



Universiteit Utrecht



waterschap
limburg

Wijzigen van lozingsroutes

Het wijzigen van voorgeschreven lozingsroutes in het Besluit activiteiten leefomgeving

Emma Hoogendijk (3864332)
Sterre Pellens (3963128)

Universiteit Utrecht
Practicum Waterrecht
19 april 2017
Docent: Marleen van Rijswijk
In samenwerking met Waterschap Limburg

Inhoudsopgave

Verkort advies	3
Inleiding	5
Bevoegd gezag: gemeente en waterschap	6
2.1 Bevoegdheidsverdeling onder huidig recht	6
2.2 Bevoegdheidsverdeling en lozingen onder de Omgevingswet	7
2.3 Conclusie	8
Juridisch kader	9
3.1 Juridisch kader huidig recht	9
3.2 Juridisch kader Omgevingswet	9
3.2 Conclusie	11
Afstemming	12
4.1 Afstemmingsregelingen onder huidig recht	12
4.2 Afstemming onder de Omgevingswet	14
4.3 Conclusie	16
Maatwerkvoorschriften	18
5.1 Huidige wetgeving	18
5.2 Omgevingswet	19
5.3 Conclusie	20
Waarmee moet rekening gehouden worden?	21
6.1 Besluit kwaliteit leefomgeving	21
6.2 Conclusie	22
Conclusie (beantwoording van de onderzoeksvraag)	23

Verkort advies

Het waterschap Limburg heeft ons een vraag voorgelegd over het wijzigen van lozingsroutes onder het regime van de Omgevingswet. Deze vraag luidt: “Welke besluiten zijn nodig om een in het Bal voorgeschreven lozingsroute te veranderen, wie is daarvoor het bevoegd gezag, welke eisen garanderen dat een bevoegd gezag daarbij alleen over zijn ‘eigen’ route gaat en welke overige eisen stellen de AMvB’s/wet aan de totstandkoming van deze besluiten (met name op het gebied van afstemming tussen bevoegd gezagen)?”

In dit verkorte advies vindt u ons antwoord op de vraag en de belangrijkste overwegingen op grond waarvan wij tot dat antwoord zijn gekomen. Een uitgebreidere uiteenzetting vindt u in de bijlage.

Benodigd besluit

Het benodigde besluit om een in het Bal voorgeschreven lozingsroute te veranderen, is een maatwerkvoorschrift. In de Omgevingswet wordt een algemene mogelijkheid geboden tot het stellen van maatwerkvoorschriften; er is dan dus geen expliciete grondslag in een algemene regel meer nodig, zoals dat nu wel het geval is. In tegenstelling tot onder het huidige recht zal het stellen van maatwerkvoorschriften in de toekomst juist zijn toegestaan, tenzij het expliciet niet toegestaan is. In een maatwerkvoorschrift waarmee een voorgeschreven lozingsroute gewijzigd wordt zal moeten worden opgenomen wat de nieuwe lozingsroute zal zijn. Daarbij moet gemotiveerd worden wat de invloed van de lozing op het milieu zal zijn en hoe er zal worden omgegaan met deze gevolgen.

Bevoegd gezag

Het bevoegd gezag voor een lozing is, afhankelijk van de lozingsroute, de gemeente of de waterbeheerder. Hiervoor is van belang dat er onderscheid gemaakt wordt tussen milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.¹ De gemeente is bevoegd gezag voor lozingen die samenhangen met milieubelastende activiteiten. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor lozingen die vallen onder wateractiviteiten.

Wie bevoegd is om een maatwerkvoorschrift te stellen om een verplichte lozingsroute te wijzigen, is niet expliciet in de nieuwe wetgeving opgenomen. Op basis van de wetssystematiek vermoeden wij dat het bevoegd gezag voor het ontvangende water of werk bevoegd gezag is om een maatwerkvoorschrift te stellen waarmee het lozen op dat water of werk, in afwijking van wat is voorgeschreven, kan worden toegestaan.²

Afstemming

Afstemming tussen bevoegde gezagen is vooral relevant en noodzakelijk bij lozingen waarvoor de waterbeheerder niet het bevoegde gezag is. De waterbeheerder is immers wel verantwoordelijk voor (de kwaliteit van) het oppervlaktewater waarin het geloosde water uiteindelijk terecht zal komen.

¹ Onderdeel 3.1.2 Bijlage.

² Onderdeel 5.2 Bijlage.

Wij hebben daarom aandacht besteed aan de afstemmingsregelingen in de Omgevingswet. Het (soms bindende) adviesrecht dat de waterbeheerder op grond van het huidige recht heeft bij indirecte lozingen, komt in de Omgevingswet niet in die vorm terug. Wel is in artikel 2.2 Omgevingswet een algemene afstemmingsplicht opgenomen voor bevoegde gezagen, op grond waarvan zij rekening moeten houden met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving.

Andere factoren om rekening mee te houden

Bij het verlenen van een maatwerkvoorschrift waarmee een alternatieve lozingsroute wordt toegestaan, moet rekening worden gehouden met bepaalde eisen uit het Bkl. De voornaamste eis uit het Bkl is dat er rekening moet worden gehouden met de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken waarin het afvalwater terechtkomt. Dit betekent dat het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift daarmee aanvullend rekening moet houden, naast het zorgdragen voor het behouden en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; dat is immers een van de doelstellingen voor het beheer van de watersystemen.

1. Inleiding

Het waterschap Limburg heeft ons een vraag voorgelegd over het wijzigingen van verplichte lozingsroutes. De aanleiding daarvoor is de naderende invoering van de nieuwe Omgevingswet (en de daarbij behorende AMvB's), waarin het een en ander verandert omtrent de bevoegdheden van de waterbeheerders en de mogelijkheden die zij hebben om verplichte lozingsroutes te wijzigingen.

De veranderingen zijn niet op alle vlakken even duidelijk uitgekristalliseerd. Vast staat dat er met de Omgevingswet in de plaats van vergunningplichten meer algemene regels zullen komen die de lozingsroutes voorschrijven. Van deze algemene regels zal in veel gevallen kunnen worden afgeweken middels een door het bevoegde gezag te stellen maatwerkvoorschrift. Op dat punt wordt het gecompliceerder. Het beheer van de verschillende lozingsroutes is namelijk verdeeld over meerdere overheden, te weten de waterbeheerder (vaak is dat het waterschap) en de gemeente. Het wijzigen van een lozingsroute kan er derhalve toe leiden dat de lozing kan overgaan op een andere beheerder. Dat roept de vraag op wie bevoegd gezag is om een dergelijke wijziging van een lozingsroute toe te staan.

In deze bijdrage zullen wij uiteenzetten hoe een en ander in de Omgevingswet wordt geregeld. De onderzoeksvraag hierbij is: welke besluiten zijn nodig om een in het Bal³ voorgeschreven lozingsroute te veranderen, wie is daarvoor het bevoegd gezag, welke eisen garanderen dat een bevoegd gezag daarbij alleen over zijn 'eigen' route gaat en welke overige eisen stellen de AMvB's/wet aan de totstandkoming van deze besluiten (met name op het gebied van afstemming tussen bevoegd gezagen)?

Deze onderzoeksvraag zal worden opgesplitst in verschillende deelonderwerpen: de bevoegde gezagen die de verschillende lozingsroutes beheren, de besluiten die nodig zijn om een voorgeschreven lozingsroute te wijzigen en de eisen en voorschriften die in de wet en AMvB's aan dergelijke besluiten gesteld zijn.

Als eerste zal worden uiteengezet wie bevoegd gezag is bij welke lozingsroute en welke soorten lozingen er zijn. Vervolgens zal het juridisch kader worden geschetst. Daarna zal duidelijk worden gemaakt hoe lozingsroutes kunnen worden gewijzigd en waarmee daarbij rekening moet worden gehouden. Er zal daarbij steeds worden ingegaan op de huidige situatie en de nieuwe situatie onder de Omgevingswet, zodat duidelijk wordt wat de veranderingen zullen zijn. Er zal worden afgesloten met een conclusie.

³ Besluit activiteiten leefomgeving.

2. Bevoegd gezag: gemeente en waterschap

2.1 Bevoegdheidsverdeling onder huidig recht

Onder het huidige recht is de waterbeheerder dan wel de gemeente bevoegd gezag voor lozingen. Wie bevoegd gezag is hangt af van het soort lozing; er wordt onderscheid gemaakt tussen directe en indirecte lozingen, en tussen kwaliteits- en kwantiteitslozingen.

Directe lozingen zijn lozingen die rechtstreeks door het betreffende bedrijf, al dan niet via een zuiveringstechnisch werk van het bedrijf zelf, op het oppervlaktewater worden geloosd. Een indirecte lozing is een lozing die niet direct op het oppervlaktewater uitkomt, maar wordt geloosd via een riolering of ander (zuiverings)werk van een derde. Alleen directe lozingen op oppervlaktewateren en op een rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) in beheer bij een waterschap worden gereguleerd met een watervergunning. Voor indirecte lozingen is een omgevingsvergunning voor milieu vereist.

Daarnaast wordt er onderscheid gemaakt tussen kwaliteits- en kwantiteitslozingen. Kwaliteitslozingen zijn lozingen van stoffen of warmte, deze worden in artikel 6.2 Waterwet (Wtw) beschreven en gereguleerd. Kwantiteitslozingen zijn lozingen van water waar in beginsel geen stoffen inzitten en dat niet verwarmd is. Het gaat hierbij om de hoeveelheid te lozen water.⁴

Voor de vraag wie bevoegd gezag is, is tevens de lozingsroute van belang. Er worden in beginsel drie lozingsroutes onderscheiden: lozingen op het oppervlaktewater, lozingen op het vuilwaterriool en lozingen in of op de bodem.

2.1.1 Bevoegd gezag voor directe lozingen

Voor directe lozingen in het oppervlaktewater of op een RWZI is onder het huidige recht de waterbeheerder het bevoegde gezag. Vaak is dat het waterschap, bij rijkswateren is dat Rijkswaterstaat middels de minister van Infrastructuur en Milieu (IenM). Wie de bevoegde waterbeheerder is hangt af van de vraag wie het oppervlaktewater beheert en op welk grondgebied dit water ligt.

Directe lozingen van stoffen, water en warmtelozingen worden in de Waterwet gereguleerd door een lozingsverbod. Dat verbod geldt niet als er een watervergunning is verleend door de waterbeheerder of als er in een AMvB een vrijstelling is verleend voor de lozing.⁵ Dan gelden er algemene regels in plaats van een vergunningplicht. In het Activiteitenbesluit en enkele lozingsbesluiten zijn veel van deze vrijstellingen opgesomd.

Onderscheid moet worden gemaakt tussen kwaliteitslozingen en kwantiteitslozingen, zoals hierboven al werd genoemd. De kwaliteitsaspecten voor lozingen zijn centraal geregeld in de Waterwet. De kwantiteitsaspecten van lozingen zijn voor Rijkswateren ook centraal geregeld

⁴ Art. 6.5 Waterwet.

⁵ Art. 6.2 Waterwet.

in de Waterwet en de Waterregeling.⁶ Als het om regionale wateren gaat, zijn de kwantiteitsaspecten decentraal geregeld in de keur van het betreffende waterschap.

In de verschillende lozingsbesluiten is aangegeven dat de waterkwaliteitsbeheerder bevoegd gezag is om te oordelen over de directe lozingen. Bij vergunningplichtige lozingen als bedoeld in art. 6.2 Wtw kan slechts geloosd worden als daarvoor een vergunning verleend is; daarin kunnen voorschriften worden opgenomen. Als er algemene regels gelden in plaats van de vergunningplicht, heeft de waterkwaliteitsbeheerder de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen.

2.1.2 Bevoegd gezag voor indirecte lozingen

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente is bevoegd gezag als er indirect geloosd wordt op de gemeentelijke riolering in de betreffende gemeente. De provincie of het Rijk kunnen ook bevoegdheden hebben. De minister van IenM is bevoegd gezag indien het gaat om lozingen op oppervlaktewateren die in het beheer zijn bij het Rijk, waarbij er beslist moet worden over aanvragen om een omgevingsvergunning. Het college van Gedeputeerde Staten is bevoegd als een lozing een provinciaal belang tegenkomt of in gevallen waarin dit speciaal is aangegeven.⁷⁸

Lozingen op de riolering vallen grotendeels onder de Wet milieubeheer (Wm) en bij vergunningplichtige inrichtingen onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Wie bevoegd gezag is wordt onder meer bepaald in Bijlage 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en in de Wm.

2.2 Bevoegdheidsverdeling en lozingen onder de Omgevingswet

De Omgevingswet zal voor lozingen de trend van minder vergunningplichten en meer algemene regels voortzetten. Deze algemene regels zullen worden opgenomen in het Bal. Een belangrijke verandering is dat lozingen onder de Omgevingswet toegestaan zijn, tenzij anders is bepaald.⁹ De regulering wordt daarmee omgedraaid: een lozing is alleen verboden als dat bij AMvB bepaald is. Als de lozing niet verboden is zullen er in de meeste gevallen wel regels en zorgplichten gelden.

De verdeling van het beheer zal ten opzichte van het huidige recht nauwelijks veranderen. Het waterschap is bevoegd gezag om te oordelen over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of op een zuiveringstechnisch werk.¹⁰ Voor lozingen op de riolering kan er gekeken worden naar artikel 2.16 Omgevingswet, waarin de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur staat om zorg te dragen voor de fysieke leefomgeving. Datzelfde artikel bepaalt dat het gemeentebestuur tevens de zuivering van stedelijk afvalwater als taak

⁶ Art. 6.5 Waterwet jo. 6.16 Waterregeling.

⁷ Art. 3.1 onder a Besluit omgevingsrecht.

⁸ Bijvoorbeeld bij IPPC-installaties (art. 3.3 lid 3 Bor) die ook genoemd zijn in bijlage 1 van het Bor of bij gesloten stortplaatsen, zie art. 3.4 Bor.

⁹ Art. 5.1 Omgevingswet.

¹⁰ Art. 3.1 Omgevingsbesluit.

heeft, in die gevallen dat het gemeentebestuur en het waterschapsbestuur gezamenlijk hebben besloten dat zuivering door de gemeente doelmatiger is.¹¹

De definitie van lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk is onder de Omgevingswet de volgende:

‘activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

- a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden, of
- b. met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk onder de zorg van een waterschap van waaruit die stoffen of warmte of dat water in een oppervlaktewaterlichaam worden gebracht, voor zover het betreft de effecten van die stoffen of warmte of dat water op het watersysteem of het zuiveringstechnisch werk’.

Uit deze definitie valt af te leiden dat er niet langer onderscheid zal worden gemaakt tussen kwalitatieve en kwantitatieve lozingen: in de Omgevingswet wordt een integraal lozingsbegrip gehanteerd. Het lozen van stoffen of warmte en het lozen van water op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk zijn in de toekomst allemaal lozingsactiviteiten. Het gevolg van deze samenvoeging is dat als er voor afvalstromen regels zijn gesteld, in de hele afvalstroom onderworpen zal zijn aan deze regels. Worden er op rijksniveau lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam gereguleerd, dan zijn dus alle aspecten van de afvalwaterstroom gereguleerd.

2.3 Conclusie

Wat betreft de bevoegdheidsverdeling voor lozingen zal er onder de Omgevingsrecht niet veel veranderen ten opzichte van het huidige systeem. Onder het huidige recht is ofwel de waterbeheerder, ofwel de gemeente (en in uitzonderingsgevallen de provincie of het Rijk) bevoegd gezag bij lozingen; onder de Omgevingswet blijft dat grotendeels hetzelfde. Voor de vraag wie bevoegd gezag is, is zowel onder het huidige recht als straks onder de Omgevingswet vooral van belang of er sprake is van een directe of een indirecte lozing. Voor indirecte lozingen is de gemeente bevoegd, voor directe lozingen de waterbeheerder.

¹¹ Art. 2.17 lid 3 jo art. 2.16 lid 1 sub a onder 5 Omgevingswet.

3. Juridisch kader

3.1 Juridisch kader huidige recht

Onder het huidige recht zijn de lozingsroutes voor het lozen van verschillende afvalstoffen vastgelegd in de Waterwet, de Wet milieubeheer, de keuren van waterschappen en in drie AMvB's, te weten het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), het Besluit lozingen buiten inrichtingen (Blbi) en het Besluit lozingen afvalwater huishoudens (Blah). Kwaliteitslozingen worden centraal geregeld middels artikel 6.2 Wtw en kwantiteitslozingen worden voor Rijkswateren geregeld via artikel 6.5 Wtw en, bij regionale wateren, in de keur van het betreffende waterschap. Verdergaande regels staan in de Wet milieubeheer en de AMvB's.

Op grond van de Waterwet is het lozen van afvalwater in beginsel vergunningplichtig.¹² Voor de meeste lozingen is die vergunningplicht echter opgeheven en gelden in plaats daarvan algemene regels, die zijn opgenomen in voornoemde AMvB's. In sommige gevallen kan bij maatwerkvoorschrift van algemene regels worden afgeweken. Een maatwerkvoorschrift kan in beginsel alleen gesteld worden als die mogelijkheid expliciet gegeven is in de betreffende algemene regel. Daarnaast bevatten de AMvB's waarin de verschillende soorten lozingen zijn geregeld allen een zorgplichtbepaling, op grond waarvan bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen.¹³ Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het betreffende besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen.¹⁴

3.2 Juridisch kader Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal het een en ander veranderen ten opzichte van de huidige situatie. Zoals hiervoor onder 2.2 is besproken zal er een integraal lozingsbegrip gehanteerd worden: het onderscheid tussen kwaliteits- en kwantiteitslozingen verdwijnt. Beide soorten lozingen zullen onder het begrip 'lozing' vallen. Wel wordt er onderscheid gemaakt tussen milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.

'Milieubelastende activiteit' is een nieuw begrip, dat breder is dan het huidige inrichtingenbegrip uit art. 8.40 Wm. Het begrip omvat zowel nadelige gevolgen die inrichtingen kunnen veroorzaken als andere activiteiten - buiten inrichtingen - die nu geregeld zijn in algemene rijksregels. Hierbij kan gedacht worden aan het lozen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem. Onder milieubelastende activiteiten zullen dus activiteiten binnen en buiten de inrichting vallen.¹⁵ Voor een milieubelastende activiteit is het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waarbinnen de activiteit plaatsvindt bevoegd gezag.¹⁶

¹² Art. 6.2 Waterwet.

¹³ De zorgplicht staat in art. 2.1 lid 4 Activiteitenbesluit milieubeheer, art. 2.1 lid 4 Besluit lozen buiten inrichtingen, art. 4 lid 2 Besluit lozing afvalwater huishoudens.

¹⁴ NvT Activiteitenbesluit milieubeheer, paragraaf 6.5.

¹⁵ MvT Omgevingswet, blz. 154.

¹⁶ Art. 2.3 Besluit activiteiten leefomgeving.

Wateractiviteiten zijn handelingen in het watersysteem, bijvoorbeeld het lozen van water op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk.¹⁷ Voor wateractiviteiten gelden in beginsel algemene regels.¹⁸ In afwijking daarvan kunnen maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften of maatwerkregels worden gesteld.¹⁹ De waterbeheerder of de provincie is het bevoegde gezag om te oordelen op een vergunningaanvraag voor wateractiviteiten.²⁰

Voor de vraag op welke manier een lozing gereguleerd wordt, en wie daarvoor bevoegd gezag is, is het onder de Omgevingswet dus niet langer van belang of er sprake is van een kwaliteits- of een kwantiteitslozing, maar of er sprake is van een lozingsactiviteit die samenhangt met een milieubelastende activiteit of niet, en of er wordt geloosd op water dat in beheer is bij het Rijk. Concreet zijn er in de nieuwe wetgeving drie soorten lozingsactiviteiten te onderscheiden, waarvoor verschillende regimes gelden:

- **Lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen, al dan niet in beheer bij het Rijk, die verbonden zijn met milieubelastende activiteiten.** Voor deze activiteiten gelden er algemene regels of vergunningplichten. Dit wordt geregeld in hoofdstuk 2 t/m 5 Bal.
- **Wateractiviteiten die onder de bevoegdheid van het Rijk vallen.** Dit wordt geregeld in hoofdstuk 6 en 7 Bal. Voor deze activiteiten geldt een specifieke zorgplicht. Tevens kunnen er maatwerkvoorschriften gesteld worden.²¹ Het stellen van maatwerkregels door decentrale overheden is hier niet mogelijk, omdat de activiteiten in deze hoofdstuk uitputtend zijn geregeld door het Rijk.²²
- **Wateractiviteiten die onder de bevoegdheid van het waterschap vallen.** Dit wordt geregeld middels de waterschapverordeningen en de artikelen 2.5 en 4.1 Omgevingswet.

Hieruit volgt dat algemene rijksregels over lozingen in het Bal zullen worden opgenomen, en tevens in sommige gevallen door decentrale overheden maatwerkregels gesteld kunnen worden in decentrale regelgeving. Voor de meeste lozingen (van stoffen, van warmte en van schoon water) zijn in het Bal in algemene regels verplichte lozingsroutes vastgelegd. Om van de algemene regels af te wijken wordt in het Bal, vaak in het tweede of derde lid van het betreffende artikel, de mogelijkheid gegeven om een maatwerkvoorschrift te stellen.²³ De mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift of een maatwerkregel te stellen vloeit voort uit art. 4.5 en art. 4.6 Omgevingswet.

Zoals gezegd kunnen decentrale overheden niet alleen maatwerkvoorschriften, maar in sommige gevallen ook maatwerkregels stellen. Maatwerkregels kunnen worden

¹⁷ Bijlage A bij artikel 1.1 Omgevingswet.

¹⁸ Art. 4.3 jo 4.23 Omgevingswet.

¹⁹ Art. 4.5 resp. art. 4.6 Omgevingswet.

²⁰ Art. 5.9 Omgevingswet en MvT Omgevingswet, blz. 170.

²¹ Art. 6.6 resp. art. 7.6 Besluit activiteiten leefomgeving.

²² NvT Besluit activiteiten leefomgeving, blz. 365 en 379.

²³ Bijvoorbeeld art. 4.132 lid 3 Bal waarin staat: 'In afwijking van het eerste lid kan het afvalwater worden geloosd op een oppervlaktewaterlichaam als een maatwerkvoorschrift is gesteld waarin een andere lozingsroute is toegestaan'.

gesteld over de specifieke zorgplicht en over de onderwerpen in de hoofdstukken 3 tot en met 5 van het Bal. Met maatwerkregels kan voor een bepaald gebied een uitzondering gemaakt worden op gestelde rijksregels.²⁴ Zo kan bijvoorbeeld door de gemeente in een omgevingsverordening of door het waterschap in een waterschapsverordening gesteld worden dat voor een bepaalde locatie de gestelde rijksregels niet gelden of dat daarvan mag worden afgeweken. Daarbij kan gedacht worden aan in rijksregels verplicht gestelde lozingsroutes. Het betreffende decentrale bestuursorgaan kan dan voor een bepaald gebied een afwijkende lozingsroute toestaan. In waterschapsverordeningen kunnen regels worden opgenomen over directe lozingen, in omgevingsplannen over indirecte lozingen.²⁵

3.2 Conclusie

Een verplichte lozingsroute kan worden gewijzigd door het nemen van een besluit, namelijk het stellen van een maatwerkvoorschrift. Het huidige recht biedt die mogelijkheid, en onder de Omgevingswet zal die mogelijkheid blijven bestaan. Wel zal er het een en ander veranderen met betrekking tot de bevoegdheid tot het stellen van een maatwerkvoorschrift.

Onder het huidige recht kan een maatwerkvoorschrift alleen gesteld worden als de mogelijkheid daartoe expliciet gegeven is in de algemene regel die de betreffende activiteit reguleert. Indien het betreffende besluit de onderhavige activiteit niet uitputtend regelt, biedt de algemene zorgplichtbepaling, die in elk lozingsbesluit gegeven is, een aanvullende mogelijkheid. Uitgangspunt is dus: er is alleen een mogelijkheid tot het bieden van maatwerk voor lozingen, en daarmee het wijzigen van verplichte lozingsroutes, indien dat expliciet toegestaan is in een AMvB.

Ook onder het regime van de Omgevingswet zullen verplichte lozingsroutes zijn vastgelegd in algemene regels, waarvan bij maatwerkvoorschrift kan worden afgeweken. De Omgevingswet biedt echter een algemene mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Die algemene mogelijkheid is een belangrijke verandering ten opzichte van het huidige systeem: het stellen van maatwerkvoorschriften zal in de toekomst niet langer slechts mogelijk zijn indien daarvoor in de algemene regels expliciet de mogelijkheid gegeven is.

De Omgevingswet biedt decentrale overheden tevens de mogelijkheid om van in algemene rijksregels vastgestelde lozingsroutes af te wijken door middel van maatwerkregels. Dit zijn algemene regels die door een decentraal bestuursorgaan worden vastgelegd in de omgevings- of waterschapsverordening. Met maatwerkregels kan worden afgeweken van hetgeen in de algemene rijksregels, zoals het Bal, verplicht gesteld is.

²⁴ Art. 4.6 Omgevingswet.

²⁵ Art. 2.11 Besluit activiteiten leefomgeving.

4. Afstemming

4.1 Afstemmingsregelingen onder huidig recht

Zoals in onderdeel 2.1 besproken is, is de waterbeheerder niet voor alle soorten lozingen bevoegd gezag: voor indirecte lozingen is dat de gemeente. De waterbeheerder heeft met betrekking tot die lozingen wel een aantal bevoegdheden; deze zullen hieronder besproken worden. Tevens is in de Waterwet een algemene samenwerkingsplicht opgenomen voor waterschappen en gemeenten. Uit het bestaan van dergelijke afstemmingsregelingen blijkt dat voor het regionale lozingenbeleid een nadrukkelijke samenwerking vereist is tussen gemeente en waterbeheerder.

4.1.1 Samenwerken aan een samenhangend waterbeheer (art. 3.8 Wtw)

In artikel 3.8 van de Waterwet is een algemene samenwerkingsplicht opgenomen. Op grond daarvan zijn waterschappen en gemeenten verplicht zorg te dragen voor de, met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde, afstemming van taken en bevoegdheden.

Het artikel laat partijen grotendeels vrij in wat en hoe zij een en ander met elkaar afstemmen. De inname, inzameling en zuivering van afvalwater wordt echter wel expliciet genoemd. Deze verplichte afstemming over de afvalwaterketen is voortgekomen uit een amendement bij de Invoeringswet Waterwet, omdat verschillende fracties dit onderwerp te belangrijk vonden om niet wettelijk vast te leggen.²⁶ Hieruit blijkt hoeveel waarde er - in ieder geval op het terrein van afvalwaterbeheer - gehecht wordt aan een deugdelijke afstemming tussen gemeente en waterschap.

4.1.2 Voorbereidingsprocedure

In de huidige wetgeving bestaat er voor de voorbereiding van besluit een reguliere en uniforme openbare voorbereidingsprocedure. De reguliere procedure is een snelle procedure, waarbij binnen acht weken (met een mogelijke verlenging van 6 weken) de aanvraag voor een besluit wordt beoordeeld. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure biedt de mogelijkheid om te reageren op een ontwerp-besluit door zienswijzen in te dienen. Deze procedure is veel langer dan de reguliere procedure door de uitgebreide behandeling.²⁷ De hoofdregel is dat de reguliere procedure wordt gevolgd, tenzij de uniforme wordt voorgeschreven. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt in de huidige wetgeving echter nog vaak voorgeschreven. Bij de procedures zijn er enkele eisen en bevoegdheden waaraan de bestuursorganen zich moeten houden. Zo bestaat er een doorzendplicht²⁸ en moeten andere bestuursorganen in sommige gevallen een verklaring van geen bedenkingen afgeven.²⁹ Op deze manier kan het waterschap bijvoorbeeld betrokken blijven bij aanvragen om omgevingsvergunningen voor activiteiten, waarbij ook waterbelangen van het waterschap een rol spelen.

²⁶ MvA Invoeringswet Waterwet, *Kamerstukken I*, 2009/10, 31 858, nr. C, p. 3.

²⁷ Art. 3.10 e.v. Algemene wet bestuursrecht.

²⁸ Art. 3.11 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

²⁹ Art. Art. 2.27 jo. 3.11 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

4.1.3 Adviesrecht waterbeheerder bij de Wabo-vergunningverlening

In art. 2.26 van de Wabo is een specifiek adviesrecht neergelegd voor de waterbeheerder. Op grond hiervan moet het bevoegd gezag bij een aanvraag van een omgevingsvergunning voor een indirecte lozing vanuit een inrichting of mijnbouwwerk de beheerder van het zuiveringstechnisch werk of oppervlaktewater waarin het water wordt gebracht in de gelegenheid stellen daarover advies uit te brengen.³⁰

In beginsel kan van het advies gemotiveerd worden afgeweken. In bepaalde gevallen is het advies echter bindend. Dat is zo als de waterbeheerder adviseert dat door het verlenen van de vergunning de doelmatige werking van de RWZI zou worden belemmerd of het bereiken van de grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater in het geding komt, en dat daarom aan de vergunning aanvullende voorschriften moeten worden verbonden, dan wel dat de vergunning moet worden geweigerd.³¹

De wetgever heeft dit (bindende) adviesrecht opgenomen omdat zij van mening is dat de waterbeheerder, die tot de inwerkingtreding van de Wabo bevoegd gezag was over indirecte lozingen, voldoende zeggenschap moet hebben over de regulering en handhaving ervan. Dit volgt uit het feit dat de waterbeheerder verantwoordelijk is voor de waterkwaliteit en het beheer van de RWZI, en is tevens van belang in het kader van de verantwoordelijkheden die de waterbeheerder heeft met betrekking tot de Kaderrichtlijn Water.³²

4.1.4 Toezicht en handhaving door de waterbeheerder bij indirecte lozingen

Naast het (bindende) adviesrecht kan de waterbeheerder op grond van de Wabo toezicht houden op de naleving van regels met betrekking tot indirecte lozingen. Wanneer de waterbeheerder gebruikt maakt van het adviesrecht dat hem op grond van art. 2.26 Wabo toekomt, kan de waterbeheerder op grond van art. 5.10 lid 3 Wabo als toezichthouder worden aangewezen.

Bij niet-naleving van de regels kan de waterbeheerder niet zelfstandig handhaven. Wel kan de waterbeheerder een verzoek tot handhaving doen bij het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.³³ Dat verzoek is in bepaalde gevallen bindend. Het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning moet aan het handavingsverzoek gehoor geven in het geval dat de doelmatige werking van de RWZI wordt belemmerd of bepaalde grenswaarden worden overschreden door het niet naleven van de vergunning.³⁴

4.1.5 Gemeentelijk rioleringsplan (artikel 4.22 Wm)

Op grond van art. 4.22 Wm zijn gemeenten verplicht om een gemeentelijk rioleringsplan vast te stellen. In het plan wordt aangegeven welke voorzieningen in de gemeente aanwezig zijn om te voldoen aan de in art. 10.33 Wm, art. 3.5 Wtw en art. 3.6 Wtw gestelde verplichtingen.

³⁰ Art. 2.26 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³¹ Art. 2.26 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³² MvT Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 90.

³³ Art. 5.20 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

³⁴ MvT Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 90.

³⁵ Daarbij moet worden aangegeven welke gevolgen die voorzieningen en de in het plan aangekondigde activiteiten zullen hebben voor het milieu.³⁶

De verplichting tot het vaststellen van het gemeentelijke rioleringsplan leidt tot afstemming tussen de gemeente en de waterbeheerder, doordat bij de voorbereiding van dit plan de waterbeheerder betrokken dient te worden.³⁷

4.2 Afstemming onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet zal wat betreft de onderlinge afstemming van beleid van verschillende overheden het een en ander veranderen.

4.2.1 Afstemmingsplicht art. 2.2 Omgevingswet

De Omgevingswet zal in art. 2.2 een algemene afstemmingsplicht bevatten voor overheden en bestuursorganen. Dat artikel regelt de plicht tot afstemming op en samenwerking met andere overheden en bestuursorganen. Volgens lid 1 moeten bestuursorganen rekening houden met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving. Dit vormt een algemene verplichting voor het bestuursorgaan om rekening te houden met een advies, indien dit niet geregeld is in een specifiek wettelijke verplichting.³⁸

Nu het bindend adviesrecht van de waterbeheerder grotendeels wegvalt (zie hierover onderdeel 4.2.3) kan art. 2.2 Ow als borgen dat er door andere bestuursorganen toch rekening wordt gehouden met adviezen van de waterbeheerder. Dit 'rekening houden met' moet gezien worden als een inspanningsverplichting. Er moet rekening gehouden worden met de belangen van de waterbeheerder, indien dit redelijk uitvoerbaar en financieel haalbaar is. Een andere overheid of bestuursorgaan zou derhalve met een gemotiveerd beroep op kosten of haalbaarheid voorbij kunnen gaan aan de belangen van de waterbeheerder.³⁹

Overigens vereist artikel 3:2 Awb een zekere mate van zorgvuldigheid en belangenafweging: op grond van dit artikel heeft het bestuur de verplichting om actief te onderzoeken welke belangen bij een taak of bevoegdheid zijn betrokken. In de toelichting op een besluit dient gemotiveerd te worden aangegeven op welke manier het bestuur rekening heeft gehouden met andere belangen.

4.2.2 Voorbereidingsprocedure

Een streven van de Omgevingswet is onder andere dat het stelsel eenvoudiger moet worden. Dit moet onder meer worden bereikt met het meer gebruiken van de reguliere voorbereidingsprocedure voor besluiten. Voor de meeste vergunningen is het uitgangspunt dat deze worden voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure.⁴⁰ Vaker dan nu het

³⁵ Respectievelijk de inzameling en transport van stedelijk afvalwater, de inzameling en verwerking van afvloeiend hemelwater, en de zorg voor grondwater.

³⁶ Artikel 4.22 lid 4 Wet milieubeheer.

³⁷ Artikel 4.23 lid 1 Wet milieubeheer.

³⁸ MvT Omgevingswet, blz. 397.

³⁹ MvT Omgevingswet, blz. 397.

⁴⁰ NvT Omgevingsbesluit, blz. 89.

geval is zal de reguliere voorbereidingsprocedure dus voor worden geschreven. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is van toepassing indien dit wordt ingegeven door internationaalrechtelijke en Europese verplichtingen en voor gevallen van activiteiten die zijn aangewezen in een AMvB.⁴¹ Dit zijn meestal gevallen waarbij belangrijke milieugevolgen een rol spelen. De uniforme openbare voorbereidingsprocedure is daarnaast ook nog van toepassing als deze is genoemd in artikel 8.20 Omgevingsbesluit. In dit artikel staan ook enkele lozingsactiviteiten opgesomd, waarbij deze procedure gevolgd moet worden.

Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure kan de waterbeheerder bij advies over een omgevingsvergunning ingaan op de inhoud van het ontwerpbesluit. Daarnaast is de verklaring van geen bedenkingen uit de Wabo vervangen door een instemming. Voor deze instemming ontbreekt echter een procedurebepaling in de Omgevingswet. De Omgevingswet regelt niet handelingen zoals de doorzendplicht of de beoordeling door het tot instemming bevoegde bestuursorgaan. De wetgever gaat er van uit dat dit zo vanzelfsprekende plichten en handelingen zijn dat deze niet voorgeschreven hoeven worden in de wet.⁴² Ervan uitgaande dat de bestuursorganen netjes hun verplichtingen nakomen zal het meer gebruiken van de reguliere procedure er toch wel voor kunnen zorgen dat waterschappen minder invloed kunnen uitoefenen op aanvragen voor omgevingsvergunningen en andere aanvragen.

4.2.3 Adviesrecht waterbeheerder bij indirecte lozingen

Een opvallende verandering in de Omgevingswet is het veranderde adviesrecht van de waterbeheerder bij indirecte lozingen van afvalwater. Het adviesrecht dat de waterbeheerder op grond van de Wabo heeft komt niet in dezelfde vorm terug in de nieuwe wetgeving. De waterbeheerder zal onder het regime van de Omgevingswet wel een adviesrecht hebben. Dit adviesrecht heeft betrekking op indirecte lozingen die plaatsvinden op een RWZI of oppervlaktewaterlichaam. De waterbeheerder adviseert dan over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, waaronder de indirecte lozing valt.⁴³ Dit advies zal echter in geen enkel geval meer bindend zijn, zoals het dat op grond van het huidige recht nog wel is. De reden daarvoor is dat de Omgevingswet er geen grondslag voor biedt.⁴⁴

Om niet de schijn te wekken dat het waterschap totaal geen bindende adviesbevoegdheid meer heeft, bestaat het adviesrecht van het dagelijks bestuur van het waterschap nog wel bij aanvragen voor een omgevingsvergunning voor wateractiviteiten.⁴⁵ Het waterschap heeft dan een adviesrecht en een instemmingsrecht bij aanvragen voor vergunningplichtige activiteiten, waarvoor het zelf het bevoegd gezag zou zijn geweest als de activiteiten los van elkaar zouden zijn aangevraagd. Het moet dan gaan om lozingsactiviteiten op regionale wateren of op een zuiveringstechnisch werk in het beheer bij het waterschap of en bij activiteiten die vergunningplichtig zijn op grond van de waterschapsverordening.⁴⁶

⁴¹ Art. 16.65 Omgevingswet.

⁴² MvT Omgevingswet, blz 368.

⁴³ Art. 3.24 Omgevingsbesluit.

⁴⁴ Nota van Toelichting bij Ontwerp omgevingsbesluit, p. 24.

⁴⁵ Art. 3.14 Omgevingsbesluit.

⁴⁶ NvT Omgevingsbesluit, blz. 16.

Het advies- en instemmingsrecht bij indirecte lozingen is dus beperkter, wat er voor zorgt dat het waterschap meer afhankelijk wordt van gemeente. De gemeente moet de waterbelangen borgen. zoals hierboven al werd genoemd kan een goede afstemming tussen de bestuursorganen wel bijdragen aan informatievoorziening en samenwerking.

4.2.4 Gemeentelijk rioleringsprogramma

Het gemeentelijk rioleringsplan zoals dat nu op grond van artikel 4.22 van de Wet milieubeheer moet worden vastgesteld komt in de Omgevingswet terug als een facultatief programma dat het college van burgemeester en wethouders kan vaststellen ter invulling van de in artikel 2.16 Omgevingswet vastgelegde watertaken.⁴⁷

4.3 Conclusie

De waterbeheerder is niet voor alle lozingen bevoegd gezag, terwijl hij uiteindelijk wel verantwoordelijk is voor, onder meer, het behalen van bepaalde waterkwaliteitseisen. Daarom heeft de wetgever de waterbeheerder bepaalde rechten en bevoegdheden gegeven waardoor hij toch enige invloed kan uitoefenen op de lozingen die niet onder zijn bevoegdheid vallen. Onder de Omgevingswet zullen die rechten en bevoegdheden in meer of mindere mate verdwijnen of veranderen.

De huidige Waterwet bevat in artikel 3.8 voor gemeenten en waterschappen een algemene samenwerkingsplicht, op grond waarvan zij moeten zorgen voor afstemming van hun taken en bevoegdheden om te komen tot een doelmatig en samenhangend waterbeheer. Daarbij wordt de afstemming van taken in de afvalwaterketen expliciet genoemd. In de Omgevingswet komt dit terug in artikel 2.2, in de vorm van een algemene afstemmingsplicht voor overheden en bestuursorganen. Op grond daarvan moeten zij rekening houden met elkaars verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving en daarmee ook voor een eventueel door een ander bestuursorgaan uitgebracht advies.

Dat laatste is van belang, omdat het bindende adviesrecht en de verklaring van geen bedenkingen van de waterbeheerder aan het Wabo-bevoegd gezag zoals dat nu bestaat⁴⁸, zal verdwijnen. Het huidige adviesrecht geeft de waterbeheerder de mogelijkheid advies uit te brengen over indirecte lozingen vanuit een inrichting of mijnbouwwerk. In sommige gevallen mag het Wabo-bevoegd gezag daar gemotiveerd van afwijken, in andere gevallen is het advies bindend en moet het derhalve worden opgevolgd. Het adviesrecht zal in deze vorm niet terugkeren in de Omgevingswet. De waterbeheerder zal nog wel kunnen adviseren over de aanvraag van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, maar dit advies zal in geen enkel geval meer bindend zijn. Het afstemmingsartikel in de Omgevingswet kan ervoor zorgen dat het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning toch (enigszins) rekening zal houden met het advies van de waterbeheerder.

⁴⁷ Artikel 3.13 Omgevingswet.

⁴⁸ In artikel 2.26 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Dat de wetgever riolering en de afvalwaterketen een belangrijk onderwerp vond, blijkt uit het feit dat gemeenten verplicht zijn om een gemeentelijk rioleringsplan vast te stellen, waarbij de waterbeheerder betrokken moet worden.⁴⁹ In de Omgevingsrecht komt dit terug als een facultatief rioleringsprogramma dat de gemeente kan vaststellen ter uitvoering van de watertaken die haar zijn toebedeeld.⁵⁰ Het zal echter niet meer verplicht zijn.

⁴⁹ Artikel 4.22 Wet milieubeheer.

⁵⁰ Artikel 3.13 Omgevingswet.

5. Maatwerkvoorschriften

5.1 Huidige wetgeving

Op het stellen van maatwerkvoorschriften zijn nu artikel 8.40 lid 2 en 3, artikel 8.42 en 8.42a Wet milieubeheer van toepassing. In deze artikelen staat dat maatwerkvoorschriften alleen mogen worden gesteld in het belang van de bescherming van het milieu. Er moet zorg worden gedragen voor de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Er zijn verschillende gronden waarop een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld. Op grond van art. 2.2 lid 3 Activiteitenbesluit kan het bevoegde gezag bij maatwerkvoorschrift afwijken van het in lid 1 en 2 van dat artikel gestelde lozingsverbod. In andere gevallen wordt de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften geboden bij de betreffende activiteit. In het betreffende artikel wordt dan aangegeven in welke gevallen het stellen van een maatwerkvoorschrift mogelijk is. De bevoegdheid om een maatwerkvoorschrift te stellen moet wel voorzien zijn in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Ook op grond van de zorgplicht kunnen maatwerkvoorschriften mogelijk zijn. Dit kan alleen voor zover een onderwerp niet uitputtend is geregeld in algemene regels.⁵¹

Voor het stellen van maatwerkregels geldt een zekere mate van beleidsvrijheid, maar er wordt terughoudend omgegaan met het gebruiken van maatwerkvoorschriften.⁵² Bij het opstellen van een maatwerkvoorschrift heeft het bevoegde orgaan beoordelingsvrijheid om de inhoud daarvan vast te stellen.

Voor lozingen kunnen er in een maatwerkvoorschrift verschillende voorschriften worden opgenomen. Het bevoegd gezag kan een gestelde beperking verruimen of juist verder beperken.⁵³ Ook kan er een andere lozingsroute worden toegestaan.⁵⁴ Het bevoegd gezag moet bij het stellen van een maatwerkvoorschrift rekening houden met enkele eisen voor de inhoud en de totstandkoming van het voorschrift. Deze eisen staan in de Algemene wet bestuursrecht en de Wet milieubeheer. Op grond van de Awb is het bevoegd gezag verplicht om bij het opstellen van een beschikking een goede belangenafweging te maken.⁵⁵ Maatwerkvoorschriften moeten redelijk en billijk zijn, alle belangen van betrokken partijen moeten worden meegenomen in de overweging en het bevoegd gezag moet motiveren welk belang zwaarder weegt. In artikel 8.42 Wm worden verdere eisen gesteld aan het maatwerk. Vereist is dat het maatwerkvoorschrift een milieuvoorschrift moet zijn.⁵⁶ Bij de beslissing om het maatwerkvoorschrift te vast te stellen moeten alle milieuaspecten worden betrokken en er moet gekozen worden voor de optie die het milieu het beste beschermt.⁵⁷

⁵¹ Art. 2.1 lid 4 Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵² Z. Aben & S. Handgraaf, 'Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving', TvO december 2016, nr. 6.

⁵³ Zie bijvoorbeeld art. 3.6 lid 4 Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵⁴ Zie bijvoorbeeld art. 3.6a lid 5 Activiteitenbesluit milieubeheer.

⁵⁵ Afdeling 3.2 Algemene wet bestuursrecht.

⁵⁶ Art. 8.42 lid 1 Wet milieubeheer.

⁵⁷ Art. 8.40 lid 2 en 8.42 lid 2 Wet milieubeheer.

5.2 Omgevingswet

Met de komst van de Omgevingswet is er gehoor gegeven aan de wens om met de wet de samenleving eenvoudiger en beter in staat te stellen om de fysieke leefomgeving op de gewenste kwaliteit te brengen en te onderhouden en om ook voldoende ruimte te bieden voor activiteiten van burgers en bedrijven.⁵⁸

Zoals in onderdeel 3.1.2 besproken is, volgt uit art. 4.5 en 4.6 Omgevingswet de algemene mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Maatwerk zal onder het toekomstige regime toegestaan zijn tenzij het wordt uitgesloten. Dat is een belangrijke verandering ten opzichte van het huidige systeem, waarin maatwerk alleen is toegestaan als dit expliciet in het Activiteitenbesluit staat.

In het Bal, waarin de algemene regels voor activiteiten in de leefomgeving zijn opgenomen, is aangegeven wanneer het mogelijk is om bij maatwerkvoorschrift af te wijken van de voorgeschreven lozingsroutes.⁵⁹ In deze artikelen staat veelal in lid 2 of 3: *'In afwijking van het eerste lid kan het afvalwater worden geloosd op een oppervlaktewaterlichaam als een maatwerkvoorschrift is gesteld waarin een andere lozingsroute is toegestaan'*.⁶⁰ Hieruit volgt dat het mogelijk is om af te wijken van een voorgeschreven lozingsroute, mits hiertoe een maatwerkvoorschrift kan worden gesteld. In art. 2.11 Bal is de algemene bevoegdheid gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen voor lozingen. Daarbij is van belang dat in art. 4.22 Omgevingswet, net als in art. 8.42 Wm, is voorgeschreven dat er bij het opstellen van een maatwerkvoorschrift rekening moet worden gehouden met de bescherming van het milieu, waaronder de bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen.⁶¹

Wie dit maatwerkvoorschrift moet opstellen wordt in deze artikelen niet gezegd, maar dit kan worden afgeleid uit afdeling 2.2 Bal en de Nota van Toelichting bij het Bal. Daarin staat de verdeling van bevoegde gezagen over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Deze verdeling is hetzelfde als in de Omgevingswet en in huidige wetgeving. Kijkend naar de wettekst kan er dus worden gesteld dat het bevoegd gezag voor een bepaalde activiteit een maatwerkvoorschrift mag stellen.

Als een initiatiefnemer een verzoek wil doen om een maatwerkvoorschrift voor een andere lozingsroute zal hij zich moeten keren tot de beheerder van die gewenste nieuwe lozingsroute.⁶² Dit kan een ander bevoegd gezag zijn dan bevoegd gezag is voor de voorgeschreven lozingsroute. Als de lozingsroute gewijzigd zou moeten worden naar een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk in het beheer bij het waterschap is het waterschap bevoegd om een maatwerkvoorschrift af te geven.⁶³ Als de lozingsroute

⁵⁸ MvT Omgevingswet, blz. 39.

⁵⁹ Bijvoorbeeld in art. 4.132 Bal, maar ook in art. 4.1073-4.1076 Besluit activiteiten leefomgeving.

⁶⁰ Afhankelijk van de voorgeschreven route kan er met een maatwerkvoorschrift ook voorgeschreven worden om te lozen in de bodem of op het vuilwaterriool.

⁶¹ MvT Omgevingswet, blz. 215.

⁶² NvT art. 4.132 Besluit activiteiten leefomgeving.

⁶³ Art. 2.4 onder b Besluit activiteiten leefomgeving.

gewijzigd zou moeten worden naar een vuilwaterriool is het college van burgemeester en wethouder van de gemeente waarbinnen de activiteit wordt verricht bevoegd om een maatwerkvoorschrift te stellen.⁶⁴ De lozingsroute via het maatwerkvoorschrift zorgt ervoor dat het gebod om de voorgeschreven lozingsroute te volgen wordt opgeheven; de verplichting om de voorkeursroute uit het artikel te gebruiken geldt dan niet meer. De mogelijkheid om gebruik te maken van de voorgeschreven lozingsroute blijft wel bestaan, ook als er een maatwerkvoorschrift gegeven is dat een andere route toestaat.

5.3 Conclusie

Zoals gezegd is voor het wijzigen van een verplichte lozingsroute een maatwerkvoorschrift nodig. Onder het huidige recht kan een maatwerkvoorschrift voor een lozing alleen gesteld worden als het Activiteitenbesluit of een van de lozingsbesluiten daarvoor expliciet de mogelijkheid geeft. Een maatwerkvoorschrift kan niet gesteld worden als een onderwerp in de algemene regels uitputtend geregeld is. Bovendien mag een maatwerkvoorschrift alleen gesteld worden in het belang van de bescherming van het milieu: het moet bijdragen aan de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Wat betreft de inhoud kunnen er in een maatwerkvoorschrift verschillende voorschriften worden opgenomen. Een in een algemene regel gestelde beperking kan verder beperkt of juist verruimd worden. Ook kan dus een andere lozingsroute worden toegestaan.

In de Omgevingswet wordt een algemene mogelijkheid geboden tot het stellen van maatwerkvoorschriften; er is dan dus geen expliciete grondslag in een algemene regel meer nodig. Onder het toekomstige regime zal het stellen van maatwerkvoorschriften juist zijn toegestaan, tenzij het expliciet niet toegestaan is. Inhoudelijk zal er bij het wijzigen van de lozingsroute in het maatwerkvoorschrift moeten worden opgenomen wat de nieuwe lozingsroute zal zijn. Daarbij zal er gemotiveerd moeten worden wat de invloed op het milieu zal zijn en hoe er zal worden omgegaan met deze gevolgen.

⁶⁴ Art. 2.3 onder b Besluit activiteiten leefomgeving.

6. Waarmee moet rekening gehouden worden?

6.1 Besluit kwaliteit leefomgeving

Aspecten waar rekening mee moet worden gehouden bij het wijzigen van lozingsroutes zijn te vinden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Het Bkl is ontworpen om inhoudelijke normen te stellen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk, zodat kan worden voldaan aan nationale doelstellingen en aan internationale verplichtingen.

Met betrekking tot lozingen bevat het Bkl enkele aspecten waarmee rekening moet worden gehouden. Een van de doelen van de Bkl is het zorg dragen voor een aanvaardbare kwaliteit van onderdelen van de fysieke leefomgeving, onder meer de kwaliteit van het oppervlaktewater. Een belangrijke eis die in het Bkl aan lozingen gesteld wordt is dat er bij milieubelastende activiteiten, waarbij er afvalwater of andere afvalstoffen in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater wordt gebracht, ook rekening moet worden gehouden met het belang van de doelmatige werking van die voorziening en het zuiveringstechnisch werk waarin het afvalwater terechtkomt.⁶⁵

Hoewel het in de situatie van artikel 8.12d Bkl gaat om beoordelingsregels voor de verlening van een omgevingsvergunning, is dit ook relevant bij het stellen van maatwerkvoorschriften. Er moet immers gekeken worden of het wijzigen van de lozingsroute door een maatwerkvoorschrift in beginsel wel kan worden toegestaan en of er dus geen factoren zijn die een alternatieve lozingsroute belemmeren.

Naast het belang van het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen is het bij lozingen op een zuiveringstechnisch werk dus ook van belang om de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk te beschermen. Dit is een factor die niet genoemd wordt als doelstelling voor het beheer van het watersysteem, daarom wordt deze doelstelling extra genoemd in het Bkl.⁶⁶

De doelstellingen voor het beheer van het watersysteem zijn afkomstig uit de doelstellingen van de Waterwet. Deze zijn: het voorkomen en waarnodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste; 'het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van de op grond van de wet aan watersystemen toegekende maatschappelijke functies.' Het bevoegd gezag moet bij het verlenen van de vergunning voor een wateractiviteit in zijn belangenafweging enkel de waterbelangen meenemen die binnen de reikwijdte vallen deze doelstellingen vallen.

Bij lozingen en vooral het wijzigen van lozingsroutes moet het bevoegd gezag dat het maatwerkvoorschrift stelt niet alleen rekening houden met het beschermen en verbeteren van de waterkwaliteit, maar ook met de doelmatige werking van zuiveringstechnisch werken.

⁶⁵ Art. 8.12d Besluit activiteiten leefomgeving.

⁶⁶ NvT Besluit kwaliteit leefomgeving, blz. 221.

6.2 Conclusie

Bij het verlenen van een maatwerkvoorschrift waarmee een alternatieve lozingsroute wordt toegestaan, moet rekening worden gehouden met bepaalde eisen uit het Bkl. De voornaamste eis uit het Bkl is dat er rekening moet worden gehouden met de doelmatige werking van zuiveringstechnische werken waarin het afvalwater terechtkomt. Dit betekent dat het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift daarmee aanvullend rekening moet houden, naast het zorgdragen voor het behouden en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen; dat is immers een van de doelstellingen voor het beheer van de watersystemen.

Conclusie (beantwoording van de onderzoeksvraag)

Welke besluiten zijn nodig om een in het Bal voorgeschreven lozingsroute te veranderen, wie is daarvoor het bevoegd gezag, welke eisen garanderen dat een bevoegd gezag daarbij alleen over zijn 'eigen' route gaat en welke overige eisen stellen de AMvB's/wet aan de totstandkoming van deze besluiten (met name op het gebied van afstemming tussen bevoegd gezagen)?

Het benodigde besluit om een in het Bal voorgeschreven lozingsroute te veranderen, is een maatwerkvoorschrift.

Het bevoegd gezag voor een lozing is, afhankelijk van de lozingsroute, de gemeente of de waterbeheerder. Er wordt onderscheid gemaakt tussen milieubelastende activiteiten en wateractiviteiten.⁶⁷ De gemeente is bevoegd gezag voor lozingen die samenhangen met milieubelastende activiteiten. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor lozingen die vallen onder wateractiviteiten.

Wie bevoegd is om een maatwerkvoorschrift te stellen om een verplichte lozingsroute te wijzigen, is niet expliciet in de nieuwe wetgeving opgenomen. Op basis van de wetssystematiek vermoeden wij dat het bevoegd gezag voor het ontvangende water of werk bevoegd gezag is om een maatwerkvoorschrift te stellen waarmee het lozen op dat water of werk, in afwijking van wat is voorgeschreven, kan worden toegestaan.⁶⁸

Voor wat betreft adviesrecht en afstemming tussen bevoegde gezagen is van belang dat de waterbeheerder bij indirecte lozingen waarvoor de gemeente het bevoegde gezag is, niet langer een bindend adviesrecht zal hebben. Dit betekent dat de waterbeheerder minder invloed zal hebben op de regulering van bepaalde vervuilende lozingen. Tevens brengt de Omgevingswet met zich mee dat de samenwerkingsplicht voor gemeente en waterbeheerder vervalt. Wel moeten zijn op grond van de algemene afstemmingsplicht rekening met elkaar houden, en daarmee ook met elkaars adviezen. Dit is vooral van belang voor de waterbeheerder, die op die wijze wellicht toch nog enige invloed zal kunnen uitoefenen op de besluiten omtrent indirecte lozingen door de gemeente.

⁶⁷ Onderdeel 3.1.2 Bijlage.

⁶⁸ Onderdeel 5.2 Bijlage.