, dat geen samenhang heeft met het oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer.'

In het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1980-1985 zijn voorbeelden genoemd van objecten die niet als 'oppervlaktewateren' behoeven te worden beschouwd (zwembaden, viskweekvijvers, zuiveringsinstallaties (zoals oxidatiesloten), bekkens die alleen in een overgangsfase water bevatten en die zijn gegraven om er afval in te bergen).

De meest recente en momenteel meest gebruikte definitie van het begrip 'oppervlaktewater' is afkomstig uit een uitspraak van de Hoge Raad van 30 november 1982, nr. 73.989E, luidend:

'... een - anders dan louter incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en een niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.'

(zie vervolg)

Oppervlaktewater (vervolg)

In de jurisprudentie komen de volgende elementen naar voren die een rol hebben gespeeld bij geschillen over het begrip 'oppervlaktewater':

- *PARTICULIER/OPENBAAR WATER*

Er is geen twijfel over mogelijk dat ook niet-openbare wateren als oppervlaktewateren kunnen worden aangemerkt (zie ook parlementaire behandeling wetsontwerp Wvo).

- *DROOGSTAND EN VERBINDING MET OPPEVLAKTEWATER*

Wateren die in open verbinding staan met overig 'oppervlaktewater' worden steeds als 'oppervlaktewateren' aangemerkt. Het ontbreken van die verbinding houdt niet in dat dan geen sprake is van 'oppervlaktewater'. In sommige gevallen zijn afgedamde (droge) sloten (bijvoorbeeld om gier in te bergen) niet als 'oppervlaktewater' aangemerkt; in andere gevallen werd het afdammen van een sloot niet beschouwd als een handeling die voldoende werd geacht om de afgedamde sloot niet als 'oppervlaktewater' te beschouwen. Ook droge sloten worden beschouwd als 'oppervlaktewater' als ze ten minste één keer per jaar water bevatten of afvoeren.

- *GEBRUIKSDOELEN*

De Wvo beoogt 'oppervlaktewateren' te beschermen tegen verontreiniging opdat het water geschikt is voor bepaalde gebruiksdoeleinden. Deze in de memorie van toelichting op de Wvo genoemde gebruiksdoeleinden moeten niet worden gezien als criteria waaraan moet kunnen worden voldaan alvorens een bepaald water als oppervlaktewater aan te merken. Soms is het geheel ontbreken van gebruiksfuncties voor rechters (mede) aanleiding geweest om bepaalde watergangen niet als 'oppervlaktewater' aan te merken. Echter, zeker in de jaren 70, waren sommige watergangen nog dermate vervuild dat het water niet kon dienen voor bepaalde gebruiksdoelen. Het streven van de waterkwaliteitsbeheerders is er echter op gericht, door sanering van lozingen de waterkwaliteit te verbeteren opdat deze wateren wel kunnen dienen voor bepaalde gebruiksdoeleinden. Het ontbreken van gebruiksdoeleinden is dus niet relevant. Bovendien is in de afgelopen jaren een accentverschuiving van mensgerichte gebruiksfuncties naar ecologische doelstellingen opgetreden, dat wil zeggen een streven naar een toestand van het oppervlaktewater waarbij een zo natuurlijk mogelijk ecosysteem kan bestaan.

- *OMVANG VAN WATEREN*

Uit jurisprudentie is geen criterium te distilleren beneden welke omvang een sloot, plas of vijver niet meer als 'oppervlaktewater' wordt aangemerkt. Het is echter wel duidelijk dat het niet de bedoeling is dat het waterkwaliteitsbeheer zich uitstrekt tot particuliere tuinvijvers met een geringe omvang.

2.1.1.4 Artikelsgewijze toelichting

In onderstaand overzicht is een beknopt overzicht gegeven van de meest relevante bepalingen van het vergunningstelsel en de algemene regelgeving.

Artikel 1

Rechtstreekse lozingen

Zoals eerder vermeld wordt bij rechtstreekse lozingen een onderscheid gemaakt tussen lozingen met behulp van een werk en lozingen die op een andere wijze (dan met behulp van een werk) plaatsvinden. *Artikel 1, eerste lid* heeft betrekking op lozingen met een werk (bijvoorbeeld een pijp, goot, drainagebuis etc.; uit jurisprudentie blijkt dat het moet gaan om een plaatsgebonden, 'vast' werk).

Rechtstreekse lozingen op een andere wijze dan met behulp van een werk vallen onder de werkingssfeer van *artikel 1, derde lid*, van de Wvo. De eerste volzin van dit artikellid luidt:

'Wij kunnen bij algemene maatregel van bestuur bepalen dat het zonder vergunning verboden is de in het eerste lid bedoelde stoffen op andere wijze dan met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen'.

In artikel 4 van het 'Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo' (hierna: het Uitvoeringsbesluit) is hieraan uitwerking gegeven. Artikel 4, eerste lid, van dit Uitvoeringsbesluit somt niet-limitatief voorbeelden op van de onderhavige lozingen/activiteiten. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het storten van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater, uitpompen of wegpompen van deze stoffen onder het wateroppervlak, alsmede storten, nederleggen, laten liggen of doen afvloeien van dergelijke stoffen. Ook het in oppervlaktewater brengen van deze stoffen bij het laden, lossen of overladen of bij het reinigen van voer-, vaar- of luchtvaartuigen is vergunningplichtig. De werkingssfeer van de vergunningplicht voor deze categorie kan niet in zijn algemeenheid concreet worden bepaald. Uit de bewoordingen van het Uitvoeringsbesluit en bijbehorende toelichting kan worden afgeleid dat:

- er een causaal verband moet zijn tussen de handeling en de uiteindelijke verontreiniging;
- tussen oorzaak en gevolg een zekere tijdspanne bestaat (het gevolg hoeft niet onmiddellijk op te treden);
- de activiteit in dan wel nabij oppervlaktewater moet plaatsvinden;
- naar ervaringsregels voorzienbaar moet zijn dat het handelen tot verontreiniging van oppervlaktewater leidt.

De laatste jaren is geconstateerd dat de werkingssfeer van artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit zeer ruim is. Uit jurisprudentie blijkt bijvoorbeeld dat het aanbrenge van gecreosoteerde houten oeverbeschoeiingen Wvo-vergunningplichtig is. Het plaatsen van dit hout in water en het vervolgens uitloggen van verontreinigende stoffen wordt als een 'lozing' aangemerkt (zie ABRvS, 20 april 1994, nr. G05.93.0306, Het Waterschap 1994, blz. 64). Voorts acht de rechter bijvoorbeeld ook het uitstoten van stoom vlak boven water, waarbij verontreinigingen uit het stoom neerslaan op oppervlaktewater, Wvo-vergunningplichtig (zie ABRvS, 28 oktober 1994, nr. G05.92.1657, Het Waterschap 1995, blz. 98).

De Raad van State baseert deze ruime uitleg van de Wvo mede op Europese regelgeving. Aangezien na 1994 een reeks van nieuwe gevallen aan de rechter werden voorgelegd, heeft de Raad van State in 1997 zogenaamde prejudiciële

vragen gesteld aan het Europese Hof van Justitie.¹¹ Daarbij is in essentie aan de Europese rechter de vraag voorgelegd of de Nederlandse rechter de Europese wetgeving juist heeft geïnterpreteerd. Naar verwachting zal hierover in de loop van 1999 duidelijkheid worden verkregen.

Artikel 1, vierde lid, Wvo voorziet ten slotte in een vergunning voor het rechtstreeks lozen met behulp van een werk vanaf Nederlands grondgebied in de volle zee. Dergelijke lozingen komen hoogst zelden voor.

Indirecte lozingen

Artikel 1, tweede lid, Wvo bepaalt dat een lozing met behulp van een werk, dat is aangesloten op een ander werk (een gemeentelijk rioolstelsel of een riolering van een bedrijf), niet Wvo-vergunningplichtig is. Deze uitzondering geldt echter niet voor lozingen vanuit inrichtingen die bij amvb zijn aangewezen. In de zogenaamde 'amvb-inrichtingen' (Stb. 1983, nr. 577) zijn negentien categorieën van inrichtingen aangewezen, die onder de Wvo-vergunningplicht vallen¹². De overige lozingen via de riolering worden gereguleerd op grond van de Wet milieubeheer (zie hoofdstuk III, paragraaf 1.3). Een lozing vanuit een niet-Wvo-inrichting via de riolering van een ander bedrijf valt ook onder het regime van de Wm. Het direct op oppervlaktewater lozende bedrijf blijft uiteraard Wvo-vergunningplichtig.

Met de inwerkingtreding van de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater) is nog een 'aparte' vergunningplicht geïntroduceerd voor indirecte lozingen die plaatsvinden op zuiveringstechnische werken (zie de laatste volzin van artikel 1, tweede lid, Wvo). Het gaat in dit verband om lozingen vanuit bedrijven en huishoudens met behulp van een vast werk dat is aangesloten op een zuiveringstechnisch werk (zie paragraaf 1.4 van hoofdstuk III, figuur 8, lozingsnummer 4). Lozing van afvalwater vanuit een gemeentelijke riolering valt niet onder deze vergunningplicht. Dergelijke lozingen worden gereguleerd in zogenaamde aansluitvergunningen (zie paragraaf 1.3.2 van hoofdstuk III).

Reikwijdte

Indien duidelijk is dat een lozing of activiteit onder de werkingssfeer van de Wvo valt, resteert de vraag welke inhoudelijk voorschriften in een vergunning (of in algemene regels) mogen worden gesteld. In andere woorden: wat is de reikwijdte van het reguleringsinstrumentarium? (oftewel: welke voorschriften mogen worden gesteld?) Ingevolge *artikel 1, vijfde lid*, van de Wvo moeten aan de vergunning te verbinden voorschriften strekken tot bescherming van de belangen waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld, te weten: het tegengaan en voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater. In 1988 is bij wetswijziging *artikel 1, vijfde lid*, van de Wvo aangevuld met het zogenoemde criterium van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken. Op grond hiervan is het sinds 1 januari 1991 mogelijk om in een vergunning voor indirecte lozingen ook voorschriften op te nemen ter bescherming van de doelmatige werking van zuiveringsinrichtingen en bijbehorende gemalen en persleidingen (zie ook paragraaf 4.6 van hoofdstuk III). Het criterium van de doelmatige werking is indertijd bij amendement voorgesteld. Blijkens de toelichting bij dit amendement moet het begrip 'doelmatige werking' ruim worden opgevat. Onder het begrip vallen

¹¹ ABRvS 17 juni 1997, nrs. E03.95.1345 en E03.95.0877, AB 1998, nrs. 295-296.

¹² Daarnaast zijn in het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw glastuinbouwbedrijven aangewezen als soort van inrichtingen in de zin van de amvb-inrichtingen. Ook zijn in het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering inrichtingen aangewezen die behoren tot bedrijven die bodemsaneringen of proefbronneringen verrichten.

aspecten als het reguleren van onregelmatige lozingen, het voorkomen van stank en hinder op zuiveringsinrichtingen, het beschermen van de kwaliteit van het zuiveringslib en het zo nodig kunnen tegengaan van sterk verdunde afvalwaterlozingen. Opmerkelijk is dat het criterium in feite ook een bedrijfseconomische betekenis heeft. Doelmatig werken van een rwzi slaat dus ook op economisch doelmatig werken. Zuivering van afvalwater moet tegen de laagst maatschappelijke kosten kunnen plaatsvinden! (Zie voor uitvoerige informatie over dit criterium: Waterschapsbelangen 1989, blz. 48-54 en 430-436).

Rekening houden met beheersplannen

Artikel 1, zesde lid, Wvo bepaalt dat bij de vergunningverlening rekening moet worden gehouden met het beheersplan voor de rijkswateren en het beheersplan voor de overige wateren.

Artikel 1a tot en met 1c

De artikelen 1a tot en met 1c bevatten bepalingen over normstelling. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen milieukwaliteitseisen en emissiegrenswaarden. Voorzover de normstelling betrekking heeft op milieukwaliteitseisen (waterkwaliteitsdoelstellingen) ligt het primaat bij de Wm: dergelijke normen worden in beginsel vastgesteld op basis van hoofdstuk 5 van de Wm. In aanvulling hierop voorziet ook artikel 1c van de Wvo in de mogelijkheid om ter bescherming van bijzondere leefgemeenschappen of soorten voor daarbij aan te wijzen typen watersystemen waterkwaliteitsdoelstellingen in een amvb vast te stellen.

De artikelen 1a en 1b van de Wvo hebben betrekking op emissiegrenswaarden. In een amvb kunnen voor daarbij aan te wijzen stoffen emissiegrenswaarden worden vastgesteld. Voorts kunnen regels worden gesteld inzake de meting van deze stoffen. Artikel 1b van de Wvo bepaalt dat het verboden is om bij een lozing de vastgestelde emissiegrenswaarden te overschrijden. Emissiegrenswaarden hebben aldus een rechtstreekse werking: ook als dergelijke normen nog niet in een vergunning zijn opgenomen, zijn de grenswaarden reeds van toepassing. Zie onder meer de paragrafen 4.1.2 en 4.3.4 van hoofdstuk III, alsmede bijlage 3 voor meer informatie omtrent emissiegrenswaarden.

Artikel 2a tot en met 2e

In deze artikelen is het stelsel van algemene regelgeving opgenomen. Artikel 2a Wvo verschaft de basis voor het stellen van algemene regels met of zonder afschaffing van de vergunningplicht. Artikel 2d voorziet in de mogelijkheid tot het stellen van instructienormen in een amvb. Op grond van artikel 2e kunnen daarnaast instructienormen in de provinciale milieuverordening worden gesteld die de waterkwaliteitsbeheerder bij de Wvo-vergunningverlening in acht zal moeten nemen. Bij algemene regels waarbij de vergunningplicht is opgeheven is de (potentiële) lozer verplicht om de lozing te melden (zie artikel 2b Wvo). Artikel 2c en 2d Wvo regelen ten slotte hoe de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd kan worden verklaard om in een concrete situatie nadere eisen te stellen of af te wijken van de gestelde algemene regels (zie paragraaf 2.2 voor meer informatie).

Artikel 3 en 6

Artikel 3 Wvo regelt de bevoegdheid tot vergunningverlening en de uitreiking van een verklaring van ongenoegzaamheid. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van

de Wvo berust het beheer over de grote oppervlaktewateren bij het Rijk. De grote 'rijkswateren' omvatten in hoofdzaak het zogenaamde waterhuishoudkundig hoofdsysteem. Hiertoe behoren met name de grote rivieren, het IJsselmeer, het Amsterdam-Rijnkanaal, de Waddenzee, het Eems-Dollardestuarium en de Deltawateren. De Wvo bepaalt uitdrukkelijk dat ook het territoriale gedeelte van de Noordzee ('de territoriale wateren') tot de onder het beheer van het Rijk staande oppervlaktewateren behoort.

Het kwaliteitsbeheer over de overige wateren (de regionale wateren) is in artikel 3, tweede lid, van de Wvo in eerste instantie opgedragen aan de provincies. De provincies kunnen hun bevoegdheden echter geheel of gedeeltelijk delegeren. Provinciale Staten kunnen bij provinciale verordening het kwaliteitsbeheer geheel of gedeeltelijk opdragen aan 'besturen van waterschappen, veenschappen en veenpolders, van gemeenten en van bepaalde andere openbare lichamen' (artikel 6, eerste lid, van de Wvo). Vanaf 2000 hebben alle provincies het waterkwaliteitsbeheer aan waterschappen opgedragen.

Het onderscheid tussen rijkswateren en regionale wateren heeft overigens geen absolute gelding. De Wvo voorziet namelijk ingevolge artikel 3, eerste en tweede lid, in de mogelijkheid om:

- wateren die formeel als rijkswateren worden aangemerkt onder beheer van regionale beheerders te brengen; en
- omgekeerd regionale wateren, die in open verbinding staan met rijkswateren en formeel onder beheer van regionale beheerders vallen, onder het beheer van het rijk te brengen.

In het verleden zijn aldus nogal wat rijkswateren onder het beheer van regionale beheerders gebracht. Er is een amvb in voorbereiding waarmee bepaalde (aangewezen) regionale wateren onder het beheer van het rijk zullen worden gebracht. Dit zogenaamde Besluit aanwijzing zijwateren van hoofdwateren zal naar verwachting uiterlijk in 2000 in werking kunnen treden. Het besluit geeft uitvoering aan artikel 3, eerste lid, van de Wvo en artikel 2 van de Wwh. Doel is het kwalitatief en kwantitatief beheer van bij derden in beheer zijnde wateren, die in open verbinding staan met rijkswateren, door middel van aanwijzing tot zijwater, bij het Rijk onder te brengen. Essentie van de aanwijzing van zijwateren is dat hoofdwater en aangewezen zijwateren een waterhuishoudkundig geheel vormen. Aangewezen worden wateren waarvan zelfstandig beheer los van het hoofdwater niet doelmatig is, omdat er een zodanige wisselwerking tussen hoofd- en aangewezen zijwater bestaat dat een lozing op of onttrekking aan het zijwater tevens een lozing op of onttrekking aan het hoofdwater inhoudt, en omgekeerd.

Artikel 4 en 5

Artikel 4 verschaft de basis voor het stellen van 'nadere regelen' bij amvb met betrekking tot de rijkswateren. Met het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren is hieraan uitvoering gegeven.

Artikel 5 bevat een vergelijkbare bepaling voor de regionale wateren, met dien verstande dat de provincies in provinciale verordeningen dergelijke nadere regels dient vast te stellen.

Artikel 7 en 7a tot en met 7e

De artikelen 7 en 7a hebben in de eerste plaats betrekking op de procedures die bij het verlenen, wijzigen of intrekken van een vergunning moeten worden gevolgd. (In feite wordt slechts aangegeven welke procedures uit de Algemene wet bestuursrecht moeten worden gevolgd en welke bepalingen uit de Wm

daarbij nog een rol spelen.) In hoofdstuk III (paragraaf 2.1) wordt nader ingegaan op de verschillende procedures.

De artikelen 7b tot en met 7e hebben betrekking op de (verplichte) coördinatie van de Wvo- en de Wm-vergunningverlening (zie paragraaf 2.2 van hoofdstuk III).

Afzonderlijke aandacht verdient artikel 7, vierde lid. In dit artikellid wordt een groot aantal artikelen van de Wm van overeenkomstige toepassing verklaard op de Wvo (zie verder paragraaf 2.1.2).

Artikel 9

Artikel 9 regelt de schadevergoedingsmogelijkheid voor een vergunninghouder die door wijziging of intrekking van zijn vergunning bovenmatige schade lijdt.

Artikel 14, 14a en 15

Deze artikelen hebben onder meer betrekking op het inventariseren van bepaalde (aan te wijzen) stoffen, die in oppervlaktewateren worden geloosd en op het verrichtingen van metingen ter bepaling van de kwaliteit van oppervlaktewateren.

Artikel 16 en 16c

De artikelen 16 en 16c bevatten regels met betrekking tot het beroep op de administratieve rechter.

Artikel 17 tot en met 23

Deze artikelen regelen de bevoegdheid tot het instellen van heffingen, bijdragen en rechten.

Artikel 24, 25 en 26

Deze artikelen hebben betrekking op de handhaving. Voor het overgrote deel dienen in dit verband de Awb en de Wm te worden geraadpleegd.

Artikel 26 bepaalt expliciet dat een gedraging, die in strijd is met een aan de vergunning verbonden voorschrift, is verboden (zie verder hoofdstuk IV).

Artikel 31 en 31a

Deze artikelen regelen het overgangsrecht voor lozingen, welke ten tijde van de inwerkingtreding van de Wvo of van de amvb-inrichtingen reeds plaatsvonden. Zo regelt artikel 31 bijvoorbeeld dat lozingen die reeds voor de inwerkingtreding van de Wvo rechtmatig plaatsvonden ('historische lozingen'), in beginsel geen geschreven vergunning behoeven. Uitgegaan wordt van zogenaamde 'fictieve vergunningen'.

2.1.1.5 Nadere informatie

- H.J.M. Havekes, 'Het begrip oppervlaktewater in de zin van de Wvo', Milieu en recht 1982/11.
- H.J.M. Havekes, 'De Wet verontreiniging oppervlaktewateren' in: waterbeheerswetgeving, Lelystad 1997.
- G.R.M. van Dijk, 'Water', Praktijkserie milieurecht, Alphen aan den Rijn 1998.

-
- 'Bestrijding van de watervervuiling. Vijfentwintig jaar Wvo', Uitgave van het ministerie van V&W en de Unie van Waterschappen, 1995.
 - M.N. Boeve, 'Modernisering van de waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz', Centrum voor Milieurecht, april 1996.

2.1.2 Wet milieubeheer

2.1.2.1 Doel

Het doel van de Wet milieubeheer (Wm) is de bescherming van het milieu. Voor het bereiken van dit doel wordt onder andere het instrument van vergunningen en algemene regels gehanteerd. Daarnaast is in de Wm de planstructuur voor milieubeleidsplannen vastgelegd (zie paragraaf 1 van dit hoofdstuk), evenals de wettelijke status van milieukwaliteitseisen.

De Wm is bedoeld als algemene kaderwet, waarin successievelijk delen van de sectorale milieuwetgeving worden geïntegreerd.

De vergunning op basis van de Wm is in de plaats gekomen van de vergunningen die vereist waren op grond van de Hinderwet (Hw), de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv), de Wet geluidhinder (Wgh), de Afvalstoffenwet (Aw) en de Wet chemische afvalstoffen (Wca). Als gevolg daarvan is de Hw ingetrokken en de regelingen in de Wlv, Wgh, Aw en Wca ten aanzien van de vergunningen voor inrichtingen komen te vervallen.

2.1.2.2 Wm-verwijzingen in de Wvo

De Wvo bevat veel bepalingen waarin wordt verwezen naar artikelen van de Wm. Deze verwijzingen zijn in vier categorieën te verdelen:

1. Procedureregels
2. Coördinatie en afstemming
3. Materieel-inhoudelijke regels
4. Handhaving

Ad. 1 Procedureregels

Diverse procedurebepalingen uit de Wm en de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn in de artikelen 7 en 7a Wvo van toepassing verklaard op de Wvo. Voor een nadere uitleg van deze artikelen wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van hoofdstuk III.

Ad. 2 Coördinatie en afstemming

De (algemene) coördinatieregeling staat vermeld in hoofdstuk 14 van de Wm. Daarnaast geven de artikelen 8.28 tot en met 8.34 van de Wm en de artikelen 7b tot en met e van de Wvo regels voor gevallen waarin zowel een Wvo- als een Wm-vergunning vereist is. Doel hiervan is ook de gevolgen voor het oppervlaktewater te betrekken bij de Wm-vergunningverlening en omgekeerd de gevolgen voor het milieu in het algemeen te betrekken bij de Wvo-vergunningverlening. Procedureel betekent dit onder andere dat de procedures gelijktijdig en gecoördineerd plaatsvinden. Voor de verdere uitleg van de coördinatie wordt verwezen naar hoofdstuk III, paragraaf 2.2.

Ad. 3 Materieel-inhoudelijke regels

In het vierde lid van artikel 7 Wvo is een aantal artikelen van hoofdstuk 8 van de Wm van overeenkomstige toepassing verklaard op de Wvo-vergunningen. Dit betreft artikelen die direct betrekking hebben op de vergunningverlening. Deze artikelen zijn te beschouwen als onderdeel van de Wvo. Wel moet de in

de Wm-artikelen gebruikte terminologie nog in 'Wvo-termen' worden vertaald teneinde haar in het kader van de Wvo-vergunningverlening te kunnen toepassen. Op grond van de Memorie van Toelichting bij de wet van 2 juli 1992, Stb. 414 moet in de desbetreffende Wm-artikelen voor de term 'inrichting' gelezen worden 'lozing' en moet de term 'milieu' vertaald worden met termen als 'kwaliteit van het oppervlaktewater' of '(milieu)kwaliteit van het watersysteem'¹³. In een aantal gevallen liggen vertaling en de wijze van vertaling voor de hand, in andere situaties zal per geval moeten worden bekeken of en zo ja hoe de vertaling moet plaatsvinden. De 'probleemsituaties' worden in de volgende paragraaf zoveel mogelijk aangegeven.

In paragraaf 2.1.2.3 wordt de algemene strekking weergegeven van alle Wm-artikelen uit hoofdstuk 8 die van overeenkomstige toepassing zijn op de Wvo-vergunningverlening, waarbij een vertaalslag van de terminologie in bovenstaande zin is doorgevoerd. De daar gegeven opsomming kan worden gezien als een aanvulling op de hiervoor in paragraaf 2.1.1 genoemde Wvo-artikelen.

Ad. 4 Handhaving

Artikel 25 Wvo verklaart de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wm van toepassing op de handhaving van de Wvo. In deze artikelen wordt onder meer geregeld:

- de instelling van een provinciaal handhavingsoverleg;
- de aanwijzing en regeling bevoegdheden toezichthoudende ambtenaren;
- de dwangsomregeling;
- de intrekking van de vergunning als administratieve sanctie;
- het verzoekrecht voor toepassing van een sanctiemiddel.

2.1.2.3 Artikelsgewijze toelichting (hoofdstuk 8 Wm)

Artikel 8.8 Wm

In dit artikel wordt aangegeven welke aspecten het bevoegd gezag in ieder geval moet betrekken bij de beslissing op een aanvraag. Dit betreft o.a. de bestaande toestand van het oppervlaktewater of het watersysteem en de mogelijke gevolgen die de aangevraagde lozing daarop kan hebben. Daarnaast dient het bevoegd gezag rekening te houden met het geldende milieubeleidsplan.

In het Wm-artikel is sprake van 'het milieubeleidsplan'. Het is onduidelijk of 'milieubeleidsplan' hier vertaald moet worden met 'waterhuishoudingsplan' of eventueel een ander plan. Per concrete situatie zal hier invulling aan gegeven moeten worden.

Tevens moet het bevoegd gezag op grond van dit artikel de grenswaarden, de voor hem geldende instructie-regels (nationaal dan wel provinciaal) en aanwijzingen van de minister van V&W in acht nemen.

Artikel 8.9 Wm

Artikel 8.9 Wm zegt dat het bevoegd gezag ervoor moet zorgen dat er geen strijd ontstaat met regels die voor de lozing gelden op grond van de Wm dan wel een aantal andere met name genoemde wetten, waaronder de Wvo.

Artikel 8.10 Wm

Volgens artikel 8.10 kan een vergunning slechts geweigerd worden in het belang van de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater of het

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 087, nr. 3, blz. 116.

watersysteem.

Gezien de strekking van dit artikel zou ook de doelmatige werking van de rwzi een criterium kunnen zijn om een vergunning te weigeren. Hierbij is de term 'doelmatige werking van de rwzi' een vertaling van het begrip 'in het belang van de bescherming van het milieu'. Ter vergelijking: in Wm-kader wordt de doelmatige werking van het rioolstelsel gezien als een te beschermen milieubelang.

Een vergunning wordt in elk geval geweigerd indien deze in strijd zou zijn met zaken die in acht moeten worden genomen of in strijd zou zijn met andere wetten.

Artikel 8.11 Wm

Artikel 8.11, lid 1, van de Wm biedt de mogelijkheid de aanvraag (of een deel daarvan) een onderdeel van de vergunning te laten uitmaken. Dit dient dan wel expliciet in de vergunning te worden aangegeven.

Op grond van artikel 8.11, lid 2, van de Wm kan een vergunning onder beperkingen (minder toestaan dan is aangevraagd) worden verleend, echter alleen in het belang van de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Een beperking kan bijvoorbeeld gelegen zijn in het feit dat het in werking hebben van de inrichting slechts is toegestaan op bepaalde tijden of indien de vergunning aan een termijn wordt gebonden.

Het ALARA-beginsel is neergelegd in artikel 8.11, lid 3. Dit artikel bepaalt dat de voorschriften, die aan een vergunning worden verbonden, de grootst mogelijke bescherming voor de kwaliteit van het oppervlaktewater moeten bieden, tenzij dit redelijkerwijs niet geveerd kan worden. Voorop staat dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater ten gevolge van de lozing zoveel mogelijk moeten worden voorkomen. Als dit niet mogelijk is en het bevoegd gezag ziet in de te veroorzaken belasting van het watersysteem geen aanleiding de vergunning te weigeren, dan moeten de nadelige gevolgen zo veel mogelijk worden beperkt. Ook bij iedere verandering van de vergunning moet artikel 8.11 lid 3 worden toegepast.

In paragraaf 4.1.2.3 wordt ingegaan op de verhouding tussen ALARA en BUT/BBT.

Artikel 8.12 Wm

De wettelijke voorkeur voor het gebruik van doelvoorschriften is neergelegd in artikel 8.12 Wm, lid 1 (zie paragraaf 4.2.2 van hoofdstuk III). Lid 3 bepaalt vervolgens dat er bij gebruik van doelvoorschriften aan de vergunning tevens zodanige voorschriften moeten worden verbonden, dat op een daarbij aangegeven wijze moet worden bepaald of aan de doelvoorschriften wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking van het bevoegd gezag moeten worden gesteld.

Artikel 8.13 Wm

In dit artikel wordt een niet-limitatieve opsomming gegeven van onderwerpen die in de vorm van voorschriften in de vergunning kunnen worden geregeld. Het artikel biedt onder andere de mogelijkheid een verplichting op te leggen tot het doen van onderzoek naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater ten gevolge van de lozing.

Artikel 8.15 Wm

Op grond van dit artikel kan een amvb worden gemaakt waarmee verplichtingen tot het stellen van financiële zekerheid kunnen worden opgelegd. Deze amvb is voorlopig nog niet te verwachten.

Artikel 8.16 Wm

Op grond van artikel 8.16 Wm kan de geldigheidsduur van een vergunningvoorschrift een andere zijn dan die van de vergunning zelf. De uitvoering van een bepaalde voorgeschreven maatregel kan worden gefaseerd, waardoor de vergunninghouder bepaalde voorzieningen bijvoorbeeld eerst na verloop van tijd hoeft aan te brengen. Daarnaast kunnen voorschriften ook blijven gelden als de vergunning niet meer geldt. Hierbij kan gedacht worden aan beëindiging van de activiteit waarvoor de vergunning is verleend, maar ook aan de situatie dat de vergunning wordt ingetrokken.

Artikel 8.17 Wm

In de regel wordt een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. In artikel 8.17 worden een aantal situaties genoemd waarin aanleiding bestaat de vergunning voor een beperkte tijd te verlenen. Dit kan zijn wanneer het gaat om een inrichting met een tijdelijk karakter of wanneer de aanvrager daar zelf om verzoekt.

Voor een tijdelijke vergunning kan ook aanleiding zijn wanneer binnen de inrichting wordt geëxperimenteerd met nieuwe voor het oppervlaktewater minder belastende technieken waarvan nog niet met zekerheid kan worden gezegd of deze in de praktijk ook werkelijk tot positieve effecten zullen leiden. Ook wanneer er onzekerheid bestaat over welke gevolgen een lozing zal hebben voor de kwaliteit van het watersysteem kan een 'proefvergunning' een oplossing zijn. De termijn waarvoor een tijdelijke vergunning wordt verleend mag niet langer zijn dan 5 jaar.

Volgens lid 2 van dit artikel mag voor een inrichting waar afvalstoffen van buiten de inrichting worden verwerkt (bijvoorbeeld een rwzi), slechts een vergunning voor ten hoogste 10 jaar worden verleend.

Artikel 8.18 Wm

Op grond van dit artikel komt de vergunning te vervallen, indien de lozing niet binnen drie jaar nadat de vergunning onherroepelijk is geworden, daadwerkelijk plaatsvindt. Het is bedoeld om 'slapende vergunningen' te voorkomen.

Artikel 8.19 Wm

Artikel 8.19, lid 1, van de Wm biedt de mogelijkheid van gedeeltelijke opheffing van de vergunningplicht wanneer voor een onderdeel van een inrichting op grond van een amvb al algemene regels zijn vastgesteld.

Op grond van artikel 8.19, lid 2 blijft een vergunning van kracht indien een wijziging van de lozing heeft plaatsgevonden die geen of uitsluitend gunstige gevolgen heeft voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Een dergelijke verandering dient ten minste een maand voordat met de verwezenlijking ervan wordt begonnen schriftelijk te worden gemeld. In het Inrichtingen- en vergunningbesluit zijn aanvullende regels gesteld met betrekking tot de melding (waaronder verplichte publicatie). De Unie van Waterschappen heeft analoog hieraan een model-meldingsformulier vastgesteld (zie bijlage 5). Voor meer informatie over het meldingsinstrument wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.9 van hoofdstuk III. Naar aanleiding van de MDW-aanbevelingen (ten aanzien

van het project 'herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen') wordt momenteel gewerkt aan een verruiming van de meldingsmogelijkheden op basis van dit artikel. Het betreffende wetsvoorstel is in mei 1999 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Artikel 8.20 Wm

Volgens dit artikel geldt een voor een inrichting verleende vergunning voor ieder die de inrichting drijft. Deze draagt ervoor zorg dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Bij amvb kunnen categorieën van gevallen worden aangegeven, waarin de vergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend.

Artikel 8.21 Wm

In aanvulling op artikel 31 en 31a Wvo regelt artikel 8.21 Wm het overgangsrecht voor een bedrijf dat onder het verbod van artikel 1, lid 1 Wvo (verbod tot lozen behoudens vergunning) komt te vallen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een situatie dat een lozing, waarvoor de vergunningplicht door middel van een amvb was opgeheven, niet meer onder de desbetreffende amvb valt, waardoor de vergunningplicht herleeft. Hier wordt de mogelijkheid gecreëerd een vergunningaanvraag te doen. Dit artikel is expliciet niet bedoeld om illegale lozingen te legaliseren.

Artikel 8.22 Wm

Artikel 8.22 Wm bevat de actualiseringsplicht. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag regelmatig moet bezien of de beperkingen en voorschriften waaronder de vergunning is verleend nog toereikend zijn met het oog op de stand der techniek en de kwaliteit van het desbetreffende watersysteem. Het bevoegd gezag is tot een dergelijke (ambtshalve verrichte) aanscherping van beperkingen of voorschriften zelfs verplicht indien de nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater verder kunnen (in verband met technische mogelijkheden) of moeten (in verband met de ontwikkeling van de oppervlaktewaterkwaliteit) worden beperkt.

In het kader van de Wm is voor de periode tussen twee van deze actualiseringsonderzoeken geen termijn vastgelegd. In het kader van de Wvo geldt, op grond van het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen¹⁴, voor lozingen van zwarte-lijststoffen een termijn van maximaal vier jaar waarbinnen de betreffende vergunningen moeten worden bezien.

Artikel 8.23 Wm

Dit artikel biedt de grondslag voor wijziging, aanvulling of intrekking van vigerende voorschriften of beperkingen, die aan een vergunningen zijn verbonden.

Artikel 8.24 Wm

Dit artikel biedt dezelfde grondslag als artikel 8.23 Wm met dit verschil dat artikel 8.23 Wm betrekking heeft op een ambtshalve wijziging, terwijl het bij artikel 8.24 Wm gaat om beschikkingen die worden gegeven op aanvraag van de vergunninghouder.

¹⁴ Staatsblad 81, 2 februari 1993.

Artikel 8.25 Wm

Dit artikel komt er op neer dat het bevoegd gezag in een limitatief aantal gevallen de verleende vergunning kan intrekken. Deze mogelijkheid moet onderscheiden worden van de mogelijkheid tot intrekken van de vergunning bij wijze van sanctie zoals geregeld in artikel 18.12.

Artikel 8.26 Wm

Op grond van dit artikel kan de vergunninghouder het bevoegd gezag vragen de vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken.

Artikel 8.27 Wm

De minister van V&W wordt hier de bevoegdheid geboden een bindende aanwijzing te geven aan het bevoegd gezag ten aanzien van een aanvraag om een vergunning of ten aanzien van een reeds verleende vergunning, mits dit geen minister is en het algemeen belang gediend is. Hij dient daarbij rekening te houden met het NMP, terwijl zijn voornemen onder vermelding van redenen daarvoor moet worden meegedeeld aan de Staten-Generaal. Overigens zal dit artikel in de praktijk uiterst zelden toegepast worden.

2.1.2.4 Nadere informatie

- F.C.M.A. Michiels, 'De Wet milieubeheer', Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 20, 1992.
- RIZA-werkdocument 92.099X, 'Van WABM naar Wm: gevolgen voor de uitvoering van de Wvo', versie 1, augustus 1992.
- G.R.M. van Dijk en H.J.M. Havekes, 'De Wet milieubeheer en het water(kwaliteits)beheer', Waterschapsbelangen 1992, blz. 635 - 644.
- Ministerie van VROM, 'Wegen naar een nieuwe milieuvergunning'.
- Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel), Koninklijke boodschap, voorstel van wet, memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 552, nrs. 1-3.
- Voor vragen over de uitvoering van het milieubeleid kunt u InfoMil bellen: tel. (070) 361 05 75.

2.1.3 Algemene wet bestuursrecht

2.1.3.1 Doel

De op 1 januari 1994 ingevoerde Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft twee hoofddoelstellingen. Ten eerste het geven van algemene regels van bestuursrecht en ten tweede het geven van een algemene regeling van het bestuursprocesrecht.

De eerste hoofddoelstelling is onderverdeeld in vier nadere doelstellingen:

1. Het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke wetgeving.
2. Het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving.
3. Het codificeren van ontwikkelingen, die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend.
4. Het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.

2.1.3.2 *Tranches*

De Awb heeft het karakter van aanbouwwetgeving (geleidelijke invoering). De zogenaamde eerste en tweede tranche van de Awb zijn op 1 januari 1994 van kracht geworden. Voorts is op 1 januari 1998 de derde tranche in werking getreden.

De eerste tranche legt het raamwerk vast voor de algemene regels van bestuursrecht en bevat daarnaast algemene bepalingen over het verkeer tussen burgers en bestuursorganen, bepalingen over zorgvuldigheid en belangenafweging, advisering, uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure, bekendmaking en mededeling, bepalingen over aanvraag, voorbereiding, beslistermijn en motivering van beschikkingen en algemene en bijzondere bepalingen over bezwaar en beroep.

De tweede tranche bevat bepalingen over het procesrecht voor de administratieve rechter en is een voltooiing van de eerste fase herziening rechterlijke organisatie.

Een belangrijk onderdeel van de derde tranche is het hoofdstuk Handhaving (toezicht op naleving, bestuursdwang en dwangsom). Tengevolge van de derde tranche is het merendeel van de sanctiebepalingen in de bijzondere wetten komen te vervallen (bijvoorbeeld de Wm, waaraan de Wvo is gekoppeld voor wat betreft het handhavingsinstrumentarium). Naast het hoofdstuk Handhaving bevat deze tranche bepalingen over subsidies, beleidsregels, mandaat en delegatie, alsmede over toezicht op bestuursorganen.

2.1.3.3 *Vergunningprocedures*

De belangrijkste bepalingen voor de vergunningverlener staan in de paragrafen 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb (uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure die geldt voor de Wvo-vergunningprocedure op aanvraag) en paragraaf 3.5.6 Awb (die geldt voor procedures tot wijziging of intrekking en ambtshalve andere te nemen besluiten). Artikel 7, tweede lid van de Wvo verklaart de bepalingen van de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure echter niet van toepassing op de vergunningverlening voor lozingen van afvalwater van huishoudelijke aard (< 100 inwonerequivalenten). Aangezien ook de overige (optionele) procedures van de Awb niet van toepassing zijn verklaard, mag/moet het bestuursorgaan zelf bepalen welke procedure wordt toegepast. Gelet op de relatief beperkte milieuhygiënische gevolgen van deze lozingen en gelet op het feit dat de groep belanghebbenden normaliter identificeerbaar is, heeft de Uniewerkgroep Vergunningen en Handhaving geadviseerd in deze gevallen de gewone voorbereidingsprocedure van de Awb (afdeling 4.1.2 Awb) van toepassing te verklaren. Voor een verdere uitleg van deze bepalingen wordt verwezen naar paragraaf 2.1 van hoofdstuk III.

Voormelde vergunningprocedures dienen gevolgd te worden voor de totstandkoming van beschikkingen op grond van de Wvo, de Wm en de overige milieuwetten (zie artikel 13.1 van de Wm).

Daarnaast dient nog te worden gewezen op de gecodificeerde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zie paragraaf 4.1 van hoofdstuk III).

2.1.4 Wet op de waterhuishouding

2.1.4.1 Doel

De Wet op de waterhuishouding (Wwh) heeft als voornaamste doelstelling, het verschaffen van het juridisch instrumentarium voor 'integraal waterbeheer'. Om dit doel te bereiken kent de Wwh in de eerste plaats een regeling voor de planvorming. De Wwh voorziet in de artikelen 3-11 in een stelsel van (zoveel mogelijk) integrale plannen. Op rijksniveau voorziet de wet in een nota waterhuishouding en een beheersplan voor de rijkswateren. Op provinciaal niveau is voorzien in een provinciaal waterhuishoudingsplan. Ten slotte stellen de regionale beheerders van oppervlaktewateren (waterschappen) beheersplannen vast. De beleidsplannen (nota waterhuishouding en provinciaal waterhuishoudingsplan) dragen een strategisch karakter, terwijl de beheersplannen (van zowel het rijk als de regionale beheerders) operationeel van aard zijn. Zie ook paragraaf 1 van dit hoofdstuk.

In de tweede plaats bevat de Wwh een regeling ten aanzien van het kwantiteitsbeheer. De Wwh noemt de volgende instrumenten: registratieplicht, peilbesluit, waterakkoord, vergunningplicht en bevoegdheden in buitengewone omstandigheden.

De Wwh heeft het karakter van een zogenaamde raamwet. Een aantal onderwerpen is bewust voorbehouden aan nadere regelgeving bij algemene maatregel van bestuur en/of provinciale verordening. Op rijks- en provinciaal niveau is een en ander nader uitgewerkt.

2.1.4.2 Vergunning- en meldplicht

De vergunningplicht is geregeld in artikel 24 van de Wwh. Op grond van dit artikel is het verboden zonder een door de waterkwantiteitsbeheerder verleende vergunning water te lozen in of te onttrekken aan oppervlaktewateren. Voor rijkswateren ontstaat deze vergunningplicht indien meer dan 5000 m³ per uur kan worden geloosd of meer dan 100 m³ per uur kan worden onttrokken (artikel 20 Uitvoeringsregeling waterhuishouding). Provinciale verordeningen regelen de vergunningplichtige situaties voor de overige wateren.

De meldplicht is geregeld in artikel 12, lid 1 van de Wwh. Op grond van dit artikel moet de afvoer naar, de aanvoer uit, de lozing in of de onttrekking aan oppervlaktewateren bij de kwantiteitsbeheerder worden gemeld. Voor rijkswateren is dit verder geregeld in artikel 3 van de Uitvoeringsregeling waterhuishouding. Voor de overige wateren zijn de meldplichtige situaties geregeld in de provinciale verordeningen en in de waterschapskeuren.

2.1.4.3 Relatie met de Wvo-vergunningverlening

In bepaalde situaties is zowel een Wvo-vergunning (van de waterkwaliteitsbeheerder) als een Wwh-vergunning (van de waterkwantiteitsbeheerder) vereist. Als voorbeeld kan het onttrekken en lozen van koelwater van een elektriciteitscentrale worden genoemd. Op grond van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 oktober 1994, nr. G05.91.1763 (Eemscentrale) kan worden geconcludeerd dat aan een Wvo-vergunning geen voorschriften mogen worden verbonden om vissterfte als gevolg van het innemen van koelwater te voorkomen of te beperken dan wel een onderzoek voor te schrijven naar de gevolgen van de visstand van deze koelwaterinname. Dergelijke voorschriften kunnen wel aan

een Wwh-vergunning worden verbonden, zoals blijkt uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 18 juli 1995, nr. G03.92.0289 (AB 1995, nr. 508 Eemscentrale). De Afdeling was in deze zaak duidelijk in haar oordeel dat het onttrekken en lozen van koelwater (in hoeveelheden boven de daarvoor geldende criteria) Wwh-vergunningplichtige handelingen zijn.

2.1.4.4 Nadere informatie

- Havekes, H.J.M. en Heldens, W.G.M., De Wet op de waterhuishouding, Integraal waterbeheer in juridisch perspectief, 1990.
- Heldens, W.G.M., De Wet op de Waterhuishouding, in: Waterbeheerswetgeving, Lelystad 1997.

2.1.5 Bestrijdingsmiddelenwet

2.1.5.1 Doel

De kern van de Bmw bestaat uit een verbod op het in de handel brengen en toepassen van een middel tenzij het is toegelaten. Een toelating wordt voor een periode van ten hoogste 10 jaar verleend nadat door het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen (CTB) met 'redelijke' zekerheid is vastgesteld dat het middel werkzaam is voor het gebruiksdoel en dat het gebruik van het middel - overeenkomstig zijn bestemming en voor te schrijven of aan te bevelen toepassing - geen voor het milieu onaanvaardbaar effect heeft. Tegen het niet verlenen van een toelating kan de aanvrager in beroep gaan bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Sinds eind 1993 is ook derdenberoep mogelijk.

Een ander belangrijk punt uit de Bmw is de verplichting van een ieder om ten aanzien van bestrijdingsmiddelen, resten van bestrijdingsmiddelen en ledige verpakkingen zodanige zorgvuldigheid in acht te nemen dat geen gevaar voor de mens, dier of plant ('welke instandhouding is gewenst') of voor grond of water ontstaat. Het uitvoeringsbesluit voor de artikelen 13, 14 en 15 stelt daarenboven expliciet dat het verboden is gebruikte verpakkingen en resten van al dan niet verdunde bestrijdingsmiddelen zodanig te verwijderen dat zij op enigerlei wijze in het oppervlaktewater kunnen geraken.

De toelatingsprocedure moet voor een preventieve 'bescherming van het milieu' zorgdragen. Op grond van de Bestrijdingsmiddelenwet wordt bij de toelating rekening gehouden met gevolgen voor onder meer het oppervlaktewater. Volgens het Besluit milieutoelatingseisen bestrijdingsmiddelen kan een middel o.a. slechts worden toegelaten indien bij toepassing overeenkomstig de gebruiksvoorschriften in het oppervlaktewater een bepaald concentratieniveau niet wordt overschreden. Bij ministeriële regeling zijn nadere regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop bij de toelating wordt bepaald of aan dit vereiste wordt voldaan.

2.1.5.2 Verhouding Wvo - Bmw

De (ernstige) verontreiniging van oppervlaktewateren door (emissies van) bestrijdingsmiddelen vanuit de land- en tuinbouw heeft er toe geleid dat de afgelopen jaren op basis van de Wvo in toenemende mate voorschriften zijn gesteld aan het toepassen van bestrijdingsmiddelen. In dat verband zijn in het verleden vragen gerezen over de verhouding tussen de Wvo en de Bmw.

Voorzover sprake is van rechtstreekse lozingen met behulp van een werk of indirecte lozingen bestaat geen wettelijke afbakening tussen deze twee wetten.

Dit impliceert dat aan de toepassing van de Wvo voor dit soort lozingen geen beperkingen zijn gesteld.

Voor rechtstreekse lozingen die zónder een werk plaatsvinden (denk bijvoorbeeld aan drift en afspoeling van bestrijdingsmiddelen) bestaat echter wél een afbakeningsbepaling. Op grond van artikel 2, tweede lid, onder a, van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo is de vergunningplicht voor lozingen zonder werk niet van toepassing op gedragingen waarvoor voorschriften zijn gesteld bij of krachtens de Bmw. In het verleden werd wel gedacht dat deze afbakening zodanig rigide was, dat de Wvo in dit verband niet kon worden ingezet. Uit jurisprudentie is echter gebleken dat op basis van de Wvo wel degelijk voorschriften kunnen worden gesteld.

De Raad van State oordeelde namelijk dat de Bmw geen regeling kent van de milieuhygiënische gevolgen die een eenmaal toegelaten bestrijdingsmiddel heeft op het aquatisch milieu¹⁵. Het milieuhygiënisch effect van de plaatsing in oppervlaktewater van gecreosoteerde houten palen die zijn behandeld met een op grond van de Bmw goedgekeurd impregneermiddel is derhalve volgens de Afdeling geen 'gedraging' als bedoeld in artikel 2, lid 2, van het Uitvoeringsbesluit. Met andere woorden: de uitzonderingsbepaling van artikel 2 van het besluit is niet van toepassing. De Raad van State was dan ook van oordeel dat in aanvulling op de geldende regulering ingevolge de Bmw in een Wvo-vergunning voorschriften kunnen worden gesteld met betrekking tot de toepassing van een eenmaal toegelaten bestrijdingsmiddel, indien en voor zover deze voorschriften noodzakelijk zijn voor de bescherming van het oppervlaktewater. Voorts was de Raad van State duidelijk in zijn oordeel, dat het aanbrengen van oeverbeschoeiingsmaterialen onder de werkingssfeer van artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit valt.

In 1997 heeft de Raad van State in twee zogenaamde 'tussenvonnissen' deze jurisprudentie als het ware zelf weer ter discussie gesteld. De Nederlandse rechter heeft namelijk aan het Europese Hof van Justitie prejustitiële vragen gesteld over onder meer de interpretatie van richtlijn 76/464/EEG¹⁶ (zie ook paragraaf 2.1.1.4, onder 'Artikel 1'). De uitspraak van de Europese rechter, die in 1999 wordt verwacht, zal bepalend zijn voor de vraag hoe nu precies de verhouding tussen de Bmw en de Wvo moet worden gezien. Het verdient dan ook aanbeveling de jurisprudentie op dit terrein scherp in de gaten te houden. Op 25 februari 1999 heeft het Hof de voorlopige tekst van beide uitspraken gepubliceerd.

In het (ontwerp)Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Stcrt. 4-1-1999) is een aanpassing van de afbakeningsbepaling tussen de Wvo en de Bmw voorzien in die zin, dat deze bepaling niet van toepassing zou zijn op agrarische activiteiten. Deze aanpassing maakt het mogelijk om identieke voorschriften op basis van beide wetten te stellen, hetgeen dan ook in het ontwerpbesluit is gedaan voor wat betreft het lozen als gevolg van de toepassing van bestrijdingsmiddelen.

2.1.5.3 Nadere informatie

- Notitie van de CUWVO-werkgroep I/II d.d. 7 december 1994 over de verhouding tussen de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet.

¹⁵ Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 april 1994, nr. G05.93.0759. Het Waterschap 1994, blz. 64.

¹⁶ ABRvS 17 juni 1997, nrs. E03.95.1345 en E03.95.0877, AB 1998, nrs. 295 en 296.

2.1.6 Wet verontreiniging zeewater

2.1.6.1 Doel

De Wvz heeft tot doel de vervuiling van het mariene milieu, als gevolg van lozings- en verbrandingsactiviteiten op zee, tot nul terug te brengen. De Wvz kent voor een aantal zeer schadelijke stoffen een absoluut lozingsverbod (artikel 3 Wvz). Op het absolute lozingsverbod bestaan evenwel enkele uitzonderingen (artikel 3, tweede en derde lid, Wvz). De overige stoffen mogen slechts geloosd worden indien daarvoor een ontheffing is verleend (artikel 4 Wvz). Voor een ontheffing komen slechts die stoffen in aanmerking waarvan tevoren uit onderzoek is gebleken dat:

- a. er geen mogelijkheid is voor een doelmatige verwerking op het land, en
- b. het lozen in of verbranden op zee niet leidt tot onaanvaardbare gevolgen voor het mariene milieu.

2.1.6.2 Verhouding Wvo - Wvz

Het is onmogelijk dat voor een bepaalde lozing zowel een Wvz-ontheffing als een Wvo-vergunning noodzakelijk zijn. De grens tussen het regime van de Wvo en het regime van de Wvz is aangegeven op kaarten van Rijkswaterstaat, directie Noordzee. Grofweg is de kustlijn de grens en vallen de Zeeuwse wateren, het Waddengebied en buitenhavens langs de kust (zoutwaterhavens, zoals IJmuiden en Scheveningen) onder het regime van de Wvo. Voor lozingen in de volle zee met behulp van een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland is overigens een Wvo-vergunning vereist (artikel 1 lid 4 Wvo).

2.1.6.3 Nadere informatie

- Rijkswaterstaat, directie Noordzee: tel. (070) 336 66 00.

2.1.7 Wet bodembescherming

2.1.7.1 Doel

De Wbb en de op deze wet gebaseerde besluiten bieden regels voor de bescherming en de sanering van bodem, waterbodem en grondwater. Het doel van de Wbb is het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van de hoedanigheid van de bodem en het grondwater, inclusief de (diepere) waterbodem, die een bedreiging betekenen voor de functionele eigenschappen die deze heeft voor mens, plant en dier.

Bepaalde onderwerpen zijn nader geregeld via amvb's. Voorbeelden hiervan zijn het Lozingenbesluit bodembescherming, het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen, en het Bouwstoffenbesluit.

In 1997 is de Wbb uitgebreid met de wettelijke regeling waterbodemsanering. Deze introduceert een nieuwe taakverdeling voor de verschillende overheden, betrokken bij de sanering van waterbodems. De regels gelden sinds 15 april 1997 voor de rijkswateren en sinds 1 augustus 1997 voor de regionale wateren. De regeling geldt, evenals de regeling voor landbodemsanering, voor ernstig verontreinigde waterbodems. Hiervan is sprake als de interventiewaarden zijn overschreden (klasse-4 baggerspecie).

2.1.7.2 Inhoud van de regeling voor waterbodemsaneringen

De regeling waterbodemsanering is het wettelijk kader voor onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems (sanerings- en onderhoudsspecie), waarbij de verhoudingen tussen betrokken partijen en de financiering worden geregeld. Zij heeft geen betrekking op verspreiden, verwerken en storten van het materiaal.

Taken en verantwoordelijkheden

De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag voor de rijkswateren en voert onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems uit. Voor wat betreft de regionale wateren valt de waterbodemsanering onder verantwoordelijkheid van de provincie. GS zijn voor de regionale wateren het bevoegd gezag. De regionale waterkwaliteitsbeheerders zijn echter belast met de uitvoering van onderzoek en sanering van waterbodems in de regionale wateren. Daarbij adviseert de waterkwaliteitsbeheerder de provincie over beschikkingen bij saneringen door derden.

Momenteel beraadt een interne RWS-werkgroep zich over een nauwkeurige afbakening van het gebied waar RWS het Wbb-gezag heeft. Bij de werkgroep leeft het idee om de afbakening te laten aansluiten bij het ontwerp-Besluit Aanwijzing Zijwateren (BAZ). In dit ontwerpbesluit wordt geregeld welke zijwateren (incl. waterbodems) van een hoofdwater onder het waterkwaliteitsbeheer van RWS vallen (zie ook paragraaf 2.1.1.4, onder 'Artikel 3 en 6'). Dit gebied wordt begrensd door een lijn die gemiddeld slechts 1 keer per 25 jaar door hoogwater wordt overschreden. Er is één uitzondering en dat zijn de gebieden in de bebouwde kommen, veelal bedrijfsterreinen. Deze gebieden worden niet aangewezen als gebieden waar RWS het waterkwaliteitsbeheer voert. In afwachting van definitieve afspraken tussen RWS en de provincies over de afbakening wordt van geval tot geval de bevoegdheid met de betreffende provincie geregeld waarbij wordt gewerkt in de geest van het ontwerpbesluit (november 1997).

Procedure bij gevallen van ernstige bodemverontreiniging

Wie van plan is een verontreinigde waterbodem aan te pakken (te saneren of handelingen te verrichten waardoor de verontreiniging wordt vermindert of verplaatst) meldt dit aan het bevoegd gezag, onder overlegging van de resultaten van het onderzoek naar de verontreiniging. Het bevoegd gezag stelt in een beschikking vast of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Dit is zo als in meer dan 25 m³ waterbodem of 100 m³ grondwater de interventiewaarden bodemsanering worden overschreden (klasse-4 baggerspecie). Het bevoegd gezag stelt tevens de urgentie vast, op basis van criteria voor actuele humane en ecotoxicologische risico's en verspreidingsrisico's. Daarbij wordt het tijdstip bepaald waarop met de sanering moet worden begonnen.

Voor gevallen van ernstige verontreiniging moet een saneringsonderzoek worden uitgevoerd en een saneringsplan worden vastgesteld. Na afloop wordt een evaluatierapport opgesteld ten behoeve van het bevoegd gezag.

Voor onderhoudsbaggerwerk gelden afwijkende regels; de normale procedure zou hier te zwaar zijn en vertragend werken. De beoordeling van de urgentie kan achterwege blijven en er kan vrijstelling worden verleend van de verplichting om een saneringsplan op te stellen. Ook zijn beslistermijnen hier korter.

2.1.7.3 Verhouding Wvo - Wet bodembescherming

Tot de inwerkingtreding van de Wbb was het mogelijk de bescherming van bodem en grondwater te regelen in een Wvo-vergunning. Sinds de Wbb van kracht is, is deze wet het kader waarbinnen regels gesteld worden ten aanzien van bodem en grondwater.

Door de uitbreiding van de Wbb met een saneringsregeling voor de waterbodem zijn de raakvlakken tussen de Wvo en Wbb sterk toegenomen. In principe beschermt de Wvo de kwaliteit van het oppervlaktewater en dient de Wbb ter bescherming van de bodem en het daarin aanwezige grondwater. De kwaliteit van de waterbodem en het daarboven gelegen water beïnvloeden elkaar in sterke mate. Op grond hiervan kan de Wvo regels stellen aan handelingen in de waterbodem die leiden tot vervuiling van het oppervlaktewater. Maatregelen en voorschriften, die enkel zijn gericht op de bescherming van bodem en grondwater horen niet thuis in Wvo-vergunningen. Voor inrichtingen wordt de bescherming van de bodem overigens in de Wm-vergunning geregeld en is geen aparte ontheffing op grond van de Wbb vereist (artikel 65, lid 2, Wbb).

De afbakening tussen de Wbb en de Wvo staat aangegeven in artikel 99 van de Wbb: 'De artikelen 6 tot en met 11 (het preventieve gedeelte) en 27 tot en met 54 (de saneringsbepalingen) zijn niet van toepassing op gedragingen voor zover daaromtrent voorschriften gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Wvo'.

Handelingen aan de waterbodem zijn niet Wvo-plichtig (en dus mogelijk Wbb-plichtig) indien:

- geen stoffen in het oppervlaktewater worden gebracht. Een voorbeeld hiervan kan zijn het opbaggeren van specie. Voorwaarde voor het niet van toepassing zijn van de Wvo is dat het baggeren op een zodanige wijze plaatsvindt dat verspreiding van de specie wordt voorkomen.
- sprake is van bestaande gevallen van waterbodemverontreiniging; de Wvo voorziet niet in een saneringsregeling voor oude gevallen. Nieuwe gevallen kunnen worden gereguleerd met behulp van het 'waterbodemartikel'.

Vooraf de volgende artikelen van de Wbb zijn van belang in verband met de afbakening tussen beide wetten:

Artikel 27 Wbb Dit betreft hoofdzakelijk nieuw ontstane verontreinigingsgevallen. In de meeste gevallen zal alleen de Wvo van toepassing zijn. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor uitbreiding van de Wbb met een saneringsregeling voor waterbodems is gesteld dat melding in het kader van artikel 27 van de Wbb achterwege kan blijven als de bodem afdoende beschermd kan worden via regels op basis van de Wvo.

Artikel 28 Wbb Dit artikel beschrijft het saneren van de bodem en het verminderen of verplaatsen van de bodemverontreiniging. Voor zover bij het saneren en verminderen of verplaatsen geen stoffen in het oppervlaktewater worden gebracht is geen sprake van een Wvo-vergunningplichtige handeling en is uitsluitend de Wbb van toepassing. Indien stoffen worden verplaatst en elders worden gestort is de Wvo wel van toepassing.

Artikel 30 Wbb Dit artikel is vergelijkbaar met artikel 27. Het gaat hier echter om ongewone, nieuwe voorvallen. In principe zal de Wvo dan van toepassing zijn.

Artikel 43 Wbb Het uitbrengen van een saneringsbevel zal in zware gevallen van bestaande verontreiniging plaatsvinden. Aangezien het om bestaande verontreiniging gaat, is de Wbb van toepassing.

2.1.7.4 Nadere informatie

- Circulaire Saneringsregeling Wet bodembescherming: beoordeling en afstemming, Ministerie van VROM, DGM, 19 december 1997.

Hierin worden beleidsregels gegeven voor de beoordeling van onderzoek en sanering van bodemverontreiniging en voor de afstemming van de saneringsregeling Wet Bodembescherming met andere wetten. De regeling is 1 januari 1998 in werking getreden.

In deze circulaire worden doel, werkingssfeer en bevoegdhedenverdeling aangegeven. Voorts wordt de milieuhygiënische beoordeling van bodemverontreiniging behandeld. Ingegaan wordt op het uitvoeren van bodemonderzoek en de wijze van saneren. Voor dit laatste wordt in de circulaire, binnen het bestaand wettelijke kader, ruimte geboden voor de uitvoering van bodemsanering 'in de geest van' het kabinetsstandpunt (het goedkoper maken van saneren, vergroten van de marktdynamiek en het verbreden van het draagvlak voor saneringen). De saneringsbenadering 'herstel multifunctionaliteit, tenzij' wordt hiermee voor gevallen van verontreiniging die zijn ontstaan voor 1 januari 1987, verlaten.

- Brochure 'De wettelijke regeling waterbodemsanering', Ministerie van VROM, DGM, augustus 1997.

2.1.8 Natuurbeschermingswet

2.1.8.1 Doel

Een gebied kan door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op grond van de Natuurbeschermingswet aangewezen worden als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument. Om bepaalde activiteiten in of in de nabijheid van het aangewezen gebied te mogen verrichten, is een ontheffing nodig op grond van de Natuurbeschermingswet. Via de ontheffing worden de belangen van de natuurbescherming veiliggesteld.

2.1.8.2 Verhouding Wvo - Natuurbeschermingswet

In de Wvo-vergunning kunnen alleen voorschriften worden opgenomen ter bescherming van het oppervlaktewater en niet in het kader van de natuurbescherming. Op grond van bestaande jurisprudentie¹⁷ kan echter worden geconcludeerd, dat het gebruik maken van een milieuhygiënische vergunning - daar waar ook een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet noodzakelijk wordt geacht, maar ontbreekt - onrechtmatig kan zijn.

In artikel 4.9 van de Wet milieubeheer is aangegeven dat in het provinciale milieubeleidsplan gebieden aangeduid dienen te worden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen bijzondere bescherming behoeft. In het vierde lid van het artikel is aangegeven dat gebieden die zijn aangewezen

¹⁷ Tijdschrift Milieu & Recht, juni 1992, no. 81.

krachtens de Natuurbeschermingswet tot de in het plan op te nemen gebieden behoren. Op grond van artikel 8.8, lid 2 van de Wm dient bij de Wm-vergunningverlening rekening gehouden te worden met het geldende milieubeleidsplan. Aangezien artikel 8.8 van de Wm ook van toepassing is verklaard op de Wvo, zal bij de Wvo-vergunningverlening wel met natuurbeschermingsgebieden rekening moeten worden gehouden.

Daarnaast is de relatie met natuurbescherming aan de orde bij het vaststellen van functies voor oppervlaktewateren en de bijbehorende gewenste waterkwaliteit in waterhuishoudingsplannen en beheersplannen. Ook in deze gevallen zal bij de Wvo-vergunningverlening het natuurbelang een rol spelen (bijvoorbeeld bij lozingen op de Waddenzee).

2.1.9 Wet milieugevaarlijke stoffen

2.1.9.1 Doel

De Europese regelgeving op het gebied van het indelen, verpakken en kenmerken van stoffen en preparaten¹⁸ is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms). Het doel van de wet is de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen gevaarlijke stoffen. De regels richten zich met name op de invoering van de verplichting tot onderzoek naar mogelijk ongewenste effecten van stoffen op mens en milieu en het treffen van passende maatregelen met betrekking tot stoffen en preparaten bij gebleken gevaar voor mens of milieu. Belangrijke besluiten in het kader van de Wms zijn het Kennisgevingsbesluit (zie paragraaf 2.1.9.2) en het Veiligheidsinformatiebladenbesluit (zie paragraaf 2.1.9.3). Op grond van de Wms zijn regels gesteld in verband met het kennisgeven, kenmerken en verpakken van stoffen en preparaten. Hierbij moet worden opgemerkt dat in Europees verband nog wordt gewerkt aan de criteria voor de beoordeling van de milieueffecten van preparaten.

De Wms is niet van toepassing op (categorieën van) stoffen die in de vorm van eindproducten op de markt worden gebracht. Daarnaast is een aantal stoffen vrijgesteld van de kennisgevingsplicht. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar het Kennisgevingsbesluit Wms. Op termijn zal de Wms worden opgenomen in het hoofdstuk 'Stoffen en producten' van de Wm.

2.1.9.2 Kennisgevingsbesluit

Op grond van het Kennisgevingsbesluit moeten producenten of leveranciers/importeurs van stoffen en preparaten gegevens over de eigenschappen van stoffen en de globale samenstelling van preparaten overhandigen aan het ministerie van VROM (zie kader). De kennisgeving is bedrijfsgebonden. Op basis van deze gegevens wordt een stof ingedeeld. Bij deze indeling worden aan een stof afhankelijk van haar eigenschappen bepaalde risico-zinnen toegekend (R50, R51-R53 e.d.).

Van preparaten als geheel hoeft geen kennisgeving te worden gedaan, wel van de in het preparaat voorkomende kennisgevingsplichtige stoffen. Om deze reden moet de samenstelling bekend zijn. Gegevens die zijn gebruikt voor de indeling van preparaten moeten voor de bevoegde autoriteit ter beschikking worden gehouden.

¹⁸ Stoffenrichtlijn (79/831/EG, 6^e wijziging van richtlijn 67/548/EG); Preparatenrichtlijn (88/379/EG); Verbodsrichtlijn (76/769/EG) en diverse wijzigings- en aanvullende verordeningen en richtlijnen.

Kennisgevingen stoffen

Op grond van de Stoffenrichtlijn wordt onderscheid gemaakt tussen bestaande en nieuwe stoffen.

Bestaande stoffen zijn stoffen die voorkomen op de EINECS-lijst (European Inventory of Existing Chemical Substances) van 1981 (totaal ca. 100.000 stoffen). Voor stoffen op de EINECS-lijst is een gefaseerde aanpak uitgewerkt. Stoffen met het hoogste productievolume (> 1.000 ton/j; ca. 2.000 stoffen) kwamen het eerst aan de beurt. Inmiddels is fase 3 gestart. In eerste instantie kan worden volstaan met het aanleveren van beschikbare informatie. Er hoeft dus geen onderzoek te worden gedaan. Pas als een stof op de prioriteitenlijst wordt geplaatst moet ontbrekende informatie worden aangeleverd. Er zijn tot nu toe 3 prioriteitenlijsten gepubliceerd met ca. 120 stoffen. Van stoffen op deze lijsten moeten de producenten/leveranciers ontbrekende informatie verstrekken. Tot nu toe zijn 9 stoffen van deze lijsten volledig beoordeeld. Het is de bedoeling dat binnen Europa elk jaar ca. 20 - 50 stoffen worden beoordeeld.

Voor nieuwe stoffen moet - voordat deze in de handel worden gebracht of in Nederland worden geproduceerd - een volledig dossier worden overhandigd. Dit houdt in dat een leverancier/producent onderzoek moet doen om gegevens te genereren. Inmiddels zijn op deze wijze van zo'n 2.400 nieuwe stoffen kennisgevingen verstrekt. De nieuwe stoffen zijn opgenomen in de European List of Notified Chemical Substances (ELINCS-lijst). Deze lijst wordt jaarlijks door de EU gepubliceerd.

In het kader van de Wms wordt op grond van deze gegevens en gegevens over het gebruik en de toepassing een risico voor het milieu afgeleid. Afhankelijk van de verhouding tussen de Predicted Environmental Concentration (PEC) en de Predicted No-Effect Concentration (PNEC) kan dit leiden tot het vragen aan de industrie om meer informatie of tot het afkondigen van generieke maatregelen op grond van de Wms bij een PEC/PNEC > 1000. Hierbij moet gedacht worden aan een verbod op productie of toepassing in een bepaald product, bijv. het Cadmiumbesluit.

Tot nu toe is het niet verplicht om preparaten op gevaar voor het milieu te beoordelen. Door de Europese Commissie is een voorstel tot wijziging van de preparatenrichtlijn (18/7/'96) ingediend. Deze wijziging houdt in dat ook preparaten kunnen worden ingedeeld in de categorie voor het milieu gevaarlijke preparaten. De beoordeling van preparaten volgens deze richtlijn is voorzien in 2003. Indeling vindt plaats op grond van de eigenschappen van de stoffen waaruit een preparaat is opgebouwd. De stoffeigenschappen en de hoeveelheid van een stof in een preparaat leiden via rekenregels tot een aanduiding voor het preparaat.

2.1.9.3 Veiligheidsinformatiebladenbesluit

Naast de kennisgevingsplicht aan de nationale overheid, bestaat er ook een informatieplicht richting gebruikers van stoffen. Op grond van het Veiligheidsinformatiebladenbesluit Wms moet door producenten en leveranciers van gevaarlijke stoffen of preparaten aan de beroepsmatige gebruiker een Veiligheidsinformatieblad (VIB) worden overhandigd. Het VIB is een middel om belangrijke informatie te verschaffen over veiligheid, gezondheid, milieu en transport aan de gebruiker van de stof of het preparaat. Op een VIB zijn 16 categorieën opgenomen en per rubriek is aangegeven welke informatie verstrekt moet worden. Verder moet op basis van regels voor het kenmerken en verpakken in de Wms een aantal eigenschappen van stoffen en preparaten via een etiket op de verpakking aan de gebruiker kenbaar worden gemaakt.

2.1.9.4 Verhouding Wvo - Wms

In artikel 71, lid 4, van de Wms is de afstemming met de Wvo geregeld. Aangegeven is dat krachtens de Wms geen regels worden gesteld met betrekking tot het zich ontdoen van stoffen en preparaten door het brengen daarvan in oppervlaktewater, voor zover in het stellen van zodanige regelen is voorzien door het vaststellen van grenswaarden krachtens artikel 1a van de Wvo of voor zodanig zich ontdoen een verbod geldt krachtens artikel 3 van de Wvz.

2.1.9.5 Nadere informatie

- Kennisgevingsbesluit van de Wms.
- Veiligheidsinformatiebladenbesluit van de Wms.

2.2 Algemene regels op grond van de Wvo

2.2.1 Inleiding

Tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de Wm is de Wvo ingrijpend gewijzigd. De Wvo heeft vier nieuwe artikelen gekregen (artikel 2a t/m 2d) die de mogelijkheid bieden om bij algemene maatregel van bestuur (amvb) regels te stellen. Indien sprake is van algemene regels, worden de eisen waaraan (categorieën van) lozingen moeten voldoen, algemeen gesteld. Het verschil met het 'vergunningenregiem' is dat er bij algemene regels met opheffing van de vergunningplicht geen individuele beoordeling van de situatie meer aan te pas komt en er voor de lozer en derden geen beroepsmogelijkheid openstaat. De individuele immissietoets, bijvoorbeeld, ontbreekt. In principe kunnen ten aanzien van alle potentieel voor het milieu nadelige lozingen algemene regels worden gesteld. Het spreekt echter voor zich dat een homogene bedrijfstak zich - gezien zijn uniformiteit - hiervoor het beste leent. De regelingen en amvb's beogen de Wvo-vergunningplicht waar mogelijk op te heffen en te vervangen door algemene regels, met als doel om de bestuurslasten die met de individuele vergunningsplicht samenhangen terug te dringen. Om maximale flexibiliteit te verkrijgen, wordt bij sommige amvb's gestudeerd op een uitstapregeling, waarbij een bedrijf de mogelijkheid (keuze) heeft om ondanks de amvb toch een individuele vergunning aan te vragen (waarbij minimaal dezelfde milieudoelen worden gerealiseerd). Ook is bij sommige amvb's voorzien in de mogelijkheid om in individuele gevallen nadere eisen te stellen. In de betreffende amvb's is geregeld ten aanzien van welke onderwerpen en in hoeverre (binnen welke grenzen c.q. bandbreedte) nadere eisen kunnen worden gesteld.

Er kan een onderscheid worden gemaakt in drie soorten algemene regels:

- a. algemene regels die de vergunningverlening opheffen (artikel 2a, lid 2 Wvo);
- b. algemene regels die naast een individuele vergunning kunnen worden gesteld (artikel 2a, lid 1 Wvo);
- c. instructienormen voor het vergunningverlenend orgaan (artikel 2d Wvo).

Ad a. opheffing van de vergunningplicht

Van opheffing van de vergunningplicht is sprake indien de betreffende amvb een zodanig dekkend pakket van voorschriften biedt, dat de individuele beoordeling van een lozing door middel van vergunningverlening niet meer nodig is. Bij een amvb met opheffing van de vergunningplicht is de (potentiële) lozer slechts verplicht om het brengen van stoffen in oppervlaktewater of het doorvoeren van veranderingen daarin te melden (artikel 2b Wvo). Waar die melding moet plaatsvinden, welke gegevens daarbij moeten worden overgelegd en op welk tijdstip moet worden gemeld is geregeld in de amvb. Het hoeft overigens niet zo te zijn dat een individuele vergunning wordt vervangen door algemene regels in één amvb. Het kan voorkomen dat voor verschillende afvalwaterstromen uit een bedrijf verscheidene amvb's van toepassing zijn.

Ad b. algemene regels naast een individuele vergunning

Uitgangspunt hierbij is dat bepaalde aspecten van een categorie lozingen standaard in een amvb worden geregeld. Daarnaast blijft voor de overige aspecten echter een individuele beoordeling door middel van vergunningverlening noodzakelijk. Een lozer moet in dit geval dus zowel aan de vergunningvoorschriften voldoen als aan de standaardvoorschriften die in de amvb zijn gesteld. Tot op heden zijn nog geen algemene regels opgesteld die van toepassing zijn op één bepaalde lozing waarvoor de individuele vergunningsplicht blijft gelden. Wel is het zo, dat in verschillende amvb's bepaalde incidenteel voorkomende lozingen van de betreffende bedrijfs categorie vergunningplichtig worden gelaten, waardoor een bedrijf soms voor de lozing van al zijn afvalwater zowel met algemene regels als met een vergunning te maken heeft.

Ad c. instructienormen

In tegenstelling tot de onder a. en b. genoemde regels richt deze categorie zich tot het vergunningverlenend orgaan. De waterkwaliteitsbeheerder wordt verplicht om bepaalde voorschriften in een vergunning te verwerken.

2.2.2 Amvb's in werking en in voorbereiding

2.2.2.1 Overzicht

Amvb's van kracht

De volgende amvb's op grond van (onder meer) de Wvo zijn van kracht:

- Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw (Stb. 1994, 699);
- Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (eerste fase, Stb. 1995, 567);
Bouwstoffenbesluit (Wvo/Wbb/Woningwet) (tweede fase, 1 juli 1999);
- Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (Stb. 1996, 140);
- Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering (Stb. 1997, 22);
- Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater (Stb. 1997, 27);
+ Regeling Wvo septictank (Stcrt. 21, 1997);
- Lozingenbesluit Wvo vaste objecten (1 maart 1998).

Amvb's in voorbereiding

De volgende amvb's zijn op dit moment nog in voorbereiding:

- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (ontwerp in Stcrt. 4-1-1999);
- Besluit Wm/Wvo glastuinbouw.

Ingetrokken amvb

In het op 1 maart 1998 ingetrokken Lozingenbesluit Wvo tandartspraktijken (inwerkingtreding 1 januari 1995) waren regels gesteld aan indirecte lozingen vanuit tandartspraktijken van amalgaam, gips en fotografische vloeistoffen. Per die datum worden deze lozingen gereguleerd met behulp van het Besluit tandartspraktijken milieubeheer (Stb. 531, 25 november 1997). Sinds 1 maart 1996 kunnen op grond van de Wm (in verband met de inwerkingtreding van de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater)) voorschriften voor indirecte lozingen vanuit tandartspraktijken worden gesteld. Daarmee heeft een tandartspraktijk nog slechts met één besluit van doen, in plaats van met algemene regels op grond van de Wvo en eventueel een Wm-vergunning. Ook bij dit Wm-besluit

blijven de circa 100 directe lozingen vanuit tandartspraktijken evenwel Wvo-vergunningplichtig.

Andersoortige amvb's

Voor de volledigheid worden hier nog twee andere amvb's (niet vallend onder de artikelen 2a of 2d van de Wvo) genoemd, te weten:

- Besluit aanwijzing zijwateren van hoofdwateren (Wvo/Wwh) (1999);
 - Scheepsafvalstoffenbesluit (Wvo/Wm/Burgerlijk wetboek) (1 juli 2000).
- In de paragrafen 2.1.1.4 (onder 'Artikel 3 en 6') respectievelijk 4.5.2.4 van dit hoofdstuk wordt op deze twee besluiten verder ingegaan.

In de volgende paragrafen wordt een korte beschrijving (doel en stand van zaken) gegeven van de bestaande en in voorbereiding zijnde amvb's en regelingen.

2.2.2.2 Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw

Deze amvb bevat regels voor directe en indirecte lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven (grondgebonden en substraatteelt), teneinde de emissies van bestrijdingsmiddelen, meststoffen en overige stoffen terug te dringen. De amvb is op 1 november 1994 in werking getreden. In artikel 2 van de amvb zijn glastuinbouwbedrijven aangewezen als soort van inrichtingen die ook voor indirect lozen (meestal op de gemeentelijke riolering) onder de Wvo vallen.

In artikel 3 is de vergunningplicht opgeheven en is bepaald dat bij het lozen de voorschriften van het besluit moeten worden nageleefd. Uitzondering is gemaakt voor het lozen op oppervlaktewater van spuiwater onderscheidenlijk drainagewater vanuit bedrijven die zich vestigen op gronden die niet eerder voor glastuinbouw zijn gebruikt. Voor lozen van spui- en drainagewater uit deze bedrijven geldt (aanvullende) vergunningplicht. Voor de overige lozingen vallen die bedrijven wel onder de amvb.

Voor lozingen die onder het besluit vallen is het overigens niet zo, dat wanneer aan de voorschriften van de amvb niet wordt voldaan, de vergunningplicht zou herleven, waardoor het mogelijk zou worden om, wanneer men bijvoorbeeld niet tevreden is met het maatregelenpakket in het lozingenbesluit, via een vergunningprocedure met een ander pakket maatregelen te maken zou krijgen.

Het hele besluit is overigens tot 1 januari 2000 niet van toepassing voor glastuinbouwbedrijven waaraan voor de inwerkingtreding van het besluit een vergunning is verleend. Voor die bedrijven blijft dus tot 1-1-2000 de vergunning gelden. Er is een wijzigings-amvb in procedure waarmee deze termijn wordt verlengd. Wanneer zich veranderingen in de lozingssituatie van die bedrijven voordoen, moet de vergunning worden aangepast. Ook de aanwijzing van indirect lozen als Wvo-plichtig geldt voor deze bedrijven niet (dit omdat de vergunning alleen directe lozingen regelt; voor inwerkingtreding van het besluit was lozing vanuit glastuinbouwbedrijven immers niet een aangewezen lozing).

Eén van de uitgangspunten van het besluit is dat zo veel mogelijk op de riolering moet worden geloosd. In het besluit zijn afvalwaterstromen benoemd, waarvan lozing op de riolering de voorkeur verdient boven lozing op oppervlaktewater. Bij op het moment van inwerkingtreding van het besluit bestaande lozingen moeten die afvalwaterstromen zoveel mogelijk op de riolering worden geloosd. De afstand tot de riolering in relatie tot de omvang van het bedrijf is bepalend of op de riolering moet worden aangesloten. Omdat

in bestaande gebieden de capaciteit van de riolering vaak niet toereikend is, biedt de amvb mogelijkheden om wanneer de betreffende afvalwaterstroom (om redenen van afwezigheid van het openbaar riool of een beperkte capaciteit daarvan) niet op de riolering kan worden geloosd, direct op oppervlaktewater te lozen¹⁹. Voor nieuwe bedrijven wordt de aanwezigheid van adequate riolering gezien als voorwaarde voor vestiging. De bovenbedoelde mogelijkheid om bij afwezigheid of onvoldoende capaciteit van de riolering op oppervlaktewater te lozen is voor deze bedrijven niet opgenomen. Omdat echter ook bij nieuwe bedrijven zich situaties kunnen voordoen, waarin het wat spuiwater en/of drainagewater betreft beter is om niet op het openbaar riool aan te sluiten (dunwaterproblematiek) is in het besluit de mogelijkheid gegeven om via een aanvullende vergunning de lozing op oppervlaktewater van spui- of drainagewater toe te staan.

2.2.2.3 *Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming*

In het Bouwstoffenbesluit, een amvb op grond van de Wvo, de Wbb en - voor één artikel - de Woningwet, wordt voor een groot aantal gevallen (voor categorie 1-bouwstoffen en schone grond) de Wvo-vergunningplicht opgeheven. Het besluit geeft voorschriften met betrekking tot de toepassing van primaire en secundaire materialen op/in de bodem en in het oppervlaktewater (inclusief de waterbodem). Het gaat hierbij om de toepassing van steenachtige (granulaire en daaruit vormgegeven) materialen en grond in een werk. In dit handboek wordt verder niet ingegaan op het Bouwstoffenbesluit voor zover dat betrekking heeft op de toepassing van materialen in/op de bodem.

Op grond van samenstellingswaarden en immissiewaarden (via uitloging van de materialen) worden 5 categorieën onderscheiden:

- Vrij toepasbaar: schone grond
- Categorie 1: voldoet aan samenstellings- en immissiewaarden
- Categorie 2: voldoet aan samenstellingswaarden en alleen aan de immissiewaarden als er isolatiemaatregelen worden genomen
- Bijzondere categorie (AVI-bodemassen en TAG²⁰): voldoet niet aan immissiewaarden respectievelijk samenstellingswaarde voor PAK
behoeft extra isolatiemaatregelen
- Niet toepasbaar: voldoet niet aan samenstellingswaarden en/of kan niet aan immissiewaarden voldoen

Onder de categorie niet toepasbaar wordt hierboven verstaan niet toepasbaar onder de vigeur van het Bouwstoffenbesluit. Indien toch wordt overwogen dit materiaal nuttig toe te passen, dan kan dit alleen als daarvoor een Wm- en een Wvo-vergunning is afgegeven. Een voorbeeld is de toepassing van klasse-4 klei in een dijk of kwelscherm.

Het besluit geeft regels aangaande o.a. meldingen, verdere gegevensverstrekking, monsternames, (minimale) hoeveelheden toe te passen materialen en IBC-maatregelen (isoleren, beheersen en controleren).

Voor categorie 1-bouwstoffen is de vergunningplicht per 1 juli 1999 opgeheven en kan worden volstaan met een melding. Hetzelfde geldt voor de toepassing van schone grond. Voor categorie 2 en de bijzondere categorie geldt de Wvo-

¹⁹ Onlangs is een CIW/CUWVO-rapport verschenen waarin wordt ingegaan op het aansluiten van glastuinbouwbedrijven op bestaande rioleringssystemen.

²⁰ Bodemas afkomstig van een AfvalVerbrandingsInrichting respectievelijk Teerhoudend AsfaltGranulaat.

vergunningplicht en kunnen (aanvullende) IBC-voorschriften ter bescherming van het oppervlaktewater in de vergunning worden opgenomen. Verwacht wordt dat toepassing van categorie 2-materiaal in een waterbouwkundig werk slechts bij hoge uitzondering en toepassing van materialen uit de bijzondere categorie in het geheel niet zal plaatsvinden.

De artikelen 26 en 27 van het besluit bevatten instructieregels voor de waterkwaliteitsbeheerder. Op grond van artikel 26 moeten aan een vergunning voor het gebruik van een bouwstof in oppervlaktewater IBC-voorschriften worden verbonden. In ieder geval moet hierbij worden bepaald dat:

- via isolatie nagenoeg geen contact tussen de (categorie 2-)bouwstof en het oppervlaktewater plaatsvindt;
- de goede werking van de afdichting door onderhoud en controle gewaarborgd is;
- gegevens verkregen bij de controle op verzoek verstrekt worden.

De in artikel 27 vervatte instructieregel houdt in dat:

- de hoeveelheid te gebruiken bouwstoffen aan een maximum moet worden gebonden.

In de voorschriften kan worden ingegaan op de eventuele latere verwijdering van de toegepaste bouwstoffen. Dit is aan de orde indien het werk zijn functie verliest.

Op 1 januari 1999 is het Bouwstoffenbesluit volledig in werking getreden. Tussen het moment van inwerkingtreding en het volledig van toepassing worden van de voorschriften ligt een overgangstermijn van een half jaar. Dit betekent dat het Bouwstoffenbesluit vanaf 1 juli 1999 volledig van toepassing is op alle steenachtige bouwstoffen die vanaf die datum in werken worden aangebracht.

2.2.2.4 Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (instructie-amvb)

Deze amvb bevat (instructie)regels voor het bevoegd gezag met betrekking tot lozingen vanuit rwzi's van de regionale waterkwaliteitsbeheerders; dit in tegenstelling tot de overige amvb's die regels voor lozingen van bedrijven en/of huishoudens bevatten. Het betreft derhalve een instructie-amvb (op grond van artikel 2d, Wvo). Het besluit is niet bedoeld om de Wvo-vergunningverlening te vervangen. De amvb is op 1 april 1996 in werking getreden.

2.2.2.5 Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering

Deze amvb bevat regels voor het lozen van verontreinigd grondwater op de gemeentelijke riolering (aangesloten op een rwzi) vanuit bepaalde categorieën inrichtingen. Directe lozingen op oppervlaktewater vallen niet onder het besluit, en blijven dus vergunningplichtig. Het besluit is op 30 januari 1997 in het Staatsblad (22) geplaatst en is op 1 maart 1997 in werking getreden. In artikel 2 van de amvb zijn inrichtingen behorende tot bedrijven die bodemsaneringen of proefbronneringen verrichten aangewezen als soort van inrichtingen die voor het lozen op de gemeentelijke riolering in beginsel een Wvo-vergunning nodig hebben. Voor in het besluit genoemde categorieën van lozingen is de vergunningplicht opgeheven en zijn voorschriften gesteld, waaraan bij het lozen voldaan moet worden. Om onder de werkingssfeer van het besluit te vallen (en dus zonder Wvo-vergunning te kunnen lozen), moet de bodemsanering of proefbronnering aan de volgende kenmerken voldoen:

1. zowel bij bodemsaneringen als bij proefbronneringen moet het gaan om een locatie waarbij de verontreiniging in de bodem uitsluitend is ontstaan door

chemische wasserijen, tankstations voor het wegverkeer, be- en verwerkende bedrijven van afgewerkte olie en autowrakken, herstelinrichtingen voor motorvoertuigen of opslagtanks van benzine, diesel of huisbrandolie. Ook locaties waar verontreiniging uitsluitend bestaat uit motorbrandstoffen ten behoeve van het wegverkeer of minerale olie vallen onder het besluit.

2. bij bodemsaneringen mag het lozen bovendien maximaal drie jaar plaatsvinden en met een debiet van ten hoogste 15 m³/uur (tijdens grondafgraving ten hoogste 50 m³/uur). Het te lozen afvalwater mag aan bepaalde stoffen ten hoogste een gehalte bevatten dat overeenkomt met bijlage I bij het besluit. Is het debiet, de tijdsduur of het gehalte naar verwachting hoger, dan is de lozing vergunningplichtig.
3. bij proefbronneringen mag het lozen maximaal drie weken plaatsvinden en mag het debiet niet hoger zijn dan 50 m³/uur.

Voor onder de amvb besluit vallende lozingen zijn in het besluit voorschriften gesteld ter bescherming van de doelmatige werking van de rwzi en van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het betreft onder meer meetvoorschriften voor de stoffen van bijlage I en voorschriften ten aanzien van het lozen van overige stoffen. Ook kan de waterkwaliteitsbeheerder nadere eisen stellen ten aanzien van bijvoorbeeld het volume van de lozing, wanneer dit uit het oogpunt van bescherming van de doelmatige werking van de rwzi noodzakelijk is. De bescherming van de doelmatige werking van de riolering (waaronder ook de problematiek van onvoldoende capaciteit valt) is geen onderwerp van de Wvo, maar van de Wm. Deze dient dus in een vergunning (bij inrichtingen in de zin van de Wm) of ontheffing (bij niet-inrichtingen in de zin van de Wm) op grond van de Wm te worden gereguleerd. Daarop is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb van toepassing (doorlooptijd van een half jaar).

2.2.2.6 *Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater*

Deze amvb bevat regels voor directe lozingen van huishoudelijk afvalwater. Onder huishoudelijk afvalwater wordt verstaan afvalwater afkomstig van particuliere huishoudens en ander afvalwater dat naar zijn aard en samenstelling overeenkomt met afvalwater afkomstig van een particulier huishouden. Het besluit is van toepassing op lozingen van uitsluitend huishoudelijk afvalwater vanuit gebouwen op oppervlaktewater. Indien naast huishoudelijk afvalwater ook ander (bedrijfs)afvalwater vrijkomt en er vermenging optreedt, blijft de gehele lozing vergunningplichtig (artikel 3).

Het besluit is op 1 maart 1997 in werking getreden. In de amvb wordt een onderscheid gemaakt tussen beperkt lozen (10 i.e. of minder) en omvangrijk lozen (meer dan 10 i.e. doch niet meer dan 200 i.e.). Lozingen van huishoudelijk afvalwater van meer dan 200 i.e. vallen dus niet onder de bepalingen van de amvb en behoeven een Wvo-vergunning. Ook wordt een onderscheid gemaakt in nieuw en bestaand lozen, waarbij als bestaand worden gerekend lozingen die reeds vóór de inwerkingtreding van het besluit plaatsvonden. Dit onderscheid heeft bijvoorbeeld betrekking op de berekening van de afstand tot de riolering: bij bestaand lozen wordt gerekend vanaf het gebouw dat het dichtst bij de riolering is gelegen en bij nieuw lozen vanaf de perceelsgrens.

Beperkte lozingen

- Bestaande beperkte lozingen (10 i.e. of minder) van huishoudelijk afvalwater op meer dan 40 meter van de riolering moeten op grond van de amvb eerst een individuele behandeling (IBA) ondergaan.
- Voor nieuwe beperkte lozingen op meer dan 40 meter van de riolering is in principe een lozingsvergunning noodzakelijk.
- Beperkte lozingen (10 i.e. of minder, bestaand en nieuw) op 40 meter of minder van de riolering zijn op grond van de amvb verboden, hetgeen meestal betekent dat deze op de riolering moeten worden aangesloten.
- In het besluit zijn overgangstermijnen geformuleerd voor bestaande beperkte lozingen en voor beperkte lozingen die na inwerkingtreding van het besluit - door de aanleg van riolering - binnen de in de amvb bepaalde afstand komen te vallen (uitbreidende riolering).

Omvangrijke lozingen

- Op grond van artikel 8 van het lozingenbesluit is het binnen de aangegeven afstanden van de riolering in combinatie met het aantal i.e.'s verboden een omvangrijke lozing (meer dan 10, maar maximaal 200 i.e.) op oppervlaktewater uit te voeren. Aansluiting op de riolering ligt vervolgens voor de hand.
- Indien de afstand tot de dichtstbijzijnde riolering groter of gelijk is aan de in artikel 8 aangegeven afstanden, blijft de vergunningplicht van kracht.
- In het besluit zijn overgangstermijnen geformuleerd voor bestaande omvangrijke lozingen en voor omvangrijke lozingen die na inwerkingtreding van het besluit - door de aanleg van riolering - binnen de in de amvb bepaalde afstanden komen te vallen (uitbreidende riolering).

In tabel 1 zijn de afstands- en lozingscriteria volgens het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater kort weergegeven.

Voor wat betreft de toe te passen IBA bij bestaande beperkte lozingen op meer dan 40 meter van de riolering verwijst het besluit naar de Regeling Wvo septictank (zie hierna). De lozer mag wel een andere dan de in die regeling genoemde IBA toepassen, mits deze wat het zuiveringsrendement betreft ten minste gelijkwaardig is.

Indien aan het oppervlaktewater waarop geloosd wordt in een plan, vastgesteld ingevolge de Wet op de waterhuishouding, een bijzondere functie of kwaliteitsdoelstelling is toegekend, kan de waterkwaliteitsbeheerder bij nadere eis een ten opzichte van de Regeling Wvo septictank verdergaande voorziening voorschrijven. Overigens is in CIW/CUWVO-kader onlangs een handreiking opgesteld voor de uitvoering van onder meer het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater. Deze handreiking omvat een klasse-indeling voor IBA-systemen met daaraan verbonden emissie-eisen. Het toe te passen IBA-systeem is hierbij gerelateerd aan de kwetsbaarheid van het oppervlaktewater (zie tabel 2).

Tabel 1: Afstands- en lozingscriteria volgens het Lozingsbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater

Aantal inwonerequivalenten	afstand tot riolering	bestaand lozen	nieuw lozen
beperkte lozingen:			
≤ 10 i.e.	≤ 40 m	AR=lozingsverbod (per 1-3-2000; met voldoende voorziening per 1-3-2002)	AR=lozingsverbod
≤ 10 i.e.	> 40 m	AR=IBA (per 1-1-2005)	VP
omvangrijke lozingen:			
10 i.e. < lozing ≤ 200 i.e.	< x m	AR=lozingsverbod (per 1-3-2000; met Wvo-vergunning voor een IBA per 1-3-2007)	AR=lozingsverbod
10 i.e. < lozing ≤ 200 i.e.	≥ x m	VP	VP
> 200 i.e.	n.v.t.	VP	VP

Toelichting bij de tabel:

- AR = algemene regels; VP = vergunningplicht
- Voor omvangrijke lozingen is sanering afhankelijk van de afstand tot de riolering (x) en het aantal i.e's:
 - 10 i.e. < lozing < 25 i.e. en x < 100 m → lozingsverbod
 - 25 i.e. ≤ lozing < 50 i.e. en x < 600 m → lozingsverbod
 - 50 i.e. ≤ lozing < 100 i.e. en x < 1500 m → lozingsverbod
 - 100 i.e. ≤ lozing ≤ 200 i.e. en x < 3000 m → lozingsverbod
 Indien de afstand tot de dichtstbijzijnde riolering groter of gelijk is aan de genoemde afstanden blijft de vergunningplicht gelden.
- Voor alle bestaande gevallen zijn overgangstermijnen opgenomen (tussen haken is opgenomen op welke datum de maatregelen genomen moeten zijn). Voor nieuwe lozingen gelden geen overgangstermijnen.

Tabel 2: CIW/CUWVO-aanbevelingen voor toepassing IBA-systemen

CIW/CUWVO-aanbevelingen voor toepassing IBA-systemen			
Soort afvalwater	Lozing op niet kwetsbaar oppervlaktewater	Lozing op kwetsbaar oppervlaktewater	Lozing op zeer kwetsbaar oppervlaktewater
Bestaand huishoudelijk (≤ 10 i.e.)	Klasse I	Klasse II	Klasse III
Nieuw huishoudelijk (≤ 10 i.e.)	Klasse II	Klasse III	Lozingsverbod
Huishoudelijk (> 10 i.e.)	Klasse II	Klasse III	Lozingsverbod
Melkspoelwater	Klasse II	Klasse III	Lozingsverbod
Overig bedrijfsafvalwater	Klasse II	Klasse III	Lozingsverbod

IBA klasse I = gericht op verwijdering zwevende stof en een geringe BZV-afbraak.
 IBA klasse II = gericht op verwijdering zwevende stof en biologische zuivering (BZV).
 IBA klasse IIIa = zie II + stikstofverwijdering (N-totaal).
 IBA klasse IIIb = zie IIIa + fosfaatverwijdering (P-totaal).

Regeling Wvo septictank

De regeling bevat de eisen waaraan de septictank, genoemd in artikel 7, tweede lid, van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, moet voldoen (op grond van het Lozingenbesluit bodembescherming worden dezelfde eisen aan een septictank gesteld). De regeling is op hetzelfde tijdstip als de onderliggende amvb in werking getreden (1 maart 1997).

2.2.2.7 Lozingenbesluit Wvo vaste objecten

Deze amvb bevat regels voor het rechtstreeks lozen van afvalstoffen die vrij komen bij het reinigen en conserveren van vaste objecten zoals bruggen. Het besluit is op 1 maart 1998 in werking getreden. In beginsel was voor dergelijke lozingen een Wvo-vergunning verplicht. In de praktijk was echter meestal sprake van een gedoogsituatie. Voor werkzaamheden waarvoor reeds een dergelijke vergunning is aangevraagd of zelfs is verleend, is de amvb tot 1 januari 2000 niet van toepassing. Op grond van de amvb is het in oppervlaktewater brengen van stoffen bij reinigings- en conserveringswerkzaamheden verboden, tenzij aan de aan de amvb verbonden voorschriften wordt voldaan. In deze voorschriften is een onderscheid gemaakt in drie categorieën van stoffen (A tot en met C, bijlage 3 bij de amvb), bij de reinigings- en conserveringswerkzaamheden te gebruiken technieken (clusters 1 tot en met 7, bijlagen 1 en 2 bij de amvb) en werkzaamheden (afschermingsklassen O tot en met VI, artikel 3 tot en met 9 van de amvb). De combinatie van werkzaamheden met de daarbij gebruikte of vrijkomende categorie stoffen bepaalt de afschermingsklasse. Afhankelijk van de afschermingsklasse waarin de werkzaamheden thuishoren, moet de hulpconstructie (ter voorkoming van de verontreiniging van het oppervlaktewater) aan bepaalde voorschriften voldoen. Voor werkzaamheden die niet in het kader van het uitoefenen van een beroep of een bedrijf (bijvoorbeeld het opknappen van een eigen huis) worden uitgevoerd, is overigens geen hulpconstructie noodzakelijk. Onder vaste objecten worden locatiegebonden constructies of gedeelten daarvan verstaan, gelegen in of nabij oppervlaktewater. Hoogspanningsmasten zijn evenwel van de bepalingen in de amvb uitgesloten. Met de amvb is de vergunningplicht voor alle activiteiten die onder de amvb vallen, komen te vervallen. Eventueel kunnen in individuele gevallen nadere eisen worden gesteld. Het besluit richt zich in het algemeen tot de lozer. De plicht om te melden is echter gericht tot de eigenaar of beheerder van het vaste object. Voor de 'doe het zelf' is uitsluitend een zorgplichtbepaling opgenomen (zie artikel 13). Na aanpassing van artikel 2b van de Wvo behoeven dergelijke 'niet in de uitoefening van beroep en bedrijf' verrichte werkzaamheden niet meer te worden gemeld (zie de artikelen 29 en 34 van het besluit; zie voorts paragraaf 2.2.4.3 van dit hoofdstuk).

2.2.2.8 In voorbereiding: Lozingenbesluit open teelt en veehouderij

De amvb bevat regels met betrekking tot de emissies naar oppervlaktewater van bestrijdingsmiddelen, nutriënten en andere stoffen vanuit de open teelt en de veehouderij. Voor een aantal artikelen die het gebruik van bestrijdingsmiddelen raken zal het besluit mede gebaseerd worden op artikel 13 van de Bmw.

De amvb bevat voorschriften voor zowel emissies vanaf het erf als emissies vanaf de landbouwgronden. Voor wat het laatste betreft worden voorschriften opgenomen m.b.t. handelingen in de nabijheid van oppervlaktewater gericht op het beperken van drift en afspoeling.

Er worden geen voorschriften gesteld om de uitspoeling te beperken; het generieke mest- en bestrijdingsmiddelenbeleid wordt geacht daarin te voorzien. Lozingen op de riolering worden niet aangewezen en worden met het besluit dus niet gereguleerd. Regulering van indirecte lozingen vindt via de Wm plaats.

Het besluit is begin 1999 in de Staatscourant gepubliceerd (Stcrt. 4-1-1999); gestreefd wordt naar inwerkingtreding voor het teeltseizoen 2000.

2.2.2.9 In voorbereiding: Besluit Wm/Wvo glastuinbouw

Om de Integrale Milieu Taakstelling uit het Convenant Glastuinbouw en Milieu te vertalen in regelgeving worden het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer en het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw geïntegreerd in een amvb voor de glastuinbouw. Deze amvb, gebaseerd op de Wm en de Wvo, komt tegemoet aan de wens tot meer flexibiliteit, maatwerk en zelfsturing. Publicatie van een ontwerp-amvb in de Staatscourant is medio 1999 voorzien.

2.2.3 Nadere eisen

2.2.3.1 Inleiding

Artikel 2c van de Wvo voorziet in de mogelijkheid om het bevoegd gezag in een amvb, waarin algemene regels zijn gesteld, bevoegd te verklaren om in bepaalde gevallen af te wijken van de gestelde algemene regels of om nadere eisen te stellen. Indien in een amvb algemene regels zijn gesteld zonder dat de vergunningplicht is opgeheven, kan in die amvb worden geregeld dat het vergunningverlenend gezag mag afwijken van de gestelde algemene regels (door in de vergunning afwijkende voorschriften te stellen). Tot op heden zijn nog nooit algemene regels opgesteld die náást een individuele vergunning gelden. Afwijken van algemene regels is daarom nog niet aan de orde geweest.

De mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen is niet afhankelijk van het type algemene regels (zowel bij algemene regels mét als algemene regels zonder vergunningplicht kunnen nadere eisen worden gesteld). De bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen moet in de betreffende amvb nauwkeurig worden aangegeven: de bevoegdheid geldt slechts voor bepaalde aangegeven categorieën van gevallen en voor in de amvb concreet genoemde onderwerpen. Daarnaast wordt in de amvb de instantie aangewezen die de nadere eis mag opleggen.

De mogelijkheid tot aanvulling van of afwijking van algemene regels vergroot de flexibiliteit van het systeem. In de praktijk is het niet eenvoudig om voor alle oppervlaktewateren in Nederland één dekkend pakket van voorschriften in een amvb vast te stellen. De oppervlaktewateren verschillen nu eenmaal in onder andere waterhuishouding, in toegekende (gebruiks)functies en in kwaliteit. Voorts bestaan regionale verschillen in belasting van het water met bepaalde stoffen: het cumulatief effect van lozingen kan in een bepaald gebied aanleiding zijn om strengere eisen te stellen aan een individuele lozing dan in andere gebieden. Tot op zekere hoogte kan de mogelijkheid tot afwijking of aanvulling van algemene regels in dit verband uitkomst bieden. Bij het opstellen van de reeds bestaande amvb's met algemene regels heeft de wetgever diverse malen moeten constateren dat het stellen van nadere eisen niet in alle gevallen voldoet: er is behoefte aan meer flexibiliteit, in die zin dat bepaalde onderwerpen eigenlijk toch (in weerwil van de gestelde algemene regels) individueel zouden moeten worden beoordeeld en gereguleerd. Een nadere eis moet een algemene regel concretiseren en aldus toepasbaar maken voor een

individuele/concrete lozingssituatie. In feite is sprake van een detaillering van de reeds in de amvb opgenomen voorschriften. De wettekst lijkt er op te duiden dat een nadere eis niet mag leiden tot een voorschrift dat haaks staat op de in de amvb opgenomen voorschriften. En dáár is nu juist behoefte aan. In de 'wetgevingspraktijk' wordt de wettekst langzaamaan opgerekt: steeds vaker verschijnen amvb's (op basis van de Wm en de Wvo) waarin de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen zó ruim is omschreven, dat de beleidsvrijheid voor het bevoegd gezag zo groot mogelijk wordt.

2.2.3.2 Procedure bij nadere eisen

Het vaststellen van een nadere eis geschiedt in de meeste gevallen in een zogenaamde ambtshalve beschikking. Er kan echter ook sprake zijn van een verzoek van de lozer of van een derde-belanghebbende. Op de totstandkoming van een dergelijk besluit is de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. In beginsel kan de 'minimum-procedure' (hoofdstuk 4 Awb) worden toegepast. Deze procedure is weliswaar geschreven vanuit het idee dat er een aanvraag is ingediend, maar in de literatuur wordt aangenomen dat de procedurele eisen uit hoofdstuk 4 Awb van overeenkomstige toepassing zijn op ambtshalve beschikkingen. (Denk aan de hoorplicht (4:7 en 4:8 Awb) en de in artikel 4:13 geregelde beslistermijn van acht weken. Voorts wordt gewezen op de bepalingen van hoofdstuk 3 Awb inzake zorgvuldige voorbereiding.) Het bevoegde gezag heeft overigens wel de vrijheid om in een concreet geval een zwaardere procedure te kiezen (de zogenaamde openbare of uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure). Een uitgebreidere procedure kan opportuun zijn indien aannemelijk is dat belangen van derden, die niet met naam en toenaam bekend zijn, in het geding zijn.

2.2.3.3 Publicatie

In artikel 2c Wvo is bepaald dat in de amvb zelf moet worden geregeld in welke categorieën van gevallen de nadere eis moet worden bekendgemaakt. Hieruit blijkt dat niet automatisch een verplichting tot publicatie ('mededeling' in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen) moet worden opgenomen. Per geval zal de betreffende amvb moeten worden geraadpleegd.

2.2.3.4 Rechtsbescherming

Ofschoon het op het eerste oog lijkt alsof een nadere eis is gebaseerd op de desbetreffende amvb, wordt algemeen aangenomen dat sprake is van een besluit op grond van de Wvo. Dit impliceert dat (na de bezwaarschriftprocedure) tegen het stellen van nadere eisen zowel door degene aan wie ze worden opgelegd als door derde-belanghebbenden beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (artikel 20.1 jo 20.13 van de Wm). Een belanghebbende, die een verzoek tot het vaststellen van een nadere eis heeft ingediend, kan uiteraard ook tegen een weigering hiervan beroep aantekenen.

2.2.4 Melding bij algemene regels

2.2.4.1 Inleiding

Bij een amvb waarin algemene regels zijn gesteld die de vergunningplicht opheffen of vervangen, wordt aan de (potentiële) lozer de verplichting opgelegd om het brengen van stoffen in oppervlaktewater of het doorvoeren

van veranderingen daarin, te melden (artikel 2b van de Wvo). In de betrokken amvb dient te worden geregeld:

- aan welk overheidsorgaan de melding moet worden gericht;
- op welk tijdstip de melding uiterlijk moet zijn gedaan;
- welke gegevens bij de melding moeten worden verstrekt.

In de meeste gevallen wordt bij de inwerkingtreding van een amvb met algemene regels ook een model-meldingsformulier opgesteld. Soms is dit een formeel door de Minister van Verkeer en Waterstaat vastgesteld formulier (op grond van artikel 2b, derde lid, Wvo). Soms een informeel, praktisch model-formulier. (Voor alle duidelijkheid wordt er op gewezen dat de onderhavige melding een geheel andere figuur is dan de melding ex artikel 8.19 van de Wm. Laatstgenoemde meldingfiguur wordt besproken in hoofdstuk III, paragraaf 2.2.2.9.)

De melding moet worden gedaan voordat met lozen wordt aangevangen (of voordat de lozingssituatie wordt gewijzigd). Daardoor verkrijgt de waterkwaliteitsbeheerder de mogelijkheid om na te gaan óf de betreffende lozing onder de amvb valt en (zo ja) of aan alle voorschriften wordt of kan worden voldaan. Overigens speelt de melding als zodanig geen rol bij het van toepassing zijn van de algemene regels: indien een lozer heeft verzuimd zich te melden, moet hij evengoed de algemene regels uit de amvb naleven.

De melding moet als hoofdregel door de waterkwaliteitsbeheerder worden openbaar gemaakt in één of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen. (In een enkel geval kan deze verplichting achterwege blijven: zie artikel 2b, vierde lid, Wvo.)

In de Wvo is niet geregeld hoe de waterkwaliteitsbeheerder op de melding moet reageren. Er bestaat formeel geen verplichting om de lozer te berichten dat de melding akkoord wordt bevonden. Indien de melding niet juist of onvolledig is of indien bijvoorbeeld nadere eisen moeten worden gesteld zal het bevoegd gezag sowieso moeten reageren. Echter ook indien een reactie niet strikt noodzakelijk is, wordt aanbevolen de lozer mede te delen dat de melding akkoord is bevonden. De lozer heeft immers recht op rechtszekerheid. Maar ook voor een derde-belanghebbende kan het van belang zijn dat het bevoegd gezag haar bevindingen schriftelijk vastlegt.

2.2.4.2 *Bezwaar en beroep*

Tot medio 1997 beschouwde de administratieve rechter de schriftelijke reactie op een melding als een besluit waartegen bezwaar en beroep kon worden aangetekend. Eind 1997 heeft de Raad van State haar standpunt echter radicaal gewijzigd: tegen een reactie van een waterkwaliteitsbeheerder op een melding van een lozer kan geen bezwaar of beroep worden aangetekend²¹.

2.2.4.3 *Blijft melden verplicht?*

Op basis van de bestaande regeling in de Wvo dient bij het stellen van algemene regels altijd een meldingsplicht te worden opgenomen. Er zijn echter plannen om dit te versoepelen: de meldingsplicht zou dan facultatief moeten worden gemaakt (wijziging van artikel 2b van de Wvo). In het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten is in feite al geanticipeerd op een toekomstige wijziging van

²¹ Zie ABRvS 16 oktober 1997, nrs. E03.96.0460 en E03.96.0563, AB 1997, nrs. 438 en 439.

de Wvo: in artikel 29 van dit besluit is bepaald dat de meldingsplicht in de toekomst (na wijziging van de Wvo) niet zal gelden voor werkzaamheden die door particulieren worden uitgevoerd. Voor deze 'kruimelgevallen' achtte de wetgever de meldingsplicht te zwaar. Onduidelijk is wanneer de wijziging van artikel 2b Wvo concreet ter hand wordt genomen.

2.2.5 Slotopmerkingen

Als aanbeveling vanuit de operatie Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW, zie paragraaf 2.3) is een verdere verschuiving van de (Wvo)vergunningplicht naar algemene regels naar voren gekomen voor kleine en kortdurende lozingen. De prioriteit hiervoor zal bij de kortdurende lozingen worden gelegd.

Met de nu opgestelde en nog in voorbereiding zijnde amvb's is het merendeel van de geschikte categorieën onder de algemene regels gebracht. De mogelijkheid voor een verdere verschuiving van vergunningverlening naar algemene regels zal (met uitzondering van de kleine en kortdurende lozingen) beperkt zijn. Binnen de invulling van de algemene regels vinden echter wel enkele ontwikkelingen plaats, geïnitieerd door de MDW-operatie, om meer mogelijkheden voor maatwerk en flexibiliteit in te brengen:

- Bij toepassing van middelvoorschriften kan ook in amvb's de mogelijkheid worden opgenomen voor goedkeuring van gelijkwaardige middelen. Hiermee wordt bedrijven meer flexibiliteit gegeven in de procesvoering en ruimte geboden voor innovatie. In de tot nu toe gepubliceerde gemoderniseerde amvb's van de Wm wordt een dergelijke bepaling al standaard opgenomen.
- Door het opnemen van een uitstapmogelijkheid, waarbij het bedrijf op eigen verzoek wordt uitgezonderd van de algemene regels, kan in de vergunning maatwerk worden geboden.
- Door het opnemen van de mogelijkheid voor het stellen van nadere eisen bij directe lozingen op kwetsbaar oppervlaktewater kunnen plaatselijke omstandigheden beter in de besluitvorming worden meegenomen.

Met name de laatste 2 punten dienen nog te worden ingevuld.

2.2.6 Nadere informatie/Jurisprudentie

- F.C.M.A. Michiels, 'De Wet milieubeheer', Studiepockets staats- en bestuursrecht nr. 20, 1992.
- G.R.M. van Dijk, 'Water', Praktijkserie milieurecht, Alphen aan den Rijn 1998.
- Ministerie van V&W, ministerie van VROM, ministerie van LNV, IPO, Beleidsnotitie 'Actief Bodembeheer Rivierbed. Omgaan met verontreinigd sediment in de grote rivieren.', 1998.
- Ministerie van VROM, ministerie van V&W, 'Handhavings- en uitvoeringsmethode Bouwstoffenbesluit', december 1998.
- Individuele Behandeling van Afvalwater, IBA-systemen, Handreiking voor de uitvoering van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater en het Lozingenbesluit bodembescherming, CIW/CUWVO, januari 1999.
- Aansluiten glastuinbouw op bestaande rioleringsystemen, CIW/CUWVO, 1998.

2.3 MDW-operatie

2.3.1 Inleiding

In 1995 is de operatie Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) van start gegaan. Doel van deze operatie is het terugdringen van regelgeving en van administratieve lastendruk; de versterking van de marktwerking en de verbetering van de kwaliteit van wet- en regelgeving, met name op het gebied van toegankelijkheid, inzichtelijkheid en handhaafbaarheid. De operatie bestaat uit verschillende tranches. Per tranche worden verschillende onderwerpen behandeld. Voor de praktijk van de Wvo-vergunningverlening zijn de volgende drie MDW-projecten het meest relevant:

1. MDW-project Wvo-vergunningverlening;
 2. MDW-project herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen (Wet milieubeheer);
 3. MDW-project vergunningverlening bij bedrijfsvestiging.
- Op deze MDW-projecten wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan.

2.3.2 MDW-project Wvo-vergunningverlening

In de derde tranche van de MDW-operatie ('96/'97) is het onderdeel Wvo-vergunningen onder de loep genomen, waarbij in het bijzonder is gekeken naar de volgende zaken:

- een verdere verschuiving naar algemene regels;
- het gebruik van certificatie en normalisatie bij vergunningverlening en algemene regels;
- de afstemming tussen Wvo en andere wetgeving;
- de legesheffing rijkswateren.

De operatie heeft geleid tot een reeks van aanbevelingen voor verbetering van de uitvoering van de Wvo in de praktijk, voor het merendeel aansluitend bij reeds ingezette ontwikkelingen (rapport van de MDW-werkgroep Wvo-vergunningverlening). Hoofdpijn hierin is de bestaande behoefte, bij overheden en bedrijfsleven, aan meer flexibiliteit en maatwerk in het instrumentarium, variërend van praktische oplossingen voor kleine en eenvoudige lozingen tot vergunningen op hoofdlijnen voor grote bedrijven. Met het kabinetsstandpunt van 20 augustus 1997 (TK, vergaderjaar 1996-1997, 24 036, nr. 56) zijn deze aanbevelingen - voorzien van enkele opmerkingen - onderschreven. De belangrijkste aanbevelingen zijn hieronder weergegeven:

Meer maatwerk en flexibiliteit in algemene regels

1. Aanbevolen is om in amvb's voortaan gelijkwaardigheidsbepalingen op te nemen, die het mogelijk maken gelijkwaardige oplossingen voor in de amvb voorgeschreven maatregelen te gebruiken. In het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater en het ontwerp-Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is een dergelijke bepaling reeds opgenomen.
2. Aanbevolen is om bij algemene regels voor directe lozingen de mogelijkheid te creëren tot het stellen van nadere eisen bij lozingen op kwetsbaar oppervlaktewater. De mogelijkheid is reeds opgenomen in het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater en in het ontwerp-Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.
3. Voor daarvoor in aanmerking komende categorieën is het creëren van een uitstapmogelijkheid (het kunnen terugvallen op de vergunningplicht) aanbevolen. Het kabinet gaf aan deze uitstapmogelijkheid te willen beperken tot uitzonderingsgevallen. Vooralsnog wordt alleen bij de

voorbereiding van de nieuwe amvb glastuinbouw aan deze mogelijkheid gedacht.

Een verdere verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels

4. Aanbevolen is om voor de zeefdrukkerijen in een amvb algemene regels te stellen en de bestaande vergunningplicht op te heffen. Vooralsnog is geen invulling gegeven aan deze aanbeveling.
5. Aanbevolen is om voor kortdurende lozingen algemene regels op te stellen. Vooralsnog is geen invulling gegeven aan deze aanbeveling.
6. Aanbevolen is artikel 7, 2e lid Wvo zodanig aan te passen dat voor kortdurende lozingen waarvoor geen algemene regels opgesteld kunnen worden gebruik te maken van de verkorte procedure van hoofdstuk 4 van de Awb.
7. Aanbevolen is om voor lozingen met een beperkte milieurelevantie algemene regels op te stellen. Vooralsnog is geen invulling gegeven aan deze aanbeveling. Wel is momenteel een werkgroep bezig de mogelijkheden tot regulering van deze lozingen te bezien (zie paragraaf 1.2.2 van hoofdstuk III).
8. Aanbevolen is om afstemming plaats te laten vinden tussen de categorie-omschrijvingen van de Wm- en de Wvo-amvb's en om voor nieuwe amvb's één document op te stellen.

Gebruik maken van de mogelijkheden van normalisatie en certificering

9. Aanbevolen is om er voor te zorgen dat een gecertificeerd BIM bij de aanvraag van de vergunning op hoofdlijnen een concrete waarde heeft (bijv. sterk versnelde toetsingsprocedure gebaseerd op het BIM of door het BIM als uitgangspunt te nemen bij de handhaving).
10. Aanbevolen is om na te gaan, op welke wijze de waarde van een niet gecertificeerd BIM vastgesteld kan worden.
11. Aanbevolen is om na te gaan in hoeverre eisen in het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren en de waterschapsverordeningen een belemmering vormen voor de vergunning op hoofdlijnen, en deze zonodig aan te passen.

Meer maatwerk in vergunningen

12. Aanbevolen is om in vergunningen voortaan gelijkwaardigheidsbepalingen op te nemen, die het mogelijk maken gelijkwaardige oplossingen voor de in de vergunning voorgeschreven maatregelen te gebruiken. Tevens is aanbevolen te bezien, hoe bekendheid kan worden gegeven aan gelijkwaardige oplossingen.
13. Aanbevolen is om te bezien, in hoeverre met name bij grote bedrijven het verlenen van deelvergunningen voor bedrijfsonderdelen relevant kan zijn.

Verbeteringen in de uitvoeringspraktijk

14. Aanbevolen is om in overleg met CIW/CUWVO een laagdrempelig meldpunt (voor informatie en klachten) in te stellen.

Verbeteringen bij gegevensverzameling en -verstrekking door bedrijven

15. Aanbevolen is het stimuleren van de opzet van een systematiek waarmee standaardinformatie over grond- en hulpstoffen ten behoeve van de vergunningverlening voor alle betrokken partijen toegankelijk is.

-
16. Aanbevolen is een onderzoek te starten naar mogelijkheden van het verder terugdringen van informatieverplichtingen en rapportagevormen.

Terugdringen van tijdelijkheid van vergunningen

17. Aanbevolen is het verlenen van tijdelijke vergunningen zoveel mogelijk terug te dringen in het belang van de rechtszekerheid. Tijdelijke vergunningen geven niet alleen investeringsonzekerheid voor bedrijven maar leiden tevens tot onnodige vergunningprocedures. In paragraaf 4.9.1 van hoofdstuk III wordt hier verder op ingegaan.

Terugdringen van termijnoverschrijdingen bij vergunningverlening

18. Aanbevolen is te streven naar het wettelijk vastleggen van de mogelijkheid tot verhaal van een eventuele schade bij het in gebreke blijven van de vergunningverlener.

Actualisatie amvb-categorieën indirecte lozingen

19. Aanbevolen is de amvb te actualiseren, rekening houdend met onder meer verschuivende prioriteiten in het waterbeheer.

2.3.3 MDW-project herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen

De binnen het project ingestelde werkgroep heeft op 8 juni 1995 gerapporteerd en een groot aantal aanbevelingen gedaan. Bij brief van 10 juli 1995 (TK, vergaderjaar 1994-1995, 24 036, nr. 6) heeft het kabinet een standpunt ingenomen ten aanzien van deze voorstellen. Vervolgens zijn verschillende acties gestart om aan de door het kabinet onderschreven voorstellen invulling te geven. Op de voor Wvo-vergunningverlening relevante ontwikkelingen wordt hieronder ingegaan.

- Aanbevolen is om binnen de Wm meer inrichtingen dan voorheen onder algemene regels te brengen. Aan deze aanbeveling wordt invulling gegeven door herziening van alle Wm 8.40 amvb's. De verwachting is, dat uiteindelijk rond 80% van de onder de Wm vallende inrichtingen via algemene regelgeving zal worden gereguleerd (voorheen was dat 55%).
- Aanbevolen is om binnen algemene regels het instrument van nadere eisen te gebruiken wanneer in incidentele gevallen aanvulling of aanscherping van de in de algemene regels gestelde regels nodig is, bijvoorbeeld bij gebiedsgerichte aanpak.
- Aanbevolen is om de meldingsplicht op grond van artikel 8.41 (algemene regels) te differentiëren en te vereenvoudigen, en de mogelijkheden van het gebruik van artikel 8.19 Wm (veranderingen afdoen met melding i.p.v. aanpassing vergunning) te vergroten. Dit heeft geleid tot een wetsvoorstel aanpassing artikel 8.19 Wm (zie paragraaf 2.2.2.9 van hoofdstuk III). Omdat dit artikel voor de Wvo van overeenkomstige toepassing is, zal na inwerkingtreding van de wetwijziging de verruimde mogelijkheid ook binnen Wvo-vergunningverlening gaan gelden.

2.3.4 MDW-project vergunningverlening bij bedrijfsvestiging

De rapportage van de betreffende werkgroep is begin 1998 afgerond. Bij brief van 15 april 1998 (TK, vergaderjaar 1997-1998, 24 036, nr. 81) heeft het kabinet een reactie gegeven op de volgende door de werkgroep geformuleerde aanbevelingen:

- zo veel mogelijk toepassen van kwaliteitszorg door vergunningverleners, gebruik makend van instrumenten als certificatie, interne kwaliteitszorg,

-
- kwaliteitsmonitoring en kwaliteitshandvesten. Het kabinet heeft aangegeven toepassing van deze instrumenten te zullen bevorderen.
- implementatie van één loket, met voor complexe zaken aanwijzen van een projectcoördinator en houden van een projectoverleg waaraan gemandateerde ambtenaren van de betrokken instanties deelnemen. Het kabinet heeft aangegeven de voorstellen mee te nemen in het Programma Overheidsloket 2000.
 - kansen benutten van het combineren van vergunning op hoofdzaken met een gecertificeerd milieuzorgsysteem, het bij de vergunning op hoofdzaken werken met concrete, in operationele termen geformuleerde doelvoorschriften die een resultaatverplichting behelzen en het in de vergunning op hoofdzaken inbouwen van prikkels voor een spontane naleving. Het kabinet heeft aangegeven hieraan aandacht te zullen besteden in de juridische leidraad over de vergunning op hoofdzaken.
 - het starten van experimenten met een gebiedsgerichte vergunning. Het kabinet heeft aangegeven eerst de resultaten van de heroverweging van hoofdstuk 8 van de Wm te willen afwachten.
 - het stroomlijnen van informatieverplichtingen. Het kabinet heeft aangegeven bestuurlijk overleg hierover op korte termijn te openen.
 - harmonisatie en stroomlijning van procedures (zo veel mogelijk parallel schakelen van de milieueffectrapportage met de vergunningprocedure, het invoeren in de Awb van een parallel geschakelde procedure met centrale regie voor de provincie of gemeente. Het kabinet onderschrijft de voorstellen en verwijst naar lopende acties op dat gebied.
 - integratie van verschillende vergunningenstelsels, waaronder ook integratie van Wvo- en Wm-vergunning. Het kabinet onderschrijft wel het toenemend belang van geïntegreerde oplossingen voor milieuproblemen, maar zet wat betreft mogelijke verbetering van vergunningprocedures in op verdere harmonisatie ervan, met behoud van bestaande competenties. Integratie van de Wm en de Wvo is voor het kabinet niet aan de orde.

2.3.5 Nadere informatie

- Rapport van de MDW-werkgroep Wvo-vergunningverlening, 1997;
- MDW-project Wvo-vergunningverlening: brief van de minister van V&W d.d. 20 augustus 1997 (TK, vergaderjaar 1996-1997, 24 036, nr. 56);
- MDW-project herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen: brief van de minister van VROM d.d. 10 juli 1995 (TK, vergaderjaar 1994-1995, 24 036, nr. 6);
- MDW-project vergunningverlening bij bedrijfsvestiging: brief van de ministers van VROM en van V&W en van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken d.d. 15 april 1998 (TK, vergaderjaar 1997-1998, 24 036, nr. 81).

3. Milieukwaliteitsnormen

3.1 Systematiek

Met het uitbrengen van de vierde Nota waterhuishouding (NW4) is het normenstelsel voor het waterbeheer op een aantal onderdelen gewijzigd. De hoofdlijnen wat betreft normstelling in NW4 zijn:

- De wettelijke kwaliteitsnormen voor specifieke functies van oppervlaktewater blijven (voorlopig) van kracht, in afwachting van de EU-kaderrichtlijn water.
- De algemene milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en sediment zijn op enkele punten gewijzigd ten opzichte van de normen in NW3/ENW. De belangrijkste wijziging is de introductie van het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau (MTR), dat in de plaats komt van de grenswaarden in NW3/ENW. De algemene milieukwaliteitsnormen uit NW3/ENW komen hiermee te vervallen.
- De productkwaliteitsnormen voor baggerspecie zijn in NW4 slechts beperkt aangepast. In de komende planperiode zal de rigide klassenindeling van baggerspecie worden gewijzigd in een meer gedifferentieerd stelsel van criteria voor de verspreiding en toepassing van baggerspecie.

De kwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht zijn onderling afgestemd. In NW4 zijn algemene kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en sediment opgenomen. In NMP3 zijn de algemene kwaliteitsnormen voor de compartimenten bodem en lucht vastgesteld.

Voor oppervlaktewater en sediment zijn zowel MTR's als streefwaarden vastgesteld. De MTR's geven het minimaal te bereiken kwaliteitsniveau aan; de streefwaarden het kwaliteitsniveau dat op lange(re) termijn moet worden bereikt. De normen zijn identiek voor zoete en zoute watersystemen, met uitzondering van de tributyltin-verbindingen. De MTR's en streefwaarden hebben primair een functie in de beoordeling van de toestand van watersystemen en de prioriteitstelling van de emissieaanpak.

De afleiding van milieukwaliteitsnormen verloopt in twee stappen:

1. afleiding van risiconiveaus (wetenschappelijk traject);
2. vertaling van risiconiveaus naar milieukwaliteitsnormen (beleidsmatig traject).

Ad. 1: afleiding

- Het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau is de op basis van wetenschappelijke gegevens afgeleide norm per stof die onder meer aangeeft bij welke concentratie in een milieucompartiment voor ecosystemen geen nadelig te waarden effect is te verwachten (bescherming van 95% van de soorten binnen een ecosysteem).
- Het Verwaarloosbaar Risiconiveau (VR) wordt in principe gesteld op 1/100 van het MTR. De factor 100 tussen MTR en VR is gekozen omdat in het milieu vele stoffen tegelijkertijd worden aangetroffen. Op die manier zijn de mogelijke effecten van combinatietoxiciteit verdisconteerd.

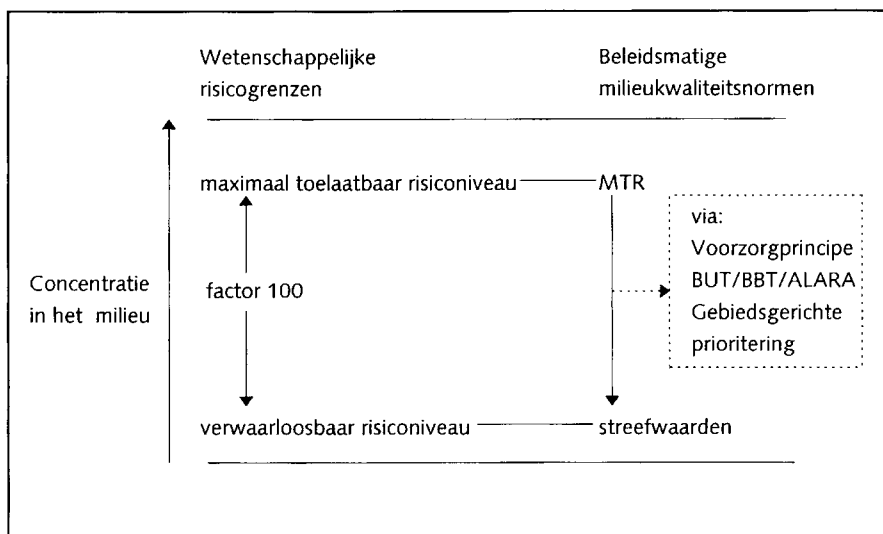
Ad. 2: vertaling

- De beleidsmatige MTR's en streefwaarden worden in beginsel gerelateerd aan de wetenschappelijke risiconiveaus voor ecosystemen (MTR respectievelijk VR).

- Voor van nature voorkomende stoffen (metalen) zijn MTR en streefwaarde gebaseerd op de som van het achtergrondgehalte in Nederland en het toxicologisch vastgestelde MTR respectievelijk VR. De achtergrondconcentraties voor metalen kunnen per regio variëren. In een gebiedsgerichte beoordeling kan het landelijke achtergrondgehalte worden vervangen door het lokaal of regionaal vastgestelde achtergrondgehalte.

In figuur 3 is de relatie tussen de wetenschappelijk vastgestelde risicogrenzen en de beleidsmatige milieukwaliteitsnormen gevisualiseerd weergegeven.

Figuur 3: Relatie tussen risicogrenzen en milieukwaliteitsnormen



Met uitzondering van de op EU-richtlijnen gebaseerde kwaliteitsnormen voor oppervlaktewater bestemd voor de bereiding van drinkwater, zwemwater, water voor zalm- en karperachtigen en schelpdierwater zijn voor oppervlaktewater geen wettelijke milieukwaliteitsnormen geformuleerd. De niet-wettelijke waterkwaliteitsnormen, zoals vermeld in de vierde Nota waterhuishouding, leveren via de planstructuur een inspanningsverplichting op voor de waterkwaliteitsbeheerders (zie ook de paragrafen 1 en 3.2).

3.2 MTR

Het MTR geeft het kwaliteitsniveau weer dat op de korte termijn minimaal zou moeten worden gehaald. De getalswaarden worden opgenomen in de nota's waterhuishouding en werken, via de beheersplannen, door naar de waterkwaliteitsbeheerders. Dit betekent dat het MTR in de nota voor de waterhuishouding aan de waterkwaliteitsbeheerder een inspanningsverplichting oplegt. Bij het formuleren van lozingseisen in het kader van de Wvo-vergunningverlening voor een individuele bron dient het realiseren van de MTR's voor het oppervlaktewater dan ook in de afwegingen te worden betrokken. In CIW/CUWVO-verband (werkgroepen V en VI) wordt momenteel een immisietoets ontwikkeld waarmee deze beoordeling uitgevoerd kan worden.

3.3 Streefwaarden

De streefwaarden geven het kwaliteitsniveau aan dat op de lange(re) termijn wordt nagestreefd. Daarom mag voor stoffen beneden het MTR-niveau geen normopvulling plaatsvinden, zodat afwenteling naar andere watersystemen wordt voorkomen. Aanvullende eisen en verdere prioritering om op termijn de streefwaarde te bereiken, vindt gebiedsgericht per watersysteem plaats, afgestemd op de functies van de watersystemen.

3.4 Nadere informatie

- Derde Nota waterhuishouding, Kamerstukken II, vergaderjaar 1988-1989, 21250, nrs. 1-2.
- Milieuprogramma Voortgangsrapportage 1988-1991, Kamerstukken II, 1987-1988, 20202, nrs. 1-2.
- Besluit van 3 november 1983, houdende regelen inzake kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewateren, Stb. 1983 606.
- Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990, Kamerstukken II, 1985-1986, 19204, nrs. 1-2.
- Evaluatienota Water, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21250, nrs. 27-28.
- Notitie Interventiewaarden bodemsanering, Tweede Kamer, 1993-1994, 22727, nrs. 5 en 7.
- Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985-1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19153, nrs. 1-2.
- Notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water (Milbowa), Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21990, nr. 1.
- Beleidsstandpunt over de notitie 'Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water', Tweede Kamer, vergaderjaar 1991-1992, 21250, nr. 3.
- Notitie Omgaan met Risico's, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21137, nr. 5.
- Regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding 'Waterkader', december 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998 - 1999, 26 401, nr. 1.
- Beleidsnotitie 'Milieukwaliteitsnormen voor water, bodem en lucht', werkgroep Integrale Normstelling Stoffen, 1997.
- Omgaan met normen binnen het waterbeheer, achtergronddocument bij NW4, CIW/CUWVO, in prep.

4. Het emissiebeleid

4.1 Hoofduitgangspunten van beleid

4.1.1 Inleiding

In de vierde Nota waterhuishouding (NW4) wordt voor de uitgangspunten van het emissiebeleid voor water verwezen naar het Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985 -1989 (IMP-Water). De leidende principes van het emissiebeleid: vermindering van de verontreiniging, het stand-still-beginsel, en het principe 'de vervuiler betaalt' worden in NW4 ook voor de langere termijn van groot belang geacht. Conform NW4 gelden de uitgangspunten voor alle bronnen (diffuus, industrieel, en communaal). Voor een beschrijving van deze uitgangspunten wordt in NW4 naar dit handboek verwezen. Daarom wordt in deze herziene versie uitvoerig ingegaan op de achtergronden van het beleid en de ontwikkelingen daarin.

Het eerste hoofduitgangspunt van beleid 'vermindering van de verontreiniging' houdt in dat verontreiniging - ongeacht de stofsoort - zoveel mogelijk wordt beperkt ('voorzorgprincipe'). De invulling van dit beleidsuitgangspunt blijft in NW4 in grote lijnen hetzelfde, maar tegelijkertijd zijn in deze nieuwe nota ook een aantal accenten (hieronder *cursief* weergegeven) gelegd:

- meer aandacht voor de ketenbenadering, vertaald in een getrapte benadering: preventie, hergebruik en verwijdering: *'In de aanpak van emissies staat de ketenbenadering van materiaal tot en met product en afval centraal. Het gebruik van milieuvriendelijke producten, schone technologie en het sluiten van stofkringlopen vormen belangrijke elementen in die benadering.'*;
- implementatie van Esbjerg/OSPAR-afspraken: *'De lozing van gevaarlijke (giftige, persistente en bioaccumulerende) stoffen is in het jaar 2020 beëindigd (Esbjerg, 1995).'*;
- meer aandacht voor de integrale milieufweging: *'Bij de afweging van maatregelen ter beperking van de emissies naar water wordt gekeken naar het rendement op langere termijn, de effecten op andere milieucompartimenten dan water en de effecten op het duurzame gebruik van grondstoffen.'*;
- meer aandacht voor prioritering: *'Prioriteit wordt op basis van risicobeoordeling gegeven aan de beperking van de emissies van stoffen waarvan de overschrijding van het MTR en de effecten het grootst zijn. Aanvullende eisen en verdere prioritering om op termijn de streefwaarde te halen, vindt gebiedsgericht per watersysteem plaats, afgestemd op de functies van de watersystemen.'*

Deze accenten uit NW4 zijn verwerkt in figuur 4, waarin de hoofdlijnen van het emissiebeleid voor water schematisch zijn weergegeven. Voor wat betreft het uitgangspunt 'vermindering van de verontreiniging' is in figuur 4 onderscheid gemaakt tussen de algemene stappen (A1 t/m A3) die in de lijn van de ketenbenadering achtereenvolgens moeten worden genomen om emissies aan te pakken en de stofspecifieke aanpak (B1 respectievelijk B2a/b). Voor nieuwe lozingen of bij toename van bestaande lozingen vindt op grond van het tweede hoofduitgangspunt van beleid nog een toetsing aan het stand-still-beginsel plaats (onderdeel C in figuur 4).

Naast genoemde accenten zijn in NW4 nog een aantal andere ontwikkelingen aangegeven die nu nog niet zodanig zijn uitgewerkt/verankerd dat zij in het schema van figuur 4 zijn opgenomen. In paragraaf 4.2 wordt nader op deze ontwikkelingen ingegaan.

Figuur 4: Schematische weergave van de hoofdlijnen van het emissiebeleid voor water

VERMINDERING VAN DE VERONTREINIGING				
A algemene aanpak emissies (ketenbenadering):				
stap 1	preventie: (voorkomen van verontreiniging)	bronaanpak gericht op: ◆ grondstof-, hulpstof- en productkeuze ◆ toepassing van schone technologie in het productieproces, de bedrijfsvoering of de gebruiksfase ◆ nieuw(e) productieproces of bedrijfsvoering ◆ toepassing van procesgeïntegreerde oplossingen		
stap 2	hergebruik: (hergebruik van water en stoffen waar mogelijk)	◆ kringloopsluiting (hergebruik binnen het productieproces / de bedrijfsvoering) ◆ hergebruik buiten het productieproces / de bedrijfsvoering ◆ opwerking t.b.v. mogelijk hergebruik		
stap 3	verwijderen: (‘end-of-pipe’)	afvalwaterbehandeling, zuivering		
B stofspecifieke aanpak emissies:				
1	implementatie ‘Esbjerg/OSPAR’:	streven naar beëindiging van de emissies uiterlijk in 2020 ^{*)}		
		ZWARTE-LIJSTSTOFFEN	OVERIGE VERONTREINIGINGEN	
		organohalogeenvormingen, kwik, cadmium, etc.	zware metalen, zuurstofbindende stoffen, P, N, etc.	sulfaat, chloride, warmte
2	sanering op basis van:	emissieaanpak	emissieaanpak	waterkwaliteitsaanpak
2a	primaïr inspanningsbeginsel:	beste bestaande technieken ^{**)}	best uitvoerbare technieken ^{**)}	toelaatbaarheid van lozingen en te nemen maatregelen afhankelijk van de nagestreefde milieukwaliteitsnormen ^{****)}
2b	verdere eisen op grond van (=immissietoets):	MTR ^{***)} of andere van toepassing zijnde milieukwaliteitsnormen ^{****)}	MTR ^{***)} of andere van toepassing zijnde milieukwaliteitsnormen ^{****)}	
STAND-STILL-BEGINSEL				
C	bij nieuwe lozingen of toename van bestaande lozingen:	emissies in een beheersgebied mogen niet toenemen	de waterkwaliteit mag niet significant verslechteren	de waterkwaliteit mag niet significant verslechteren

i
n
t
e
g
r
a
l
e
r
i
n
g

p
r
i
o
r
i
t
e
r
i
n
g

a
f
w
e
g
i
n
g

^{*)} Geldt in ieder geval voor 15 in OSPAR-kader aangewezen prioritaire stoffen/stofgroepen, te weten: dioxines en furanen, PCB's, PAK, PCP, chloorparaffines met korte ketens, lindaan en isomeren, kwik, cadmium, lood, organotin-verbindingen, nonylfenol ethoxylaten, musk xyleen, gebromeerde vlamvertragers en bepaalde ftalaten.

^{**)} Het in internationaal kader vaak gebruikte begrip ‘best available techniques’ (BAT) omvat zowel BBT als BUT.

^{***)} Gelet op de lage concentraties (goeddeels < MTR) in het mariene milieu gelden daar de streefwaarden in plaats van de MTR's als inspanningsverplichting (RISMARE-notitie, 1996).

^{****)} Bij indirecte lozingen vanuit amvb-inrichtingen (zie hoofdstuk III, paragraaf 1.3.1) omvat de immissietoets c.q. de waterkwaliteitsaanpak - naast de bescherming van het ontvangende oppervlaktewater - ook de bescherming van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken.

In de volgende paragrafen zullen de in dit schema opgenomen beleidsuitgangspunten nader worden toegelicht.

4.1.2 Vermindering van de verontreiniging

4.1.2.1 Algemene aanpak van emissies: ketenbenadering

Het hoofduitgangspunt van beleid 'vermindering van de verontreiniging' dient in eerste instantie gestalte te krijgen door prioriteit te geven aan de ketenbenadering. In de emissieaanpak binnen het milieubeleid als geheel komt de ketenbenadering steeds meer centraal te staan. Daarbij wordt een product van grondstof tot afvalstadium beoordeeld. De verschillende stadia van het productieproces worden in samenhang bekeken. Op basis van het totaaloverzicht kunnen maatregelen worden gekoppeld aan die onderdelen waar ze, met inachtneming van de kosten, de meeste milieuwinst opleveren. In het kader van de ketenbenadering moeten ook de emissies naar water worden beperkt. Verder dient in de hele keten naar mogelijkheden te worden gezocht om de emissies terug te dringen. Dit omvat ook de gebruiksfase, die veelal tot diffuse verontreiniging leidt. Voor het emissiebeleid voor water kan dit in de volgende getrapte aanpak worden vertaald: preventie, hergebruik en verwerking. Brongerichte maatregelen hebben hierbij dus de voorkeur boven zuiveringstechnische ('end-of-pipe') maatregelen. Op deze manier kan een lozing worden voorkomen, dan wel beperkt of beëindigd. Nageschakelde technieken worden pas in laatste instantie toegepast. In NW4 wordt de ketenbenadering als een belangrijk instrument gezien om de Esbjergdoelstelling te realiseren (zie paragraaf 4.1.2.2).

Dit alles betekent dat de waterbeheerder bij de afweging van maatregelen ter beperking van de emissies moet kijken naar het rendement op langere termijn, de effecten op andere milieucompartimenten dan water (integrale afweging: zie ook paragraaf 4.1.2.8) en de effecten op het duurzame gebruik van grondstoffen. In concrete gevallen kan dit betekenen dat wordt afgezien van kortetermijnsaneringen ten gunste van meer duurzame langetermijnoplossingen. De waterbeheerder kan zich bij de uitvoering van het emissiebeleid dus niet meer uitsluitend richten op de uiteindelijke lozingen. Gelet op de beperkte reikwijdte van de Wvo (bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit en de doelmatige werking van de rwzi) is een brede kijk hier onontbeerlijk. Voor een adequate uitvoering van zijn wettelijke taken in het kader van de Wvo zal de waterbeheerder dan ook oog moeten hebben voor de samenhang met de uitvoering in andere wettelijke kaders (met name de Wet op de ruimtelijke ordening, de Wet milieubeheer, de Bestrijdingsmiddelenwet, en de Wet milieugevaarlijke stoffen). Die rol zal hij ook buiten het strikt wettelijke kader moeten spelen, met name als het gaat om overleg op regionaal niveau met doelgroepen om te komen tot consensus over de te volgen aanpak en om vastlegging van die aanpak in convenanten. Op nationaal niveau kan het doelgroepenoverleg een belangrijke rol vervullen bij de uitwerking van de ketenbenadering en de hiermee samenhangende integrale afweging.

De rol en eigen verantwoordelijkheid van de lozer c.q. het bedrijf op het terrein van de ketenbenadering zijn onder meer gelegen in het toepassen van productgerichte milieuzorg. Hierbij is de aandacht gericht op continue productverbetering en productinnovatie om de milieudruk in de totale levenscyclus terug te dringen. In tegenstelling tot de bij de levenscyclusanalyse gehanteerde methode gaat het hier dus niet om een eenmalige verbetering van het product. Productgerichte milieuzorg is gericht op verbreding van de reeds bestaande systemen voor bedrijfsinterne milieuzorg, zowel richting

toeleveranciers als naar afnemers van producten. Het productgerichte milieuzorgsysteem als managementinstrument moet uiteindelijk leiden tot, waar mogelijk, daadwerkelijke productverbetering. Continue verbetering van producten en diensten blijft primair de verantwoordelijkheid van de bedrijven. De overheid speelt hierbij een stimulerende en faciliterende rol. In NMP3 is dan ook aangegeven dat de ontwikkeling en invoering van productgerichte milieuzorgsystemen met een financiële ondersteuning zal worden gestimuleerd (fl. 15 miljoen voor de komende vijf jaar). Ook is onlangs een 'Handreiking productgerichte milieuzorg' door het ministerie van VROM uitgebracht. Centraal hierin staan een stappenplan om productgerichte milieuzorg in de praktijk uit te proberen en concrete instrumenten die daarbij als hulpmiddelen kunnen worden gebruikt.

4.1.2.2 Stofspecifieke aanpak: implementatie van Esbjerg/OSPAR-afspraken

Tijdens de vierde Noordzeeministersconferentie in Esbjerg (1995) is overeengekomen de emissies, lozingen en verliezen van milieugevaarlijke stoffen (ongeacht de bron) continu te reduceren in de richting van beëindiging binnen 1 generatie (25 jaar) met als einddoel concentraties in het milieu dicht bij achtergrondconcentraties voor van nature voorkomende stoffen en dicht bij nulconcentraties voor uitsluitend door de mens gemaakte synthetische stoffen. In de komende jaren zal in internationaal verband worden nagegaan om welke stoffen het hierbij gaat (identificatie) en welke prioriteiten bij de aanpak moeten worden gesteld. Als eerste uitwerking van de zogenaamde Esbjergverklaring zijn in 1998 in OSPAR-kader 15 stoffen/stofgroepen aangewezen waarvoor geldt dat gestreefd moet worden naar beëindiging van de lozing in 2020. Het betreft hier: dioxines en furanen, PCB's, PAK, PCP, chloorparaffines met korte ketens, lindaan en isomeren, kwik, cadmium, lood, organotin-verbindingen, nonylfenol ethoxylaten, musk xyleen, gebromeerde vlamvertragers en bepaalde ftalaten (dibutylftalaat en diethylhexylftalaat).

Aan de Esbjergdoelstelling om te streven naar het op termijn beëindigen van de lozing van gevaarlijke stoffen wordt invulling gegeven door een continue verdere ontwikkeling/innovatie van BAT/BEP. De Esbjergverklaring is in paragraaf 4.3 van NW4 als doelstelling overgenomen: 'de lozing van gevaarlijke (giftige, persistente en bioaccumulerende) stoffen is in het jaar 2020 beëindigd'. Via het doelgroepenoverleg (landelijk niveau) en bij de opstelling c.q. herziening van BMP's (langetermijnvisie van bedrijven) kan aan deze doelstelling concreet invulling worden gegeven. Daarnaast dienen waterkwaliteitsbeheerders zich bij de uitvoering van het emissiebeleid c.q. de Wvo-vergunningverlening (invulling van BUT/BBT) eveneens bewust te zijn van dit inspanningsbeginsel. Gelet op de Esbjergdoelstelling zal het instrument ketenbenadering (zie paragraaf 4.1.2.1) steeds meer centraal komen te staan in de aanpak van emissies.

4.1.2.3 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak algemeen

BUT/BBT

Bij 'vermindering van de verontreiniging' als eerste hoofduitgangspunt van beleid staat voor vrijwel alle verontreinigingen de **emissieaanpak** voorop. Afhankelijk van de aard en schadelijkheid van de stoffen wordt, nog los gezien van de effecten van de emissies, toepassing van de best uitvoerbare en beste bestaande technieken als inspanningsbeginsel gehanteerd. De emissieaanpak wordt dus niet alleen gevolgd voor stoffen die voorkomen op lijst I van EU-richtlijn 76/464/EEG (zie paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I) of de in het IMP-

Water opgenomen lijst van 132 stoffen die door Nederland als 'zwart' wordt beschouwd (zie bijlage 4), maar ook voor de meeste van de 'overige stoffen'. De emissieaanpak houdt in dat onafhankelijk van de te bereiken milieukwaliteitsnormen een inspanning moet worden geleverd om verontreiniging van het oppervlaktewater te voorkomen. Voor zwarte-lijststoffen bestaat de emissieaanpak uit toepassing van de beste bestaande technieken (BBT); voor de overige stoffen waarvoor de emissieaanpak geldt, is een saneringsinspanning vereist volgens de best uitvoerbare technieken (BUT).

Onder de **best uitvoerbare technieken** wordt verstaan: *'die technieken waarmee, rekening houdend met economische aspecten, dat wil zeggen uit kosten oogpunt aanvaardbaar te achten voor een normaal renderend bedrijf, de grootste reductie in de verontreiniging wordt verkregen.'*

Onder de **beste bestaande technieken** wordt verstaan: *'die technieken, waarmee tegen hogere²² kosten een nog grotere reductie van de verontreiniging wordt verkregen en die in de praktijk kunnen worden toegepast.'*

Het onderscheid ten aanzien van het financieel-economische aspect in de definities bedoelt met name aan te geven dat naarmate de milieuschadelijkheid van een stof groter is, in principe hogere financiële inspanningen aanvaardbaar zijn en geëist worden. Niet bedoeld is dat de financiële en bedrijfseconomische aspecten bij toepassing van de beste bestaande technieken in het geheel geen rol zouden mogen spelen; deze uitleg wordt door jurisprudentie²³ ondersteund.

Het begrip 'technieken' moet hier overigens breed worden geïnterpreteerd. BUT en BBT zijn in feite geen definities van 'technieken' in de zin van 'zuiveringstechnieken'; onder 'technieken' moeten alle maatregelen (inclusief bedrijfsvoering, grondstofkeuze, etc.) worden verstaan, die het voorkomen of beperken van verontreiniging van oppervlaktewater kunnen verwezenlijken. Vooral de kosten en de beschikbaarheid van deze maatregelen spelen een belangrijke rol bij de vraag of deze maatregelen redelijkerwijs kunnen worden gevegd. Zo beschouwd valt de keuze voor een bepaald alternatief (minder milieuverontreinigend, maar wellicht duurder) materiaal in het kader van de bestrijding van diffuse verontreiniging bijvoorbeeld ook onder de emissieaanpak, onder toepassing van BUT/BBT.

Zowel binnen de groep van 132 stoffen als binnen de groep van de overige verontreinigingen bestaan verschillen in milieuschadelijkheid tussen de verschillende stoffen. Het spreekt daarom voor zich dat ondanks de definities geen sprake is van twee duidelijk afgebakende groepen van technieken voor de sanering van afvalwaterlozingen. Het gaat eerder om een breed scala aan technieken. Naarmate de milieubezwaarlijkheid van de stoffen groter is, zal een grotere saneringsinspanning worden verlangd. In paragraaf 4.2.2 wordt ingegaan op een herziene indeling van stoffen op basis van stoffeigenschappen. Een dergelijke gewijzigde indeling kan in de toekomst mogelijk gevolgen hebben voor de gewenste saneringsinspanning: zie paragraaf 4.2.3.

Verhouding BAT, SdT, BUT/BBT en ALARA

In het internationale (waterkwaliteits)beleid wordt vaak gesproken over het toepassen van de best available techniques (BAT) of de stand der techniek (SdT); deze begrippen beslaan zowel BUT als BBT.

²² Ten opzichte van de kosten die gepaard gaan met de toepassing van BUT.

²³ Uitspraken van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 11 juni 1991, nr. G05.86.0282 (AKZO Delfzijl), en 23 augustus 1991, nr. G05.87.0714 (AKZO Hengelo).

In het nationale milieubeleid wordt vaak gebruik gemaakt van het begrip ALARA (artikel 8.11, lid 3, Wm). ALARA staat voor 'as low as reasonably achievable' en betekent dat de voorschriften, die aan een vergunning worden verbonden, de grootst mogelijke bescherming voor het milieu moeten bieden, tenzij dit redelijkerwijs niet geveerd kan worden. De stand der techniek is hierbij het uitgangspunt. De definities van BUT en BBT geven feitelijk een nadere bepaling van wat binnen het redelijke kan worden gevraagd voor zwarte-lijststoffen (BBT) en overige verontreinigingen (BUT).

Immissietoets

De emissieaanpak omvat naast toepassing van BUT/BBT ook eventuele verdergaande eisen op grond van de geldende milieukwaliteitsnormen (de zogenaamde immissietoets). In paragraaf 4.1.2.7 wordt hierop teruggekomen.

4.1.2.4 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak voor zwarte-lijststoffen

Tot de zwarte lijst behoren stoffen die dermate schadelijk zijn voor het milieu dat de verontreiniging door deze stoffen in beginsel moet worden beëindigd. Bij sanering van zwarte-lijststoffen moet geprobeerd worden zo dicht mogelijk bij een nullozing te komen. Sanering aan de bron dient te geschieden door toepassing van BBT.

Of een stof moet worden aangemerkt als een zwarte-lijststof wordt beoordeeld aan de hand van de eigenschappen (zoals toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie) van die stof. In bijlage 4 is een lijst opgenomen van 132 stoffen die op grond van het bovenstaande door Nederland als 'zwart' wordt aangemerkt. Dit is overigens geen limitatieve lijst. Stoffen als dioxines en dibenzofuranen staan weliswaar niet op deze lijst, maar moeten - gelet op de milieueigenschappen - wel als zwarte-lijststoffen worden beschouwd.

4.1.2.5 Stofspecifieke aanpak: emissieaanpak voor overige verontreinigingen

Voor het grootste deel van de 'overige verontreinigingen' wordt sanering door toepassing van BUT geëist. Het gaat daarbij met name om stoffen die qua eigenschappen relatief schadelijk zijn en zich kenmerken door persistentie en/of toxiciteit en/of bioaccumulerend vermogen. Onder deze stoffen vallen onder anderen de zware metalen die niet op de lijst van 132 potentieel zwarte-lijststoffen staan, bepaalde organische microverontreinigingen, cyanide, en ammoniak. Ook de zuurstofbindende stoffen en nutriënten (fosfaat, nitraat) worden gerekend tot de groep van stoffen, waarbij in beginsel de emissieaanpak voorop staat.

4.1.2.6 Stofspecifieke aanpak: waterkwaliteitsaanpak

De waterkwaliteitsaanpak wordt slechts gevolgd voor een beperkt aantal, relatief onschadelijke, van nature in het oppervlaktewater voorkomende stoffen met een geringe mate van toxiciteit, zoals sulfaat, chloride en warmte. De mate waarin maatregelen ter beperking van de lozing moeten worden genomen is primair afhankelijk van de voor het ontvangende oppervlaktewater geldende milieukwaliteitsnormen. Een algemene beleidslijn voor de toe te passen technieken is dan ook niet te geven. Indien sprake is van een Wvo-vergunningplichtige lozing (vanuit een amvb-inrichting) via de gemeentelijke riolering en een rwzi dient bij de waterkwaliteitsaanpak ook de bescherming van de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken in beschouwing te worden genomen.

4.1.2.7 Stofspecifieke aanpak: immissietoets

Aan het primaire inspanningsbeginsel van de emissieaanpak wordt invulling gegeven door het toepassen van BUT/BBT. Het ondanks het toepassen van BUT/BBT niet bereiken van de voor het ontvangende oppervlaktewater geldende milieukwaliteitsnormen (zie paragraaf 3 van dit hoofdstuk) kan aanleiding geven tot het eisen van verdergaande maatregelen. Hierbij is het maximaal toelaatbaar risiconiveau (MTR) het kwaliteitsniveau dat op de korte termijn minimaal moet worden gehaald; er is sprake van een inspanningsverplichting voor de waterkwaliteitsbeheerder (overigens blijft het realiseren van de streefwaarden de doelstelling voor de lange termijn). De mate van overschrijding van het MTR vormt een belangrijk toetsinstrument voor het brongerichte beleid (prioritering) van bronnen: zie paragraaf 4.1.2.9). Is de restlozing na toepassing van BUT/BBT onaanvaardbaar, dan zullen verdergaande maatregelen worden geëist (in het uiterste geval een lozingsverbod). In CIW/CUWVO-kader wordt momenteel gewerkt aan het ontwikkelen van criteria voor de beoordeling van de milieubezwaarlijkheid van restemissies.

Indien sprake is van een Wvo-vergunningplichtige lozing (vanuit een amvb-inrichting) via de gemeentelijke riolering en een rwzi dient bij deze immissietoets ook de bescherming van de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken in beschouwing te worden genomen.

Ook de IPPC-richtlijn (artikelen 3a en 10) kent een immissietoets waarbij aanvullende maatregelen worden verlangd indien na een brongerichte benadering (toepassing van BAT) nog niet wordt voldaan aan de geldende milieukwaliteitsnormen. De EU-kaderrichtlijn water (politiek akkoord op hoofdlijnen van 16 juni 1998) voorziet eveneens in dergelijke aanvullende maatregelen: zie paragraaf 4.2.5 en hoofdstuk I, paragraaf 1.2.2.4.

4.1.2.8 Integrale afweging

In het kader van het emissiebeleid voor water worden maatregelen tegen elkaar afgewogen, die zijn gericht op bescherming van het watersysteem en de andere milieucompartimenten (bodem en lucht). Hierbij worden ook aspecten als energieverbruik en afvalpreventie betrokken. Dergelijke integrale beschouwingen vinden hoofdzakelijk plaats tijdens het afwegingsproces (bij de ketenbenadering) voorafgaande aan de feitelijke Wvo-vergunningverlening. Het doelgroepoverleg, de BMP's, en de coördinatie- en afstemmingsconstructie van de Wm en de Wvo zijn daarvoor de geëigende kaders. Overigens kan zich hier een zekere spanning voordoen met het Wvo-vergunningverleningsproces (zie hierna), aangezien derden tot op heden niet worden betrokken bij het doelgroepoverleg noch bij de opstelling van BMP's.

De Wvo-vergunning kan als het 'sluitstuk' van het integrale afwegingsproces worden beschouwd. Aan een lozingsvergunning zelf kunnen - gelet op artikel 1, vijfde lid, Wvo - slechts voorschriften worden verbonden die betrekking hebben op de bescherming van de waterkwaliteit en de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken. Bij de Wvo-vergunningverlening kan het niveau van de afweging variëren tussen een keuze uit verschillende technieken (middelen) om een gevraagde sanering van afvalwaterstromen (doel) te realiseren en het aangeven van een prioriteringsvolgorde in maatregelen en onderzoeken op verschillende milieuterreinen. Voor deze beoordelingen is een aantal instrumenten beschikbaar (zie paragraaf 4.3).

In EU-kader (IPPC-richtlijn) krijgt de integrale afweging onder meer gestalte door het opstellen van zogenaamde BAT-Referentiedocumenten, afgekort BREF's (zie ook paragraaf 4.2.3 en hoofdstuk I, paragraaf 1.2.2.3). In een BREF wordt een overzicht gegeven van de technieken die in Europa voor een bepaald proces als BAT kunnen worden beschouwd. Daarnaast wordt in een dergelijk referentiedocument aangegeven wat de emissiegrenswaarden zijn na toepassing van de genoemde BAT-mogelijkheden. De voor een bedrijfstak op Europees niveau opgestelde BREF kan heel goed als leidraad gaan dienen voor de best available techniques van individuele bedrijven bij het opstellen van BMP's. Daarnaast zullen deze BREF's als basis gaan dienen voor de vergunningverlening als uitvoering van de IPPC-richtlijn.

4.1.2.9 Prioritering

In NW4 is duidelijk aandacht gevraagd voor prioriteitstelling in de emissiereductie, waarbij de volgende doelen zijn geformuleerd:

- Het nastreven van het MTR geldt voor de waterbeheerder als een inspanningsverplichting in de planperiode (1998-2006). Bij de emissiereductie moet prioriteit worden gegeven aan de stoffen waarvoor het MTR wordt overschreden. Daarbij geldt de mate van overschrijding van het MTR als een belangrijk toetsinstrument.
- Het bereiken van de streefwaarde blijft als langetermijndoelstelling richtinggevend. Daarom mag voor stoffen beneden het MTR geen normopvulling plaatsvinden (stand-still-beginsel).

De hoofdlijn is het zoveel mogelijk voorkomen van verontreiniging, ongeacht de stofsoort en ongeacht de vraag of het MTR dan wel de streefwaarde wordt overschreden in het ontvangende oppervlaktewater. Prioritering in de emissieaanpak van zowel puntbronnen als diffuse bronnen zal evenwel in eerste instantie plaats moeten vinden op basis van het al of niet halen van het MTR. In aanvulling hierop kan ook het voorkomen van afwenteling naar benedenstroomse watersystemen een rol spelen in de prioritering.

Het stellen van prioriteiten in de emissieaanpak kan in beginsel op drie niveaus inhoud worden gegeven: op landelijk niveau, op watersysteemniveau en bij de beoordeling van individuele lozingen. Door een subwerkgroep van CIW/CUWVO V en VI wordt de relatie emissie-immissie nader uitgewerkt en wel via twee lijnen:

- een methodiek voor het prioriteren van stoffen en/of bronnen die het meest bijdragen aan de risico's voor watersystemen;
- een beslisboom en de uitwerking van een eenvoudige immissietoets.

Het eindrapport wordt in de loop van 1999 verwacht.

4.1.3 Het stand-still-beginsel

Op grond van het 'stand-still-beginsel' kunnen aanvullende eisen (bovenop die welke voortvloeien uit de emissieaanpak of de waterkwaliteitsaanpak) noodzakelijk zijn. Binnen het stand-still-beginsel wordt onderscheid gemaakt tussen zwarte-lijststoffen en de overige stoffen. Voor zwarte-lijststoffen houdt het beginsel in: 'voor geen der aangewezen stoffen of groepen van stoffen van de zwarte lijst mag het totaal van de lozingen in een bepaald beheersgebied toenemen'. Voor de overige verontreinigingen houdt het stand-still-beginsel in dat: 'de waterkwaliteit niet significant mag verslechteren. Waterkwaliteitsdoelstellingen mogen dus in beginsel niet worden opgevuld'.

De betekenis van het stand-still-beginsel voor de overige stoffen is vooral gelegen in de verplichting van de waterkwaliteitsbeheerder om de kwaliteit van

het oppervlaktewater in zijn beheersgebied te volgen, eventuele significante verslechteringen op te sporen, te onderzoeken wat daar de oorzaken van zijn, om vervolgens te bezien of een verslechtering al dan niet beïnvloedbaar c.q. aanvaardbaar is.

4.1.4 Nadere informatie

- Regeringsbeslissing vierde Nota waterhuishouding 'Waterkader', december 1998, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 401, nr. 1.
- Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985-1989, 9 september 1985, Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 19 153, nrs. 1-2.
- Derde Nota waterhuishouding 'Water voor nu en later', 31 augustus 1989, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21 250, nrs. 1-2.
- Regeringsbeslissing derde Nota waterhuishouding 'Water voor nu en later', 14 juni 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 21 250, nr. 3.
- Regeringsbeslissing Evaluatienota Water, Aanvullende beleidsmaatregelen en financiering 1994-1998, 1 maart 1994, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 21 250, nrs. 27-28.
- Tweede Nationaal milieubeleidsplan, Milieu als maatstaf, 17 december 1993, Tweede Kamer, vergaderjaar 1993-1994, 23 560, nrs. 1-2.
- Nationaal milieubeleidsplan 3, februari 1998.
- Senhorst, H., Watersysteemverkenningen 1996. Het water de pijp uit? (Verkenningennota industrieel afvalwater. RIZA, nota-nummer 94.032.
- L.W. Ebbers, Preventie Cases RIZA. Evaluatierapport met aanbevelingen voor RIZA en Wvo-vergunningverlening, RIZA, notanr. 95.038.
- 'Handreiking productgerichte milieuzorg, VROM, 1999.
- 'Productgerichte milieuzorg, de eerste stappen op weg naar een product dat het milieu minder beïnvloedt', brochure VNO-NCW, juni 1998.
- Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn), publicatieblad nr. L 257 van 10 oktober 1996.
- Brief van de minister van VROM d.d. 18 oktober 1996, 'Omgaan met risico's voor mariene ecosystemen' (RISMARE-notitie), TK, vergaderjaar 1996-1997, 21 250 en 21 990, nr. 40.

4.2 Ontwikkelingen in het emissiebeleid

4.2.1 Inleiding

In het (internationale) water- en milieubeleid doen zich ontwikkelingen voor die op termijn van invloed kunnen zijn op het emissiebeleid zoals dat in paragraaf 4.1 is weergegeven. Hoewel de meeste van deze ontwikkelingen al wel in NW4 zijn genoemd of via EU-richtlijnen op ons afkomen, is de uitwerking nog niet zodanig dat ze al volledig in het Nederlandse beleid zijn of kunnen worden geïmplementeerd. In de volgende paragrafen worden enkele in het oog springende ontwikkelingen nader belicht.

4.2.2 Naar een herziene indeling van stoffen op basis van stofeigenschappen

In het wateremissiebeleid is kennis omtrent de milieubezwaarlijkheid van stoffen essentieel om de gewenste saneringsinspanning te kunnen vaststellen. De milieubezwaarlijkheid van een stof wordt bepaald door een combinatie van eigenschappen van die stof, zoals: carcinogeniteit, mutageniteit, toxiciteit, persistentie en het vermogen tot bioaccumuleren. Tot op heden worden in het wateremissiebeleid de volgende categorieën van stoffen onderscheiden:

-
- zwarte-lijststoffen of stoffen met vergelijkbare eigenschappen (voorkomend op lijst I van EU-richtlijn 76/464: zie bijlage 2a en/of de zogenaamde lijst van 132 stoffen: zie bijlage 4);
 - relatief schadelijke verontreinigingen (voorkomend op lijst II van EU-richtlijn 76/464: zie bijlage 2b);
 - relatief onschadelijke verontreinigingen, die van nature in oppervlaktewater voorkomen.

Deze stofindeling heeft een tweetal beperkingen:

- onduidelijk is tot welke categorie nieuwe stoffen moeten worden gerekend of bestaande stoffen die tot op heden niet zijn ingedeeld;
- op het moment dat de Kaderrichtlijn water van kracht wordt, zal EU-richtlijn 76/464 worden ingetrokken. Daarmee zal ook de indeling van stoffen en stofgroepen volgens lijst I (zwarte-lijststoffen) en lijst II (overige verontreinigingen) vervallen. Ook in andere internationale kaders wordt het begrip zwarte-lijststof niet meer gehanteerd.

Er is dan ook behoefte aan een algemene beoordelingsmethodiek waarmee stoffen en preparaten op grond van hun eigenschappen zodanig worden ingedeeld dat de beleidsmatig gewenste saneringsinspanning kan worden vastgesteld. In CIW/CUWVO-verband wordt momenteel gewerkt aan de implementatie van een algemene beoordelingsmethodiek waarmee stoffen en preparaten op grond van hun eigenschappen - conform het nationale wateremissiebeleid - worden ingedeeld in drie categorieën (zie kader). De CIW/CUWVO is intussen akkoord gegaan met de methodiek (keuze van de criteria); de te volgen procedure voor het verstrekken van de benodigde stofgegevens is nog onderwerp van studie.

De huidige stofindeling in drie categorieën wordt met de implementatie van de door de CIW/CUWVO vastgestelde algemene beoordelingsmethodiek vervangen door de volgende indeling:

- stoffen die carcinogeen en/of mutageen zijn en/of op lange termijn schadelijke effecten in het aquatisch milieu kunnen veroorzaken;
- stoffen die gemakkelijk afbreekbaar zijn;
- relatief onschadelijke stoffen, die van nature in oppervlaktewater voorkomen.

Aan elk van deze categorieën is een beleidsmatig gewenste inspanning gekoppeld (aanpak A = BBT, aanpak B = BUT, of waterkwaliteitsaanpak C: zie kader). Uitgangspunt hierbij is dat naarmate de milieubezwaarlijkheid van een stof of preparaat groter is, ook de inspanning moet toenemen om de betreffende emissie te beperken of te voorkomen.

Onduidelijk is nog of de op de nieuwe stofindeling gebaseerde saneringsinspanning in de toekomst kan worden vervangen door een aanpak gebaseerd op de toepassing van het internationaal al ingeburgerde begrip BAT (best available techniques). De term BAT zou dan ook in het nationale wateremissiebeleid in de plaats kunnen komen van de afzonderlijke begrippen BUT en BBT (zie paragraaf 4.2.3). Op deze wijze zou de geleidelijke overgang in de milieubezwaarlijkheid van stoffen en preparaten meer tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de gewenste saneringsinspanning. Een dergelijke ontwikkeling zou aansluiten bij de lijn die in de Wm is neergelegd: in artikel 8.11, lid 3, is sprake van toepassing van het ALARA-principe ongeacht de aard van de verontreiniging (er wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen zwarte-lijststoffen en overige verontreinigingen). Dit principe is van toepassing op indirecte (via de riolering plaatsvindende) lozingen vanuit niet bij amvb aangewezen inrichtingen; dergelijke lozingen zijn niet Wvo-vergunningplichtig.

CIW/CUWVO-beoordelingsmethodiek voor stoffen en preparaten

Voor de vaststelling van de gewenste saneringsinspanning en een beoordeling van de toelaatbaarheid van de lozing van stoffen en preparaten is een beoordelingsmethodiek opgesteld (RIZA-rapport 97.024). Bijlage 9 van dit handboek bevat een schema van de bij deze methodiek te gebruiken toets voor individuele stoffen (voor een schematische weergave van de toets voor preparaten wordt verwezen naar het betreffende RIZA-rapport). Het beoordelingsschema is inhoudelijk door de CIW/CUWVO geaccordeerd.

Voor de gewenste saneringsinspanning zijn conform het huidige nationale wateremissiebeleid drie niveau's onderscheiden:

- Aanpak A: stoffen die carcinogeen en/of mutageen zijn en/of op lange termijn schadelijke effecten in het aquatisch milieu kunnen veroorzaken;
Aanpak B: stoffen die gemakkelijk afbreekbaar zijn;
Aanpak C: relatief onschadelijke stoffen, die van nature in oppervlaktewater voorkomen.

Uiteindelijk worden de volgende categorieën onderscheiden:

aanduiding waterbezwaarlijkheid	saneringsinspanning
1) Zwarte-lijststof	A
2) Kan erfelijke schade veroorzaken	A
3) Kan kanker veroorzaken	A
4) Zeer vergiftig voor in het water levende organismen; kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken	A
5) Zeer vergiftig voor in water levende organismen	B
6) Vergiftig voor in water levende organismen; kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken	A
7) Vergiftig voor in water levende organismen	B
8) Schadelijk voor in water levende organismen; kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken	A
9) Schadelijk voor in water levende organismen	B
10) Weinig schadelijk voor in water levende organismen; kan in het aquatisch milieu op lange termijn schadelijke effecten veroorzaken	A
11) Weinig schadelijk voor in water levende organismen	B
12) Weinig schadelijk voor in water levende organismen; stof komt van nature in oppervlaktewater voor	C

De verdere implementatie van de algemene beoordelingssystematiek voor stoffen en preparaten wordt uitgewerkt door een subwerkgroep van CIW/CUWVO VI. Er wordt gewerkt aan een procedure die er toe moet leiden dat gebruikers meer inzicht krijgen in grond- en hulpstoffen, tussen- en eindproducten, en dat voldoende informatie beschikbaar is voor waterkwaliteitsbeheerders voor de beoordeling van een aanvraag voor een lozingsvergunning. Een belangrijk punt is hierbij ook de omgang met vertrouwelijke informatie over de samenstelling van preparaten. Het eindrapport van de subwerkgroep wordt eind 1999 verwacht.

Intrekking van EU-richtlijn 76/464 (waarmee het onderscheid tussen zwarte-lijststoffen en overige verontreinigingen verdwijnt) laat onverlet dat er internationaal wel een roep om prioriteitstelling blijft, aangezien niet alle bronnen tegelijkertijd aangepakt kunnen worden. Daartoe worden gevaarlijke stoffen geselecteerd, waarvoor de lozing of achterliggende bron in vergelijking met lozingen en bronnen van andere stoffen stringenter c.q. met voorrang moet worden aangepakt. Zo worden in het kader van de Noordzeeministersconferentie (Esbjerg-verklaring 1995) en OSPAR gevaarlijke stoffen geselecteerd waarvoor gestreefd wordt naar de beëindiging van de lozing in het jaar 2020. Tijdens de OSPAR-ministerconferentie van medio 1998 is reeds een 15-tal stoffen als gevaarlijk aangemerkt waarvoor het streven naar de beëindiging van de lozing in 2020 geldt. Het is de verwachting dat in de nabije toekomst door OSPAR nog meer prioritaire stoffen geselecteerd zullen worden. Daarnaast zal onder de vlag van de EU-kaderrichtlijn water een lijst van prioritaire stoffen worden opgesteld.

4.2.3 Van BUT/BBT naar BAT en BEP

In paragraaf 4.2.2 is ingegaan op de algemene beoordelingsmethodiek waarbij stoffen en preparaten worden ingedeeld in één van de drie categorieën van milieubezwaarlijkheid met de daarbij behorende beleidsmatig gewenste saneringsinspanning (BBT, BUT, waterkwaliteitsaanpak). Op grond van een drietal overwegingen kan het blijven hanteren van het onderscheid tussen BUT en BBT echter in discussie worden gebracht:

- hoewel algemeen wordt erkend dat een grotere saneringsinspanning nodig is naarmate de milieubezwaarlijkheid van de betreffende verontreinigingen groter is, blijkt in de praktijk dat de best uitvoerbare en de beste bestaande technieken niet goed zijn te onderscheiden;
- toepassing van BUT/BBT is doorgaans gekoppeld aan de emissie van één stof naar water, terwijl in de praktijk meestal sprake is van een maatregel voor de sanering van meer dan één stof;
- internationale ontwikkelingen die uitgaan van een saneringsinspanning gebaseerd op toepassing van BAT (best available techniques).

Met name de internationale keuze voor BAT kan een duidelijke impact hebben op de Nederlandse situatie. In het kader van de Europese IPPC-richtlijn wordt aan dit begrip BAT concrete invulling gegeven²⁴; in het vervolg van deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Toepassing van BAT is een belangrijk onderdeel van de IPPC-richtlijn (richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). Deze richtlijn voorziet voor een groot aantal categorieën van industriële activiteiten/installaties (zie bijlage 1a) in geïntegreerde vergunningverlening(sprocedures) voor de verschillende milieucompartimenten (integrale afweging). Met de IPPC-richtlijn wordt een vergunningenregime beoogd voor emissies naar lucht, bodem en water uit grote industriële installaties, waarbij ook rekening wordt gehouden met vermindering van afval en energiegebruik. Een belangrijk element is dat emissiegrenswaarden gebaseerd dienen te zijn op de in de richtlijn gedefinieerde 'best available techniques'. Aangezien de IPPC-richtlijn iedere lidstaat verplicht om bij vergunningverlening BAT toe te passen, wordt verwacht dat de BREF-documenten (zie paragraaf 1.2.2.3 van hoofdstuk I) een richtinggevende werking krijgen, met uitzondering van die milieuaspecten die uitsluitend lokaal spelen. BREF-documenten hebben geen direct wettelijk bindende status.

²⁴ Ook in andere internationale kaders (bijv. OSPAR) vervult het begrip BAT een centrale rol.

Kleinere bedrijven die onder de drempelwaarde (bepaalde productiecapaciteit) van de IPPC-richtlijn blijven, vallen vooralsnog onder de oude EU-richtlijn 76/464. Op termijn zullen deze lozingen worden gereguleerd op basis van de nieuwe EU-kaderrichtlijn water volgens de zogenaamde 'gecombineerde aanpak' (zie paragraaf 4.2.5 en hoofdstuk I, paragraaf 1.2.2.4).

Op welke wijze een 'BAT-benadering' op termijn in de Nederlandse situatie gekoppeld kan worden aan de nieuwe stofindeling (zie paragraaf 4.2.2) is op dit moment nog niet duidelijk. Voorlopig is het onderscheid tussen BUT en BBT nog van toepassing.

Om de emissies van prioritair stoffen door relevante diffuse bronnen te beperken wordt in internationale overlegkaders gewerkt met het begrip BEP ('Best Environmental Practice', de 'beste milieuveilige handelwijze'). Voor een aantal doelgroepen is daar in onder meer EU-kader nadere uitwerking aan gegeven, bijvoorbeeld voor de landbouw, zowel voor wat betreft stikstof als voor pesticiden (zie ook paragraaf 4.5.1.4). Niet uitgesloten moet worden dat uitwerking van het begrip BEP in de toekomst ook nationaal nadrukkelijker in beeld komt. Feitelijk is daar al een eerste aanzet toe gegeven met de (in voorbereiding zijnde) amvb's voor de sectoren glastuinbouw en open teelten.

4.2.4 Totaal-effluentbeoordeling als aanvulling op de stofgerichte benadering

In paragraaf 4.3 ('Emissies') van NW4 is de introductie van de methode van totaal-effluentbeoordeling (TEB) in de planperiode in het vooruitzicht gesteld voor het beoordelen van de toe te passen saneringstechnieken (BUT/BBT). Deze methode zou moeten dienen ter aanvulling van de stofgerichte beoordeling van industriële lozingen van complexe mengsels van stoffen. Een dergelijke totaal-effluentbeoordeling wordt volgens NW4 geïntroduceerd, omdat de stofspecifieke beoordeling te veel beperkingen kent. Deze beperkingen kunnen door een (aanvullende) beoordeling van de milieubezwaarlijkheid op de langere termijn deels worden weggenomen. Ook in internationale kaders (bijvoorbeeld in OSPAR-verband) wordt aandacht geschonken aan deze vorm van effluentbeoordeling.

Het is goed mogelijk totaal-effluentbeoordeling op termijn een plaats in het beleid te geven. Als de methode volledig in de plaats zou komen van de bestaande stofgerichte aanpak, kan het onderscheid tussen zwarte-lijststoffen en overige verontreinigingen worden vervangen door de mate van milieubezwaarlijkheid. Waarschijnlijk is echter dat TEB aanvullend zal zijn of in de plaats komt van een deel van de stoffenaanpak. Het is in lijn met het huidige beleid ook het terugdringen van de effecten van een lozing tot een aanvaardbaar niveau onderdeel te laten uitmaken van de BUT/BBT-toets.

Voor de korte termijn is de methodiek voor het beoordelen van effluënten op milieubezwaarlijkheid nog onvoldoende ontwikkeld om volledig in het huidige Wvo-instrumentarium te kunnen worden ingepast (zie ook hoofdstuk III, paragraaf 4.4). Ook de doorgaans (nog) onbekende relatie tussen milieubezwaarlijkheid en de veroorzakende bron vormt een belemmering. Verder is het van belang dat er een relatie wordt gelegd tussen de uitkomsten van totaal-effluentbeoordeling en de milieukwaliteitsnormen voor oppervlaktewater en waterbodem.

4.2.5 EU-kaderrichtlijn water

De gevolgen van de inwerkingtreding van de EU-kaderrichtlijn water zijn op dit moment nog niet helemaal te voorzien. Op grond van artikel 12 bis van de huidige concept-kaderrichtlijn geldt voor alle puntbronnen en diffuse bronnen de zogenaamde gecombineerde aanpak, bestaande uit de onderdelen:

1. aanpak bij de bron (puntbronnen) door toepassing van bestaande EU-verplichtingen ten aanzien van:

- het toepassen van BAT (alleen voor IPPC-lozingen) en
 - het in acht nemen van bestaande emissiegrenswaarden;
- of

toepassing van BEP (Best Environmental Practice, beste milieuveilige handelwijze: zie de paragrafen 4.2.3 en 4.5.1.4) voor diffuse bronnen;

2. immisietoets: het treffen van aanvullende maatregelen indien niet aan de geldende waterkwaliteitsnormen wordt voldaan.

Voor de niet onder de IPPC-richtlijn vallende lozingen bestaan er op grond van het huidige voorstel voor een EU-kaderrichtlijn water geen 'BAT-verplichtingen'; voor de bedrijfstakken 'textiel' en 'galvano' zijn in OSPAR- en IRC-kader wel aanbevelingen geformuleerd voor BAT respectievelijk Stand der Techniek. In Nederland zijn deze aanbevelingen door de CIW/CUWVO geïmplementeerd. Op grond van de EU-richtlijn 76/464 gelden er nog steeds emissiegrenswaarden. In de toekomst verdwijnt richtlijn 76/464, maar voor prioritaire stoffen van de nieuwe EU-kaderrichtlijn water zullen eveneens emissiegrenswaarden worden opgesteld, die ook bij de vergunningverlening voor niet-IPPC-lozingen in acht moeten worden genomen.

4.2.6 Veranderende rol van de overheid

Als uitvloeisel van het doelgroepbeleid industrie (zie de paragrafen 5 en 6) maken meer en meer bedrijven milieubeheer actief tot een onderdeel van de proces- en bedrijfsvoering. In de praktijk komt dit vaak tot uitdrukking in:

- een BIM op het niveau van ISO 14001;
- een (goedgekeurd) BMP;
- een (valideerbare) verslaglegging van de milieuprestaties, het MJV.

Dit betekent volgens NW4 ook dat vergunningverlening en handhaving hierop worden toegesneden oftewel dat de rol van de overheid in verband hiermee wordt aangepast. De vergunning zal zich op de hoofdzaken moeten concentreren (zie paragraaf 6.5), terwijl het accent bij toezicht en handhaving zal verschuiven van frequente effluentcontroles en -rapportages naar een meer administratieve controle van de milieuboekhouding (zie paragraaf 6.3.3). Eerder opgedane ervaringen met bedrijfsprestaties spelen een rol bij de wijze van toezicht en handhaving. Tegelijkertijd zullen toezicht en handhaving zich ook meer moeten concentreren op de 'achterblijvers' en diffuse verontreinigingen.

Binnen Rijkswaterstaat is een aanzet gemaakt tot een dergelijke nieuwe kijk op de toekomst van de handhaving van de Wvvo. Ten aanzien van puntbronnen is het voornemen om deels over te schakelen van end-of-pipe-controles naar systeemcontroles. Toezicht houden en handhaven gebeuren in deze visie op een wijze die past bij de plaats van het bedrijf op de zogenaamde 'milieuprestatieladder' en de richting waarin het bedrijf zich op die ladder beweegt. 'Goede' bedrijven behoeven minder bemoeienis dan 'slechte' bedrijven.

4.2.7 Overige ontwikkelingen

4.2.7.1 Sulfaat, chloride en warmte ook onder de emissieaanpak?

Sinds de gewijzigde aanpak van stikstof en fosfaat in de derde Nota waterhuishouding (emissieaanpak) is de waterkwaliteitsaanpak feitelijk alleen nog van toepassing op van nature in het oppervlaktewater voorkomende stoffen met een geringe mate van toxiciteit (zoals sulfaat en chloride) en warmte. Opmerkelijk is dat in de Wm en in het daarop gebaseerde beleid voor de niet-Wvo-vergunningplichtige indirecte lozingen voor wat betreft de toepassing van het ALARA-principe geen uitzondering wordt gemaakt voor de relatief onschadelijke stoffen. Met andere woorden: ook voor emissies van sulfaat, chloride en warmte moet het ALARA-principe worden toegepast! Om deze inconsistentie op te heffen, zou het aanbeveling kunnen verdienen om de betreffende verontreinigingen ook onder de emissieaanpak te brengen. Daardoor zou voor alle verontreinigingen de emissieaanpak worden gevolgd.

Overigens kan de inwerkingtreding van de EU-kaderrichtlijn water weer tot een andere zienswijze leiden.

4.2.7.2 Integratie stand-still-beginsel?

Momenteel worden in CIW/CUWVO-kader de mogelijkheden verkend om het stand-still-beginsel (voor puntlozingen) te integreren met de immisietoets. Een dergelijke integratie zou als voordeel hebben dat 'waterkwaliteitsgerelateerde' maatregelen in één stap zouden kunnen worden overwogen. Naar verwachting kan de betreffende subwerkgroep ('Emissie/immisatie') haar bevindingen in de loop van 1999 presenteren.

4.2.8 Nadere informatie

- P. Benschop, De beoordeling van stoffen en preparaten in het kader van de Wvo, maart 1997, RIZA-rapport 97.024.
- G. Niebeek, De procedure bij de beoordeling van stoffen en preparaten in het kader van de Wvo, april 1997, RIZA-rapport 97.025.
- M. Tonkes et al., Totaal-effluentbeoordeling, RIZA, rapportnummer 98.034, oktober 1998.
- Emissiekader NW4. De uitvoeringsstrategie van Rijkswaterstaat voor het emissiebeleid van de Vierde Nota Waterhuishouding -Deel A-, Ministerie van V&W, mei 1999.

4.3 Integrale afwegingen (instrumentarium)

4.3.1 Inleiding

In het waterbeheer worden dagelijks afwegingen gemaakt met betrekking tot te nemen maatregelen, in te zetten technieken of te volgen strategieën, door overheden en door bedrijven. In het verleden werd bij dergelijke afwegingen vaak alleen rekening gehouden met wateraspecten. Door een toenemende vraag naar een integrale afweging spelen inmiddels ook andere aspecten een belangrijke rol, zoals energie, afval, luchtmissies etcetera (zie paragraaf 4.1.2.8). Bij de beoordeling van bedrijfsmilieuplannen worden geregeld maatregelen richting water en maatregelen richting andere compartimenten tegen elkaar afgewogen. Via de Wet milieubeheer is inmiddels vastgelegd dat bij vergunningprocedures coördinatie dient plaats te vinden tussen Wm-gezag en Wvo-gezag op procedurele en inhoudelijk kanten van de

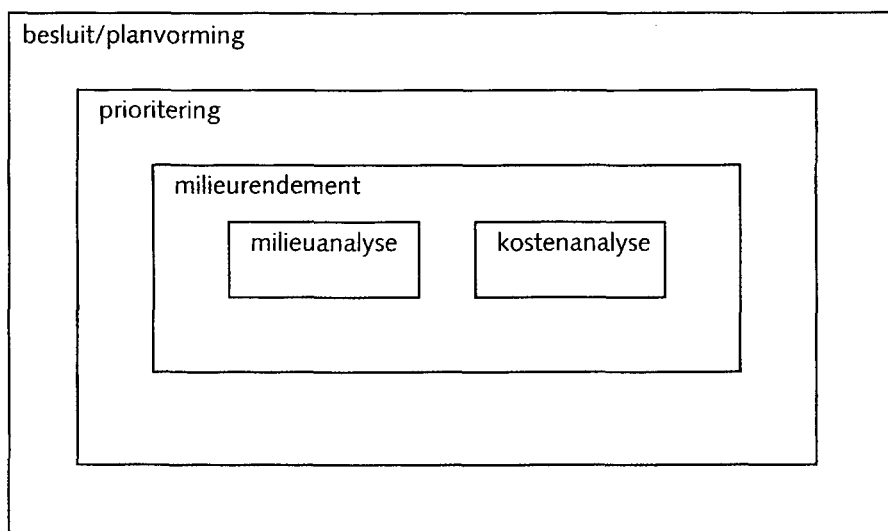
vergunningen (zie hoofdstuk III, paragraaf 2.2). Overigens moet worden bedacht dat dergelijke integrale afwegingen in het gehele totstandkomingsproces van een Wvo-vergunning weliswaar kunnen c.q. moeten worden gemaakt, maar dat gelet op artikel 1, vijfde lid, Wvo aan een lozingsvergunning slechts voorschriften kunnen worden verbonden die betrekking hebben op de bescherming van de waterkwaliteit en de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken. Integrale afwegingen vinden met andere woorden hoofdzakelijk plaats tijdens het afwegingsproces voorafgaande aan de feitelijke Wvo-vergunningverlening (doelgroepenoverleg en de coördinatie- en afstemmingsconstructie Wm/Wvo). Bij de Wvo-vergunningverlening zelf kan het niveau van de afweging variëren tussen een keuze uit verschillende technieken (middelen) om een gevraagde sanering van afvalwaterstromen (doel) te realiseren en het aangeven van een prioriteringsvolgorde in maatregelen en onderzoeken op verschillende milieuterreinen (zie paragraaf 4.3.2). Voor deze beoordelingen zijn als hulpmiddel een aantal instrumenten beschikbaar (zie paragraaf 4.3.3).

4.3.2 Niveaus van analyses en afwegingen

In figuur 5 is schematisch weergegeven welke analyse- en afwegingsniveaus onderscheiden kunnen worden. Elk van de niveaus wordt hieronder kort toegelicht.

- Een *kostenanalyse* geeft inzicht in de werkelijke kosten die een bepaalde maatregel met zich meebrengt. Een dergelijke analyse kan van nut zijn bij discussies over de toedeling van kosten van een maatregel die invloed heeft op meerdere gebieden (bijvoorbeeld arbo en milieu) of over de vraag hoe om te gaan met afschrijvingen en vervangingsinvesteringen.
- Een *milieuanalyse* geeft inzicht in de milieuaspecten van die maatregel: deze kan variëren van een optelsom van wateremissies tot een milieueffectrapport (MER) of een levenscyclusanalyse (LCA).
- Het *milieurendement* combineert deze twee aspecten: milieueffecten versus de kosten. Op deze manier kunnen verschillende maatregelen worden vergeleken. Dit kan beperkt blijven tot effecten richting water, maar uitbreiding tot een vergelijking op alle milieuaspecten is eveneens mogelijk. Hierbij is dan de weging van de verschillende effecten een cruciaal punt. Dit speelt met name bij de totstandkoming van bedrijfsmilieuplannen.
- Bij *proritering* worden naast milieuaspecten ook zaken als draagvlak en technische en economische haalbaarheid meegenomen en worden de verschillende aspecten gewogen.
- Bij *besluitvorming* kunnen nog andere, procesmatige zaken meespelen (bestuurlijke prioritering, maatschappelijk draagvlak, e.d.).

Figuur 5: Analyse- en afwegingsniveaus



4.3.3 Instrumenten

In tabel 3 is een overzicht gegeven van de beschikbare modellen en methoden. Ook is aangegeven in welke situaties deze ingezet kunnen worden.

Tabel 3: Overzicht van modellen en methoden voor integrale afweging (niet uitputtend)

Type methoden en modellen	Criteria	Bruikbaar bij	Voorbeelden
<i>Kostenanalyse</i>	Kostenaspecten	Het in beeld brengen van de kosten van milieumaatregelen	Methodiek milieukosten van VROM Total Cost Assessment (TCA) Life Cycle Costing (LCC)
		Het in beeld brengen v/d invloed van milieu-investeringen op de bedrijfseconomische situatie	MIOW-methode
		Investeringsselectie	Kosten-baten analyses
<i>Milieuanalyses</i>	Milieuaspecten	Het in kaart brengen van risico's t.a.v. onvoorziene lozingen	Risicoanalyse, bijv. Veris/Risam/Proteus
		Integrale analyse van milieuaspecten van een product(keten)	Levenscyclusanalyse (LCA) Stofstroomanalyse
		Milieuaspecten van een specifieke productie of maatregel	Milieueffectrapportage
<i>Milieuredements-methoden</i>	Milieu vs kosten	Algemeen	Methode van Zuid-Holland RIM+
		Vergelijking van maatregelen in BMP's olie- en gasmaatschappijen	REIM
		Prioritering van bodemsaneringsvarianten	RMK-model
<i>Prioriterings-methoden</i>	Milieu, kosten, draagvlak, technische haalbaarheid, economische haalbaarheid	Prioritering in het waterbeheer	PRIMAVERA
<i>Besluit/plan-vorming</i>		Algemeen/plan-vorming	Methode van Amsterdam Prioned, IPEA

4.3.4 Gebruik van de instrumenten

Het gebruik van technische instrumenten is een middel en mag nooit een doel op zich zijn. Ze kunnen worden gebruikt als hulpmiddel bij het beantwoorden van een bepaalde beleidsmatige vraag. Voor welk instrument wordt gekozen en op welke manier het instrument wordt ingezet, dient, afgezien van de methodische aspecten die vastliggen binnen het instrument, bepaald te worden

in de loop van het proces. Het draagvlak voor de uitkomsten zal hierdoor worden vergroot en de keuze van het instrument zal beter worden afgestemd op de vraag die beantwoord dient te worden. Integrale afwegingen zijn hierbij alleen aan de orde als er ook daadwerkelijk ruimte bestaat voor deze afweging. Als een specifieke maatregel reeds wettelijk is voorgeschreven, ontbreekt deze ruimte, of is de ruimte beperkt tot een afweging in de fasering van maatregelen.

Het gebruik van technische milieu-instrumenten binnen het waterbeheer is op dit moment nog erg beperkt. Waterbeheerders worden echter geconfronteerd met vragen die steeds complexer worden als gevolg van een aantal trends (groeiend aantal betrokken partijen, verschuiving van nationale beleidsruimte naar de EU en lokale overheden, en een steeds complexere inhoudelijke problematiek). Als gevolg van deze trends zullen de vragen binnen het waterbeheer complexer worden, waardoor de vraag naar instrumenten die als hulpmiddelen gebruikt kunnen worden bij de beantwoording van deze vragen in de toekomst zal toenemen.

In de volgende paragraaf wordt het instrument levenscyclusanalyse (LCA) nader toegelicht, omdat het één van de weinige instrumenten is dat de (potentiële) milieueffecten van emissies naar de verschillende milieucompartmenten water, bodem en lucht (dus integraal wat betreft milieu) inzichtelijk maakt.

4.3.5 Toepassing van LCA t.b.v. het waterbeheer

4.3.5.1 Inleiding

LCA is een beslissings-ondersteunend instrument, dat op een geaggregeerd generiek niveau inzicht geeft in de relatieve bijdrage aan milieuthema's (de plaats- en tijddimensie worden buiten beschouwing gelaten). In bijlage 8 wordt meer achtergrondinformatie over het instrument gegeven. Het toepassingsgebied van LCA is vrij breed, maar het instrument kent ook een aantal beperkingen. Zo is LCA momenteel (nog) niet geschikt voor het beoordelen van lokale aspecten, waardoor de toepassing zich met name leent voor de afweging op sector-niveau; voor de afweging op lokaal niveau dient aanvullende, locatie-specifieke informatie in de afweging te worden betrokken. Bovendien genereert het instrument potentiële milieueffecten; de werkelijke effecten in het milieu zelf blijven dus buiten beschouwing. Verder is het een statisch model; de factor tijd is dus constant, waardoor de uitkomsten van een LCA in feite een momentopname weergeven. LCA kan wel goed worden gebruikt voor het vergelijken van alternatieven, het genereren van milieuverbeteringen, het beoordelen van nieuwe ontwerpen van producten of processen en het beoordelen van strategische keuzes.

In het waterbeheer zijn drie toepassingen van het instrument LCA in opkomst: de aanpak van diffuse bronnen via producten, de afweging van processen en/of maatregelen, en de beoordeling van strategische verkenningen.

4.3.5.2 Aanpak van diffuse emissies via producten

De aanpak van diffuse bronnen staat volop in de aandacht. Hierbij kan gedacht worden aan het overschakelen op alternatieve producten en/of het doorvoeren van productverbeteringen. Ter onderbouwing van mogelijke aanbevelingen is milieu-informatie benodigd over de producten die diffuse verontreiniging veroorzaken, en over eventuele mogelijke productalternatieven. Voor het aanleveren van deze informatie zijn inmiddels voor tal van producten LCA-

studies uitgevoerd. Voorbeelden van producten die diffuse emissies naar water veroorzaken zijn: vangrails, dakgoten, oeverbeschoeiingsmaterialen, koperen waterleidingen, landbouwproducten, etc. De LCA voor vangrails heeft kansrijke alternatieve opgeleverd voor de verzinkte stalen vangrails. Uit deze studies blijkt dat LCA een geschikte methode is voor het weergeven van de relevante milieuaspecten van deze producten.

4.3.5.3 Afweging van processen en/of maatregelen

Naast de beoordeling van producten kan LCA worden toegepast voor de beoordeling van processen, technieken en/of maatregelen. Een voorbeeld hiervan is de LCA voor saneringstechnieken voor de waterbodem. In deze studie zijn verschillende saneringsvarianten beoordeeld, waarbij zowel naar afzonderlijke technieken als naar ketens van technieken is gekeken. Een ander voorbeeld is een LCA waarbij verschillende technieken voor de behandeling van cyanidehoudend afvalwater naast elkaar zijn gezet. Deze informatie kan zinvol zijn voor de advisering ten behoeve van de Wvo-vergunningverlening waarbij dergelijke afvalwaterstromen in het geding zijn. In het kader van de Wvo-vergunningverlening kan ook worden gedacht aan de afweging tussen technieken zoals een natte gaswasser en een actief-koolfilter. In energiecentrales kan voor de rookgasreiniging een afweging worden gemaakt tussen een natte en een droge rookgasreinigingstechniek.

Verder kan LCA worden ingezet bij de afweging van maatregelen in het kader van BMP's. LCA kan met name daar waar integrale afwegingen een rol spelen zorgdragen voor een evenwichtige beoordeling. In de BMP's van gas- en oliemaatschappijen zal, zoals in het convenant staat aangegeven, hiervan gebruik worden gemaakt. Ook in het kader van de IPPC-richtlijn (artikel 16, lid 2) kan de LCA-methode als hulpmiddel worden benut ter ondersteuning van de invulling van de 'best available techniques'.

Naast de bovengenoemde voorbeelden zijn er nog tal van andere toepassingen mogelijk, zoals de beoordeling van schone productieprocessen, communale afvalwaterbehandeling, en maatregelen in het kader van een duurzaam waterbeheer. Als voorbeeld is in bijgaand kader de toepassing van de LCA-methodiek bij energie-opslag beschreven.

Toepassing LCA bij energie-opslag

Wat is energie-opslag?:

Energie-opslag is een manier om verschillen in vraag en aanbod van energie te overbruggen. Het principe is simpel. In de zomer (als er behoefte is aan koude) wordt grondwater opgepompt en gebruikt voor koeling van een gebouw of proces. Het opgewarmde water wordt geïnjecteerd in een zgn. warme bron. In het winterseizoen wordt water uit de warme bron opgepompt, met koude buitenlucht afgekoeld en vervolgens geïnjecteerd in de bodem. Deze laatstgenoemde fase is in het algemeen alleen geschikt voor voorverwarming. De opslag van energie vindt plaats in watervoerende zandlagen (aquifers), waarvan Nederland in ruime mate (80%) is voorzien. Als voordelen van energie-opslag ten opzichte van conventionele mechanische koeling worden genoemd:

- besparing op elektriciteit (50-60%!); netto geen verbruik van grondwater (anti-verdroging);
- kostenbesparing (vooral exploitatie, soms ook investeringskosten);
- eenvoudig, robuust systeem.

Koude-opslag is alleen rendabel als de koudevraag voldoende groot is. Momenteel worden er projecten uitgevoerd in grote kantoorgebouwen, universiteiten, ziekenhuizen etc. Koude-opslag wordt rendabel geacht bij gebouwen met een vloeroppervlak van 6.000 m² en een koelvermogen van ± 500 kW. Het Smedinghuis (dat is het Rijkswaterstaatgebouw in Lelystad) bijvoorbeeld heeft een vloeroppervlakte van 10.000 m² en een koelvermogen van ± 400 kW. Kantoren zoals hiervoor omschreven, benutten koude alleen voor zgn. comfortkoeling. Zodra de koudevraag toeneemt, bijvoorbeeld voor de koeling van computerruimtes of laboratoria, neemt het koelvermogen exponentieel toe. Gebouwen met een koelvermogen van enkele duizenden kW zijn dan geen uitzonderlijke situatie.

Kwantificering milieuvoordelen:

Een geschikte methodiek om milieueffecten van verschillende alternatieven te kwantificeren is de milieugerichte levenscyclusanalyse (LCA). Hiermee wordt op een generiek niveau, dus met verwaarlozing van specifieke omstandigheden in een lokale situatie, een relatieve vergelijking uitgevoerd. De methodiek herleidt alle gebruik van grondstoffen en emissies in alle levensfasen van een product of proces tot hun bijdrage aan vastgestelde milieueffecten.

De volgorde van het proces is als volgt:

1. Bepaling functionele eenheid (keuze vergelijkingsbasis);
2. Inventarisatie milieubelasting (onttrekking van grondstoffen en emissies naar water, bodem en lucht inclusief afval);
3. Karakterisatie (herleiding van milieubelasting naar vastgestelde milieueffecten);
4. Evaluatie uitkomsten.

In het onderhavige geval is gekeken naar een achttal milieueffecten, te weten vermisting, verzuring, broeikaseffect, smogvorming, ecotoxiciteit, humane toxiciteit, energieverbruik en afvalproductie.

Deze effecten, met uitzondering van energieverbruik en afvalproductie, komen voort uit een standaardisatie die door het Centrum voor Milieukunde in Leiden (CML) is vastgelegd. Overigens worden soms ook aanvullende effecten zoals ozonlaagaantasting en uitputting van grondstoffen meegenomen, maar voor het onderhavige geval konden deze effecten niet worden gekwantificeerd. Energieverbruik en afvalproductie worden in Nederland vaak als indicator toegevoegd. De toevoeging van energieverbruik leidt strikt genomen tot een 'dubbeltelling' van een aantal milieueffecten, omdat energieverbruik ook al zijn weerslag heeft op (o.m.) de milieueffecten broeikaseffect en verzuring. Hiermee kan in de evaluatie eventueel rekening worden gehouden.

Ad 1.

Als vergelijkingsbasis is een case uitgewerkt waarin een gebouw gekoeld moet worden met een koelvermogen van 5.700 kW. Er zijn twee alternatieven gedefinieerd, namelijk een systeem met koude-opslag en een referentiesysteem met koelmachines en een koeltoren.

Ad 2.

In deze fase worden de verschillen in materiaalgebruik en emissies bepaald. Uit een inventarisatie blijkt dat de verschillen in milieubelasting als volgt zijn:

	milieubelasting koude-opslag t.o.v. mechanische koeling	
materiaalgebruik	aluminium	-13,5 kg
	staal	-127 kg
	koper	-27,5 kg
	kunststof	+45,9 kg
emissie naar water	chloride	+20.000 kg
energieverbruik	finale energie	-2,4*E12 J/j

De aanname is dat tijdens de gebruiksfase geen emissies plaatsvinden, anders dan de zoutlozing naar oppervlaktewater. Alle andere milieueffecten komen dus voor rekening van de productie van grondstoffen en het opwekken van (elektrische) energie. De zoutbelasting is overigens berekend door uit te gaan van een lozing van 1.000 m³ (gegevens Rijnland) met een chloridegehalte van 20 g/l. Verder is aangenomen dat dit afvalwater per as wordt getransporteerd naar zee (20 km enkele reis).

Ad 3.

De toerekening van milieubelasting naar milieueffect gebeurt op een gestandaardiseerde wijze met behulp van het LCA-softwarepakket SimaPro. In deze stap vindt een omrekening plaats die is gebaseerd op de omvang van de milieubelasting en de specifieke bezwaarlijkheid van de stof. Het effect van extra zoutlozingen is niet standaard meegenomen in SimaPro. Dit is handmatig toegevoegd, door een factor voor chloride te berekenen op basis van een geschatte MTR van 200 mg/l. Deze methode is tot nog toe de meest gebruikelijke om emissies naar water te vertalen. Als gevolg van de relatief lage milieubezwaarlijkheid van chloride, is de weegfactor overigens zeer laag.

Ad 4.

De output uit SimaPro geeft aan dat vrijwel alle milieueffecten bij conventionele koeling een hogere, dus slechtere, score vertonen. De verschillen met koude-opslag bedragen een factor 20-1.000. Deze verschillen zijn grotendeels toe te schrijven aan het elektriciteitsverbruik. De verschillen in het materiaalgebruik spelen nauwelijks een rol. Bij de milieueffecten vermisting en ecotoxiciteit zijn de verschillen gering. De milieubelasting als gevolg van de zoutlozing en het vervoer van afvalwater spelen hierbij een rol.

De milieueffecten zijn in deze evaluatie ongewogen gelaten. Dat wil zeggen dat geen van de effecten een hogere of lagere prioriteit heeft gekregen. In het onderhavige geval zou een dergelijk toegevoegde weging ook niet leiden tot een andere milieuvoorkeur. Koude-opslag blijft te allen tijde de voorkeur verdienen.

Bij dit alles kunnen nog drie kanttekeningen worden geplaatst:

- a. Uitgangspunt is dat de lozing direct op oppervlaktewater plaatsvindt. Bij een eventuele indirecte lozing echter, kan er mogelijk sprake zijn van een verminderde werking van de rwzi. Dit effect is dus niet meegerekend;

- b. In de literatuur wordt erop gewezen dat koude-opslag in sommige gevallen kan leiden tot een vermindering van (netto) grondwateronttrekkingen. De schade door verdroging die hiermee wordt voorkomen, wordt in een LCA niet gekwantificeerd. In het westen van het land speelt dit aspect wellicht slechts een bescheiden rol.
- c. Plaatselijk optredende effecten, dus de emissie in relatie tot de omvang van het ontvangende oppervlaktewater, zijn niet meegewogen.

Conclusie:

Bij een afweging op generiek niveau levert koude-opslag grote milieuhygiënische voordelen (in brede zin) op ten opzichte van conventionele koelingstechnieken. Eventueel optredende lokale problemen ten gevolge van de zoutlozing bij de toepassing van koude-opslag spelen in deze afweging geen rol. Een interpretatie waarbij de lokale situatie een zwaarwegende rol speelt, kan tot een andere afweging leiden.

4.3.5.4 *Beoordeling van strategische verkenningen*

LCA kan ook worden benut voor de beoordeling van strategische verkenningen, veelal bedoeld ter voorbereiding van beleidsanalyses. Zo is in het project DTO-water LCA als hulpmiddel gebruikt om een toekomstbeeld te schetsen van de inrichting van de waterketen. Ook in nationale verkenningen, zoals bijvoorbeeld de Watersysteemverkenningen, is gebruik van het hulpmiddel LCA ter structurering van informatie denkbaar.

4.3.6 **Meerjarenafspraken energiebesparing**

4.3.6.1 *Relatie meerjarenafspraak en Wm-vergunning*

De Minister van Economische Zaken heeft met een aantal bedrijfstakken convenanten afgesloten die tot doel hebben de energie-efficiency van de bedrijven te verbeteren. Deze convenanten worden meerjarenafspraken (MJA's) genoemd. Bedrijven treden op persoonlijke titel toe tot de afspraak.

Elk bedrijf dat tot een MJA toetreedt, stelt een energiebesparingsplan op en laat dat door Novem goedkeuren. Dat gebeurt op basis van een inventarisatie en het meerjarenplan behorende bij de MJA. Een energiebesparingsplan is niet openbaar. Voor de Wm-vergunning legt het bedrijf de hoofdlijnen van het energiebesparingsplan vast in een openbaar bedrijfsenergieplan. Novem beoordeelt of het bedrijfsenergieplan een goede weergave is van het energiebesparingsplan. In de circulaire 'Omgaan met energieverbruik en meerjarenafspraken bij de milieuvergunning' adviseren de Ministers van VROM en EZ het Wm-bevoegd gezag in geval van een positieve beoordeling door Novem van het bedrijfsenergieplan de uitvoering van dit plan in de vergunning op te nemen en geen aanvullende eisen op het gebied van energiebesparing te stellen. Als een MJA-bedrijf in het kader van een doelgroepovereenkomst een BMP opstelt, maakt het bedrijfsenergieplan als energieparagraaf daar deel van uit.

4.3.6.2 *Relatie meerjarenafspraak en Wvo-vergunning*

De maatregelen uit het bedrijfsenergieplan van een MJA-bedrijf kunnen consequenties hebben voor de aard van het te lozen afvalwater. De keuze voor maatregelen wordt door het bedrijf gemaakt bij het opstellen van het energiebesparingsplan, waar Wm- en Wvo-bevoegd gezag niet bij betrokken zijn. Bij voorkeur stemt het bedrijf dergelijke maatregelen tijdig met Wvo- en Wm-

bevoegd gezag af, bijvoorbeeld in het kader van het BMP-overleg. Bij dit soort maatregelen kan een integrale afweging van milieuaspecten nodig zijn. Dat is dan vooral een afweging van het belang van energiebesparing versus de gevolgen voor het oppervlaktewater, maar andere aspecten kunnen ook een rol spelen. Een voorbeeld is de keuze tussen luchtkoeling en waterkoeling bij industriële processen; waterkoeling is energiezuiniger en stiller, maar leidt tot een lozing van warm en (enigszins) verontreinigd water. Als een afweging nodig is en het bedrijfsenergieplan hiervoor onvoldoende gegevens bevat, kan het Wm-bevoegd gezag bij het bedrijf het energiebesparingsplan inzien. Overleg over de keuze loopt via de coördinatie Wm- en Wvo-vergunning (zie hoofdstuk III, paragraaf 2.2) of het BMP-overleg (zie de paragrafen 5 en 6). De eindverantwoordelijkheid voor de afstemming ligt bij GS.

4.3.6.3 Nieuwe ontwikkelingen

De bovengenoemde circulaire 'Omgaan met energieverbruik en meerjarenafspraken bij de milieuvergunning' wordt binnenkort vervangen door de nieuwe circulaire 'Energie in de milieuvergunning'. De hierboven geschetste relatie blijft gelijk. Een aantal energie-intensieve bedrijven zal naar verwachting toetreden tot het nieuwe convenant Benchmarking energie-efficiency. Dit heeft vooral betrekking op raffinaderijen, elektriciteitscentrales, basismetale, chemische industrie en papier- en kartonindustrie. Bedrijven die tot dit convenant toetreden stappen uit de meerjarenafspraken. Ook in het kader van het benchmarking-convenant moeten bedrijven een plan van aanpak opstellen. Het Wm-bevoegd gezag, dat het convenant mede ondertekent, krijgt dit plan ter inzage. Vermoedelijk zal afstemming tussen dit nieuwe convenant en de Wvo-vergunning volgens dezelfde weg kunnen lopen als dat het geval is bij meerjarenafspraken. De meeste meerjarenafspraken lopen in 2000 af. Er wordt overlegd over een tweede generatie meerjarenafspraken. Voor wat betreft de relatie met de Wm-vergunning houdt dit vooralsnog geen wijziging in. Ook voor de nieuwe generatie MJA's geldt de hierboven geschetste relatie.

4.3.7 Nadere informatie

- Heijungs, R. (red), 1992. Milieugerichte levenscyclusanalyse van producten, handleiding en achtergronden. Centrum voor Milieukunde Leiden.
- ERM, 1995. Milieurendement: berekenen of domweg kiezen? ERM, Zoetermeer.
- Breedveld, L.W., 1996. Toepassing van Levenscyclusanalyse ten behoeve van het waterbeheer. SPA-infoblad no. 05, RIZA, Lelystad.
- Saft, R.J., Milieubelasting van oeverbeschoeiingsmaterialen als beslis criterium voor waterbeheerders, SPA-infoblad no. 06, RIZA, Lelystad.
- Omgaan met energieverbruik en meerjarenafspraken bij de milieuvergunning, circulaire van VROM en EZ, juni 1994.
- Energie in de milieuvergunning, circulaire van VROM en EZ, in prep.
- Klein, R. et. al., Positionering van huidig milieu-instrumentarium & doorkijk naar de toekomst, RIZA-werkdocument 98.142x, oktober 1998, met daarin informatie over modellen en methoden:

Type methoden en modellen	Voorbeelden	Informatie
<i>Kostenanalyse</i>	Methodiek milieukosten van VROM	DGM (1995). Methodiek Milieukosten, Achtergronddocument. Publicatierreeks Milieubeheer nr. 1994/1, 2e druk mei 1995.
	Total Cost Assessment (TCA)	Hafkamp W. & J.J. Bouma (1995). Milieukosten. In: F.L.M. Braakhuis, M. Gijtenkamp, W. Hafkamp (1995), Milieumanagement: van kosten naar baten. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
	Life Cycle Costing (LCC)	Life Cycle Costing. RIZA werkdocument 99.107X, RIZA Lelystad.
	MIOW-methode	Woerd K.F. van der, S. Rosdorff, J. van der Vlies(1994). Watersysteem-verkenningen 1996. MIOW-en BEAM-analyse van de textielindustrie. RIZA werkdocument 94.147X, RIZA Lelystad. Gilde A. 't et al. (1986). Economische aspecten van emissienormen, een gemodelleerde aanpak, IVM/ESI-VO, Amsterdam.
	Kosten-baten analyses	Hanley & Spash. Cost-benefit analysis and environment. Edward Elgar publishers.
<i>Milieuanalyses</i>	Risicoanalyse, bijv. Veris/Risam/Proteus	Leeuwen, C.J. van & J.L.M. Hermens (ed.) (1995). Risk Assessment of Chemicals: An Introduction. ISBN 0 7923 3740 9. Kluwer, Dordrecht.
	Levenscyclusanalyse (LCA)	Heijungs, R., J.B. Guinée, G. Huppes, R.M. Lankreijer, H.A. Udo de Haes, A. Wegener Sleswijk, A.M.M. Ansems, P.G. Eggels, R. van Duin & H.P. de Goede (1992). Environmental Life Cycle Assessment of Products. Guide - October 1992. Centre of Environmental Science, Leiden University. Berg, N.W. van den (ook ed.), C.E. Dutilh, G. Huppes (1995). LCA voor beginners; Handleiding milieugerichte levenscyclusanalyse. NOH rapport 9509, Leiden: Centrum voor Milieukunde, 52pp.
	Stofstroomanalyse	Voet, E. van der (1996). Substances from cradle to grave - Development of a methodology for the analysis of substance flows through the economy and the environment of a region. Thesis, Leiden university.

<i>Milieuanalyses</i>	Stofstroomanalyse	Bringezu S., M. Fischer-Kowalski, R. Kleijn en V. Palm (ed) (1997). Regional and National Material Flow Accounting: From Paradigm to Practice of Sustainability. Proceedings of the ConAccount. Workshop 21-23 January 1997 in Leiden, The Netherlands. Wuppertal Special 4, Wuppertal Institute, Wuppertal.
	Milieu-effectrapportage	Gijtenbeek M. & F.L.M. Braakhuis (1995). Milieuzorg. In: F.L.M. Braakhuis, M. Gijtenkamp, W. Hafkamp (1995), Milieumanagement: van kosten naar baten. Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
<i>Milieu-rendements-methoden</i>	Methode van Zuid-Holland	Werff, R.L. van der, (1995). De toepassing van een milieurendementsmethode binnen de provincie Zuid-Holland. H2O (28), nr. 1. Rooijen S.N.R. van, en I.M.P.H.M. Vermeulen (1994). Milieurendement: ontwikkeling en toepassing van een milieurendementsmethode op het beleid van de provincie Zuid-Holland. Uitgeverij Zuid-Holland.
	REIM	Wit, R., H. Taselaar, R. Heijungs, G. Huppes (1993). REIM: LCA-based Ranking of Environmental Investments Model. CML report 103, CML, Leiden.
	RMK-model	Nijboer, M.H., M.A. van Drunen, A.R. Schütte, E. Beinat, J.G.M. Koolenbrander, J.P. Okx (1997). RMK, Een methodiek voor het vergelijken van bodemsaneringsvarianten op basis van de aspecten Risicoreductie, Milieuverdienste en Kosten. Rapportnummer R3555054.T08/MHN, Tauw Milieu, Deventer.
<i>Prioriterings-methoden</i>	PRIMAVERA	Rooy P.T.J.C. van (1997). Interactieve Planvorming voor Waterbeheer. Thesis TU-Delft.
<i>Besluit/planvorming</i>	Methode van Amsterdam	Trimbos, M.F.A.P. (1995). Milieurendement van prioriteiten 1995. Milieudienst Amsterdam.
	Prioned	Stichting Rioned (1997). Leidraad Riolerings. Module C1200. Stichting Rioned, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen a/d Rijn.
	IPEA	Rooy P.T.J.C. van (1997). Interactieve Planvorming voor Waterbeheer. Thesis TU-Delft.

4.4 Rioleringsbeleid

4.4.1 Inleiding

In het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer is de zorgplicht van gemeenten opgenomen voor de inzameling en het transport van afvalwater. In artikel 4.22 Wm worden gemeenten verplicht hiertoe op gezette tijden een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) op te stellen, waarin onder anderen een overzicht wordt gegeven van de aanwezige en de voor de te beschouwen planperiode geplande voorzieningen. In de Leidraad Rioleringsplan zijn modules opgenomen die een hulpmiddel vormen voor het opstellen van een GRP.

Het gemeentelijk rioleringsbeleid heeft relaties met het waterkwaliteitsbeheer. In artikel 4.23 Wm is vastgelegd dat waterkwaliteitsbeheerders bij de voorbereiding van een GRP betrokken dienen te worden. In het algemeen vindt op basis van het ontwerp-GRP op ambtelijk niveau overleg plaats. Met name de omgang met overstortingen, de aanpak van ongerioleerde lozingen, en de aansluitproblematiek zijn hierbij van belang. Voor dit laatste wordt verwezen naar paragraaf 1.3.2 van hoofdstuk III.

De waterbeheerder kan de gemeente financieel ondersteunen bij het aanpakken van lozingen via overstorten en bij de aanleg van rioleringen in milieubeschermingsgebieden (Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid).

4.4.2 Overstortingen

Tijdens hevige regenval wordt bij gemengde rioolstelsels via overstorten rioolwater op het oppervlaktewater geloosd. In het verleden werd voor dergelijke lozingen in een Wvo-vergunning een gemiddelde jaarlijkse overstortingsfrequentie vastgelegd. Naast problemen op het gebied van handhaafbaarheid bleek de overstortingsfrequentie slechts beperkt representatief voor de werkelijke vuiluitworp.

Bij gescheiden stelsels wordt al het ingezamelde regenwater, samen met van het verhard oppervlak meegespoelde verontreinigingen, geloosd op het oppervlaktewater. Op jaarbasis kan dit tot aanzienlijke emissies leiden.

Met het oog hierop zijn in 1992 door de CUWVO aanbevelingen opgesteld voor het beleid en de vergunningverlening ten aanzien van overstortingen uit rioolstelsels en regenwaterlozingen.

Voor zowel nieuwe als bestaande rioolstelsels is een zogenaamde basisinspanning geformuleerd. Deze is tevens in de Evaluatienota water als aanvullende beleid voor de beoordeling van rioolstelsels overgenomen. De basisinspanning houdt in dat de vuiluitworp van een rioolstelsel niet meer mag bedragen dan de vuiluitworp van een 'referentiestelsel'. De beoordeling vindt plaats voor jaar- en piekemissies. Hiertoe wordt via een modellering berekend welke vuiluitworp het betreffende rioolstelsel zou geven, indien het wordt ingericht conform het referentiestelsel. Dit referentiestelsel dient dus als een hulpmiddel voor het bepalen van de toelaatbare vuiluitworp, en niet als een middelvoorschrift. De referentiestelsels zijn:

- Voor nieuwe situaties: een verbeterd gescheiden stelsel met een berging van 4 mm en een pompovercapaciteit van 0,3 mm/h.
- Voor bestaande gemengde stelsels: een stelsel met een berging van 7 mm en een pompovercapaciteit van 0,7 mm/h, aangevuld met 2 mm berging in bergbezinkbassins achter elke overstort.

-
- Voor bestaande gescheiden stelsels: een verbeterd gescheiden stelsel met een berging van 4 mm en een pompoevercapaciteit van 0,3 mm/h.

De praktische invulling van de basisinspanning kan per stelsel verschillen. Voor het bereiken van het uiteindelijke doel bestaan verschillende oplossingen, waaronder ook bijvoorbeeld het afkoppelen van verhard oppervlak en infiltreren, optimaal benutten van berging in het stelsel, sturing van afvalwater binnen het gemeentelijke rioolstelsel etc.

In de derde Nota waterhuishouding is als doelstelling voor 1995 een emissiereductie geformuleerd van ten minste 50% ten opzichte van 1985 voor alle bronnen tezamen. Via de hierboven geschetste aanpak wordt een bijdrage geleverd aan het bereiken van deze 50%-reductiedoelstelling.

Indien de basisinspanning niet zal leiden tot een acceptabele waterkwaliteit kunnen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Uitgangspunt bij het vaststellen van de verdergaande maatregelen (bijvoorbeeld extra aanvullende berging) is het behalen van de gewenste waterkwaliteit. Hierbij dienen ook de emissies van andere bronnen en eventuele saneringsmaatregelen in beschouwing te worden genomen.

Eén van de CUWVO-aanbevelingen luidt dat de inspanningen erop gericht dienen te zijn om de lozingen zoveel mogelijk op niet of weinig kwetsbaar water te doen plaatsvinden. Dit kan inhouden dat bepaalde overstorten verplaatst of opgeheven moeten worden.

Uit het voorgaande volgt dat overstorten op twee manieren worden beoordeeld: op basis van een maximaal toelaatbare vuiluitworp (basisinspanning) en op basis van lokale effecten per overstort. Bij deze laatste beoordeling worden ook aspecten als het gebruik van het oppervlaktewater meegenomen. Eén van deze aspecten is het mogelijk risico voor dier- en volksgezondheid.

In de oorspronkelijke opzet dienden de rioolstelsels uiterlijk 1998 aan de basisinspanning te voldoen. Inmiddels is dit standpunt door verschillende instanties verlaten. De provincie Gelderland hanteert bijvoorbeeld als doelstellingen 25% vuilreductie in 1998 en 50% vuilreductie in 2005. In een subwerkgroep van CIW/CUWVO VI wordt gewerkt aan een nadere uitwerking van het begrip basisinspanning.

Veel aandacht gaat uit naar het bewust omgaan met afstromend hemelwater. Enerzijds was de door de NWRW gemeten grote vervuiling van afstromend hemelwater aanleiding het verbeterd gescheiden stelsel als basisinspanning aan te wijzen in plaats van het gescheiden stelsel. Anderzijds is in de jaren na 1992 het besef ontstaan dat niet alle verharde oppervlakken even sterk verontreinigd zijn. Het niet afvoeren naar de rwzi van schoon hemelwater heeft vele voordelen: de rwzi wordt minder zwaar belast, water kan lokaal worden gebruikt en in het geval van gemengde stelsels kunnen investeringen in randvoorzieningen worden uitgespaard. Hierdoor ontstond de behoefte aan richtlijnen om te bepalen wanneer het verantwoord is verhard oppervlak niet aan te sluiten op de riolering. Deze richtlijnen zijn uitgewerkt in de 'Leidraad Aan- en afkoppelen van verharde oppervlakken', die in eerste instantie is opgesteld in opdracht van de Werkgroep Riolering West-Nederland (WRW) en die later door RIONED landelijk is verspreid.

4.4.3 Aanpak 'ongerioleerde lozingen'

Bij de aanpak van ongerioleerde lozingen ligt er als eerste een taak bij de gemeenten. In artikel 10.16a van de Wm is aan de gemeenten de zorg opgedragen voor de 'doelmatige inzameling en het doelmatig transport van afvalwater dat vrijkomt bij de binnen haar grondgebied gelegen percelen'. Dit betekent niet een verplichting tot de aanleg van riolering voor het gehele grondgebied. Milieuhygiënische aspecten en maatschappelijke kosten spelen een rol bij de concrete invulling. In lid 2 van datzelfde artikel is geregeld dat GS op verzoek van B & W ontheffing kunnen verlenen voor deze verplichting. De ontheffingsgronden kunnen per provincie verschillen.

Verplichtingen ten aanzien van de individuele lozer zijn neergelegd in de Woningwet, de Wet bodembescherming (Wbb) en de Wvo:

- Woningwet: Indien de gemeentelijke riolering zover is doorgetrokken dat aansluiting mogelijk is (d.w.z. de afstand vanaf het gebouw waar het water vrijkomt tot aan de riolering ≤ 40 meter), is de eigenaar op grond van de Bouwverordening en het Bouwbesluit verplicht het gebouw hierop aan te sluiten.
- Wbb: In het Lozingenbesluit bodembescherming zijn nadere regels gesteld aan lozingen in de bodem, waarbij onderscheid gemaakt is in huishoudelijk afvalwater (beperkte en omvangrijke lozingen), koelwater en overige vloeistoffen. Lozingen van huishoudelijk afvalwater zijn verboden binnen bepaalde afstanden van de riolering. Bij lozingen buiten die afstanden zijn eisen gesteld ten aanzien van zuiverings- en lozingsvoorzieningen. In het algemeen is de gemeente bevoegd gezag voor bodemlozingen.
- Wvo: Het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater is opgesteld naar analogie van het Lozingenbesluit bodembescherming. Beide besluiten bevatten algemene regels met eenzelfde systematiek ten aanzien van afstandcriteria en overgangstermijnen (zie hiervoor ook paragraaf 2.2.2.6). In het Lozingenbesluit bodembescherming zijn met name de voorschriften voor de te treffen zuiveringstechnische voorzieningen verder uitgewerkt en worden ook voorschriften gegeven ten aanzien van infiltratievoorzieningen. Het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater heeft enkel betrekking op lozingen van huishoudelijk afvalwater.

De praktische omgang met IBA-systemen die zijn vereist op grond van bovengenoemde lozingenbesluiten – uitvoeringseisen, lozingseisen, beheer, onderhoud – moet nog grotendeels worden ingevuld. In CIW/CUWVO VI-kader zijn emissie-eisen ontwikkeld ten behoeve van een classificatiesysteem voor IBA's (zie paragraaf 2.2.2.6). KIWA onderzoekt de mogelijkheden voor certificering van systemen bij de fabrikant. Aan modellen voor organisatie en beheer wordt in diverse fora gewerkt.

4.4.4 Nadere informatie

- Rapportage 'Overstortingen uit rioolstelsels en regenwaterlozingen', CUWVO werkgroep VI, 1992.
- Leidraad Riolering, VROM/DGM en stichting RIONED, oorspronkelijke uitgave 1994, wordt regelmatig geactualiseerd.
- Leidraad Aan- en afkoppelen verharde oppervlakken (RIONED 1996).
- Lozingenbesluit bodembescherming (Stb. 1990, 217).
- Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater (Stb. 1997, 27).

- Individuele behandeling van afvalwater bij verspreide bebouwing (IBA), Onderzoek fase 4B: IBA-richtlijn, rapportnr 1991/7, VROM, nov. 1991.
- Basisdocument Attestering IBA-systemen, VROM/KIWA, april 1998.
- Handleiding Helofytenfilters voor IBA-systemen, VROM/KIWA, april 1998.
- Geldof, G.D., S.P. de Jong, 'Afkoppelen van verhard oppervlak', RIZA-werkdocument 95.047X, februari 1995.
- Aandachtspunten aan- en afkoppelen verharde oppervlakken, Stichting RIONED, oktober 1996.
- Individuele Behandeling van Afvalwater, IBA-systemen, Handreiking voor de uitvoering van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater en het Lozingenbesluit bodembescherming, CIW/CUWVO, januari 1999.
- 'Aanpak riooloverstorten' (rapport van de werkgroep Meijer d.d. 18 februari 1998), TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 890, nrs. 1-2.
- Reactie van de minister van V&W op het rapport van de werkgroep Meijer d.d. 6 april 1998, TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 890, nr. 3.
- Rapport van de commissie Ouwerkerk, maart 1998.
- Reactie van de minister van LNV op de rapportage van de commissie Ouwerkerk d.d. 9 maart 1998, TK, vergaderjaar 1997- 1998, 25 600 XIV, nr. 55.
- Teunissen, R.J.M., 'Regenwater in de stad, deel 1: De samenstelling van (afstromend) regenwater', RIZA-werkdocument 98.090X, 11 juni 1998.
- Teunissen, R.J.M., 'Regenwater in de stad, deel 2: De verwijdering van regenwater', RIZA-werkdocument 99.031X, 18 februari 1999.
- Geldof, G.D., et al., 'Water in de stad; gescheiden waterstromen', RIZA-rapport 97.091, 11 april 1997.

4.5 Emissiebeleid diffuse bronnen

4.5.1 Beleidsdoelstellingen en prioriteit in aanpak

4.5.1.1 Inleiding

De doelstellingen op het gebied van diffuse bronnen zijn verwoord in de vierde Nota waterhuishouding, het Actieprogramma Diffuse Bronnen en landelijke en regionale waterkwaliteitsbeheersplannen. Het Actieprogramma Diffuse Bronnen dient te leiden tot een impuls voor de gezamenlijke aanpak van diffuse bronnen, zowel nationaal als regionaal. Speerpunten voor de aanpak van diffuse bronnen tot het jaar 2000 zijn:

- emissiebeperking in de landbouw,
- milieuvriendelijke bouwmaterialen in de (ver)nieuwbouw,
- schone bedrijfsvoering in de binnenvaart,
- milieuvriendelijke scheepswerven,
- afvalinzameling in de beroeps- en recreatievaart,
- niet-chemische onkruidbestrijding in stedelijk gebied en
- beperking van luchtmissies vanwege atmosferische deposities.

4.5.1.2 Nationaal

Voor de aanpak van diffuse bronnen heeft de waterkwaliteitsbeheerder wet- en regelgeving en beleidsnota's tot zijn beschikking. Het *wettelijk kader* wordt gevormd door onder meer:

- de Wvo, inclusief de daarop gebaseerde amvb's:
 - het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw;
 - het Bouwstoffenbesluit (mede op basis van de Wbb);
 - het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (mede op basis van de Bmw) (driftbeperkende maatregelen, teeltvrije zone);

- de Wm (emissiebeperkende maatregelen, advies terugdringen luchtemissies);
- de Wbb (stapsgewijze verminderen mestgift);
- de Meststoffenwet;
- het Scheepsafvalstoffenbesluit;
- de Wet milieugevaarlijke stoffen (verkoopverbod PAK-houdende scheepsteer);
- de Bestrijdingsmiddelenwet (toelatingsbeoordeling).

Belangrijke *beleidsnota's* zijn:

- de vierde Nota waterhuishouding (landbouw, bouw, scheepvaart, weg- en luchtverkeer);
- het Meerjarenplan Gewasbescherming (bestrijdingsmiddelen);
- het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart I (olieboezingen zeevaart);
- het Beleidsstandpunt PAK (PAK-houdende producten);
- de Evaluatienota Water (waterbouw, bouwmaterialen, binnenvaart);
- de Nota Product en Milieu (consumentenproducten);
- de Integrale Notitie Mest- en ammoniakbeleid;
- het Beleidsplan niet-landbouwbestrijdingsmiddelen (verduurzaamd hout en aangroeiwerende verven);
- het Plan van aanpak Duurzaam Bouwen (bouwmaterialen);
- In voorbereiding:
 - het Beleidsstandpunt Zware metalen en
 - het Milieubeleidsplan voor de Scheepvaart II.

Naast wet- en regelgeving en beleidsnota's heeft de waterkwaliteitsbeheerder te maken met *convenanten*, zoals die zijn afgesloten voor de sectoren bloembollen, glastuinbouw en openbaar groen.

4.5.1.3 Regionaal

Aangezien diffuse bronnen vooral invloed hebben op de regionale waterkwaliteit, ligt een regionale aanpak voor de hand. Met een regionale aanpak wordt rekening gehouden met de plaatselijke situatie. Maatregelen zijn niet alleen gebaseerd op een wettelijke instrumentarium; voorlichting, onderzoek, voorbeeldprojecten, afspraken met een doelgroep, monitoring of financiële instrumenten (heffingen en subsidies) zijn ook belangrijk. Toepassing van deze instrumenten kan op alle overheidsniveaus plaatsvinden. De keuze van het instrument en het moment waarop het wordt toegepast vragen maatwerk.

4.5.1.4 Internationaal

Lange tijd ontbrak het draagvlak om de problematiek ten aanzien van een algemene aanpak van diffuse bronnen op de Europese agenda te plaatsen. Dat wilde echter niet zeggen dat er geen beleid ten aanzien van individuele diffuse bronnen ontwikkeld werd; dit werd echter niet gedaan onder de vlag van diffuse bronnen. Zo is er ten aanzien van landbouw beleid ontwikkeld voor zowel meststoffen als pesticiden en bestaat er strikte EU-regelgeving ten aanzien van (consumenten)producten (bijv. biociden, wasmiddelen, verf, oplosmiddelen etc.). Voor atmosferische depositie en scheepvaart geldt dat de aard van de bron al met zich meebrengt dat een internationale aanpak plaatsvindt.

Inmiddels is er internationaal wel draagvlak ontstaan om meer in algemene zin beleid te vormen ten aanzien van diffuse bronnen en wordt steeds vaker bij de aanpak van diffuse bronnen gekozen voor het instrument BEP ('Best Environmental Practice': beste milieuvriendelijke handelwijze). Dit komt onder andere tot uiting in:

-
- het voorstel voor een EU-kaderrichtlijn water, waarin specifiek aandacht besteed wordt aan diffuse bronnen;
 - een emissie-inventarisatie van diffuse bronnen, waaraan in Rijn- en Noordzeeverband wordt gewerkt;
 - een aantal BEP's die door de OSPAR-werkgroep diffuse bronnen zijn opgesteld. Deze BEP's zijn/worden gestoeld op of overgenomen in het Nederlandse beleid (bijv. de regulering van PAK- en teercoatings op schepen via de Wet milieugevaarlijke stoffen en het CIW/CUWVO-rapport over scheepswerven, een zogenaamde hygiënecode voor huishoudens (desinfectie) en een handboek open haarden). Daarnaast heeft deze werkgroep in 1998 voor het eerst een voorlopig OSPAR-actieprogramma Diffuse Bronnen opgesteld.

4.5.2 De aanpak

4.5.2.1 Inleiding

In 1996 zijn in iedere provincie regionale platformen diffuse bronnen opgericht, bedoeld om de uitvoering van de aanpak van diffuse bronnen in de regio inhoud te geven. Sleutelwoorden hierbij zijn informatie-uitwisseling, afstemming en gezamenlijke aanpak. De regionale platformen hebben bijgedragen aan de totstandkoming van het Actieprogramma Diffuse Bronnen. Het actieprogramma zorgt voor een intensivering van bestaande acties en opstart van nieuwe acties voor specifieke diffuse bronnen, waar 'witte vlekken' zijn geconstateerd. De thema's waar extra aandacht aan wordt besteed, worden in de volgende paragrafen genoemd. De CIW/CUWVO VI-subwerkgroep 'Diffuse bronnen' is belast met het coördineren en monitoren van de voortgang van het actieprogramma.

4.5.2.2 Landbouw

De landbouw is één van de grootste bronnen van emissies van bestrijdingsmiddelen en nutriënten naar oppervlaktewater (zeker voor de kleinere wateren in landelijke gebieden). De belangrijkste emissieroutes van bestrijdingsmiddelen zijn atmosferische depositie, uitspoeling en verwaaiing van spuitvloeistof. Verwaaiing (drift) en directe lozingen (afstroming) leiden tot korte piekbelasting en normoverschrijding. Voor meststoffen is uitspoeling de belangrijkste emissieroute naar oppervlaktewater.

Meststoffen

In de Integrale Notitie Mest- en ammoniakbeleid worden maatregelen aangegeven voor het verminderen van mineralenverliezen in de landbouw. De regelgeving is gericht op de vermindering van de milieubelasting door fosfaat in dierlijke mest (de vermindering van stikstof en zware metalen liften mee). In organische meststoffen en veevoerders zijn grenzen gesteld aan de concentratie metalen. In de Bestuursovereenkomst uitvoering milieubeleid bloembollensector (zie verderop in deze paragraaf onder 'Bestrijdingsmiddelen') bijvoorbeeld is voor de hele sector een teeltvrije zone overeengekomen, die niet mag worden bemest.

Fosfaat en stikstof vormen een probleem voor grond- en oppervlaktewater (uit- en afspoeling) en de lucht (vervluchtiging van ammoniak veroorzaakt verzuring). In de afgelopen jaren is het fosfaat- en ammoniakverlies met 25% verminderd en het stikstofverlies met 15%, maar het oppervlaktewater heeft hiervan nauwelijks geprofiteerd. Hoge mestgift in het verleden heeft tot

fosfaatophoping in de bodem geleid en dit fosfaat komt met jaren vertraging door uitspoeling in het water terecht. Overigens dalen de mestgiften nog steeds, terwijl ze ten gevolge van het beleid naar verwachting nog verder zullen afnemen. Met het huidige mestbeleid stabiliseert de ophoping van fosfaat in de bodem en zal de uitspoeling naar het oppervlaktewater ongeveer constant blijven op het niveau van 1985. De uitspoeling van stikstof vermindert met het huidige mestbeleid met ongeveer 30%. Dit is onvoldoende om in alle oppervlaktewateren de MTR's te halen. Verdere verlaging van de mestgift lijkt volgens de huidige inzichten niet haalbaar, zonder dat de bodemvruchtbaarheid vermindert (en daarmee de gewasproductie). Met aangepaste bemestingstechnieken is het mogelijk om de bodemvruchtbaarheid op peil te houden.

De acties uit het Actieprogramma Diffuse Bronnen zijn erop gericht per regio maatregelen te nemen en landelijk instrumenten te ontwikkelen om de emissie verder terug te dringen. Het gaat hier om proefprojecten waarbij samen met de doelgroep nieuwe bemestingstechnieken, perceelrandbeheer en bedrijfsvoering worden ontwikkeld. Daarnaast worden aanvullende maatregelen voor fosfaatverzadigde gronden en droge zandgronden uitgewerkt.

Begin 1999 is het ontwerp-Lozingenbesluit open teelt en veehouderij in de Staatscourant gepubliceerd (zie paragraaf 2.2.2.8). Na inwerkingtreding van deze amvb zijn alle directe lozingen (vanaf het erf of de bedrijfsgebouwen) van afvalwater dat meststoffen en/of bestrijdingsmiddelen bevat, verboden.

Bestrijdingsmiddelen

Het meerjarenplan Gewasbescherming is taakstellend voor het terugdringen van de afhankelijkheid van de landbouw voor bestrijdingsmiddelen, het verbruik en de emissies en ongewenste neveneffecten van bestrijdingsmiddelen. Voor de emissiereductie naar oppervlaktewater is voor de landbouw als geheel een doelstelling opgenomen van 70% in 1995 en meer dan 90% in 2000 ten opzichte van de periode 1984 - 1988.

In het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw (zie paragraaf 2.2.2.2) zijn algemene regels gesteld voor deze sector. Belangrijke emissiebeperkende maatregelen moeten tussen 1996 en 2000 worden genomen. Overheid en bedrijfsleven hebben een Bestuursovereenkomst uitvoering milieubeleid bloembollensector ondertekend. Hier zijn milieumaatregelen in opgenomen. In Wvo-vergunningen voor deze sector worden maatregelen met emissiearme spuittechnieken in combinatie met een spuitvrije zone voorgeschreven. Vergelijkbare maatregelen zijn voor de boomteelt in een CIW/CUWVO-richtlijn vastgelegd; via de vergunningverlening worden ze geïmplementeerd. Voor de overige open teelten zijn algemene regels op grond van de Wvo in voorbereiding (zie paragraaf 2.2.2.8).

Het gebruik van grondontsmettingsmiddelen is sterk verminderd; dit geldt niet voor insecticiden en herbiciden, terwijl het gebruik van fungiciden zelfs is toegenomen. Vooral de door 'drift' veroorzaakte piekbelastingen en de lozingen vanaf het erf zijn nog een bron van zorg. Verwacht wordt dat drift en lozingen vanaf het erf met behulp van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij sterk kunnen worden teruggedrongen. Op basis van de Wvo is het moeilijk om de belangrijkste emissieroutes, atmosferische depositie en uitspoeling, aan te pakken. Bij de toelating worden wel eisen gesteld aan de uitspoelingsgevoeligheid van een bestrijdingsmiddel.

In het kader van het Actieprogramma Diffuse Bronnen worden voor wat betreft het onderwerp bestrijdingsmiddelen de volgende acties ondernomen:

- opzetten van proefprojecten samen met de doelgroep;
- onderzoek naar atmosferische depositie per regio;
- gebruik van daadwerkelijke driftcijfers bij toelating van middelen.

4.5.2.3 Overheden

Bestrijdingsmiddelen

Wanneer bestrijdingsmiddelen als onkruidbestrijding in het stedelijk gebied worden gebruikt (gemeenten, bedrijven en huishoudens), kunnen ze via de riolering in het oppervlaktewater terecht komen.

In het Meerjarenprogramma Gewasbescherming zijn taakstellingen vastgelegd voor vermindering van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in openbaar groen en op gerioleerde verharde oppervlakken in bebouwd gebied. In een convenant van VNG, IPO en Rijkswaterstaat zijn hiervoor ook taken gesteld. Rijkswaterstaat heeft besloten in 2000 géén bestrijdingsmiddelen meer te gebruiken. Ondanks deze initiatieven stagneert het terugdringen van het gebruik van bestrijdingsmiddelen door de overheid.

Overigens zijn de toelatingen van diuron met ingang van 1 juni 1999 ingetrokken, waardoor ook het gebruik van dit middel op verhardingen, in plantsoenen e.d. niet langer is geoorloofd. De verwachting is dat als gevolg hiervan het gebruik van glyfosaat zal stijgen.

Bouwmaterialen

Corrosie van bouwmaterialen leidt tot emissies van koper en zink naar het oppervlaktewater. Geïmpregneerd hout dat in de waterbouw wordt gebruikt voor oeverbeschoeiing, veroorzaakt een belangrijke emissie van PAK en metalen.

Het plan van aanpak Duurzaam bouwen richt zich op duurzaam bouwen bij nieuwbouwlocaties. Het gaat om een subsidieregeling en maatregelen voor het toepassen van bouwmaterialen. Rijk, Unie en VNG geven voorlichting over de mogelijkheden van duurzaam bouwen.

Diverse gemeenten voeren milieuvriendelijke nieuwbouwprojecten uit en steeds meer drinkwater wordt onthard (dit reduceert de emissie van koper naar het oppervlaktewater). In het Bouwstoffenbesluit zijn regels gesteld voor het toepassen van hergebruikt materiaal. Het onderhoud en beheer van waterbouwkundige werken is in algemene regels op grond van de Wvo uitgewerkt (zie paragraaf 2.2.2.7). Het toepassen van gecreosoteerd hout in de waterbouw wordt bijna niet meer vergund. Overigens is de toepassing van creosoot voor het impregneren van hout onlangs ingetrokken door het CTB (er kan nog wel bezwaar worden gemaakt tegen deze beslissing). De verwachting is dat ook de toelating van wolmanzouten wordt ingetrokken.

De acties in het Actieprogramma Diffuse Bronnen zijn vooral gericht op onderzoek naar alternatieve materialen (koper in heetwatertoestellen, verzinkte geleiderails, koperemissie uit bestaande woningen). Daarnaast gaat het om informeren van betrokkenen over maatregelen voor water bij duurzaam bouwen.

Riolering

Afvalwater van huishoudens en bedrijven leidt via rioolwaterzuiveringsinrichtingen en overstorten tot een belangrijke emissie van nutriënten, zuurstofbindende stoffen en (an)organische microverontreinigingen.

In de Wet milieubeheer is de zorgplicht van gemeenten geregeld voor een doelmatige inzameling en transport van afvalwater. Door middel van een gemeentelijk rioleringsplan (GRP) worden lozingen van ongezuiverd afvalwater aangepakt (deze worden op de riolering aangesloten) en emissies via overstorten teruggedrongen. Voor dit laatste is een CIW/CUWVO-richtlijn opgesteld. Voor overstortingen is een Wvo-vergunning nodig. Hierdoor heeft de waterkwaliteitsbeheerder invloed op de gemeentelijke rioleringsplannen (zie ook paragraaf 4.4 van dit hoofdstuk). De waterbeheerder kan gemeenten financieel ondersteunen bij het aanpakken van overstortingen en bij de aanleg van riolering in milieubeschermingsgebieden (Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid).

In CIW/CUWVO-verband wordt momenteel - als uitvloeisel van het actieprogramma Waterkwaliteit en Diergezondheid - actie ondernomen om te komen tot een eenduidige systematiek van risicobeoordeling van riooloverstorten. Op grond daarvan zullen praktijkaanbevelingen worden ontwikkeld die een effectieve en efficiënte realisering van de basisinspanning bevorderen.

Wegverkeer

Verontreiniging van oppervlaktewater door afstromend water van Rijkswegen wordt onder meer aangepakt door ZOAB aan te brengen en brede bermen aan te leggen. In kwetsbare gebieden en bij kunstwerken wordt gekeken of opvang en behandeling noodzakelijk is. Deze maatregelen kunnen in een Wvo-vergunning worden voorgeschreven. In CIW/CUWVO-kader worden momenteel aanbevelingen opgesteld voor afstromend wegwater.

4.5.2.4 Scheepvaart

Bij de beroepsvaart gaat het om scheepsafval, ladingresten en de uitloging van biociden uit aangroeiwerende verven. Andere bronnen zijn zinken opofferingsanodes voor corrosiebescherming op schepen en waterbouwkundige constructies, lekkages van brandstoffen, vrijkomend schroefasvet en depositie van uitlaatgas. Bij de recreatievaart gaat het naast biociden uit aangroeiwerende scheepsverven om huishoudelijk en oliehoudend afvalwater.

Voor de zeescheepvaart wordt nationaal en internationaal gewerkt aan vermindering van uitloging van TBT (tributyltin). Voor de binnenvaart gelden het internationale Scheepsafvalstoffenverdrag en de hierop gebaseerde amvb, het zogenaamde Scheepsafvalstoffenbesluit. In dit op de Wvo, de Wm en het Burgerlijk wetboek gebaseerde besluit worden regels gesteld met betrekking tot olie- en vethoudend scheepsafval, ladingresten, bedrijfs- en huishoudelijk afval. Naar verwachting zal het besluit 1 juli 2000 in werking treden. Voor rechtstreekse lozingen vanaf grote passagiersschepen bestond al eerder een verbod.

Daarnaast geldt het besluit PAK-houdende coatings (Wet milieugevaarlijke stoffen). Vanaf 1997 is het verboden PAK-houdende scheepsteer te verkopen; alternatieven worden op nieuwe schepen toegepast.

Voor de recreatievaart wordt gewerkt aan een inzamelstructuur voor oliehoudend en huishoudelijk afvalwater, alsmede aan een verbod op koperhoudende anti-fouling. De toepassing van koperhoudende anti-fouling op recreatievaartuigen is inmiddels door het CTB ingetrokken. Tegen dit besluit kan overigens nog wel bezwaar worden gemaakt.

De acties in het Actieprogramma Diffuse Bronnen zijn vooral gericht op het opstellen van aanbevelingen voor op- en overslagbedrijven, opstellen van werkwijze voor handhaving van de regelgeving (Scheepsafvalstoffenbesluit en PAK-vrije scheepscoatings). Daarnaast wordt gewerkt aan het invoeren van het milieuzorgsysteem binnenvaart en een plan van aanpak voor biociden in aangroeiwerende verf in de recreatievaart.

4.5.2.5 Atmosferische depositie

Atmosferische depositie is een belangrijke verontreinigingsroute voor watersystemen. Het grootste deel is afkomstig van buitenlandse bronnen van luchtemissies. De bijdrage van atmosferische depositie aan de belasting van oppervlaktewater is op landelijke schaal globaal bekend. Voor regionale inschatting is het meetnet luchtkwaliteit van het RIVM te grofmazig en worden voor water niet alle relevante stoffen gemeten. Uit enkele regionale onderzoeken blijkt dat regenwater verontreinigd is met bestrijdingsmiddelen.

De aanpak van luchtemissies wordt via het doelgroepbeleid industrie en de Nederlandse Emissie Richtlijn lucht (NER) geregeld. Voor verschillende industriële sectoren zijn langetermijntaakstellingen vastgelegd (tot 2015). Uitvoering van deze afspraken voor individuele bedrijven vindt plaats via vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer. Als ook een Wvo-vergunning vereist is, heeft de waterbeheerder een wettelijke mogelijkheid om te adviseren over deze vergunningen; hiervan wordt weinig gebruik gemaakt. In het kader van het Actieprogramma Diffuse Bronnen wordt onderzoek uitgevoerd naar depositie per regio van waterrelevante stoffen en wordt gewerkt aan een leidraad voor het omgaan met het adviesrecht in vergunningen op grond van de Wet milieubeheer.

4.5.3 Nadere informatie

- Actieprogramma Diffuse Bronnen, Samen werken voor schoon water, UvW, IPO, VNG, V&W, LNV, VROM, 1997.
- CIW/CUWVO-rapport Afstromend wegwater (in prep.).
- Nationaal DuBo Centrum, Utrecht, tel. nummer Dubo Infodesk: (030) 232 22 22.
- 'Handreiking - Regionale aanpak diffuse bronnen', CIW/CUWVO, februari 1997.
- J. Schoot Uiterkamp, 'Veel kleintjes... Verkenningennota diffuse bronnen', Watersysteemverkenningen 1996, april 1994, RIZA-notanummer 94.034.
- Leve de sloot, Stichting Natuur en Milieu, december 1994.
- Acceptabele fosfaat- en stikstofverliezen in de landbouw, op weg naar evenwichtsbemesting, eindrapport Project Verliesnormen, juli 1995.
- 'Hand in eigen (water)boezem', FWVO-nota nummer 97-01, 19 november 1996.
- Brief van de staatssecretarissen van LNV en van V&W over het actieprogramma 'Waterkwaliteit en diergezondheid' d.d. 18 augustus 1998, TK, vergaderjaar 1997-1998, 25 890, nr. 4.
- Nationaal pakket duurzame stedebouw, proces - concepten - maatregelen, Nieuwe gracht, juni 1999.

5. Het doelgroepbeleid en de doelgroepen

5.1 Het doelgroepbeleid

Het doelgroepbeleid kan als één van de pijlers voor de uitvoering van het milieubeleid worden beschouwd. Kerngedachte is dat milieubeleid om milieuproblemen op te lossen het best in overleg met de bedrijven zelf tot stand kan komen. Zo bereikt de overheid enerzijds draagvlak voor haar doelstellingen, terwijl deze aanpak anderzijds het bedrijfsleven consistentie, zekerheid en flexibiliteit in de uitvoering biedt. De aanpak is in het eerste Nationaal milieubeleidsplan (NMP) geïntroduceerd en in de daaropvolgende NMP's bevestigd.

De maatschappelijke ontwikkeling die op gang is gekomen, waarbij de overheid een stap terug wil doen om de vrije markt de ruimte te geven, heeft ook consequenties voor de uitvoering van het milieubeleid. Dat betekent niet dat er niets meer hoeft te gebeuren, maar wel dat de overheid niet meer voorschrijft wat een bedrijf wanneer en hoe moet doen en bedrijven daardoor de ruimte geeft om zelf te kiezen voor de meest effectieve aanpak (waarbij naast milieubelangen ook de bedrijfseconomische aspecten kunnen worden meegenomen) en het milieubeleid in het bedrijfsbeleid geïntegreerd kan worden.

In het NMP3 zijn milieudoelstellingen voor de lange termijn geformuleerd voor de verschillende thema's van het milieubeleid:

- klimaatverandering (broeikaseffect);
- verzuring;
- vermesting;
- verspreiding (lucht, water en bodem);
- verwijdering (afval);
- verstoring (stank, geluid en risico's);
- verdroging;
- verspilling (onder andere energiebesparing).

Voor de verschillende doelgroepen zijn alle doelstellingen tezamen vaak een zodanig pakket dat alleen via een integrale benadering, met ruimte voor ingrijpende en fundamentele procesveranderingen, de doelstellingen gehaald kunnen worden. Voor de langere termijn (2010) zijn doelen gesteld die met de traditionele aanpak niet bereikt kunnen worden. Daarom is een nieuw pakket aan instrumenten ontwikkeld naast de traditionele Wvo-vergunningverlening en -handhaving. In paragraaf 6 is dit nader uitgewerkt.

5.2 De doelgroepen

In het NMP3 zijn de volgende prioritaire doelgroepen vastgesteld die voor de Wvo-vergunningverlening relevant zijn:

- industrie;
- landbouw;
- overige (raffinaderijen, energiebedrijven (elektriciteitsproductiebedrijven, energiedistributiebedrijven en de Gasunie), afvalverwijderingsbedrijven en actoren in de waterketen ((drink)watervoorziening, waterzuivering en riolering)).

Daarnaast zijn er doelgroepen die voor de Wvo-vergunningverlening niet zo relevant zijn, zoals detailhandel, verkeer en vervoer, consumenten en bouw.

Voor het bereiken van waterkwaliteitsnormen zijn deze doelgroepen overigens wel relevant (diffuse bronnen!).

5.2.1 De doelgroep industrie

De doelgroep industrie kan worden onderverdeeld in bedrijfstakken als chemische industrie, zuivelindustrie, grafische industrie, enzovoort. Bij het doelgroepbeleid industrie is gekozen voor een bedrijfstakgewijze aanpak. Deze aanpak houdt in dat met alle betrokken partijen (bedrijfstakorganisaties, de ministeries van VROM, V&W, en EZ, het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen) afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de doelstellingen van het milieubeleid worden gerealiseerd. Het doelgroepbeleid beperkt zich tot die vormen van milieubelasting die het gevolg zijn van productieactiviteiten van bedrijven. Hoewel het productenbeleid hier dus buiten valt, blijkt in de praktijk dat producenten steeds meer aandacht hebben en verantwoordelijkheid nemen voor het product zelf alsmede voor productverbetering en -innovatie gericht op het terugdringen van de milieudruk in de totale levenscyclus. Voor de geselecteerde bedrijfstakken (gezamenlijk verantwoordelijk voor 90-95% van de door de doelgroep industrie veroorzaakte milieubelasting) zijn/worden in convenanten afspraken gemaakt over de wijze waarop bedrijfsleven en overheden invulling geven aan de realisatie van de doelstellingen van het milieubeleid. De themadoelstellingen zijn hiertoe vertaald naar de doelgroep industrie en op basis van deze vertaling is per bedrijfstak een integrale milieutaakstelling (IMT) opgesteld. Deze IMT betekent voor de bedrijfstak een inspanningsverplichting.

Inmiddels zijn convenanten afgesloten voor de:

- basismetalaalindustrie (1992; circa 40 bedrijven);
- chemische industrie (1993; circa 140 bedrijven);
- grafische industrie (1993; circa 7.000 bedrijven);
- zuivelindustrie (1994; circa 90 bedrijven);
- metaalelektro-industrie (1995; circa 10.000 bedrijven);
- olie- en gaswinningsindustrie (1995; circa 10 bedrijven en 100 boorlocaties);
- textiel- en tapijtindustrie (1996; circa 85 bedrijven);
- papier- en kartonindustrie (1996; circa 30 bedrijven);
- betonmortel- en betonproductenindustrie (1998; circa 500 bedrijven).

Deze bedrijfstakken dekken zo'n 80% van de totale milieubelasting en 90% van het totale energieverbruik in de industrie.

Voor de baksteen- en dakpanindustrie zou oorspronkelijk ook een convenant opgesteld worden, maar inmiddels is besloten om dit niet te doen. Voor de volgende bedrijfstakken wordt nog wel gewerkt aan een convenant:

- vleesindustrie (circa 300 bedrijven);
- rubber- en kunststofverwerkende industrie.

Convenanten worden overigens ook wel intentieverklaringen of milieubeleidsvereenkomsten genoemd. Inhoudelijk zijn ze per industrietak verschillend.

5.2.2 De doelgroep landbouw

Voor een aantal agrarische doelgroepen leidt het doelgroepbeleid tot algemene regels (zie paragraaf 2.2.2 voor meer informatie). De doelgroep landbouw bestaat uit alle primaire agrarische productiebedrijven (de grondgebonden en niet-grondgebonden plantaardige en dierlijke sectoren, samen circa 110.000 bedrijven met een gezamenlijke oppervlakte van 1.9 mln. hectare), de landbouworganisaties en overige schakels in de keten zoals toeleverende en

verwerkende bedrijven en dienstverlenende branches, waaronder banken en loonbedrijven.

De Nederlandse landbouw heeft vier belangrijke kenmerken die ook van invloed zijn op het milieubeleid:

1. Er zijn veel verschillende ondernemers in uiteenlopende situaties. Veruit de meeste bedrijven zijn gezinsbedrijven met weinig of geen vreemde arbeidskrachten in vaste dienst. Het inkomen van de meeste boeren en tuinders bestaat uit de winst uit onderneming.
2. Er is sprake van een grote verscheidenheid aan typen bedrijven.
3. De landbouw kent een sterke organisatiegraad.
4. De 'vervuilende' stoffen (meststoffen, bestrijdingsmiddelen) worden in het milieu gebracht om (op grote schaal) te kunnen produceren.

In vergelijking met de industrie zijn de Wm en de Wvo voor de doelgroep landbouw van beperktere betekenis met het oog op het terugdringen van de milieubelasting. Vooral de Meststoffenwet en de Bestrijdingsmiddelenwet zijn van groot belang.

Ook in de doelgroep landbouw heeft het doelgroepbeleid geleid tot een aantal convenanten. In 1995 is de 'Bestuursovereenkomst uitvoering milieubeleid Bloembollensector' afgesloten, waarbinnen onder andere afspraken zijn gemaakt over de Wvo-vergunningverlening voor die sector. In 1997 is het convenant glastuinbouw getekend, gericht op een integrale aanpak in die sector. Dit convenant is qua filosofie vergelijkbaar met convenanten die met de industrie zijn afgesloten. Het convenant bevat afspraken over een integrale milieutaakstelling voor 2010, flexibiliteit in het te hanteren instrumentarium (waaronder een geïntegreerde Wm/Wvo-amvb), en een uitvoeringsorganisatie. De mogelijkheden worden bezien om een doelgroepoverleg met de melkveehouderij te starten.

5.2.3 De overige doelgroepen

5.2.3.1 Raffinaderijen

De doelgroep bestaat uit 5 raffinaderijen. Het milieubeleid voor deze sector is vastgelegd in diverse nationale en internationale plannen en richtlijnen. Deze gelden niet alleen voor de productie en de op- en overslag, maar ook voor de producten. De raffinaderijen zijn succesvol gesaneerd, maar om de doelstellingen te realiseren zijn extra (en soms ingrijpende) inspanningen nodig.

Voor verspreiding naar het compartiment water wordt ingezet op bronmaatregelen (minder olie in doorstroomkoelsystemen, minder warmteverlies en biologische nabehandeling van proceswater).

Om diverse redenen is besloten hier geen convenant met integrale milieutaakstelling af te sluiten. Milieudoelstellingen worden via vergunningen gerealiseerd.

5.2.3.2 Energiebedrijven

Voor de vermindering van verzurende emissies hebben de Samenwerkende Elektriciteitsproductiebedrijven (SEP) en de overheid in 1990 een convenant afgesloten (tot 2000) dat qua uitvoering op schema ligt. Partijen beraden zich over de vraag of het convenant na 2000 nog wenselijk is en welke partijen daar bij betrokken moeten worden. De besprekingen over een convenant voor CO₂-

reductie zijn in 1994 opgeschort. Toch hebben de bedrijven zelf diverse maatregelen getroffen.

De Minister van Economische Zaken heeft tot 2000 afspraken gemaakt met de energiedistributiesector over onder anderen CO₂-reductie en gebruik van duurzame energie. De doelstellingen worden nog niet gehaald. Over de milieuoactiviteiten na 2000 vindt overleg plaats.

5.2.3.3 Afvalverwijderingsbedrijven

De emissies naar lucht van de afvalverbrandingsinstallaties zijn in de afgelopen jaren zeer sterk gereduceerd. Voor wat betreft stortplaatsen voldoen alle inrichtingen die in bedrijf zijn aan de eisen van het Stortbesluit bodembescherming. In NMP3 is aangegeven dat de organisatiestructuur van de afvalstoffenverwijdering zal worden herzien (o.a. verschuiving van de sturing van de provincies naar de rijksoverheid). Verder zullen het Tienjarenprogramma afval en het Meerjarenplan gevaarlijke afvalstoffen, die op de NMP's zijn gebaseerd, opgaan in één afvalbeheersplan.

5.2.3.4 Actoren in de waterketen

In NMP3 zijn een aantal beleidsvoornemens in het vooruitzicht gesteld:

- In een convenant met de waterleidingbedrijven zullen afspraken vastgelegd worden over diverse onderwerpen.
- Om de emissies via overstorten te verminderen en om riolering in het buitengebied aan te leggen moet tot 2005 fors geïnvesteerd worden.
- Het kabinet ontwikkelt beleid om de nadelen van een snelle waterafvoer in steden op te heffen. In NMP3 is hierover voor 1998 een beleidsnotitie aangekondigd en zijn de hoofdlijnen van dit beleid in beeld gebracht. In vervolg op deze hoofdlijnen heeft VROM in december 1998 een 'Facilitatieprogramma Water in de Stad' laten opstellen.
- In 2005 bedraagt het verwijderingsrendement van rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's) voor stikstof 75%. Waar dat nodig is om waterkwaliteitsdoelstellingen te bereiken zetten waterschappen zich in voor verdergaande maatregelen op rwzi's (bijv. door middel van een eenvoudige vierde-trap-zuivering).

5.3 Het convenant als beleidsinstrument voor de industrie

Gekozen is voor het instrument van het convenant binnen de bestaande bestuurlijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden (vergunningverlening en handhaving). Het convenant is het managementinstrument waarmee per bedrijfstak sturing kan worden gegeven aan de uitvoering van de milieudoelstellingen voor de industrie. In feite kan door het convenant een koppeling worden gelegd tussen het realiseren van doelstellingen op nationaal niveau en het proces van vergunningverlening aan individuele bedrijven. De vergunningverlening zal daarbij enerzijds binnen het wettelijke kader worden uitgevoerd met de daarbij behorende rechten en plichten van alle betrokken partijen en anderzijds worden aangestuurd door de gezamenlijk overeengekomen doelstellingen. Het initiatief voor de uitvoering van de afspraken wordt daarbij nadrukkelijk gelegd bij de bedrijven. De overheid zal zich daarbij meer concentreren op het beoordelen van de inspanningen van bedrijven en het aangeven van de contouren (doelvoorschriften) en minder op het eenzijdig voorschrijven van maatregelen (middelvoorschriften). Het belangrijkste voordeel voor bedrijven is dat zij hierdoor de gelegenheid krijgen milieubeleid te integreren in het bedrijfsbeleid, bijvoorbeeld door de fasering

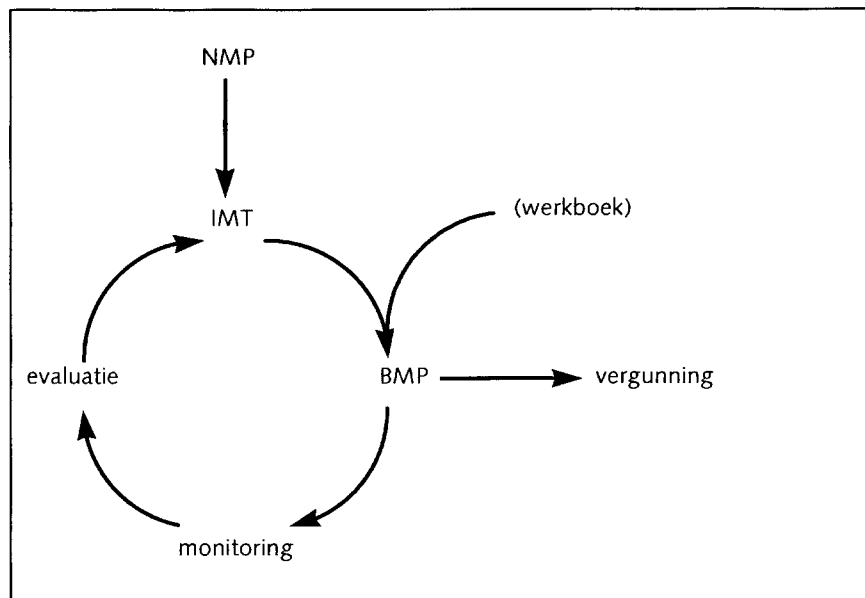
van milieumaatregelen af te stemmen op het investeringsbeleid van het bedrijf. Bedrijven die niet zelf het initiatief nemen en de afspraken niet nakomen ('free-riders') zullen via het vergunningenspoor door de overheid worden gedwongen een vergelijkbare inspanning te leveren als de andere bedrijven.

Een Overleggroep waarin alle betrokken partijen zijn vertegenwoordigd, bewaakt de uitvoering van een convenant.

5.4 Kern van de afspraken in convenanten met de industrie

De afspraken in het convenant beogen het proces te beschrijven waarlangs de bedrijfstak zijn bijdrage aan het realiseren van NMP-doelstellingen levert (zie figuur 6).

Figuur 6: Proces volgens welke een bedrijfstak zijn bijdrage levert aan het realiseren van de NMP-doelstellingen



De IMT per bedrijfstak is afgeleid van de doelstellingen voor de verschillende thema's uit het NMP, de Nota waterhuishouding en vergelijkbare beleidsnota's. Voor een aantal thema's zijn de algemene (industrie) doelstellingen 1 op 1 doorvertaald naar de IMT voor de bedrijfstak (iedere bedrijfstak een gelijk reductiepercentage). Aangezien het NMP en de hieruit afgeleide IMT primair zijn gebaseerd op de te bereiken milieukwaliteit is geen rekening gehouden met de vraag in hoeverre de doelstellingen voor de bedrijfstak technisch-economisch haalbaar zijn. Ieder individueel bedrijf stelt elke vier jaar een BMP op. Omdat voor het opstellen van een dergelijk BMP primair wordt uitgegaan van de stand der techniek, zal het te bereiken reductiepercentage op het niveau van het individuele bedrijf in principe los staan van het reductiepercentage uit de IMT voor de bedrijfstak. Dit geldt ook indien het bedrijf alléén of in hoofdzaak verantwoordelijk is voor de milieubelasting van een bepaald onderdeel van de IMT voor de bedrijfstak. De vraag in hoeverre doelstellingen haalbaar zijn, zal duidelijk moeten worden in het proces van het opstellen van BMP's, de monitoring hiervan en de toetsing van de optelsom van de BMP's aan de IMT (evaluatie). Deze evaluatie kan voor een volgende cyclus (4 jaar) voor het opstellen van bedrijfsmilieuplannen leiden tot aanvullende activiteiten om alsnog de IMT te behalen, fasering van doelstellingen of bijstelling van de doelstellingen. Indien de overheid in een volgend NMP doelstellingen aanscherpt dan wel nieuwe doelstellingen opneemt, kan dit ook leiden tot aanpassing van de IMT. In het convenant worden afspraken gemaakt over de

voorwaarden waaronder en de wijze waarop de IMT kan worden gewijzigd. Essentieel is dat voorstellen voor wijziging van de IMT expliciet door alle partijen moeten worden goedgekeurd. Als partijen hierover geen overeenstemming bereiken, kan men het convenant opzeggen. De vergunningverlening vindt dan weer plaats als in de oude situatie zonder convenant.

5.5 Praktijkervaringen

Bij het opstellen van een BMP is de stand van de techniek bepalend. Voor een bedrijf en de bedrijfstak is op het moment van indienen van een BMP niet duidelijk of de doelstellingen uit de IMT gehaald worden. Nadat bedrijven een BMP hebben opgesteld, zorgt de FO-Industrie voor een sommatie van de emissies en de te verwachten emissies van de bedrijfstak. De te verwachten emissies kunnen dan vergeleken worden met de IMT. Als blijkt dat de IMT voor stoffen niet gehaald wordt, ze worden dan knelpuntstoffen genoemd, kan besloten worden om na te gaan of individuele bedrijven een aanvullende inspanning kunnen plegen, zodat de IMT voor de knelpuntstoffen alsnog gehaald wordt. Bij de eerste ronde bedrijfsmilieuplannen voor de Basismetalaanindustrie is dit ook gebeurd en zijn enkele aanvullende maatregelen getroffen.

Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de verzameling en rapportage van alle relevante milieugegevens. Op basis van het convenant dient jaarlijks een voortgangsrapportage door het bedrijf te worden opgesteld. Sinds de inwerkingtreding van de amvb Milieuverslaglegging op 1 januari 1999 vindt rapportage plaats op basis van het milieujaarverslag (zie paragraaf 6.4). Als een bedrijf een milieujaarverslag indient, kan het bevoegd gezag nagaan hoe het staat met de uitvoering van het BMP (onderzoeken en maatregelen). Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de validatie van de emissiegegevens. De FO-Industrie zorgt ook hier weer voor een sommatie van de emissies van de bedrijfstak. Aan de hand hiervan kan bepaald worden hoe het staat met de realisatie van de in de BMP's afgesproken maatregelen.

De IMT is voor de bedrijfstak bepalend (wordt het convenant uitgevoerd?), maar voor het opstellen van een individuele vergunning niet belangrijk. Wel is het mogelijk dat een bedrijf in de eventuele prioritering van maatregelen in een BMP meer prioriteit geeft aan stoffen waar de IMT niet gehaald wordt (knelpuntstoffen). Als de IMT voor een bepaalde stof door de bedrijfstak gehaald is, wil dat overigens niet zeggen dat de individuele bedrijven voor die stof geen inspanning meer hoeven te plegen. De stand van de techniek is immers bepalend.

Sinds het afsluiten van de verschillende convenanten heeft de ontwikkeling van het milieubeleid niet stilgestaan. Zo is bijvoorbeeld in 1995 op de vierde Noordzeeministersconferentie afgesproken dat de lozing van gevaarlijke (giftige, persistente en bioaccumulerende) stoffen in het mariene milieu in het jaar 2020 beëindigd moet zijn en is in 1996 het Besluit Emissie-Eisen Stookinstallaties (BEES) gewijzigd. Voor bedrijven zijn ontwikkelingen in het beleid soms een doorn in het oog, maar ook voor bevoegde gezagsinstanties is het niet altijd duidelijk of dergelijke ontwikkelingen meegenomen kunnen/moeten worden in de beoordeling van de stand van de techniek. Wat sinds het afsluiten van convenanten niet anders is geworden, is dat de stand van de techniek in de loop van de tijd verandert. Ontwikkelingen in het milieubeleid zullen door bedrijven dus meegenomen (moeten) worden in de stand van de techniek voor de bedrijfstak.

Bij het streven naar verdere reductie van emissies door de industrie wordt het accent gelegd op langetermijnoplossingen. In de aanpak staat de ketenbenadering van materiaal tot en met product en afval centraal. Het gebruik van milieuvriendelijke producten en grondstoffen, schone technologie en het sluiten van stofkringlopen vormen belangrijke elementen in die benadering. Dit aspect is nog onvoldoende tot uiting gekomen in de huidige generatie BMP's.

5.6 Relatie convenanten - milieuvergunningverlening

Gelet op de aanvankelijke onduidelijkheden over de relatie tussen convenanten en milieuvergunningverlening heeft de Commissie (Kortmann) voor de toetsing van wetgevingsprojecten (hierna Toetsingscommissie) in 1993 een advies uitgebracht. Het kabinet onderschreef de navolgende conclusies:

- De 'of-of-vraag' (convenanten of regelgeving) is een te simpele benadering. Het gaat veelal om een samenspel van instrumenten. Juist in die relatie kunnen onduidelijkheden bestaan, die kunnen leiden tot overspannen verwachtingen. Het is daarom belangrijk niet alleen in zijn algemeenheid de relatie convenant-vergunningverlening te verhelderen, maar ook dat partijen bij een convenant tegenover elkaar duidelijk zijn omtrent hun bedoelingen en verwachtingen en deze zo duidelijk mogelijk vastleggen.
- Afspraken over de uitvoering van het wettelijk milieukader zijn bindend voor de met die uitvoering belaste organen, indien deze organen zelf partij zijn of voldoende rechtsgeldig vertegenwoordigd zijn bij het convenant.
- Convenanten kunnen wetgeving niet doorkruisen. Het bestuur kan zich bij een convenant niet onttrekken aan de wettelijke vereiste beoordeling van vergunningaanvragen volgens de wettelijke criteria en procedures (zie ook paragraaf 6.2.3).
- Binnen deze grenzen kan het vanuit een oogpunt van voorspelbaar en duidelijk bestuursoptreden zeker nuttig zijn afspraken te maken over de uitoefening van bestuursbevoegdheden. In een convenant dient uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de grenzen van het geldend wettelijk kader en de bevoegdheden van de betrokken overheidsorganen, alsmede met mogelijke afwijkende besluitvorming door die overheidsorganen.
- De afspraken in de intentieverklaring en de daarop gebaseerde bedrijfsmilieuplannen kunnen een nuttige rol spelen bij milieuvergunningverlening, bijvoorbeeld bij de invulling van de actualiseringsplicht van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer en het ALARA-beginsel van artikel 8.11. In plaats van een eenzijdig bestuursoptreden kan een tweezijdig geaccepteerde en gerichte aanpak bereikt worden. Een convenant kan op deze manier mede invulling en ondersteuning aan de regelgeving geven.
- Hoewel geen volledige zekerheid omtrent het uiteindelijk bestuursoptreden wordt verkregen, neemt dit niet weg dat het bestuursorgaan gebonden is aan het convenant als zodanig. Daarmee kan nog grotere zekerheid, voorspelbaarheid en duidelijkheid in het bestuursoptreden worden bereikt.
- Gebondenheid aan convenanten ontstaat op basis van het civiele recht en het vertrouwensbeginsel. Om te bereiken dat bij milieuvergunningverlening met de inhoud van een convenant rekening wordt gehouden is het niet nodig in de milieuwetgeving een wettelijke basis aan convenanten te geven. Een algemene wettelijke regeling in die zin voegt niets toe aan het geldende recht en kan, gelet op het geldende wettelijke kader, ook niet meer zekerheid bieden dan nu het geval is.

Het kabinet concludeerde ten slotte dat het in gang gezette beleid kan worden gecontinueerd: zowel het beleid ten aanzien van de inzet van

milieuconvenanten als het beleid ten aanzien van de vorm en inhoud van deze convenanten.

5.7 Relevante jurisprudentie

De volgende uitspraken betreffen de rol van convenanten die gesloten werden tussen het vergunningverlenende overheidsorgaan en individuele bedrijven.

- Voorzitter Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 16 november 1990, nr. B05.90.0134 (Polystyreenoven Gemert);
- Voorzitter Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 26 september 1991, nr. G05.90.1709 (Kemira Pernis);
- Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 1 september 1992, nr. G05.90.1712 (Hydro Agri).

In de volgende uitspraken wordt ingegaan op de betekenis van convenanten die voor hele bedrijfstakken zijn gesloten met de (centrale) overheid. De Raad van State oordeelde dat het convenant de vergunningverlener niet van de verplichting ontslaat vergunningaanvragen te toetsen aan het wettelijk kader.

- Voorzitter Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 5 juli 1990, nr. G05.90.0183S (Akzo Pharma B.V., Oss);
- Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 11 december 1990, nr. G05.88.1076 (Vaassen Aluminium, Epe);
- Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State 8 oktober 1991, nr. G05.89.0542 (Philips Lighting, Oss).

5.8 Nadere informatie

- Voor vragen over het doelgroepbeleid industrie kunt u terecht bij het Steunpunt van het RIZA, tel. (0320) 29 84 28 en bij InfoMil, tel. (070) 361 05 75.
- Voor de ondersteuning van de uitvoering van het doelgroepbeleid industrie is de Facilitaire Organisatie Industrie (FO Industrie) opgericht. De FO Industrie ondersteunt het bedrijfstakoverleg en de verschillende overheden. Het telefoonnummer van de FO Industrie is: (070) 345 14 15.
- Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP 3), februari 1998.
- Jaarrapportages voor de afzonderlijke bedrijfstakken.
- Spanjersberg, M., G.D. Geldof, 'Facilitatieprogramma Water in de Stad', december 1998.
- Paragraaf 6.5 van dit handboek.

6. De viereenheid

6.1 Inleiding

In paragraaf 5 is de systematiek aangegeven van het doelgroepbeleid voor onder anderen de industrie. Als uitvloeisel van het doelgroepbeleid industrie maken meer en meer bedrijven milieubeheer actief tot een onderdeel van de proces- en bedrijfsvoering; ook in de vierde Nota waterhuishouding is dit geconstateerd. Dit proces wordt door de overheid gestimuleerd (zie paragraaf 6.3.2). Bedrijven die het goed doen moeten de ruimte krijgen zelf de middelen te kiezen hoe zij de gestelde doelen realiseren. De overheid behoudt de verantwoordelijkheid om de kaders vast te stellen waarbinnen de milieuprestaties van bedrijven zich dienen te bevinden.

Deze koerswijziging leidt logischerwijs ook tot een andere benaderingswijze van de overheid richting bedrijven. De vergunning op hoofdzaken (VOH) biedt daartoe het instrumentarium in combinatie met:

- een bedrijfsintern milieuzorgsysteem (BIM) op het niveau van ISO 14001;
- een (goedgekeurd) bedrijfsmilieuplan (BMP);
- een (valideerbare) verslaglegging van de milieuprestaties, het milieujaarverslag (MJV).

Deze vier instrumenten vormen één samenhangend geheel (de zogenaamde viereenheid) en moeten ook als zodanig in relatie tot elkaar worden gezien. Voor alle bedrijven kan gebruik gemaakt worden van deze in het kader van het doelgroepbeleid ontwikkelde vier instrumenten. Afvalverwijderingsbedrijven zijn echter uitgezonderd van een VOH.

Bij de viereenheid komt het erop neer dat overheid en bedrijf in een BMP afspraken maken over de te bereiken milieudoelstellingen en dat het BIM vervolgens de voorwaarden (met name de organisatorische opzet) schept voor het kunnen realiseren van de doelstellingen uit het BMP. Op basis van een goed werkend milieuzorgsysteem kan de overheid vervolgens milieuvergunningen verlenen die zijn toegespitst op deze situatie. Dit kan leiden tot een vergunning op hoofdzaken waarbij de vergunning in beginsel uitgaat van de doelen uit het BMP. Bij een vergunning op hoofdzaken is van belang dat bedrijven het milieu hebben geïntegreerd in alle aspecten van de bedrijfsvoering. Uitsluitend in die situatie zijn bedrijven in staat continu hun milieuprestaties te verbeteren, hetgeen nodig is voor het realiseren van een duurzame ontwikkeling. Aan de hand van het milieujaarverslag kan de overheid jaarlijks toetsen welke doelstellingen zijn gerealiseerd dan wel moeten worden bijgesteld.

Naast deze aspecten is een goed naleefgedrag en openheid door het bedrijf een vanzelfsprekend aspect om te beoordelen of een bedrijf in aanmerking komt voor een vergunning op hoofdzaken. In de volgende paragrafen worden de verschillende onderdelen van de viereenheid nader toegelicht.

6.2 Bedrijfsmilieuplan (BMP)

6.2.1 Algemeen

De bijdrage van een individueel bedrijf aan de realisatie van de IMT wordt neergelegd in een bedrijfsmilieuplan (BMP). Jaarlijks rapporteert het bedrijf over de uitvoering van het BMP en iedere vier jaar brengt het een nieuw BMP uit met een doorkijk naar de toekomst. Bij het opstellen van een BMP wordt uitgegaan van de stand van de techniek. De intentieverklaring biedt ruimte voor

het gefaseerd bereiken van een situatie waarin het bedrijf voldoet aan de stand van de techniek en geeft bovendien gelegenheid tot het stellen van prioriteiten. Een en ander binnen de mogelijkheden die de milieuwetgeving hiervoor biedt. Het BMP is een strategisch plan, waarin het bedrijf de mogelijkheid heeft het milieubeleid af te stemmen op het investeringsbeleid van het bedrijf. Deze afstemming komt onder andere naar voren in de genoemde mogelijkheden voor fasering en prioriteitstelling. Bedrijven krijgen ongeveer 8 tot 14 maanden de tijd om een BMP op te stellen.

De bedrijfstakken van het eerste uur hebben inmiddels een tweede ronde bedrijfsmilieuplannen afgerond. Bedrijven en overheid grijpen deze ronde aan om in overleg de aanpak verder te verbeteren. Voorbeelden zijn het voorbereiden van een meer kosteneffectieve aanpak voor de bestrijding van NO_x-emissies en de strategische component (langetermijndoelstellingen).

Voor bedrijven die geen deel uitmaken van het doelgroepbeleid industrie kan een meerjarenplanning eventueel in combinatie met milieuprogramma's eenzelfde waarde vertegenwoordigen als een BMP.

6.2.2 Aanpak voor de verschillende bedrijfstakken

De geselecteerde bedrijfstakken verschillen onderling sterk. Er wordt onderscheid gemaakt in homogene en heterogene bedrijfstakken.

Homogene bedrijfstakken bestaan uit bedrijven met sterk vergelijkbare bedrijfsprocessen (bijvoorbeeld de grafische industrie). Deze homogeniteit maakt een standaardaanpak van de milieuproblemen mogelijk. Maatregelen en de fasering ervan worden voor een dergelijke bedrijfstak zoveel mogelijk op landelijk niveau afgesproken en vastgelegd in een werkboek of handboek. Dit werkboek geeft als het ware de bouwstenen waarmee een bedrijf een BMP kan opstellen. De individuele bedrijven zullen die maatregelen implementeren die op dat bedrijf van toepassing zijn, een en ander in overleg met de vergunningverlenende overheden.

Heterogene bedrijfstakken bestaan uit grote en complexe bedrijven met uiteenlopende milieuproblemen die evenzo vele oplossingen vragen. Een voorbeeld is de chemische industrie. Omdat een standaard aanpak hier niet mogelijk is, worden de afspraken per bedrijf gemaakt en vastgelegd in een bedrijfsmilieuplan (BMP).

In een aantal gevallen is ook sprake van een mengvorm tussen homogeen en heterogeen. Zowel bij de zuivel-, de metaalelectro-, als de textiel- en de papierindustrie zijn (deel)processen te onderscheiden die als homogeen zijn te beschouwen. Echter een individueel bedrijf kan verschillende van deze 'homogene' processen in zijn bedrijfsvoering toepassen en daarin toch verschillen met een collega-bedrijf. Voor deze bedrijfstakken is dan ook afgesproken enerzijds (individueel) bedrijfsmilieuplannen op te stellen en anderzijds voor de genoemde homogene processen standaard maatregelen af te spreken en op te nemen in een werkboek. Dit werkboek kan dan door het bedrijf worden gebruikt voor het opstellen van een BMP.

6.2.3 Functie BMP / relatie met Wvo-vergunningverlening

De functie van het BMP is tweërlei. Enerzijds draagt het BMP bij aan de discussie op bedrijfstakniveau als in paragraaf 5 beschreven en anderzijds fungeert het als uitgangspunt voor de vergunningverlening aan het bedrijf. Indien de betrokken overheden het BMP goedkeuren, zullen zij bij het verlenen

en (al dan niet ambtshalve) wijzigen van vergunningen rekening houden met dit plan. Voor de planperiode van het BMP krijgt het bedrijf hierdoor zekerheid over het beleid dat de vergunningverlenende overheden zullen voeren. Voor wat betreft het proces van vergunningverlening is in de intentieverklaring opgenomen dat de 'zekere' maatregelen die in het BMP zijn opgenomen zullen worden vertaald naar vergunningvoorschriften. Hoewel bij de vergunningverlening rekening wordt gehouden met het BMP, is het niet uitgesloten dat tijdens de vergunningprocedure ingebrachte bedenkingen (inspraak en beroep door derde-belanghebbenden) de overheid noodzaken af te wijken van het betreffende plan. De betrokkenheid van derde-belanghebbenden is in dat opzicht van groot belang. In veel situaties is het verstandig om het BMP-proces open in te gaan, met de omgeving te spreken en derde-belanghebbenden er bij te betrekken (duidelijkheid over de rol van die derde-belanghebbenden is dan wel belangrijk). Derde-belanghebbenden zien dan meer dan alleen het resultaat van een BMP, wat als een 'ondersnjsje' tussen het bedrijf en de overheid zou kunnen worden beschouwd. De betrokkenheid van derde-belanghebbenden wordt hierdoor groter. Hoewel derde-belanghebbenden geen formele inspraakmogelijkheden hebben in het BMP-proces kunnen hiermee wel problemen in de vergunningprocedure worden voorkomen.

6.3 Bedrijfsinterne milieuzorg (BIM)

6.3.1 Inleiding

Bedrijfsinterne milieuzorg is het geheel van organisatorische maatregelen en voorzieningen waardoor systematisch bij alle aspecten van de bedrijfsvoering rekening gehouden wordt met het milieu. Deze maatregelen en voorzieningen zijn gericht op het verkrijgen van inzicht in, en waar mogelijk een beperking van de beïnvloeding van het milieu door de bedrijfsactiviteiten. Systematische bedrijfsinterne milieuzorg is het instrument bij uitstek om bij individuele bedrijven de maatregelen in te voeren die in het BMP zijn afgesproken.

Een belangrijk uitgangspunt in het milieubeleid, zoals vastgelegd in het NMP2 is, dat bij het realiseren van de doelstellingen bedrijfsinterne milieuzorg een nuttig instrument is om tot een bestendig en verantwoord milieubeheer te kunnen komen. Kortom een milieuzorgsysteem is het hulpmiddel voor bedrijven om een 'duurzame ontwikkeling' te realiseren en staat daarmee borg voor een goede naleving van wet- en regelgeving en een continue verbetering van de milieuprestaties. Van belang is dus dat ieder bedrijf een op het bedrijf toegesneden milieuzorgsysteem ontwikkelt en invoert.

Dat bedrijven in de praktijk daadwerkelijk hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu oppakken blijkt onder meer uit de beheerstechnische maatregelen die worden getroffen. Hierbij kan worden gedacht aan een zorgvuldiger bedrijfsvoering al dan niet in combinatie met aanpassingen van het productieproces (bijvoorbeeld hergebruik van interne afvalwaterstromen, minder waterverbruik, het gebruiken van andere (meer milieuvriendelijke) grondstoffen en/of hulpstoffen).

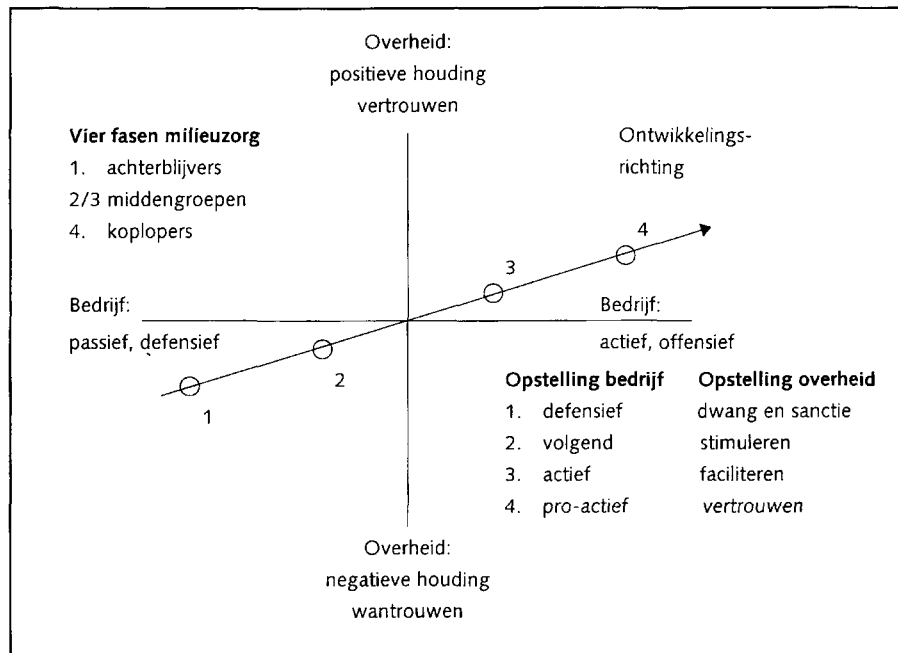
6.3.2 Stimuleren van bedrijfsinterne milieuzorg bij bedrijven

Het beleid van de overheid is afgestemd op de fase waarin het betreffende bedrijf zich qua ontwikkeling van zijn bedrijfsinterne milieuzorg bevindt. Hierin worden 'koplopers', 'middengroepen' en 'achterblijvers' onderscheiden. Het is van belang dat overheden deze fasen in de praktijk herkennen en hun activiteiten hierop afstemmen. De gewenste opstelling van de overheid is

daarbij gebaseerd op het in figuur 7.1 weergegeven model van de richting en fasen van de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorg. In dit model is schematisch aangegeven hoe een bedrijf verschillende fasen zal doorlopen als resultante van enerzijds de opstelling van het bedrijf zelf (de horizontale as) en anderzijds de opstelling van de overheid (de verticale as). Vanuit het perspectief van het bedrijf en de overheid kunnen vier fasen worden onderscheiden:

	Opstelling bedrijf	Opstelling overheid
fase 1	defensief	dwang, sanctie en straf
fase 2	volgend	verduidelijken en overtuigen
fase 3	actief	faciliteren en stimuleren
fase 4	pro-actief, verinnerlijking en 'total environment management'	vertrouwen en terugtreden

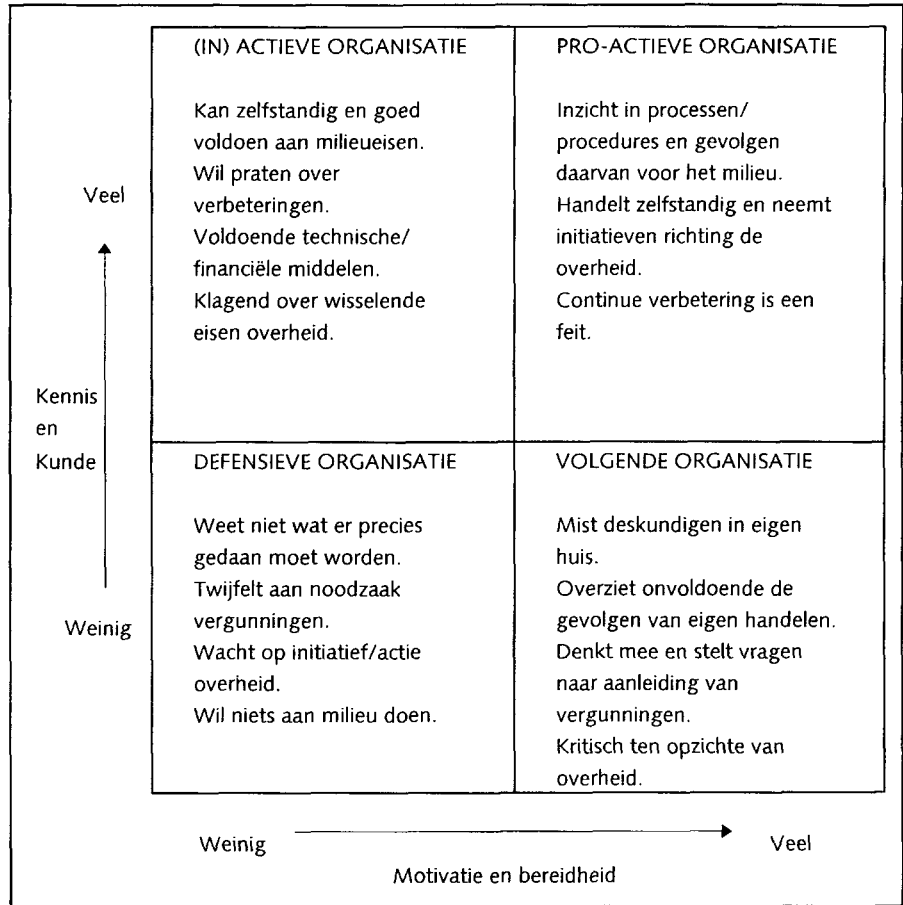
Figuur 7.1: Fasen van ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorg



Het merendeel van de industriële bedrijven bevindt zich nog rond positie 2. Voor een werkelijke integratie van milieu in het bedrijfsbeleid is opschuiven naar positie 3 en op termijn positie 4 noodzakelijk.

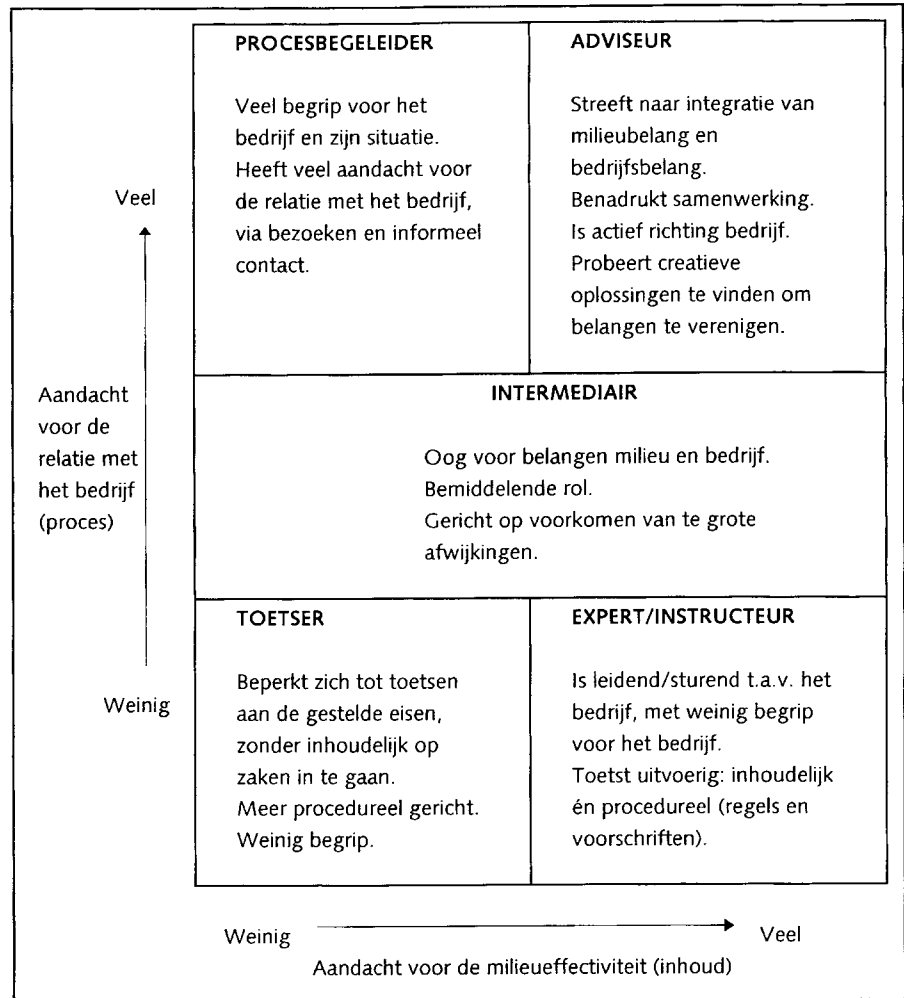
Bedrijven kunnen ook worden ingedeeld op basis van motivatie en bereidheid alsmede kennis en kunde binnen het bedrijf om de milieueffectiviteit te vergroten. In figuur 7.2 wordt dit nader uitgewerkt.

Figuur 7.2: Soorten organisaties



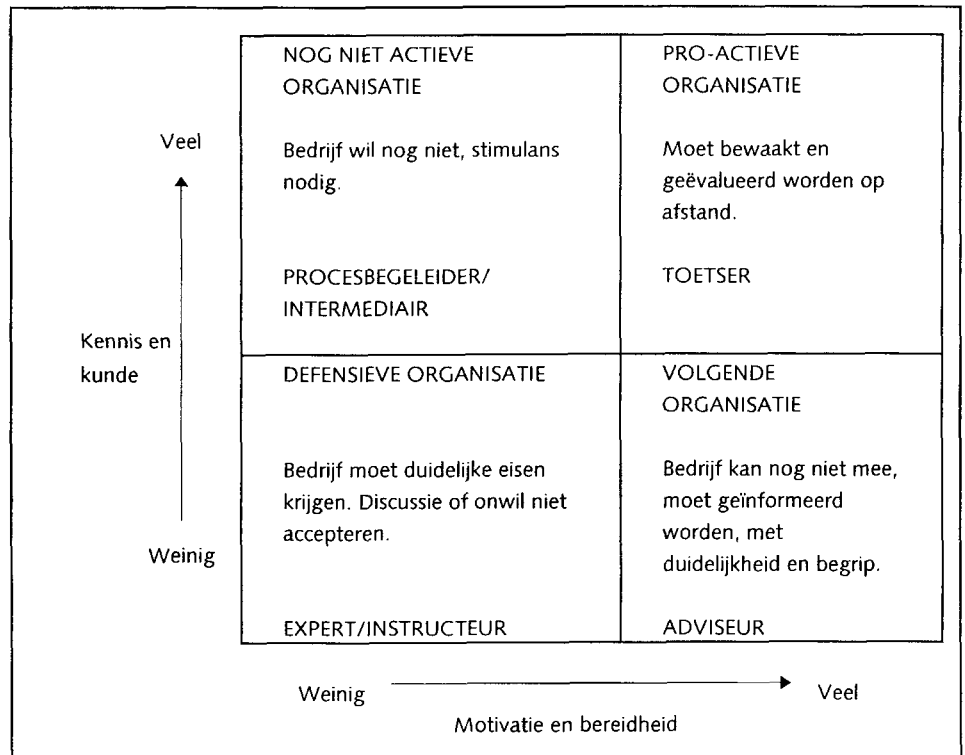
De overheid kan verschillende rollen aannemen. De mate van de aandacht voor de relatie met het bedrijf (sturen op het proces) en de mate van aandacht voor de milieueffectiviteit (sturen op de inhoud) is kenmerkend voor de rollen. In figuur 7.3 wordt dit verder toegelicht.

Figuur 7.3: Verschillende rollen van de overheid (vergunning-verlener en handhaver)



Mede door een passende reactie van de overheid zullen bedrijven 'doorschui-ven' naar een volgende fase in het nemen van eigen verantwoordelijkheid en in de ontwikkeling van bedrijfsinterne milieuzorg. Door figuur 7.2 en figuur 7.3 te combineren ontstaat, vanuit het bedrijf, de gewenste en passende rol van de overheid. Dit wordt weergegeven in figuur 7.4.

Figuur 7.4: De gewenste rol van de overheid bij bedrijven



Verschillende overheden werken aan projecten die bedoeld zijn om de bedrijfsinterne milieuzorg bij bedrijven te stimuleren en om die veranderingsprocessen binnen hun eigen organisatie vorm te geven.

6.3.3 Relatie met de Wvo-vergunningverlening en de handhaving

Bedrijfsinterne milieuzorg is in principe een zaak van het bedrijf zelf. Het is een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering en houdt in dat op alle niveaus in de bedrijfsorganisatie op systematische wijze rekening wordt gehouden met de milieuaspecten. Dit maakt dat milieuzorg maatwerk is. Het via wetgeving integraal verplichten van een bedrijfsintern milieuzorgsysteem is dan ook niet goed mogelijk en bovendien niet wenselijk. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van het bedrijf hoe deze organisatorische aspecten als integraal systeem in te voeren.

Invoering van milieuzorgsystemen binnen bedrijven behoort dus niet tot de primaire verantwoordelijkheid van de overheid. Zij kan deze invoering wel bevorderen door in te spelen op de ontwikkelingen met betrekking tot normalisatie, certificering en milieu-auditing.

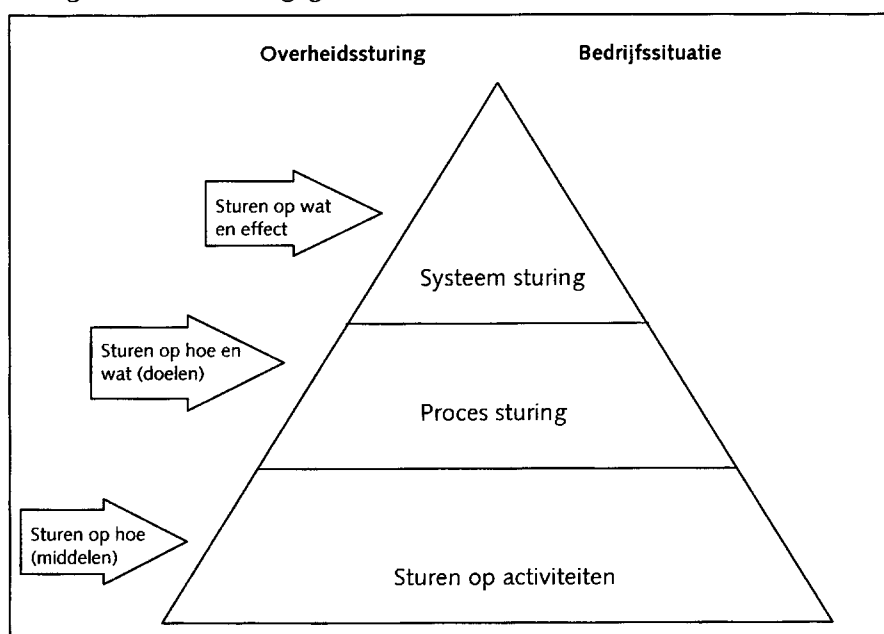
De invoering en de uitwerking van een milieuzorgsysteem kunnen gevolgen hebben voor de inhoud van milieuvergunningen en de handhaving ervan. De gedachte is dat bij bedrijven met een (aantoonbaar) goed werkend milieuzorgsysteem kan worden volstaan met een vergunning, waarin voornamelijk doelvoorschriften zijn opgenomen en het aantal voorschriften aanzienlijk is gereduceerd. Dit bevordert de flexibiliteit van de bedrijfsvoering. De handavingsinspanning kan worden verlegd van frequente effluentcontroles naar een meer administratieve controle van de milieuboekhouding. De handhaving zal dan ook meer plaatsvinden op basis van de in het BIM-systeem opgenomen procedures voor rapportage en auditing ('controle op afstand'). Door de aanwezigheid van het milieuzorgsysteem en gebleken goede werking

daarvan kan de overheid er na verloop van tijd op vertrouwen dat het bedrijf zelf voldoende inspanning pleegt om overtreding van milieuvoorschriften te voorkomen. Bovendien zal het bedrijf zelf initiatieven ontplooiën om informatie aan de overheid over de naleving van voorschriften te verschaffen aan de overheid en kan de overheid zich meer richten op 'achterblijvers'.

Het benodigde toezicht wordt aan de hand van een inventarisatie van de milieusituatie en de milieurisico's bij het bedrijf vastgelegd in een toezichtsplan (naast het bepalen van het benodigde toezicht heeft het toezichtsplan onder meer ook tot doel om de handhavingshistorie en de wijze van optreden in geval van overtreding vast te leggen en een overzicht te maken van de momenten dat er contact is met het bedrijf). Het toezichtsplan wordt, in samenwerking met de vergunningverlener, tijdens de vergunningprocedure opgesteld en met het bedrijf besproken (het toezichtsplan is passief openbaar voor derden). Vervolgens wordt het plan periodiek geactualiseerd.

Naarmate bedrijven zelf meer waarborgen stellen voor de beheersing van de milieuaspecten, past het bevoegd gezag dus haar wijze van sturen daarop aan. In figuur 7.5 is dit weergegeven.

Figuur 7.5: Overheidssturing en bedrijfsituatie



Een bedrijf dat zichzelf uitsluitend stuurt op activiteiten (vaak zijn dit ambachtelijke bedrijven) kan vanuit de overheid ook het beste aangestuurd worden op hoe die activiteiten door het bedrijf uitgevoerd worden. Een bedrijf dat waarborgen heeft ingebouwd om de bedrijfsprocessen te beveiligen en wanneer nodig bij te stellen en emissies te beheersen (proces sturing of proces borging genoemd), hoeft door de overheid vrijwel niet aangestuurd te worden op hoe activiteiten uitgevoerd worden, maar veel meer op doelen (het 'wat' of de 'outcome') die het bedrijf nastreeft en realiseert. Een bedrijf dat werkt met (milieuzorg) systeemsturing werkt ook met sturing op activiteiten en processen. Zo'n bedrijf verzamelt zelf voor de bedrijfsvoering informatie over allerlei zaken. De sturing door de overheid kan daardoor gericht worden op doelen en effecten van het bedrijf.

Bedrijven die op procesniveau worden aangestuurd hebben waarborgen ingebouwd om de bedrijfsprocessen te beveiligen, en wanneer nodig, bij te stellen en emissies te beheersen. Daardoor kan de overheid op doelen sturen. Bedrijven die systeemsturing toepassen, sturen ook op processen en activiteiten.

De sturing door de overheid kan aangepast worden, aangezien het bedrijf zelf informatie kan verschaffen.

Het is niet de taak van de vergunningverlener of de handhaver om de werking van het milieuzorgsysteem te toetsen. Wel is bijvoorbeeld kennis van het milieuzorgsysteem op essentiële onderdelen noodzakelijk om de functie ervan in relatie tot de vergunningverlening en handhaving op waarde te kunnen schatten.

6.3.4 Certificering

Van groot belang is dat de overheid kan vertrouwen op de goede werking van een milieuzorgsysteem. Een waarborg daarvoor kan een certificaat zijn. De EU-verordening EMAS (Eco management and auditscheme) bevat de grondslag voor een verdere uitwerking van de certificering. Deze verordening heeft tot doel de continue verbetering in de milieuprestaties van industriële activiteiten te bevorderen.

In Nederland is de Stichting Coördinatie Certificering Milieuzorgsystemen (SCCM) opgericht met als doel de kwaliteit van de certificatie van milieuzorgsystemen te waarborgen. Daarnaast houdt de SCCM toezicht op de verstrekte certificaten door de certificerende instellingen (CI).

Voor het vervullen van de toezichthoudende taak is een Centraal College Van Deskundigen (CCVD) ingesteld die met behulp van een certificatiesysteem invulling geeft aan deze taakstelling. In dit CCVD hebben alle belanghebbende partijen zitting (bedrijfsleven, overheid, Stichting Natuur en Milieu). Belangrijke onderdelen die in het certificatiesysteem zijn geregeld hebben betrekking op:

- de interpretatie van de norm (ISO 14001 of BS 7750);
- de erkenningseisen van de certificatie-instellingen;
- de werkwijze van de certificatie-instellingen.

Daarnaast is er op initiatief van de overheid een Raad voor Accreditatie (RvA) opgericht die verantwoordelijk is voor de erkenning van certificatie-instellingen en toezicht houdt op deze instellingen. In feite fungeert de RvA als certificeerder van de certificatie-instellingen. Door de certificatie-instellingen worden overeenkomsten afgesloten met de SCCM, waarin deze verklaren overeenkomstig het certificatie-systeem te werken. De certificatie-instelling dient te zijn erkend door de Raad voor Accreditatie en te werken volgens het certificatie-systeem van de SCCM. Zo nodig kan het certificatie-systeem door het CCVD worden bijgesteld.

Wanneer een milieuzorgsysteem is gecertificeerd, heeft een externe, geaccrediteerde certificatie-instelling de werking van het systeem beoordeeld. Bij certificering wordt door een documentenonderzoek en een locatiebezoek beoordeeld of het systeem van een bedrijf voldoet aan de norm. Wil het bedrijf het certificaat behouden dan moet na 3 jaar wederom met goed gevolg een onderzoek door een geaccrediteerde certificatie-instelling worden doorstaan. Een belangrijk onderdeel van een goedwerkend zorgsysteem vormen de interne milieuaudits van een bedrijf.

Overheden die contacten hebben met een gecertificeerd bedrijf, maar ook personen of organisaties die direct belang hebben bij het functioneren van een milieuzorgsysteem van gecertificeerde organisaties kunnen reageren op een certificaat. Dit kan bij de gecertificeerde organisaties, de betrokken certificatie-instelling, de Raad voor Accreditatie en bij de SCCM. De SCCM heeft hier een handelwijze voor vragen, klachten en beroepsprocedures voor opgesteld.

Op deze wijze is er in Nederland een gecontroleerde vorm van toezicht op het afgeven van ISO-14001 of BS 7750 certificaten.

Als een bedrijf een milieuzorgsysteem heeft, maar dit is niet gecertificeerd, dan kan de overheid het bedrijf vragen om een externe audit, maar ook zelf beoordelen of en in welke mate een bedrijf de zorg voor de milieuaspecten die relevant zijn in het kader van de vergunningverlening en toezicht heeft geborgd (zijn deze doelen voldoende geborgd door middel van een regelkring (plannen, uitvoeren, controleren en evalueren)?). Hiervoor is reeds opgemerkt dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is dat de vergunningverlener of toezichthouder een volledige beoordeling gaat uitvoeren van het totale milieuzorgsysteem van een bedrijf.

6.4 Milieujaarsverslag (MJV)

6.4.1 Inleiding

Bij wet van 10 april 1997 is de Wet milieubeheer uitgebreid met titel 12.1, getiteld 'Milieuverslaglegging'. Deze wetwijziging heeft tot gevolg dat bepaalde categorieën van bedrijven (circa 300) worden verplicht om jaarlijks één integraal milieuverslag op te stellen. Daarbij dient onderscheid te worden gemaakt in een publieksverslag en een overheidsverslag (die beide ter bespreking aan de ondernemingsraad moeten te worden voorgelegd).

6.4.2 Overheidsverslag

Met ingang van 1 januari 1999 is de uitvoeringsregeling Milieuverslaglegging in werking getreden (ook wel amvb Milieuverslaglegging of besluit Milieuverslaglegging genoemd). Deze regeling beschrijft welke bedrijven verslagplichtig zijn en stelt de modellen vast die voor het overheidsverslag moeten worden gebruikt (voor het publieksverslag zijn alleen globale vereisten opgenomen). De regeling bepaalt ook voor welke inrichting(en) welk model geldt.

Over het verslagjaar 1999 wordt voor de eerste keer een milieuverslag opgesteld. De implementatie van de rapportageverplichting in de vergunning dient vóór 1 januari 2004 te hebben plaatsgevonden. Het is wenselijk dat spoedig na de inwerkingtreding van deze regeling het Wm- en Wvo-bevoegd gezag gezamenlijk met de vergunninghouder om de tafel gaan zitten om te bezien hoe en in welk tempo het traject van aanpassing van de vergunningen kan worden ingezet (bedrijven kunnen hier ook initiatief voor nemen). Mocht er voor die datum geen aanpassing van de vergunning hebben plaatsgevonden dan zullen per 1 januari 2004 de vergunningvoorschriften die strijdig zijn met de regeling van rechtswege vervallen.

Het overheidsverslag dient jaarlijks vóór 1 april te worden uitgebracht (en in tweevoud naar beide bevoegde gezagsinstanties verzonden te worden). Het verslag behoort een kwalitatief en een kwantitatief deel te bevatten:

- In het kwalitatieve deel wordt een overzicht gegeven van de voortgang van de maatregelen zoals die bijvoorbeeld in het BMP zijn afgesproken en wordt tevens vooruitgeblikt op het komende jaar. Op deze wijze wordt duidelijk of het bedrijf zich houdt aan de gemaakte afspraken (uit het BMP).
- In het kwantitatieve deel wordt een overzicht gegeven van de actuele emissies (verzameld door middel van een gedocumenteerd meet- en registratiesysteem). Dit maakt zichtbaar of de maatregelen het gewenste effect hebben en of de invoering van het BIM effectief is.

Feitelijk wordt over de essenties uit het BMP, het BIM en de vergunning op hoofdzaken gerapporteerd. De onderwerpen die aan bod moeten komen sluiten in belangrijke mate aan bij de opzet en inhoud van het model-milieujaarverslag 1997 voor de chemische industrie. Bij ministeriële regeling is in de vorm van model-overheidsverslagen voor iedere bedrijfstak een verdere precisering en concretisering van de gevraagde gegevens gegeven.

Uitgangspunt (voor de aangewezen categorieën van bedrijven) is dat het jaarlijkse overheidsverslag alle bestaande milieurapportages zal vervangen. Dat wil zeggen dat alle gegevens die eenmaal per jaar kunnen worden gerapporteerd in beginsel ook daadwerkelijk worden opgenomen in het overheidsverslag. Vergunningverleners zullen derhalve moeten nagaan welke rapportageverplichtingen in de vergunning overbodig zijn geworden, welke rapportages in aangepaste vorm worden opgenomen in het overheidsverslagen welke per se nodig blijven in aanvulling op het overheidsverslag.

In het model-overheidsjaarverslag zijn de stoffen opgenomen waarover moet worden gerapporteerd. Het betreft hier een groslijst voor de gehele bedrijfstak; een individueel bedrijf hoeft alleen te rapporteren over die stoffen, die voor hem van belang zijn. In principe gaat het hierbij om stoffen, waarover op grond van de verleende vergunning ook al moet worden gerapporteerd. Mits gemotiveerd kan het bevoegd gezag zo nodig in de vergunning bepalen dat over andere dan in het model genoemde stoffen moet worden gerapporteerd in het MJV.

Voor het bevoegd gezag geldt dat het overheidsverslag in beginsel ook het exclusieve rapportagekarakter zal krijgen ten aanzien van rapportages die verband houden met het toezicht op de naleving van voorschriften uit de Wvo-vergunning. Voor bepaalde situaties is het denkbaar dat aanvullende handhavingsrapportages buiten het overheidsverslag om (eventueel met een andere frequentie) noodzakelijk zijn. Zo is het raadzaam in de vergunning een artikel op te nemen met betrekking tot het melden van calamiteiten. Ook verdient het aanbeveling om op basis van het BIM afspraken te maken over het melden van overschrijdingen van vergunningvoorschriften. De verwachting is dat de noodzaak hiertoe kleiner wordt naarmate een bedrijf verder is gevorderd met zijn BIM. In de toelichting op de amvb is aangegeven dat als een bedrijf eenmaal aan de viereenheid voldoet, de noodzaak tot aanvullende rapportages kleiner zal worden.

In de periode tussen 1 april en half juli dient het coördinerend bevoegd gezag samen met de andere bevoegde bestuursorganen de ontvangen milieu-informatie te verifiëren en te valideren. Als het bevoegd gezag niet akkoord gaat met (onderdelen van) het milieuverslag dan wordt het bedrijf hiervan op de hoogte gesteld en zal gezamenlijk getracht worden om tot een akkoord te komen over (een) vervangend(e) gegeven(s). In de periode tussen half juli en eind augustus worden de overheidsverslagen in een centrale database opgeslagen. Deze gegevens worden dan gebruikt voor diverse andere doeleinden (o.a. milieuverkenningen en CBS-rapporten). De ervaring leert dat een aanzienlijk aantal bedrijven niet tijdig of onvolledig rapporteert. Omdat het overheidsverslag in de plaats treedt van een groot aantal bestaande rapportages moet dit voorkomen worden.

Het overheidsverslag kan door derden bij het bevoegd gezag worden opgevraagd.

6.4.3 Publieksverslag

Het publieksverslag (dient jaarlijks vóór 1 juli te worden uitgebracht) strekt ertoe dat derden jaarlijks een totaaloverzicht krijgen van alle milieuaspecten van een bedrijf in een vorm die goed leesbaar is. Belanghebbenden worden op deze wijze op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen bij het bedrijf.

6.5 Vergunning op hoofdzaken (VOH)

Onder een vergunning op hoofdzaken wordt een stijl van vergunningverlening verstaan, waarbij het bevoegd gezag, binnen de wettelijke en jurisprudentiële randvoorwaarden, zoveel mogelijk vrijheid laat aan de (houder van de) inrichting voor wat betreft:

- De keuze van de middelen waarmee nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden voorkomen (materiële flexibiliteit);
- Het doorvoeren van veranderingen (procedurele flexibiliteit);
- Het stellen van prioriteiten ten aanzien van de te realiseren taakstellingen (temporele flexibiliteit).

In de vergunning op hoofdzaken worden alleen de essentiële zaken vastgelegd. Het gaat om zaken waarbij men zich af kan vragen 'Zou ik de vergunning verlenen zonder dat ik de zekerheid heb dat ook aan deze zaken voldaan wordt?'. Alleen zekere doelen (resultaatsverplichtingen) worden vastgelegd. De vergunning op hoofdzaken stelt zo mogelijk emissiegrenzen voor de inrichting als geheel en niet op installatieniveau. Het verdient aanbeveling om in de overwegingen aandacht te besteden aan het milieuzorgsysteem als reden waarom een vergunning op hoofdzaken wordt afgegeven. Uiteraard moet een vergunning op hoofdzaken ook voldoen aan eisen van handhaafbaarheid en openbaarheid. Voor een goed handhaafbare vergunning op hoofdzaken is het van belang de handhavers te betrekken bij het opstellen van de vergunning. De rol van derden wordt door de vergunning op hoofdzaken niet aangetast maar juist versterkt indien BMP's en de rapportages over de milieuprestaties van het bedrijf openbaar zijn en derden in de gelegenheid worden gesteld hierop te reageren.

Milieuzorgsystemen en de vergunning op hoofdzaken veranderen de verantwoordelijkheid van de overheid voor het toezicht en de handhaving op geen enkele wijze. Wel bieden ze de mogelijkheden om de verantwoordelijkheid voor het toezicht anders in te vullen. De handhaving verandert hierdoor niet van karakter. De resultaten van interne en externe audits kunnen benut worden om de toezichthoudende taak van de overheid anders in te vullen. Voorwaarde daarbij is dat het bedrijf een bepaalde openheid en transparantie wil betrachten.

Een vergunning op hoofdzaken geldt zowel voor de Wvo-vergunningverlening als voor de Wm-vergunningverlening. Als een bedrijf over beide vergunningen dient te beschikken zal door de verschillende bevoegde gezagsinstanties gelijk moeten worden opgetrokken.

Een vergunning op hoofdzaken is niet per definitie voor alle bedrijven interessant. De *vergunning op maat* kan een goed alternatief zijn, waarbij ontbrekende elementen uit de vier-eenheid worden vastgelegd in de vergunning. Dit kunnen grofweg zijn: auditverplichtingen van het milieuzorgsysteem, emissiegrenzen op installatieniveau in plaats van in jaarvrachten, maatregelen ter borging van de realisatie van doelen en/of rapportageverplichtingen. Bij defensieve bedrijven blijft de 'traditionele vergunning' bestaan (hoewel die daar dan ook als vergunning op maat gezien kan worden).

Inmiddels zijn er diverse vergunningen op hoofdzaken afgegeven en getoetst door de inspectie Milieuhygiëne en door de Raad van State. Daaruit blijkt dat in een aantal gevallen de gehanteerde doelvoorschriften onvoldoende handhaafbaar zijn, dat de vergunningvoorschriften worden toegesneden op ontwikkelingen met betrekking tot interne milieuzorg die op het moment van vergunningverlening nog niet feitelijk gerealiseerd zijn en dat in de vergunning onnodig ingewikkelde koppelingsconstructies met het milieuzorgsysteem worden toegepast. Daarom is onlangs een circulaire uitgebracht die meer convergentie in het beleid moet bewerkstelligen en die een juridisch deel bevat om bovengenoemde problemen in de toekomst te voorkomen.

6.6 Nadere informatie

- Leidraad voor het opstellen van bedrijfsmilieuplannen in de basismetaalindustrie, Ministerie van VROM, april 1992.
- Leidraad voor het opstellen van bedrijfsmilieuplannen (gewijzigde versie), reeks Milieu & Industrie, Ministerie van VROM, augustus 1997.
- Handreiking voor het opstellen van BMP-2 in de basismetaalindustrie, Overleggroep Basismetaalindustrie, 12 maart 1996.
- Brief Overleggroep Chemische Industrie bij de start van het BMP-2 voor de Chemische Industrie, 13 juni 1997.
- Milieugerichte ketenontwikkeling (een methodische aanpak), Ministerie van VROM.
- Notitie 'Strategie en BMP-2', Projectgroep Chemische Industrie, 30 januari 1998.
- Handreiking voor de prioritering van milieumaatregelen bij bedrijven, januari 1996.
- Handreiking beoordeling BMP's heterogene bedrijfstakken (herziene versie), IPO publicatienummer 104, juni 1997.
- Basismetaal: de tweede generatie bedrijfsmilieuplannen, Inspectiereeks, Ministerie van VROM, mei 1998.
- Veranderende rol vergunningverlening en handhaving, IPO publicatienummer 100, 1997.
- De vergunning op hoofdlijnen, discussienota van FWVO/WVO-CT, nummer 98.01, januari 1998, ISBN 9036951496.
- Handreiking 'werkwijze koppeling milieuzorg aan Wvo-vergunning', Zuiveringschap Limburg, Roermond, 9 oktober 1996.
- Juridische aspecten van de vergunning op hoofdzaken, Publicatiereeks Milieu en Bedrijven, Ministerie van VROM, november 1997.
- Verslag discussiebijeenkomst 'Praktijkverschillen vergunningverlening op hoofdzaken', 16 april 1998.
- De vergunning op hoofdzaken, Inspectiereeks, Ministerie van VROM, mei 1998.
- Circulaire Vergunning op Hoofdzaken/Vergunning op Maat, VROM en V&W, 1999.
- De vergunning op hoofdzaken als stimulans voor bedrijven is belangrijk, maar kent beperkingen, Coopers & Lybrand, 14 februari 1997.
- Projectplan bevordering zelfregulering, Provincie Noord-Holland afdeling Milieubeheer, 21 februari 1997.
- Eén milieujaarverslag 't kan, Overleggroep Chemische Industrie, oktober 1996.
- Wet milieoverslaglegging (Staatsblad 1997, nummer 170).
- Besluit milieoverslaglegging; Besluit van 17 november 1998, houdende uitvoering van titel 12.1 van de Wet milieubeheer (Staatsblad 1998, nummer 655).
- Het publieksmilieoverslag, Stichting Natuur en Milieu en VNO-NCW, mei 1998.

-
- Het milieujaarverslag (of het verschil tussen 'need to know' en 'nice to know'), RIZA werkdocument 98.097x, juni 1998.
 - Brochure certificatie van milieuzorgsystemen; informatie en achtergronden van SCCM.
 - Brochure certificatie milieuzorgsystemen volgens ISO 14001, SCCM, 25 april 1997.
 - Brochure certificatie van milieuzorgsystemen; ISO 14001/EMAS; d.d. november 1997; distributienummer 22591/210 VROM.
 - Memo Handelwijze bij vragen en klachten over een ISO 14001 certificaat', SCCM, versie 4 december 1998.
 - Training 'Maatwerk in milieu', Bestuursacademie Oost-Nederland, tel. (026) 365 53 60.

7. CIW/CUWVO

7.1 Inleiding

In de Wvo is onderscheid gemaakt tussen rijkswateren en niet-rijkswateren. Het waterkwaliteitsbeheer over de rijkswateren berust bij de minister van Verkeer en Waterstaat, die de uitvoering van deze taak aan Rijkswaterstaat heeft gemandateerd. Het beheer van de niet-rijkswateren is in eerste instantie gelegd bij de provincies. In vrijwel alle gevallen hebben provinciale staten de bevoegdheid inzake de vergunningverlening en de handhaving van de Wvo echter aan waterschappen gedelegeerd. Feitelijk zijn in Nederland per 1 januari 1999 het Rijk, de provincie Groningen en 24 waterschappen en/of zuiveringschappen waterkwaliteitsbeheerder in de zin van de Wvo. Per 1 januari 2000 zal ook de provincie Groningen het waterkwaliteitsbeheer hebben overgedragen aan waterschappen. Nederland telt met ingang van die datum 27 waterkwaliteitsbeherende waterschappen.

Gemeenten zijn weliswaar niet rechtstreeks bij het waterbeheer betrokken, maar zij spelen wel een belangrijke rol als beheerders van rioolstelsels waarmee communaal afvalwater naar zuiveringsinrichtingen van waterkwaliteitsbeheerders wordt afgevoerd. In het kader van de in de Wm neergelegde zorgplicht zijn ze primair verantwoordelijk voor de aanleg van riolering. Bovendien verlenen gemeenten (sinds de inwerkingtreding van de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater)) Wm-vergunningen voor lozingen vanuit niet bij amvb aangewezen soorten van inrichtingen op de riolering. Zie voorts paragraaf 1.3 van hoofdstuk III.

De complexe wijze waarop het waterkwaliteitsbeheer in Nederland is georganiseerd (Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten) riep van meet af aan behoefte aan coördinatie op. Dit heeft er toe geleid dat op 20 september 1973 de Coördinatiecommissie uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren (CUWVO) is geïnstalleerd.

Gezien de ontwikkeling gedurende de laatste jaren in het integraal waterbeheer ontstond de behoefte de CUWVO te verbreden tot het bestuurlijk overlegorgaan van de bij het waterbeheer betrokken overheden. In het licht van deze ontwikkeling was het gewenst de naamgeving, de taak, samenstelling en werkwijze van de CUWVO opnieuw vast te leggen. Bij besluit van 6 februari 1995 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat dan ook de Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO (CIW/CUWVO) ingesteld. Onlangs heeft de CIW/CUWVO besloten om de toevoeging CUWVO uit de naamsaanduiding te schrappen.

7.2 Taak van de CIW/CUWVO

De commissie heeft tot taak:

- a. het voeren van overleg met het oog op de coördinatie en afstemming van de uitvoering van het integraal waterbeheer door de bij het waterbeheer betrokken overheden;
- b. het verrichten van onderzoek en studie van aspecten van het integraal waterbeheer;
- c. het eigener beweging adviseren omtrent de uitvoering van nationaal waterbeleid; en
- d. het afstemmen van beleidsvoornemens op het terrein van het integraal waterbeheer.

7.3 Samenstelling van de CIW/CUWVO

De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van:

- de Unie van Waterschappen;
- het Interprovinciaal Overleg;
- de Vereniging van Nederlandse Gemeenten;
- het ministerie van VROM;
- het ministerie van Verkeer en Waterstaat;
- het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (agendalid).

De voorzitter (aan te wijzen door de minister van V&W) is onafhankelijk en het secretariaat berust bij het Hoofdkantoor van de Waterstaat. Vanuit één der leden van de commissie wordt een plaatsvervangend voorzitter aangewezen. De hoofdingenieur-directeur van het RIZA treedt op als adviseur van de commissie.

7.4 CIW/CUWVO-werkgroepen

Het werk van de CIW/CUWVO wordt voorbereid in onder de commissie ressorterende werkgroepen. Elk van deze werkgroepen neemt een bepaald onderdeel of aspect van het waterbeheer voor haar rekening. Er bestaan momenteel 9 werkgroepen, te weten:

1. bestuurlijk en recht (CIW/CUWVO I);
2. herstel en inrichting (CIW/CUWVO II);
3. technologische aspecten van heffing en handhaving (CIW/CUWVO III);
4. grondwater en verdroging (CIW/CUWVO IV);
5. water(bodem)kwaliteit en -kwantiteit (CIW/CUWVO V);
6. emissies en diffuse bronnen (CIW/CUWVO VI);
7. informatievoorziening en watersysteemrapportage (CIW/CUWVO VII);
8. internationale aspecten (ad hoc werkgroep CIW/CUWVO VIII)
9. strategie en visievorming (CIW/CUWVO IX).

Voor de Wvo-vergunningverlening is werkgroep VI van de CIW/CUWVO de belangrijkste. Tot de taak van deze werkgroep behoort het:

- opstellen van programma's of richtlijnen tot vermindering of eliminatie van emissies van verontreinigingen, zoals zuurstofbindende stoffen, nutriënten en microverontreinigingen naar riolering en oppervlaktewater;
- uniformeren of stroomlijnen van de technische voorschriften die betrekking hebben op de beperking van emissies naar riolering en oppervlaktewater;
- coördineren van de technische en beleidsmatige aspecten van de handhaving, betrekking hebbend op emissies naar riolering en oppervlaktewater;
- coördineren en stimuleren van onderzoek naar diffuse bronnen van waterverontreiniging, alsmede het initiëren van maatregelen om deze verontreiniging tegen te gaan. Het initiëren van maatregelen kan bestaan uit het opstellen van programma's of richtlijnen en uit het doen van aanbevelingen aan andere beleidsterreinen;
- afstemmen van de uitvoering van het wateremissiebeleid met het doelgroepbeleid;
- afstemmen van de uitvoering van het wateremissiebeleid met het emissiebeperkend beleid van andere milieucompartimenten, zowel ten aanzien van puntbronnen als diffuse bronnen;
- fungeren als klankbord bij de voorbereiding van regelgeving, betrekking hebbend op emissies naar water;
- stimuleren van de ontwikkelingen op het gebied van preventie en schone technologie, voor zover het betrekking heeft op beperking van emissies naar water;

-
- becommentariëren en zonodig initiëren van voorstellen en ontwikkelingen in internationale kaders en het signaleren van de gevolgen voor de uitvoering van het wateremissiebeleid.

De werkzaamheden van werkgroep VI beslaan een breed terrein van activiteiten. De uitwerking van een bepaalde opdracht of actie vindt daarom veelal plaats in een al dan niet ad hoc fungerende subwerkgroep, waaraan de betrokken deskundigen en belanghebbenden hun bijdrage kunnen leveren. Bij alle activiteiten wordt rekening gehouden met de relatie tussen emissies en effecten daarvan op het ontvangende oppervlaktewater.

Werkgroep VI is breder van samenstelling dan de CIW/CUWVO zelf: ook het bedrijfsleven, het ministerie van Economische zaken, het RIVM en de stichting Natuur en Milieu (agendalid) zijn vertegenwoordigd. Door deelname van vertegenwoordigers van andere overheden en maatschappelijke organisaties is de afstemming met andere beleidsterreinen en de inbreng vanuit andere betrokken partijen gewaarborgd.

7.5 Relatie met de Wvo-vergunningverlening

De CIW/CUWVO-bedrijfstakingstudies bevatten richtlijnen voor sanering volgens de beste bestaande en best uitvoerbare technieken en de bijbehorende emissie-eisen, alsmede richtlijnen voor saneringstermijnen. Bij de Wvo-vergunningverlening voor een bepaalde bedrijfstaking zijn de CIW/CUWVO-richtlijnen voor die bedrijfstaking richtinggevend. Indien in specifieke gevallen wordt afgeweken van CIW/CUWVO-richtlijnen moet dit - volgens vaste jurisprudentie - goed worden gemotiveerd.

Anderzijds kan de vergunningverlenende waterkwaliteitsbeheerder zich niet verschuilen achter een CIW/CUWVO-aanbeveling; hij moet zijn beschikking ook zelf motiveren, rekening houdend met de lokale omstandigheden. Het slechts verwijzen naar een CIW/CUWVO-richtlijn is derhalve niet toereikend, zoals onder meer blijkt uit de uitspraak van de Raad van State van 4 november 1994, nummer G05.92.1440 (Ciba-Geigy Agro B.V. te Roosendaal).

Uiteraard dient de Wvo-vergunningverlener per geval altijd nog een immissietoets uit te voeren; dit kan leiden tot strengere eisen.

De door de CIW/CUWVO ontwikkelde richtlijnen geven de stand der techniek op een bepaald moment weer. Het kan dus voorkomen dat een CIW/CUWVO-richtlijn door nieuwe ontwikkelingen zowel nationaal als internationaal als het ware wordt ingehaald. Tijdige herziening is dus noodzakelijk, terwijl het ook voor een vergunningverlener van belang is op de hoogte te zijn van de laatste stand der techniek.

In bijlage 6 is een overzicht gegeven van de door CIW/CUWVO VI uitgebrachte rapporten.

7.6 Nadere informatie

- CIW/CUWVO VI-rapporten (zie bijlage 6).
- Co-ordination committee implementation surface water pollution act, Study group VI, Programmes for the reduction of emissions from point sources to surface waters in various sectors of industry in the Netherlands, august 1991.
- CIW/CUWVO, Richtlijnen vergunningverlening (evaluatie, aanbevelingen), mei 1996.

-
- Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO: taak, samenstelling, werkwijze, brochure van april 1996.
 - E. Butzelaar en H. Detmar, 'Gebruik en waardering van CIW-rapporten', O+S Leiden bv, maart 1998.
 - Secretariaat CIW/CUWVO VI, RIZA, tel. (0320) 29 85 18.

III Wvo-vergunningverlening

1. Criteria Wvo-vergunningplicht

1.1 Directe lozingen

Op grond van artikel 1 van de Wvo is het verboden zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, in oppervlaktewateren te brengen. De Wvo maakt voor wat de vergunningplicht betreft een onderscheid tussen lozingen met behulp van een werk (artikel 1, lid 1) en lozingen op andere, bij amvb aan te geven, wijze (artikel 1, lid 3). Bij de eerste categorie moet vooral worden gedacht aan lozingen vanuit een bedrijfsriool of een gemeentelijke riolering; met andere woorden door middel van een leiding of pijp die zich op een vaste plaats bevindt.

De tweede categorie is nader uitgewerkt in artikel 4 van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, lid 3, Wvo. Het gaat daarbij om lozingen vanuit tankauto's, schepen e.d., die normaliter niet aan een vaste plaats zijn gebonden. Tevens vallen hieronder bepaalde situaties waarbij niet direct in oppervlaktewater wordt geloosd, maar waarin het op grond van ervaringsregels duidelijk is dat de afvalstoffen daarin op den duur wel terecht zullen komen, zoals het storten daarvan op dijken, kaden in het winterbed van een rivier. Ook de toepassing van geïmpregneerd hout in oppervlaktewater (oeverbeschoeiing) behoort tot deze categorie.

Deze criteria bieden in de praktijk doorgaans voldoende houvast om te beoordelen of directe lozingen al dan niet onder de Wvo-vergunningplicht vallen. Toch blijft er een categorie (kleine) lozingen waarbij de vraag is of het vergunningenregime wel onverkort moet gelden c.q. of de Wvo-vergunning niet een te zwaar instrument is. In paragraaf 1.2 wordt hier nader op ingegaan.

1.2 Omgaan met kleine directe lozingen / ondergrens Wvo

1.2.1 Beleidslijn Rijkswaterstaat

In de praktijk is het niet altijd duidelijk of in bepaalde situaties al dan niet sprake is van een Wvo-vergunningplichtige handeling. Vooral handhavers hebben grote behoefte aan duidelijke criteria aan de hand waarvan kan worden bepaald in welke gevallen wel of niet moet worden opgetreden bij waargenomen activiteiten.

Een werkgroep bestaande uit medewerkers van V&W, VROM en de Unie van Waterschappen heeft in 1996 de mogelijkheden onderzocht hoe om te gaan met minder milieubezwaarlijke lozingen. Aan de hand van een door de praktijk aangedragen lijst met lozingsactiviteiten heeft deze werkgroep Kleine lozingen een aantal aanbevelingen geformuleerd. Mede aan de hand van deze aanbevelingen heeft het hoofdkantoor van de Waterstaat handreikingen voor de Wvo-vergunningenpraktijk opgesteld. Deze aanbevelingen zijn opgenomen in de beleidsbrief van Rijkswaterstaat van 12 november 1996, die aan alle regionale directies van Rijkswaterstaat is verstuurd. De Directeur-Generaal (DG) van de Rijkswaterstaat adviseerde de directies om gedurende twee jaar conform de handreikingen te werken. In de brief zijn drie categorieën lozingsactiviteiten onderscheiden, die in de volgende paragrafen verder worden beschreven.

1.2.1.1 *Activiteiten die volgens de beleidslijn niet Wvo-vergunningplichtig zijn*

Wanneer geen sprake is van het in oppervlaktewater brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, is ook geen sprake van een Wvo-vergunningplicht. Het betreft de volgende situaties:

- Er worden in het geheel geen stoffen in het oppervlaktewater gebracht. Bijvoorbeeld in gevallen waarin geen nieuwe stoffen in het oppervlaktewater worden gebracht, maar reeds in het oppervlaktewater aanwezige stoffen uitsluitend binnen dat water worden verplaatst (omhoog brengen van baggerspecie, overflow bij ter plaatse baggeren of zandwinning, lokale werkzaamheden in uiterwaarden waarbij op beperkte schaal grond wordt verplaatst en veelal teruggezet, vertroebeling door visserij, varende schepen, kabelaanleg, etc.) en in gevallen waarin maatregelen zijn genomen die ertoe leiden dat de stoffen niet in oppervlaktewater kunnen geraken (buitendijkse mestopslag zonder afspoelmogelijkheid naar het oppervlaktewater, opslag van afval of bedrijfsafval op eigen terrein zonder verontreiniging van oppervlaktewater, verbranden op een verhard oppervlak zonder wegspoelen van de verbrandingsresten, mits de resten worden afgevoerd).
- Er worden stoffen in het oppervlaktewater gebracht, die echter géén afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen zijn. Voorbeeld hiervan is het lozen van schoon hemelwater (hoewel het in de praktijk moeilijk is om vast te stellen wanneer hemelwater schoon is (niet verontreinigd door naburige luchtmissies, verkeer of andere verontreinigende activiteiten; concentraties kleiner of gelijk aan de streefwaarde)).
- Er is sprake van een emissie naar oppervlaktewater die niet is veroorzaakt door een aanwijsbare handeling. Voorbeeld hiervan is atmosferische depositie behoudens situaties waarbij duidelijk een relatie te leggen is met de veroorzaker.
- Er is sprake van wettelijke vrijstelling van de Wvo-vergunningplicht. Een voorbeeld is het lozen door of van (vissers)vaartuigen in de territoriale zee, voor zover die handeling samenhangt met of voortvloeit uit het normale gebruik van het vaartuig, mits dat gebruik niet ten doel heeft het lozen van dergelijke stoffen (artikel 2, lid 2b, van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo).

1.2.1.2 *Wvo-vergunningplichtige activiteiten met geringe milieurelevantie*

Bij deze categorie speelt de vraag of het Wvo-instrument niet te zwaar is om van doelmatigheid te kunnen spreken. Het is moeilijk om alle gevallen uit deze categorie concreet te benoemen en daar één regeling voor te treffen. Daarom heeft de werkgroep Kleine lozingen de categorie van twee kanten benaderd en onderscheiden in:

- **Onderste gevallen**
Deze hebben de minste milieurelevantie en worden als niet Wvo-vergunningplichtig beschouwd (voorbeeld is een emmertje lokvoer van een sportvisser). Aan de hand van praktijkervaringen en gezond verstand kan bepaald worden welke andere activiteiten tot deze groep horen.
- **Bovenste gevallen**
Dit zijn gevallen waarvan de milieurelevantie weliswaar beperkt is, maar nog dusdanig is dat daarvoor een regeling in het kader van de Wvo moet worden getroffen. Voorbeelden zijn het storten van (kleine hoeveelheden) baggerspecie klasse 0, 1 en 2, het lozen van licht verontreinigd hemelwater, kleine hoeveelheden koelwater (geen toevoegingen) of

bronneringswater. Gelet op de geringe milieurelevantie achtte de DG van de Rijkswaterstaat het in zijn brief van 12 november 1996 raadzaam voor deze groep een regeling te treffen door middel van algemene regels of een verkorte procedure. Zolang een dergelijke regeling nog niet is getroffen, zal vergunningverlening moeten plaatsvinden (met een lagere prioriteit dan de vergunningverlening voor milieubezwaarlijke lozingen).

- Nog niet nader benoemd grijs gebied
Naar de mening van de DG van de Rijkswaterstaat moet dit gebied in de loop van de tijd aan de hand van praktijkervaringen en criteria van redelijkheid en billijkheid steeds verder worden ingeperkt.

1.2.1.3 *Wvo-vergunningplichtige activiteiten met substantiële milieurelevantie*

Het gaat om lozingen die substantiële milieurelevantie hebben en daarom Wvo-vergunningplichtig zijn. Deze lozingen horen niet in een discussie over kleinschalige lozingen thuis. Voorbeelden zijn lozingen via overstorten van (gemeentelijke) rioleringen en agrarische lozingen.

1.2.2 **Evaluatie en vervolg beleidslijn Rijkswaterstaat**

In zijn brief van 12 november 1996 heeft de DG van de Rijkswaterstaat aanbevolen om twee jaar conform de opgestelde handreikingen te werken. Na deze periode zou ook meer duidelijkheid bestaan over de uitwerking van een deel van de voorstellen in het kader van de projecten vierde Nota waterhuishouding en Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW-operatie: zie paragraaf 2.3 van hoofdstuk II).

In oktober 1998 is een nieuwe werkgroep (de zogenaamde werkgroep Ondergrens, bestaande uit vertegenwoordigers van RWS, de Unie van Waterschappen en VROM) begonnen met de evaluatie van de uitvoering van de aanbevelingen en de effecten van die aanbevelingen. In eerste instantie is een inventarisatie gemaakt van de huidige praktijk met betrekking tot de kleine lozingen en de hiaten in de beleidslijn. Op basis hiervan worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. De planning is dat deze werkgroep haar werkzaamheden in de loop van 1999 afsluit.

1.3 **Indirecte lozingen**

1.3.1 **Inleiding**

Indirecte lozingen vallen altijd onder de werkingssfeer van de Wm. Er bestaat geen vergunningplicht op grond van de Wvo (artikel 1, tweede lid, van de Wvo), tenzij het een lozing betreft vanuit een bij amvb aangewezen inrichting. Het besluit waarmee deze categorieën van bedrijven zijn aangewezen, staat bekend als de 'amvb-inrichtingen'. Dergelijke lozingen vallen derhalve onder de werkingssfeer van de Wm, terwijl tevens een Wvo-vergunning vereist is. Bijlage 7 geeft een overzicht van deze zogenaamde amvb-bedrijven²⁵. De Wvo-vergunningplicht is niet van toepassing op bedrijven waaruit alleen afvalwater van huishoudelijke aard via de riolering wordt geloosd.

²⁵

Bij het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw en het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering zijn glastuinbouwbedrijven respectievelijk bodemsaneringen eveneens aangewezen als soort van bedrijven overeenkomstig de amvb-inrichtingen.

1.3.2 Aansluitvergunning

Op grond van artikel 1, tweede lid, van de Wvo zijn lozingen vanuit huishoudens en vanuit (om het even welke) inrichtingen, die zijn aangesloten op een zuiveringstechnisch werk, vergunningplichtig²⁶. De lozing van afvalwater vanuit een gemeentelijk rioolstelsel op een zuiveringstechnisch werk valt echter niet onder de Wvo-vergunningplicht en is derhalve niet wettelijk geregeld. (In artikel 1, tweede lid zijn deze lozingen uitgezonderd.) Doorgaans wordt de aansluiting van een rioolstelsel en de lozing van afvalwater vanuit dat riool op een zuiveringstechnisch werk geregeld in zogenaamde 'aansluitvergunningen'. De aansluitvergunning wordt verleend door de beheerder van de rwzi (doorgaans de regionale waterkwaliteitsbeheerder) en is gebaseerd op een aansluitverordening. De verordening zelf is gebaseerd op zowel de Wvo als de Waterschapswet²⁷.

De waterkwaliteitsbeheerders zijn als beheerder van de rwzi verantwoordelijk voor de samenstelling van het effluent. (Voor de lozing van dit effluent is uiteraard een Wvo-vergunning vereist.) De kwaliteit van het effluent wordt primair bepaald door de samenstelling van het influent en de werking van de rwzi (het zuiveringsproces). De samenstelling van het influent wordt weer bepaald door de lozingen, die op de riolering plaatsvinden.

Vóór de inwerkingtreding van de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater, maart 1996) stelde de beheerder van de rwzi in een aansluitvergunning voorschriften vast die een gemeente niet alleen zelf moest naleven, maar ook gedeeltelijk moest doorvertalen naar de niet Wvo-vergunningplichtige lozers op de riolering. Deze doorvertaling vond plaats door middel van vergunningen en algemene regels op grond van gemeentelijke lozingsverordeningen. Aldus kon een waterkwaliteitsbeheerder direct invloed uitoefenen op de regulering (door gemeenten) van niet Wvo-vergunningplichtige lozingen. Door de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater) bestaat op het terrein van de indirecte lozingen thans echter een strikte scheiding tussen de Wvo en de Wm: niet Wvo-vergunningplichtige lozingen worden gereguleerd op basis van de Wm. Het Wm-gezag zal daarbij uiteraard het toetsingskader van de Wm moeten toepassen.

In de nieuwe systematiek kan de beheerder van de rwzi geen eisen meer stellen die één op één door de gemeente moeten worden doorvertaald naar individuele lozers. Slechts de gemeente is, als houder van de aansluitvergunning aanspreekbaar. De gemeente dient als Wm-gezag bij de regulering van indirecte lozingen wel acht te slaan op de inhoud van de aansluitvergunning²⁸.

²⁶ Zuiveringstechnische werken omvatten zowel de rwzi zelf als de bijbehorende gemalen en leidingen voorzover deze worden beheerd door de zuiveringsbeheerder.

²⁷ Soms is een aansluitvergunning gebaseerd op een provinciale verordening. Dit komt echter nog maar sporadisch voor.

²⁸ Het belangenkader van de Wm ('belang bescherming van het milieu') omvat mede het belang van de doelmatige verwijdering van afvalwater. Uit de wetsgeschiedenis bij de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater) blijkt dat slechts sprake kan zijn van een doelmatige verwijdering van afvalwater indien het afvalwater dat vanuit een riolering op een rwzi wordt gebracht, qua samenstelling en hoeveelheid voldoet aan de eisen, die in de aansluitvergunning zijn gesteld (TK 1993-1994, 23 603, nrs. 10 en 11). Daarmee is echter niet gezegd, dat wanneer maar aan de eisen van de aansluitvergunning is voldaan, elke indirecte lozing mag plaatsvinden. Zoals in de Nota van Toelichting van het Besluit van 19 januari 1996, waarmee alle op dat moment geldende artikel 8.40 Wm-besluiten zijn aangepast, is aangegeven, is het met de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater) mogelijk geworden om op basis van de Wm eisen te stellen met betrekking tot de bescherming van het oppervlaktewater en de zuiveringstechnische werken via de normale Wm-systematiek, waarbij ook invulling van ALARA een rol speelt. Los van het al dan niet voldoen aan de (globale) eisen in de aansluitvergunningen kan dus ook bij indirecte lozingen de ALARA/BUT/BBT-benadering worden gevolgd.

Aldus kunnen de eisen uit de aansluitvergunning voor het Wm-bevoegd gezag als richtsnoer dienen bij de concretisering van het ALARA-beginsel in het kader van de Wm-vergunningverlening.

De Unie van Waterschappen heeft mede naar aanleiding van de Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater) een (nieuwe) model aansluitverordening (1996) en model-aansluitvergunning (1998) opgesteld.

Met behulp van de aansluitvergunning kan de aansluiting van een openbaar riool van een gemeente op een zuiveringstechnisch werk van een waterkwaliteitsbeherend waterschap, dat als zuiveringsbeheerder rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's) beheert, worden geregeld. De aansluitvergunning reguleert de aansluiting van het openbaar riool op een zuiveringstechnisch werk als zodanig (door middel van het vastleggen van zogenaamde aansluitpunten) en bevat voorschriften inzake de hoeveelheid en de samenstelling van het afvalwater, dat vanuit het openbaar riool op het aansluitpunt wordt aangevoerd. De verordening en de aansluitvergunning voorzien niet in de mogelijkheid om de technische aspecten van de aansluiting te regelen. Bij het opstellen van de aansluitvergunning is er van uitgegaan dat dergelijke technische onderwerpen separaat in een privaatrechtelijke overeenkomst worden geregeld.

Bij het stellen van voorschriften dient de vergunningverlener de reikwijdte, zoals deze is vastgelegd in de aansluitverordening, in acht te nemen. Gelet op artikel 2 van de model-Aansluitverordening 1996 kunnen de voorschriften uitsluitend strekken:

- tot bescherming van de zuiveringstechnische werken en tot verzekering van de doelmatige werking daarvan;
- tot het tegengaan en het voorkomen van verontreiniging van het oppervlaktewater waarin met behulp van het zuiveringstechnisch werk afvalwater wordt gebracht.

Blijkens de toelichting bij de Aansluitverordening omvat 'doelmatige werking' van de rwzi tevens het tegengaan van verontreiniging van zuiveringsslib.

Het afvalwater wordt op het afgiftepunt bemonsterd en gemeten (samenstelling en hoeveelheid van het geloosde afvalwater). Rekening is gehouden met het feit dat een gemeente niet bij uitsluiting van andere overheden verantwoordelijk is voor deze samenstelling en hoeveelheid. Ook provincies (als Wm-gezag) en waterkwaliteitsbeheerders zijn immers betrokken bij de regulering van indirecte lozingen. Vandaar dat in de systematiek van de aansluitverordening en -vergunning primair wordt uitgegaan van een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het realiseren van de eisen, die aan het effluent van de rwzi zijn gesteld.

1.3.3 Afbakening tussen Wvo en Wm

In een Wvo-vergunning (of Wvo-lozingenbesluit) voor indirect lozende bedrijven worden voorschriften opgenomen in het belang van de doelmatige werking van de rwzi (zie paragraaf 4.6), waaronder de verwerkbaarheid van het zuiveringsslib, en voorschriften ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. De Wm is van toepassing op de overige milieuaspecten waaronder de doelmatige werking van de riolering, waar de verwerkbaarheid van het rioolslib onderdeel van uitmaakt.

Bij indirecte lozingen waar de Wvo niet op van toepassing is, ziet de Wm toe op de bescherming van de doelmatige werking van de rwzi, inclusief de verwerkbaarheid van het zuiveringsslib en de bescherming van de kwaliteit van

het oppervlaktewater. De wijze waarop en vanuit welke bron een lozing plaatsvindt, bepaalt de manier van regulering in het kader van de Wm: zie de paragrafen 1.3.4 en 1.3.5.

1.3.4 Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm

De Wm maakt een belangrijk onderscheid in 'inrichtingen' en overige, al dan niet bedrijfsmatige, activiteiten. Het begrip 'inrichting' is in de Wm en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm (een amvb op grond van de Wm) nauwkeurig vastgelegd. De Wvo kent dit begrip 'inrichting' niet²⁹.

Een inrichting is in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm gedefinieerd als 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht'. Het derde lid van artikel 1.1 Wm biedt de mogelijkheid een amvb te maken waarin categorieën van inrichtingen worden aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Wm is de hier bedoelde amvb. Bijlage I van dit besluit bevat de lijst met categorieën van bedoelde inrichtingen.

Vervolgens zegt het vierde lid van artikel 1.1 Wm dat onder een inrichting zoals genoemd in de Wm en de daarop berustende bepalingen een inrichting wordt verstaan, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid van artikel 1.1 Wm is aangewezen. Dus de inrichting behoort tot een categorie die is opgenomen in het lvb-Wm.

Om te zien of een activiteit een inrichting in de zin van de Wm is, moet dus een tweetraps beoordeling doorlopen worden. Eerst moet worden beoordeeld of het een bedrijfsmatige activiteit betreft die zich binnen een zekere begrenzing afspeelt. Wordt aan deze criteria voldaan dan is de volgende vraag of het een bedrijvigheid betreft die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Indien dit het geval is, valt de bedrijvigheid onder een van de categorieën genoemd in het lvb-Wm en is de inrichting vergunningplichtig op grond van de Wm.

Bij de beoordeling of het een bedrijfsmatige bedrijvigheid betreft, speelt ook de tijdelijkheid van de bedrijvigheid een rol. Een tijdelijke bedrijvigheid, zoals bijvoorbeeld een bronnering of een bodemsanering, wordt niet gezien als een bedrijfsmatige bedrijvigheid en is daardoor geen inrichting in de zin van de Wm en als gevolg daarvan niet Wm-vergunningplichtig.

Het criterium 'binnen zekere begrenzing' zorgt ervoor dat bijvoorbeeld open teelt niet gezien wordt als een inrichting in de zin van de Wm.

In het lvb-Wm wordt ook aangegeven wie bevoegd gezag is op grond van de Wm: de gemeente, de provincie of in uitzonderingsgevallen het Rijk. Voor de inrichtingen die grotere nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, is de provincie bevoegd gezag, voor de kleinere inrichtingen is dit de gemeente. Voor inrichtingen die gevaarlijke afvalstoffen, zoals aangewezen in een amvb op grond van de Wm, mogen inzamelen is altijd de provincie bevoegd gezag. Het college van B&W van de gemeente is het Wm-bevoegd gezag voor rwzi's (categorie 27 van het lvb-Wm: 'Inrichtingen voor het opslaan, behandelen of reinigen van afvalwater'), behalve indien het reinigen van afvalwater gebeurt door middel van waterstraal- of oppervlaktebeluchters in inrichtingen met een

²⁹ Het begrip inrichting, dat in de Wvo in het besluit Aanwijzing soorten van inrichtingen (de zogenaamde amvb-inrichtingen) wordt gebruikt, heeft een andere betekenis.

capaciteit van 120.000 i.e.³⁰ of meer; dan zijn gedeputeerde staten van de provincie bevoegd gezag.

1.3.5 Regulering lozingen op basis van de Wm

Uitsluitend inrichtingen, zoals in paragraaf 1.3.4 omschreven, zijn Wm-vergunningplichtig (artikel 8.1 Wm). Deze vergunningplicht kan voor een categorie inrichtingen worden opgeheven door middel van een amvb op grond van artikel 8.40 Wm. Deze opheffing van de vergunningplicht door algemene regels (amvb's) gaat analoog aan de manier zoals dit gebeurt in het kader van de Wvo (zie hoofdstuk II, paragraaf 2.2.1), met dit verschil dat het op grond van de Wm niet mogelijk is om een bepaald deelaspect onder de vergunningplicht te laten, zoals dat bijvoorbeeld is gedaan met het lozen van spui- en drainagewater op oppervlaktewater vanuit 'nieuwe' glastuinbouwbedrijven (zie paragraaf 2.2.2.2 van hoofdstuk II). In de amvb's moeten dus alle milieuaspecten worden meegenomen. In het kader van het MDW project herziening van milieuregelgeving voor inrichtingen (zie paragraaf 2.3.3 van hoofdstuk II) wordt gestreefd naar het brengen van ongeveer 80% van alle inrichtingen onder algemene regels.

Wat betreft het lozen van afvalwater bevatten deze Wm-amvb's, naast voorschriften die zijn toegespitst op de desbetreffende categorie inrichtingen, een vangnetbepaling (zie kader) met de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen.

De vangnetbepaling zoals deze in diverse Wm-besluiten is opgenomen

1. *Bedrijfsafvalwater (dat niet afkomstig is uit een inrichting) en huishoudelijk afvalwater worden overigens slechts in een openbaar riool gebracht, indien door de samenstelling, eigenschappen of hoeveelheid ervan:
 - a. *de doelmatige werking niet wordt belemmerd van een openbaar riool, een door een bestuursorgaan beheerd zuiveringstechnisch werk, de bij een zodanig openbaar riool of zuiveringstechnisch werk behorende apparatuur,*
 - b. *de verwerking niet wordt belemmerd van slib, verwijderd uit een openbaar riool of een door een bestuursorgaan beheerd zuiveringstechnisch werk, en*
 - c. *de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater zoveel mogelijk worden beperkt.**
2. *Burgemeester en wethouders kunnen nadere eisen stellen met betrekking tot de samenstelling, eigenschappen of hoeveelheid van afvalwater dat in een openbaar riool wordt gebracht met het oog op de doelmatige werking, bedoeld in het eerste lid, onder a, de verwerking, bedoeld in het eerste lid, onder b en de kwaliteit van het oppervlaktewater, bedoeld in het eerste lid, onder c.*
3. *Met betrekking tot afvalwater dat wordt gebracht in een andere voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, zijn het eerste en tweede lid van overeenkomstige toepassing.*

Inrichtingen in de zin van de Wm zijn dus vergunningplichtig of vallen onder een amvb op grond van artikel 8.40 Wm. Echter ook op lozingen die niet afkomstig zijn van inrichtingen (niet-inrichtingen) is de Wm van toepassing. Artikel 10.15, eerste lid Wm bepaalt dat deze lozingen in eerste instantie verboden zijn. Op dit verbod zijn in het tweede lid van dit artikel een aantal uitzonderingen gemaakt. Dit betreft:

³⁰ I.e. (inwoner-equivalenten) als bedoeld in artikel 19, derde en vierde lid Wvo.

-
- a. afvloeiend hemelwater;
 - b. huishoudelijk afvalwater in het kader van normaal huishoudelijk gebruik;
 - c. bedrijfsafvalwater dat naar zijn aard overeenkomt met huishoudelijk afvalwater, in het kader van met normaal huishoudelijk gebruik vergelijkbaar gebruik, dat geloosd wordt op een straatkolk of een inspectieput.

Alhoewel het lozingsverbod voor deze lozingen is opgeheven, gelden hiervoor nog wel een aantal voorschriften, die zijn opgenomen in het 'Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer'. Hierin is onder andere bepaald dat het gebruik van voedselvermalers in de gootsteenafvoer verboden is. Het besluit bevat ook een ontheffing ten aanzien van bedrijfsafvalwater, dat qua aard overeenkomt met huishoudelijk afvalwater (zie c) en dat geloosd wordt op een riolering. Daarnaast bevat dit besluit dezelfde vangnetbepaling (zie kader), met de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen, als de amvb's op grond van artikel 8.40 Wm.

De overige lozingen, en dat zijn altijd lozingen vanuit niet-inrichtingen, zijn verboden tenzij via artikel 10.47 Wm een ontheffing is verleend van het lozingsverbod. Aan deze ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. Voor deze ontheffing moet de uitgebreide voorbereidingsprocedure van de Awb worden toegepast. Dit betekent in de praktijk een doorlooptijd van circa zes maanden! Voor lozingen vanuit niet-inrichtingen is de gemeente bevoegd gezag.

Deze wettelijke constructie heeft tot gevolg dat in het kader van de Wm aan iedere lozing op de riolering op maat gesneden eisen kunnen worden verbonden, inclusief de mogelijkheid om maatregelen af te dwingen om de gevolgen van eventuele calamiteiten te beperken. Bij een Wm-vergunningplichtige inrichting biedt de Wm-vergunning deze mogelijkheid, in een ontheffing kan eveneens een op maat gesneden pakket maatregelen voorgeschreven worden, en bij de vrijgestelde lozingen en inrichtingen die onder een amvb op grond van artikel 8.40 Wm vallen biedt de vangnetbepaling de mogelijkheid aanvullende eisen te stellen die toegesneden zijn op de specifieke situatie.

1.3.6 Lozingen op particuliere rioelstelsels

In de Wm is 'riolering' gedefinieerd als 'bedrijfsriolering of een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater' en 'bedrijfsriolering' is gedefinieerd als 'een voorziening voor de afvoer van bedrijfsafvalwater vanuit de inrichting naar een openbaar riool of een andere voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater'. De Wm maakt dus geen onderscheid in openbaar riool en riolering in particulier beheer, zoals bedrijfsriolering of rioelstelsels die beheerd worden door particuliere organisaties (stichtingen of iets dergelijks).

Dit betekent onder andere dat indien bedrijf A loost op de riolering van bedrijf B, de lozing van bedrijf A altijd onder het regime van de Wm valt. Indien bedrijf A behoort tot een categorie bedrijven die bij amvb is aangewezen, is tevens de Wvo van toepassing met de afbakening zoals weergegeven in paragraaf 1.3.3. Bedrijf B zal beoordeeld worden op zijn totale effluentstroom, die dus is samengesteld uit het eigen afvalwater en het afvalwater van bedrijf A. In de vergunning (Wvo en/of Wm) van bedrijf B wordt de totale afvalwaterstroom geregeld, waarbij rekening wordt gehouden met de afvalwaterstroom afkomstig van bedrijf A.

Bij handhaving zal bedrijf B aangesproken worden op zijn totale afvalwaterstroom, terwijl bedrijf A op de normale manier aan zijn vergunningvoorschriften moet voldoen. Blijkt nu dat bij bedrijf B vergunningvoorschriften overtreden worden, dan kan dit zowel door bedrijf B als A veroorzaakt zijn. Voor de handhaver zal bedrijf B echter in eerste instantie aansprakelijk zijn. Slechts wanneer kan worden aangetoond dat bedrijf A zijn vergunningvoorschriften heeft overtreden als gevolg waarvan bedrijf B niet aan zijn vergunningvoorwaarden kan voldoen, zal bedrijf B niet aansprakelijk worden gesteld voor overschrijding van vergunningvoorschriften. Als dit niet kan worden aangetoond, hetgeen bijvoorbeeld bij een calamiteit vaak het geval zal zijn, is bedrijf B aansprakelijk voor overschrijding van de lozingsnormen. Het is dus zaak voor bedrijf B om in de privaatrechtelijke sfeer de overdracht van het afvalwater van bedrijf A naar bedrijf B goed te regelen.

1.3.7 Overgangsrecht

De Wvo en de Wm zijn in maart 1996 aangepast voor wat betreft de indirecte lozingen. Deze wijziging van beide wetten wordt vaak aangeduid als de 'Wet afvalwater' (Stb. 1994, nr. 798)³¹; in dit handboek wordt echter steeds gesproken van de 'Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater)'. Tot de inwerkingtreding van deze wetswijziging werden lozingen op de riolering, die niet Wvo-vergunningplichtig waren, gereguleerd op grond van gemeentelijke lozingsverordeningen. Met de wijziging van de Wvo en de Wm zijn deze verordeningen van rechtswege komen te vervallen.

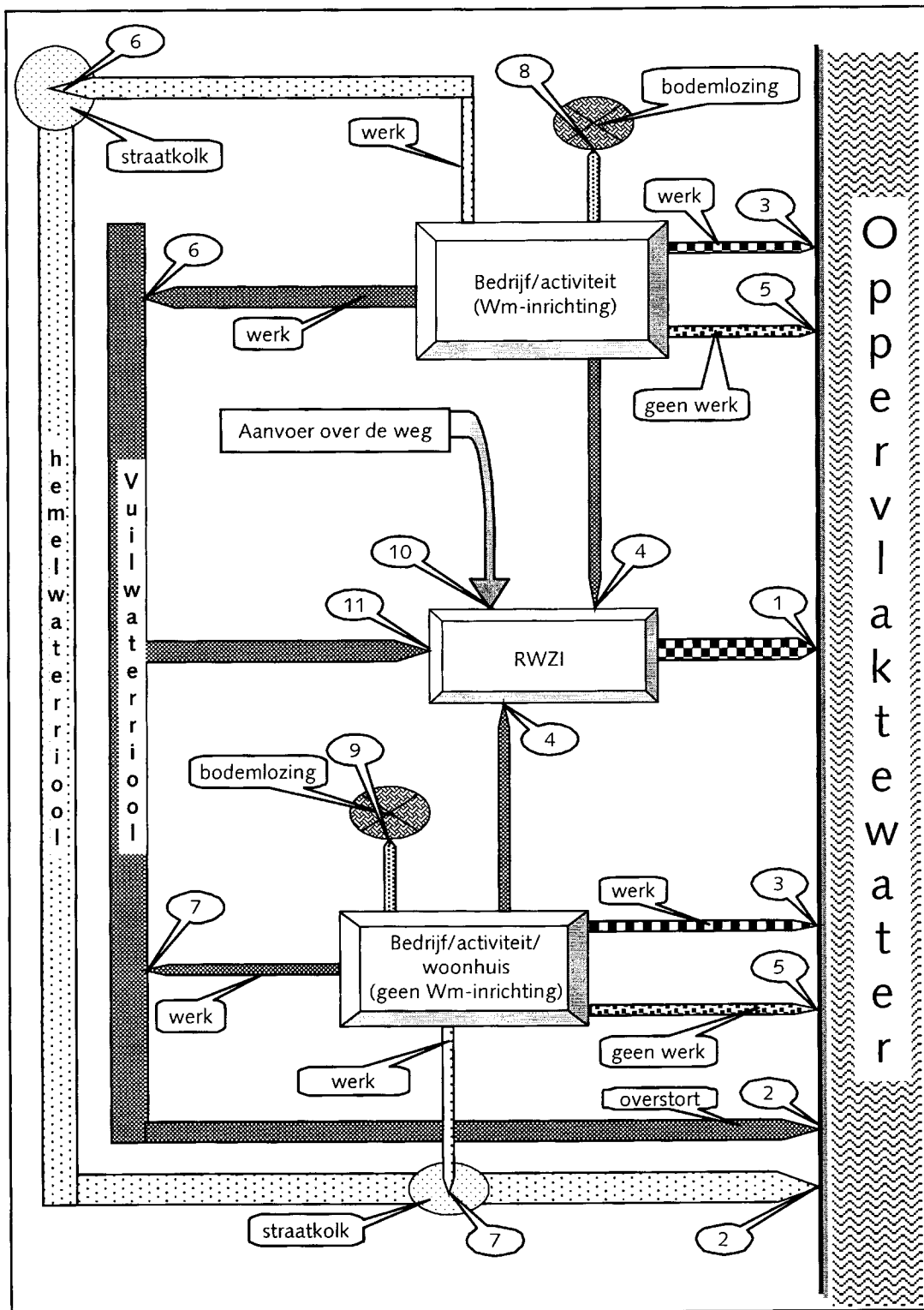
Voor inrichtingen die op grond van de Wm vergunningplichtig zijn, is bij de wetswijziging een ruime overgangsperiode opgenomen. Dit overgangsrecht bepaalt dat de verplichtingen op grond van de gemeentelijke lozingsverordening tot 1 maart 2003, of tot het moment dat een Wm-vergunning is afgegeven of aangepast, blijven gelden. Bestaande vergunningen hoefden c.q. hoeven dus niet direct te worden aangepast. Voor inrichtingen die onder een amvb op grond van artikel 8.40 Wm vallen, gold overigens een overgangstermijn van 1 jaar. Voor lozingen van uitsluitend huishoudelijk afvalwater is geen overgangsrecht van toepassing.

1.4 Schematisch overzicht

De verschillende soorten (directe en indirecte) lozingen met de daarop van toepassing zijnde wettelijke regimes (na wijziging van de Wm en de Wvo op 1 maart 1996) zijn in figuur 8 nogmaals schematisch samengevat.

³¹ Door de wetswijziging van de Wm zijn bestaande artikelen anders genummerd (bijvoorbeeld artikel 10.15 Wm is artikel 10.16a geworden).

Figuur 8: Soorten lozingen en wettelijke regimes



Toelichting bij figuur 8.

De in de tekst opgenomen nummering (1 t/m 11) verwijst naar de figuur.

- 1) *Lozing effluent rwzi op oppervlaktewater*
Vergunning op grond van artikel 1, eerste lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder³² te verlenen aan de beheerder van de rwzi.
- 2) *Lozing vanuit openbaar riool op oppervlaktewater*
Dit betreft lozingen via riooloverstorten en lozingen vanuit het hemelwaterriool. Vergunning op grond van artikel 1, eerste lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan de beheerder van het openbare riool (gemeente).
- 3) *Lozing m.b.v. een werk op oppervlaktewater*
Vergunning op grond van artikel 1, eerste lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan degene die loost (bedrijf, instelling, woonhuis e.d.). Hierbij doet het er niet toe of al dan niet sprake is van een Wm-inrichting;
- 4) *Lozing rechtstreeks op een zuiveringstechnisch werk*
Vergunning op grond van artikel 1, tweede lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan degene die loost (bedrijf, instelling, woonhuis e.d.). Bepalend is hier de definitie van riolering zoals gegeven in de Wm: 'voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater'. Als een bedrijf via een directe leiding zijn afvalwater afvoert naar de rwzi is alleen sprake van transport. Lozen er twee (of meer) bedrijven op diezelfde leiding dan is ook sprake van inzameling en spreken we dus van een riool, waardoor het een normale indirecte lozing wordt (nr. 6 of 7 in het schema).
- 5) *Lozing anders dan m.b.v. een werk op oppervlaktewater*
Vergunning op grond van artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit artikel 1, derde lid, Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan degene die op een andere manier dan met behulp van een werk stoffen in oppervlaktewater brengt.
- 6) *Lozing vanuit een Wm-inrichting op het riool*
Onder 'riool' wordt hier zowel een openbaar riool, een riool in particulier beheer als een bedrijfsriool verstaan.
 - a) Indien het een lozing betreft die is aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid van de Wvo:
 - vergunning op grond van artikel 1, tweede lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan degene die loost (bedrijf, instelling, e.d.) met het oog op de bescherming van het oppervlaktewater en de rwzi; en
 - vergunning op grond van artikel 8.1 Wet milieubeheer, te verlenen door bevoegd gezag Wm (gemeente, provincie of rijk) aan de houder van de inrichting met het oog op de bescherming van het milieu, waaronder de bescherming van de riolering.
 - b) Indien het een lozing betreft die niet is aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid van de Wvo:
vergunning op grond van artikel 8.1 Wet milieubeheer, te verlenen door bevoegd gezag Wm (gemeente, provincie of rijk) aan de houder van de inrichting met het oog op de bescherming van het milieu, waaronder

³² Onder waterkwaliteitsbeheerder wordt hier verstaan de vergunningverlenende instantie als bedoeld in de artikelen 3 en 6 van de Wvo. Artikel 3, derde lid bepaalt dat indien een lozing in de zin van artikel 1, tweede lid, ten aanzien waarvan een vergunning als bedoeld in artikel 1, eerste lid is vereist, plaatsvindt na zuivering in een inrichting in beheer bij een provincie of bij een openbaar lichaam ten aanzien waarvan artikel 6, eerste lid, toepassing heeft gevonden (delegatie bevoegdheid tot vergunningverlening), de vergunning verleend, geweigerd, gewijzigd of ingetrokken wordt door die provincie of dat openbaar lichaam, na overleg met het met betrekking tot het ontvangende water bevoegd gezag.

wordt begrepen de bescherming van de riolering, de doelmatige werking van de rwzi en de kwaliteit van het oppervlaktewater.

7) *Lozing vanuit een niet-Wm-inrichting op het riool*

Onder 'riool' wordt hier zowel een openbaar riool, een riool in particulier beheer als een bedrijfsriool verstaan.

a) Indien het een lozing betreft die is aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid van de Wvo:

- vergunning op grond van artikel 1, tweede lid Wvo, door waterkwaliteitsbeheerder te verlenen aan degene die loost (bedrijf, instelling, e.d.) met het oog op de bescherming van het oppervlaktewater en de rwzi; en
- een ontheffing op grond van artikel 10.47 Wm, te verlenen door de gemeente aan degene die loost, met het oog op de bescherming van de riolering. Voor het gedeelte van de lozing als bedoeld in artikel 10.15, tweede lid onder a (afvloeiend hemelwater), b ('normaal' huishoudelijk afvalwater afkomstig van particuliere huishoudens) en c (met 'normaal' huishoudelijk afvalwater overeenkomend bedrijfsafvalwater via straatkolk of inspectieput) is geen ontheffing nodig.

b) Indien het een lozing betreft die niet is aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid van de Wvo en het tevens om een lozing gaat als bedoeld in artikel 10.15, tweede lid onder a), b) en c), terwijl de voorschriften gesteld op grond van artikel 10.16 Wm worden nageleefd, mag lozing zonder ontheffing plaatsvinden. Voor overige lozingen is een ontheffing vereist op grond van artikel 10.47 Wm, te verlenen door de gemeente aan degene die loost, met het oog op de bescherming van de riolering, de doelmatige werking van de rwzi en de kwaliteit van het oppervlaktewater.

8) *Lozing vanuit een Wm-inrichting op of in de bodem*

Voorschriften gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming zijn van toepassing. Voor inrichtingen waarvoor ingevolge een besluit op grond van artikel 8.40 of 8.44 van de Wm ter zake van lozingen in de bodem in het belang van de bescherming van de bodem voorschriften gelden, is het Lozingenbesluit bodembescherming niet van toepassing (artikel 2, tweede lid Lozingenbesluit bodembescherming).

9) *Lozing vanuit een niet-Wm-inrichting op of in de bodem*

Voorschriften gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming zijn van toepassing.

10) *Aanvoer over de weg*

Afgifte van afvalwater op een rwzi m.b.v. transportauto's ('afgifte per as') is voor wat betreft de aspecten bescherming kwaliteit oppervlaktewater en doelmatige werking rwzi niet in de Wvo geregeld. In de praktijk wordt dit veelal in privaatrechtelijke contracten geregeld. Wel zijn voor deze activiteiten zowel in de Wvo als in de Wm voorschriften gesteld in het kader van de afvalstoffenwetgeving.

11) *Lozing vanuit een rioolstelsel op de zuivering*

Door de beheerder van de zuiveringstechnische werken wordt een aansluitvergunning verleend aan de beheerder van het rioolstelsel (meestal de gemeente). Door de Unie van Waterschappen is een model-aansluitvergunning gemaakt gebaseerd op de eveneens door de Unie opgestelde model-aansluitverordening.

Wanneer aan lozingen algemene regels zijn gesteld op grond van de Wm of de Wvo waarbij de vergunningplicht is opgeheven, kan in het bovenstaande in plaats van 'vergunning' worden gelezen 'algemene regels'.

1.5 Nadere Informatie

- Model-aansluitverordening 1996, Unie van Waterschappen, Den Haag, 1996.
- Model-aansluitvergunning, Unie van Waterschappen, Den Haag, 1998.
- Voorlopige Handreiking Afvalwater Wet Milieubeheer, InfoMil, Den Haag, 1996.
- Praktische handreiking indirecte lozingen (Milieureeks nr. 6), Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Den Haag, 1996.
- Beleidsbrief Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat 'Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Omgaan met kleine lozingen.', 12 november 1996, HW/AW/RH 226648
- Steunpunt van het RIZA, tel. (0320) 29 84 28; InfoMil, tel. (070) 361 05 75.
- 'Handleiding gedogen Rijkswaterstaat', FWVO/WVO-CT, mei 1997.

2. Vergunningprocedures en afstemming

2.1 Vergunningprocedures

2.1.1 Algemeen

In de artikelen 7 en 7a tot en met e van de Wvo is aangegeven in welke gevallen bepaalde procedures dienen te worden gevolgd.

De procedure voor de vergunningverlening op aanvraag wordt aangewezen in artikel 7, eerste lid van de Wvo. Dit artikellid verklaart de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Awb (paragraaf 3.5.2 tot en met 3.5.5 Awb) en afdeling 13.2 van de Wm van toepassing.

Daarnaast verklaart artikel 7, vierde lid van de Wvo de artikelen 8.8 tot en met 8.20 (met uitzondering van 8.14), 8.21, voor zover het gevallen betreft waarop artikel 31a niet van toepassing is, 8.22, 8.27 en 21.1 van de Wm van overeenkomstige toepassing. Deze inhoudelijke Wm-artikelen regelen onder anderen het toetsingskader, tijdelijke vergunningen en bepalingen met betrekking tot de vergunningvoorschriften (zie verder Hoofdstuk II, par. 2.1.2).

In artikel 7a Wvo is de procedure met betrekking tot het (ambtshalve) wijzigen en intrekken van een vergunning aangegeven. Afdeling 8.1.2 Wm (de artikelen 8.22 t/m 8.26) is van overeenkomstige toepassing verklaard.

De artikelen 7b tot en met e Wvo regelen de afstemming en coördinatie bij een Wm- en een Wvo-vergunning. In de Wm zijn die bepalingen opgenomen in de artikelen 8.28 tot en met 8.34. In paragraaf 2.2 wordt hier nader op ingegaan.

2.1.2 Procedure op aanvraag

2.1.2.1 Inleiding

De procedure die gevolgd moet worden bij de aanvraag van een vergunning staat stapsgewijs in de paragrafen 3.5.2 (aanvraag), 3.5.3 (ontwerpbesluit), 3.5.4 (adviezen en bedenkingen) en 3.5.5 (beslissing op de aanvraag) van de Awb. Deze procedure wordt aangeduid als de zogenaamde uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure.

Artikel 7, tweede lid van de Wvo verklaart deze bepalingen echter niet van toepassing op de vergunningverlening voor lozingen van afvalwater van huishoudelijke aard (< 100 inwonerequivalenten). Het bestuursorgaan mag/moet in dergelijke gevallen zelf bepalen welke procedure wordt toegepast. Voor de totstandkoming van deze beschikkingen kan de zogenaamde gewone voorbereidingsprocedure van de Awb (afdeling 4.1.2 Awb) worden toegepast (conform het advies van de Uniewerkgroep Vergunningen en Handhaving, zie paragraaf 2.1.3.3 van hoofdstuk II). De duur van deze minimumprocedure is in beginsel acht weken in tegenstelling tot de zes-maanden-durende procedures volgens afdeling 3.5 Awb. De ratio van deze bepaling in de Wvo is gelegen in het feit dat voor deze lozingen slechts een (zeer) beperkte afweging en regulering is vereist.

Bij beide procedures is het bevoegd gezag gebonden aan termijnen waarbinnen beschikkingen uitgebracht moeten worden. Indien de vergunningaanvrager schade ondervindt door termijnoverschrijdingen waarbij de vergunningverlener

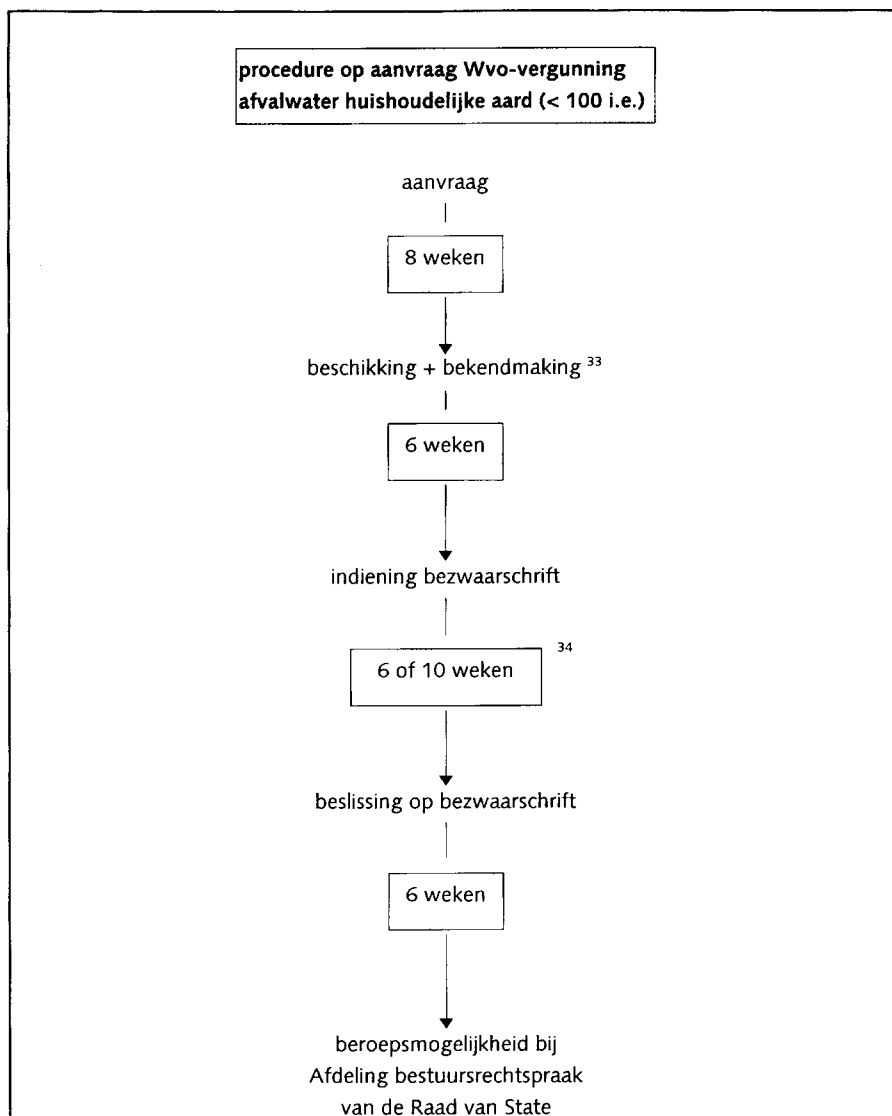
nalatigheid kan worden verweten, dan kan deze op grond van de Awb de schade verhalen op de vergunningverlener. In de ontvangstbevestiging van de vergunningaanvraag dient deze mogelijkheid expliciet te worden vermeld. De vergunningverlener dient zich bewust te zijn van de mogelijke gevolgen van termijnoverschrijdingen.

2.1.2.2 Gewone voorbereidingsprocedure

In hoofdlijnen ziet de **gewone voorbereidingsprocedure** (gevolgd door een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure) er als volgt uit (zie figuur 9):

1. Uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag een beschikking geven (artikel 4:13 Awb).
2. De termijn voor het indienen van een bezwaarschrift bij het bestuursorgaan bedraagt zes weken (artikel 6:7 Awb). De beschikking wordt na deze bezwaartermijn van kracht, tenzij gedurende die termijn bij de Raad van State een verzoek om voorlopig voorziening is gedaan. In het laatste geval wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist (artikel 20.3 Wm).
3. De termijn voor beslissing op bezwaarschrift bedraagt zes of tien weken na ontvangst van het bezwaarschrift (artikel 7:10 Awb).
4. De termijn voor het indienen van een beroepschrift bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bedraagt zes weken (artikel 6:7 Awb).

Figuur 9: Procedure op aanvraag (gewone voorbereidingsprocedure)



2.1.2.3 Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure

In hoofdlijnen ziet de **uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure** (gevolgd door een eventuele bezwaar- en beroepsprocedure) er als volgt uit (zie figuur 10):

1. Direct na ontvangst van de aanvraag toezending van bewijs van ontvangst (met ontvangstdatum erop) aan aanvrager, alsmede toezending van de aanvraag (en ontvangstdatum) aan betrokken andere bestuursorganen (artikel 3:17 Awb).
Op een verzoek tot geheimhouding beslist het bevoegd gezag binnen vier weken na ontvangst. De verdere behandeling van de aanvraag wordt hierdoor opgeschort (artikel 19.5 Wm).

³³ Binnen 8 weken na indiening aanvraag:

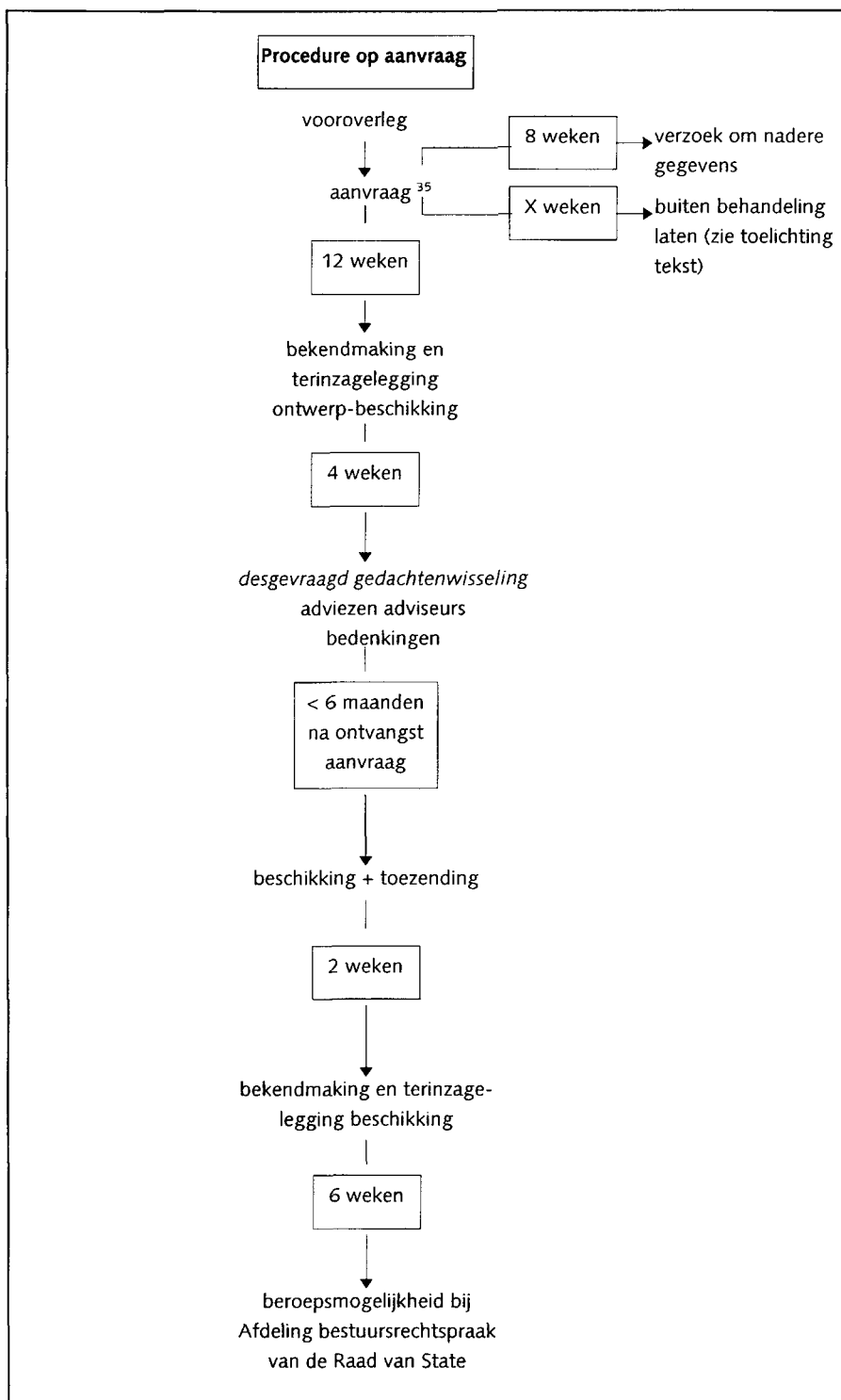
- beschikking op de aanvraag of

- kennisgeving van overschrijding termijn met vermelding van nieuwe redelijke termijn.

³⁴ Afhankelijk van de instelling van een adviescommissie (zie artikel 7:10 Awb).

-
2. Uiterlijk binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag verlenging van de normale proceduretermijn indien de aanvraag een zeer ingewikkeld of omstreten onderwerp betreft (artikel 3:29 Awb).
Tevens binnen deze periode van acht weken de aanvrager in de gelegenheid stellen de aanvraag - binnen een bepaalde termijn - aan te vullen (artikel 3:18 Awb). Een besluit om de aanvraag niet te behandelen wordt aan de aanvrager bekendgemaakt binnen vier weken nadat de aanvraag - op verzoek - is aangevuld of (eveneens binnen vier weken) nadat de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken (artikel 4:5 Awb).
 3. Uiterlijk twaalf weken na ontvangst van de aanvraag toezending van het ontwerpbesluit aan de aanvrager en de betrokken andere bestuursorganen. Uiterlijk twee weken na verzending bekendmaking, onder andere door terinzagelegging en aankondiging in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen en de Staatscourant (indien de rijks- of provinciale overheid bevoegd gezag is: artikel 3:19 Awb en 13.4 Wm).
 4. Binnen vier weken na de dag waarop het ontwerpbesluit ter inzage is gelegd, kan een ieder daartegen bedenkingen inbrengen (artikel 3:24 Awb). Gedurende deze vierwekentermijn bestaat desgevraagd voor een ieder de gelegenheid tot een gedachtenwisseling over het ontwerpbesluit en tot het mondeling inbrengen van bedenkingen daartegen. Wanneer echter de gedachtenwisseling vóór het einde van de vierwekentermijn wordt gehouden en iemand wenst daarna toch nog binnen de gestelde termijn mondelinge bedenkingen in te brengen, dan zal het bevoegd gezag betrokkene binnen de grenzen van het redelijke daartoe nog wel de gelegenheid moeten geven. Uitgangspunt is dat ook de mondelinge bedenkingen binnen de gestelde vierwekentermijn worden ingebracht (zie Nota n.a.v. het Eindverslag II, TK 22 601, nr. 9, pagina 4).
 5. Uiterlijk zes maanden na ontvangst van de aanvraag dient een besluit te worden genomen (artikel 3:28 Awb) en aan aanvrager en betrokken andere bestuursorganen te worden gezonden.
Uiterlijk twee weken na de toezending bekendmaking en toezending aan degenen die tegen het ontwerpbesluit bedenkingen hebben ingebracht (artikel 3:19 lid 2 en artikel 3:44 Awb en 13.4 Wm).
 6. Binnen zes weken na de dag waarop een exemplaar van het besluit ter inzage is gelegd, kan beroep worden ingesteld (artikel 3:44 en 6:7 Awb en paragraaf 20.2 Wm). Een besluit wordt van kracht na de beroepstermijn. Indien gedurende die termijn bij de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist (artikel 20.3 Wm).

Figuur 10: Procedure op aanvraag (uitgebreide openbare voorbereidings-procedure)



³⁵

Gelet op hoofdstuk 19 van de Wm (Bepalingen i.v.m. openbaarheid) beginnen de termijnen pas te lopen op het moment dat op een verzoek tot geheimhouding is beslist (uiterlijk 4 weken na indiening van het verzoek).

2.1.2.4 Jurisprudentie

Pro-forma bedenking

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in diverse uitspraken overwogen dat het indienen van een pro-forma bedenking door derden tegen een ontwerpbesluit moet leiden tot niet-ontvankelijk verklaring van deze bedenking (uitspraak Raad van State d.d. 26 januari 1999, E03.98.1703/P10). In de bedenking dient ten minste beknopt te worden aangegeven waarom appelland zich niet met het ontwerpbesluit kan verenigen. Het indienen van gemotiveerde bedenkingen buiten de vierweken termijn is dan ook in strijd met artikel 3:24 Awb en het systeem van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht. Dit uitgangspunt geldt ook als pro-forma bedenkingen worden ingediend door de aanvrager (uitspraak Raad van State d.d. 12 juni 1997, E03.96.0941 en 25 september 1997, E03.96.1235/P01).

Ontvankelijkheid bedenking

Onlangs heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State uitgesproken dat appellanten in beroep ontvankelijk zijn ondanks het feit dat géén bedenkingen waren ingediend tegen het ontwerpbesluit (uitspraak d.d. 26 maart 1998, E03.96.0485).

2.1.3 Procedure wijziging of intrekking vergunning

2.1.3.1 Inleiding

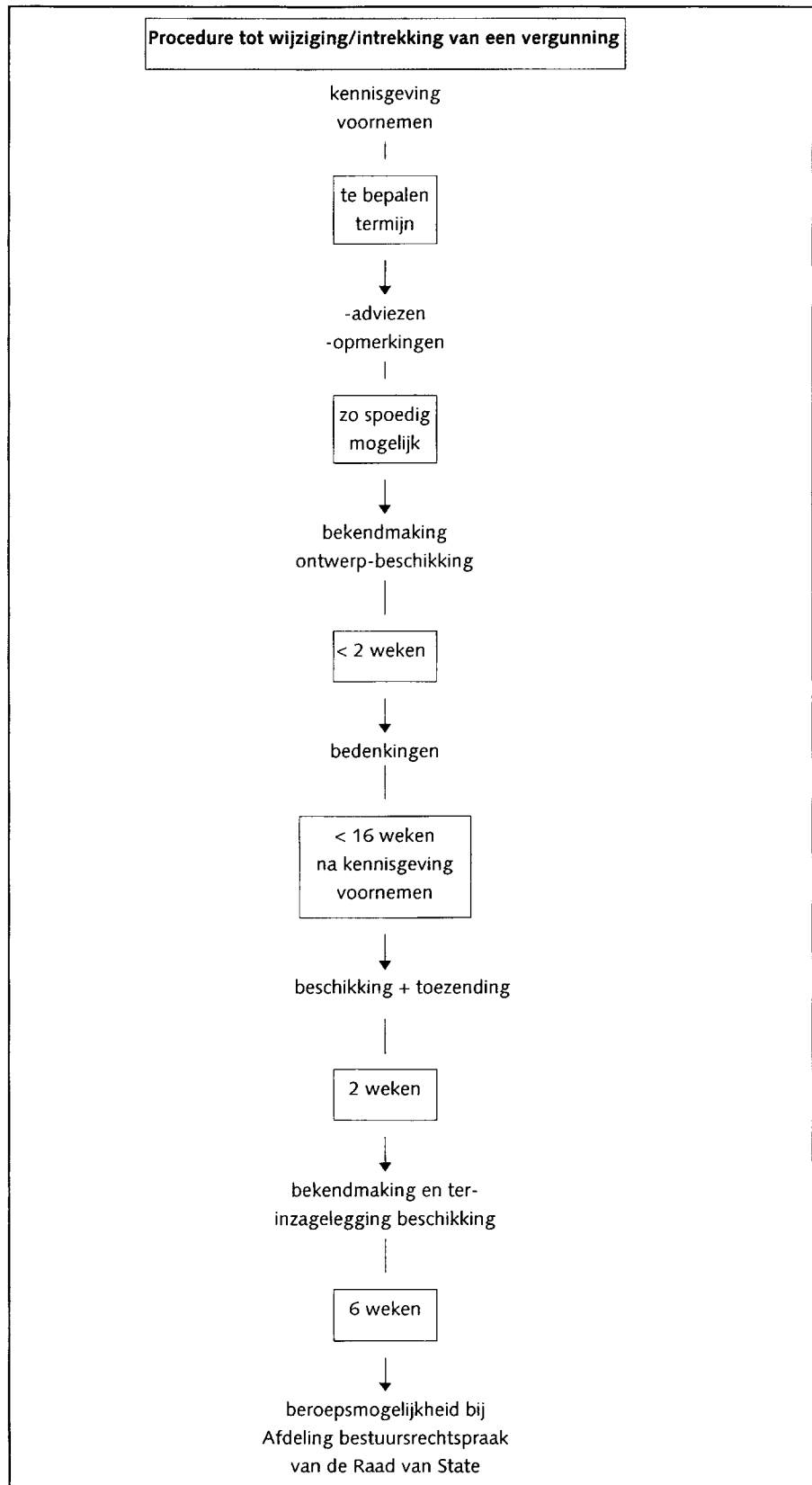
Met betrekking tot het wijzigen en intrekken van een vergunning is afdeling 8.1.2 Wm van overeenkomstige toepassing (artikel 7a Wvo). De procedure is terug te vinden in paragraaf 3.5.6 Awb. De in deze paragraaf opgenomen procedure is eenvoudiger dan die voor het aanvragen van een vergunning. Of een procedure op aanvraag of een ambtshalve procedure wordt gevolgd, hangt in principe af van de vraag wie belang heeft bij het starten van de procedure (vergunninghouder, bevoegd gezag of een derde). Belangrijk is dat beide procedures niet door elkaar mogen worden gebruikt. Zo is het niet toegestaan om bij de beslissing op een aanvraag om wijziging van een eerder verleende vergunning nadere voorschriften te verbinden aan dat deel van de vergunning waarop de aanvraag geen betrekking heeft.

In hoofdlijnen ziet de procedure er als volgt uit (zie figuur 11):

1. Kennisgeving van het voornemen aan vergunninghouder, de eventuele verzoeker en betrokken andere bestuursorganen (artikel 3:30 leden 2 en 3 Awb).
2. Termijn voor het uitbrengen van advies of zienswijze over het voornemen (artikel 3:30 lid 2 Awb).
3. Mededeling van het ontwerpbesluit en bekendmaking (artikel 3:30 en 3:31 Awb).
4. Binnen twee weken na de mededeling kan een ieder schriftelijke bedenkingen tegen het ontwerpbesluit inbrengen (artikel 3:32 Awb).
5. Uiterlijk zestien weken na de kennisgeving van het voornemen dient een besluit te worden genomen (artikel 3:33 Awb) en aan aanvrager, eventuele verzoeker en betrokken andere bestuursorganen te worden gezonden. Uiterlijk twee weken na de toezending bekendmaking en toezending aan degenen die tegen het ontwerpbesluit bedenkingen hebben ingebracht.

6. Binnen zes weken na de dag waarop een exemplaar van het besluit ter inzage is gelegd kan beroep worden ingesteld (artikel 6:7 en 3:44 Awb en paragraaf 20.3 Wm). Een besluit wordt van kracht na de beroepstermijn. Indien gedurende die termijn bij de Raad van State een verzoek om voorlopige voorziening is gedaan, wordt het besluit niet van kracht voordat op dat verzoek is beslist (artikel 20.3 Wm).

Figuur 11: Procedure tot wijziging/intrekking van een vergunning



Niet elke wijziging van de lozingssituatie hoeft tot wijziging van de vergunning te leiden. In sommige gevallen kan met een melding worden volstaan (zie paragraaf 2.2.2.9).

2.1.3.2 Jurisprudentie

Fictieve weigering

Paragraaf 3.5.6 van de Algemene wet bestuursrecht geeft geen beslistermijn vanaf het moment van ontvangst van een verzoek tot wijziging of intrekking van een besluit. De in artikel 3:33 Awb genoemde termijn is gekoppeld aan de kennisgeving van artikel 3:30, tweede lid Awb.

Dit zou betekenen dat een bestuursorgaan de besluitvorming op een wijziging of intrekking van een vergunning voor onbepaalde tijd kan ophouden. De Raad van State heeft in dat verband het volgende overwogen:

Bij het ontbreken van een beslistermijn in paragraaf 3.5.6 van de Awb dient vanaf de ontvangst van het verzoek tot wijziging of intrekking van een besluit te worden uitgegaan van de algemene regeling van de artikel 4:13 en 4:14 van de Awb inzake de beslistermijnen voor beschikkingen. Dit betekent dat, indien het bestuur acht weken na de ontvangst van het verzoek geen definitief besluit heeft genomen en evenmin een kennisgeving van een voornemen of mededeling van een ontwerpbesluit heeft gedaan, sprake is van het niet tijdig nemen van een besluit (fictieve weigering), tenzij binnen deze termijn de besluitvorming op grond van artikel 4:14 Awb met een redelijke termijn is verdaagd (uitspraak Raad van State d.d. 7 mei 1998, E03.95.1651).

Pro-forma bedenking bij ambtshalve besluit

Het indienen van een pro-forma bedenking tegen een ambtshalve besluit tot wijziging of intrekking van een vergunning acht de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wel mogelijk. De Voorzitter acht in dat verband van belang dat geen wettelijke beslistermijn is opgenomen in paragraaf 3.5.6 Awb voor ambtshalve te nemen besluiten (uitspraak Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 2 april 1996, nummer F03.95.1277). Daar het beroep intussen is ingetrokken, is het in deze zaak niet tot een uitspraak in de hoofdzaak gekomen.

2.2 Afstemming en coördinatie met Wm-vergunningverlening

2.2.1 Inleiding

Om te bereiken dat ook de bescherming van het oppervlaktewater wordt betrokken bij de integrale afweging in de vergunningverlening is met de inwerkingtreding van de Wm op 1 maart 1993 een coördinatieregeling tussen de Wm-vergunning en de Wvo-vergunning van kracht geworden. Op grond van de Wvo en de Wm (artt. 8.28 - 8.35 Wm, 7b - 7e Wvo) dienen de Wvo- en de Wm-vergunning procedureel en inhoudelijk op elkaar afgestemd te worden. Deze afstemming is zowel van toepassing op nieuwe vergunningen als op aanpassingen van bestaande vergunningen, echter uitsluitend in geval sprake is van **twee** nieuwe beschikkingen. Als slechts één vergunning moet worden aangepast, is de coördinatieconstructie niet van toepassing.

De coördinatieprocedure is wettelijk vastgelegd in hoofdstuk 14 van de Wm (Coördinatie). In artikel 7b Wvo wordt hoofdstuk 14 Wm van overeenkomstige toepassing verklaard. Een gecoördineerde behandeling houdt in dat in ieder geval de in artikel 14.3, tweede lid, Wm genoemde handelingen (onderschei-

denlijke aanvragen en (ontwerp-)beschikkingen gezamenlijk bekendmaken en mondelinge bedenkingen tegen beide beschikkingen) gelijktijdig worden ver- richt (artikel 7b, tweede lid, Wvo).

2.2.2 Procedureel

2.2.2.1 Voortraject

Om de gecoördineerde vergunningverlening goed te laten verlopen is het raadzaam de planning van de vergunningverlening tussen het Wm-gezag en het Wvo-gezag op elkaar af te stemmen. In de meeste gevallen zullen bevoegde gezagsinstanties jaarlijks een programma opstellen van bedrijven, waarvan de vergunningen in dat jaar bezien zullen worden. Indien het programma van het Wvo-gezag niet overeenkomt met het programma van het betrokken Wm-gezag (en omgekeerd) kan het voorkomen dat een groot aantal vergunningaanvragen behandeld moeten worden vanwege de coördinatie terwijl daar geen capaciteit voor is gepland.

In het algemeen kan de gecoördineerde behandeling van bedrijven, die daarvoor in aanmerking komen, bevorderd worden door als bevoegde gezagsinstanties deze bedrijven zoveel mogelijk gezamenlijk te benaderen, bijvoorbeeld door gezamenlijke bedrijfsbezoeken. Ook bij het ontwikkelen van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en het opstellen van bedrijfsmilieuplannen zouden beide bevoegde instanties, met het oog op de afstemming van Wm- en Wvo-aspecten, tijdig gezamenlijk moeten worden betrokken.

Daarnaast is het raadzaam om met de betrokken Wm-gezagsinstanties afspraken vast te leggen over de wijze waarop de coördinatie in de praktijk uitgevoerd gaat worden. Hierbij kan dan afgesproken worden wie de coördinatie uitvoert, inclusief administratieve afhandeling (publicatie en verzending van documenten). Het is nuttig hier ook af te spreken hoe de bekendmaking plaats zal vinden (welke bladen, adressen etc.) en de wijze waarop de herkenbaarheid van de twee instanties in de bekendmaking kan worden gewaarborgd (zo kan het logo van de waterkwaliteitsbeheerder worden opgenomen in de bekendmaking door de gemeente/provincie). Ook dienen goede afspraken te worden gemaakt hoe de toezending van aanvragen dient te geschieden.

2.2.2.2 Vooroverleg

Voorafgaande aan een vergunningaanvraag vindt doorgaans een vorm van vooroverleg plaats. In deze fase is het van belang te signaleren of naast een Wvo-vergunning ook een Wm-vergunning vereist is. Blijkt dit het geval dan wordt contact opgenomen met het bevoegd gezag op grond van de Wm en kan het vooroverleg vervolgens gezamenlijk worden gevoerd. Gezien de relatief korte termijnen die voor de verschillende fasen van de vergunningverlening beschikbaar zijn, is het wenselijk reeds in het vooroverleg zowel de concept-aanvragen als de concept-beschikkingen te bespreken.

2.2.2.3 Indiening van de aanvragen

Indien naast een Wvo-vergunning een Wm-vergunning vereist is, dienen de aanvragen voor de vergunningen of wijziging van de beide vergunningen tegelijk te worden ingediend bij het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning- verlening. Tevens worden de aanvragen voor de Wvo- en de Wm-vergunning toegezonden aan het bevoegd gezag op grond van de Wvo (artikel 7b, eerste

lid, Wvo en artikel 8.30, eerste lid, Wm). Gelijktijdige indiening betekent dat de tweede aanvraag binnen 6 weken na indiening van de eerste moet zijn ingediend. Na ontvangst van de aanvraag zendt het coördinerend bevoegd gezag een bewijs van ontvangst (met ontvangstdatum) aan de aanvrager en de betrokken andere bestuursorganen.

2.2.2.4 Datum van ontvangst

Indien GS de Wm-vergunning verlenen **kunnen** zij bepalen dat als datum van ontvangst van beide vergunningen de datum geldt waarop de laatste daarvan is ontvangen. GS **moeten**, indien de aanvrager of het Wvo- en/of Wm-vergunningverlenende bestuursorgaan daarom verzoekt, bepalen, dat als datum van ontvangst van beide vergunningen de datum geldt waarop de laatste daarvan is ontvangen (artikel 14.2 Wm).

2.2.2.5 Ontvankelijkheid

Indien de aanvraag om verlening of wijziging van de vergunning krachtens de Wvo niet is ingediend binnen 6 weken na de aanvraag om de Wm-vergunning wordt de Wm-aanvraag buiten behandeling gelaten (artikel 8.30 Wm). Evenzo wordt de Wvo-vergunningaanvraag buiten behandeling gelaten als de aanvraag voor de Wm-vergunning later dan 6 weken na de aanvraag voor de Wvo-vergunning binnenkomt (artikel 7b, derde lid, Wvo).

2.2.2.6 Kennisgeving

Kennisgeving en terinzagelegging verloopt conform artikel 3.21 Awb, met dien verstande dat bij een gecoördineerde vergunningverlening de beide ontwerpbesluiten en de beide aanvragen met bijbehorende stukken gezamenlijk worden bekendgemaakt. Indien de coördinatie, om welke reden dan ook, wordt verbroken dient dit ook bekendgemaakt te worden aan betrokken instanties en de aanvrager.

2.2.2.7 Advisering

Binnen acht weken na indiening van de aanvraag geeft het Wvo-gezag advies aan het Wm-gezag over de samenhang van de Wvo-vergunning met de Wm-vergunning (artikel 8.31, Wm). Omgekeerd brengt het bevoegde gezag voor de Wm-vergunning binnen acht weken advies uit aan het Wvo-gezag (artikel 7b, vierde lid, Wvo). Tevens wordt het Wvo-gezag in de gelegenheid gesteld advies te geven over het ontwerp van de Wm-vergunning (artikel 8.31 Wm). In de uiteindelijke Wm-beschikking moet worden aangegeven wat de invloed is geweest van de samenhang op de inhoud van de vergunningen (artikel 8.32 Wm).

De wederzijdse adviezen worden bij voorkeur schriftelijk gegeven, zodat deze adviezen onderdeel kunnen uitmaken van de desbetreffende dossiers.

Jurisprudentie inzake wederzijdse advisering

Door bevoegde bestuursorganen was afgezien van wederzijdse advisering omdat het onderlinge verband tussen beide vergunningen volgens hun opvatting niet tot afstemming noopte. Hoewel hiermee in strijd is gehandeld met artikel 8.31, eerste lid Wm ziet de Afdeling onder toepassing van artikel 6:22 Awb af van vernietiging nu niet is gebleken dat appellanten hierdoor

worden geschaad (uitspraak Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State d.d. 18 april 1996, E03.94.1052).

2.2.2.8 Coördinatie

Ingevolge artikel 7b, tweede lid Wvo worden aanvragen overeenkomstig hoofdstuk 14 van de Wm gecoördineerd behandeld. De eindverantwoordelijkheid ligt in alle gevallen bij GS. Dit betekent niet dat GS in alle gevallen zelf alle werkzaamheden moeten verrichten. Indien de gemeente bevoegd gezag voor de Wm is, kunnen gemeente en waterkwaliteitsbeheerder in overleg met GS afspreken dat zij zelf de coördinatie ter hand nemen en de betreffende handelingen zelf verrichten. De eindverantwoordelijkheid van GS houdt in dat GS kunnen worden aangesproken als er iets fout gaat of de coördinatie in het geheel niet plaatsvindt.

De provincies geven verschillende invulling aan hun rol bij de coördinatie indien een gemeente het bevoegd Wm-gezag is. Sommige provincies nemen in alle gevallen de coördinatie ter hand, terwijl andere provincies slechts bemiddelend optreden in het geval de coördinatie tussen gemeente en Wvo-gezag stagneert.

2.2.2.9 Melding bij bedrijfsverandering

Bij een verandering bij een bedrijf, bijvoorbeeld aan een zuiveringsinstallatie, die gunstig is voor de waterkwaliteit kan soms volstaan worden met een melding en is geen vergunningprocedure noodzakelijk. De verandering moet dan een gunstig effect hebben op de **omvang** van de nadelige gevolgen voor het milieu (bijvoorbeeld een vermindering van de lozing). Voor een dergelijke melding kan gebruik worden gemaakt van het door de Unie van Waterschappen opgestelde model-meldingsformulier (zie bijlage 5).

In geval de verandering een gunstig effect heeft op de **aard** van de nadelige gevolgen voor het milieu (bijvoorbeeld een ander emissiepatroon) dient de vergunning gewijzigd te worden (artikel 8.19 Wm, artikel 7.4 Wvo). Indien in het laatste geval de wijziging van de Wvo-vergunning gevolgen heeft voor aspecten die in de Wm-vergunning zijn geregeld, is ook de coördinatieconstructie van toepassing en dient een integrale afweging plaats te vinden.

Overigens is onlangs een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer ingediend om artikel 8.19 van de Wet milieubeheer te wijzigen, teneinde het meldingenstelsel te verruimen en te verbeteren. Er komt meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. Voor de vraag of er een procedure (melding of vergunningwijziging) gevolgd moet worden alvorens een verandering kan worden doorgevoerd, is de inhoud van de vergunning doorslaggevend en niet de aard van de verandering (milieugunstig, milieuneutraal of milieuongunstig). Verder maakt het wetsvoorstel een onderscheid in veranderingen die zonder meer, met een melding of pas na een vergunningwijziging mogen worden doorgevoerd. Bij de formulering van de doelvoorschriften kan het bevoegd gezag rekening houden met veranderingen betreffende de inrichting die op het moment van vergunningverlening kunnen worden voorzien. In het nieuwe meldingensysteem wordt het bevoegd gezag de mogelijkheid gegeven om in reactie op de melding te verklaren dat de gemelde verandering aanleiding is tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wet milieubeheer.

2.2.2.10 Bindende aanwijzing

Voor situaties dat de minister of GS het bevoegd gezag voor de Wm-vergunning zijn, kunnen deze, met het oog op de samenhang van beide vergunningen en in het belang van de bescherming van het milieu, een bindende aanwijzing geven aan het bevoegd gezag voor de Wvo-vergunning (artikel 7d Wvo). Indien de gemeente het bevoegd Wm-gezag is, kunnen GS een bindende aanwijzing geven aan zowel de gemeente (artikel 8.31a Wm) als het bevoegd gezag voor de Wvo-vergunning (artikel 7e Wvo). De vergunningverlenende instantie moet de aanwijzing verwerken in het definitieve besluit. Zij kan wel tegen de aanwijzing in beroep gaan (artikel 16a Wvo). Met een bindende aanwijzing kan worden afgeweken van een provinciale instructie op grond van de provinciale milieuverordening (artikel 8.46 Wm, artikel 7d Wvo).

2.2.2.11 Beperkte geldigheidsduur en intrekking/weigering vergunning

Op grond van artikel 8.17 Wm kan een vergunning met een beperkte geldigheidsduur worden verleend. Indien de Wm-vergunning slechts voor een bepaalde termijn wordt verleend, **dient** de betrokken Wvo-vergunning ook voor een beperkte periode te worden verleend (artikel 7b, vijfde lid Wvo). Indien een Wvo-vergunning voor een beperkte termijn wordt verleend, **kan** een gelijke bepaling in de Wm-vergunning worden opgenomen (artikel 8.29 Wm). Hoewel de wet op dit punt niet helemaal duidelijk is, is het waarschijnlijk dat de wetgever heeft bedoeld dat beide vergunningen voor **dezelfde termijn** moeten worden verleend. Jurisprudentie zal hierover meer duidelijkheid moeten verschaffen.

Artikel 8.34, lid 1, Wm en artikel 7c, lid 4, Wvo geven aan dat indien de ene vergunning wordt ingetrokken de andere vergunning ingetrokken **kan** worden. Wanneer een Wm- of een Wvo-vergunning wordt geweigerd, betekent dit niet automatisch dat de andere vergunning geweigerd **moet** worden; men houdt eigen bevoegdheid.

2.2.2.12 Bedenkingen en beroep

Verzoeken tot een gedachtenwisseling worden verzameld tot het eind van de daarvoor geldende termijn en vervolgens in één sessie gezamenlijk behandeld.

Een uitspraak in beroep ten aanzien van een van de vergunningen kan ook gevolgen hebben voor de andere vergunning (artikel 16, tweede lid Wvo). Een afstemming van verweerschriften door bevoegde gezagsinstanties is dus van belang. Wederzijdse toezending van de beroepschriften kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren.

2.2.3 Inhoudelijk

2.2.3.1 Inleiding

Over de inhoudelijke afstemming tussen de Wvo- en de Wm-vergunning is weinig concreet vastgelegd. Dit ligt ook niet voor de hand, omdat de vergunningverlenende instanties binnen het kader van de wet autonoom zijn in hun vergunningverlening. Het is dus aan de bevoegde gezagsinstanties inhoud te geven aan de afstemming tussen deze wetten.

Volgens de Wm dienen de Wvo- en Wm-vergunning gecoördineerd behandeld te worden als sprake is van samenhang tussen beide vergunningen. De wet

geeft verder geen omschrijving van wat onder samenhang wordt verstaan. In de volgende paragrafen zal op een aantal vormen van samenhang verder worden ingegaan.

2.2.3.2 *Integrale afweging*

Bij het voorschrijven van maatregelen kan zich het probleem voordoen dat een keuze moet worden gemaakt tussen verschillende vormen van milieubelasting. Bijvoorbeeld bij rookgasreiniging om atmosferische emissies te beperken, bestaat de keuze tussen een nat en een droog proces. Bij het droge proces ontstaan afvalstoffen, maar is geen sprake van emissies naar het oppervlaktewater. Bij het natte proces vinden wel emissies naar het oppervlaktewater plaats, maar wordt geen afval geproduceerd. Hoe in zo'n specifiek geval de keuze uit zal vallen, is een kwestie van afweging tussen verschillende vormen van milieubelasting, waar het Wvo- en Wm-gezag gezamenlijk uit moeten komen. De keuze zal in dit geval met name afhankelijk zijn van de hoeveelheid afval die geproduceerd zal worden en de verwerkbaarheid van het ontstane afval (droog proces) versus de milieuschadelijkheid van de lozing ter plaatse (nat proces). Daarnaast zullen factoren als de kosten, het energieverbruik, het effect op andere compartimenten, en dergelijke een rol spelen bij de uiteindelijke beslissing.

2.2.3.3 *Complementaire vergunningen*

De Wvo-vergunning en de Wm-vergunning vullen elkaar aan om tot een adequate bescherming van alle milieuhygiënische belangen te komen. Bijvoorbeeld bij de demping van een haven ziet de Wvo-vergunning toe op de bescherming van het oppervlaktewater, terwijl in de Wm-vergunning de grondwateraspecten geregeld kunnen worden.

Eenzelfde soort aanvulling is te vinden bij brandblusvoorzieningen. De plaatsing van brandblusinstallaties wordt geregeld in de Wm-vergunning, terwijl de Wvo-vergunning zich richt op voorzieningen waarmee voorkomen kan worden dat eventueel verontreinigd bluswater in het oppervlaktewater terechtkomt. Het moge duidelijk zijn dat hier een goede afstemming gewenst is.

Van een enigszins andere vorm van aanvulling is sprake indien een vergunningverlener iets geregeld wil hebben in de andere vergunning. Als voorbeeld kan een autosloopbedrijf genoemd worden. De autowrakken liggen opgeslagen op een ondoorlaatbare ondergrond (vanwege bodembescherming) langs de oever van een rivier. Neerslag zal verontreinigd worden door de wrakken en vervolgens afstromen naar de rivier. Ter bescherming van het oppervlaktewater is het gewenst een afdak met afvoer boven de wrakken aan te brengen, hetgeen het beste geregeld kan worden in de Wm-vergunning. Tijdens de afstemming kan de waterkwaliteitsbeheerder deze wens bij het Wm-gezag neerleggen.

In het algemeen kan de afstemmingsconstructie voor het bevoegd gezag van nut zijn om iets geregeld te krijgen wat niet binnen zijn competentie valt, maar wat wel invloed heeft op het compartiment dat hij dient te beschermen.

2.2.3.4 *Prioritering van maatregelen*

Bedrijfseconomische overwegingen, zoals afschrijvingstermijnen en investeringsbeslissingen, kunnen een rol spelen bij het vaststellen van de vergunningvoorwaarden. In sommige gevallen kan het voorkomen dat zowel

het bevoegd gezag op grond van de Wvo als het Wm-gezag vanuit milieuoogpunt een aantal maatregelen gerealiseerd zouden willen zien. Indien de bedrijfs-economische positie van het bedrijf ongunstig is, kunnen onmogelijk alle maatregelen gelijktijdig worden gerealiseerd. De vergunningverlenende instanties zullen dan samen met het bedrijf tot een prioritering van maatregelen moeten komen, waarbij het uitgangspunt dient te zijn dat op termijn ten aanzien van alle aspecten de stand der techniek wordt doorgevoerd. Dit kan betekenen dat bepaalde maatregelen moeten worden uitgesteld. In de vergunningen kan dan tot een gefaseerde invoering van de maatregelen worden gekomen.

2.2.3.5 Juridische aspecten bij de afstemmingsconstructie

Indien een bedrijf zowel een Wvo- als een Wm-vergunning aanvraagt, kan in een aantal gevallen sprake zijn van een zekere overlap van de vergunningen. Overlappingsen en onduidelijkheden kunnen leiden tot verkeerde interpretaties van wat het bedrijf volgens de vergunningen te doen staat. Dit kan weer leiden tot milieuproblemen. Het is dus van belang de redacties en de opzet van de Wm- en Wvo-vergunning zoveel mogelijk te uniformeren. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat hiaten ontstaan, doordat de vergunningverleners van elkaar verwachten dat bepaalde aspecten in de andere vergunning worden opgenomen. Met een goede afstemming zijn zulke hiaten te voorkomen.

Met name bij indirecte lozingen kan bovengenoemde overlap zich voordoen. Zo kunnen bijvoorbeeld voorschriften, gesteld op grond van de Wvo ter bescherming van de doelmatige werking van de rwzi en voorschriften, gesteld op grond van de Wm ter bescherming van de riolering in de praktijk identieke parameters betreffen (zeker waar het gaat om het voorkomen van de feitelijke aantasting van rioolbuizen en transportbuizen; denk aan bijvoorbeeld warmte, sulfaat etc.). In dergelijke gevallen is het zaak dat de Wvo-vergunning en de Wm-vergunning een gelijklopende normstelling bevatten. In de praktijk wordt dit gerealiseerd door in het kader van de afstemmingsprocedure in beide vergunningen de strengste norm op te nemen. Dit impliceert bijvoorbeeld dat in de Wvo-vergunning een strengere temperatuurnorm wordt opgenomen dan eigenlijk (gelet op vermenging en afstand tot het zuiveringstechnisch werk) noodzakelijk is. Regelmatig wordt in de praktijk de vraag opgeworpen of dit mogelijk is. Op basis van de Wvo wordt in zo'n geval immers een norm gesteld die strenger is dan (strikt genomen) noodzakelijk voor het ingevolge de Wvo te beschermen belang. Een dergelijke handelwijze is echter te verdedigen op grond van de verplichte inhoudelijke afstemming (in het kader van de coördinatieregeling). Aldus wordt immers bewerkstelligd dat de beide vergunningen inhoudelijk gelijk zijn en de lozer niet met uiteenlopende eisen wordt geconfronteerd.

Let wel: bovengenoemde benadering is tot op heden nog niet ter beoordeling aan de administratieve rechter voorgelegd. Een definitief antwoord op de gestelde vraag is daarom nog niet in jurisprudentie vastgelegd.

2.2.4 Nadere informatie

- G.R.M. van Dijk, Losbladig commentaar Wet milieubeheer (artikel 8.28 t/m 8.34) VUGA, Den Haag 1994.
- Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel), Koninklijke boodschap, voorstel van wet, memorie van toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 552, nrs. 1-3.
- Voor vragen over de uitvoering van het milieubeleid kunt u InfoMil bellen, tel. (070) 361 05 75.

2.3 M.e.r.-procedure

2.3.1 Inleiding

Voor een activiteit is een milieueffectrapportage (m.e.r.) verplicht als die activiteit *belangrijke nadelige milieueffecten* met zich mee kan brengen. Deze activiteiten zijn omschreven in het Besluit milieueffectrapportage 1994 (een uitvoeringsvoorschrift van de Wm) en in de provinciale milieuverordeningen onder het hoofdstuk milieueffectrapportage. De Nederlandse m.e.r. -regeling is in overeenstemming met de Europese Richtlijn inzake milieueffectbeoordeling. De afkorting MER wordt gebruikt voor het milieueffectrapport, terwijl de afkorting m.e.r. wordt gehanteerd in het geval de milieueffectrapportage wordt bedoeld.

2.3.2 Doelstelling m.e.r.

De doelstelling van een m.e.r. is dat het milieubelang een volwaardige plaats krijgt in de besluitvorming over activiteiten met mogelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu (lees: kwaliteit van het oppervlaktewater). Hierbinnen heeft een m.e.r. enerzijds een kennisdoel: het moet ervoor zorgen dat het bevoegd gezag de benodigde kennis in huis krijgt om een weloverwogen besluit te nemen. Daarnaast dient het invloed te garanderen: bij het besluit moet aandacht worden besteed aan het MER - de zogeheten motiveringsplicht (artikel 7.37 Wm) - en de beslissingsruimte voor het bevoegd gezag wordt groter, het moet rekening houden met *alle* milieugevolgen – de zogeheten verruimde beslissingsgrondslag (artikel 7.35 Wm).

2.3.3 M.e.r.-plichtige activiteiten en/of besluiten

Het besluit milieueffectrapportage bevat in onderdeel C van de bijlage een lijst van activiteiten waarvoor de m.e.r.-plicht geldt. Bij de meeste activiteiten gaat het om aanleg (bijvoorbeeld infrastructurele werken), inrichting (van gebieden) of oprichting (bijvoorbeeld inrichtingen die afval verwerken). Daarbij zijn de overheidsbesluiten aangegeven waarvoor het MER dient te worden opgesteld. Een MER is altijd gekoppeld aan een besluit. Bij de meeste activiteiten zijn drempelwaarden gesteld.

Voor activiteiten waarbij de oprichting of verandering van een inrichting plaatsvindt, is de m.e.r.-plicht veelal gekoppeld aan de milieuvergunningen. In de lijst zijn deze aangegeven als besluiten waarop afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is. Voor de Wvo-vergunningverlener zijn met name deze van belang. Vandaar dat de verdere tekst van deze paragraaf hierop is toegespitst. De m.e.r. -plicht kan dus gekoppeld zijn aan Wm-beschikkingen én Wvo-beschikkingen, waarbij Wm-gezag en Wvo-gezag elk een eigen rol hebben als bevoegd gezag in de procedure. In het Besluit m.e.r. (categorie 18.2 e.v.) zijn momenteel geen activiteiten genoemd, die uitsluitend op grond van de Wvo m.e.r. -plichtig zijn.

Het Besluit m.e.r. bevat in onderdeel D van de bijlage een lijst met activiteiten waarvoor een m.e.r. -beoordelingsplicht geldt. Dit betreft *nieuwe* activiteiten die in *bijzondere omstandigheden* nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben. Per geval dient het bevoegd gezag te beoordelen of de opstelling van een MER noodzakelijk is.

Gedeputeerde Staten kunnen ten slotte in een provinciale m.e.r.-verordening verdere m.e.r.-plichtige besluiten aanwijzen (artikel 7.6 t/m 7.8 Wm), en

zodoende de algemeen geldende regels verscherpen. Het kan een belangrijk instrument zijn voor gebiedsgericht beleid.

2.3.4 De inhoud van een MER

In artikel 7.10 Wm zijn de eisen aangegeven die gesteld worden aan de inhoud van een MER. In ieder geval moet het MER bevatten:

- de doelstelling van de voorgenomen activiteit;
- een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven, waaronder in ieder geval het meest milieuvriendelijk alternatief;
- een beschrijving van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het MER wordt opgesteld en een overzicht van eerder genomen besluiten rondom de activiteit;
- een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu en van de te verwachten ontwikkelingen van dat milieu, als de voorgenomen activiteit niet wordt uitgevoerd;
- een beschrijving van de gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de alternatieven;
- een vergelijking van gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en de alternatieven;
- een overzicht van leemten in kennis en informatie;
- een samenvatting.

2.3.5 Doorwerking van het MER in vergunningen

De Wm stelt bepaalde eisen ten aanzien van de doorwerking van een MER in de verdere besluitvorming en geeft ook extra bevoegdheden als het gaat om een m.e.r.-plichtig besluit.

In artikel 7.37 Wm is de motiveringsplicht voor het bevoegd gezag uitgewerkt. Het bevoegd gezag moet in de motivering van het besluit aangeven op welke wijze rekening is gehouden met de gevolgen voor het milieu van de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, wat is overwogen omtrent de in het MER beschreven alternatieven, en wat is overwogen omtrent de op het MER ingebrachte opmerkingen en adviezen.

In artikel 7.39 t/m 7.43 Wm is de evaluatie beschreven. Het bevoegd gezag moet, nadat de m.e.r.-plichtige activiteit is ondernomen, de daadwerkelijk optredende milieugevolgen onderzoeken. In het MER zelf wordt veelal reeds een aanzet opgenomen voor een evaluatieprogramma. In het besluit wordt verder veelal aangegeven wanneer en op welke wijze het evaluatieonderzoek moet plaatsvinden.

In artikel 7.35 Wm is de verruimde beslissingsgrondslag beschreven (lid 1: 'Bij het nemen van een besluit houdt het bevoegd gezag rekening met alle gevolgen die de activiteit waarop het besluit betrekking heeft, voor het milieu kan hebben'). Dit maakt het in principe mogelijk dat het bevoegd gezag bij m.e.r.-plichtige besluiten mogelijkheden, bevoegdheden en verplichtingen heeft die veel ruimer zijn dan bij niet m.e.r.-plichtige besluiten, waarbij de mogelijkheden bepaald worden door de sectorale wetgeving.

2.3.6 Procedure bij m.e.r.-plichtige besluiten

De gehele procedure is uitgebreid weergegeven in de Handleiding milieueffectrapportage. In bijlage 10 van dit handboek is een en ander schematisch weergegeven. Hier worden slechts kort de hoofdlijnen geschetst

van een procedure waarbij het MER wordt opgesteld ten behoeve van een Wm- en Wvo-beschikking. Waar beide besluiten zijn aangewezen als besluit waarvoor een MER dient te worden opgesteld, zijn beide gezagsinstanties bevoegd gezag in de verdere procedure.

- In de voorfase brengt de initiatiefnemer een 'startnotitie' uit waarin het voornemen gespecificeerd wordt, en vindt informeel vooroverleg plaats. De startnotitie wordt bekendgemaakt door het bevoegd gezag. Adviseurs, de commissie m.e.r. en belanghebbenden kunnen hun wensen ten aanzien van de inhoud van het MER kenbaar maken.
- Het bevoegd gezag stelt vervolgens de 'richtlijnen' vast, waarin het aangeeft wat in het MER aan de orde moet komen.
- Vervolgens stelt de initiatiefnemer het MER op en dient deze in samen met de vergunningaanvraag.
- Hierop vindt de aanvaardbaarheidsbeoordeling door het bevoegd gezag plaats. Als het MER aanvaardbaar wordt geacht, wordt het samen met de vergunningaanvragen ter inzage gelegd.
- Vervolgens vindt inspraak en advies over het MER plaats. De commissie m.e.r. brengt een toetsingsadvies uit.
- Het bevoegd gezag brengt vervolgens de ontwerpbeschikking(en) uit, en na bedenkingen en advies de definitieve beschikking(en).

De termijnen voor de gehele vergunningprocedure kunnen enigszins afwijken van de normale termijnen (zie tabel 4).

Tabel 4: Afwijkende termijnen voor de vergunningverlening bij een m.e.r.-plichtige activiteit

Normaal	Milieueffectrapport
Aanvraag en ontwerpbeschikking worden gelijktijdig ter inzage gelegd (artikel 3:21 Awb).	Aanvraag wordt binnen tien weken bekendgemaakt. Ontwerpbeschikking mag worden bijgevoegd, maar hoeft niet (artikel 13.2 Wm). De bepaling dat de ontwerpbeschikking binnen twaalf weken moet worden toegezonden (artikel 3:19, eerste lid, tweede volzin Awb) geldt hier niet.
Beschikking moet binnen 6 maanden worden gegeven (artikel 7.34, tweede lid Wm en artikel 3:28 Awb).	De termijn van 6 maanden wordt met 5 weken verlengd. Als de termijn van 6 maanden op grond van artikel 3:29 Awb is verlengd, wordt deze door artikel 7.34, tweede lid, Wm, met nog eens 5 weken verlengd. Voor toezending van de ontwerpbeschikking geldt geen wettelijke termijn, maar om binnen de termijn van 6 maanden en 5 weken te blijven, zal de ontwerpbeschikking toch ten minste 3 maanden voor afloop van die termijn aan de aanvrager moeten worden toegezonden.

2.3.7 M.e.r.-coördinatie

De initiatiefnemer treft in de voorfase de noodzakelijke organisatorische voorzieningen om de m.e.r.-procedure te doorlopen (instelling projectstructuur, maken van draaiboek en aanwijzing projectcoördinator). Het bevoegd gezag voor de m.e.r.-plichtige activiteit bereidt zich in deze fase op dezelfde wijze voor. Het dient tevens na te gaan of nog andere instanties bevoegd gezag zijn. Indien dat het geval is, zal een besluit over de coördinatie van de te nemen besluiten genomen moeten worden. Artikel 14.5, eerste lid Wm en volgende regelen de coördinatie van de m.e.r.-procedure voor m.e.r.-plichtige besluiten

die met toepassing van afdeling 3.5 van de Awb tot stand komen (onder andere milieuvergunningen).

Indien sprake is van een inrichting die naast een Wvo-vergunning een Wm-vergunning of een vergunning op grond van de Kernenergiewet nodig heeft, moet op grond van artikel 7b, tweede lid Wvo ook de rest van de besluitvormingsprocedure overeenkomstig hoofdstuk 14 Wm worden gecoördineerd. Hierbij zijn GS coördinerend bevoegd gezag.

2.3.8 Ontheffingsgronden m.e.r.-plicht

De wet biedt de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de verplichting om een MER op te stellen. De regeling is beschreven in artikel 7.5 en 7.8 Wm en de artikelen 4 t/m 7 van het Besluit m.e.r. De mogelijke gronden voor ontheffing zijn:

- Het gaat om het voortzetten of herhalen van een activiteit waarvoor al eerder een MER is gemaakt, terwijl er redelijkerwijs geen nieuwe gegevens omtrent milieugevolgen te verwachten zijn.
- Voor dezelfde activiteit is al eerder een MER gemaakt en er zijn redelijkerwijs geen nieuwe gegevens omtrent milieugevolgen te verwachten.
- Het algemeen belang maakt een zeer snelle uitvoering van de activiteit noodzakelijk.
- Op het tijdstip van inwerkingtreding van de m.e.r.-plicht is de activiteit of de besluitvorming al zover gevorderd dat redelijkerwijs geen MER meer kan worden verlangd.

In het Besluit m.e.r. is aangegeven welke gegevens dienen te worden verstrekt bij een verzoek tot ontheffing.

2.3.9 Nadere informatie

- Het Besluit milieueffectrapportage 1994; Staatsblad 540 van 26 juli 1994 (= bijlage 2 van onderstaande handleiding).
- Milieueffectrapportage; Besluiten voor een leefbaar Nederland; Handleiding. Koninklijke Vermande b.v. Lelystad, 1994.
- De Regeling Startnotitie milieueffectrapportage; Staatscourant 229 van 29 november 1993. Ministerieel besluit met eisen die gesteld worden aan het document waarmee de m.e.r.-procedure wordt gestart.

3. Eisen ten aanzien van de ontvankelijkheid van een Wvo-vergunningaanvraag

3.1 Inleiding

In de Wvo is bepaald dat voor zowel rechtstreekse lozingen als een aantal categorieën indirecte lozingen een Wvo-vergunning is vereist. Met het vergunningeninstrument worden lozingen gereguleerd door het stellen van voorschriften of door het weigeren van de vergunning. De schriftelijke aanvraag ligt aan de basis van een vergunning.

3.1.1 Verordeningen en het Uvr

In Verordeningen vergunningverlening van regionale waterkwaliteitsbeheerders en het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (Uvr) is bindend omschreven welke gegevens ten minste overgelegd moeten worden bij een aanvraag voor een Wvo-vergunning. Deze verordeningen en het Uvr zijn echter in algemene bewoordingen gesteld, vanwege de vele verschillende soorten bedrijven die afvalwater lozen. De waterkwaliteitsbeheerder zal zodoende per aanvraag het Uvr of de verordening moeten interpreteren. De gevraagde gegevens hebben vooral betrekking op de samenstelling van het te lozen afvalwater en de eventuele afvalwaterzuiveringsinstallaties. Teneinde te kunnen inschatten of een lozing mogelijk verder gesaneerd kan worden - om daarmee uitvoering te kunnen geven aan het emissiebeleid - is bijvoorbeeld ook inzicht in het productieproces vereist.

3.1.2 Model-aanvraagformulieren

Vanaf 1984 zijn door de CUWVO model-aanvraagformulieren aan de waterkwaliteitsbeheerders gezonden. Naast een algemeen formulier (de zogenaamde delen A en B) bestaan er ook specifieke formulieren voor bedrijfstakken waarvoor een CUWVO-bedrijfstakrapport is gemaakt (het zogenaamde deel C). Veel waterkwaliteitsbeheerders gebruiken deze formulieren voor met name de groepen van kleinere lozers. In 1992 zijn de model-aanvraagformulieren in een gebundelde uitgave verzameld. In november 1994 zijn deze modellen redactioneel en in mindere mate inhoudelijk aangepast. Per bedrijfstak waarvoor een CUWVO-bedrijfstakrapport is gemaakt, bestaat nu nog maar één formulier (de delen A, B en C zijn samengevoegd). De aanvraagformulieren zijn in veel gevallen een goede basis voor de aanvraag. Voor lozingen van grote(re) bedrijven bestaat vaak behoefte aan meer/andere informatie. De aanvraag is in zo'n geval maatwerk en wordt in nauw overleg met de waterkwaliteitsbeheerder opgesteld. Het vooroverleg is hiervoor bij uitstek geschikt.

3.2 De benodigde informatie voor een volledige aanvraag

3.2.1 Algemeen

De waterkwaliteitsbeheerder maar ook derden (een milieugroepering, geïnteresseerde burgers, etc.) moeten zich een oordeel kunnen vormen over de inhoud van de aanvraag. Op basis van de aanvraag moeten eisen (doelvoorschriften en soms middelvoorschriften) vastgesteld kunnen worden. Indien sprake is van een onvolledige aanvraag kan deze (deels) buiten behandeling worden gelaten.

Om een aanvraag in behandeling te kunnen nemen moet beoordeeld kunnen worden of door het bedrijf voldoende inspanning (op milieugebied) geleverd wordt (toepassing van BUT/BBT). In grote lijnen komt het er op neer dat de aanvrager daarvoor informatie moet overleggen over het (productie)proces en de procesvoering, de afvalwater(deel)stromen en de zuiveringstechnieken. Dat betekent dat bekend moet zijn waar en hoe het afvalwater ontstaat en welke maatregelen genomen zijn om het ontstaan te voorkómen of te beperken (bijvoorbeeld door het terughouden van afvalstoffen, het toepassen van schone grondstoffen, hulpstoffen en reinigingsmiddelen, het toepassen van schone processen, good-housekeeping, bedrijfsinterne milieuzorg, etc.). Ook moet de samenstelling, het debiet en de wijze van afvoer van de afvalwater(deel)stromen bekend zijn. Aan de hand daarvan kan dan nagegaan worden of lozing en eventuele behandeling doelmatig is. Hierbij moet bedacht worden dat behandeling van geconcentreerde afvalwater(deel)stromen (qua effect en kosten) meestal doelmatiger is dan vermenging met schonere stromen en aanvullende zuivering. Tot slot moet het ontwerp en de procesvoering van de zuiveringstechnieken worden beschreven. Uiteraard moet duidelijk zijn welke afvalwaterstromen behandeld worden.

Duidelijk is dat de aanvraag van een zeker detailniveau moet zijn (zie ook paragraaf 3.2.2, sub a). Als dat wenselijk is kan expliciet worden opgenomen dat de aanvraag geheel of gedeeltelijk onderdeel uitmaakt van de vergunning (artikel 8.11, lid 1 van de Wm). Voorkomen moet echter worden dat de vergunning bij een kleine aanpassing van de werkwijze die geen effect heeft op de emissies, aangepast moet worden.

Wanneer sprake is van bedrijfsgeheimen of beveiligingsgegevens, waarvan de geheimhouding gerechtvaardigd is, kan de aanvrager bij stukken die normaal gesproken openbaar gemaakt moeten worden om geheimhouding verzoeken (zie hoofdstuk 19 Wm). In dat geval moet hij een tweede tekst overleggen die wel openbaar gemaakt kan worden en waarin die gegevens niet staan. Deze tweede tekst moet door de waterkwaliteitsbeheerder goedgekeurd worden. Een dergelijke tekst moet overigens voldoende informatie bevatten, opdat een goede beoordeling van de lozing mogelijk blijft (zie ook paragraaf 3.2.2, sub c).

3.2.2 Relevante jurisprudentie

In het volgende jurisprudentie-overzicht zijn een aantal uitspraken opgenomen die betrekking hebben op de eisen ten aanzien van de ontvankelijkheid van een Wvo-vergunningaanvraag. Bij het opstellen van een aanvraag moet hiermee rekening gehouden worden.

a. actuele stand der techniek / aanvraag is grondslag van de vergunning

Bij het verlenen van een nieuwe vergunning (voor een nieuwe activiteit of voor een activiteit waarvoor eerder een tijdelijke vergunning verleend is) moeten alle activiteiten worden getoetst aan de stand van de techniek van dat moment en de milieunormstelling van dat moment. Dit is ook het geval als de vergunning in de plaats treedt van een bestaande vergunning (zie de uitspraken G05.90.1712 van 1/9/1991, G05.90.1709 van 26/9/1991 en G05.88.0812 van 28/1/1993). Wel is het zo dat alleen beschikt mag worden op hetgeen aangevraagd is (zie de uitspraak G05.89.1025 van 17/7/92). De vergunningverlener mag dus niet 'en passant' de hele vergunning aanpassen als maar voor een beperkt deel van een bedrijf een aanvraag wordt gedaan (zie de uitspraak G05.89.0819 van 3/6/1992, GEP). De aanvraag is en blijft de grondslag van de vergunning. Een verantwoorde inschatting van de gevolgen van de aangevraagde lozingen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, maakt een zeker detailniveau van een

aanvraag noodzakelijk (zie de uitspraken G05.89.0952 van 4/7/1991 en G05.92.1543 van 14/11/1994).

b. onderzoeksverplichting vorige vergunning

De resultaten van een onderzoeksverplichting uit de vorige vergunning moeten altijd deel uitmaken van een aanvraag voor een nieuwe vergunning. Bovendien moet een onderzoek volledig uitgevoerd zijn, anders is de aanvraag onvolledig (zie daarvoor de uitspraak G05.88.0692 van 13/8/1991, CINDU).

c. vertrouwelijke (stof)gegevens / tweede tekst

In het Uvr en de betreffende verordeningen is bepaald dat grondstoffen, hulpstoffen en reinigingsmiddelen naar aard en hoeveelheid in de aanvraag moeten worden beschreven. Vooral de beschrijving van de aard en de exacte samenstelling (bepalend voor de milieuhygiënische eigenschappen) levert vaak problemen op voor de aanvrager. Hij beschikt namelijk niet over de benodigde gegevens, terwijl de leveranciers ze op grond van de vertrouwelijkheid van de informatie niet kunnen of willen verstrekken. Het gevolg is dat een niet-ontvankelijke aanvraag wordt ingediend. De Raad van State heeft zich enkele malen uitgesproken over de ontvankelijkheid van aanvragen in relatie tot de gegevens die in een aanvraag (moeten) zijn opgenomen. Het betreft de volgende uitspraken:

- Uitspraak van 14 september 1993 (G05.91.1808): P.P.G. Industries Fiber Glass BV (voorheen Silenka) te Hoogezand;
- Uitspraak van 1 november 1993 (G05.91.1280): Britannia BV te Oude Pekela;
- Uitspraak van 23 november 1993 (G05.91.1764): Tricot Industrie Grave BV;
- Uitspraak van 16 juli 1998 (E03.96.0283): Esco B.V. Waalwijk.

Uit deze uitspraken blijkt onder meer dat:

- als algemeen uitgangspunt geldt dat het aan de aanvrager is om de mate van milieubezwaarlijkheid van de geloosde stoffen aan te geven en dat de waterkwaliteitsbeheerder vervolgens bepaalt of de lozing toelaatbaar is voor het ontvangende oppervlaktewater;
- een procedure waarbij het RIZA als wettelijk adviseur de ontbrekende gegevens bij de leverancier van hulpstoffen opvraagt en vervolgens aan de hand van deze informatie beoordeelt of het gebruik van de betreffende stoffen kan worden toegestaan, de toets der kritiek niet kan doorstaan. Een dergelijke procedure laat onverlet dat deze gegevens in de aanvraag moeten worden opgenomen, opdat de waterkwaliteitsbeheerder en derden zich een oordeel over de toelaatbaarheid van de lozing kunnen vormen.
- een tweede tekst van de aanvraag (zonder vertrouwelijke informatie) geen perspectief biedt, omdat ook een dergelijke tekst voldoende informatie moet bevatten om een goede beoordeling van de aanvraag door derden mogelijk te maken.

Momenteel wordt in CIW/CUWVO-kader nagegaan hoe qua procedure met deze problematiek moet worden omgegaan (vertrouwelijkheid van gegevens versus de eis om een ontvankelijke aanvraag in te dienen). Gedacht wordt onder meer aan het hanteren van een toetsingskader, waarmee de producent/leverancier zelf de milieubezwaarlijkheid van de hulpstoffen kan bepalen. Het overleggen van vertrouwelijke informatie over de aard en samenstelling van de stoffen zou dan niet meer aan de orde zijn.

d. raam/parapluvergunning

De aard en omvang van de lozing, de verontreinigingen, de lozingslocatie en de te treffen maatregelen moeten volgens het Uvr opgenomen worden in een aanvraag. Bijvoorbeeld bij stortingen van baggerspecie of gritstraalwerkzaamheden

is dat vaak vooraf niet aan te geven. In die gevallen wordt vaak gewerkt met zogenaamde raam- of parapluvergunningen³⁶. In zo'n vergunning is vastgelegd dat voordat met de feitelijke werkzaamheden wordt begonnen, een werkplan moet worden ingediend waarbij die informatie en dat inzicht wel gegeven wordt. Aan het gebruik van een parapluvergunning zijn echter grenzen gesteld. De reikwijdte en inhoud van een te verlenen parapluvergunning dienen voldoende te zijn bepaald. Bij een aanvraag moeten essentiële gegevens worden overgelegd. In beginsel kunnen achteraf geen wijzigingen worden aangebracht in de op basis van de aanvraag vastgestelde lozingseisen (zie daarvoor de uitspraken G05.91.0436 van 27/5/1992, G05.90.1737 van 30/7/1992 en B05.91.1121 van 4/3/1992).

e. erts- en afvalverwerkers

Een opgave van de aard en de hoeveelheid van de te lozen stoffen levert bij erts- en afvalverwerkers vaak problemen op. Het is niet werkbaar om alle (an)organische stoffen en sporeverontreinigingen in de aanvraag of de vergunning op te nemen. Aan de hand van de procesvoering en de te verwachten verontreinigingen moet dan bepaald worden welke stoffen als gidsparameter kunnen dienen. Dit kunnen stoffen zijn die bijvoorbeeld qua gedrag karakteristiek zijn voor een groep van stoffen. In andere gevallen kan gewerkt worden met groepsparameters zoals het CZV of het EOX-gehalte. Ook kan uitgegaan worden van de meest milieubezwaarlijkste stoffen. Welke keuze uiteindelijk gemaakt wordt, is van geval tot geval verschillend en zal in overleg tussen de vergunningverlener, de handhaver en de aanvrager gemaakt moeten worden (zie de uitspraak G05.89.1025 van 17/7/1992).

f. twee bedrijven op één werk

In de situatie dat twee bedrijven via hetzelfde werk op oppervlaktewater lozen (eindlozer en aangeslotene) moet de eindlozer een aanvraag indienen voor beide bedrijven c.q. de totale lozing (zie de uitspraken G05.87.0004 van 27/2/1992 en G05.92.1543 van 14/11/1994). In het geval de aangeslotene tot de bij amvb aangewezen soorten van inrichtingen behoort (zie bijlage 7), dient dit bedrijf zelf ook een Wvo-vergunning aan te vragen. Zie ook paragraaf 1.3.6.

g. afdwingen aanvraag m.b.v. dwangsom

Met behulp van een dwangsom kan in principe een ontvankelijke aanvraag afgedwongen worden (zie G05.94.0019.P90 en B05.93.1734 van 22/3/1994). Daarbij is echter de redactie van de beschikking erg van belang, want de dwangsom is in principe slechts bedoeld om een einde te maken aan de illegale situatie (zoals het in werking hebben van een inrichting zonder vergunning) en dat gebeurt niet op het moment dat een (ontvankelijke) aanvraag wordt ingediend. Het is dus onjuist om bijvoorbeeld een dwangsom op te leggen voor iedere dag dat nog geen aanvraag is ingediend (zie G05.93.2245/P90 en B05.93.1189 van 29/11/1993). Wel kan worden aangegeven dat geen dwangsom wordt verbeurd wanneer voor een bepaalde datum een ontvankelijke aanvraag is ingediend, zoals in het voorbeeld van 22/3/1994.

³⁶

Voor een aantal gelijksoortige, kortdurende lozingen kan een parapluvergunning verleend worden, zodat één procedure doorlopen wordt waarmee verscheidene lozingen gereguleerd worden. Er dient wel bedacht te worden dat de aanvraag voor een parapluvergunning inzicht dient te verschaffen in de aard/omvang van elke afzonderlijke lozing en elke afzonderlijke lozingsituatie.

3.3 Nadere informatie

- Modellen voor aanvraagformulieren Wvo, CUWVO werkgroepen I/II en VI, november 1994.
- Training Wet milieubeheer, Rijkshogeschool IJsselland, Deventer, 1993.
- Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, onder meer Vermande-reeks Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Uitvoeringsvoorschriften Wvo, C-1.1.
- P. Benschop, 'De beoordeling van stoffen en preparaten in het kader van de Wvo, RIZA, rapportnummer 97.024, maart 1997.
- G. Niebeek, 'De procedure bij de beoordeling van stoffen en preparaten in het kader van de Wvo', RIZA, rapportnummer 97.025, april 1997.

4. Voorschriften

4.1 Motivering, formulering en onderbouwing van vergunningvoorschriften

4.1.1 Inleiding

De waterkwaliteitsbeheerder moet bij het nemen van een beslissing op een aanvraag rekening houden met of acht slaan op een aantal criteria, beoordelingsgronden, gegevens en andere aspecten. Soms vloeit de verplichting hiertoe rechtstreeks voort uit de wet; soms echter is sprake van toetsing aan vooraf geformuleerd beleid of van toepassing van ongeschreven recht. Bij de uit de wet voortvloeiende verplichtingen wordt onderscheid gemaakt tussen verplichtingen of aspecten die zonder meer in acht moeten worden genomen en aspecten/factoren die bij de afweging moeten worden betrokken of waarmee rekening moet worden gehouden. Deze verplichtingen worden in de volgende paragrafen toegelicht.

Naast de verplichtingen zoals die in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zijn geformuleerd, bestaan er ook normen ten aanzien van het bestuurlijk handelen van de overheid. Die normen zijn in de loop der jaren door de rechtspraak gevormd en staan bekend als de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur'. De belangrijkste beginselen zijn inmiddels in min of meer algemene bewoordingen vastgelegd in de Algemene wet bestuursrecht. Omdat is gebleken dat het niet voldoen aan een van deze algemene beginselen een grond kan zijn, en meestal ook is, voor het vernietigen van een besluit, worden deze normen in de volgende paragraaf behandeld.

4.1.2 Geen ruimte ('in acht nemen')

De waterkwaliteitsbeheerder moet zich houden aan:

- a. de geldende grenswaarden³⁷ (artikel 1a Wvo). Deze grenswaarden hebben betrekking op het te lozen afvalwater; het betreft dan ook emissiegrenswaarden. Ter uitvoering van richtlijnen van de Raad van de Europese Unie zijn op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren emissiegrenswaarden vastgesteld voor (gevolgd door de datum en de publicatie van het besluit):
 - kwik (25 april 1986, Staatsblad 242);
 - cadmium (29 april 1994, Staatsblad 344);
 - HCH (hexachloorcyclohexaan; 25 augustus 1986, Staatsblad 435);
 - TETRA (tetrachloorkoolstof; Cas nr. 56-23-5; 15 april 1992, Staatsblad 176);
 - DDT (som van 1,1,1-trichloor-2,2 bis (p-chloor-fenyl)ethaan (Cas nr. 50-29-3), 1,1,1-trichloor-2-(o-chloorfenyl)-2-(p-chloorfenyl)ethaan (Cas nr. 789-02-6), 1,1-dichloor-2,2 bis (p-chloorfenyl)ethaan (Cas nr. 72-55-9) en 1,1-dichloor-2,2 bis(p-chloorfenyl)ethaan (Cas nr. 72-54-9); 15 april 1992, Staatsblad 177);

³⁷ Niet te verwarren met de - niet wettelijke - getalsmatige waterkwaliteitsdoelstellingen, die via de planstructuur een inspanningsverplichting voor de waterkwaliteitsbeheerders opleveren. Zie ook paragraaf 4.1.3, sub b.

- PCP (2,3,4,5,6,-pentachloor-1-hydroxybenzeen en haar zouten (Cas nr. 87-86-5); 15 april 1992, Staatsblad 178);
- DRINS (aldrin, dieldrin, endrin, isodrin; 15 april 1992, Staatsblad 179);
- chloroform (de chemische verbinding CHCl_3 (Cas nr. 67-66-3); 15 april 1992, Staatsblad 180);
- HCB (hexachloorbenzeen (Cas nr. 118-74-1); 15 april 1992, Staatsblad 181);
- HCBd (hexachloorbutadieen (Cas nr. 87-68-3); 15 april 1992, Staatsblad 182);
- asbest (crocidoliet, actinoliet, anthofylliet, chrysotiel, amosiet, tremoliet; 12 december 1988, Staatsblad 592);
- sulfaat en chloride bij lozingen door de titaandioxide-industrie (22 december 1989, Staatsblad 618);
- fosfaat in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater (13 juni 1990, Staatsblad 301);
- TCB (som van 1,2,3-trichloorbenzeen, 1,2,4-trichloorbenzeen, 1,3,5-trichloorbenzeen; 3 januari 1992, Staatsblad 24);
- EDC (1,2-dichloorethaan; 3 januari 1992, Staatsblad 25);
- TRI (trichloorethyleen; 3 januari 1992, Staatsblad 26);
- PER (perchloorethyleen, 3 januari 1992, Staatsblad 27);
- stikstof in door rioolwaterzuiveringsinrichtingen te lozen afvalwater (3 juli 1992, Staatsblad 383).

Voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I, paragraaf 4.3.4 van hoofdstuk III en naar bijlage 3. Overigens zijn de besluiten met betrekking tot fosfaat en stikstof geïntegreerd in het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (Stb. 140, 1996), waarmee ze als afzonderlijke besluiten zijn komen te vervallen.

- b. de voor het oppervlaktewater, waarvoor de lozing gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden vastgesteld op basis van hoofdstuk 5 van de Wm (artikel 8.8, lid 3 Wm). In amvb's op grond van artikel 1c van de Wvo (die volgens overgangsbepalingen van de Wm moeten worden beschouwd als amvb's op grond van hoofdstuk 5 van de Wm) zijn kwaliteitsdoelstellingen geformuleerd voor:
- oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater;
 - zwemwater;
 - water voor zalmachtigen en water voor karperachtigen;
 - schelpdierwater.
- c. de bindende aanwijzing. Op grond van artikel 8.27 van de Wm kan de Minister van Verkeer en Waterstaat een bindende aanwijzing geven ter zake van een te verlenen vergunning of reeds verleende vergunning. Daarnaast kan op grond van artikel 7d/e van de Wvo een bindende aanwijzing worden gegeven in het kader van de coördinatie-regeling. Voor nadere informatie wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.10.
- d. de voor de lozing geldende algemene regels (artikel 2a-2e Wvo). Voor verdere informatie wordt verwezen naar paragraaf 2.2 van hoofdstuk II.
- e. de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In de Algemene wet bestuursrecht zijn vastgelegd:
1. het *zorgvuldigheidsbeginsel*. Dit legt het bestuursorgaan onder meer de verplichting op om:
 - in de besluitvormingsfase:
 - alle relevante gegevens te vergaren (artikel 3.2 Awb);

-
- acht te slaan op objectief vaststaande feiten (artikel 3.4, lid 1 Awb);
 - de betrokken belangen af te wegen (artikel 3.4, lid 1 Awb);
 - belanghebbenden te horen (artikel 4.7 en 4.8 Awb);
 - te vermelden welke mogelijkheden er zijn tot het indienen van bedenkingen of beroep (artikel 3.45 Awb);
- stukken door te zenden als blijkt dat een ander overheidsorgaan bevoegd is deze te behandelen (artikel 2.2 Awb).
2. het *verbod tot willekeur/evenredigheidsbeginsel*. Dit hangt samen met de afweging van belangen. Een onzorgvuldige belangenafweging of het in het geheel niet afwegen van belangen kan leiden tot een onevenredig nadeel voor belanghebbenden dat in geen verhouding staat tot het doel waarvoor het besluit was genomen (artikel 3.4, lid 2 Awb).
 3. *verbod tot détournement de pouvoir*. Het bestuursorgaan mag zijn bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor de bevoegdheid is verleend (artikel 3.3 Awb). (Als voorbeeld kan de uitspraak dienen van de Voorzitter van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 12 september 1991, AB 1992, 350. Bij de verlening van een vergunning onder voorschriften ingevolge de Rivierenwet werd rekening gehouden met het financiële belang van de Dienst der Domeinen, in dit geval een derde. De Voorzitter was van oordeel dat bij het verlenen van vergunningen als de onderhavige uitsluitend rekening kon worden gehouden met belangen ontleend aan het openbaar rivier- of stroombelang.)
 4. het *motiveringsbeginsel*. In het besluit moet duidelijk worden aangegeven wat de redenen zijn voor verlening/weigering van de vergunning en waarom de betreffende voorschriften aan de vergunning zijn verbonden. Dit laatste geldt niet meer voor artikelen die inmiddels als 'standaard' worden aangemerkt (de artikelen met betrekking tot calamiteiten, goede staat van de lozingswerken, aansluiting lozingswerken van derden, aanwijzing personen die belast zijn met het toezicht, septic tank(s)).
 5. het *beginsel van fair play* (artikelen 2.4 en 2.5 Awb).

Daarnaast kennen we onder meer nog:

6. het *gelijkheidsbeginsel*. Dit beginsel spreekt voor zich en is vastgelegd in artikel 1 van de Grondwet.
7. het *rechtszekerheidsbeginsel*. De bevoegdheid op basis waarvan het bestuursorgaan handelt moet in de wet zijn vastgelegd.
8. het *vertrouwensbeginsel*. De door een bestuursorgaan gewekte verwachtingen moeten worden nagekomen. Dit beginsel en het rechtszekerheidsbeginsel zullen op termijn in de Awb worden opgenomen.

4.1.3 Beperkte ruimte ('rekening houden met')

Mits gemotiveerd, mag de waterkwaliteitsbeheerder afwijken van:

- a. het geldende milieubeleidsplan (artikel 8.8, lid 2 Wm; het nationale milieubeleidsplan voor de rijkswateren en het provinciaal milieubeleidsplan voor de overige wateren).

-
- b. de geldende beheersplannen voor de rijkswateren en de overige wateren (artikel 1, lid 6 van de Wvo).

Bij de vaststelling van deze beheersplannen dient (indirect) rekening te worden gehouden met de van kracht zijnde nota voor de waterhuishouding. In de thans geldende vierde Nota waterhuishouding (NW4) is onderscheid gemaakt tussen een minimum beschermingsniveau, het MTR: het Maximaal Toelaatbaar Risiconiveau, en een streefwaardenniveau waarop de risico's verwaarloosbaar worden geacht. De genoemde waarden hebben het karakter van een inspanningsverplichting. Voor meer informatie wordt verwezen naar paragraaf 3 van hoofdstuk II.

- c. de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de lozing gevolgen kan hebben, geldende richtwaarden (artikel 8.8, lid 2 Wm). Van deze in de Wet milieubeheer opgenomen mogelijkheid tot het stellen van richtwaarden (voor het oppervlaktewater) is tot op heden nog geen gebruik gemaakt. Gelet op de brede toepassing van niet-wettelijke grenswaarden is dit op korte termijn ook niet te verwachten.
- d. vooraf vastgestelde beleidslijnen. Hierbij kan met name worden gedacht aan op bedrijfstakstudies gebaseerde richtlijnen van de CIW/CUWVO. De rechter kent aan deze landelijke aanbevelingen een zodanige status toe dat een waterkwaliteitsbeheerder hier slechts gemotiveerd van kan afwijken.

4.1.4 Beperkte ruimte ('betrekken bij')

Bij de beslissing op de aanvraag moeten onderstaande aspecten worden betrokken. De Wet milieubeheer verplicht niet om aan te geven wat hieromtrent is overwogen.

- a. de bestaande toestand van het oppervlaktewater, voor zover de aangevraagde lozing daarvoor gevolgen kan hebben;
- b. de gevolgen die de aangevraagde lozing kan hebben voor het ontvangende oppervlaktewater/aquatisch milieu;
- c. de mogelijkheden tot bescherming van het aquatisch milieu;
- d. de te verwachten ontwikkelingen.
- e. ingebrachte adviezen en bedenkingen. Het feit dat de adviezen en bedenkingen in de Wet milieubeheer onder deze categorie zijn geplaatst ontslaat de waterkwaliteitsbeheerder niet van de verplichting zijn beslissing met betrekking tot de ingebrachte adviezen en bedenkingen te motiveren (zie artikel 3.27 Awb en artikel 4.20 Awb). Ook is hij, voordat gebruik wordt gemaakt van informatie uit een advies, verplicht na te gaan of een door de adviseur uitgevoerd onderzoek naar feiten en gedragingen op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden. Wanneer het om een deskundigenadvies gaat, bijvoorbeeld het RIZA-advies, dan kan worden volstaan met na te gaan of de door de adviseur gehanteerde argumenten in redelijkheid gehanteerd kunnen worden en of de conclusie in het advies aannemelijk is.

4.1.5 Nadere informatie

- Amvb's en ministeriële besluiten emissiegrenswaarden: onder meer Vermande-reeks Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Uitvoeringsvoorschriften Wvo, C-14 t/m C-31.
- Amvb waterkwaliteitsdoelstellingen: onder meer Vermande-reeks Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Uitvoeringsvoorschriften Wvo, C-3.
- Minimumkwaliteit (MTR) en Streefwaarden voor water, sediment en grondwater: tabel 1 van NW4.

-
- Algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Studiepockets staats- en bestuursrecht/De Algemene wet bestuursrecht, eerste tranche, mr. A.W.M. Bijloos en mr. Th.J.M. Lindner, uitgever W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, hoofdstuk IV, punt 19.

4.2 Doel- en middelvoorschriften

4.2.1 Inleiding

Op grond van artikel 1, lid 5, van de Wvo worden voorschriften aan de vergunning verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld. Dit kunnen zijn:

- doelvoorschriften;
- middelvoorschriften;
- andere voorschriften (met betrekking tot registratie, onderzoek, rapportage, instructie van het personeel, en dergelijke).

De bescherming kan betrekking hebben op het belang van:

- de kwaliteit van het oppervlaktewater, inclusief de waterbodem;
- de goede werking van de zuiveringstechnische werken, inclusief de kwaliteit van het zuiverings-slib (zie paragraaf 4.6).

4.2.2 Doelvoorschriften

De wetgever heeft in artikel 8.12 van de Wm een duidelijke voorkeur uitgesproken voor doelvoorschriften, omdat zoveel mogelijk wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de vergunninghouder. In de praktijk worden bij de Wvo-vergunningverlening doelvoorschriften gehanteerd die, eventueel op termijn (na sanering), grenzen stellen aan de lozing van afvalstoffen, verontreinigende en/of schadelijke stoffen. Dit kunnen concentratie- en/of vrachteisen zijn. Concentratie-eisen geven de maximale concentratie per stof of groep van stoffen aan, die in het te lozen afvalwater mag voorkomen. Vrachteenen geven de vracht per stof of groep van stoffen aan, die per tijdseenheid (etmaal, week, maand) maximaal mag worden geloosd. Een combinatie van beide eisen behoort ook tot de mogelijkheden.

Voorschriften die betrekking kunnen hebben op zintuiglijke waarnemingen, zoals eisen ten aanzien van kleurende en opdrijvende bestanddelen, worden ook tot de doelvoorschriften gerekend.

De Wet milieubeheer heeft een breder bereik/taakveld dan de Wvo, waardoor in Wm-kader een andere definitie van doelvoorschriften wordt gehanteerd, zodat bijvoorbeeld het opstellen van een plan er ook onder valt.

Vanuit de handhaving bestaat een voorkeur voor doelvoorschriften. Hiermee kan door een ieder heel concreet en objectief worden bepaald (getalsmatige lozingseisen en zintuiglijke waarneming) of de lozing aan de gestelde voorschriften voldoet. Aan kennis van de situatie en bedrijfsvoering worden in dit geval geen hoge eisen gesteld.

Doelvoorschriften hebben de volgende beperkingen:

- voor het analyseren van afvalwatermonsters is meestal tijd nodig, waardoor tijdens een bedrijfsbezoek niet direct over de resultaten kan worden beschikt;
- iedere parameter heeft een detectiegrens waaronder de concentratie niet kan worden vastgesteld;

-
- (nog) niet alle parameters kunnen worden geanalyseerd;
 - met doelvoorschriften kunnen de mogelijk vrijkomende stoffen niet in alle gevallen worden begrensd (het komt voor dat zowel de aanvrager als de waterkwaliteitsbeheerder onvoldoende inzicht hebben in de stoffen die bij het productieproces vrij kunnen komen).
 - Bij schommelingen in de samenstelling of bij activiteiten die niet continu plaatsvinden, is men bij handhaving sterk afhankelijk van het toeval. Het voldoen aan de eisen tijdens het bedrijfsbezoek is geen borg voor de situatie daarna.

4.2.3 Middelvoorschriften

Ondanks de voorkeur van de wetgever voor doelvoorschriften kunnen middelvoorschriften in specifieke gevallen gewenst zijn. In de overwegingen van de vergunning moeten deze middelvoorschriften goed worden onderbouwd. Daarbij moet de lozer ruimte worden geboden voor het gebruik van uit milieuoogpunt gelijkwaardige middelen. Deze mogelijkheid biedt bedrijven meer bewegingsruimte en daarmee meer mogelijkheden om de bedrijfsvoering aan te passen op de dynamiek van de markt.

Middelvoorschriften zijn voorschriften die aangeven hoe (het middel) de lozing van ongewenste stoffen moet worden voorkomen c.q. beperkt. Het belangrijkste voorschrift is dus het middel zelf (bijvoorbeeld een septic tank of een vetvanger voor keukenafvalwater).

Kleine bedrijven geven vaak de voorkeur aan middelvoorschriften, omdat die concreet en duidelijk zijn en daardoor gemakkelijker door henzelf kunnen worden gecontroleerd. Grotere bedrijven geven de voorkeur aan doelvoorschriften, omdat zij over voldoende knowhow en middelen beschikken om het doel te garanderen en te controleren.

4.2.4 Relatie met de Wvo-vergunningverlening

In een Wvo-vergunning is vaak sprake van zowel doel- als middelvoorschriften (voor één en dezelfde afvalwaterstroom). Dit komt voort uit de doelstelling van de vergunningverlener om de lozing te saneren en te allen tijde te beheersen. Deze combinatie van doel- en middelvoorschriften in één vergunning is door de Raad van State in 1994 (weliswaar in een specifiek geval) echter verworpen (zie jurisprudentie-overzicht in paragraaf 4.2.5). Het in vergunningen in één voorschrift naast elkaar noemen van de saneringswijze en de daaruit voortvloeiende grenswaarden moet dan ook worden ontraden. Het noemen van zowel middel- als doelvoorschrift is overigens wellicht wel mogelijk daar waar het doelvoorschrift nadrukkelijk dient ter controle op de goede werking van het voorgeschreven middel. Een bekend voorbeeld is de eis van 200 mg/l aan olie bij een olie-afscheider of 100 mg/l aan onopgeloste bestanddelen bij een bezinkvoorziening. In zijn algemeenheid kan het aanbeveling verdienen om de saneringswijze wel te noemen in de overwegingen van de vergunning, die leiden tot de getalsmatige voorschriften.

4.2.5 Relevante jurisprudentie

- Uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 31 oktober 1994, no. G05.93.0198: G.J.M. Kleijweg te Bleiswijk. Doel- en middelvoorschriften sluiten elkaar niet uit, ook als in een bedrijfstakstudie wordt aanbevolen om terughoudend met het gebruik van doelvoorschriften om te gaan.

- Uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 13 oktober 1994, no. G05.93.0091: B.V. Overslagbedrijf 'Amsterdam' te Amsterdam.
In deze uitspraak komt naar voren dat het in een lozingsvergunning naast elkaar voorschrijven van een saneringsmethode (middelvoorschrift) en de daarbij horende grenswaarden (doelvoorschrift) van de geloosde verontreinigende stoffen, door de Afdeling in beginsel als onjuist wordt beschouwd.
- Uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 25 april 1994, no. G05.92.0896: P. van Kester en Zn te Brielle.
Mede omdat aan de bestreden Wvo-vergunning (nagenoeg) geen doelvoorschriften waren verbonden, betwijfelde de Raad van State of de overige voorschriften wel toereikend waren ter bescherming van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. (Overigens is de beschikking op andere gronden vernietigd.)

4.2.6 Nadere informatie

- Wet milieubeheer, hoofdstuk 8, artikelen 8.11, 8.12. en 8.13.
- Werkboek Wet milieubeheer, Koninklijke Vermande B.V.
- Steunpunt RIZA, tel. (0320) 29 84 28, InfoMil, tel. (070) 361 05 75.

4.3 Getalsmatige invulling van vergunningvoorschriften

4.3.1 Inleiding

Voorschriften met betrekking tot lozingseisen vormen een zeer belangrijk onderdeel van een vergunning ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze moeten vanzelfsprekend eenduidig geformuleerd zijn en minimaal informatie bevatten ten aanzien van de volgende aspecten:

- de afvalwaterstroom/stromen waarvoor de lozingseisen gelden;
- de exacte benaming van de op te nemen parameters;
- de (getalsmatige) lozingseis met juiste eenheid van de te limiteren parameters;
- de bemonsterings- c.q. berekeningswijze waarop de lozingseis is gebaseerd;
- de toe te passen analysemethodiek;
- de plaats van de lozing.

4.3.2 Deel- of hoofdstromen?

Afhankelijk van de bedrijfssituatie kunnen lozingsvoorschriften gesteld worden aan (aparte) deelstromen en (na samenvoeging van de deelstromen) aan hoofdstromen. Een logische combinatie daarvan is ook mogelijk.

Om verdunning te voorkomen verdient het aanbeveling zoveel als (praktisch) mogelijk is eisen te stellen aan de afzonderlijke deelstromen. Dit uitgangspunt is vaste jurisprudentie³⁸.

Het opnemen van lozingsvoorschriften voor hoofdstromen wordt noodzakelijk indien zij redelijkerwijs niet aan (alle) deelstromen gesteld kunnen worden. In dit geval moet in een(zelfde) voorschrift duidelijk worden welke deelstromen de hoofdstroom vormen.

Om de maximaal te lozen hoeveelheid stoffen of verontreinigingen te limiteren is het aan te bevelen eisen op te nemen waarin vrachten (debiet/concentratie of concentratie/vracht) worden gelimiteerd (zie ook paragraaf 4.3.4).

³⁸ Zie onder andere KB 132 van 16 december 1982 (Hoechst Vlissingen).

4.3.3 Parameterkeuze

Aan de hand van parameters moet de lozing zo goed mogelijk gekarakteriseerd worden. Bij de keuze van parameters dient er naar gestreefd te worden een selectie te maken om de overzichtelijkheid van de vergunning te waarborgen en de kosten van analyse en bemonstering aanvaardbaar te houden. Als de aanvraag onderdeel uitmaakt van de vergunning is het niet noodzakelijk alle parameters die boven de detectiegrens voorkomen te limiteren. Wel dient er rekening mee gehouden te worden dat het opleggen van een dwangsom vanwege het lozen van een niet in de vergunning genoemde stof niet mogelijk is wanneer het vóórkomen van die stof sterk samenhangt met het vóórkomen van een wel in de vergunning gelimiteerde stof³⁹.

De keuze van de parameters is voor een groot deel afhankelijk van de stof/stofgroepen waarvoor de in de vergunning voorgeschreven zuiveringsmaatregelen zijn bedoeld. Indien stoffen worden geloosd waarvoor op grond van artikel 1a van de Wvo emissiegrenswaarden zijn vastgesteld, moet deze stof in elk geval als parameter gekozen worden (zie ook paragraaf 4.3.4).

Omdat het analytisch en praktisch onhaalbaar is om alle voorkomende individuele stoffen te limiteren, kunnen ook eisen worden gesteld aan stofgroepen. Bij het opnemen van een (aantal) parameter(s) kan onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde verzamelparameters, individuele parameters alsook andere parameters die niet op specifieke verbindingen betrekking hebben (zie kader). Bij verzamelparameters kan onderscheid gemaakt worden tussen som- en groepsparameters. Een somparameter betreft de optelsom van *individueel geanalyseerde stoffen*; een groepsparameter heeft betrekking op een *gemeenschappelijke eigenschap* van individuele verbindingen (onder voorgeschreven analytische omstandigheden). Het nadeel van som- of groepsparameters is dat binnen de groep geen verschil wordt gemaakt tussen de milieubezwaarlijkheid van de verschillende stoffen.

Overzicht van verschillende soorten parameters met enkele voorbeelden

Individuele parameters:	zink, zuurstof, benzeen;
Somparameters:	PAK, PCB's, de som van een aantal zware metalen, dioxines;
Groepsparameters:	CZV, BZV, EOX;
Andere parameters:	milieubezwaarlijkheid, toxiciteit, minimaal zuiveringsrendement, minimale concentratie (als maat voor recirculatie).

4.3.4 Wijze van formulering lozingseisen

Wanneer in een Wvo-vergunning eisen worden geformuleerd voor een gesaneerde situatie (geen verdere maatregelen voorgeschreven) moeten die waarden worden opgenomen die resteren na toepassing van (ten minste) de beste bestaande, respectievelijk best uitvoerbare technieken. Voor meer informatie zie paragraaf 4.1 van hoofdstuk II.

Ingevolge EU-richtlijn 76/464 en bijbehorende uitvoeringsrichtlijnen zijn in Nederland ministeriële besluiten ex artikel 1a Wvo vastgesteld, waarin voor

³⁹

Uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van state van 3 november 1992, nr. G05.91.0837.

17 stoffen emissiegrenswaarden zijn vastgelegd (zie ook paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I en paragraaf 4.1.2 van hoofdstuk III). In bijlage I van de diverse besluiten is de juiste wijze van formulering van deze grenswaarden aangegeven en is tevens omschreven voor welke bedrijfstak een bepaalde waarde geldt (zie bijlage 3 van dit handboek).

Wanneer stoffen worden geloosd waarvoor op grond van artikel 1a Wvo grenswaarden zijn gesteld, moeten de lozingseisen voor deze stoffen ten minste voldoen aan de emissiegrenswaarden volgens de Nederlandse ministeriële besluiten⁴⁰. Ook dient de wijze van formulering van de lozingseisen overeen te komen met de in deze ministeriële besluiten gebruikte formulering. Hierbij zijn met name de geformuleerde maandgemiddelden voor de hoogst toelaatbare gewichtshoeveelheden en concentraties van belang. Dat betekent dat de gemiddelde maandconcentraties en de gemiddelde maandvrachten⁴¹ uitgangspunt horen te zijn bij het formuleren van vergunningvoorschriften voor de betreffende stoffen. Het is uiteraard mogelijk de vrachteisen om te rekenen c.q. te vertalen naar concentratie- en debietseisen. Voor de in het geding zijnde stoffen houdt dit een wijziging in van de tot nu toe in Wvo-vergunningen gebruikte formuleringen. Een thans niet ongebruikelijke vergunningeis gebaseerd op het voortschrijdende gemiddelde van 10 monsters is dus feitelijk in strijd met de ministeriële besluiten.

Duidelijk is dat gegevens met betrekking tot capaciteit en verwerkte hoeveelheden nog onvoldoende door de waterkwaliteitsbeheerders worden vastgelegd. Mede gelet op de verplichting voor Nederland om periodiek over lozingen van de betreffende stoffen te rapporteren (zie paragraaf 4.8.1.2), verdient het aanbeveling om dergelijke bedrijfsgegevens beter te registreren.

Overigens geldt deze lijn alleen voor de 17 lijst-I-stoffen van de EU en dan nog uitsluitend voor de betreffende industriële sectoren; voor de overige stoffen of bedrijfstakken kunnen dus de gebruikelijke formuleringen toegepast blijven worden.

Opgemerkt kan nog worden dat de emissiegrenswaarden zoals in de EU-richtlijnen zelf zijn geformuleerd - voor zover het de status van de maximale concentratiewaarden betreft - strenger zijn dan de in de Nederlandse ministeriële besluiten opgenomen grenswaarden. Voor bepaalde sectoren zijn in de EU-richtlijnen alleen vrachteisen geformuleerd, terwijl in de Nederlandse ministeriële besluiten voor die categorieën ook maximale concentratiewaarden zijn gesteld. Uit de toelichting bij de besluiten kan worden gelezen dat als èn een vrachteis èn een concentratie-eis is geformuleerd deze laatste minder zwaarwegend is. In elk geval dienen de vrachteisen in acht te worden genomen.

De hoogte van een lozingseis dient zodanig te worden vastgesteld, dat deze (na toepassing van ten minste BUT/BBT) zonder verdunning haalbaar is. Aan de andere kant dient de eis niet te ruim te worden geformuleerd, omdat de lozer daarmee de mogelijkheid tot normopvulling zou worden geboden.

Indien een relatief strenge lozingseis wordt geformuleerd, moet uiteraard rekening gehouden worden met de detectiegrens van de betreffende parameter

⁴⁰ Volgens artikel 1, lid 5, Wvo moeten bij het stellen van voorschriften de op grond van artikel 1a van toepassing zijnde grenswaarden in acht worden genomen. Volgens artikel 1b van de Wvo is het verboden bij lozingen in oppervlaktewater een op grond van artikel 1a geldende grenswaarde te overschrijden.

⁴¹ Waarbij de vracht (hoogst toelaatbare gewichtshoeveelheid per maand) gekoppeld is aan de productie(capaciteit): bijvoorbeeld 0,5 gram cadmium per kg verwerkt cadmium.

bij een gegeven analysemethodiek. Indien de detectiegrens (als 'afwezigheidscriterium') wordt opgenomen, dan moet daarvoor de 'vigerende' getalswaarde worden opgenomen en niet de term 'detectiegrens'. Dit in verband met de rechtszekerheid van het bedrijf.

4.3.5 Bemonsterings- en berekeningswijze

De wijze van bemonstering (steek- of etmaalbemonstering) en de berekeningswijze (bijvoorbeeld voortschrijdend rekenkundig gemiddelde) zijn onlosmakelijk verbonden met de in de Wvo-vergunning opgenomen lozingseis. Onderscheid kan worden gemaakt in steekbemonstering (eenmalige monsternamen onafhankelijk van lozingsduur en volumestroom) en etmaalbemonstering. Daarnaast kunnen de opeenvolgende resultaten van verschillende steekmonsters of etmaalmonsters bewerkt worden tot een 'voortschrijdend rekenkundig gemiddelde'. Bij het vaststellen van de hoogte van deze betreffende lozingseis moet bedacht worden dat bij steekmonsters minimaal 24 uur tussen twee bemonsteringen moet zitten. Uit oogpunt van handhaafbaarheid is het aan te bevelen in ieder geval steekmonsters voor te schrijven.

Afhankelijk van de bedrijfsvoering (continu/batchgewijs), de variatie in de afvalwaterkwaliteit etc. kan voor een combinatie van genoemde bemonsterings- en berekeningswijzen worden gekozen.

Opgemerkt kan worden dat bij de berekening van het voortschrijdend rekenkundig gemiddelde in het algemeen uitgegaan wordt van tien (steek- of etmaal-)monsters. Hiervan kan bij bijvoorbeeld batchgewijs lozende bedrijven afgeweken worden.

Uiteraard dienen bij het formuleren van vergunningvoorschriften voor zover van toepassing de ministeriële besluiten ex artikel 1a Wvo in acht te worden genomen (zie paragraaf 4.3.4).

Ten aanzien van de gecombineerde keuze van parameters, gehalten en berekeningswijze moet nog opgemerkt worden dat onder anderen de volgende stoffen/parameters alleen in steekmonsters kunnen worden voorgeschreven: minerale olie, vluchtige organohalogeenvormingen, onopgeloste bestanddelen etc. In een etmaalmonster zouden ten gevolge van (chemische en/of biologische) afbraak, verdamping, samenklonten etc. lagere gehalten kunnen worden gemeten dan daadwerkelijk geloofd.

4.3.6 Analysemethodiek

4.3.6.1 Algemeen

Het spreekt voor zich dat de in de Wvo-vergunning opgenomen lozingseisen sterk gekoppeld zijn aan de analysemethodiek. Op grond van artikel 8.12, lid 3 Wm is het verplicht om, wanneer doelvoorschriften aan de vergunning zijn verbonden, ook voorschriften te formuleren die voorschrijven hoe moet worden bepaald dat aan deze doelvoorschriften is voldaan (handhavingsvoorschriften). Dergelijke voorschriften dienen in elk geval betrekking te hebben op de analysemethoden (zie ook paragraaf 4.8.2). In paragraaf 4.3.6.2 wordt ingegaan op (wijzigingen van) in Wvo-vergunningen vastgelegde analysemethodieken (NEN-normen) en de daarmee samenhangende getalsmatige lozingseisen.

4.3.6.2 NEN-normen in relatie tot vergunningverlening

In deze paragraaf komen vier aspecten aan de orde, te weten:

- a) de situatie dat slechts een marginale wijziging van NEN-normen wordt doorgevoerd;
- b) de situatie dat een ingrijpende wijziging van een NEN-norm wordt doorgevoerd;
- c) de situatie dat een detectiegrens (gekoppeld aan een NEN-norm) tot vergunningeis wordt verheven;
- d) de 'opvulling' tot de detectiegrens in geval van lozingen van zwarte-lijststoffen.

Ad a)

Deze situatie levert voor de Wvo-vergunningverlening over het algemeen geen problemen op. De wijziging van een NEN-norm kan zonder bezwaar en zonder procedure tot wijziging van de vergunning in de voorschriften worden overgenomen. Zodra een analysemethode wordt gewijzigd, moet de vergunninghouder daarvan direct op de hoogte worden gesteld. De wijziging wordt namelijk automatisch dertig dagen na deze bekendmaking van kracht, tenzij binnen die termijn schriftelijk bezwaar bij het bevoegde gezag is aangetekend. Indien het bezwaar wordt afgewezen, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Ad b)

Van een ingrijpende wijziging was bijvoorbeeld sprake bij de overgang van de oude (NEN 6673) in de nieuwe (NEN 6675) methode voor de bepaling van het gehalte aan minerale olie in afvalwater. In feite betrof het hier een compleet andere wijze (met behulp van freon) van bepalen van het gehalte aan minerale olie in afvalwater. (Binnenkort zal overigens ook deze oliebepalingsmethode verdwijnen en plaats maken voor gaschromatografische methode volgens NEN 6678.) Lozingen van oliehoudend afvalwater die bij de oude methode aan de lozingseis voldeden, bleken bij de nieuwe methode soms aanmerkelijk meer olie te bevatten, afhankelijk van de soort olie die werd geloosd. De omgekeerde situatie kon zich ook voordoen. Dit had te maken met het feit dat bepaalde zogeheten alifatische verbindingen in olie bij de nieuwe methode in feite apart worden gemeten. Een dergelijke ingrijpende wijziging van een NEN-norm zou redelijkerwijs wellicht niet automatisch van kracht moeten worden, maar via het instrument van de ambtshalve wijziging in de vergunning moeten worden verwerkt. In de praktijk is echter veelal wel voor het automatisch van kracht worden gekozen, hetgeen tot veel protesten heeft geleid.

Ad c)

Een zaak waarin deze problematiek in beroep speelde, was een geschil rond de vergunning van NBM Bodemsanering (F03.95.0416, van 30 oktober 1995). Het betreft een vergunning van 23 februari 1995, geldig tot 1 januari 2000. In de vergunning is een bepaling opgenomen dat wanneer in de looptijd van de vergunning een verbetering in de te gebruiken meetmethoden optreedt, deze verbetering automatisch door de vergunninghouder moet worden toegepast. Hiertegen heeft NBM bezwaar gemaakt, omdat zij bang was dat verbeterde meetmethoden ook tot lagere detectiegrenzen zouden leiden. In de bestreden vergunning zijn voor een aantal te lozen stoffen namelijk detectiegrenzen gehanteerd als maximaal te lozen concentraties. Door de automatische wijziging zouden de voorschriften in haar ogen in de loop van de tijd strenger kunnen worden.

De detectiegrens als lozingsnorm betekent dat de te lozen stof eigenlijk niet in het afvalwater aanwezig mag zijn, maar dat bij gebrek aan een voldoende

nauwkeurige meetmethode om vast te stellen dat de stof inderdaad niet aanwezig is, de laagste concentratie die deugdelijk kan worden gemeten wordt gehanteerd: concentratie stof X < detectiegrens. De Voorzitter van de Afdeling heeft geoordeeld dat een verbetering in de meetmethode (NEN) inderdaad door de vergunninghouder moet worden toegepast, maar dat de bijbehorende en in de vergunning gehanteerde detectiegrens als lozingseis niet automatisch kan worden verlaagd. Om dat te bewerkstelligen zou de waterkwaliteitsbeheerder een apart besluit moeten nemen. Het bezwaar is daarom ongegrond verklaard. Overigens betreft dit een uitspraak in een schorsingszaak. Helaas is het beroep (E03.95.0677) op 23 februari 1997 ingetrokken. Voor zover bekend is dit tot op heden de enige beroepszaak waarin deze problematiek heeft gespeeld.

De wijziging van een NEN-norm (als meetmethode) kan derhalve wel min of meer automatisch worden doorgevoerd, maar een vergunningvoorschrift met betrekking tot de maximaal te lozen concentratie niet. Dit standpunt van de Raad van State is helder en logisch.

Ad d)

Wanneer de detectiegrens wordt opgevat als een waarde beneden welke de aanwezigheid van een bepaalde stof in een bepaald afvalwater niet deugdelijk kan worden gemeten, kan van een opvulling tot deze norm ook nimmer sprake zijn. Wanneer een waarde onder de detectiegrens wordt 'gemeten', moet er immers bij gebrek aan een nauwkeurigere meetmethode van worden uitgegaan dat de betreffende stof niet in het afvalwater aanwezig is. Wanneer de detectiegrens door een nauwkeurigere meetmethode (NEN-norm) wordt verlaagd, kan zich bij de Wvo-vergunningverlening de situatie voordoen dat de afwezigheid van de stof in het afvalwater niet langer aannemelijk is. Voor de vergunninghouder kan dit echter geen betekenis hebben, omdat hij zich aan een bepaalde waarde in zijn vergunning heeft te houden, die volgens de Raad van State losstaat van de NEN-norm (situatie c).

In een beroepszaak bij het bedrijf Van Gansewinkel (E03.94.1545, 10/4/97) was juist het ontbreken van een detectiegrens aan de orde. Bij dat bedrijf was (ook uit de aanvraag) bekend dat cadmium werd geloosd met een concentratie die steeds onder de 0,01 mg/l bleef. Desondanks was geen norm voor cadmium in de vergunning opgenomen. Omdat cadmium een zwarte-lijststof is, moet op grond van de EU-richtlijn 76/464/EEG echter wel degelijk een norm in de vergunning staan (zie paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I). Cadmium kan bij dergelijke lage concentraties overigens niet economisch worden verwijderd. Een norm voor cadmium van 0,01 mg/l lag dus voor de hand. Deze norm is voor het bedrijf haalbaar en in dit geval vanuit milieuhygiënisch oogpunt bezien voldoende laag. In haar uitspraak heeft de Raad van State deze omissie hersteld. Van een norm op het niveau van de detectiegrens voor cadmium kon in dat geval overigens geen sprake zijn, omdat die erg laag ligt (op dit moment ongeveer 2 µg/l) en niet door het bedrijf kan worden nageleefd.

4.3.6.3 Definities

Er bestaan binnen de Wvo-vergunningverlening een aantal misverstanden over de gebruikte termen en definities. Dit is mede te wijten aan het feit dat door verschillende waterkwaliteitsbeheerders onder hetzelfde begrip soms iets anders wordt verstaan. Het is binnen de context van dit handboek niet mogelijk om uitvoerig in te gaan op alle termen en definities die in den lande worden gebruikt. Om toch enig licht op het begrippenkader te werpen, zijn enkele veelgebruikte termen weergegeven. Als voorbeeld zijn hieronder enkele definities, zoals ze binnen het RIZA worden gehanteerd, genoemd.

Aantoonbaarheidsgrens:

Laagste concentratie van de component in het monster waarvan de aanwezigheid nog met een bepaalde onzekerheid kan worden vastgesteld. Als maat voor de onzekerheid wordt een relatieve standaarddeviatie van 1% gehanteerd. De aantoonbaarheidsgrens is dus gerelateerd aan het kwalitatieve criterium 'aanwezigheid'.

Synoniemen van aantoonbaarheidsgrens zijn: Detectiegrens, Onderste Analysegrens, Detectielimiet, Limit of detection, Method Detection Limit (MDL).

Bepalingsgrens:

Laagste concentratie van de component in het monster waarvan de meetwaarde nog met een bepaalde onzekerheid kan worden vastgesteld. Als maat voor de onzekerheid wordt een relatieve standaarddeviatie van 10% gehanteerd. De bepalingsgrens is dus gerelateerd aan het kwantitatieve criterium 'meetwaarde'.

Rapportagegrens:

Laagste concentratie van de component in het monster waarvan de (afgeronde) meetwaarde nog wordt gerapporteerd.

4.3.7 Plaats van lozing

In de Wvo-vergunning behoort duidelijk te worden aangegeven waar en via welke punten de lozing plaatsvindt.

4.3.8 Nadere informatie

- Aanbevelingen met betrekking tot de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, CUWVO werkgroep I/II, december 1989.
- Meting en bemonstering van afvalwater, RIZA-nota 91.043, november 1991.

4.4 Milieubezwaarlijkheid van lozingen

4.4.1 Inleiding

In paragraaf 4.3 ('Emissies') van de Regeringsbeslissing NW4 is de introductie van de methode van totaal-effluentbeoordeling (TEB) in de planperiode in het vooruitzicht gesteld voor het beoordelen van de toe te passen saneringstechnieken (BUT/BBT). Deze methode zou moeten dienen ter aanvulling van de stofgerichte beoordeling van industriële lozingen van complexe mengsels van stoffen. Een dergelijke totaal-effluentbeoordeling wordt geïntroduceerd, omdat de stofspecifieke beoordeling beperkingen kent:

- er kunnen zeer veel stoffen in het effluent aanwezig zijn, terwijl slechts een beperkt aantal wordt of kan worden geanalyseerd;
- de eigenschappen van veel stoffen zijn vaak niet bekend;
- de effecten die teweeg worden gebracht door combinaties van stoffen zijn eveneens onbekend.

Gelet op deze beperkingen is het op dit moment niet altijd mogelijk effluenten in voldoende mate op hun milieubezwaarlijkheid te beoordelen. Dat is zowel

voor bedrijven, overheid als milieubeweging een probleem. Dit probleem kan door een totaal-effluentbeoordeling worden ondervangen. Het doel van totaal-effluentbeoordeling is om met behulp van effectgerichte parameters beter inzicht te krijgen in de gecombineerde werking van alle bekende en onbekende waterbezwaarlijke stoffen in een effluent. Op dit moment wordt door het RIZA een methodiek ontwikkeld voor totaal-effluentbeoordeling, waarmee een vijftal (potentiële) effecten op testorganismen zichtbaar kan worden gemaakt: acute en chronische toxiciteit, bioaccumulatie, mutageniteit en persistentie. Bij de verdere ontwikkeling zal aandacht moeten worden besteed aan de eenduidigheid en betrouwbaarheid van de bepalingsmethoden en aan het kostenaspect.

In NW4 wordt totaal-effluentbeoordeling direct in relatie gebracht met complexe industriële afvalwaterlozingen. De methodiek kan echter ook worden toegepast bij lozingen van effluënten van rioolwaterzuiveringsinrichtingen, alsmede bij emissies vanuit diffuse bronnen. Daarnaast kan een dergelijke beoordeling worden gebruikt om prioriteiten te stellen in de aanpak van bronnen of lozingen.

Voor de parameter acute toxiciteit zijn in Nederland testen beschikbaar. Op dit moment vindt onderzoek plaats naar mogelijkheden voor introductie van deze effectparameter in Wvo-vergunningen. De Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren heeft daartoe in 1997 in het kader van het project 'Implementatie totaal-effluenttoxiciteit' een 'Voorlopige handreiking toepassing acute toxiciteitstesten' opgesteld. Het doel van deze voorlopige handreiking is het bieden van een leidraad ten behoeve van een eenduidige toepassing van acute-toxiciteitstesten in het Wvo-vergunningverleningsproces, de interpretatie van testresultaten en de bepaling van eventueel te nemen vervolgstappen na constatering van acute toxiciteit van afvalwaterlozingen. De voorlopige handreiking is in eerste instantie bedoeld voor de regionale directies van Rijkswaterstaat, die de bruikbaarheid ervan gedurende een jaar kunnen toetsen. Na een evaluatie zal een definitieve handreiking worden opgesteld, die ook door andere waterkwaliteitsbeheerders kan worden gehanteerd. Al met al is het nog te vroeg om nu al in alle Wvo-vergunningen onderzoeksverplichtingen of zelfs lozingseisen op basis van de parameter totaal-effluenttoxiciteit op te nemen.

Voor het bepalen van de overige effectparameters worden nog methoden ontwikkeld. Ook in het buitenland is veel onderzoek gedaan op het gebied van acute toxiciteit; wat betreft de andere parameters is dat in veel mindere mate het geval. Vanuit Nederland wordt samenwerking gezocht met de ons omringende landen.

Voordat tot een daadwerkelijke introductie van totaal-effluentbeoordeling kan worden overgegaan, zullen de verschillende mogelijkheden en consequenties met betrokken partijen goed moeten worden doorgesproken. Kennisuitwisseling speelt daarbij een belangrijke rol. Om normen of criteria te kunnen vaststellen, zullen nog veel data moeten worden verzameld. Vergroting van het laboratoriumaanbod en borging van de kwaliteit van de testresultaten zijn aanvullende voorwaarden voor een succesvolle introductie. Tijdens het hele traject is afstemming met de internationale ontwikkelingen nodig.

4.4.2 Conclusies

Hoewel het beleid dus gericht is op (een geleidelijke) invoering van totaal-effluentbeoordeling, is de methodiek voor het beoordelen van effluënten op milieubezwaarlijkheid nog onvoldoende ontwikkeld om volledig in het huidige

Wvo-instrumentarium te kunnen worden ingepast. Ook de doorgaans (nog) onbekende relatie tussen milieubezwaarlijkheid en de veroorzakende bron vormt een belangrijke belemmering. Het verbinden van concrete doelvoorschriften aan Wvo-vergunningen (in de vorm van getalsmatige lozingseisen) moet dan ook prematuur worden geacht. Daarnaast moet worden bedacht dat (internationale) rapportageverplichtingen voorlopig nog uitgaan van het stofgerichte spoor. Gelet op de ontwikkelingen op het terrein van totaal-effluentbeoordeling in landen als Engeland en Duitsland is bovendien overeenstemming en afstemming over de methode in Europees kader noodzakelijk. Op termijn moet het evenwel niet uitgesloten worden geacht dat een beoordeling op effectparameters (in specifieke gevallen) de stofgerichte beoordeling zal (kunnen) vervangen.

4.4.3 Nadere informatie

- CUWVO VI-rapport Afvalwaterproblematiek van bestrijdingsmiddelen-formulerende bedrijven, september 1989.
- J. Botterweg en M. Tonkes, Totaal Effluent Milieubezwaarlijkheid, Beoordelingsmethodiek milieubezwaarlijkheid van afvalwater, RIZA-notanr. 94.020.
- C.M.H. Beckers-Maessen, Toxiciteitstesten in de Wvo-vergunningverlening, RIZA-werkdocument 94.071x, 25 maart 1994.
- J. Botterweg, RIZA, Handboek toxicologie en lozingsvergunningen, concept 1996.
- P.J.F. de Graaf, et al., Voorlopige handreiking toepassing acute toxiciteitstesten, FWVO-nota 97.03, mei 1997.
- M. Tonkes, et al., Totaal-effluentbeoordeling, RIZA-rapportnummer 98.034, oktober 1998.
- J. Stronkhorst, et al., Baggerspecie meer of minder schadelijk (kwaliteitsbeoordeling met bioassays), FWVO-nota 97.04, september 1997.

4.5 Onderzoeksverplichting en goedkeuringsprocedures

4.5.1 Onderzoek

Uit artikel 7, lid 4, van de Wvo (door de verwijzing naar artikel 8.13 Wm) en artikel 8.13 van de Wm volgt dat aan Wvo-vergunningen voorschriften kunnen worden verbonden met betrekking tot het verrichten van onderzoek door vergunninghouder naar mogelijkheden tot verdergaande (dan in de aan de vergunning verbonden voorschriften) bescherming van het milieu/oppervlaktewater.

Onderzoek kan betrekking hebben op allerlei onderwerpen waarover nog onvoldoende duidelijkheid bestaat op het moment van vergunningverlening, zoals sanerings- en preventiemaatregelen. Afhankelijk van de aanwezige kennis over een bepaald onderwerp of situatie dient het onderzoek een meer inventariserend (wat zijn de mogelijkheden) of een meer resultaatgericht (opstellen saneringsplan) karakter te hebben. Door jurisprudentie⁴² is komen vast te staan dat onderzoek gericht op de monitoring van de waterbodem- en/of waterkwaliteit over het algemeen niet via de vergunning aan een lozer opgelegd kan worden. Dergelijk onderzoek kan alleen aan een vergunninghouder opgelegd worden wanneer op geen enkele andere wijze (bijvoorbeeld door meten/bemonsteren van via een werk geloosd afvalwater) inzicht verkregen kan worden in de aard en omvang van de lozing. Dit is bijvoorbeeld het geval

⁴² KB 42 van 21 december 1985 en KB 42 van 24 september 1987 en G05.92.2487 van 27 oktober 1994.

bij de verontreinigingen die vrijkomen bij conserveringswerkzaamheden aan schepen op een helling of in een onoverdekt dok⁴³.

Het is niet mogelijk om in een Wvo-vergunning een onderzoeksverplichting op te nemen die alleen maar gericht is op het vaststellen van de hoogte van een lozingseis⁴⁴. Dit is een taak van het vergunningverlenende orgaan.

De termijnen die in onderzoeksvoorschriften opgenomen dienen te worden, zullen per concrete situatie vastgesteld moeten worden. Standaardtermijnen voor bepaalde onderzoeksverplichtingen zijn niet gangbaar. Absolute en relatieve (zoveel tijd na het van kracht worden/de verschijningsdatum van) termijnen in sanerings- en onderzoeksverplichtingen hebben elk hun eigen voor- en nadelen. Absolute termijnen zijn duidelijk, liggen vast, maar kunnen problemen opleveren met verzoeken om voorlopige voorzieningen (de zaak wordt pas behandeld als de termijn verstreken is) of het te laat verschijnen van externe rapporten die noodzakelijk zijn om tot een plan of uitvoering te komen. Bij relatieve termijnen bestaat geen zekerheid over de exacte uitvoeringsdatum en is de kans op vertraging groter, maar bestaan geen problemen met voorlopige voorzieningen en vertragingen in de verschijningsdatum van rapporten.

4.5.2 Goedkeuring

Er kunnen wijzigingen (ten opzichte van de aanvraag/vergunning) optreden in de werkwijze/lozing, etc. Afhankelijk van de aard van de wijzigingen zijn er verschillende opties om met wijzigingen om te gaan. Wijzigingen kunnen geregeld worden via een melding, via een in een vergunningvoorschrift opgenomen goedkeuringsprocedure of via een aanvraag tot wijziging van de vergunning. Voor meer informatie over het meldingsinstrument wordt verwezen naar paragraaf 2.2.2.9.

Met een goedkeuringsprocedure wordt vaak volstaan:

- bij de beoordeling van een - op grond van een verleende Wvo-vergunning nog in te dienen - werkplan ten behoeve van de uitvoering van baggerspecie-stortingen;
- bij afwijking van de voorgeschreven analysemethode; en
- bij wijziging van het gebruik van chemicaliën (zoals koelwatertoevoegingen).

Tegen een goedkeuringsbesluit kunnen overigens wel bedenkingen ingebracht worden: in eerste aanleg bij de vergunningverlener en in tweede instantie bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Voor de productie van nieuwe verbindingen of een wijziging in grondstoffen (bij zogenaamde multi-purpose-bedrijven) kan meestal niet worden volstaan met een goedkeurings- of een wijzigingsprocedure. Bij de beoordeling of een aanvraag tot wijziging van de vergunning al dan niet noodzakelijk is, dient vooral nagegaan te worden in hoeverre al informatie over eventuele wijzigingen in de onderliggende aanvraag was opgenomen in relatie tot het schaden van de inspraak door derden wanneer geen procedure tot wijziging van de vergunning doorlopen wordt⁴⁵.

⁴³ Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 10 december 1992, nr. G05.90.0486.

⁴⁴ Uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 4 juli 1991, nr. G05.89.0952.

⁴⁵ Voor meer informatie zie onder andere de uitspraak G05.90.0941 van 16 april 1993 van de Raad van State en G05.92.1724 van 22 juni 1995.

4.5.3 Nadere informatie

- Aanbevelingen met betrekking tot de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren - CUWVO werkgroep I/II, december 1989;
- Modellen voor vergunningvoorschriften Wvo - CUWVO werkgroepen I/II en VI, november 1994.

4.6 Doelmatige werking van zuiveringstechnische werken

4.6.1 Inleiding

Op grond van een op 1 januari 1989 in werking getreden wijziging⁴⁶ van artikel 1, lid 5, van de Wvo is het mogelijk om bij de vergunningverlening voor indirecte lozingen ook de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken⁴⁷ als criterium te betrekken. Aan deze uitbreiding van de reikwijdte van het vergunningstelsel bleken de waterkwaliteitsbeheerders grote behoefte te hebben. Tot 1986 beschikten zij in de vorm van zogenoemde dagen-, volume- en piekcorrectieregelingen immers over een adequaat fiscaal instrumentarium om het lozingspatroon van bedrijven te kunnen beïnvloeden. Nadat de Hoge Raad zich herhaaldelijk kritisch over deze regelingen had uitgelaten en de wetgever ze uiteindelijk uit de wet schrapte, stonden zij echter met lege handen. De wijziging van artikel 1, lid 5, van de Wvo, bood echter uitkomst.

Bescherming van de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken betekent in zijn algemeenheid dat het aangevoerde afvalwater op de rwzi tegen de laagst maatschappelijke kosten wordt gezuiverd, zonder dat dit ten koste gaat van de effluentkwaliteit van de rwzi, de kwaliteit van het zuiveringsslib en zonder dat dit stankoverlast veroorzaakt. Bij het bepalen van de laagst maatschappelijke kosten moet rekening worden gehouden met de belangen van alle aangeslotenen op de zuiveringstechnische werken.

4.6.2 Relatie met de Wvo-vergunningverlening

Toepassing van het doelmatigheidscriterium kan betrekking hebben op de volgende aspecten:

- a. bescherming van het zuiveringsproces tegen verstoring, waardoor wordt voorkomen dat de lozingseisen voor het effluent van de rwzi niet kunnen worden nageleefd;
- b. bescherming van de optimale werking van zuiveringstechnische werken in financieel en bedrijfseconomische zin, waarbij het gaat om het collectieve belang van alle aangeslotenen: zuivering tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten;
- c. bescherming van de fysieke toestand van de zuiveringstechnische werken tegen aantasting door geloosde stoffen.

Ad. a.

Het gaat hierbij met name om verstoringen door lozingen van schadelijke stoffen en/of grote variaties in het lozingspatroon. Ontregeling en (tijdelijke) overbelasting van het zuiveringsproces kunnen het gevolg zijn. Door het stellen van vergunningvoorschriften kunnen deze lozingen zodanig worden beperkt of geëgaliseerd dat verstoring van het zuiveringsproces wordt voorkomen.

⁴⁶ Besluit van 23 december 1988, Stb. 658.

⁴⁷ Zuiveringstechnische werken omvatten zowel de rwzi zelf als de bijbehorende gemalen en leidingen voorzover deze worden beheerd door de zuiveringsbeheerder.

Ad. b.

Het betreft situaties waarin bedrijven volledig of gedeeltelijk afhaken dan wel aanhaken, waardoor de hydraulische capaciteit van gemalen en leidingen of de beschikbare zuiveringscapaciteit op een rwzi niet optimaal wordt benut. De omstandigheden in de afzonderlijke situaties kunnen per rwzi zo verschillend zijn, dat de zuiveringsbeheerder voor verschillende keuzen kan komen te staan (bevorderen of juist tegengaan van af- of aanhaken). Vergunningvoorschriften kunnen betrekking hebben op beperking van waterhoeveelheden en hoeveelheden te lozen stoffen. In het uiterste geval kan een vergunning worden geweigerd of ingetrokken.

Voorts kunnen lozingen in het geding zijn die het zuiveringsslib zodanig nadelig beïnvloeden dat duurdere verwerkingsmethoden noodzakelijk zijn. Ook kan het gaan om lozingen die tot stankhinder aanleiding geven, zodat een keuze moet worden gemaakt om maatregelen specifiek bij de bron of collectief op zuiveringstechnische werken te treffen. Vergunningvoorschriften zullen met name gericht zijn op beperking van emissies van stoffen bij de bron.

Ad. c.

Gedoeld wordt op lozingen van stoffen die bijdragen aan de aantasting van het materiaal waaruit de zuiveringstechnische werken bestaan. Om dit tegen te gaan kunnen in Wvo-vergunningen beperkende maatregelen aan de lozing worden opgelegd.

Hoewel het begrip 'doelmatige werking' dus ruim kan worden opgevat, wordt over de exacte reikwijdte verschillend gedacht (zie ook paragraaf 2.1.1.4 van hoofdstuk II, onder 'Artikel 1, reikwijdte'). Gelet op de verschillende situaties, bepaald door de aard en de omvang van individuele lozingen en de omvang van het betrokken zuiveringstechnische werk, kan in het kader van de individuele vergunningverlening geen uniforme aanpak voor de toepassing van het criterium 'doelmatige werking' worden geformuleerd. Niet voor niets wordt in artikel 1, lid 5, van de Wvo gesproken van de bescherming van het betrokken zuiveringstechnische werk. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat in Wvo-vergunningen ter bescherming van de doelmatige werking van de zuiveringstechnische werken eisen kunnen worden gesteld aan het maximale debiet en de maximale vracht aan verontreinigingen per tijdseenheid. Via jurisprudentie zal echter moeten worden uitgemaakt hoever de waterkwaliteitsbeheerders bij de toepassing van het doelmatigheids criterium kunnen gaan (zie paragraaf 4.6.3).

4.6.3 Relevante jurisprudentie

- Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State van 23 januari 1992, nr. B05.91.1053 (Reynolds Holland Aluminium te Harderwijk)⁴⁸.
Het betrof hier een lozing van onder andere aluminiumhoudend bedrijfsafvalwater via de gemeentelijke riolering en de rwzi Apeldoorn op de IJssel. Het zuiveringsschap Veluwe had de aluminiumlozing in de Wvo-vergunning gelimiteerd, onder meer met het oog op de doelmatige werking van de rwzi. Het aluminium zou namelijk grotendeels als hydroxydeslib naar de zuiveringsinrichting worden afgevoerd. Voor de verwerking van dit slib zou het zuiveringsschap extra kosten moeten maken. In zoverre zou de aluminiumlozing de doelmatige werking van de rwzi belemmeren. De Raad van State was van oordeel dat het bestreden voorschrift op goede gronden aan de vergunning was verbonden.

⁴⁸ Waterschapsbelangen 1992, nr. 12.

- Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling voor de geschillen van bestuur van 1 november 1993, nr. B05.93.1044 (NIZO te Ede)⁴⁹. Het zuiveringsschap Veluwe had een Wvo-vergunning verleend voor het lozen van bedrijfsafvalwater, huishoudelijk afvalwater, hemelwater en koelwater via de riolering en de rwzi Ede op de Noordelijke Spoorlood. In deze vergunning was een onderzoek voorgeschreven naar mogelijkheden om hemelwater en koelwater gescheiden van het overige afvalwater te verzamelen en af te voeren. Het zuiveringsschap achtte het namelijk niet doelmatig indien niet (ernstig) verontreinigd hemelwater en koelwater via de rwzi zou worden geloosd, omdat dit afvalwater onnodig beslag zou leggen op de hydraulische capaciteit van de rwzi. Bovendien zou de vuiluitworp vanuit de riolering door deze lozing toenemen. Het bedrijf was van mening dat de kosten van het afzonderlijk opvangen en afvoeren van deze stromen niet zouden opwegen tegen het milieuhygiënische effect daarvan. De Raad van State was gelet op artikel 1, lid 5, van de Wvo daarentegen van oordeel dat het zuiveringsschap de plicht tot het gescheiden afvoeren wel degelijk op kon leggen. (Het zuiveringsschap zou hiertoe dan wel een voor beroep vatbare beslissing moeten nemen.)
- Uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 juli 1994, nr. B05.93.1723 (Nestlé Nederland B.V. te Nunspeet). Het ging hier om een omvangrijke bedrijfsmatige fosfaatlozing die plaatsvond via de rwzi Elburg. De Voorzitter was van oordeel dat de milieuhygiënische noodzaak van een afname van de fosfaatlozing in deze zaak aannemelijk was gemaakt. Deze noodzaak was in hoofdzaak gebaseerd op de bescherming van de doelmatige werking van de betreffende rwzi.
- Uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 maart 1995, nr. G05.93.0542 (drukkerij Vada B.V. te Wageningen). Het ging hier om een Wvo-vergunning voor 3 jaar voor het lozen van relatief schoon bronbemalingswater afkomstig van een grondwatersanering te Wageningen via de riolering en de rwzi Renkum op de Nederrijn. Het grondwater kwam vrij bij de uitvoering van een beheersmaatregel, die was gericht op het voorkomen van verspreiding van de verontreiniging, vooruitlopend op de sanering van de verontreinigde grond. De vergunningduur werd in beroep aangevochten: de vergunning was namelijk aangevraagd voor een periode van 5 jaar. Het zuiveringsschap Veluwe stelde zich op het standpunt dat de lozing zo snel mogelijk moest worden beëindigd, aangezien het ondoelmatig zou zijn om gedurende een lange periode relatief schoon bronbemalingswater in de rwzi te verwerken. De Raad van State was in zijn algemeenheid van oordeel dat het op grond van de bescherming van de doelmatige werking van een rwzi nodig kan zijn een vergunning tijdelijk te verlenen. Ook was de Raad van oordeel dat in een Wvo-vergunning beperkingen en voorschriften kunnen worden gesteld met het doel de behandeling in een rwzi van relatief schoon water te voorkomen of te beperken. Daardoor kan immers de doelmatige werking van de rwzi worden verminderd.

De Raad van State stelde het zuiveringsschap in het onderhavige geval echter in het ongelijk voor wat betreft de beperking van de vergunningduur tot een periode van 3 jaar. Enerzijds omdat sprake was van slechts licht verontreinigd grondwater en anderzijds omdat het ging om een relatief kleine lozing (7,8 m³/uur, terwijl de rwzi Renkum een hydraulische capaciteit heeft van 3825 m³/uur). Door de relatief geringe omvang van de lozing

⁴⁹ Het Waterschap 1995, nr. 22.

kwam de doelmatige werking van de rwzi volgens de Raad niet in gevaar. De vergunningduur werd door de Raad dan ook alsnog op 5 jaar bepaald.

- Uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak d.d. 12 februari 1998, nr.'s F03.97.0988, F03.97.1032 en F03.97.1033 (Roompot Recreatie B.V. te Kamperland)⁵⁰.

Bij deze (schorsings)uitspraken draaide het om de vraag of een aantal nieuwe recreatiewoningen op de bestaande afvalwaterzuiveringsinstallatie (awzi) van het bedrijf (een recreatiepark) of op een rwzi van het betreffende waterschap moesten worden aangesloten. Aansluiting op de awzi vereiste een uitbreiding van deze installatie, zodat het bedrijf een aanvraag tot wijziging van de bestaande lozingsvergunning bij het waterschap indiende. Het waterschap was in deze zaak van mening dat aansluiting op de bij hem in beheer zijnde rwzi zou moeten plaatsvinden, gelet op artikel 1, lid 5, van de Wvo in relatie tot de (vermeende) overcapaciteit van de rwzi; de gevraagde wijziging van de vergunning werd dan ook geweigerd. De Voorzitter was echter van oordeel dat '...(het waterschap) bij het beoordelen van een aanvraag om een vergunning ingevolge de Wvo voor een lozing op oppervlaktewater met het oog op de waterkwaliteit slechts de doelmatigheid van de gevraagde lozing, waarbij het lozen wordt afgezet tegen andere verwijderingswijzen, mag betrekken en niet de doelmatigheid van de inrichting van waaruit deze lozing plaatsvindt moet beoordelen. Deze laatste beoordeling dient naar het oordeel van de Voorzitter plaats te vinden in het kader van het verlenen van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer'. Volgens de Voorzitter was het dus niet aan het waterschap om de doelmatigheid van de verwijdering van het afvalwater door de betreffende awzi te beoordelen; dit oordeel komt toe aan het bevoegd gezag in het kader van de Wm, in casu de gemeente. Bij het verlenen van een dergelijke Wm-vergunning voor een awzi moet naar het oordeel van de Voorzitter worden beoordeeld of sprake is van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, lid 1, van de Wm. Deze toetsing mag zich volgens de Voorzitter niet beperken tot de inrichting waarvoor vergunning wordt gevraagd, maar dient zicht tevens uit te strekken tot de regio waarin de inrichting haar activiteiten wenst te ontplooiën.

Op grond van deze uitspraken van de Voorzitter lijkt het criterium 'doelmatige werking van zuiveringstechnische werken' volgens artikel 1, lid 5, van de Wvo, in de praktijk van minder grote betekenis te zijn dan in het verleden wel werd verondersteld. Overigens moet worden benadrukt dat het hier slechts schorsingsuitspraken betreft (de beroepen zijn (deels) ingetrokken). Verder gaat het in dit geval om een rechtstreekse lozing op oppervlaktewater en dus niet om een indirecte lozing op de riolering en daarmee op de rwzi van het waterschap. Hierbij moet worden bedacht dat het in artikel 1, lid 5, van de Wvo, neergelegde criterium juist betrekking heeft op indirecte lozingen.

4.6.4 Nadere informatie

- H.J.M. Havekes, 'Doelmatige werking van rwzi's', Waterschapsbelangen 1989, nr. 14, blz. 430 - 436.
- CUWVO-notitie "Het criterium 'doelmatige werking van zuiveringstechnische werken' bij het verlenen van Wvo-vergunningen", opgesteld door werkgroep VI, 10 mei 1990.

⁵⁰ Het Waterschap nr. 15 van 20 augustus 1998.

-
- Notitie 'Vergunningenbeleid met betrekking tot de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken' van het Zuiveringschap West-Overijssel te Zwolle van 29 januari 1993.
 - Beleidsnotitie 'Doelmatige werking zuiveringstechnische werken' van het waterschap De Dommel te Boxtel van 28 november 1991.
 - Verslag NVA-symposium 'Dun water door de rwzi?', d.d. 12 december 1996.
 - De bestrijding van de watervervuiling - 25 jaar Wvo, ministerie van V&W, Unie van Waterschappen, 1995.

4.7 (Preventie van) calamiteiten / onvoorziene lozingen

4.7.1 Inleiding

Waterverontreiniging kan ontstaan door voorzienbare en reguliere lozingen van verontreinigende stoffen, maar ook door ongevallen met schepen, morsingen tijdens laad- en losoperaties, bedrijfsstoringen en branden. Voor alle duidelijkheid wordt gesproken van onvoorziene (= incidentele) lozingen. Bedoeld worden de lozingen die niet te voorzien zijn en daardoor ook onregelmatig, qua tijd en/of omvang, plaatsvinden. In veel gevallen zal het om kleine lozingen gaan, maar er kan ook sprake zijn van grote lozingen, die zelfs tot een calamiteit (= grote ramp) kunnen leiden.

4.7.2 Relevantie van onvoorziene lozingen

Door de voortgaande sanering van reguliere emissies naar oppervlaktewater zijn onvoorziene lozingen in de loop van de jaren steeds belangrijker geworden. Ongevallen hebben de noodzaak aangetoond van een goede organisatie en coördinatie bij alarmering en bestrijding en meer nog de noodzaak van preventie van dergelijke gebeurtenissen. In de derde Nota waterhuishouding (paragraaf 7.2.6, pakket 6, calamiteiten) zijn een aantal beleidsvoornemens geformuleerd ten aanzien van onvoorziene lozingen. Ook vanuit internationale verplichtingen (Rijnactieplan) is het overigens noodzakelijk meer aandacht te besteden aan het voorkómen van onvoorziene lozingen.

Duidelijk is dat preventie van emissies door onvoorziene lozingen noodzakelijk is. De aandacht dient daarbij zowel gericht te worden op het terugdringen van het aantal onvoorziene lozingen als op de omvang daarvan.

4.7.3 Huidige risico-reducerende maatregelen

Bedrijfsbezoeken in Nederland, Duitsland, Frankrijk en Zwitserland leveren een beeld van de maatregelen die tot nu toe getroffen zijn.

- 1) In het verleden was er veel aandacht voor (brand)bestrijding. Op dit moment wordt vooral aandacht besteed aan signalerings- en opvangvoorzieningen (meestal technische voorzieningen die de omvang van een onvoorziene lozing beperken).
- 2) Monitoring van afvalwaterdeelstromen is belangrijk. Hierdoor kunnen tijdig tegenmaatregelen genomen worden tussen het moment van constateren in een (deel)stroom en het moment van lozing.
- 3) Vooral in het buitenland zijn calamiteitenbassins gebouwd welke de omvang van een onvoorziene lozing beperken. Tot nu toe is er weinig aandacht voor maatregelen gericht op het voorkómen van onvoorziene lozingen (beperken van de frequentie door preventie). Ook organisatorische maatregelen worden minder genoemd.

Momenteel is een RIZA-document in voorbereiding waarin het begrip 'stand der veiligheidstechniek' wordt ingevuld. Het beschrijft voor de meest relevante activiteiten het niveau van voorzieningen om bij onvoorziene lozingen, of de gevolgen daarvan, zoveel als redelijkerwijs mogelijk is te voorkomen. Het is met name bedoeld voor Wvo-vergunningverleners en -handhavers. Het document zal medio 1999 zal verschijnen.

4.7.4 Wm-regelgeving ten aanzien van risico's van onvoorziene lozingen

In 1982 heeft de EU de (post)-SEVESO-richtlijn (82/501) uitgevaardigd. Deze richtlijn is in Nederland in 1989 geïmplementeerd door middel van het Wm-Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO). Zo'n 70 tot 80 bedrijven in Nederland waren op grond van dit besluit verplicht een Externe Veiligheidsrapportage (EVR) op te stellen.

In 1996 is als vervolg hierop de SEVESO-II-richtlijn (96/82) uitgevaardigd. De richtlijn wordt geïmplementeerd door middel van het BRZO99 (Stb. 1999, 234). Met het BRZO99 wordt een aantal wijzigingen doorgevoerd:

1. er wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën van risicovolle bedrijven;

Een inrichting valt onder de richtlijn wanneer op het terrein van de inrichting stoffen voorkomen die de drempelwaarde overschrijden. In het BRZO99 worden twee drempels gehanteerd: een 'lage' en een 'hoge' drempel. Wordt de 'lage' drempel overschreden dan dient de exploitant van die inrichting een document op te stellen waarin het beleid ter preventie van zware ongevallen is vastgelegd (artikel 7-bedrijven). Dit document, het zogenoemde PBZO (preventiebeleid zware ongevallen), moet borg staan voor een hoog beschermingsniveau voor de mens en het milieu en dient op de specifieke situatie toegesneden te zijn. Wordt ook de 'hoge' drempel overschreden, dan dient voor de betreffende inrichting een veiligheidsrapport opgesteld te worden. In het jargon zijn dit de artikel 9-bedrijven.

Tot deze constructie is besloten omdat uit onderzoek naar de door lidstaten gemelde zware ongevallen is gebleken dat in 90% van de ongevallen slecht beheer een belangrijke rol heeft gespeeld bij de oorzaak. Bovengenoemde drempels zijn ingegeven vanuit de externe veiligheidsrisico's. Voor de risico's van onvoorziene lozingen zijn deze drempels nauwelijks bruikbaar.

2. het externe veiligheidsrapport en het arbeidsveiligheidsrapport worden geïntegreerd tot één veiligheidsrapport;

In de huidige wet- en regelgeving bestaan verschillende rapportageplichten voor inrichtingen aangaande risico's: externe veiligheidsrapporten (EVR'n), arbeidsveiligheidsrapporten (AVR'n), noodplannen etc. Met het verschijnen van het BRZO99 is nog slechts sprake van één veiligheidsrapport. Voor waterkwaliteitsbeheerders heeft deze integratie naar alle waarschijnlijkheid geen gevolgen.

Naast bovengenoemde integratie is sprake van een duidelijker afstemming met het ruimtelijke ordenings- en vestigingsbeleid. Lidstaten worden verplicht om bij de vestiging van nieuwe bedrijven een adequate veiligheidsafstand aan te houden. Bij bestaande bedrijven zullen, in het geval zonering niet kan worden toegepast, aanvullende maatregelen genomen moeten worden.

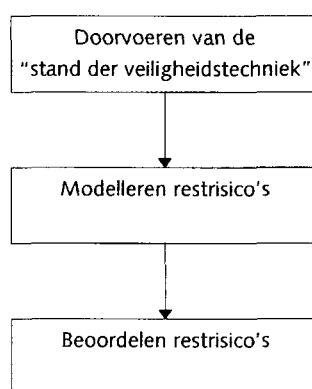
3. de afstemming tussen het bevoegd gezag BRZO99 en overige bestuursorganen wordt verder geregeld.

De waterkwaliteitsbeheerder krijgt de mogelijkheid om het bevoegd gezag te adviseren voor wat betreft wateraspecten in de milieuparagraaf van het VR. In de praktijk bestonden reeds werkafspraken tussen het bevoegd gezag Wm en de waterkwaliteitsbeheerder. Deze zijn nu geformaliseerd.

4.7.5 Wvo-beleid ten aanzien van onvoorziene lozingen

Op grond van wetsartikelen en jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat zowel in het kader van de Wet milieubeheer (Wm) als van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) voorschriften opgenomen kunnen worden met technische en organisatorische maatregelen gericht op het terugdringen van het aantal onvoorziene lozingen en de omvang daarvan. Het ligt voor de hand dat mogelijke maatregelen afgestemd worden met het bevoegd gezag voor de Wm.

De aanpak van onvoorziene lozingen komt in hoge mate overeen met de aanpak van reguliere lozingen van afvalwater, zie ook de onderstaande figuur. In eerste instantie dienen onvoorziene lozingen zoveel



mogelijk voorkomen te worden via preventieve maatregelen (volgens het voorzorgprincipe) en implementatie van de 'stand der veiligheidstechniek'. Vervolgens dienen de resterende risico's te worden geïnventariseerd en de effecten op het oppervlaktewater in kaart te worden gebracht, met meeweging van locatie-specifieke omstandigheden. Een risicoanalysemodel kan hiervoor een belangrijk hulpmiddel zijn (zie ook

paragraaf 4.7.6). Als laatste stap dient een uitspraak gedaan te worden omtrent de toelaatbaarheid van de rest-risico's.

Bedrijven zullen bij de aanvraag voor een Wvo-vergunning dus inzicht moeten geven in de kans op en het effect van onvoorziene lozingen. Voor bedrijven waar geen reguliere lozing plaatsvindt (en dus geen Wvo-vergunning hoeft te worden aangevraagd), is nog niet bepaald hoe omgegaan moet worden met het verstrekken van inzicht in de onvoorziene lozingen. Mogelijk kan dit in de Wm-vergunning voor het betreffende bedrijf worden geregeld.

In het geval dat een bedrijf behoort tot een homogene bedrijfstak kan volstaan worden met een verwijzing naar de risicostudie voor een modelbedrijf voor de betreffende bedrijfstak. Wel zal bij de vergunningverlening een vergelijking tussen de specifieke situatie bij het bedrijf en het modelbedrijf uitgevoerd dienen te worden.

De overige - heterogene - bedrijven zullen deels op grond van het BRZO verplicht kunnen worden tot het uitvoeren van een risico-studie. Heterogene bedrijven die niet onder het BRZO vallen kunnen, bijvoorbeeld door specifieke

activiteiten en/of lozingsomstandigheden, significante risico's van onvoorziene lozingen tot gevolg hebben. Om deze reden wordt door een subwerkgroep van CIW/CUWVO VI momenteel gewerkt aan een systeem voor de selectie van potentieel risicovolle bedrijven (zie ook paragraaf 4.7.6).

4.7.6 Ontwikkelingen in analysemodellen en normering

Door het ministerie van VROM is in het verleden ten behoeve van de uitwerking van risicoanalyses in EVR'n een handleiding opgesteld en het computerprogramma VERIS (VROM Environmental Risk Information System) ontwikkeld. In opdracht van werkgroep VI van de CIW/CUWVO is het rapport 'Risico's van onvoorziene lozingen' opgesteld en is het computerprogramma RISAM (RISico-AnalyseMethodiek) ontwikkeld. Beide waren bedoeld om de risico's van onvoorziene lozingen voor oppervlaktewater, riolering en rioolwaterzuiveringsinrichtingen bij Wvo-plichtige activiteiten vooraf vast te stellen.

Binnen de risico-analysemodellen VERIS en RISAM worden verschillende uitgangspunten gehanteerd voor het inschatten van risico's van activiteiten. Hierbij richt VERIS zich meer op managementfactoren terwijl RISAM een meer technische insteek kent. Beide insteken worden als waardevol ervaren. Uit een parallele toepassing van VERIS en RISAM is gebleken dat de keuze voor een bepaald model de prioritering van risicovolle activiteiten en eventueel daarmee samenhangende maatregelen niet beïnvloedt. Tevens is gebleken dat beide modellen ten opzichte van elkaar een meerwaarde vertonen.

Recentelijk is daarom het risico-analysemodel Proteus opgeleverd. Dit model is gebaseerd op de eerder beschikbare modellen VERIS en RISAM. Met behulp van Proteus worden de risico's van onvoorziene lozingen geschat aan de hand van managementinformatie (VERIS-aspecten) en technische gegevens (RISAM). Proteus zal in 1999 breed worden geïntroduceerd. De beleidsmatige consequenties rond het uitbrengen van Proteus zullen worden beschreven in een in 1999 uit te brengen CIW/CUWVO-rapport (Integratie aanpak van risico's van onvoorziene lozingen). Dit rapport zal ten tijde van de introductie van Proteus beschikbaar zijn. In het CIW/CUWVO-rapport zullen aanbevelingen worden gedaan omtrent hoe in de praktijk met de resultaten kan worden gedaan. Een meer definitief toetsingskader voor de beoordeling op de toelaatbaarheid van risico's van onvoorziene lozingen dient in internationaal verband uitgewerkt te worden.

4.7.7 Nadere informatie

- Risico's van onvoorziene lozingen, CIW/CUWVO VI-rapport, 1996.
- Handleiding voor het aangeven van de milieurisico's in de Externe Veiligheidsrapportage, Ministerie van VROM/DGM, Publicatierreeks Stoffen, Veiligheid, Straling nr. 1994/19, augustus 1994.
- Risico-analysemethodiek oppervlaktewateren: Enquête incidentele lozingen, RIZA, nota-nummer 93.007.
- CPR 15-2, Opslag gevaarlijke stoffen, chemische afvalstoffen en bestrijdingsmiddelen in emballage, opslag van grote hoeveelheden. Commissie Preventie van Rampen door gevaarlijke stoffen, 1991.
- CIW/CUWVO-rapport Integratie aanpak van risico's van onvoorziene lozingen (in prep.).

4.8 Controle, rapportage en monitoring

4.8.1 Controle, rapportage en monitoring door het bevoegde gezag

4.8.1.1 Inleiding

Teneinde een goede controle door of vanwege de waterkwaliteitsbeheerder mogelijk te maken zal het afvalwater bij voorkeur door een daartoe geschikte meetgelegenheid moeten worden gevoerd. In de Wvo-vergunning wordt dan een meetvoorziening voor continue debietmeting en proportionele bemonstering voorgeschreven.

Soms is het installeren van een meetgelegenheid niet mogelijk of niet doelmatig. Dit zal vooral het geval kunnen zijn bij bedrijven met een geringe lozing van afvalwater. Teneinde toch in elk geval door middel van steekmonsters de naleving van de vergunningvoorschriften te kunnen controleren, is het nodig dat het te controleren afvalwater via één of meer daartoe geschikte controlepunten wordt geleid. In een dergelijk geval wordt een verplichting tot het hebben van een adequaat controlepunt in de vergunning neergelegd.

4.8.1.2 Rapportage lozingen van gevaarlijke stoffen

Ingevolge richtlijn 76/464/EEG en beschikking 95/337/EG zijn de lidstaten verplicht om driejaarlijks inlichtingen aan de EU-Commissie te verstrekken over de naleving van de richtlijn en de zogenaamde 'dochterrichtlijnen' hiervan. Vanaf 1983 zijn richtlijnen voor 17 zwarte-lijststoffen van kracht geworden. Voor lozingen van lijst-II-stoffen (de zogenaamde grijze-lijststoffen) geldt vanaf 1993 een rapportageplicht. De inzameling van de benodigde informatie wordt met behulp van een jaarlijkse enquête onder waterbeheerders uitgevoerd (CIW/CUWVO-enquête 'Emissies zwarte- en grijze-lijststoffen'). De eisen van de EU met betrekking tot de controle (wijze van meting, bemonstering en analyse) zijn voor de verschillende zwarte-lijststoffen vastgelegd in bijlage II van de ministeriële besluiten ex artikel 1a Wvo. Kort samengevat omvat deze controleprocedure de volgende aspecten:

- a. Het nemen en analyseren van monsters, het meten van het debiet en het vaststellen van de hoeveelheid verwerkte stoffen, of in voorkomende gevallen, het meten van die parameters die kenmerkend zijn voor de verontreiniging-veroorzakende activiteit.
- b. Het monster dient qua samenstelling representatief te zijn voor de per dag (24 uur) totaal geloosde hoeveelheid afvalwater. Er dient rekening te worden gehouden met de vluchtigheid van de stof (bijvoorbeeld tetra). De per maand geloosde hoeveelheid stoffen dient te worden berekend op basis van de hoeveelheden stoffen die per dag worden geloosd.
- c. De toegestane afwijking in de meting van de hoeveelheid geloosd afvalwater (in m³/dag) bedraagt minder dan 10%.
- d. De frequentie van meting en bemonstering dient zodanig te zijn dat een representatief beeld wordt verkregen van de concentratie en van de totale hoeveelheid van de bewuste stof die gedurende een maand wordt geloosd.
- e. Bij de analyse van zwarte-lijststoffen dient te worden gestreefd naar een hoge mate van nauwkeurigheid.

Voor lozingen van geringe omvang (minder dan de zogenaamde drempelwaarde) kan met een vereenvoudigde controleprocedure worden volstaan.

Het bij d. bepaalde is gekoppeld aan de EU-eisen met betrekking tot de emissiegrenswaarden voor de betreffende zwarte-lijststoffen (*maandgemiddelden*). In Wvo-vergunningen wordt de lozing van deze stoffen echter nog dikwijls gelimiteerd op basis van een voortschrijdend rekenkundig gemiddelde van 10 (etmaal)monsters. Zowel qua lozingseis als qua rapportageverplichting wordt hiermee dus niet overeenkomstig de EU-wens gehandeld (zie ook paragraaf 4.3.4).

Teneinde de naleving van de inventarisatie- en rapportageplicht op grond van richtlijn 76/464/EEG te kunnen verzekeren, is artikel 14 aan de Wvo toegevoegd. Overigens is de in dit artikel genoemde 'amvb-inventarisatie' tot dusver niet tot stand gekomen.

4.8.1.3 *Rapportages in het kader van de richtlijn Stedelijk afvalwater en het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater*

In de artikelen 15 en 16 van richtlijn 91/271/EEG inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (de richtlijn Stedelijk afvalwater) van 21 mei 1991 zijn een aantal meet- en controleverplichtingen voor de waterkwaliteitsbeheerders en rapportageverplichtingen voor de EU-lidstaten opgenomen. Het betreft hier verplichtingen die betrekking hebben op lozingen vanuit rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Deze verplichtingen zijn in Nederland geïmplementeerd via het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater (besluit van 24 februari 1996, Stb. 140, houdende regels voor het lozen van stedelijk afvalwater: zie ook paragraaf 2.2.2.4 van hoofdstuk II) en de artikelen 14a en 10.16c van de Wvo respectievelijk de Wm.

4.8.1.4 *Monitoring water(bodem)kwaliteit*

In zijn algemeenheid behoort het tot de taak van de waterkwaliteitsbeheerder de kwaliteit van het oppervlaktewater en de waterbodem in zijn beheersgebied te volgen. De vergunninghouder kan dus doorgaans niet worden verplicht de water(bodem)kwaliteit te monitoren. Deze lijn wordt door jurisprudentie⁵¹ ondersteund. Dergelijk onderzoek kan alleen aan een vergunninghouder worden opgelegd wanneer op geen enkele andere wijze (bijvoorbeeld door meten/bemonsteren van via een werk geloosd afvalwater) inzicht verkregen kan worden in de aard en omvang van de lozing. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de verontreinigingen die vrijkomen bij conserveringswerkzaamheden aan schepen op een helling of in een onoverdekt dok⁵² (zie ook paragraaf 4.5.1).

Ook het vastleggen van de 'nulsituatie' in het kader van het zogenaamde waterbodemartikel (de verplichting voor vergunninghouder bodemsediment op te ruimen indien dit als gevolg van de lozing ernstig is verontreinigd) is een taak van de waterkwaliteitsbeheerder, die niet aan de vergunninghouder kan worden opgelegd.

Over de resultaten van door waterbeheerders uitgevoerde metingen naar de water(bodem)kwaliteit werd tot 1998 door werkgroep VII van de CIW/CUWVO jaarlijks gerapporteerd: de zogenaamde landelijke watersysteemrapportage. Vanaf 1998 wordt over de toestand van de watersystemen (kwantiteit, kwaliteit, ecologie en inrichting) niet meer afzonderlijk gerapporteerd. Alle gegevens die tot dan toe in de landelijke

⁵¹ KB 42 van 21 december 1985 en KB 42 van 24 september 1987.

⁵² Zie onder meer de uitspraak van de Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 10 december 1992, nr. G05.90.0486.

watersysteemrapportage werden opgenomen, verschijnen sindsdien op cd-rom bij de voortgangsrapportage 'Water in Beeld'.

4.8.2 Controle en rapportage door de vergunninghouder

4.8.2.1 Doeleinden

Met name bij grote lozingen wordt de verplichting tot meting en bemonstering aan de vergunninghouder zelf opgelegd. Bij een dergelijke rapportageverplichting wordt voorgeschreven over welke parameters het bedrijf met welke frequentie aan het bevoegde gezag moet rapporteren. Overigens doet het bedrijf zelf vaak een voorzet voor meting en bemonstering; de Wvo-vergunningverlener dient hier uiteraard nog wel mee akkoord te gaan. Meting en bemonstering kunnen worden gezien als controlemiddelen voor het bedrijf (zelfcontrole en bewustwording) op de algemene bedrijfsvoering en de goede werking (het rendement) van afvalwaterbehandelingsinstallaties.

Bij kleinere bedrijven wordt de verplichting tot meting en bemonstering minder vaak opgelegd, omdat de aard en omvang van de lozingen (en daardoor de milieurelevantie) doorgaans beperkt zijn. Bovendien worden bij dergelijke bedrijven vaker middelvoorschriften gehanteerd, waardoor een rapportageverplichting minder voor de hand ligt.

Naast de al genoemde doeleinden kan een rapportageverplichting ten doel hebben de waterkwaliteitsbeheerder de voor de beleidsvorming benodigde gegevens te verschaffen, dan wel de nationale overheid in staat te stellen internationale rapportages uit te brengen (zie paragraaf 4.8.1.2).

Ook afspraken die in een internationaal forum zijn gemaakt over het terugdringen van lozingen van milieubezwaarlijke stoffen kunnen worden gecontroleerd door middel van rapportageverplichtingen voor deze stoffen.

4.8.2.2 Wettelijke grondslag

De mogelijkheid tot het in de vergunning opnemen van een verplichting tot controle en rapportage door de lozer is in de artikelen 8.12, derde lid, en 8.13 van de Wm neergelegd. Deze artikelen zijn ook van toepassing op de (uitvoering van de) Wvo (zie artikel 7, vierde lid, Wvo). Met het oog op de handhaafbaarheid van doelvoorschriften is in het derde lid van artikel 8.12 van de Wm bepaald dat bij gebruik van doelvoorschriften tevens moet worden aangegeven op welke wijze moet worden bepaald of aan het doelvoorschrift wordt voldaan en dat de daarbij verkregen gegevens ter beschikking moeten worden gesteld van het bevoegd gezag. Het derde lid wordt in de praktijk niet opgevat als een verplichting tot het altijd opnemen van een meetverplichting wanneer een doelvoorschrift wordt gesteld, maar als een verplichting om bij een doelvoorschrift ook eenduidig de bepalingswijze (bijv. een analysemethode) vast te leggen. Overigens wordt deze uitleg tot op heden niet door jurisprudentie ondersteund.

Ter invulling van een meet- en rapportageverplichting zal vaak gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden die artikel 8.13 Wm biedt. In dit artikel wordt in zijn algemeenheid de mogelijkheid geboden bepaalde voorschriften aan een (Wvo-)vergunning te verbinden. Genoemd zijn onder meer de meetverplichting en de rapportage van de meetresultaten.

4.8.2.3 *Jurisprudentie*

Ook uit jurisprudentie blijkt duidelijk dat de Wvo zich niet verzet tegen het opleggen van meet- of controleverplichtingen (zie onder meer de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state van 16 september 1994, no. G05.92.1696, inzake Hoeben Metalen B.V. te Hasselt).

De in de Wvo-vergunning voorgeschreven controle en rapportage hoeft - mits gemotiveerd - niet te worden beperkt tot die parameters waarvoor concrete lozings-eisen zijn opgenomen. Een rapportageverplichting kan derhalve worden opgelegd voor milieubezwaarlijke stoffen die mogelijk in het te lozen afvalwater voorkomen. Voor de lozing van deze stoffen hoeft niet noodzakelijkerwijs expliciet vergunning te zijn aangevraagd. Als voorbeeld kan het gebruik van erts als grondstof voor de ertsverwerkende industrie worden genoemd. Door de inzet van dit erts worden allerlei nevenverontreinigingen in het proces geïntroduceerd, die wellicht ook in het afvalwater kunnen worden aangetroffen. Afhankelijk van de aard van de verontreinigingen kan het noodzakelijk zijn specifiek over deze stoffen te laten rapporteren. In de jurisprudentie wordt deze aanpak ondersteund: zie de uitspraak van de Raad van State van 27 april 1992, G05.87.1241 (TDF Tiofine B.V.).

4.8.2.4 *Meetfrequentie*

In zijn algemeenheid hangt de meetfrequentie af van de aard (milieubezwaarlijkheid) en omvang van de afvalwaterlozing en het lozingspatroon. Om een lozingsvoorschrift overzichtelijk te houden en de kosten van de analyses te drukken, wordt een selectie gemaakt uit som/groepsparameters en parameters voor individuele stoffen. Er wordt getracht met een beperkt aantal (som/groeps)parameters, de zogenaamde gidsparameters, toch een goed beeld te krijgen van de lozing. Indien echter stoffen worden geloosd waarvoor op grond van artikel 1a, derde lid, van de Wvo emissiegrenswaarden zijn vastgesteld, dient de meting en de bemonstering in elk geval te voldoen aan hetgeen in de desbetreffende ministeriële regeling is voorgeschreven (zie ook paragraaf 4.8.1.2).

4.8.2.5 *'Afwezigheidscriteria'*

Normaliter worden parameters in Wvo-vergunningen gelimiteerd met het oog op hun 'aanwezigheid', bijvoorbeeld van stof A mag niet meer worden geloosd dan een bepaalde hoeveelheid per tijds- en/of volume-eenheid. Bepaalde milieubezwaarlijke verbindingen komen echter veelvuldig voor in grond- en/of hulpstoffen, dan wel ontstaan als nevenproduct. Omdat het om een milieubezwaarlijke parameter gaat, maar van tevoren vaak niet bekend is of een dergelijke verbinding in het afvalwater voorkomt en in welke concentratie, wordt de lozings-eis in voorkomende gevallen gelijk gesteld aan de detectielimiet (zie ook paragraaf 4.3.6.2, onder c). Een dergelijk 'afwezigheids criterium' wordt gehanteerd, omdat het niet gewenst is dat die bepaalde verbinding wordt geloosd. Vaak worden som- en groepsparameters voor dit doel gebruikt. Als voorbeeld kan EOX (extraheerbare organohalogenenverbindingen) worden genoemd. Deze groepsparameter is een maat voor de aanwezigheid van een heel scala aan (zeer) milieubezwaarlijke organohalogenenverbindingen. Een adequate rapportage is nodig om de 'afwezigheid' van de desbetreffende stoffen te kunnen verifiëren.

4.8.2.6 Analysevoorschriften

In (een bijlage bij) de vergunning worden de te hanteren onderzoeksmethoden expliciet voorgeschreven. Deze analysemethoden hebben een directe relatie met het lozingsvoorschrift en het rapportagevoorschrift (zie ook paragraaf 4.3.6). Bij de handhaving wordt gebruik gemaakt van deze met name genoemde analysevoorschriften. In principe hanteert ook de vergunninghouder deze analysemethoden om te kunnen beoordelen of het afvalwater aan de in de vergunning gestelde eisen voldoet (zelfcontrole). Het meest recente jaar van uitgifte van deze analysevoorschriften dient in de vergunning te worden vastgelegd. Zodra een analysemethode wordt gewijzigd, moet de vergunninghouder daarvan direct op de hoogte worden gesteld. De wijziging wordt namelijk automatisch dertig dagen na deze bekendmaking van kracht, tenzij binnen die termijn schriftelijk bezwaar bij het bevoegde gezag is aangetekend. Indien het bezwaar wordt afgewezen, kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Vaak wordt in Wvo-vergunningen de mogelijkheid gegeven om andere analysemethoden te gebruiken dan die waarnaar in de (bijlage bij de) voorschriften wordt verwezen. Een dergelijke methode mag echter alleen voor rapportage door het bedrijf worden gebruikt. De vergunningcontrole door de waterkwaliteitsbeheerder dient altijd volgens de in de vergunning gedefinieerde methodiek te geschieden.

4.8.2.7 Rapportagegegevens als bewijs van overtreding

Door de vergunninghouder aan het bevoegde gezag overgelegde rapportagegegevens kunnen in principe dienen voor een bestuursrechtelijke of strafrechtelijke procedure ingeval van overtreding van vergunningvoorschriften. De resultaten van door het bedrijf uitgevoerde metingen moeten uiteraard wel betrouwbaar zijn. Hieraan moet dan ook bijzondere aandacht worden geschonken. Het in Wvo-vergunningen voorschrijven dat overschrijding of overtreding van een voorschrift onverwijld aan het bevoegde gezag moet worden gemeld, kon de rechtelijke toets echter niet doorstaan en dit 'zelf-incriminerende' voorschrift werd dan ook geschorst respectievelijk vernietigd. De Raad van State was van oordeel dat in een dergelijke situatie van een bedrijf niet kan worden verwacht dat het meewerkt aan zijn eigen veroordeling⁵³.

4.8.2.8 Milieujaarverslag

Op grond van titel 12.1 van de Wm zijn bepaalde bedrijven verplicht om (vanaf 1999) een overheids- en een publieksmilieuvorslag op te stellen (zie ook paragraaf 6.4 van hoofdstuk II). Het verslag beoogt een stroomlijning van de informatievoorziening aan de overheden te bewerkstelligen met een rapportage van jaarvrachten op het niveau van de inrichting.

Er is voorzien in een overgangstermijn van 5 jaar (tot 1 januari 2004). In die periode moeten de vergunningen worden aangepast aan het nieuwe wetsartikel en op die datum vervallen voorschriften die strijdig zijn met de wet van rechtswege.

⁵³ Uitspraken van de (Voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 september 1994, no. F03.94.0367 en 12 juli 1995, no. E03.94.0601 (Koninklijke Schelde Groep B.V. te Vlissingen), en 11 oktober 1994, no. F03.94.0498 (Verstraaten & Verbruggen Milieubeheer B.V. te Terneuzen); het beroep is in mei 1996 ingetrokken.

In de ministeriële regeling bij het besluit Milieuverlaglegging is een stoffenlijst opgenomen, die is opgezet als een groslijst. Bedrijven behoeven daarvan alleen die stoffen te meten, registreren en rapporteren die ook daadwerkelijk in het afvalwater voorkomen. Nadrukkelijk is aangegeven dat daarbij kan worden uitgegaan van die stoffen waarover ook al voor de invoering van deze wet op grond van vergunningvoorschriften moest worden gerapporteerd. Er is dus geen sprake van een aanvullende verplichting tot het rapporteren van alle genoemde stoffen. Het is aan te bevelen in de overwegingen bij de beschikking duidelijk te maken om welke stoffen het bij het betreffende bedrijf gaat.

Overigens biedt de wet het bevoegd gezag de mogelijkheid andere stoffen dan die in de stoffenlijst worden genoemd te laten rapporteren in het milieujaarverslag. Een dergelijke rapportage kan in de vergunning worden voorgeschreven, maar moet uiteraard deugdelijk worden gemotiveerd.

Daarenboven biedt de wet de mogelijkheid van het bedrijf aanvullende rapportages te vragen op andere tijdstippen en/of op een ander aggregatieniveau. In de toelichting op de amvb is aangegeven dat dit alleen kan worden gemotiveerd als het bedrijf de interne milieuzorg nog niet goed op orde heeft. In de praktijk betekent dat, dat het bedrijf nog niet aan de zogenaamde viereenheid (zie paragraaf 6 van hoofdstuk II) voldoet.

Van het bedrijf wordt verwacht dat de kwantitatieve gegevens op een zorgvuldige en verifieerbare wijze met behulp van een gedocumenteerd meet- en registratiesysteem tot stand komen. Van het bevoegd gezag wordt verwacht dat deze het overheidsverslag valideert, waarbij het zich een oordeel vormt over het meet- en registratiesysteem en de rapportage wordt vergeleken met de eigen controlegegevens.

Het publieksverslag wordt beschouwd als een belangrijk hulpmiddel om de communicatie tussen bedrijf en 'derden' te bevorderen. Het bevoegd gezag staat daar als zodanig buiten en heeft ook geen taak met betrekking tot validatie van de gegevens. Derden kunnen altijd het goedgekeurde overheidsverslag als referentie gebruiken.

De rapportage voor de heffingen valt onder de belastingwetgeving, die specifieke eisen stelt aan zaken als meetfrequentie, registratie en rapportage.

4.8.2.9 Gevolgen internationale richtlijnen voor rapportageverplichtingen

Hoe de rapportageverplichtingen zullen veranderen door de komst van de IPPC-richtlijn en de Kaderrichtlijn water is nog niet duidelijk (zie ook paragraaf 1.2.2.3 van hoofdstuk I).

4.8.3 Nadere informatie

- RIZA-werkdocument 89.115x: Richtlijn voor het bepalen van de bemonsteringsfrequentie van milieuschadelijke stoffen ten behoeve van de rapportageplicht inzake de Wvo, augustus 1989.
- CUWVO I/II, Aanbevelingen met betrekking tot de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, december 1989.
- CUWVO, E.G. emissierapportage zwarte-lijststoffen 1991-1992, 1995.
- CIW/CUWVO VII, Landelijke watersysteemrapportages.
- Water in Beeld 1998, Voortgangsrapportage over het waterbeheer in Nederland, CIW/CUWVO, 1998.
- Hoofdstuk II, paragraaf 6.6 van dit handboek.

4.9 Geldigheidsduur van vergunningen

4.9.1 Redenen voor tijdelijkheid

Vergunningen dienen in het belang van de rechtszekerheid in principe voor onbeperkte tijd te worden afgegeven. Tijdelijke vergunningen geven niet alleen investeringsonzekerheid voor bedrijven, maar leiden tevens tot onnodige vergunningprocedures. Op grond van artikel 8.17 van de Wm en op grond van EU-richtlijnen bestaan er echter gevallen waarin vergunningen voor een beperkte duur dienen te worden afgegeven.

Uit artikel 7 lid 4 Wvo en artikel 8.17 Wm volgt dat aan een Wvo-vergunning een beperkte geldigheidsduur kan worden verbonden. In artikel 8.17 lid 1 Wm zijn een aantal situaties genoemd waarin tot het verlenen van een tijdelijke vergunning kan worden overgegaan:

- a. de inrichting is tijdelijk;
- b. er is een tijdelijke vergunning aangevraagd;
- c. indien dat noodzakelijk is in het belang van het ontwikkelen van werkwijzen in de inrichting die minder nadelige gevolgen hebben voor het milieu;
- d. indien dat noodzakelijk is in verband met het ontwikkelen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu.

De onder c en d genoemde redenen sluiten aan bij de praktijk van de Wvo-vergunningverlening. Uit jurisprudentie blijkt dat het ook voordat de Wet milieubeheer in werking was getreden geoorloofd was om een tijdelijke Wvo-vergunning (met een verplichting tot saneringsonderzoek) te verlenen wanneer nog onvoldoende duidelijkheid bestond over de wijze van sanering en/of de bijbehorende haalbare effluentkwaliteit.

In artikel 8.17 lid 2 Wm is aangegeven dat vergunningen voor onder andere inrichtingen waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn worden verwijderd, slechts voor een beperkte duur mogen worden verleend. In artikel 1.1, lid 5 van de Wm is bepaald dat onder een dergelijke inrichting dient te worden verstaan een inrichting behorende tot een als zodanig bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie van inrichtingen. Bij besluit van 5 januari 1993, Stb. 50 (Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer) is deze categorie gedefinieerd. Tot deze categorie behoren onder andere rioolwaterzuiveringsinrichtingen. Aangezien artikel 8.17, lid 2 van overeenkomstige toepassing is verklaard voor de Wvo, zal ook aan Wvo-vergunningen voor waterzuiveringsinrichtingen en voor andere inrichtingen waarin afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn verwerkt worden, een beperkte geldigheidsduur moeten worden verbonden.

De reden voor tijdelijkheid kan ook gelegen zijn in het feit dat een gecoördineerde Wm/Wvo-procedure doorlopen wordt. Indien in de Wm-vergunning een bepaling is opgenomen over de termijn waarvoor zij geldt, wordt een gelijke bepaling opgenomen in de Wvo-vergunning (zie ook paragraaf 2.2.2.11).

In paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I is aangegeven dat kaderrichtlijn 76/464/EEG van de Europese Unie ten aanzien van de geldigheidsduur van een Wvo-vergunning rechtstreekse werking heeft voor Wvo-vergunningverleners. Deze rechtstreekse werking betreft lozingen van lijst-I-stoffen van richtlijn 76/464/EEG, waartoe de stoffen worden gerekend waarvoor emissiegrenswaarden (voor bepaalde bedrijfstakken) zijn opgesteld. In concreto gaat het om de volgende stoffen: kwik, cadmium, hexachloorcyclohexaan, tetrachloorkoolstof, DDT, pentachloorfenol, aldrin, dieldrin, endrin, isodrin,

hexachloorbenzeen, hexachloorbutadieen, chloroform, 1,2-dichloorethaan, trichloorethyleen, perchloorethyleen en trichloorbenzeen. De Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat heeft bij brief van 23 september 1994 (kenmerk HW/RH 182977) een aantal aanbevelingen voor Rijkswaterstaat geformuleerd om de geldigheidsduur van Wvo-vergunningen voor lozingen van genoemde stoffen conform richtlijn 76/464/EEG te regelen, te weten:

1. Indien bij nieuwe lozingsvergunningen vaststaat dat de genoemde stoffen in het te lozen afvalwater voorkomen, is het noodzakelijk om aan de vergunning een termijn te verbinden.
2. Indien bij nieuwe lozingsvergunningen (mogelijk) sporen van genoemde verbindingen in het te lozen afvalwater voorkomen, welke verband houden met het productie(proces), verdient het aanbeveling, om in ieder geval veiligheidshalve te overwegen of wel/niet een tijdelijke vergunning in verband met de richtlijn moet worden verleend. Mede met het oog op de zorgvuldige en deugdelijke motivering van besluiten in het kader van de Algemene wet bestuursrecht kan daarbij worden aangegeven in welke mate de betrokken stoffen in het afvalwater voorkomen, de (on)mogelijkheden om deze stoffen in die concentraties uit het afvalwater te verwijderen en de termijn waarop dit technisch gezien mogelijk is. Op basis hiervan kan een oordeel worden gegeven, door het bevoegd gezag, van (de consequenties van) de toepasselijkheid van de richtlijn.
3. Indien bij nieuwe lozingsvergunningen (mogelijk) sporen van genoemde stoffen in het te lozen afvalwater voorkomen, welke verwaarloosbaar zijn en/of door de lozer niet te beïnvloeden zijn (bijvoorbeeld huishoudelijk afvalwater, ingenomen koelwater of niet als gevolg van de bedrijfsvoering verontreinigd hemelwater, etc.) dan is het niet nodig overwegingen te wijden aan de toepassing van de richtlijn. Indien ten aanzien van dit punt bedenkingen worden ingediend kan worden gemotiveerd waarom geen overwegingen zijn gewijd aan de toepassing van de richtlijn.

Met het van kracht worden van de IPPC-richtlijn is richtlijn 76/464/EEG uitsluitend nog van toepassing op lozers van zwarte-lijststoffen die niet onder de IPPC-richtlijn vallen⁵⁴. Eén van de aanbevelingen van het MDW-project Wvo-vergunningverlening (zie paragraaf 2.3.2 van hoofdstuk II) heeft betrekking op de tijdelijkheid van Wvo-vergunningen. De strekking van deze aanbeveling is, dat indien op grond van richtlijn 76/464/EEG wordt overgegaan tot het verlenen van een tijdelijke vergunning voor lozingen van zwarte-lijststoffen, de termijn zo ruim mogelijk moet worden gesteld.

4.9.2 Termijn

Ten aanzien van de termijn die aan een vergunning met een beperkte geldigheidsduur moet worden verbonden, kan in zijn algemeenheid het volgende worden gesteld:

- Wanneer toepassing gegeven wordt aan artikel 8.17, lid 1 Wm, is de geldigheidsduur ten hoogste vijf jaar.
- Aan vergunningen voor de in artikel 8.17, lid 2 genoemde categorieën van inrichtingen (zoals rioolwaterzuiveringsinrichtingen) wordt een geldigheidsduur van ten hoogste tien jaar verbonden.

⁵⁴ Voor lozingen die niet onder het regime van de IPPC-richtlijn vallen, gaat, door de komst van de Kaderrichtlijn water, de verplichting tot het verlenen van tijdelijke vergunningen voor zwarte-lijststoffen wellicht tot het verleden behoren (zie hoofdstuk I, paragraaf 1.2.2.4).

-
- De geldigheidsduur van Wvo-vergunningen hoeft niet overeen te komen met de vier jaar uit de amvb vierjaarlijks bezien. Deze amvb heeft - evenals lijst I van richtlijn 76/464/EEG - betrekking op stoffen waarvoor emissiegrenswaarden zijn opgesteld, maar staat verder los van deze richtlijn en de daaruit voortvloeiende verplichting om tijdelijke vergunningen te verlenen (zie paragraaf 1.2.2.2 van hoofdstuk I). Indien de amvb vierjaarlijks bezien van toepassing is op een lozing⁵⁵ is het echter uit praktisch oogpunt raadzaam een zodanige geldigheidsduur (bijvoorbeeld vijf jaar) te kiezen, dat indien wordt geconstateerd dat actualisering nodig is, de aanpassing van de vergunning kan samenvallen met de procedure voor het verlengen van de geldigheidsduur van de tijdelijke Wvo-vergunning.
 - Bij het aan een Wvo-vergunning verbinden van een termijn, dient ook rekening gehouden te worden met investeringstermijnen. Uit de uitspraak G05.90.0180 van 27/4/92 van de Raad van State blijkt dat het voortbestaan van een bedrijf niet ter discussie mag worden gesteld met een te korte geldigheidsduur van een vergunning.

4.9.3 Nadere informatie

- Brief van de Directeur-Generaal van de Rijkswaterstaat d.d. 23 september 1994, kenmerk HW/RH 182977;
- MDW-project Wvo-vergunningverlening: brief van de minister van V&W d.d. 20 augustus 1997 (TK, vergaderjaar 1996-1997, 24 036, nr. 56).

⁵⁵ Dat betekent dat vergunningen die voor een langere termijn dan vier jaar zijn verleend, na maximaal vier jaar opnieuw moeten worden beoordeeld op hun actualiteit en dan zonodig worden aangepast.

5. Bedrijfsvoering bij de Wvo-vergunningverlening en Wvo-handhaving

5.1 Inleiding

Een aantal ontwikkelingen heeft niet alleen gevolgen voor de Wvo-vergunningverlening en Wvo-handhaving, maar ook voor de bedrijfsvoering op de afdelingen die zich met deze taken bezighouden. Zo moet de minister van Verkeer en Waterstaat, op grond van artikel 7, lid 4, Wvo juncto artikel 21.1 van de Wm, jaarlijks rapporteren over de vergunningverlening en handhaving (onder andere het aantal malen dat de termijnen overschreden werden, wat de oorzaken waren en welke maatregelen getroffen zijn). Verder wordt ook steeds vaker een relatie gelegd tussen de inspanning van vergunningverlening en handhaving enerzijds en het streefbeeld van de watersystemen anderzijds (met andere woorden: 'Wat is nodig om de doelen te halen en doen we dan de goede dingen?'). Ook bij de uitvoering van wettelijke taken zijn effectiviteit en efficiency meer en meer punten van aandacht.

Uit de landelijke praktijk komen een aantal aanbevelingen naar voren:

- Door het opstellen van bedrijfsplannen is het mogelijk nog beter planmatig te werken (bijvoorbeeld vanuit een beleidsmatig beheersplan jaarlijks een actieprogramma of afdelingsplan opstellen met verantwoording achteraf);
- Bij het stroomlijnen van de procedure voor het verlenen van een Wvo-vergunning kunnen verschillende controle- en hulpmiddelen gebruikt worden;
- Regelmatig overleg met andere bevoegde gezagsinstanties over de coördinatie van vergunningen (procedureel en inhoudelijk) leidt tot minder termijnoverschrijdingen;
- Intensiever vooroverleg met aanvragers kan voorkomen dat (lang) gewacht moet worden op aanvullende gegevens van de aanvrager (tijdens de procedure);
- Door tijdens het vooroverleg met het bedrijf en andere bevoegde gezagsinstanties een tijdsplanning op te stellen wordt voor iedereen duidelijk wat wanneer gedaan wordt;
- Door tijdens het vooroverleg al een concept van de ontwerpvergunning op te stellen, wordt voor de vergunningverlener duidelijk welke informatie nog ontbreekt in een aanvraag en wordt voor de aanvrager duidelijk waaraan voldaan moet worden. Zo kunnen discussies over of bedenkingen tegen een ontwerpbesluit voorkomen worden;
- Kwaliteitszorgsystemen kunnen werkprocessen verbeteren en borgen. Op verschillende plaatsen in Nederland wordt gewerkt aan de opzet en invoering van kwaliteitszorgsystemen voor de uitvoering van de Wvo en de Wm (vergunningverlening, toezicht en heffing);
- Gestructureerd en gericht overleg en communicatie bij de waterkwaliteitsbeheerder kan de uitvoering van de Wvo bij bedrijven verbeteren.

De laatste twee aanbevelingen zijn in de paragrafen 5.2 en 5.3 verder uitgewerkt.

5.2 Kwaliteitszorgsystemen

Bij bedrijven ligt de aanleiding voor het opzetten van kwaliteitszorgsystemen bij de markt en de concurrentie. Die maken borging en verbetering van werkprocessen bijna noodzakelijk. Daarbij wordt er overigens ook van uitgegaan dat het opzetten en onderhouden van een kwaliteitszorgsysteem weliswaar tijd, energie en geld kost, maar na verloop van tijd ook veel oplevert.

Ook overheidsorganisaties hebben steeds meer behoefte aan een betere beheersing van hun werkprocessen. In een aantal gevallen worden dan kwaliteitszorgsystemen opgezet die de werkprocessen niet alleen borgen maar ook verbeteren. De redenen voor het opzetten van zo'n systeem zijn verschillend. In sommige gevallen gebeurt het omdat in het dagelijkse werk alleen maar brandjes geblust kunnen worden en er geen tijd is om na te denken over een structurele verbetering van de kwaliteit van het proces. Andere voorbeelden die wel genoemd worden zijn: kortere procedures (waardoor termijnen niet meer worden overschreden), klanten tevreden stellen, PR, kosten (tijd en geld) besparen, alle projecten op uniforme wijze doorlopen en sturing op output. Als motivatie wordt ook wel een houding genoemd: een product op tijd, goed en tegen lage kosten afleveren, een beeld hebben van wat geproduceerd wordt en wat het kost, het opstellen van planningen en verantwoording afleggen, weten dat de goede dingen goed gedaan worden en miscommunicatie voorkomen wordt waardoor de sfeer verbetert.

Vaak wordt begonnen met op te schrijven wat gedaan wordt (beschrijven en vastleggen van procedures) en hoe (wat wil ik maken en hoe komt dat tot stand). Dit leidt tot bewustwording. Keerzijde is dat het kan leiden tot een te omslachtige en gedetailleerde beschrijving waar verder niets mee gebeurt. Het risico is dan groot dat kwaliteitszorg vastloopt.

In andere gevallen wordt het opzetten van een kwaliteitszorgsysteem projectmatig benaderd. Allereerst wordt gekeken wat kwaliteitszorg op kan leveren en welke primaire zaken opgenomen zouden moeten worden (waarom). Als dat duidelijk is, wordt een actieplan opgesteld. Daardoor wordt voor iedereen zichtbaar waar de organisatie heen gaat en hoe het verder moet. Op het moment dat het kwaliteitshandboek klaar is, wordt afgesproken om volgens de beschreven werkwijze te gaan werken en na verloop van tijd een audit te houden. Als met het handboek gewerkt wordt, blijkt vanzelf wat werkt en goed beschreven is en waar dat niet het geval is. In het laatste geval moet het handboek bijgesteld worden. Een audit (klopt wat er in het handboek staat en wordt er zo gewerkt?) laat zien welke knelpunten er zijn en hoe die opgelost kunnen worden en hoe verbeteringen aangebracht kunnen worden.

Kwaliteitszorgsystemen kunnen opgezet, geborgd en verbeterd worden aan de hand van de 'ISO 9000-familie'. Het Nederlands Normalisatie-Instituut heeft een stroomschema kwaliteitszorg uitgegeven voor een doeltreffende implementatie van ISO 9000. Dit schema gaat er van uit dat allereerst bepaald wordt of er in een organisatie behoefte is aan een beter systeem van kwaliteitszorg. Als dit het geval is dan is de leidraad voor de toepassing van de 'ISO 9000-familie' in ISO 9000-1 terug te vinden. Deze norm verklaart elk van de normen van de 'ISO 9000-familie' en bespreekt begrippen die fundamenteel zijn voor de hele familie. Geen van de ISO 9000-normen schrijft precies voor hoe een kwaliteitszorgsysteem moet worden opgezet. De keuze moet gebaseerd worden op de behoefte van de organisatie. ISO 9004-1 beschrijft de elementen waaruit een systeem dient te worden opgebouwd en geeft een leidraad voor een rendabele aanpak. Indien nodig worden ISO 9004-2, 9004-3 en 9004-4 gebruikt. Als het vermogen om te voldoen aan de kwaliteitseisen

moet worden aangetoond, dient een model voor externe kwaliteitsborging te worden gekozen. ISO 9001 is het meest uitgebreide model en ISO 9003 is het minst uitgebreide model. Voor de bedrijfsvoering bij de Wvo-vergunningverlening en de Wvo-handhaving kan ISO 9002 worden gebruikt.

5.3 Preventie door communicatie

In het RWS-rapport 'Wvo. Handhaving in de jaren negentig. Niet meer, maar anders' uit 1992 wordt al gesproken over voorlichting als preventief handhavingsinstrument, actieve public relations en publiciteit naar aanleiding van overtredingen. In 1994 is een vervolg-rapport uitgebracht, met als titel 'Preventie door communicatie. Communicatieplan voor de preventieve handhaving van de Wvo door RWS'. Dit rapport bevat een aantal aanbevelingen, waarvan de belangrijkste hieronder zijn weergegeven:

- Ontwikkel communicatieactiviteiten die voorlichtend (kennisgericht), begripsvormend (houdingsgericht) en overtuigend (gedraggericht) zijn;
- Besteed speciale aandacht aan informatievoorziening, relatiebevordering en beeldvorming;
- Ontwikkel een regionaal communicatieprogramma;
- Formeer een communicatieteam (C-team), belast met onder meer de verbetering van de interne en externe informatiestromen;
- Formeer zogenaamde accountteams (A-teams), bestaande uit vergunningverleners, handhavers en Wvo-juristen, belast met de behartiging van de relatie met de (potentiële) vergunninghouder (één loket). Door deze teams worden handhavers meer betrokken bij de vergunningverlening en omgekeerd.

Twee regionale directies van Rijkswaterstaat zijn op basis van dit rapport aan de slag gegaan. In de loop van 1998 zijn de ervaringen van deze 'pilots' geëvalueerd, wat heeft geresulteerd in de volgende conclusies en aanbevelingen:

- Taken van C-teams kunnen het best worden ondergebracht bij bestaande overlegstructuren.
- Het verdient aanbeveling om per vergunninghouder of aanvrager bedrijfsteams te vormen, die de strategie in de vergunningverlening en het toezicht voor dat bedrijf vaststellen en uitvoeren. Als er geen overleg is tussen vergunningverleners, handhavers en juristen dan kan een dergelijk overleg veel opleveren. Het heeft wel tijd nodig om tot wasdom te komen. Ook in het kader van ontwikkelingen rond vergunningen op hoofdzaken en toezichtsplannen is een gezamenlijke en harmonische aanpak onontbeerlijk.
- Bij het formeren van bedrijfsteams moet rekening gehouden worden met de wijze waarop mensen met elkaar omgaan.
- Binnen bedrijfsteams hebben teamleden hun eigen rol.
- Het ontwikkelen van een regionaal communicatie programma is nog niet gelukt.

5.4 Nadere informatie

- Rijkswaterstaat, 'Wvo. Handhaving in de jaren '90. Niet meer, maar anders', september 1992.
- Damming, Dorreboom & Partners, 'Preventie door communicatie. Communicatieplan voor de preventieve handhaving van de Wvo door RWS', december 1994.

6. Jurisprudentie

6.1 Inleiding

Jurisprudentie bestaat uit gerechtelijke uitspraken in beroepsprocedures met betrekking tot Wvo-aangelegenheden. In de meeste gevallen is de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State thans het rechtsprekende orgaan. Wet- en regelgeving of beleid dat vaag, onduidelijk of onvoldoende geïmplementeerd is, wordt nader ingevuld door jurisprudentie. Dat is bijvoorbeeld gebeurd met het begrip oppervlaktewater uit de Wvo (wanneer is iets oppervlaktewater?: zie paragraaf 2.1.1.3 van hoofdstuk II). Het is raadzaam om bij vergunningverlening rekening te houden met de in het verleden door de rechter gedane uitspraken. Uiteraard dienen de specifieke omstandigheden die tot een bepaalde uitspraak hebben geleid, hierbij altijd goed in ogenschouw te worden genomen. De tot nu toe bekende jurisprudentie die interessant is voor de Wvo-vergunningverlening, is zoveel mogelijk in het handboek verwerkt.

6.2 Nadere informatie

Informatie over jurisprudentie is verkrijgbaar:

- bij de juridische afdelingen van waterkwaliteitsbeheerders;
- via de CD-ROM van Samson Kluwer over milieuwetgeving (aanwezig bij het RIZA, contactpersoon P.A.M. van der Hoeven, tel. 0320 - 298865);
- via het (ook voor derden ten dienste staande) jurisprudentie-systeem van de Deskundige beroepen water bij het RIZA (alleen Wvo-zaken, vrijwel compleet vanaf ongeveer 1970), contactpersoon P.A.M. van der Hoeven, tel. 0320 - 298865;
- via (jurisprudentie-rubrieken in) tijdschriften, als:
 - Milieu & Recht;
 - Het Waterschap;
 - Administratiefrechtelijke beslissingen.

IV Handhaving

1. Inleiding

In dit handboek wordt het onderwerp handhaving slechts summier belicht. Enerzijds valt de handhaving formeel buiten het bestek van dit handboek. Anderzijds voorzien speciale (CIW/CUWVO-)nota's reeds in de noodzakelijke informatie⁵⁴.

Handhaving is het door controle (toezicht en opsporing) en het toepassen (of dreigen daarmee) van bestuursrechtelijke (of bestuurlijke) en strafrechtelijke middelen bewerkstelligen dat de algemeen en individueel geldende rechtsregels en voorschriften worden nageleefd⁵⁵.

De Wvo bevat in essentie slechts drie artikelen die betrekking hebben op het onderwerp handhaving. Belangrijke bepalingen zijn verder te vinden in de Wm, de Awb en de WED. In artikel 24 van de Wvo wordt aan de waterkwaliteitbeherende instanties de zorg opgedragen voor de bestuurlijke (lees: bestuursrechtelijke) handhaving van de Wvo. Voorts dient de waterkwaliteitsbeheerder van belang zijnde gegevens te verzamelen en te registreren en klachten, die betrekking hebben op de naleving van de Wvo, te behandelen. Artikel 25 van de Wvo verklaart een aantal artikelen uit hoofdstuk 18 van de Wm van overeenkomstige toepassing. Artikel 26 van de Wvo bepaalt ten slotte dat gedragingen, die in strijd zijn met een vergunningvoorschrift, zijn verboden.

⁵⁴ De sterk verouderde CIW/CUWVO-nota 'Handhaven is doen' uit 1992 zal in 1999 worden herzien. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de herziene RWS-nota 'Handhaven is doen' uit 1998.

⁵⁵ In het verleden werd ook sporadisch gebruik gemaakt van privaatrechtelijke handhavingsmiddelen. Uit jurisprudentie is echter gebleken dat dit sinds de invoering van de bestuursrechtelijke dwangsom niet meer mogelijk is (zie HR 22 oktober 1993, NJ 1995, nr. 717, Staat-Magnus).

2. Toezicht en opsporing

Ten behoeve van het toezicht op de naleving van de Wvo beschikken de waterkwaliteitsbeheerders over toezichthoudende ambtenaren. De aanwijzing van toezichthouders is geregeld in hoofdstuk 18 van de Wm. De bevoegdheden van deze ambtenaren zijn daarentegen opgenomen in hoofdstuk 5 van de Awb. Voor zover redelijkerwijs nodig kunnen deze ambtenaren:

- Plaatsen betreden met apparatuur, zo nodig met behulp van de sterke arm;
- Zich laten vergezellen door door hen aan te wijzen personen;
- Inlichtingen vorderen;
- Inzage vragen en afschrift nemen van bescheiden;
- Zaken/goederen onderzoeken en daarvan monsters nemen;
- Vervoermiddelen en lading onderzoeken.

Anders dan de toezichthoudende activiteiten, die onder verantwoordelijkheid van het bestuur plaatsvinden, vallen opsporingsactiviteiten onder de verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie (OM). De bevoegdheden van opsporingsambtenaren vloeien mede voort uit de WED (en zijn daardoor zeer ruim). Opsporingsactiviteiten kunnen slechts worden verricht door officiële opsporingsambtenaren (buitengewone opsporingsambtenaren, de zgn. 'BOA's' en de reguliere politie). Een BOA moet worden aangewezen door de Minister van Justitie.

3. Handhavingsinstrumentarium

Onderscheid wordt gemaakt tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten/sancties. In de praktijk worden bestuurlijke instrumenten vaak op één lijn geplaatst met bestuursrechtelijke sancties. Dit is echter niet juist. Bestuurlijke instrumenten zijn niet gebaseerd op een wettelijke regeling. Dit betreft bijvoorbeeld de waarschuwing en de aanmaning.

a) Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving is gericht op het voorkomen en/of stopzetten van de overtreding c.q. op het zo mogelijk ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding. Bestuursrechtelijke instrumenten zijn:

- bestuursdwang (artikel 5:21 e.v. Awb);
- dwangsom (artikel 5:32 e.v. Awb);
- intrekken vergunning (artikel 18.12 Wm).

b) Strafrechtelijke handhaving

Strafrechtelijke sancties richten zich met name op het bestraffen van de dader en in mindere mate op het ongedaan maken van de overtreding. Voor strafrechtelijke sancties is het opmaken van een proces-verbaal (PV) door een (buitengewoon) opsporingsambtenaar noodzakelijk. Door middel van dit PV wordt de overtreding voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie beslist vervolgens of de zaak wordt voorgelegd aan de strafrechter. Niet alle overtredingen behoeven echter door de rechter te worden behandeld. De Officier van Justitie kan een zaak eventueel met een schikking afdoen ('transactie'). Het Openbaar Ministerie kan een strafzaak overigens ook seponeren, bijvoorbeeld indien onvoldoende bewijs voorhanden is.

4. Handhavingsbeleid en samenwerking

Sinds het begin van de jaren negentig wordt getracht om binnen de handhaving meer structuur en uniformiteit te bewerkstelligen. Enerzijds zijn in CIW/CUWVO-verband initiatieven ontplooid om de handhaving van de Wvo beleidsmatig te sturen, teneinde een consequente, eenduidige aanpak te bereiken. Anderzijds is het streven gericht op samenwerking tussen verschillende overheden op regionaal niveau (integrale aanpak).

In CIW/CUWVO-verband is in 1992 de nota 'Handhaven is doen' gepubliceerd. Deze nota vormde de eerste aanzet tot uniformering van het Wvo-handhavingsbeleid. In 1998 heeft Rijkswaterstaat, vooruitlopend op een herziening van de CIW/CUWVO-nota⁵⁶, een eigen herziene nota 'Handhaven is doen' uitgebracht. De nota verschaft onder meer een actueel overzicht van het handhavingsinstrumentarium en de daarbij te volgen procedures. De kern van de nota wordt gevormd door de handhavingprocedures ten aanzien van de inrichtingsgebonden en de vrije-veld overtredingen. Het beleid ten aanzien van de inrichtingsgebonden overtredingen komt er in hoofdlijnen op neer dat bij ernstige overtredingen direct bestuursrechtelijk en/of strafrechtelijk wordt opgetreden. Wat een ernstige overtreding is, blijkt uit in de nota opgenomen criteria. Er wordt direct bestuursrechtelijk opgetreden en/of proces-verbaal opgemaakt, tenzij de capaciteit beschikbaar voor strafrechtelijke handhaving dit niet toelaat. In dergelijke gevallen wordt aan de hand van een categorie-indeling van overtredingen prioriteit gegeven aan de afhandeling van de vanuit milieuoverwegingen zwaarste overtredingen, dat wil zeggen, de overtredingen die het hoogst scoren op de categorie-indeling. Overige overtredingen worden in principe afgedaan volgens een model met maximaal drie stappen: een aanmaningsbrief, bij voortdurende van de overtreding een waarschuwingsbrief en vervolgens een aanschrijving bestuursdwang of een dwangsombeschikking en/of een proces-verbaal.

Bij vrije-veld overtredingen (het gaat hierbij om niet-vergunbare overtredingen buiten het fysieke verband van een bedrijf) wordt bij ernstige en/of verwijtbare overtredingen ook direct een proces-verbaal opgemaakt na gemaand te hebben de overtreding te staken. Bij lichte overtredingen waarbij geen sprake is van recidive en waarvan de gevolgen ongedaan zijn gemaakt wordt volstaan met een waarschuwing.

⁵⁶ Het ligt in de bedoeling om de sterk verouderde CIW/CUWVO-nota uit 1992 in 1999 te herzien.

5. Externe samenwerking

In het kader van de externe samenwerking (samenwerking met andere overheden) zijn verschillende overlegstructuren opgericht. Op landelijk niveau opereert de Landelijke Coördinatiecommissie Milieuwethandhaving (LCCM) waarin alle bij de milieuwethandhaving betrokken instanties, overheden en organisaties zijn vertegenwoordigd. Op provinciaal/regionaal niveau bestaan het Provinciaal Milieu-overleg en/of het Regionaal Milieu-overleg (PMO/RMO). Het streven is er op gericht om uiteindelijk onder regie van de provinciale overheid een structurele samenwerking tussen overheden van de grond te krijgen.

6. Relevante jurisprudentie

Het volgende overzicht bevat uitspraken van de Raad van State over dwangsomgeschillen in het kader van de Wvo.

- 13-09-1991 B05.91.0535

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Geen waarschuwing nodig vóórdat een dwangsom wordt opgelegd. Schorsingsverzoek afgewezen.

- 23-03-1992 G05.91.1466/P01

Bevoegdheid tot opleggen van een dwangsom; mandateringsregeling.

Vernietiging van beschikking

- 06-04-1992 B05.92.0191

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Er is slechts korte periode nodig om volledig aan vergunningvoorschriften te voldoen. Beschikking wordt tijdelijk geschorst.

- 19-05-1992 G05.92.0301/P90

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Tussen geconstateerde overtredingen en opleggen dwangsom zit ca. 7 maanden. Deze periode wordt te lang geacht; onzorgvuldig besluit; vernietiging van de beschikking.

- 01-06-1992 G05.91.1197

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Ter zitting bleek dat de dwangsombeschikking was ingetrokken. Toch belang voor lozer bij uitspraak. Beschikking vernietigd i.v.m. bevoegdheid tot opleggen dwangsom (mandateringsregeling).

- 23-06-1992 G05.92.0778/P90

Dwangsom i.v.m. ontbreken lozingsvergunning. Dwangsom wordt onjuist middel geacht om een lozingsvergunning af te dwingen. Beschikking wordt vernietigd.

N.B. Dit standpunt is inmiddels achterhaald⁵⁷. Deze uitspraak is ook ongelukkig, omdat voor bepaalde geconstateerde lozingen geen vergunning zou worden verleend (oliemorsingen). Omdat hier n.a.v. het schorsingsverzoek onmiddellijk uitspraak in de hoofdzaak is gedaan, had het voor de hand gelegen dat het bevoegd gezag verzet had aangetekend tegen deze uitspraak.

- 01-09-1992 B05.92.0607

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Tijd tussen bestreden beschikking en datum waarop de dwangsom wordt verbeurd is te kort (minder dan een maand). Beschikking wordt qua gestelde termijn geschorst.

- 25-09-1992 G05.91.1243

Verzoek tot sluiting van een bedrijf is door de waterbeheerder niet ontvankelijk verklaard (niet bevoegd). Naar het oordeel van de Raad van State had de waterbeheerder dit verzoek ruimer moeten interpreteren (bijv. als verzoek tot opleggen van een dwangsom). Besluit wordt vernietigd.

- 29-10-1992 G05.92.1349/P90

Dwangsom i.v.m. weigering van vergunninghouder tot doen van onderzoek naar de herkomst van verontreiniging in het afvalwater, die niet in de vergunning zijn toegestaan. De beschikking wordt vernietigd, omdat deze geen betrekking heeft op de voorschriften in de lozingsvergunning zelf.

- 03-11-1992 G05.91.0837

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Motief: 'Er worden stoffen geloosd die niet in de vergunning zijn toegestaan'. Beschikking wordt vernietigd omdat

⁵⁷ Uitspraken van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 22 maart 1994, nrs. G05.94.0019.P90 en B05.93.1734.

de betreffende vergunning ambtshalve (dus niet op aanvraag) is verleend. In dat geval is het uitgangspunt dat vergunning wordt verleend voor de lozing, behoudens de in de vergunning opgenomen beperkingen.

N.B. In de uitspraak is onjuist geformuleerd, dat volgens de Wvo ambtshalve-vergunningverlening mogelijk is. De Wvo kent echter alleen de mogelijkheid om bestaande vergunningen ambtshalve te wijzigen.

- 31-12-1992 G05.91.1487

Dwangsom i.v.m. illegale lozing vanuit een woning op oppervlaktewater. De beschikking blijft in stand (verwijzing naar een uitspraak van de Raad van State dat opleggen van een dwangsom mogelijk is in situaties dat zonder vergunning wordt geloosd).

- 26-03-1993 G05.92.0706

Verzoek om een dwangsom op te leggen of bestuursdwang toe te passen in verband met het ontbreken van een lozingsvergunning (gedoogsituatie) is afgewezen. De Raad van State vernietigt deze beschikking, omdat de waterbeheerder onzorgvuldig heeft gehandeld m.b.t. het gedogen (termijn waarop een vergunning wordt verleend is onduidelijk).

- 13-04-1993 B05.93.0062

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Vergunninghouder stelt langere tijd nodig te hebben voor het treffen van saneringsmaatregelen. Beschikking wordt niet geschorst.

- 16-04-1993 G05.91.0288

Dwangsom i.v.m. illegale lozing. Door bevoegd gezag is de termijn waarop de dwangsom wordt verbeurd opgeschort. Tegen deze beschikking is beroep ingesteld door derden. Beschikking blijft in stand.

- 03-05-1993 B05.93.0259

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Lozer kan op korte termijn saneringsmaatregelen treffen. Beschikking wordt tijdelijk geschorst. De hoogte van de dwangsom wordt aangepast, omdat de vastgestelde dwangsom te hoog is in verhouding tot de kosten van de te treffen maatregelen.

- 09-06-1993 G05.91.0895

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Ook dwangsom mogelijk bij incidentele overtredingen. Het opleggen van een dwangsom is niet strijdig met artikel 6 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Beroep wordt verworpen.

- 03-08-1993 G05.91.1649

Dwangsom i.v.m. illegale lozing vanuit woning. Beroep wordt verworpen.

- 05-08-1993 G05.92.0957

Geen dwangsom mogelijk voor een 'dreigende' lozing van melk in oppervlaktewater. Beschikking wordt vernietigd.

- 06-09-1993 B05.93.0896

Dwangsom i.v.m. illegale lozing. Dwangsom is opgelegd zonder waarschuwing vooraf (analyseresultaten zijn niet toegezonden en niet is kenbaar gemaakt dat de Wvo werd overtreden). Onzorgvuldig gemotiveerd besluit (niet werd aangegeven welke voorzieningen dienden te worden getroffen) wordt tijdelijk geschorst in verband met een op korte termijn te realiseren finale oplossing.

- 07-12-1993 B05.93.0515

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Beschikking is onvoldoende gemotiveerd terstond van kracht verklaard. De terstond-van-kracht-verklaring wordt geschorst.

- 07-12-1993 B05.93.0847

Dwangsom i.v.m. voortdurende overtredingen van de vergunning. Reeds eerder was een dwangsom opgelegd waarvan het maximum is bereikt. De beschikking wordt geschorst in verband met de schorsing van de terstond-van-

kracht-verklaring van de vorige dwangsombeschikking (zie ook voorgaande uitspraak).

- 10-12-1993 G05.92.0705

Dwangsom i.v.m. overtreden calamiteitenvoorschrift vergunning.

Overtredingen van de vergunning zijn door lozer niet gemeld. De Raad van State oordeelt dat het hier niet 'calamiteiten, onregelmatigheden of andere uitzonderlijke omstandigheden' betrof, maar overschrijdingen van de emissievoorschriften. De vergunning bevat een voorschrift volgens welke afspraken kunnen worden gemaakt inzake de rapportage van analysegegevens van de lozer aan het bevoegd gezag. Beschikking wordt vernietigd.

- 30-12-1993 B05.93.0988

Dwangsom i.v.m. overtreden vergunning. Lozer stelt dat niet voldaan kan worden aan de voorschriften van de vergunning (max. gehalte aan chloorfenvinfos van een wortelwasserij). Ook bevoegd gezag kan niet aangeven welke maatregelen leiden tot voorkoming van overtreding van vergunningvoorschriften. Hierover is nog overleg gaande tussen lozer en vergunningverlener. Beschikking wordt geschorst omdat onduidelijk is welke maatregelen dienen te worden getroffen om de vergunning na te leven.

- 19-10-1995 E03.95.0457

Dwangsom per vervuilingseenheid. Het is mogelijk om een dwangsom op te leggen per illegaal geloosde vervuilingseenheid.

- 21-09-1998 F03.98.0677 en 31-10-1996 F03.96.0954

(Fictieve) weigering om te gedogen. De schriftelijke verklaring dat niet wordt gedoogd, betreft een discretionaire handhavingsbevoegdheid. Voorzover het bevoegd gezag het voornemen kenbaar heeft gemaakt dat bestuurlijke maatregelen zullen worden getroffen, heeft dit impliciet tot gevolg dat een aangevraagde gedoogbeschikking wordt geweigerd. Dit (fictieve) weigeringsbesluit heeft geen zelfstandige betekenis, waartegen bezwaar en beroep kan worden aangetekend. Het betreft slechts een schriftelijke mededeling dat niet wordt gedoogd.

7. Nadere informatie

- CIW/CUWVO-nota 'Handhaven is doen', juni 1992.
- Aanbevelingen met betrekking tot de handhaafbaarheid van vergunningvoorschriften in het kader van de Wvo, CUWVO werkgroep I/II, december 1989.
- Rijkswaterstaat (Wvo-Contactteam), 'Protocol handhaving Wvo', 1996, herziening van mei 1998.
- V&W, 'Handhaven is doen, richtlijn voor optreden', herziene nota, 1998.
- Rijkswaterstaat, For your eyes only, Richtlijn voor optreden, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, folder, mei 1999.

V Heffing

1. Wettelijke basis

De Wvo-heffing is een bestemmingsheffing die tot doel heeft het waterkwaliteitsbeheer te financieren. Daarnaast werkt de heffing als een instrument om verontreiniging van oppervlaktewater te voorkomen en te bestrijden (regulerend neveneffect). In de artikelen 17 t/m 23 (hoofdstuk IV) van de Wvo zijn voor alle waterkwaliteitsbeheerders de grondslag voor de heffing en de bestedingsdoeleinden van de heffingsopbrengst vastgelegd. Voor de rijkswateren zijn maatstaf en tarief van de heffingen direct in de Wvo neergelegd. In het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren (Uvr) zijn de artikelen 17 en 19 van de Wvo uitgewerkt en wordt onder meer beschreven met welke frequentie moet worden gemeten (debiet) en bemonsterd en hoe gemeten en geanalyseerd moet worden.

Voor de regionale waterkwaliteitsbeheerders beperkt de regeling in de wet zich voornamelijk tot de bevoegdheden van de openbare lichamen, de grondslagen voor de heffingen en het bestedingsdoel. Nadere regelingen worden gegeven in verordeningen van de betreffende openbare lichamen. Er is een wetsontwerp in procedure (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 367, nrs. 1-3) om ook de maatstaf van de regionale waterkwaliteitsbeheerders in de Wvo op te nemen. Dit wetsvoorstel, dat op 31 december 1998 aan de Tweede Kamer is aangeboden, strekt tot vervanging van heel hoofdstuk IV van de Wvo. Het wetsvoorstel combineert drie doelstellingen:

- het meer op wetsniveau regelen van de regelgeving met betrekking tot de verontreinigingsheffing;
- afschaffing van de leges krachtens de Wvo;
- verhoging van het tarief van de verontreinigingsheffing rijkswateren tot fl. 70,- per vervuilingseenheid.

Naast een groot aantal andere wijzigingen zal met name de wijze waarop de hoeveelheid geloosde zuurstofbindende stoffen in de toekomst wordt becijferd, structureel worden veranderd (overigens zonder dat dit gevolgen heeft voor de hoogte van de uiteindelijke aanslag). Op dit moment wordt de aanslag verontreinigingsheffing nog bepaald aan de hand van onder andere de jaargemiddelde vervuilingswaarde. Dit jaargemiddelde komt tot stand door alle gemeten dagwaarden (uitgedrukt in inwonerequivalenten) representatief te stellen, op te tellen en te delen door 365. Na inwerkingtreding van de gewijzigde wet wordt - in analogie met de berekeningswijze voor de zware metalen - dagelijks de vracht aan zuurstofbindende stoffen bepaald. Uit de jaarvracht (som van alle representatief gestelde dagvrachten) gedeeld door de maatstaf ($\text{kg O}_2 / 49,6$) kan de vervuilingswaarde gebaseerd op zuurstofbindende stoffen (afgekort VeO) worden berekend. Deze nieuwe berekeningswijze en terminologie zijn reeds verwerkt in de onlangs uitgebrachte CIW/CUWO-nota 'Richtlijn bepaling meetfrequentie' (zie ook bijlage 11 van dit handboek).

Het is de bedoeling dat de gewijzigde wet (met uitzondering van de verhoging van het rijkstarief) per 1 januari 2001 in werking treedt.

2. Grondslag en maatstaf voor de heffing

2.1 Grondslag

De grondslag voor de heffing is gelegen in de hoeveelheid of de hoedanigheid dan wel beide van de geloosde afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen (artikel 18, lid 1, Wvo). Voor afvalwater vanuit woonruimten wordt echter een vaste vervuilingswaarde gehanteerd (artikel 18, lid 2, Wvo) van maximaal 3,5 i.e. Voor woonruimten bewoond door 1 persoon, wordt de vervuilingswaarde gesteld op 1 i.e. De regeling voor kleine bedrijven (d.w.z. vervuilingswaarde minder dan 5 i.e.) is neergelegd in artikel 18, lid 4, Wvo.

2.2 Maatstaf voor de rijkswateren

2.2.1 Inleiding

Voor de Rijkswateren is in artikel 19 van de Wvo ook de maatstaf voor de heffing (op zuurstofbindende stoffen en zware metalen) aangegeven. In de paragrafen 2.2.1 en 2.2.2 wordt hier nader op ingegaan.

2.2.2 Zuurstofbindende stoffen

De maatstaf hiervoor is het inwonerequivalent (i.e.), dit is de vervuiling die één persoon gemiddeld over een jaar in een etmaal veroorzaakt. Een inwonerequivalent staat gelijk aan 136 gram zuurstofverbruik per etmaal. Het aantal inwonerequivalenten wordt bepaald aan de hand van het chemisch zuurstofverbruik (CZV) en het gehalte aan Kjeldahl-stikstof (KjN) in het afvalwater, volgens de volgende formule:

$$\text{aantal i.e.} = Q * (\text{CZV} + 4,57 * \text{KjN}) / 136$$

waarbij

Q = het debiet in m³/dag
CZV = het chemisch zuurstofverbruik in mg/l
KjN = ammonium en organisch gebonden stikstof, bepaald als Kjeldahl-stikstof, in mg/l

Als de CZV-waarde voor ten minste 25% afkomstig is van biologisch (nagenoeg) niet afbreekbare stoffen, mag een correctie worden toegepast. Voor goed werkende biologische zuiveringsinrichtingen mag daardoor in plaats van het CZV ook worden gerekend met 3,33 * BZV.

Zoals in paragraaf 1 reeds is opgemerkt zal de heffingsmaatstaf voor zuurstofbindende stoffen over enige tijd worden gewijzigd: met ingang van 1 januari 2001 vertegenwoordigt één vervuilingseenheid een jaarlijks verbruik van 49,6 kg zuurstof (zie bijlage 11).

2.2.3 Zware metalen

Hiervoor geldt als maatstaf het aantal gewichtseenheden dat per heffingsjaar in het oppervlaktewater wordt gebracht, uitgedrukt in vervuilingseenheden (VE). Er wordt onderscheid gemaakt tussen zwarte-lijststoffen (kwik, cadmium, arseen) en overige zware metalen (zink, lood, koper, nikkel en chroom). Bij de

berekening wordt een aftrekpost toegepast voor de hoeveelheid zware metalen die is verdisconteerd in het aantal geloosde i.e.:

aantal VE zwarte-lijststoffen = (vracht in kg/jaar - 0,0006 * aantal geloosde i.e.) * 10

aantal VE overige metalen = (vracht in kg/jaar - 0,04 * aantal geloosde i.e.) * 1

Voor de heffing op zware metalen bestaan drempelwaarden (10 VE) waar beneden geen heffing meer verschuldigd is.

2.3 Maatstaf voor de overige wateren

De regionale waterkwaliteitsbeheerders kennen - naast uiteraard een heffing op zuurstofbindende stoffen - veelal ook een heffing op zware metalen, en in enkele gevallen op chloride, sulfaat en fosfor. Regelingen hiervoor zijn opgenomen in de betreffende heffingsverordeningen, die doorgaans zijn gebaseerd op de door de Unie van Waterschappen vastgestelde 'Modelverordening verontreinigingsheffing'.

3. Vaststelling

De regeling ten aanzien van de bepaling van de vervuilingswaarden is voor de Rijkswateren neergelegd in het Uvr. Veelal is de systematiek door de regionale waterkwaliteitsbeheerders in hun heffingsverordeningen overgenomen.

Bedrijven moeten de vervuilingswaarde voor de heffing in principe door meting en bemonstering op eigen kosten vaststellen. Bedrijven die minder lozen dan 100 i.e. (voor chemische bedrijven) of 1.000 i.e. (voor overige bedrijven) kunnen hiervoor onder bepaalde voorwaarden gebruik maken van een tabel met afvalwatercoëfficiënten. Deze geeft coëfficiënten voor de vervuiling per producteenheid of eenheid van waterverbruik. Er is een wetsontwerp bij de Tweede Kamer ingediend (zie paragraaf 1) dat onder meer voorziet in een nieuwe tabel afvalwatercoëfficiënten (gebaseerd op waterverbruik).

Bedrijven die niet met behulp van de tabel worden aangeslagen of die meer dan circa 10 vervuilingseenheden aan zware metalen lozen, zullen de vervuilingswaarde door meting, bemonstering en analyse moeten vaststellen. In de voorschriften en richtlijnen van het Uvr is vastgelegd hoe hierbij te werk moet worden gegaan. In principe moet elk etmaal bemonsterd worden. Een bedrijf kan echter een verzoek indienen tot verlaging van deze frequentie. In bijlage I van het Uvr is aangegeven hoe vanuit een aantal gegevens over de lozing de minimaal benodigde frequentie kan worden bepaald. Het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren neemt naar aanleiding van het verzoek een besluit in de vorm van een meetbeschikking.

4. Organisatie en taken rond de heffing op Rijkswateren

Het Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren (Bvr) is formeel verantwoordelijk voor het opleggen van de verontreinigingsheffing rijkswateren. Het laat zich op technische zaken rond berekeningen van de hoogte van de heffing en bij bezwaar- en beroepsprocedures bijstaan door de afdeling Heffingen Handhaving van het RIZA. Deze afdeling geeft ook advies aan regionale directies van Rijkswaterstaat over meting, bemonstering en analyses in het onderzoek ten behoeve van de heffing.

Handhavers bij de regionale directies hebben mede een taak in het nemen van monsters ten behoeve van de vaststelling van de hoogte van de heffing, met name ter controle van de bedrijfscijfers. Vergunningverleners hebben met name een voorlichtende rol (zie ook paragraaf 5).

Een heffingplichtige is verplicht een aangiftebiljet in te vullen. Gebeurt dat niet, dan volgt een ambtshalve aanslag, gebaseerd op een schatting. Rond april worden de voorlopige aanslagen verstuurd. Een bedrijf kan om wijziging daarvan vragen. De betaling vindt doorgaans plaats in termijnen, uitgesmeerd over het lopende jaar. Als uit cijfers van RWS of het bedrijf blijkt dat meer is of wordt geloosd dan aanvankelijk opgegeven, kan een nadere voorlopige aanslag worden opgelegd. Na eventuele verdere controle volgt een definitieve aanslag. Op basis van nieuwe feiten kan ten slotte nog een navorderingsaanslag worden opgelegd.

De invordering van de heffingen voor de rijkswateren vindt plaats volgens de systematiek van een rijksbelasting.

5. Afstemming; de rol van vergunningverleners

Het Bvr is belast met de uitvoering van de verontreinigingsheffing rijkswateren (zie paragraaf 4). Het is in belangrijke mate afhankelijk van informatie vanuit regionale directies van Rijkswaterstaat over lozers en lozingen waarop de heffing mogelijk van toepassing is. Een goede uitwisseling van informatie is dan ook gewenst. De vergunningverlener speelt gewild of ongewild een rol in de voorlichting aan bedrijven over zaken rond heffingen. Bedrijven zullen vergunningverlening en heffing veelal zien als onderdelen van één organisatie. Bij overwegingen rond saneringsmaatregelen zal ook de invloed daarvan op de heffing (mogelijk lagere aanslagen) meegenomen moeten worden.

Op het punt van bemonstering en rapportage worden vanuit het oogpunt van vergunningverlening en vanuit heffingsoogpunt eisen gesteld aan de bedrijven. Deze kunnen door een verschil in optiek ook inhoudelijk verschillen. Strikt genomen bestaat er geen verband tussen beide rapportages. Afstemming van de voorschriften in vergunningen op de eisen vanuit de heffingskant kan echter zinvol zijn. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende punten:

- Analysevoorschriften in vergunningen moeten waar mogelijk aansluiten bij de voorschriften in bijlage I van het uitvoeringsbesluit.
- Bij de beoordeling van een door de vergunninghouder in te dienen rapportageplan is afstemming met de heffingsadviseur gewenst.
- Bij de afgifte van een meetbeschikking dient een vigerend rapportageplan hierop voor zover mogelijk te worden afgestemd.
- Over de aanduidingen van lozingspunten, en de wijze van controle per lozingspunt is afstemming gewenst met de heffingsadviseur.

Het bovenstaande geldt in grote lijnen ook voor de afstemming tussen vergunningverlening en heffing binnen de regionale waterkwaliteitsbeheerders.

6. Nadere informatie

- Uitvoerige informatie over alle aspecten van heffingen is te vinden in het 'Handboek Heffingen', uitgegeven door het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat, 1 december 1996.
- De regeling ten aanzien van Rijkswateren is te vinden in het Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren, artikel 13 en bijlage I.
- 'Richtlijn bepaling meetfrequentie ter vaststelling van de vervuilingswaarde van afvalwater', CIW/CUWVO, 1999.
- Model-verordening verontreinigingsheffing, Unie van Waterschappen, 1996.
- 'Meten en bemonsteren van afvalwater', CIW/CUWVO, maart 1998.
- Vervanging van hoofdstuk IV van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 367, nrs. 1-3.

Lijst met afkortingen

AB	administratiefrechtelijke beslissingen
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
ALARA	as low as reasonably achievable
amvb	algemene maatregel van bestuur
amvb-inrichtingen	amvb als bedoeld in artikel 1, lid 2, van de Wvo
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAT	best available techniques
BBT	beste bestaande techniek(en)
BEP	Best Environmental Practice
BIM	bedrijfsinterne milieuzorg
BMP	bedrijfsmilieuplan
Bmw	Bestrijdingsmiddelenwet
BREF	BAT-Referentiedocument
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BUT	best uitvoerbare techniek(en)
Bvr	Bureau verontreinigingsheffing rijkswateren
CCVD	Centraal College Van Deskundigen
CIW/CUWVO	Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO
CTB	College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen
CUWVO	Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren
DTO	Duurzame Technologische Ontwikkeling
EMAS	Eco management and auditscheme
ENW	Evaluatienota water
EOX	extraheerbare organohalogenverbindingen
EU	Europese Unie
EVR	externe veiligheidsrapportage
FO	Facilitaire Organisatie
FWVO	Functionele Werkgroep Verontreiniging Oppervlaktewateren
GRP	Gemeentelijk rioleringsplan
ICBM	Internationale Commissie voor de Bescherming van de Maas
ICBS	Internationale Commissie voor de Bescherming van de Schelde
IMP	Indicatief Meerjarenprogramma
IMT	integrale milieutaakstelling
Infomil	Informatiecentrum milieuvergunningen
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
IRC	Internationale Rijncommissie
Ivb	Inrichtingen- en vergunningenbesluit van de Wm
KB	Koninklijk Besluit
LCA	Levenscyclusanalyse
LCCM	Landelijke CoördinatieCommissie Milieuwethandhaving
MDW	Marktwerking, deregulering, wetgevingskwaliteit
m.e.r.	milieueffectrapportage
MER	milieueffectrapport
MJA	Meerjarenafpraak

MTR.....	maximaal toelaatbaar risiconiveau
NAP.....	Noordzee-actieplan
NER.....	Nederlandse Emissie Richtlijnen lucht
NWRW	Nationale Werkgroep Riolering en Waterkwaliteit
NJ.....	Nederlands Juristenblad
NMP.....	Nationaal Milieubeleidsplan
NW3	derde Nota waterhuishouding
NW4	vierde Nota waterhuishouding
NZMC	Noordzeeministersconferentie
OSPAR.....	verdrag van Oslo en Parijs
PKB	planologische kernbeslissing
RAP.....	Rijn-actieplan
RISAM.....	risico-analysemethodiek
RO	ruimtelijke ordening
rwzi.....	rioolwaterzuiveringsinrichting
SCCM	Stichting Coördinatie Certificatie Milieuzorgsystemen
TEB.....	totaal-effluentbeoordeling
Uvr.....	Uitvoeringsbesluit verontreiniging rijkswateren
VERIS	VROM Environmental Risk Information System
VIB	veiligheidsinformatieblad
VR.....	verwaarloosbaar risiconiveau
WED.....	Wet economische delicten
Wm.....	Wet milieubeheer
Wro.....	Wet op de ruimtelijke ordening
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren
Wvz.....	Wet verontreiniging zeewater
Wwh	Wet op de waterhuishouding

Trefwoordenregister

A

Aansluitvergunning.....	41; 53; 162; 163; 170; 171
ALARA.....	59; 99; 100; 104; 109; 137; 162; 163
Algemene regels.....	41; 48; 49; 53; 54; 57; 60; 62; 63; 73; 74 80; 82-88; 122; 126; 127; 132; 161 162; 165; 170; 198
Algemene wet bestuursrecht.....	47; 55; 57; 62; 83; 178; 180; 187 197; 198; 201; 228
Ambtshalve wijziging.....	61; 207
Amvb-bedrijf.....	161
Amvb-inrichting.....	53; 56; 100; 101; 161
Analysemethode.....	206; 207; 212; 223; 225
Analysemethodiek.....	203; 206; 220
Analysevoorschrift.....	155; 225; 265

B

BAT.....	23; 29; 30; 32-34; 98; 99; 101 102; 104; 106-108
BBT.....	23; 32-34; 59; 98-101; 104; 106 107; 192; 205; 209
Bedrijfsinterne milieuzorg.....	97; 141; 142; 144; 145; 181; 192
Bedrijfsmilieuplan.....	109; 110; 135-137; 139; 140; 151; 181
Behoorlijk bestuur.....	63; 197; 198; 201
BEP.....	33; 34; 98; 106; 107; 108; 124; 125
Best uitvoerbare techniek.....	96; 99; 155; 204
Beste bestaande techniek.....	25; 96; 98; 99; 106
Bestrijdingsmiddelenwet.....	65; 66; 97; 124; 133
Bestuursdwang.....	63; 243; 245; 250
Bestuursrechtelijke handhaving.....	243
Betrekken bij.....	43; 57; 58; 150; 200
BIM.....	87; 108; 139; 141; 145; 148; 149
Bindende aanwijzing.....	62; 184; 198
BMP.....	98; 101; 102; 108; 111; 113; 116; 117 135; 136; 139-141; 148-151
BREF.....	30; 102; 106
BUT.....	23; 32-34; 59; 98-101; 104; 106 107; 192; 205; 209

C

Calamiteit.....	149; 166; 167; 199; 217; 251
Certificering.....	87; 122; 145; 147
Controle.....	26; 30; 77; 108; 145; 202; 221-224; 231 239; 263; 265
Convenant.....	97; 113; 116; 117; 124; 127; 132-138
Coördinatie.....	38; 40; 56; 57; 101; 109; 117; 153; 173 180-183; 186; 189; 231

D

Directe lozing.....	75; 77; 78; 85; 86; 125; 126; 159
Doelgroepbeleid	33; 108; 129; 131-133; 138-140; 154
Doelmatige werking	53; 59; 78; 97; 100; 101; 110; 163 165; 170; 186; 213-217
Doelvoorschrift	59; 89; 134; 145; 151; 183; 191 201-203; 206; 211; 223
Dwangsom	58; 63; 194; 204; 239; 243; 245; 249-251

E

EMAS.....	147; 152
Emissieaanpak.....	26; 91; 96-102; 109
Emissiebeleid.....	27; 95; 97; 98; 101; 103-105; 109 123; 154; 155; 191
Emissiegrenswaarde.....	23-27; 29; 30; 32; 33; 54; 102; 106; 108 197; 200; 204; 205; 222; 224; 227; 229
Emissierapportage.....	221; 226
Esbjerg	33; 95; 96; 97; 98; 106
EVR.....	218; 220

F

FO	136; 138
----------	----------

G

Geldigheidsduur	27; 41; 60; 184; 227-229
Gewone voorbereidingsprocedure	63; 173; 174
Glastuinbouw	53; 74; 75; 82; 85; 87; 107; 123 124; 126; 133; 161; 165
Goedkeuring	85; 212
Goedkeuringsprocedure	211; 212
Grenswaarde	23; 25; 26; 28; 29; 54; 58; 72; 91 197; 198; 200; 202; 203; 205
Grondslag	28; 61; 147; 192; 223; 257; 259
Grijze-lijststof	221

H

Haasje over springen.....	40
Heffing	47; 56; 124; 154; 226; 231; 257; 259-261 263; 265; 267
Hemelwater	121; 160; 166; 169; 170; 215; 228
Hergebruik.....	34; 95-97; 127; 141

I

ICBM	21; 34
ICBS.....	21; 34
IRC.....	21; 33; 34; 108
Immissietoets	73; 92; 96; 100-102; 108; 109; 155
IMT	132; 135; 136; 139
In acht nemen.....	37; 58; 108; 197
Indirecte lozing	26; 48; 53; 65; 74; 75; 82; 88; 109; 115 161-163; 167; 169; 171; 186; 191; 213; 216

InfoMil.....	62; 138; 171; 186; 203
Integrale afweging.....	23; 29; 42; 95; 97; 101; 102; 106; 109 110; 112; 113; 117; 180; 183; 185
Internationale richtlijn.....	21; 208; 226
Internationale Rijncommissie.....	21
Interventiewaarde.....	67; 68; 93
Intrekking.....	56; 58; 61; 63; 106; 178; 180; 184
IPPC-richtlijn.....	21; 23-30; 32; 101; 102; 106; 107
IRC.....	21; 34; 108
lvb.....	28; 29; 108; 113; 164; 226; 228

K

Kaderrichtlijn 76/464/EEG.....	22-25; 27; 29; 30; 32; 33; 66; 98; 104 106; 107; 204; 208; 221; 222; 227-229
Kaderrichtlijn water.....	21-27; 30-32; 42; 91; 101; 104 106-109; 125; 226
Ketenbenadering.....	34; 95-98; 101; 137
Kwaliteitsdoelstelling.....	25; 27; 32; 40; 41; 44; 54; 79; 93 102; 198; 200

L

LCA.....	110-116; 118; 119
LCCM.....	247
Lijst van 132 stoffen.....	26; 99; 100; 104
Lijst-I-stof.....	25; 26; 205; 227
Lijst-II-stof.....	25; 27; 221
Lozingenbesluit.....	66; 67; 74; 75; 77-79; 81; 82; 84-86 122; 123; 126; 161; 163; 170; 198; 222

M

Maandgemiddelde.....	205; 222
Maatstaf.....	45; 103; 257; 259
MDW.....	60; 85; 86; 88; 161; 165; 228; 229
Melding.....	60; 69; 73; 76; 83; 84; 88; 149; 180; 183 186; 212
MER.....	110; 187-190
M.e.r.....	187-190
Middelvoorschrift.....	85; 120; 134; 191; 201-203; 223
Milbowa.....	93
Milieubezwaarlijkheid.....	99; 101; 103; 104; 106; 107; 115 193; 204; 209-211; 224
Milieu-effectrapportage.....	28; 89; 111; 119; 187; 188; 190
Milieujaarverslag.....	136; 139; 148; 149; 151; 152; 225; 226
Milieukwaliteitsdoelstelling.....	93
Milieukwaliteitsnorm.....	29; 91-93; 99-101; 107
Milieuzorgsysteem.....	89; 98; 129; 139; 141; 145; 147; 148 150; 151
MJA.....	116; 117
MJV.....	108; 139; 148; 149
Monitoring.....	32; 89; 124; 135; 211; 217; 221-223
MTR.....	41; 42; 91; 92; 95; 96; 101; 102; 115; 126

N

NAP	33
Natuurbeschermingswet	70; 71
NER	129
NMP3	43; 44; 91; 98; 131; 134
NW4	42-44; 91; 93; 95; 97; 98; 102; 103 107; 108; 109; 200; 209; 210
NZMC	21; 33

O

Onderzoeksverplichting	193; 210-212
Ontvankelijkheid	178; 182; 191-193
Onvoorziene lozing	111; 217-220
OSPAR	21; 33; 95; 96; 98; 106-108; 125
Overgangsrecht	56; 61; 167
Overheidsverslag	148; 149; 226

P

Parapluvergunning	193; 194
Preventie	21; 22; 23; 27; 34; 38; 65; 69; 95-97; 101 103; 106; 154; 217-220; 233
Prioritaire stof	106-108
Prioriteitstelling	91; 102; 140
Prioritering	43; 92; 95; 101; 102; 110; 111; 119 136; 151; 186; 220
Productgerichte milieuzorg	97; 98; 103
Proteus	111; 118; 220
Publieksverslag	148; 150; 226

R

RAP	33
Rapportage	22; 26; 30; 33; 88; 108; 122; 123; 136; 138 145; 149; 150; 154; 201; 221-226; 251; 265
Rapportagegegevens	225
Rapportageverplichting	30; 32; 148-150; 211; 222-224; 226
Rechtstreekse werking	22; 27; 54; 227
Rekening houden met	37; 38; 54; 141; 183; 187; 197; 199
Restlozing	101
RISAM	111; 118; 220
Ruimtelijke ordening	37; 38; 40; 42; 43; 97; 218

S

SCCM	147; 152
Stand der techniek	21; 34; 61; 99; 100; 108; 135; 155; 186; 192
Stand-still-beginsel	95; 96; 102; 109
Strafrechtelijke handhaving	243; 245
Streefwaarde	41; 91; 92; 95; 101; 102; 160; 200

T

TEB	107; 209
Tijdelijkheid	88; 164; 227; 228
Toxiciteit	25; 91; 100; 103; 109; 114; 115; 204; 210
Toxiciteitstest	210; 211
Tweede tekst	192; 193

U

Uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure	63; 78; 83; 166; 173; 175
Uvr.	28; 29; 191; 193; 257; 261

V

Verdragen van Oslo en Parijs	21
Vergunning op hoofdzaken	89; 139; 149-151
Vergunningprocedure	27; 63; 75; 88; 89; 109; 141; 146 173; 183; 189; 227
VERIS	111; 118; 220
Vermindering van de verontreiniging	23; 25; 26; 95-98
Verticale werking	38
Verwijderen	65; 96; 228
Viereenheid	139; 149
Vierjaarlijks bezien	26; 61; 229
VOH	139; 150
VR	91; 92; 219

W

Waterkwaliteitsaanpak	32; 96; 100; 102; 104; 106; 108
Waterkwaliteitsdoelstelling	22; 26; 27; 32; 41; 42; 44; 54 102; 134; 197; 200
Wet afvalwater	167
Wet bodembescherming	67; 69; 70; 122; 170
Wet milieugevaarlijke stoffen	71; 97; 124; 125; 128
Wetswijziging Wm/Wvo (afvalwater)	53; 74; 153; 162; 163; 167
Wm-vergunningverlening	56; 57; 71; 150; 163; 180; 181; 182
Wro	37; 38
Wvo-vergunningaanvraag	22; 28; 182; 191; 192
Wvo-vergunningplicht	53; 73; 76; 77; 159-162
Wvo-vergunningplichtig	52; 53; 69; 75; 100; 101; 104; 109 159-161; 167
Wvz	57; 67; 72
Wwh	37; 38; 47; 55; 64; 75

Z

Zwarte-lijststof	32; 61; 96; 99; 100; 102; 104-107 207; 208; 221; 226; 228; 259; 260
------------------------	--

Bijlagen

- 1a. De vier bijlagen van de IPPC-richtlijn
- 1b. Meerjaren werkprogramma voor de uitwisseling van informatie over BAT onder de IPPC-richtlijn
- 2a. Lijst I van families en groepen van stoffen volgens richtlijn 76/464/EEG
- 2b. Lijst II van families en groepen van stoffen volgens richtlijn 76/464/EEG
3. Emissiegrenswaarden op grond van EU-richtlijnen
4. Lijst van 132 stoffen
5. Model-meldingsformulier
6. Overzicht CIW/CUWVO VI-rapporten
7. Overzicht amvb-bedrijven
8. Wat is een levenscyclusanalyse?
9. Stofintrinsieke toets voor stoffen
10. M.e.r.-procedure
11. Gebruikte begrippen na wijziging hoofdstuk IV Wvo

De vier bijlagen van de IPPC-richtlijn

Bijlage I IPPC-richtlijn

IN ARTIKEL 1 BEDOELDE CATEGORIEËN VAN INDUSTRIËLE ACTIVITEITEN

1. Deze richtlijn heeft geen betrekking op installaties of delen van installaties welke voor onderzoek, ontwikkeling en beproeving van nieuwe producten en procédés worden gebruikt.
2. De hieronder genoemde drempelwaarden hebben in het algemeen betrekking op de productiecapaciteit of op het vermogen. Wanneer een exploitant in dezelfde installatie of op dezelfde plaats verscheidene activiteiten van dezelfde rubriek verricht, worden de capaciteiten van de activiteiten bij elkaar opgeteld.

1. Energie-industrie

- 1.1. Stookinstallaties met een hoeveelheid vrijkomende warmte van meer dan 50 MW.
- 1.2. Aardolie- en gasraffinaderijen.
- 1.3. Cokesfabrieken.
- 1.4. Installaties voor het vergassen en vloeibaar maken van steenkool.

2. Productie en verwerking van metalen

- 2.1. Installaties voor het roosten of sinteren van ertsen, met inbegrip van zwavelhoudend erts.
- 2.2. Installaties voor de productie van ijzer of staal (primaire of secundaire smelting), met inbegrip van uitrusting voor continuïetien met een capaciteit van meer dan 2,5 ton per uur.
- 2.3. Installaties voor verwerking van ferrometalen door:
 - a) warmwalsen met een capaciteit van meer dan 20 ton ruwstaal per uur;
 - b) smeden met hamers met een slagarbeid van meer dan 50 kilojoule per hamer, wanneer een thermisch vermogen van meer dan 20 MW wordt gebruikt;
 - c) het aanbrengen van deklagen van gesmolten metaal, met een verwerkingscapaciteit van meer dan 2 ton ruwstaal per uur.
- 2.4. Smelterijen van ferrometalen met een productiecapaciteit van meer dan 20 ton per dag.
- 2.5. Installaties:
 - a) voor de winning van ruwe non-ferrometalen uit erts, concentraat of secundaire grondstoffen met metallurgische, chemische of elektrolytische procédés;
 - b) voor het smelten van non-ferrometalen, met inbegrip van legeringen, inclusief terugwinningsproducten (affineren, vormgieten) met een smeltcapaciteit van meer dan 4 ton per dag voor lood en cadmium of 20 ton per dag voor alle andere metalen per dag.
- 2.6. Installaties voor oppervlaktebehandeling van metalen en kunststoffen door middel van een elektrolytisch of chemisch procédé, wanneer de inhoud van de gebruikte behandelingsbaden meer dan 30 m³ bedraagt.

3. Mineralen industrie

- 3.1. Installaties voor de productie van cementklinkers in draaiovens met een productiecapaciteit van meer dan 500 ton per dag, of van ongebluste kalk in draaiovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag, of in andere ovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag.
- 3.2. Installaties voor de winning van asbest en de fabricage van asbestproducten.
- 3.3. Installaties voor de fabricage van glas, met inbegrip van installaties voor de fabricage van glasvezels, met een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag.
- 3.4. Installaties voor het smelten van minerale stoffen, met inbegrip van installaties voor de fabricage van mineraalvezels, met een smeltcapaciteit van meer dan 20 ton per dag.
- 3.5. Installaties voor het fabriceren van keramische producten door middel van verhitting, met name dakpannen, bakstenen, vuurvaste stenen, tegels, aardewerk of porselein, met een productiecapaciteit per kilo van meer dan 75 ton per dag, en/of een ovencapaciteit van meer dan 4 m³ en met een plaatsingsdichtheid per oven van meer dan 300 kg/m³.

4. Chemische industrie

Onder fabricage in de zin van de categorieën van activiteiten van deel 4 wordt verstaan de fabricage van de in 4.1 tot en met 4.6 genoemde stoffen of groepen van stoffen op industriële schaal door chemische omzetting.

- 4.1. Chemische installaties voor de fabricage van organisch-chemische basisproducten, zoals:
 - a) eenvoudige koolwaterstoffen (lineaire of cyclische, verzadigde of onverzadigde, alifatische of aromatische),
 - b) zuurstofhoudende koolwaterstoffen, zoals alcoholen, aldehyden, ketonen, carbonzuren, esters, acetaten, ethers, peroxyden, epoxyharsen,
 - c) zwavelhoudende koolwaterstoffen,
 - d) stikstofhoudende koolwaterstoffen, zoals aminen, amiden, nitroso-, nitro- en nitraatverbindingen, nitrillen, cyanaten, isocyanaten,
 - e) fosforhoudende koolwaterstoffen,
 - f) halogeenhoudende koolwaterstoffen,
 - g) organometaalverbindingen,
 - h) kunststof-basisproducten (polymeren, kunstvezels, cellulosevezels),
 - i) synthetische rubber,
 - j) kleurstoffen en pigmenten,
 - k) tensioactieve stoffen en tensiden.
- 4.2. Chemische installaties voor de fabricage van anorganisch-chemische basisproducten, zoals:
 - a) van gassen, zoals ammoniak, chloor of chloorwaterstof, fluor of fluorwaterstof, kooloxiden, zwavelverbindingen, stikstofoxiden, waterstof, zwaveldioxide, carbonyldichloride,
 - b) van zuren, zoals chroomzuur, fluorwaterstofzuur, fosforzuur, salpeterzuur, zoutzuur, zwavelzuur, oleum, zwaveligzuur,
 - c) van basen, zoals ammoniumhydroxide, kaliumhydroxide, natriumhydroxide,
 - d) van zouten, zoals ammoniumchloride, kaliumchloraat, kaliumcarbonaat, natriumcarbonaat, perboraat, zilvernitraat,

-
- e) van niet-metalen, metaaloxiden of andere anorganische verbindingen, zoals calciumcarbide, silicium, siliciumcarbide.
- 4.3. Chemische installaties voor de fabricage van fosfaat-, stikstof- of kaliumhoudende meststoffen (enkelvoudige of samengestelde meststoffen).
 - 4.4. Chemische installaties voor de fabricage van basisproducten voor gewasbescherming en van biociden.
 - 4.5. Installaties voor de fabricage van farmaceutische basisproducten die een chemisch of biologisch procédé gebruiken.
 - 4.6. Chemische installaties voor de fabricage van explosieven.
- 5. Afvalbeheer**
- Onverminderd artikel 11 van Richtlijn 75/442/EEG en artikel 3 van Richtlijn 91/689/EEG van de Raad van 12 december 1991 betreffende gevaarlijke afvalstoffen:
- 5.1. Installaties voor de verwijdering of nuttige toepassing van gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in de lijst van artikel 1, lid 4, van Richtlijn 91/689/EEG in de zin van de bijlagen II A en II B (handelingen R1, R5, R6, R8 en R9) van Richtlijn 75/442/EEG en van Richtlijn 75/439/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie met een capaciteit van meer dan 10 ton per dag.
 - 5.2. Installaties voor de verbranding van stedelijk afval in de zin van Richtlijn 89/369/EEG van de Raad van 8 juni 1989 ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging en Richtlijn 89/429/EEG van de Raad van 21 juni 1989 ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging, met een capaciteit van meer dan 3 ton per uur.
 - 5.3. Installaties voor de verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen in de zin van bijlage II A van Richtlijn 75/442/EEG, rubrieken D8, D9, met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag.
 - 5.4. Stortplaatsen die meer dan 10 ton per dag ontvangen of een totale capaciteit van meer dan 25 000 ton hebben, met uitzondering van stortplaatsen voor inerte afvalstoffen.
- 6. Overige activiteiten**
- 6.1. Industriële installaties voor:
 - a) de fabricage van papierpulp uit hout of uit andere vezelstoffen;
 - b) de fabricage van papier en karton met een productiecapaciteit van meer dan 20 ton per dag.
 - 6.2. Installaties voor de voorbehandeling (wassen, bleken, merceriseren) of het verven van vezels of textiel met een verwerkingscapaciteit van meer dan 10 ton per dag.
 - 6.3. Installaties voor het looien van huiden met een verwerkingscapaciteit van meer dan 12 ton eindproducten per dag.
 - 6.4. a) abattoirs met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag geslachte dieren;
b) bewerking en verwerking voor de fabricage van levensmiddelen op basis van:
 - dierlijke grondstoffen (andere dan melk) met een productiecapaciteit van meer dan 75 ton per dag eindproducten;
 - plantaardige grondstoffen met een productiecapaciteit van meer dan 300 ton per dag eindproducten (gemiddelde waarde op driemaandelijke basis);

-
- c) bewerking en verwerking van melk, met een hoeveelheid ontvangen melk van meer dan 200 ton per dag (gemiddelde waarde op jaarbasis).
 - 6.5. Installaties voor de destructie of verwerking van kadavers en dierlijk afval met een verwerkingscapaciteit van meer dan 10 ton per dag.
 - 6.6. Installaties voor intensieve pluimvee- of varkenshouderij met meer dan:
 - a) 40 000 plaatsen voor pluimvee;
 - b) 2 000 plaatsen voor mestvarkens (van meer dan 30 kg); of
 - c) 750 plaatsen voor zeugen.
 - 6.7. Installaties voor de oppervlaktebehandeling van stoffen, voorwerpen of producten, waarin organische oplosmiddelen worden gebruikt, in het bijzonder voor het appreteren, bedrukken, het aanbrengen van een laag, het ontvetten, het vochtdicht maken, lijmen, verven, reinigen of impregneren, met een verbruikscapaciteit van meer dan 150 kg oplosmiddel per uur, of meer dan 200 ton per jaar.
 - 6.8. Installaties voor de fabricage van koolstof (harde gebrande steenkool) of elektrografiet door verbranding of grafitisering.

Bijlage II IPPC-richtlijn

LIJST VAN DE IN ARTIKEL 18, LID 2, EN IN ARTIKEL 20 BEDOELDE RICHTLIJN

1. Richtlijn 87/217/EEG inzake voorkoming en vermindering van verontreiniging van het milieu door asbest.
2. Richtlijn 82/176/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden.
3. Richtlijn 83/513/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium.
4. Richtlijn 84/156/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere industriële sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden.
5. Richtlijn 84/491/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van hexachloorcyclohexaan.
6. Richtlijn 86/280/EEG betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen, gewijzigd bij Richtlijn 88/347/EEG en Richtlijn 90/415/EEG tot wijziging van bijlage II bij Richtlijn 86/280/EEG.
7. Richtlijn 89/369/EEG ter voorkoming van door nieuwe installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging.
8. Richtlijn 89/429/EEG ter vermindering van door bestaande installaties voor de verbranding van stedelijk afval veroorzaakte luchtverontreiniging.
9. Richtlijn 94/67/EG betreffende de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen.
10. Richtlijn 92/112/EEG tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijke algehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxideindustrie.
11. Richtlijn 88/609/EEG inzake beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 94/66/EG.
12. Richtlijn 76/464/EEG betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd.
13. Richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen, zoals gewijzigd bij Richtlijn 91/156/EEG.
14. Richtlijn 75/439/EEG inzake de verwijdering van afgewerkte olie.
15. Richtlijn 91/689/EEG betreffende gevaarlijke afvalstoffen.

Bijlage III IPPC-richtlijn

INDICATIEVE LIJST VAN DE BELANGRIJKSTE VERONTREINIGENDE STOFFEN DIE IN AANMERKING MOETEN WORDEN GENOMEN INDIEN ZIJ RELEVANT ZIJN VOOR DE VASTSTELLING VAN DE EMISSIEGRENSWAARDEN

LUCHT

1. Zwaveloxiden en andere zwavelverbindingen.
2. Stikstofoxiden en andere stikstofverbindingen.
3. Koolmonoxide.
4. Vluchtige organische stoffen.
5. Metalen en verbindingen daarvan.
6. Stof.
7. Asbest (zwevende deeltjes en vezels).
8. Chloor en chloorverbindingen.
9. Fluor en fluorverbindingen.
10. Arseen en arseenverbindingen.
11. Cyaniden.
12. Stoffen en preparaten waarvan is aangetoond dat zij via de lucht een kankerverwekkende, mutagene of voor de voortplanting gevaarlijke werking hebben.
13. Polychloordibenzodioxine en polychloordibenzofuranen.

WATER

1. Organische halogeenverbindingen en stoffen waaruit in water dergelijke verbindingen kunnen ontstaan.
2. Organische fosforverbindingen.
3. Organische tinverbindingen.
4. Stoffen en bereidingen waarvan is aangetoond dat zij in of via het water een kankerverwekkende, mutagene of voor de voortplanting gevaarlijke werking hebben.
5. Persistente koolwaterstoffen en persistente en bio-accumuleerbare toxische organische stoffen.
6. Cyaniden.
7. Metalen en verbindingen daarvan.
8. Arseen en arseenverbindingen.
9. Biociden en fytosanitaire producten.
10. Stoffen in suspensie.
11. Stoffen die bijdragen tot eutrofiëring (met name nitraten en fosfaten).
12. Stoffen die een negatieve invloed hebben op de zuurstofbalans (en meetbaar zijn aan de hand van parameters als BZV, CZV).

Bijlage IV IPPC-richtlijn

Overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken, omschreven in artikel 2, punt 11, rekening houdend met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorgs- en preventiebeginsel:

1. de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken;
2. de toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
3. de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en van afval;
4. vergelijkbare processen, apparaten of exploitatiemethoden die met succes op industriële schaal zijn beproefd;
5. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
6. de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
7. de data van ingebruikneming van de nieuwe of bestaande installaties;
8. de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek;
9. het verbruik en de aard van de grondstoffen (met inbegrip van water) en de energie-efficiëntie;
10. de noodzaak het algemene effect van de emissies en de risico's op het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
11. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken;
12. de door de Commissie krachtens artikel 16, lid 2, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie.

Bijlage 1b

Meerjaren werkprogramma BAT

Meerjaren werkprogramma voor de uitwisseling van informatie over BAT onder de IPPC-richtlijn

Versie: februari 1999

In de tabellen is aangegeven in welk jaar met de informatie-uitwisseling wordt gestart. De verwachte gemiddelde looptijd tot de afronding van een BAT-referentiedocument is 2 jaar.

Tabel 1:
Werkprogramma 1997

Sector
Primaire en secundaire ijzer en staal industrie
Cement en kalk
Papier/papierpulp
Horizontaal 1: koelwater systemen

Tabel 2:
Werkprogramma 1998

Sector
Verwerking van ferrometalen
Productie en verwerking non-ferro metalen
Glas
Chlooralkali
Textiel
Leerlooierijen
Horizontaal 2: Monitoring van lozingen/emissies

Tabel 3:
Werkprogramma 1999

Sector
Raffinaderijen
Smelterijen
Organische bulk chemicaliën
Anorganische bulk chemicaliën (gassen en vloeistoffen)
Intensieve pluimvee- en varkenshouderijen
Horizontaal 3: Emissies bij opslag (van gevaarlijke stoffen en bulk materialen)
Horizontaal 4: Afvalwater en afval gas behandeling/beheer in de chemische industrie
Horizontaal: Cross-media en economische aspecten

Tabel 4:
Werkprogramma 2000

Sector
Anorganische vaste bulk chemicaliën
Verbranding gevaarlijke afvalstoffen
Slachthuisafval
Voedingsmiddelen

Tabel 5:
Werkprogramma 2001

Sector
vergassen en vloeibaar maken van steenkool
Asbest
Keramik
Polymeren
Grote verbrandingsinstallaties
Oppervlaktebehandeling metalen
Oppervlaktebehandeling met gebruik van oplosmiddelen

Tabel 6:
Werkprogramma 2002

Sector
Anorganische fijn chemicaliën
Organische fijn chemicaliën
Verbranding huishoudelijk afval
Verwerking huishoudelijk afval
Stortplaatsen

Lijst I van families en groepen van stoffen (richtlijn 76/464/EEG)

Lijst I omvat sommige afzonderlijke stoffen die deel uitmaken van de volgende families en groepen van stoffen die in hoofdzaak moeten worden gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie, bio-accumulatie, met uitzondering van de stoffen welke biologisch onschadelijk zijn of die snel worden omgezet in biologisch onschadelijke stoffen:

1. Organische halogeenvbindingen en stoffen waaruit in water dergelijke verbindingen kunnen ontstaan;
2. Organische fosforverbindingen;
3. Organische tinverbindingen;
4. Stoffen waarvan is aangetoond dat zij in of via het water een kankerverwekkende werking hebben¹;
5. Kwik en kwikverbindingen;
6. Cadmium en cadmiumverbindingen;
7. Persistentie minerale oliën en uit aardolie bereide persistente koolwaterstoffen en voor wat betreft de toepassing van de artikelen 2, 8, 9 en 14 van deze richtlijn;
8. Persistente kunststoffen die in water kunnen drijven, zweven of zinken en die enig gebruik van het water kunnen hinderen.

¹ Voor zover sommige stoffen van lijst II een kankerverwekkende werking hebben, zijn zij begrepen onder categorie 4 van deze lijst.

Lijst II van families en groepen van stoffen (richtlijn 76/464/EEG)

- De stoffen die deel uitmaken van de families en groepen van stoffen genoemd in lijst I en waarvoor de grenswaarden bedoeld in artikel 6 van deze richtlijn niet worden vastgesteld;
- Sommige afzonderlijke stoffen en bepaalde categorieën stoffen die deel uitmaken van onderstaande families en groepen van stoffen, die een schadelijke werking op het water hebben, welke echter beperkt kan zijn tot een bepaald gebied en afhangt van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan.

Families en groepen van stoffen als bedoeld bij het tweede streepje:

1. De volgende metalloïden en metalen alsmede verbindingen daarvan:

1. Zink	11. Tin
2. Koper	12. Barium
3. Nikkel	13. Beryllium
4. Chroom	14. Borium
5. Lood	15. Uranium
6. Selenium	16. Vanadium
7. Arsenicum	17. Kobalt
8. Antimoon	18. Thallium
9. Molybdeen	19. Tellurium
10. Titaan	20. Zilver
2. Biociden en niet in lijst I genoemde derivaten daarvan.
3. Stoffen met een schadelijke werking op de smaak en/of geur van producten uit het water en bestemd voor de mens alsmede verbindingen waaruit dergelijke stoffen in het water kunnen ontstaan.
4. Organische siliciumverbindingen die toxisch of persistent zijn en stoffen waaruit dergelijke verbindingen in het water kunnen ontstaan, met uitzondering van die welke biologisch onschadelijk zijn of die in water snel worden omgezet in onschadelijke stoffen.
5. Anorganische fosforverbindingen en elementair fosfor.
6. Niet persistente minerale oliën en uit aardolie bereide niet-persistente koolwaterstoffen.
7. Cyaniden, fluoriden.
8. Stoffen die ongunstig inwerken op de zuurstofbalans, met name: ammoniak, nitrieten.

Emissiegrenswaarden op grond van EU-richtlijnen

Tabel 1:
Kwik (EU-richtlijnen 82/176
en 84/156)

Nummer en industriële sector	Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:		
		01.07.86	01.07.89	
1.1	Electrolyse van alkalichloriden (gerecycleerde pekels)	g/t geïnstalleerde chloorproductie- capaciteit	1,5*	1,0**
			0,5*	0,5**
1.2	Electrolyse van alkalichloriden (verloren pekels)		8*	5**
1.3	Gebruik van kwikkatalisatoren (voor de productie van vinylchloride)	g/t vinylchloride- productiecapaciteit	0,2	0,1
1.4	Gebruik van kwikkatalisatoren (voor de productie van andere stoffen)	g/kg verwerkt kwik	10	5
1.5	Fabricage van kwikkatalisatoren (voor de productie van vinylchloride)	g/kg verwerkt kwik	1,4	0,7
1.6	Fabricage van andere, organische en anorganische kwikverbindingen	g/kg verwerkt kwik	0,1	0,05
1.7	Fabricage van kwikhoudende primaire batterijen	g/kg verwerkt kwik	0,05	0,03
1.8	Industrie van non-ferrometalen (incl. terugwinning van kwik)	mg/l	0,1	0,05
1.9	Inrichtingen voor de behandeling van kwikhoudende toxische afvalstoffen	mg/l	0,1	0,05
1.10	Papierindustrie	-	-	-
1.11	Staalindustrie	-	-	-
1.12	Kolengestookte elektrische centrales	-	-	-
1.13	Andere bedrijven dan bovenvermelde	-	-	-

* met ingang van 01.07.83

** met ingang van 01.07.86

- Voor de sectoren 1.10 t/m 1.13 is de grenswaarde op dit moment nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt voor de sectoren met nummer 1.1 en 1.2 viermaal de vermelde overeenkomstige waarde van het maandgemiddelde, voor de overige sectoren tweemaal deze waarde.
- De sectoren 1.1 t/m 1.6, alsmede sector 1.9 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel; de sector 1.7 valt onder nr. 18b; de sectoren 1.8 en 1.11 onder nr.18a; de sector 1.10 onder nr. 20 en sector 1.12 onder nr. 44a.

Tabel 2:
Cadmium (EU-richtlijn 83/513)

Nummer en sector		Eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.86	01.01.89
2.1	Winning van zink, raffinage van lood en zink en de fabricage van non-ferrometalen en van metallisch cadmium	mg/l	0,3	0,2
2.2	Fabricage van cadmiumverbindingen	g/kg verwerkt cadmium	0,5	-
2.3	Fabricage van pigmenten	g/kg verwerkt cadmium	0,3	-
2.4	Fabricage van stabilisatoren	g/kg verwerkt cadmium	0,5	-
2.5	Fabricage van primaire en secundaire batterijen	g/kg verwerkt cadmium	1,5	-
2.6	Galvanotechniek	g/kg verwerkt cadmium	0,3	-
2.7	Fabricage van fosforzuur en/of fosfaatmeststoffen uit fosfaaterts	-	-	-
2.8	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	-

- "-" betekent : nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- Sector 2.1 valt onder nr. 18a van de coëfficiëntentabel; de sectoren 2.2 t/m 2.4, alsmede sector 2.7 vallen onder nr. 5; de sectoren 2.5 en 2.6 vallen onder nr 18b.

Tabel 3:
Hexachloorcyclohexaan (HCH)
(EU-richtlijn 84/491)

Nummer en sector		Eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.04.86	01.10.89
3.1	Bedrijven voor de productie van HCH	g/t geproduceerde HCH	3	2
3.2	Bedrijven voor de extractie van lindaan	g/t verwerkte HCH	15	4
3.3	Bedrijven waar HCH wordt geproduceerd en lindaan wordt geëxtraheerd	g/t geproduceerde HCH	16	5
3.4	Lindaan verwerkende industriële bedrijven die planten-, hout- en kabelbeschermende middelen produceren	-	-	-
3.5	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	-

- "-" betekent: nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- Tot sector 3.5 worden uitsluitend bedrijven gerekend die HCH (lindaan) verwerken en niet tot de sectoren 3.2 t/m 3.4 behoren.
- De sectoren 3.1 t/m 3.4 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 4:
Tetrachloorkoolstof (TETRA)
(EU-richtlijn 86/280)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.88	
4.1	Productie van TETRA via perchlorering (procédés met wassen)	g/t totale productie- capaciteit van PER en TETRA	40	
4.2	Idem (zonder wassen)		2,5	
4.3	Productie van chloormethanen via chlorering van methaan (met inbegrip van hoge-druk-chlorolyse) en uitgaande van methanol	g/t totale productie- capaciteit van chloor- methanen	10	
4.4	Productie van chloorfluorkoolwaterstof	-	-	
4.5	Bedrijven die TETRA als oplosmiddel gebruiken	-	-	
4.6	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent: nog niet bekend
- PER: tetrachlooretheen / perchloorethyleen
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 4.1 t/m 4.4 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 5:
DDT (EU-richtlijn 86/280)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.88	01.01.91
5.1	Productie van DDT en eventueel formulering op dezelfde plaats	g/t geproduceerde, verwerkte of gebruikte stoffen	8	4
5.2	Bedrijven die DDT buiten de plaats van productie formuleren	-	-	-
5.3	Productie van dicofol	-	-	-
5.4	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	-

- "-" betekent: nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 5.1 t/m 5.3 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 6:
Pentachloorfenol (PCP)
(EU-richtlijn 86/280)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.88	
6.1	Productie van PCP Na door hydrolyse van hexachloorbenzeen	g/t (capaciteit van productie of gebruik)	25	
6.2	Productie van PCP Na door middel van verzeping	-	-	
6.3	Productie van PCP door middel van chlorering	-	-	
6.4	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent: nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 6.1 t/m 6.3 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 7:
Aldrin, dieldrin, endrin en isodrin (drins)
(EU-richtlijn 88/347)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.89	
7-10.1	Productie van aldrin en/of dieldrin en/of endrin en eventueel formulering van deze verbindingen op dezelfde plaats	g/t totale productie- capaciteit	3	
7-10.2	Bedrijven waar formulering van aldrin en/of endrin op een andere plaats dan de productie plaatsvindt	-	-	

- "-" betekent: nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- Beide sectoren vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 8:
Hexachloorbenzeen (HCB)
(EU-richtlijn 88/347)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.90	
11.1	Productie en verwerking van HCB	g/t productiecapaciteit van HCB	10	
11.2	Productie van PER en TETRA via perchlorering chloorkoolstof (CCl ₄) via perchlorering	g/t totale productie- capaciteit van PER + TETRA	1,5	
11.3	Productie van TRI en/of PER via andere procédés	-	-	
11.4	Bedrijven die chintozeen en tecnozeen produceren	-	-	
11.5	Bedrijven voor de productie van chloor via elektrolyse van alkalichloriden met grafitelektroden	-	-	
11.6	Bedrijven voor de verwerking van rubber	-	-	
11.7	Bedrijven voor de fabricage van pyrotechnische producten	-	-	
11.8	Bedrijven voor de productie van vinylchloride	-	-	
11.9	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- TRI: trichlooretheen/trichloorethyleen.
- De sectoren 11.1 t/m 11.8 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 9:
Hexachloorbutadieen (HCBD)
(EU-richtlijn 88/347)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.88	
12.1	Productie van PER en TETRA via perchlorering	g/t totale productie- capaciteit van PER en TETRA	1,5	
12.2	Productie van TRI en/of PER via andere procédés	-	-	
12.3	Bedrijven die voor technische doeleinden HCBD gebruiken	-	-	
12.4	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent : nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 12.1 en 12.2 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 10:
Chloroform (EU-richtlijn 88/347)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01.01.90	
13.1	Productie van chloormethanen uit methanol of uit een combinatie van methanol en methaan (hydro- chlorering van methanol, gevolgd door chlorering van methylchloride)	g/t totale productie-capaciteit van chloor- methanen	10	
13.2	Productie van chloormethanen door chlorering van methaan	g/t totale productie-capaciteit van chloor- methanen	7,5	
13.3	Productie van chloorfluorkoolwaterstoffen (CFK's)	-	-	
13.4	Productie van vinylchloridemonomeren door pyro- lyse van dichloorethaan	-	-	
13.5	Productie van gebleekt papierpulp	-	-	
13.6	Bedrijven die chloroform als oplosmiddel gebruiken	-	-	
13.7	Bedrijven waar koelwater of ander afvalwater wordt gechloreerd	-	-	
13.8	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent: nog niet bekend
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 13.1 t/m 13.4 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel; sector 13.5 valt onder nr. 20.

Tabel 11:
1,2-dichloorethaan
(EU-richtlijn 90/415)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01-01-93	
14.1	Productie van 1,2-dichloorethaan (zonder omzetting of gebruik op dezelfde locatie)	g/t totale productiecapaciteit	4	
14.2	Productie van 1,2-dichloorethaan (met omzetting of gebruik op dezelfde locatie behalve het onder 14.5 omschreven gebruik)	g/t totale productiecapaciteit	12	
14.3	Omzetting van 1,2- dichloorethaan in andere stoffen dan vinylchloride	g/t totale productiecapaciteit	2,5	
14.4	Gebruik van 1,2-dichloorethaan voor ontvetting van metalen	-	-	
14.5	Gebruik van 1,2-dichloorethaan voor de productie van ionenwisselaars	-	-	
14.6	Andere bedrijven dan bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent : nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 14.1 t/m 14.3 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 12:
Trichloorethyleen (TRI)
(EU-richtlijn 90/415)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01-01-93	
15.1	Productie van trichloorethyleen (TRI) en perchloorethyleen (PER)	g/t totale productiecapaciteit van TRI + PER	10	
15.2	Gebruik van TRI voor ontvetting van metalen	mg/l	0,1	
15.3	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent : nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sector 15.1 valt onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 13:
Perchloorethyleen (PER)
(EU-richtlijn 90/415)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01-01-93	
16.1	Productie van trichloorethyleen (TRI) en perchloorethyleen (PER)	g/t totale productiecapaciteit van TRI + PER	10	
16.2	Productie van tetrachloorkoolstof en PER	g/t totale productiecapaciteit van TETRA + PER	10	
16.3	Gebruik van PER bij ontvetting van metalen	mg/l	0,1	
16.4	Productie van chloorfluorkoolwaterstoffen	-	-	
16.5	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent : nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 16.1, 16.2 en 16.4 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Tabel 14:
Trichloorbenzeen (TCB)
(EU-richtlijn 90/415)

Nummer en sector		Gebruikte eenheid	Grenswaarden (maandgemiddelde) m.i.v.:	
			01-01-93	
17.1	Productie van TCB door dehydrochlorering van HCH en/of omzetting van TCB	g/t totale productiecapaciteit	25	
17.2	Productie en/of omzetting van chloorbenzenen door chlorering van benzeen	g/t totale productiecapaciteit	5	
17.3	Andere bedrijven dan de bovenvermelde	-	-	

- "-" betekent : nog niet bekend.
- De grenswaarde van het daggemiddelde bedraagt tweemaal de grenswaarde van het maandgemiddelde.
- De sectoren 17.1 en 17.2 vallen onder nr. 5 van de coëfficiëntentabel.

Lijst van 132 stoffen die door de EU-commissie zijn geselecteerd²

Reeksen van stoffen die door de EU-commissie zijn geselecteerd om bestudeerd te worden daar zij in aanmerking komen voor de zwarte lijst (op de tussen haakjes vermelde data vond het overleg met de nationale deskundigen plaats).

- | | |
|--|--|
| <i>1^e reeks (14 juni 1976)</i> | <i>5^e reeks (5 oktober 1981)</i> |
| 1. kwik en kwikverbindingen | 22. 1,1-dichloorethaan |
| 2. cadmium en cadmiumverbindingen | 23. 1,2-dichloorethaan |
| 3. aldrin | 24. 1,2-dibroomethaan |
| 4. dieldrin | 25. 1,1,1-trichloorethaan |
| 5. endrin | 26. 1,1,2-trichloorethaan |
| | 27. 1,1,2,2-tetrachloorethaan |
| <i>2^e reeks (26 september 1977)</i> | 28. 1,1-dichlooretheen |
| 6. chloordaan | 29. 1,2-dichlooretheen |
| 7. heptachloor (en heptachloorepoxyde | 30. trichlooretheen |
| 8. DDT (en metabolieten DDD en DDE) | 31. tetrachlooretheen |
| 9. hexachloorcyclohexaan (alle isomeren) | 32. monochloorbenzeen |
| 10. polychloorbifenylen en -terfenylen | 33. trichloorbenzeen |
| 11. hexachloorbenzeen | 34. dichloormethaan |
| | 35. 1,2-dichloorpropaan |
| <i>3^e reeks (3 oktober 1979)</i> | 36. malathion |
| 12. endosulfan | |
| 13. hexachloorbutadieen | <i>6^e reeks (12, 13 oktober 1982)</i> |
| 14. pentachloorfenol | 37. 2-chlooraniline |
| 15. trichloorfenol | 38. 3-chlooraniline |
| | 39. 4-chlooraniline |
| <i>4^e reeks (26 november 1980)</i> | 40. 1-chloor-2-nitrobenzeen |
| 16. benzeen | 41. 1-chloor-3-nitrobenzeen |
| 17. tetrachloormethaan | 42. 1-chloor-nitrobenzeen |
| 18. trichloormethaan (chloroform) | 43. 2,4-dichloorfenol |
| | 44. 2-chloorfenol |
| <i>reeks carcinogenen (23, 24 januari 1978)</i> | 45. 1,3-dichloor-2-propanol |
| 19. arseen en arseenverbindingen | 46. epichloorhydrine |
| 20. benzidine | 47. parathion (en parathion-methyl) |
| 21. PAK (3,4-benzopyreen en methyl-3,4-benzofluorantheen | |

² Worden door Nederland als zwarte-lijststoffen beschouwd.

Overige stoffen van de EU-lijst van 132 stoffen die in aanmerking komen voor de zwarte lijst, maar nog niet zijn geselecteerd voor nadere studie

48. 2-amino-4-chloorfenol
49. antracene
50. azinfos-ethyl
51. azinfos-methyl
52. benzylchloride (-chloortolueen)
53. benzylideenchloride (-, -dichloortolueen)
54. bifenyl
55. chloralhydraat (trichlooracetaldehyde, gehydrateerd)
56. chloorazijnzuur
57. 1-chloor-2,4-dinitrobenzeen
58. 4-chloor-3-methylfenol
59. 1-chloornaftaleen
60. chloornaftalenen (technische mengsel)
61. 4-chloor-2-nitroaniline
62. 4-chloor-2-nitrotolueen
63. chloornitrotoluenen (andere dan 62)
64. 2-chloorfenol
65. 3-chloorfenol
66. 4-chloorfenol
67. chloropreen (2-chloorbutadieen-1,3)
68. 3-chloorpropeen (allylchloride)
69. 2-chloortolueen
70. 3-chloortolueen
71. 4-chloortolueen
72. 2-chloor-p-toluïdine
73. chloortoluidinen (andere dan 72)
74. cumafos
75. cyanuurzuurchloride (2,4,6-trichloor-1,3,5-triazine)
76. 2,4-dichloorfenoxiazijnzuur (en zouten en esters van 2,4-D)
77. demeton (ook demeton-O, -S, -S-methyl- en -S-methyl-sulfon)
78. dibutyltindichloride
79. dibutyltinoxide
80. dibutyltinzouten (andere dan -dichloride en -oxyde)
81. dichlooranilinen
82. 1,2-dichloorbenzeen
83. 1,3-dichloorbenzeen
84. 1,4-dichloorbenzeen
85. dichloorbenzidinen
86. dichloordiisopropylether
87. dichloornitrobenzenen
88. 1,3-dichloorpropeen
89. 2,3-dichloorpropeen

-
90. dichloorprop (2-(2,4-dichloorfenoxy)-propionzuur)
 91. dichloorvos (2,2-dichloorvinyl-dimethylfosfaat)
 92. diëthylamine
 93. dimethoaat
 94. dimethylamine
 95. disulfoton
 96. ethylbenzeen
 97. fenitrothion
 98. fenthion
 99. hexachloorethaan
 100. isopropylbenzeen
 101. linuron
 102. MCPA (2-methyl-4-chloorfenoxy azijnzuur)
 103. mecoprop (2-(2-methyl-4-chloorfenoxyl)-propionzuur)
 104. methamidofos
 105. mevinfos
 106. monolinuron
 107. naftaleen
 108. omethoaat
 109. oxydemeton-methyl
 110. foxim
 111. propanil (3,4-dichloorpropionanilide)
 112. pyrazon
 113. simazine
 114. 2,4,5-trichloorfenoxiazijnzuur (en zouten en esters van 2,4,5-T)
 115. tetrabutyltin
 116. 1,2,4,5-tetrachloorbenzeen
 117. toluen
 118. triazofos
 119. tributylfosfaat
 120. tributyltinoxyde
 121. trichloorfon
 122. 1,2,4-trichloorbenzeen
 123. 1,1,2-trichloortrifluorethaan
 124. trifluralin
 125. trifenyltinacetaat
 126. trifenyltinchloride
 127. trifenyltinhydroxyde
 128. vinylchloride (chlooretheen)
 129. xylenen (technisch mengsel van isomeren)
 130. isodrin
 131. atrazin
 132. bentazon

Model-meldingsformulier

S.v.p. in 8-voud indienen

Unie

van Waterschappen

WET MILIEUBEHEER

Meldingsformulier

voor een melding van de wijziging van de lozingsituatie als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer.

Algemene informatie melder

naam : _____
adres : _____
postcode : _____
plaats : _____
telefoon : _____
contactpersoon : _____

Algemene informatie inrichting

aard van de inrichting : _____
naam : _____
adres : _____
postcode : _____
plaats : _____
kadastraal bekend gemeente : _____
sectie en nummer(s) : _____
totaal aantal bijlagen : _____

plaats : _____
datum : _____
handtekening : _____

naam : _____
functie : _____
telefoon : _____

bij het meldingsformulier is een machtigingsformulier gevoegd.

Ondergetekende, die bevoegd is namens de melder te handelen, verklaart deze melding en de daarbij behorende bijlage(n) naar waarheid te hebben opgesteld,

plaats : _____
datum : _____
handtekening : _____

naam : _____
functie : _____
telefoon : _____

N.B. Indien de beschikbare ruimte op het meldingsformulier niet voldoende is voor een volledige beantwoording dienen één of meerdere bijlagen te worden bijgevoegd, waarnaar kan worden verwezen.

1 Op grond van de volgende vergunning(en) worden de activiteiten van de lozing c.q. inrichting verricht:

	vergunning	verleend door	datum	verg.nr.
<input type="checkbox"/>	vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren			
<input type="checkbox"/>	vergunning op grond van de Wet milieubeheer			

2 Geef een beschrijving van de beoogde verandering van de lozing.

3 Indien de verandering van de lozing invloed heeft op de gegevens die u verstrekt ter verkrijging van een (milieu-)vergunning genoemd in vraag 1, dienen die gegevens te worden gegeven en dienen tevens de door de verandering gewijzigde gegevens te worden aangegeven.

4 Geef de gegevens waaruit blijkt dat de verandering van de lozing geen gevolgen heeft voor de aard en omvang, danwel uitsluitend gunstige gevolgen heeft voor de omvang van de nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater.
(N.B. Met een melding kan alleen worden volstaan voor die veranderingen van de lozing, die geen gevolgen hebben voor de aard en omvang, danwel uitsluitend gunstige gevolgen hebben voor de omvang van de nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater.)

5 Wat is het tijdstip waarop de voorgenomen verandering wordt verwezenlijkt?
(N.B. Een verandering van de lozing dient ten minste één maand voordat met de verwezenlijking ervan wordt begonnen schriftelijk te worden gemeld.)

BEWIJS VAN MACHTIGING

De volgende persoon : _____

naam : _____

functie : _____

adres : _____

woonplaats : _____

IS GEMACHTIGD namens de rechtspersoon:

naam : _____

adres : _____

gevestigd in : _____

de melding voor _____

krachtens artikel 8.19 van de Wet milieubeheer, te ondertekenen en in te dienen, alsmede om namens melder overleg te voeren over deze melding.

Handtekening,

naam: _____

functie bij meldende rechtspersoon: _____

AJBZ/EK
19.01.1994
AJBZ/AZ/meld-wm.dij

- verf-, lak- en drukinktfabrieken	1979
- grafische industrie	1982
- ziekenhuizen	1986
- diffuse bronnen	1986
- fotografische industrie	1987
- afvalstortplaatsen	1987
- houtreinigingsbedrijven	1988
- stralen en conserveren van mobiele objecten	1988
- champignonenteeltbedrijven	1985/1989
- grondwaterbehandeling bij bodemsaneringsprojecten	1989
- laboratoria	1982/1989
- bestrijdingsmiddelen-formulerende bedrijven	1980/1989
- auto- en aanverwante bedrijven	1979/1989
- zeefdrukkerijen	1989
- tandheelkundige verzorging	1990
- agrarische bedrijven en bestrijdingsmiddelen	1990
- het afsputten van recreatievaartuigen	1991
- het stralen en conserveren bij scheepswerven voor beroepsvaart en grote jachten	1991
- houtimpregneerbedrijven	1986/1992
- overstortingen uit rioolstelsels en regenwaterlozingen	1992
- handhaven is doen	1992
- glastuinbouw	1992/1993
- bloembollenteelt - deelrapport 1	1993
- vatenwasserijen	1993
- farmaceutische industrie	1993
- autowrakkeninrichtingen	1993
- textielveredelingsindustrie	1988/1993
- GFT-afvalverwerking	1994
- levensmiddelenindustrie, nutriëntenemissies	1994
- landbouwloonbedrijven	1994
- melk(rund)veehouderij	1995
- risico's van onvoorziene lozingen	1996
- recirculatie drainagewater van grondgebonden glastuinbouwbedrijven	1996
- witloftrekkerijen	1996
- watersportinrichtingen	1996
- boom- en vasteplantenteelt	1996
- handreiking regionale aanpak diffuse bronnen	1997
- bedrijven voor oppervlaktebehandeling van metalen/materialen	1987/1997
- lozingen uit tijdelijke baggerspeciedepots	1998
- aansluiten glastuinbouw op bestaande rioleringsystemen	1998
- individuele behandeling van afvalwater: IBA-systemen	1999
- actieprogramma diffuse bronnen: voortgangsrapportage	1999
- handboek Wvo-vergunningverlening	1995/1999

Deze rapporten kunnen worden aangevraagd bij het secretariaat van de CIW/CUWVO, Hoofdkantoor van de Waterstaat, postbus 20906, 2500 EX Den Haag, telefoon (070) 351 80 38.

Overzicht amvb-bedrijven

eerste fase (amvb van 4 november 1983, Stb. 577)

- a. (petro) chemische industrie
- b. ertsverwerkende industrie
- c. bedrijven die afvalstoffen opslaan, behandelen of verwerken
- d. bedrijven die oppervlakken van materialen behandelen
- e. verf-, lak- en drukinktfabrieken
- f. leerlooierijen
- g. bedrijven die hout impregneren
- h. vatenwasserijen en tank(auto)cleaningbedrijven
- i. papier- en kartonindustrie

tweede fase (amvb van 8 mei 1989, Stb. 213)

- j. zeefdrukkerijen
- k. fotografische bedrijven die laboratoria hebben met een productiecapaciteit van meer dan 20.000 m² papier per jaar, uitgaande van 2.500 bedrijfsuren per jaar
- l. textielveredelingsbedrijven
- m. bedrijven die backinglagen op tapijt aanbrengen
- n. algemene, academische en categorale ziekenhuizen
- o. geïntegreerde laboratoria die meer dan 10.000 m³ afvalwater per jaar lozen en analytische laboratoria
- p. houtreinigingsbedrijven
- q. bedrijven die meer dan 1.000 personenauto's per jaar deconserveren
- r. motorrevisiebedrijven

derde fase (amvb van 26 november 1990, Stb. 598)

- s. bedrijven die zuurstofbindende stoffen met een jaargemiddelde vervuilingswaarde van 5.000 i.e. of meer lozen, alsmede bedrijven die gemiddeld per jaar meer dan 500 m³ afvalwater per dag lozen³.

³ Hiertoe wordt ook het gebruikte koelwater gerekend.

Wat is een levenscyclusanalyse?

De levenscyclusanalyse (LCA) is een methode waarmee de milieubelasting van een product, proces of dienst integraal en ketenbreed in kaart kan worden gebracht. Integraal betekent hier dat emissies naar verschillende milieucompartimenten worden meegenomen in de beoordeling. Ketenbreed houdt in dat de milieueffecten over de gehele levenscyclus, van wieg tot graf, worden gezien. Verder is het belangrijk te realiseren dat LCA een beslissingsondersteunend instrument is. Een LCA geeft geen absoluut antwoord, het geeft op een overzichtelijke manier de relevante milieu-informatie weer die de beslisser kan meenemen in zijn eindoordeel. In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de verschillende fasen van de LCA-methode.

Tabel 1:
Verschillende fasen van
de LCA-methode

Fase LCA-methode	Toelichting
Doelbepaling	Keuze van de alternatieven en vastlegging van de vergelijkingsbasis.
Inventarisatie	Gegevensverzameling van alle emissies en grondstoffonttrekkingen per alternatief.
Karakterisatie	Vertaling van milieugegevens naar lijst van milieueffecten via karakterisatie modellen.
Evaluatie	Vergelijking van alternatieven op basis van de lijst van milieueffecten (evt. weging).
Verbeteroptie	Het aangeven van kansrijke opties per alternatief om de milieubelasting te reduceren.

Doelbepaling

In de doelbepaling worden de te beschouwen alternatieven gekozen en wordt de vergelijkingsbasis vastgelegd. Dit wordt de functionele eenheid genoemd. Ter illustratie van de LCA-methode wordt hier de LCA voor drinkwaterleidingen (gebaseerd op een voorbeeld-studie) toegelicht. Hiervoor bestaan de volgende alternatieven: koper, roestvast staal en de kunststoffen PE en PVC. Als functionele eenheid kan in dit voorbeeld worden uitgegaan van de benodigde waterleiding in één standaardhuis gedurende de gemiddelde levensduur van dit huis. Dit komt neer op 35 meter waterleiding over een periode van 50 jaar.

Inventarisatie

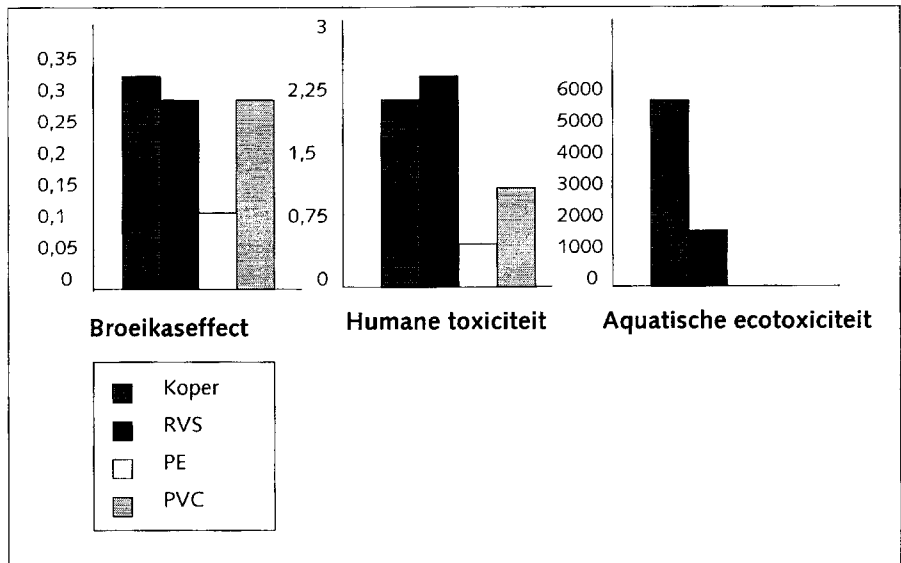
In de inventarisatie worden van ieder alternatief de milieugegevens verzameld. Uitgangspunt hiervoor is een procesboom waarin alle processen gedurende de gehele levenscyclus van het betreffende product schematisch staan weergegeven. Vervolgens wordt voor ieder deelproces een inventarisatie gemaakt van de emissies en onttrekkingen, ook wel milieu-ingrepen genoemd. Het eindresultaat van de inventarisatie is een optelling van deze milieu-ingrepen welke zijn benodigd voor het vervullen van de gedefinieerde functionele

eenheid. Dit wordt de ingreep tabel genoemd, een lange lijst met de gepleegde emissies en onttrekkingen.

Karakterisatie

In de karakterisatie worden de milieu-ingrepen met behulp van karakterisatiemodellen vertaald in milieueffecten. Deze lijst met milieueffecten wordt het milieuprofiel genoemd. Bij de uitvoering van LCA's worden momenteel meestal negen milieueffecten doorgerekend: abiotische uitputting, broeikas effect, ozonlaagaantasting, humane toxiciteit, terrestrische ecotoxiciteit, aquatische ecotoxiciteit, smogvorming, verzuring en vermisting. De overige vijf milieueffecten (abiotische uitputting, afvalwarmte, stank, lawaai en aantasting ecosystemen) worden vaak niet berekend als gevolg van een onvolledige of onvoldoende gedragen operationalisatie. Verder worden veelal wel de milieu-ingrepen energie en afval toegevoegd aan het milieuprofiel. Ten slotte worden de verkregen milieueffecten genormaliseerd door deze te delen door de totaalscores van de verschillende milieueffecten in Nederland gedurende 1 jaar. Hiermee wordt het aandeel van een milieueffectscore ten opzichte van de totale score in Nederland inzichtelijk gemaakt. In figuur 1 staan voor de vier typen waterleiding de genormaliseerde scores van de milieueffecten aquatische ecotoxiciteit, humane toxiciteit en broeikas effect weergegeven, zoals die uit een fictieve studie zijn gebleken. De Y-as toont het relatieve milieueffect $\times 10^{-12}$.

Figuur 1: Weergave van de genormaliseerde milieueffecten broeikas effect, humane toxiciteit en aquatische toxiciteit voor vier typen waterleiding. Let op de verschillende Y-assen!



Evaluatie

In de evaluatie worden de verschillende alternatieven op basis van het milieuprofiel met elkaar vergeleken. Dit kan leiden tot één milieu-index, indien een weging wordt uitgevoerd, of anders een weergave van de relevante kwalitatieve en kwantitatieve aspecten. In de evaluatie wordt verder, om de nauwkeurigheid van het resultaat in te schatten, een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd.

In het geval van de waterleidingen lijken, op basis van de relatieve omvang van het milieueffect aquatische ecotoxiciteit, de alternatieven koper en roestvast staal af te vallen. Verder scoort PE op alle milieueffecten uitgezonderd ozonlaagaantasting beter dan PVC, en lijkt hiermee het minst milieubelastende materiaal voor het maken van een waterleiding.

Verbeteroptie

De verbeteroptie kan facultatief worden uitgevoerd om de knelpunten in beeld te brengen en oplossingsrichtingen te geven ter reductie van de milieubelasting van het product of proces. Vooral binnen het bedrijfsleven wordt deze fase benut voor het milieugericht ontwerpen en voor productverbetering en -ontwikkeling.

Beperkingen van het instrument LCA

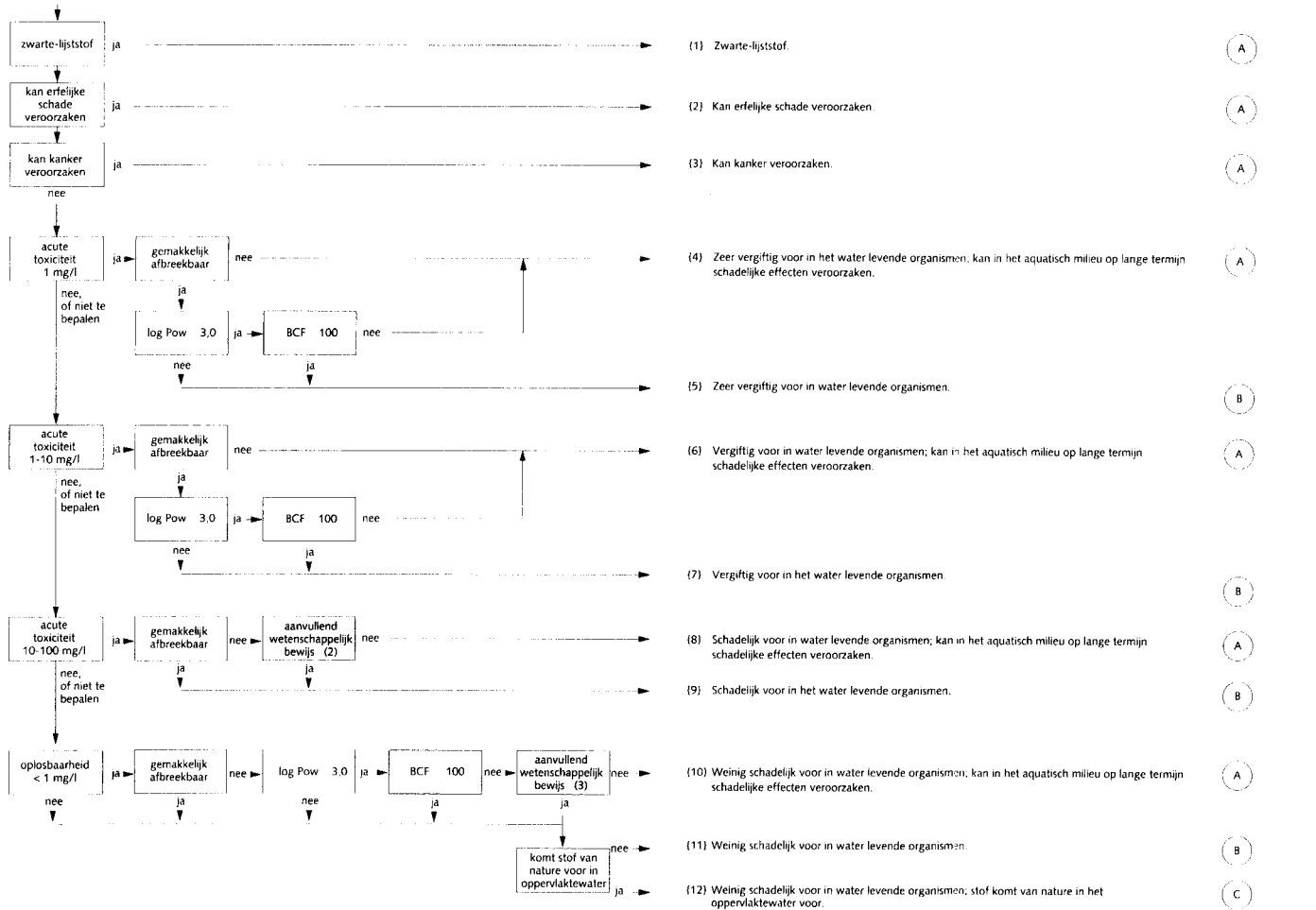
De LCA-methode tracht de relevante milieu-aspecten van een product of proces zo objectief mogelijk weer te geven. Desondanks bevat deze methode een aantal normatieve elementen. Dit is een onvermijdelijk gevolg van de noodzaak tot reductie van informatie, hetgeen nodig is bij het uitvoeren van een milieubeoordeling. Het is dan ook niet zozeer zaak om de normatieve elementen te vermijden, dan wel om ze aan te geven en hun mogelijke invloed op het eindresultaat te bespreken. Hierbij dient onderscheid te worden gemaakt tussen de eerste drie fasen en de vierde fase, de evaluatie. De eerste drie fasen zijn wetenschappelijk redelijk goed te onderbouwen en objectief vast te stellen. De vierde fase, de evaluatie, bevat echter meestal wel enige vorm van weging, zeker wanneer het eindresultaat wordt gepresenteerd in de vorm van één milieu-index. Vanwege het normatieve karakter van de weging wordt deze niet altijd uitgevoerd. Overigens is een weging niet altijd noodzakelijk, bijvoorbeeld wanneer een alternatief op alle milieueffecten het beste scoort. Ook dan kan een weging achterwege worden gelaten.

Een veel genoemd bezwaar van LCA is dat het te duur en te tijdrovend zou zijn. Dit is gedeeltelijk waar: een gedetailleerde LCA kost inderdaad veel uren, waarbij het merendeel opgaat aan de inventarisatie. Er bestaat echter ook de mogelijkheid om een eerste screening of een gestroomlijnde LCA uit te voeren, hetgeen een aanzienlijke tijdswinst oplevert. Hiermee kan de nauwkeurigheid van de LCA mogelijk enigszins afnemen. Een veel gevolgde procedure is daarom om, indien gewenst, na een screening alsnog een gedetailleerde LCA uit te voeren.

Bijlage 9

Stofintrinsic toets voor stoffen

Start beoordeling van component of afbraakproduct (1)



Facultatief onderzoek, indien gegevens ontbreken volgt nee-route

Aanpak A: aanpak overeenkomstig zwarte-lijststoffen of stoffen met vergelijkbare eigenschappen.
 Aanpak B: aanpak overeenkomstig relatief schadelijke stoffen.
 Aanpak C: aanpak overeenkomstig relatief onschadelijke stoffen.

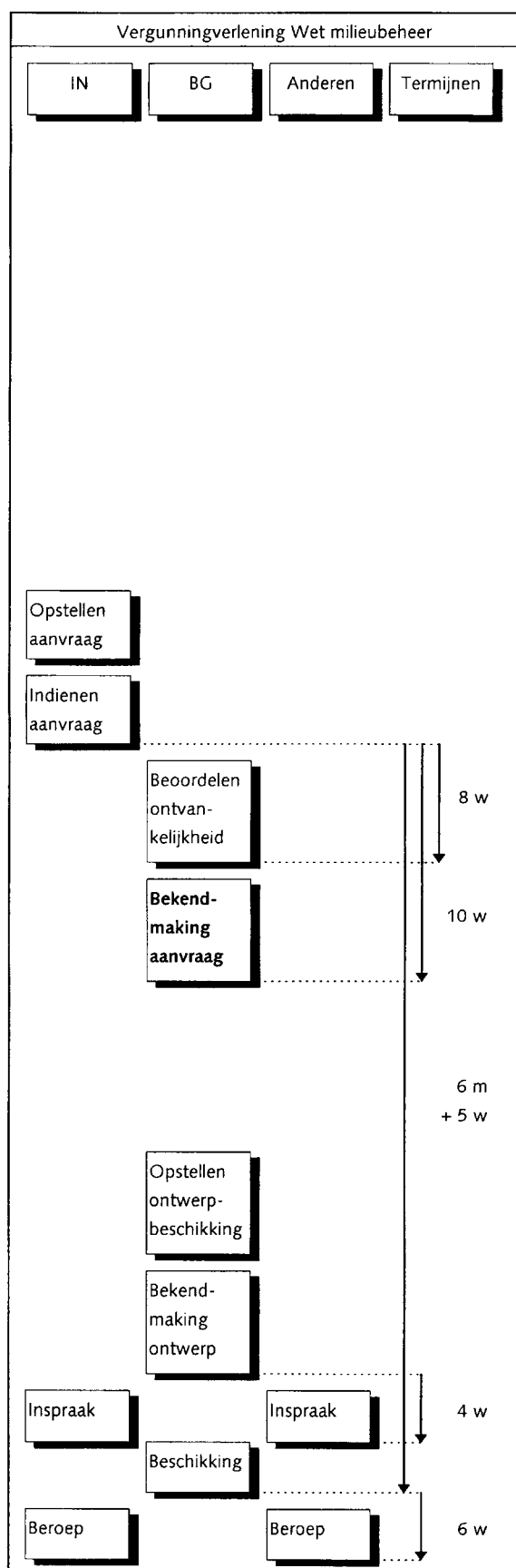
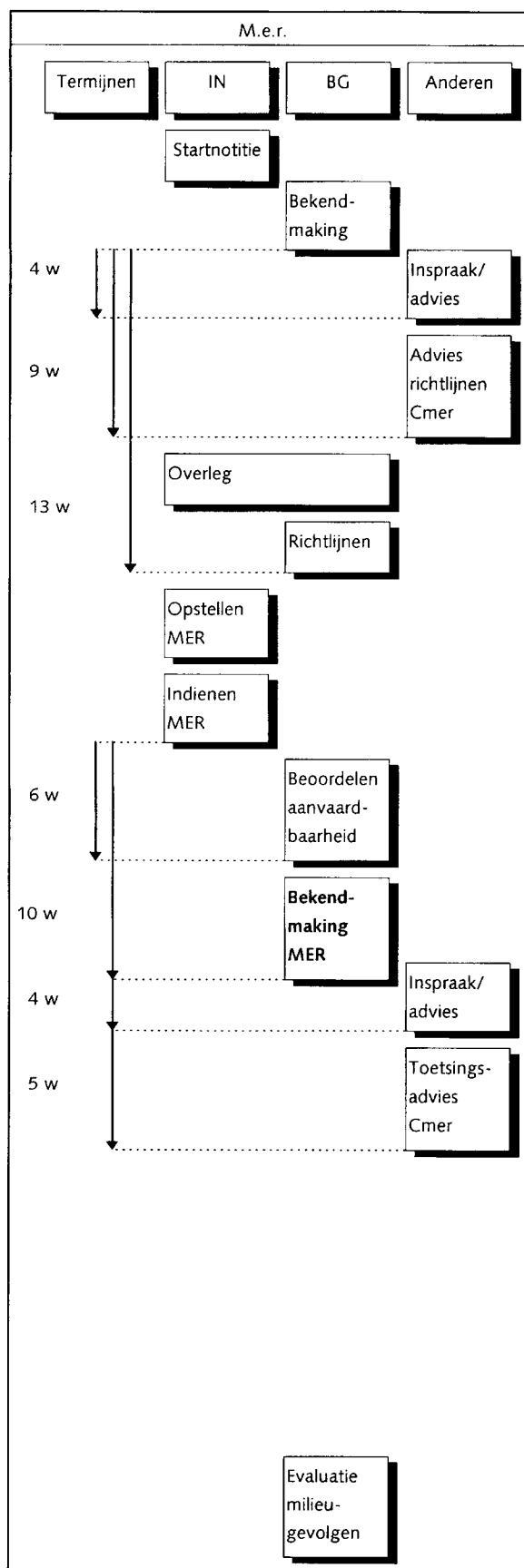
- (1) Indien uit onderzoek en/of de literatuur bekend is dat er bij de afbraak van een stof schadelijke afbraakproducten ontstaan, dienen ook deze afbraakproducten de stofintrinsic toets te doorlopen.
- (2) Als een stof/afbraakproduct geen potentieel lange-termijn en/of vertraagd gevaar voor het aquatisch milieu vormt, kan de indeling in saneringsinspanning A vervallen. Het aanvullend wetenschappelijk bewijs kan de volgende studies omvatten:
 - i) een bewezen vermogen tot snelle degradatie in het aquatisch milieu;
 - ii) het ontbreken van chronische toxiciteitseffecten bij een concentratie van 1 mg/l
 (Zie ook de toelichting op aanvullend wetenschappelijk bewijs.)
- (3) Zie onder 2, met dien verstande dat chronische toxiciteitseffecten dienen te ontbreken bij de oplosbaarheidsgrens in plaats van bij 1 mg/l. (Zie ook de toelichting op aanvullend wetenschappelijk bewijs.)



Ministerie van Verkeer en Waterstaat
 Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat

RIZA Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling

Bijlage 10 M.e.r. - procedure



Volgens artikel 3:21 van de Algemeene wet bestuursrecht worden de aanvraag en de ontwerp-beschikking gelijktijdig ter inzage gelegd. Voor de situatie dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld bepaalt artikel 13.2 van de Wet milieubeheer anders: de aanvraag wordt binnen tien weken bekend gemaakt. Daarbij mag de ontwerp-beschikking worden gevoegd, maar dat hoeft niet. Ingevolge artikel 13.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer geldt in deze situatie artikel 3:19, eerste lid, tweede volzin - dat bepaalt dat de ontwerp-beschikking binnen twaalf weken moet worden toegezonden- niet.

Ingevolge artikel 7.34, tweede lid, Wet milieubeheer, wordt de termijn van 6 maanden, waarbinnen de beschikking op grond van artikel 3:28 van de Algemeene wet bestuursrecht moet worden gegeven, verlengd met vijf weken. Als de termijn van 6 maanden op grond van artikel 3:29 van de Algemeene wet bestuursrecht is verlengd, wordt deze door artikel 7.34, tweede lid, Wet milieubeheer, met nog vijf weken verlengd. Bij de beslissing over de verlenging houdt het bevoegd gezag hier natuurlijk rekening mee.

In het schema is er - zoals hiervoor is aangegeven - vanuit gegaan dat aanvraag en ontwerp-beschikking afzonderlijk worden bekendgemaakt. Weliswaar geldt voor de toezending van de ontwerp-beschikking geen wettelijke termijn, maar om binnen de termijn van 6 maanden en 5 weken te blijven, zal de ontwerp-beschikking toch wel ten minste drie maanden voor de afloop van die termijn aan de aanvrager moeten worden toegezonden.

Gebruikte begrippen na wijziging hoofdstuk IV Wvo

$$\text{VeO} = \text{vervuilingseenheden O} = \frac{\text{totaal aantal kg geloosde zuurstofbindende stoffen per jaar bestaande uit CZV en Kjehdal stikstof}}{\text{maatstaf (= 49,6 kg/jaar)}}$$

$$\text{VeZ} = \text{vervuilingseenheden Z} = \frac{\text{totaal aantal kg geloosd kwik, cadmium en arseen per jaar, verminderd met het gedeelte dat geacht wordt te zijn geloosd met de lozing van zuurstofbindende stoffen}}{\text{heffingmaatstaf (= 0,1 kg/jaar)}}$$

De "vrijstelling" voor som van de metalen kwik, cadmium en arseen is bepaald op 0,006 Ve per vervuilingseenheid zuurstofbindende stoffen per jaar, zodat dit in de volgende formule kan worden weergegeven:

$$\text{VeZ}_{\text{netto}} = (\text{VeZ}_{\text{bruto}} - \text{VeO} * 0,006)$$

$$\text{VeG} = \text{vervuilingseenheden G} = \frac{\text{totaal aantal kg geloosd chroom, koper, nikkel, lood en zink per jaar, verminderd met het gedeelte dat geacht wordt te zijn geloosd met de lozing van zuurstofbindende stoffen}}{\text{heffingmaatstaf (= 1 kg/jaar)}}$$

De "vrijstelling" voor de som van de metalen koper, chroom, nikkel, lood en zink is bepaald op 0,04 Ve per vervuilingseenheid zuurstofbindende stoffen per jaar, zodat dit in de volgende formule kan worden weergegeven:

$$\text{VeG}_{\text{netto}} = (\text{VeG}_{\text{bruto}} - \text{VeO} * 0,04)$$

Voor de metalenheffing geldt een drempelwaarde van 10 Ve, dat wil zeggen dat er bij minder dan 10 VeZ of VeG geen afzonderlijke heffing op deze vervuilingseenheden wordt gelegd.

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**



CUWVO

**Postbus 20906
2500 EX Den Haag**

ontwerp N.A.P. (Helen Howard) Amsterdam