

Vergunnen van onbekende stoffen door de waterbeheerder: een “contradictio in terminis

Hoe vergunt de waterbeheerder “onbekende” stoffen? Een persoonlijke visie

Contradictio in terminis oftewel tegenspraak in termen. Dat is het gevoel dat mij als waterbeheerder bekruipt als ik het heb over het verlenen van een watervergunning door de waterbeheerder op grond van de Waterwet voor het direct brengen van “onbekende” stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Hoe hiermee om te gaan als vergunningverlener bij een waterschap of in dienst bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat en als initiatiefnemer die toestemming vraagt?

Door: Andy Krijgsman

Over de auteur:

mr. A. (Andy) Krijgsman is senior beleidsmedewerker Waterbeleid bij de Unie van Waterschappen
✉ akrijgsman@uvw.nl

“Onbekende stoffen” kun je omschrijven als een niet bij naam in de vergunningaanvraag genoemde stof, die wel in de lozing aanwezig is als gevolg van de handeling zoals die in de aanvraag is omschreven. Het zijn in deze betekenis dus niet noodzakelijk stoffen die niet genormeerd zijn. Met zo’n lozingsactiviteit worden afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in het watermilieu gebracht. Een complex vraagstuk. Een toestemming verlenen door de waterbeheerder om stoffen in het watermilieu te brengen die kunnen worden aangemerkt als onbekende stoffen dwingt tot een verduidelijking.

Dagelijks worden nieuwe stoffen ontwikkeld en ontdekt. In de wetenschappelijke literatuur zijn er zo’n 181 miljoen stoffen bekend. Er zijn volgens een schatting van Rijkswaterstaat gebaseerd op de REACH-verordening zo’n 46.000 stoffen toegelaten tot de Europese markt. REACH is een Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen en staat voor Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen. Door steeds betere metingen met een hogere frequentie is de inschatting dat in de rivier de Rijn enkele tienduizenden stoffen voorkomen.

In dit artikel zal ik op hoofdlijnen ingaan op het systeem van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht met

de Wet milieubeheer. De Wet bodembescherming zal zijdelings worden aangehaald. Ook zal ik in dit verband kort ingaan op de betekenis van de komende Omgevingswet. Daarna zal ik een handelingsperspectief schetsen in het licht van deze wetgeving en relevante jurisprudentie.

WETGEVENDE KADERS

Onder waterbeheer wordt verstaan de overheidszorg die zich richt op de doelstellingen van de Waterwet, te weten:

- voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met
- bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en
- vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen, waaronder de drinkwaterfunctie
- en mede ter bescherming van de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk.

De Waterwet bepaalt dat het verboden is om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij een watervergunning is verleend door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat als het gaat om het hoofdwatersysteem (o.a. rivieren, IJsselmeer, Waddenzee, Noordzee) en het betrokken waterschapsbestuur in geval van regionale wateren (waaronder sloten, kanalen, meertjes). Het lozingsverbod kan ook worden opgeheven door een vrijstelling van de vergunningplicht met behulp van een zogeheten algemene maatregel van bestuur. Te denken valt in dit verband aan het Activiteitenbesluit (officiële benaming is Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer), het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit afvalwater huishoudens, het Besluit bodemkwaliteit en het Scheepsafvalstoffenbesluit.



De Waterwet kan worden gekarakteriseerd als een watersysteemwet. Een watersysteem wordt omschreven als een samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken zoals stuwen en gemalen. Het riolerings- c.q. afvalwaterketenbeheer is onderdeel van de Wet milieubeheer (Wm) in samenhang met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De bescherming van de kwaliteit van het grondwater valt grotendeels onder de Wet bodembescherming. Anders gezegd, directe lozingen in een oppervlaktewaterlichaam vallen onder de Waterwet, indirecte lozingen op het riool worden gereguleerd via de Wabo/Wm en op lozingen op of in de bodem is de Wet bodembescherming van toepassing.

De Omgevingswet brengt belangrijke veranderingen met zich mee. In het oog springend is het uitgangspunt “decentraal, tenzij”. Dit betekent dat de regulering van lozingsactiviteiten in beginsel aan decentrale overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) wordt overgelaten en op landelijk niveau in het zogeheten Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bepaalde lozingsactiviteiten te reguleren gericht op bedrijfstakken zoals de petrochemische industrie, agrarische sector en afvalbeheer. Reden voor de wetgever om een deel van de wetgeving op het gebied van lozingen met behulp van “de bruidsschat omgevingsplan en de bruidsschat waterschapsverordening” over te hevelen naar gemeenten en waterschappen. Onder de Waterwet geldt immers het adagium “centraal wat moet, decentraal wat kan” wat erin heeft geresulteerd dat lozingen waarbij stoffen in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht alleen centraal op landelijk niveau zijn gereguleerd.

De Omgevingswet brengt tevens een andere systematiek die gekenschetst kan worden als “ja, mits”. Alle lozingen zijn toegestaan, tenzij die uitdrukkelijk zijn gereguleerd in wetgeving (Rijkswetgeving en wetgeving van waterschappen, gemeenten en provincies). Dit wordt ook wel de omkering van de vergunningplicht voor lozingen genoemd. Oftewel van “nee, tenzij” in de

Lozen bedrijfsafvalwater door Sitech

Het bevoegd gezag van het Waterschap zag zich voor een moeilijke taak gesteld, doordat het bedrijf in kwestie, Sitech, vanuit een integrale afvalwaterzuiveringsinstallatie (IAZI) het afvalwater van tal van bedrijven op het industrie-complex Chemelot in Geleen verwerkt en het effluent loost op basis van een door het waterschap verleende watervergunning in de zijtak van de Ur, die uitmondt in de Maas. De stoffen die in de aanvraag voor de lozing zijn opgenomen, zijn voor de Afdeling Bestuursrechtspraak bepalend voor de vraag voor welke stoffen een lozing is vergund. Van de exploitant van de IAZI mag worden verwacht dat zij zicht heeft op de stoffen die in het bedrijfsafvalwater kunnen voorkomen. De IAZI is onderdeel van de inrichting Chemelot, waartoe ook de chemische fabrieken behoren. Voor zover zij afvalwater van andere bedrijven verwerkt, draagt zij volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak eveneens de verantwoordelijkheid voor de afvalstoffen die zij aanneemt.

Chemours-uitspraak

In de zogeheten Chemours-uitspraak (2018) is ook de terughoudende lijn van de rechtbank te zien om aan te nemen dat het brengen van onbekende stoffen riool en/of in het oppervlaktewater vergund is. Het betrof een inrichting met verschillende fabrieken waar onder meer de productie plaatsvindt van Teflon en het gebruik van de stof APFO/PFOA, inclusief de (indirecte) lozing van de afvalwaterstroom van deze fabrieken. Daaruit bleek dat het uitgangspunt van de rechterlijke uitspraak is, dat het de verantwoordelijkheid van de aanvrager is om alle gegevens en bescheiden te verschaffen die voor de beslissing op de aanvraag nodig zijn en waarover hij redelijkerwijs de beschikking kan krijgen. Het bevoegd gezag moet op basis van die gegevens kunnen beoordelen of de activiteit negatieve gevolgen heeft voor het milieu en of deze kunnen worden beperkt.

Waterwet naar “ja, mits” onder de Omgevingswet. Door de omkering wordt voorkomen dat veel lozingen die onder de Waterwet strikt genomen onder de vergunningplicht vallen worden gedoogd, omdat er in de praktijk geen vergunningen worden aangevraagd of verleend. Voorbeelden zijn het schoonmaken van pleziervaartuigen en het gebruik van vislood.

GEVOLGEN VOOR HET VERGUNNEN VAN LOZINGEN

De deregulerende inzet onder de Waterwet is om de vergunningen te verminderen en vooral in te zetten op algemene regels en ook zorgplichten. Onder de Omgevingswet is de vermindering van administratieve lasten en deregulering voortgezet door zo min mogelijk vergunningen, vermindering van algemene regels in de sfeer van met name “good house keeping” en zoveel moge-

Zijn de zorgplichtbepalingen voldoende concreet voor de initiatiefnemer?

lijk leunen op specifieke zorgplichten en een algemene zorgplicht. Door het opnemen van zorgplichten hoeven regels niet langer in detail te worden uitgeschreven. De vrees bestaat dat voor een initiatiefnemer en andere betrokkenen niet op voorhand duidelijk is welke concrete verplichtingen uit een zorgplichtbepaling voortvloeien. Het risico op geschillen zit hem met name in abstracte termen, zoals “redelijkerwijs”, “passend”, “doelmatig” en “geschikt”. De vraag dringt zich op of met behulp van de zorgplicht voldoende bescherming aan het milieu kan worden geboden en kan worden opgetreden in geval van vooraf onbeoordeelde lozingsactiviteiten.





Duidelijk is in ieder geval de situatie dat er voor een lozing voor het brengen van een bepaalde stof in het oppervlaktewaterlichaam of in het riool door het bevoegd gezag in een vergunning expliciet toestemming is verleend. Wat nu als in dezelfde lozing zich onbekende stoffen bevinden? Kan er dan van worden uitgegaan dat ook voor het brengen van die stoffen in het oppervlaktewaterlichaam of het riool toestemming is gegeven?

Ik gaf al aan dat onbekende stoffen kunnen worden omschreven als een niet bij naam in de vergunningaanvraag genoemde stof, die wel in de lozing aanwezig is als gevolg van de handeling zoals die in de aanvraag is omschreven. Pyrazool is zo'n stof die de waterkwaliteit of de menselijke gezondheid of de drinkwaterkwaliteit kan bedreigen. Voor pyrazool is inmiddels een norm toegevoegd aan de Drinkwaterregeling. Dit nadat de drinkwaterbedrijven als gevolg van verhoogde hoeveelheden pyrazool in het Maaswater de inname van drinkwater moesten stopzetten en het waterschap verzochten om handhavend op te treden.

EVALUATIE IMPACT VAN LOZINGEN OP WATERKwaliteit

Voor lozingen via het riool (indirecte lozingen c.q. milieubelastende activiteiten) en voor lozingen op het oppervlaktewater (directe lozingen c.q. lozingsactiviteiten) is vereist dat de aanvraag om een lozingsvergunning een karakterisering bevat naar aard, samenstelling, eigenschappen, hoeveelheid en herkomst van de stoffen. De vraag is hoe precies of rekkelijk met deze begrippen door het bevoegd gezag wordt omgegaan en wat de concrete situatie aan beoordeling met zich meebrengt in het licht van de doelstellingen, waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Sinds 2000 wordt in Nederland de immisietoets gebruikt voor het beoordelen van puntlozingen op het oppervlaktewater. Met behulp van deze toets kunnen de consequenties van lozingen op de oppervlaktewaterkwaliteit worden beoordeeld. Bovendien beschikken de waterbeheerders over de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM). Het is een methodiek waarmee de waterbezwaarlijkheid

van stoffen en mengsels kan worden ingedeeld in klassen (Z, A, B, of C) gebaseerd op intrinsieke stoffeigenschappen als toxiciteit, carcinogeniteit en mutageniteit. Onder waterbezwaarlijkheid wordt verstaan de mate waarin er een kans is op nadelige effecten voor het aquatisch milieu. De ABM maakt onderdeel uit van het algemene waterkwaliteitsbeleid.

BESLUIT

Persoonlijk ben ik een voorstander van een precieze benadering met een evenwichtige balans tussen “people, profit, planet”. Anders gezegd, dat het bevoegd gezag indringend toetst of is voldaan aan de bewijslast van de aanvrager of al het redelijkerwijs mogelijke is gedaan om alle mogelijk in de lozing aanwezige stoffen inzichtelijk te maken. De mate van inspanning die redelijkerwijs kan worden gevraagd is afhankelijk van de concrete situatie (bijvoorbeeld een petrochemische fabriek of een afvalverwerker) de in het geding zijnde feiten en belangen en de waterbezwaarlijkheid van de stoffen.

Gesteld kan worden dat het huidige wettelijk kader (Algemene wet bestuursrecht, Waterwet, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht/Wet milieubeheer) zich niet op voorhand verzet tegen het vergunnen van de (in)directe lozing van niet bij naam aangevraagde stoffen. De wetgeving is daar echter niet klip en klaar over. Voorwaarde daarbij is dat telkens op basis van voldoende gegevens die bij de aanvraag zijn verstrekt inhoudelijk voldoende wordt gemotiveerd waarom het vergunnen verdedigbaar is met de in het geding zijnde belangen en de geldende

De immisietoets beoordeelt de impact van puntlozingen op oppervlaktewater



doelstellingen, zoals het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen en in het bijzonder drinkwater. Aandachtspunt is bovendien dat de Europese Kaderrichtlijn Water vereist dat lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken voorafgaand worden gereguleerd. De KRW geeft niet aan op welke wijze zo'n regulering moet plaatsvinden, maar kent wel twee doelstellingen naar het beschermen en het verbeteren van de waterkwaliteit met een goede waterkwaliteit in 2027. Lozingsactiviteiten met potentieel significant nadelige gevolgen voor het (water)milieu reguleren met een zorgplicht zoals in de Omgevingswet is wellicht onvoldoende om de volledige toepassing van de KRW te verzekeren.