

# Algemeen geregeld is goed geregeld?

Een onderzoek naar de effecten van algemene regels ten opzichte van een vergunningenstelsel in de watersector.

Onderzoek in opdracht van Rijkswaterstaat - Waterdienst

Prof. Mr. Dr. Rosa Uylenburg (UvA)  
Prof. Mr. Dr. Marleen van Rijswick (UU)  
Mr. Dr. Ton Duijkersloot (UU)  
Mr. Dr. Toon de Gier (UU)  
Mr. Dr. Frank Groothuijse (UvA)



**Universiteit Utrecht**



December 2010



# Inhoudsopgave

<b><i>Inhoudsopgave</i></b> .....	<b>3</b>
<b><i>Lijst van gebruikte afkortingen</i></b> .....	<b>7</b>
<b><i>Samenvatting</i></b> .....	<b>9</b>
<b>Inleiding</b> .....	<b>9</b>
<b>Meldingen</b> .....	<b>9</b>
<b>Aard van de voorschriften</b> .....	<b>10</b>
<b>Maatwerkvoorschriften</b> .....	<b>12</b>
<b>Administratieve en bestuurlijke lasten</b> .....	<b>13</b>
<b>Beschermingsniveau</b> .....	<b>13</b>
<b><i>Hoofdstuk 1 Inleiding</i></b> .....	<b>15</b>
<b>1.1 Achtergrond van het onderzoek</b> .....	<b>15</b>
<b>1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek</b> .....	<b>16</b>
<b>1.3 Methode van het onderzoek</b> .....	<b>18</b>
<b>1.4 Indeling van het rapport</b> .....	<b>20</b>
<b><i>Hoofdstuk 2 De onderscheidende kenmerken van het reguleren van activiteiten met algemene regels en met een vergunning.</i></b> .....	<b>21</b>
<b>2.1 Inleiding</b> .....	<b>21</b>
<b>2.2 Algemene regels voor handelingen in het watersysteem</b> .....	<b>21</b>
2.2.1 Grondslag voor algemene regels .....	21
2.2.2 Overzicht van de algemene regels in de watersector .....	23
<b>2.3 Argumenten voor instrumentkeuze</b> .....	<b>26</b>
2.3.1 Redenen om voor vergunningen te kiezen .....	26
2.3.2 Redenen om vergunningen te vervangen door algemene regels .....	27
2.3.3 Argumenten voor instrumentkeuze bij de Waterwet .....	28
2.3.4 Beschermingsniveau .....	29
2.3.5 Terugdringen administratieve lasten en bestuurlijke lasten .....	29
<b>2.4 Eerder uitgevoerd empirisch onderzoek</b> .....	<b>30</b>
2.4.1 Evaluatie MDW 2000 .....	30
2.4.2 Deloitte & Touche 2000 .....	31
2.4.3 ECWM 2002 .....	31
2.4.4 Sira 2007 .....	33
2.4.5 Onderzoek naar administratieve en bestuurlijke lasten .....	33
<b>2.5 Toetsingskader</b> .....	<b>34</b>
2.5.1 Maatwerk .....	34
2.5.2 Melding .....	35
2.5.3 Aard van de voorschriften; niveau van bescherming .....	35
2.5.4 Afstemming met de omgeving .....	36
2.5.5 Aanpak van de toetsing .....	36

2.6	Nuances	37
<b>Hoofdstuk 3 Meldingsplichten</b>		<b>39</b>
3.1	Inleiding	39
3.2	De meldingsplichten in de verschillende regelingen: inhoud, functies en achtergrond	39
3.2.1	Inhoud	39
3.2.2	Achtergrond	42
3.3	Meldingsplichten in vergelijking met de vergunning	42
3.3.1	Lastenverlichting	42
3.3.2	Bereiken van de waterbeheerdoelen	45
<b>Hoofdstuk 4 Aard van de voorschriften</b>		<b>47</b>
4.1	Inleiding	47
4.2	Soorten voorschriften	47
4.2.1	Doelvoorschriften	47
4.2.2	Middelvoorschriften	50
4.2.3	Zorgplichtbepalingen	51
4.3	De drie soorten voorschriften en algemene regels in de watersector	53
4.3.1	Doel- en middelvoorschriften	53
4.3.2	Algemene zorgplichten	55
4.4	Inhoud van de voorschriften	59
4.5	Complexiteit van regelgeving	60
4.6	Conclusie en aanbevelingen	61
<b>Hoofdstuk 5 Maatwerkvoorschriften</b>		<b>65</b>
5.1	Inleiding	65
5.2	Bevoegdheidsgrondslag	66
5.3	Voor welke gevallen kunnen maatwerkvoorschriften worden benut?	68
5.4	Lastenverlichting en realisering doelstelling van de Waterwet door maatwerkvoorschriften?	71
5.4.1	Lastenverlichting	71
5.4.2	Realisering van de doelstellingen van de Waterwet	73
<b>Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen</b>		<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Onderzoeksvragen en methodologie	75
6.3	Eerdere onderzoeksresultaten	77
6.4	Onderzoeksresultaten van dit onderzoek	77
6.4.1	Meldingsplichten	78
6.4.2	Aard van de voorschriften	79
6.4.3	Maatwerkvoorschriften	81
6.4.4	Administratieve en bestuurlijke lasten	82
6.4.5	Beschermingsniveau	83
6.5	Conclusies	84
6.6	Aanbevelingen	86

<b><i>Bijlage 1</i></b>	<b><i>Analyse besluiten</i></b>	<b>89</b>
	<b>Inleiding</b>	<b>89</b>
	<b>I.1. Lozingenbesluit Wvo vaste objecten</b>	<b>90</b>
	1. Inleiding	90
	2. Analyse	90
	<b>I.2 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij</b>	<b>97</b>
	1. Inleiding	97
	1.1 Aard van de activiteit	97
	1.2 Reikwijdte van de analyse	97
	1.3 Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij in het kort	98
	1.4 Driftarme doppen	99
	1.5 Opbouw	99
	2. Analyse	101
	<b>I.3 Besluit glastuinbouw</b>	<b>108</b>
	1. Inleiding	108
	1.1 Aard van de activiteit	108
	1.2 Reikwijdte van de analyse	108
	1.3 Het Besluit glastuinbouw in het kort	109
	2. Analyse	111
	<b>I.4 Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering</b>	<b>121</b>
	1. Inleiding	121
	2. Analyse	122
	<b>I.5 Algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen</b>	<b>128</b>
	1. Inleiding	128
	2. Analyse	129
	<b>I.6 Algemene regels voor het gebruik maken van waterstaatswerken</b>	<b>133</b>
	Deel I Algemene regels voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken	133
	1. Inleiding	133
	2. Analyse	136
	Deel II Gebruikmaken van waterstaatswerken in beheer bij het waterschap	140
	1. Inleiding	140
	2. Analyse	142
	<b>I.7 Algemene regels in het waterrecht wat betreft de waterkwantiteit</b>	<b>145</b>
	1. Inleiding	145
	2. Toevoegen en onttrekken van water aan oppervlaktewater.	145
	3. Infiltreren en onttrekken van grondwater	151
<b><i>Bijlage 2</i></b>	<b><i>Vragenlijsten</i></b>	<b>155</b>
<b><i>Bijlage 3</i></b>	<b><i>Presentatie workshop</i></b>	<b>175</b>
<b><i>Bijlage 4</i></b>	<b><i>Verslag van de workshop</i></b>	<b>183</b>
<b><i>Bijlage 5</i></b>	<b><i>Begeleidingscommissie</i></b>	<b>187</b>



## Lijst van gebruikte afkortingen

AB	Administratiefrechtelijke Beslissingen
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
ACTAL	Adviescollege Administratieve lasten
AcW	Adviescommissie Water
AIM	Activiteitenbesluit Internet Module
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BBT	Beste beschikbare technieken
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bgl	Besluit glastuinbouw
BKMW	Besluit kwaliteitseisen en monitoring water
BREF	Best available techniques Reference
CAW	Commissie van advies inzake de waterstaatswetgeving
CIW/CUWVO	Commissie Integraal Waterbeheer/ Coördinatiecommissie Uitvoering Wvo
diss.	dissertatie
ECWM	Evaluatiecommissie Wet milieubeheer
EEG	Europese Economische Gemeenschap
EG	Europese Gemeenschap(pen)
EU	Europese Unie
HvJ EG	Hof van Justitie van de EG
IBA	Individuele Behandeling van Afvalwater
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
JM	Jurisprudentie Milieurecht
jo.	juncto
Jur.	Jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EG
Krw	Kaderrichtlijn water
Lbp	Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering
Lotv	Lozingenbesluit open teelt en veehouderij
Lvo	Lozingenbesluit Wvo vaste objecten
Mk	Modelkeur
m.nt.	met noot
MenR	Tijdschrift voor Milieu en Recht
par.	paragraaf
Rb.	Rechtbank
RWS	Rijkswaterstaat
r.o.	rechtsoverweging
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
UvW	Unie van Waterschappen
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vz.	Voorzitter
Wb	Waterbesluit
Wm	Wet milieubeheer
Wr	Waterregeling
Wsw	Waterschapswet
Wtw	Waterwet
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren



# Samenvatting

## ***Inleiding***

Dit onderzoek betreft de algemene regels in de watersector. Doel van het onderzoek is een kwalitatief oordeel te geven inzake de effectiviteit van de regulering door middel van algemene regels in vergelijking met vergunningen.

De vraagstelling van dit onderzoek luidt:

1. Welke mate van vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten worden door algemene regels in de watersector bereikt in vergelijking met het vergunningsstelsel?
2. In hoeverre kunnen de waterbeheerdoelen bereikt worden met algemene regels?

Het onderzoek is verricht door middel van:

1. desk-study naar de onderscheidende kenmerken van algemene regels en de achtergronden van de algemene regels in de watersector;
2. analyse van de algemene regels;
3. enquêtes bij bedrijven en overheden/waterkwaliteitsbeheerders inzake de algemene regels in de op- en overslagsector en in de glastuinbouw;
4. workshops met overheden, vertegenwoordigers van bedrijven en milieuorganisatie.

Op basis van de desk-study is een toetsingskader gevormd, op basis waarvan de verschillende algemene regels zijn geanalyseerd. Het toetsingskader betreft de volgende aspecten:

- a. Of en op welke wijze is de mogelijkheid opgenomen tot het stellen van voorschriften voor individuele gevallen (maatwerk)?
- b. Of en op welke wijze worden activiteiten gemeld?
- c. Op welke wijze worden de voorschriften gesteld en wat is het beschermingsniveau dat daarmee kan worden bereikt?
- d. Bestaat de mogelijkheid om afstemming te bereiken tussen de te reguleren activiteit en specifieke eigenschappen van de omgeving en/of de gevolgen van cumulatie van activiteiten?

De belangrijkste onderzoeksresultaten zijn samengevat als volgt weer te geven:

## ***Meldingen***

De onderzochte regelingen bevatten allen meldingsplichten waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene meldingsplichten voor de start, de verandering en incidenteel de beëindiging van een activiteit, of de oprichting of verandering van een inrichting. Niet alle activiteiten behoeven gemeld te worden. In recentere algemene regels hoeft bij de melding minder informatie te worden aangeleverd. Daarnaast bestaan er specifieke meldingsplichten, waaraan

voldaan moet worden wanneer men wil afwijken van voorgeschreven middelvoorschriften of indien er sprake is van bijzondere voorvallen. De meldingsplicht zorgt ervoor dat het bevoegd gezag weet welke activiteiten er in zijn beheersgebied plaatsvinden, kan beoordelen of eventuele maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld en meer in het algemeen om te controleren of aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

Uit dit onderzoek (enquête en workshop) volgt dat initiële meldingen beter worden gedaan dan meldingen naar aanleiding van een verandering. De naleving van de meldingsplicht verschilt per algemene regel. Zo functioneert de meldingsplicht in het Besluit vaste objecten goed, vanwege het feit dat het om duidelijk omschreven activiteiten gaat die vaak ook nog door een overheidsinstantie worden uitgevoerd. De meldingsplicht in met name het Activiteitenbesluit blijkt daarentegen slecht te functioneren. Lozingen worden niet steeds gemeld, en gemeenten geven de meldingen lang niet altijd door aan het bevoegd gezag op grond van de Waterwet. Dit kan een negatieve invloed op het beschermingsniveau van algemene regels tot gevolg hebben.

In het bijzonder het niet-melden of het melden met onvoldoende gegevens leidt tot een verhoging van de bestuurlijke lasten. Het contactmoment tussen bestuur en bedrijf verschuift naar de handhaving, waarbij noodzakelijke voorzieningen soms tot veel hogere kosten leiden omdat ze achteraf alsnog moeten worden aangebracht.

### ***Aard van de voorschriften***

De onderzochte algemene regels maken allen gebruik van doelvoorschriften, middelvoorschriften, een combinatie hiervan en zorgplichten. Het nadeel van middelvoorschriften is dat lastig de nieuwste technieken kunnen worden gebruikt. Dat wordt in verschillende regels ondervangen door de mogelijkheid het bevoegd gezag te verzoeken om of in kennis te stellen van een alternatieve techniek of middel. Dat laatste verhoogt natuurlijk wel de administratieve en bestuurlijke lasten. Doelvoorschriften worden met name gewaardeerd door grotere bedrijven. Kleinere bedrijven hebben een voorkeur voor middelvoorschriften. Middelvoorschriften zijn meer transparant en rechtszeker en kunnen beter worden gecontroleerd en nageleefd. Dat verlaagt de administratieve lasten en verhoogt in beginsel ook het beschermingsniveau.

In het bijzonder kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften leiden tot problemen. Het is onduidelijk wat van bedrijven wordt verwacht en dat leidt tot discussies bij de handhaving en tot onduidelijkheid of het beoogde beschermingsniveau wordt bereikt.

Zorgplichtbepalingen zijn eveneens een lastig fenomeen. Ze zijn vaak vaag geformuleerd, hetgeen in bepaalde algemene regels weer wordt opgelost door aan de zorgplicht middelvoorschriften of maatwerkvoorschriften te verbinden. Ook ziet men de figuur van de erkende maatregelen, waarbij er van uit kan worden gegaan dat als deze maatregelen worden getroffen, aan de zorgplicht wordt voldaan. Dat bevordert de rechtszekerheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid van zorgplichtbepalingen. De zorgplichtbepalingen worden niet veel zelfstandig gebruikt of gehandhaafd, zij dienen veeleer als basis voor onderhandelingen of het stellen van eventuele maatwerkvoorschriften bij de zorgplichtbepaling.

Algemene regels bevatten vaak meer doelvoorschriften dan een gemiddelde vergunning. Omdat doelvoorschriften enerzijds meer vrijheid bieden maar anderzijds vaak aanvullende informatie nodig is voordat helder is op welke wijze aan de voorschriften wordt voldaan, leiden zij in de praktijk vaak tot een verhoging van de administratieve en bestuurlijke lasten. Dat wordt versterkt door het feit dat in bepaalde algemene regels, zoals bijvoorbeeld in het Besluit glastuinbouw bij doelvoorschriften vaak meet-, registratie- en rapportageverplichtingen worden opgelegd. De rechtszekerheid, de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van doelvoorschriften is groter wanneer doelvoorschriften kwantitatief zijn geformuleerd. Bij algemene regels zal echter juist de behoefte aan open normen groter zijn dan bij een vergunningstelsel, omdat de algemene regeling op een groot aantal gevallen van toepassing moet zijn. Dit doet zich met name voor bij het Activiteitenbesluit, terwijl in de meer waterspecifieke algemene regels zoals voor de vaste objecten, de glastuinbouw en de open teelt en veehouderij dit probleem minder speelt. Bij doelvoorschriften met open normen bestaat het risico dat het beoogde beschermingsniveau niet kan worden verwezenlijkt en tegelijkertijd de administratieve lasten voor zowel bestuur als bedrijf toenemen. Uit het onderzoek blijkt dat ook de nieuwere algemene regels kiezen voor doelvoorschriften met kwalitatieve, vage verplichtingen en zorgplichten die niet goed te begrijpen, niet goed naleefbaar en niet goed handhaafbaar zijn, terwijl de administratieve lasten daardoor juist stijgen.

Eveneens blijkt uit het onderzoek dat volgens de wetsgeschiedenis de algemene regels voorschriften dienen te bevatten die een *basis*beschermingsniveau bieden in plaats van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau waarmee aan de doelen en normen van de Waterwet wordt voldaan. Dit is op verschillende manieren uitgewerkt. Sommige algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten gaan in beginsel uit van een hoog beschermingsniveau, waarbij in bijzondere gevallen de voorschriften door middel van maatwerkvoorschriften kunnen worden versoepeld, terwijl met name voor de oudere algemene regels voor de landbouw in de Nota's van Toelichting bij de besluiten al wordt erkend dat met de voorschriften niet het noodzakelijke beschermingsniveau wordt bereikt.

Door de wijze waarop ook de nieuwere algemene regels zijn geformuleerd, hetgeen in het bijzonder voor het Activiteitenbesluit geldt, moet worden gevreesd dat de administratieve lasten te weinig afnemen en het beschermingsniveau niet wordt gerealiseerd. Dit wordt versterkt door de complexiteit van het Activiteitenbesluit, waardoor de kenbaarheid, de transparantie, de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid worden verminderd. Uiteindelijk neemt als gevolg van deze complexiteit ook het beschermingsniveau dat met de algemene regels kan worden geboden af en nemen de administratieve lasten toe.

Een opmerkelijk verschil is te constateren tussen de landelijke algemene regels en de regels die worden vastgesteld op grond van de waterschapskeuren. Landelijke algemene regels bevatten meer open normen, terwijl in de waterschapskeuren de algemene regels vaker gedetailleerde (middel)voorschriften bevatten. Dit verschil is te verklaren door het feit dat in de waterschapskeuren beter rekening kan worden gehouden met de aard van het gebied en de invloed

van activiteiten hierop. Zo ziet men dat bepaalde waterschappen liever gebruik blijven maken van een vergunningstelsel en dat de waterschappen die wel gebruik maken van algemene regels hierin veel en gedetailleerde voorschriften stellen, die aansluiten bij de aard en kenmerken van het beheersgebied.

### ***Maatwerkvoorschriften***

Maatwerkvoorschriften vormen een nadere uitwerking of een nuancering van verplichtingen uit een algemene regeling. Maatwerkvoorschriften kunnen leiden tot strengere en soepelere voorschriften. Oudere algemene regels kennen ook de nadere eisen, waarbij er slechts sprake kan zijn van een nadere invulling van de voorschriften. Uit het onderzoek blijkt dat de grondslag voor de maatwerkvoorschriften niet altijd duidelijk is, waardoor er problemen kunnen ontstaan met betrekking tot het legaliteitsbeginsel. Dit speelt met name bij maatwerkvoorschriften die zijn gebaseerd op de keur. Het verdient aanbeveling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid de bevoegdheidsgrondslag te verbeteren, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de regeling in het Waterbesluit en de Waterregeling.

Maatwerkvoorschriften kunnen alleen worden gesteld indien dit in de algemene regeling is mogelijk gemaakt en er wordt voldaan aan de voorwaarden die de regeling hierover stelt. Zo kunnen, afhankelijk van de regeling, maatwerkvoorschriften worden gesteld ten aanzien van controlevoorzieningen en wanneer aan een water in een plan een bijzondere functie is toegekend of er bepaalde kwaliteitseisen gelden. Niet altijd is een directe relatie gelegd (via een plan) tussen de bevoegdheid maatwerkvoorschriften te stellen en doelen. Als gevolg daarvan bestaan te beperkte mogelijkheden om met behulp van algemene regels en maatwerkvoorschriften de vereiste bijdrage te leveren aan het behalen van de doelen en normen van de Waterwet. Uit het onderzoek blijkt voorts dat er nauwelijks maatwerkvoorschriften worden gesteld, dat er geen beleid voor is vastgesteld, laat staan gepubliceerd. Er bestaat bij waterschappen de behoefte aan het stellen van maatwerkvoorschriften als er sprake is van een cumulatie van bedrijven of negatieve gevolgen voor het waterbeheer. Maatwerkvoorschriften worden in de praktijk veelal voor een ander doel gebruikt dan waar ze voor zijn bedoeld. Zo worden maatwerkvoorschriften gebruikt om open of vage normen nader in te vullen en zo een grotere rechtszekerheid en handhaafbaarheid te bieden. Deze rol hebben de maatwerkvoorschriften zowel bij kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften als bij de zorgplichten.

Het stellen van maatwerkvoorschriften leidt vanzelfsprekend tot een lastenverzwaring in vergelijking met het niet stellen van maatwerkvoorschriften. Zij dienen immers om de algemene regel beter toe te spitsen op concrete gevallen en behoeften, zodat aan de doelstellingen van de wet kan worden voldaan. Dat is dan ook geen nadeel van de systematiek van algemene regels. In theorie is op dit punt sprake van een verbetering in vergelijking met vergunningverlening, omdat niet alle voorschriften individueel hoeven te worden vastgesteld.

Daar waar maatwerkvoorschriften worden gebruikt om een nadere en duidelijker invulling te geven aan zorgplichten en vage onduidelijke verplichtingen, leiden ze tot een lastenverzwaring die

voorkomen kan worden door duidelijke, goed naleefbare en handhaafbare voorschriften in de algemene regeling op te nemen.

### ***Administratieve en bestuurlijke lasten***

Voor de vraag naar het realiseren van de gewenste lastenverlichting is getoetst aan vijf criteria, te weten transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, naleefgedrag en handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Algemene conclusie is dat de administratieve lasten voor bedrijven wel afnemen, maar dat de bestuurlijke lasten als gevolg van de regulering door middel van algemene regels in plaats van door vergunningen niet sterk afnemen. Sprake is van een verschuiving van de lasten naar het toezicht en de handhaving.

De *transparantie* (toegankelijkheid en duidelijkheid) en *rechtszekerheid* van algemene regels verschilt naar gelang de aard van de algemene regel. Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten is bijvoorbeeld betrekkelijk duidelijk en goed toepasbaar. Het op integratie gerichte Activiteitenbesluit daarentegen blijkt zeer moeilijk te begrijpen voor zowel bedrijven als bevoegd gezag. Uit het onderzoek komt naar voren dat met name het gebruik van open, vage normen een probleem is. Hierbij kan over het algemeen niet worden gesteld dat de regels duidelijk zijn. Inzake de *uitvoerbaarheid* en *naleefgedrag* is gebleken dat kleine bedrijven een voorkeur hebben voor middelvoorschriften, waarbij duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Daar waar verplichtingen onduidelijk zijn, nemen de administratieve lasten toe. Aan de *handhaafbaarheid* en *controleerbaarheid* van algemene regels kan het nodige worden verbeterd. Bij de handhaving treedt een aanzienlijke bestuurlijke lastenverzwaring op die met name wordt veroorzaakt door onduidelijke, complexe en moeilijk te begrijpen regels en de slechte naleving van de meldingsplicht. Er wordt geconstateerd dat men het overlegmoment dat bij de vergunningverlening voorafgaand aan de start van de activiteit plaatsvindt, node mist. Nu dit moment verschuift naar de handhaving, vraagt dit veel overleg, discussie, en soms duurdere investeringen achteraf.

### ***Beschermingsniveau***

Voor de vraag of met algemene regels hetzelfde beschermingsdoel kan worden bereikt als met vergunningverlening is getoetst aan de criteria transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

Voor het criterium *transparantie en rechtszekerheid* geldt, net als bij de administratieve en bestuurlijke lasten, dat de conclusies samenhangen met de aard van de voorschriften (veel of weinig vage, open normen). Ten aanzien van de *uitvoerbaarheid* is geconcludeerd dat de algemene regels verbetering behoeven. Algemene regels zijn in beginsel geschikt om een basisbeschermingsniveau te bewerkstelligen. Maatwerkvoorschriften kunnen zorgen voor aanvullende bescherming indien dat nodig is of voor een versoepeling waar de algemene regeling te strenge normen stelt. Door de complexe regelingen, het gebruik van zorgplichten, en doelvoorschriften met vage open normen, kan echter niet van een goede uitvoerbaarheid worden gesproken. De maatwerkvoorschriften worden gebruikt om tot beter uitvoerbare voorschriften te komen. De mogelijkheden die de algemene regels bieden om maatwerkvoorschriften te stellen zijn

echter vaak te beperkt om te kunnen bewerkstelligen dat in alle wateren aan de doelen en normen van de Waterwet kan worden voldaan. De *controleerbaarheid en handhaafbaarheid* van de algemene regels heeft betrekking op de relatie tussen de algemene regels en de waterdoelen. Geconcludeerd is dat in sommige toelichtingen bij algemene regels al op voorhand erkend is dat de voorschriften niet zullen leiden tot het behalen van de doelen. Ook de soms slechte naleving van de meldingplicht, in combinatie met vage voorschriften leidt tot een situatie waarin het bereiken van de waterdoelen niet kan worden verzekerd. Tenslotte is geconcludeerd dat niet altijd maatwerkvoorschriften (kunnen) worden gesteld in gevallen waar dat nodig is voor het bereiken van de doelen.

Uit het onderzoek volgt derhalve dat algemene regels verbeterd dienen te worden indien men aan de doelen en normen van de wetgeving in de watersector wil voldoen. Daarbij kan rekening worden gehouden met de onderzoeksresultaten, waarbij met name de complexiteit van regelingen, de formulering en aard van voorschriften, en de mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen, aspecten van de algemene regels zijn die verbetering behoeven. Daartoe zijn aanbevelingen in het rapport opgenomen.

# Hoofdstuk 1 Inleiding

## 1.1 Achtergrond van het onderzoek

Bij het beheer van het watersysteem wordt al geruime tijd met algemene regels gewerkt, in het bijzonder voor de regulering van lozingen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (sinds 1994: Het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw, Stb. 1994, 699), ter vervanging van of naast vergunningen. Met de inwerkingtreding van de Waterwet in december 2009 is ook voor terreinen van waterbeheer waarop eerder niet met algemene regels werd gewerkt, gekozen voor regulering door middel van algemene regels in plaats van of naast vergunningen. Het gebruik van algemene regels is hiermee geïntensiveerd.

Algemene regels vormen een instrument dat als alternatief voor individuele vergunningen wordt ingezet. In de watersector wordt dit instrument ingezet in situaties waarin de verlening en handhaving van vergunningen veel bestuurlijke lasten meebrengt als gevolg van de grote aantallen handelingen of frequent wijzigende situaties, maar ook in gevallen waarin werken met vergunningen op zichzelf goed mogelijk is. In dit onderzoek wordt het instrument algemene regels en de uitvoering daarvan onderzocht en vergeleken met het instrument vergunning. Daarbij moet echter bedacht worden dat in veel gevallen waarin thans algemene regels worden toegepast, eerder wel een vergunningplicht bestond, maar deze plicht slecht werd nageleefd. Algemene regels in de watersector zijn daarmee – zeker in het verleden - vaak een alternatief geweest voor een gedoogsituatie dan voor een vergunning.

Voorondersteld wordt<sup>1</sup> dat de vervanging van vergunningen door algemene regels een verlichting van administratieve lasten (lasten voor de geadresseerde van het instrument) tot gevolg heeft. De lasten die gemoeid zijn met de aanvraag en verlening van vergunningen vervallen immers. De meldplicht die doorgaans aan algemene regels verbonden is, is een lichtere administratieve last dan de vergunningplicht.

Voorwaarde voor de regulering door middel van algemene regels is, zo wordt in de toelichtingen bij de algemene regels gesteld,<sup>2</sup> dat dezelfde bescherming wordt geboden aan het watersysteem als door middel van het vergunningenstelsel. Opmerkelijk is dat in de memorie van toelichting bij de Waterwet in algemene zin is opgemerkt dat algemene regels een 'basisbeschermingsniveau' bieden. Gebruik van het begrip 'basisbeschermingsniveau' lijkt aan te geven dat het beschermingsniveau van algemene regels lager zou kunnen zijn dan dat van vergunningen. Ons inziens moet echter aangenomen worden dat met het begrip 'basisbeschermingsniveau' niets anders kan worden bedoeld dan het beschermingsniveau dat gelet op de waterbeheerdoelen bereikt dient te worden. Of daadwerkelijk de met de waterbeheerdoelen

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld de memorie van toelichting bij de Waterwet, *Kamerstukken II*, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 56.

<sup>2</sup> Zie de toelichting bij het Activiteitenbesluit, *Stb.* 2007, 415, p. 148 en de toelichting bij het ontwerp-besluit Lozen buiten inrichtingen, *Stcrt.* 2009, 12911, p. 25.

overeenkomende bescherming kan worden bereikt met de algemene regels is afhankelijk van vele aspecten, waaronder:

- de inhoud van de voorschriften,
- de aard van de voorschriften (zorgplichten, doelvoorschriften, middelvoorschriften, maatwerkvoorschriften),
- de actualiteit van de voorschriften,
- de kenbaarheid en toegankelijkheid van de voorschriften,
- de naleving van de voorschriften.

Voorafgaande aan de invoering van algemene regels is een ex-ante evaluatie uitgevoerd, waarbij uitdrukkelijk aandacht is geschonken aan de mogelijke effecten van de vervanging van vergunningstelsels door algemene regels.

Het onderzoek betreft een evaluatie van bestaande en nieuwe algemene regels op basis van de *Waterwet en de Waterschapswet (keuren van waterschappen)*.<sup>3</sup> Voor wat betreft de algemene regels die de vergunning vervangen en die zien op de bescherming van de waterkwaliteit betreft dit onderzoek een ex-post evaluatie. Voor handelingen waar voorheen een vergunningplicht gold op grond van diverse sectorale waterwetten en die nu worden gereguleerd op grond van de Waterwet en die met name zien op de bescherming van de waterkwantiteit, de waterveiligheid en het gebruik van waterstaatswerken betreft het een ex-ante evaluatie.

In dit onderzoek is geen aandacht besteed aan algemene regels op grond van de Wet bodembescherming welke zien op de bescherming van het grondwater, en eveneens niet op nieuwe algemene regels die tot stand worden gebracht in het kader van bodemenergiesystemen. Ook algemene regels die provinciale staten voorheen kon stellen op grond van de Grondwaterwet worden buiten beschouwing gelaten. In hoofdstuk 2 van dit rapport wordt kort een overzicht gegeven van de algemene regels die in dit onderzoek aan de orde komen.

## **1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek**

Doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een beeld van de effecten van regulering door middel van algemene regels in de watersector, waarbij een vergelijking wordt gemaakt met het vergunningeninstrument. Het onderzoek moet leiden tot een kwalitatief oordeel inzake:

- de mate waarin als gevolg van de vervanging van vergunningen door algemene regels, lasten voor overheid en particulier (waarbij onder particulieren zowel burgers als bedrijven worden begrepen, in het rapport zullen deze begrippen door elkaar worden gebruikt) zijn verminderd en
- de vraag of met algemene regels, vergelijkbare doelen als met de vergunningen worden bereikt.

De onderzoeksvragen zijn:

---

<sup>3</sup> Sommige algemene regels zijn naast de Waterwet ook gebaseerd op andere milieuwetten, zoals de Wet milieubeheer en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

1. Welke mate van vermindering van (bestuurlijke) lasten voor de bevoegde overheidsinstanties en (administratieve) lasten voor particulieren wordt met de algemene regels bereikt in vergelijking met een vergunningstelsel?
2. In hoeverre kunnen de waterbeheerdoelen bereikt worden met algemene regels?

Deze onderzoeksvragen worden in dit onderzoek geoperationaliseerd op de hieronder aangegeven wijze.

Voor de vraag naar het realiseren van de gewenste lastenverlichting wordt onderzoek gedaan naar:

- *Transparantie*, waarbij wordt onderzocht of de regels duidelijk en toegankelijk zijn en of de gebruiker de voor hem relevante regels eenvoudig kan vinden
- *Rechtszekerheid*, waarbij de vraag aan de orde is of de gebruiker bekend is met de wettelijke verplichtingen en of de regels begrijpelijk en eenvoudig toepasbaar zijn.
- *Uitvoerbaarheid*, waarbij aandacht is voor de vraag of particulieren over voldoende vaardigheden en kennis beschikt, of de regels duidelijk zijn of voor meerdere uitleg vatbaar, of er gebruik wordt gemaakt van maatwerkvoorschriften en welke belasting maatwerkvoorschriften met zich brengen (zowel administratief, het treffen van maatregelen en eventuele onzekerheid)
- *Naleefgedrag*, waarbij wordt onderzocht of regels worden nageleefd en meldingen worden gedaan
- *Handhaafbaarheid en controleerbaarheid*, waarbij aan de orde is of handelingen bij algemene regels makkelijker of juist moeilijker te controleren zijn dan bij een vergunningstelsel, of er meer controle achteraf is en of dat een grotere belasting voor de toezichthouders en handhavers betekent

Voor de vraag of met algemene regels hetzelfde beschermingsdoel kan worden bereikt als met vergunningverlening wordt getoetst aan de volgende criteria:

- *Transparantie en rechtszekerheid*, waarbij wordt onderzocht of voor de gebruiker duidelijk is welke regels gelden en of de regels voldoende toegankelijk zijn
- *Uitvoerbaarheid*, waarbij het gaat om de vraag of de regels specifiek genoeg zijn om in dezelfde mate de doelen te bereiken als bij vergunningverlening, of voldoende mogelijkheden bestaan om maatwerkvoorschriften te stellen en of maatwerkvoorschriften wel geschikt zijn om de doelen te bereiken
- *Controleerbaarheid en handhaafbaarheid*, waarbij wordt ingegaan op de vraag of het controleerbaar is of doelen worden bereikt, inclusief de vraag of de handelingen controleerbaar zijn en of de doelen zelf meetbaar zijn wat betreft waterkwaliteit, waterkwantiteit en veiligheid. Ook dient onderzocht te worden of er voldoende gegevens zijn om uitspraken te kunnen doen over de doelbereiking.

Het onderzoek heeft géén directe betrekking op de vraag of integratie van regelgeving en deregulering op zichzelf juiste uitgangspunten zijn voor regelgeving in de watersector. Ook de rechtmatigheid van het Nederlandse systeem voor algemene regels in de watersector (in het bijzonder in het licht van het Europese recht) is geen onderwerp van dit onderzoek. Wel zullen sommige resultaten van het onderzoek gebruikt kunnen worden door beleidsmakers die zich (bijvoorbeeld) met integratie van regulering bezig houden.

### **1.3 Methode van het onderzoek**

In dit onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd en een empirisch onderzoek. De literatuurstudie bestaat uit een analyse van wetenschappelijke literatuur, beleidsstukken, parlementaire stukken en wetgeving. In de literatuurstudie is in het bijzonder aandacht besteed aan eerder verricht empirisch onderzoek naar de effecten van de vervanging van vergunningen door algemene regels op het terrein van de regulering van de milieugevolgen van bedrijven (de amvb's op grond van artikel 8.40 Wm). Doel van deze studie is het in kaart brengen van de factoren die, bij de vervanging van vergunningen door algemene regels, in theorie kunnen leiden tot een vermindering of verhoging van lasten voor bestuur en particulieren, en in theorie het behalen van de waterbeheerdoelen kunnen bevorderen of belemmeren. Deze desk study is daarnaast uitgevoerd teneinde de factoren die bepalend zijn voor de uitvoering en naleving van algemene regels op andere terreinen dan de watersector te categoriseren, met het oog op het empirisch onderzoek. Deze studie heeft daarmee geleid tot een toetsingskader voor het empirisch deel van dit onderzoek.

Het empirisch onderzoek bestond uit drie delen:

#### 1. Analyse van de algemene regels

Bij deze analyse is het toetsingskader, zoals ontwikkeld in de literatuurstudie toegepast. Daarbij is systematisch onderzocht of en op welke wijze maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden, of en op welke wijze activiteiten gemeld moeten worden en is onderzocht wat de aard van de voorschriften is die in de algemene regels zijn opgenomen. In paragraaf 2.2.2 wordt een overzicht gegeven van de onderzochte algemene regels. De analyses zelf zijn in bijlage I bij dit rapport gevoegd.

#### 2. Uitvoering van enquêtes.

Doel van deze enquêtes is het bereiken van enerzijds individuele bedrijven die algemene regels moeten naleven en anderzijds medewerkers van overheden, die belast zijn met taken ter uitvoering van algemene regels.

Daarbij is ervoor gekozen de enquêtes te richten op algemene regels die van toepassing zijn op bedrijven in de op- en overslagsector en op glastuinbouwbedrijven. Gekozen is voor twee zeer verschillende branches bedrijven, omdat uit eerder uitgevoerd onderzoek is gebleken dat de naleving van algemene regels, als gevolg van uiteenlopende factoren, kan verschillen naar gelang

de bedrijfsbranche die wordt gereguleerd. Daarnaast kunnen de algemene regels verschillen naar gelang sprake is van oudere algemene regels (Besluit glastuinbouw) of jongere algemene regels (Lozingenbesluit Wvo vaste objecten of het Activiteitenbesluit). Voorts kunnen verschillen bestaan tussen relatief beperkte en sectorale algemene regels die op één wet zijn gebaseerd (Lozingenbesluit Wvo vaste objecten) en algemene regels die op meerdere wetten zijn gebaseerd en die een vergaande integratie beogen (Activiteitenbesluit).

De keuze voor deze bedrijven gaf de mogelijkheid om verschillende algemene regels te evalueren.

De op- en overslagbedrijven dienen algemene regels na te leven, neergelegd in:

- het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit), in het bijzonder de artikelen 4.10 en 4.11 Activiteitenbesluit én in
- het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten.

Voor de glastuinbouwbedrijven zijn algemene regels neergelegd in:

- het Besluit glastuinbouw.

Voor de bedrijven en overheden zijn voor de verschillende sectoren bedrijven vragenlijsten opgesteld (zie bijlage 2 bij dit rapport). Deze vragenlijsten zijn gebaseerd op de in de literatuurstudie ontwikkelde toetsingskader.

Met de enquête voor de op- en overslagbedrijven zijn 54 op- en overslagbedrijven benaderd en voorts alle waterschappen (21 in totaal) en 12 regionale diensten van Rijkswaterstaat. Het is niet gelukt om de enquête voor de glastuinbouwbedrijven naar de bedrijven te zenden. Op een laat tijdstip bleek dat de adressen van deze bedrijven niet door de Land- en tuinbouworganisatie (LTO-Nederland) ter beschikking zouden worden gesteld. In plaats daarvan zijn de enquêtes verzonden aan in totaal 12 adviseurs van glas- en tuinbouwbedrijven. Een voordeel hiervan is dat deze adviseurs een ruimere ervaring hebben met de toepassing van het Besluit glastuinbouw dan de individuele bedrijven. De enquête inzake de algemene regels van het Besluit glastuinbouw is voorts verzonden aan alle waterschappen.

Als wordt uitgegaan van een doorsnee respons van 30 tot 40% bij vergelijkbare enquêtes, kan worden geconcludeerd dat de respons bij het bevoegd gezag hoog is. De respons van de bevoegde instanties was gemiddeld 56,7%. De respons van de bedrijven was laag. Door 18,5 % van de op- en overslagbedrijven en door 33% van de adviseurs zijn de enquêtes beantwoord.

<b>Op-en overslag</b>	<b>benaderd (in aantal)</b>	<b>respons (in aantal)</b>	<b>respons (in %)</b>
waterschappen en diensten RWS	33	17	51,5
Bedrijven	54	10	18,5

<b>Glastuinbouw</b>	<b>benaderd (in aantal)</b>	<b>respons (in aantal)</b>	<b>respons (in %)</b>
Waterschappen	21	13	61,9
Adviseurs van Glastuinbouwbedrijven	12	4	33

In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de enquêteresultaten.

### 3. Workshop

Vervolgens is een workshop georganiseerd voor bij de uitvoering van algemene regels betrokken organisaties. Aanwezig waren vertegenwoordigers en adviseurs van glastuinbouwbedrijven, regionale diensten van Rijkswaterstaat, waterschappen en een milieuorganisatie. In deze workshop:

- a. is getoetst of de uitkomsten en analyse van de enquêteresultaten herkenbaar zijn,
- b. zijn voorstellen voor nieuwe algemene regels getoetst en is onderzocht aan welke randvoorwaarden deze nieuwe algemene regels bij voorkeur zouden moeten voldoen.

Zie voor een kort verslag van de workshop bijlage 4.

### 4. Begeleidingscommissie

De verschillende onderzoeksdelen zijn vervolgens in onderlinge samenhang geanalyseerd. De opzet van het onderzoek en de onderzoeksresultaten zijn voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie. Daarbij zijn door de leden van de begeleidingscommissie vele, zeer nuttige opmerkingen gemaakt en is aanvullende informatie verstrekt. De onderzoekers danken de leden van de begeleidingscommissie heel hartelijk voor hun inzet en bijdrage aan dit onderzoek. De namen van de leden van de begeleidingscommissie zijn opgenomen in bijlage 5.

## **1.4 Indeling van het rapport**

In dit rapport wordt in hoofdstuk 2 het resultaat neergelegd van de literatuurstudie naar de mogelijke effecten van het reguleren van activiteiten met algemene regels in plaats van vergunningen. In dat hoofdstuk zijn ook de belangrijkste eigenschappen van de in dit onderzoek onderzochte algemene regels beschreven.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 komen de onderzoeksresultaten van de verschillende onderzochte deelaspecten aan de orde. Het betreft de melding, de aard van de voorschriften en de mogelijkheden en beperkingen van het stellen van maatwerkvoorschriften.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies gepresenteerd aan de hand van de toetsingscriteria zoals die in hoofdstuk 1 uiteengezet zijn.

Het rapport bevat een aantal bijlagen.

## **Hoofdstuk 2 De onderscheidende kenmerken van het reguleren van activiteiten met algemene regels en met een vergunning.**

### **2.1 Inleiding**

Voorwaarde voor de regulering door middel van algemene regels is dat dezelfde bescherming wordt geboden aan het watersysteem als door middel van het vergunningstelsel werd bereikt of – wanneer dat een lager beschermingsniveau is – een beschermingsniveau wordt bereikt met algemene regels als gevolg waarvan de waterbeheerdoelen kunnen worden bereikt. Een belangrijke reden om voor algemene regels te kiezen in plaats van voor vergunningen is dat daarmee de lasten voor overheden (bestuurlijke lasten) en particulieren (administratieve lasten) lager zouden zijn. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke aspecten in theorie van invloed kunnen zijn op het beschermingsniveau en de bestuurlijke en administratieve lasten van vergunningen en algemene regels. Daartoe worden de onderscheidende kenmerken tussen vergunning en algemene regels, voor zover van belang voor de onderzoeksvragen die in het onderhavige onderzoek aan de orde zijn, in kaart gebracht (par. 5). De basis hiervoor vormt een literatuurstudie (par. 3) en in het bijzonder een analyse van eerder uitgevoerd empirisch onderzoek ter evaluatie van algemene regels ter vergelijking met een vergunningstelsel (par. 4). Eerst wordt kort de basis voor het stellen van algemene regels voor handelingen in het watersysteem in de Waterwet toegelicht en wordt een overzicht gegeven van de achtergrond en belangrijkste kenmerken van de in dit onderzoek betrokken algemene regels (par. 2).

### **2.2 Algemene regels voor handelingen in het watersysteem**

#### **2.2.1 Grondslag voor algemene regels**

De grondslag voor de bevoegdheid om algemene regels te stellen, is neergelegd in de Waterwet. In artikel 6.6 van de Waterwet. Bij amvb kunnen algemene regels worden gesteld met betrekking tot de handelingen in het watersysteem genoemd in artikel 6.2 tot en met 6.5 Waterwet.

De artikelen 6.2, 6.3 en 6.4 Waterwet bevatten de verboden, behoudens vergunning voor:

- het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (art. 6.2, lid 1);
- het brengen van stoffen op een zuiveringstechnisch werk met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool (art. 6.2, lid 2);
- het brengen van stoffen in de zee, door
  - a. het zich ontdoen van stoffen door deze vanaf een vaartuig, luchtvaartuig of een op de zeebodem opgericht werk in zee te brengen of op zee te verbranden;
  - b. zich in zee te ontdoen van vaartuigen, luchtvaartuigen of op de zeebodem opgerichte werken;
  - c. stoffen aan boord van een vaartuig of luchtvaartuig te nemen met het oogmerk zich daarvan op een wijze als bedoeld onder a) te ontdoen, dan wel met dat oogmerk stoffen af te geven of op te slaan (art. 6.3, lid 1).

- het onttrekken van water aan een grondwaterlichaam of het infiltreren van water ten behoeve van industriële toepassingen, indien de onttrokken hoeveelheid water meer dan 150.000 m<sup>3</sup> per jaar bedraagt en ten behoeve van openbare drinkwatervoorziening of koude- en warmteopslag (art. 6.4)

Artikel 6.5 geeft de bevoegdheid bij amvb voor rijkswateren en – met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen – voor regionale wateren, te bepalen dat een verbod behoudens vergunning geldt voor:

- a. water te brengen of te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam;
- b. water te onttrekken aan een grondwaterlichaam of water te infiltreren in andere gevallen als bedoeld in art. 6.4 Waterwet
- c. gebruik te maken van een waterstaatswerk of een daartoe behorende beschermingszone door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen of deze te laten staan of liggen.

Voor alle handelingen genoemd in art. 6.2 tot en met 6.5 Waterwet kunnen algemene regels gesteld worden, waarbij voor de handelingen als bedoeld in artikel 6.4 en 6.5 Waterwet, voor de regionale wateren, slechts algemene regels gesteld kunnen worden als dat nodig is in verband met bovenregionale belangen of internationale verplichtingen.

Deze algemene regels kunnen een vrijstelling van de vergunningplicht inhouden. De plicht om vergunning aan te vragen voor een handeling wordt dan vervangen door de plicht zich aan de voorschriften van de algemene regel te houden. Bij lozingen is geen sprake van een vrijstelling van de vergunningplicht, maar vrijstelling van het verbod om te lozen. De grondslag hiervoor staat in artikel 6.2 lid 1 onder b en lid 2 onder b Waterwet en in artikel 6.7 Waterwet. De algemene regels kunnen ook inhouden: een verbod om bepaalde handelingen uit te voeren, de verplichting om het verrichten van handelingen te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen (art. 6.7).

Algemene regels die een vrijstelling inhouden van de vergunningplicht bestonden al op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Voor indirecte lozingen vanuit inrichtingen worden algemene regels gesteld op grond van hoofdstuk 8 van de Wm (artikel 8.40), voor indirecte lozingen buiten inrichtingen op grond van hoofdstuk 10 van de Wm (art. 10.32 Wm), voor lozingen op of in de bodem buiten inrichtingen op grond van de Wet bodembescherming en artikel 10.2 Wm. De meeste algemene regels voor lozingen vanuit inrichtingen zijn samengebracht in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit). Daarnaast bestaan de volgende lozingenbesluiten waarin directe lozingen in een oppervlaktewaterlichaam zijn geregeld: Besluit lozing afvalwater huishoudens, Besluit glastuinbouw, Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, Besluit bodemkwaliteit, Lozingenbesluit Wvo vaste objecten,

Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart. Deze besluiten zijn in veel gevallen niet alleen op de Waterwet, maar ook op andere wetten gebaseerd.

Voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken bestaat een andere systematiek voor het stellen van algemene regels. Voor een groot aantal handelingen is een vergunning nodig. Indien geen vergunningplicht bestaat, geldt een zorgplicht. Deze zorgplicht is vervolgens uitgewerkt in algemene regels (paragraaf 4 van hoofdstuk 6 van de Waterregeling). Voor bepaalde aspecten van het gebruik kunnen daarnaast maatwerkvoorschriften worden gesteld.

## 2.2.2 Overzicht van de algemene regels in de watersector

In dit onderzoek zijn de volgende categorieën algemene regels geanalyseerd:

- Lozingenbesluit Wvo vaste objecten (Wvo/Waterwet en Wet milieubeheer)
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij<sup>4</sup> (Wvo/Waterwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden)
- Lozingenbesluit glastuinbouw (Wvo/Waterwet en Wet milieubeheer)
- Algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen (Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer) (Wvo/Waterwet en Wet milieubeheer)
- Algemene regels voor het brengen van water in en het onttrekken van water uit oppervlaktewater (Waterregeling en de keuren van waterschappen)
- Algemene regels voor infiltreren en onttrekken van grondwater (in de ministeriële Waterregeling, de grondwaterverordeningen van de provincie en de keur van waterschappen)
- Algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken (Waterwet/Waterbesluit/Waterregeling en de keur)

De analyse van deze algemene regels is opgenomen in bijlage 2. Hieronder worden enkele algemene opmerkingen gemaakt inzake de uiteenlopende achtergrond van deze algemene regels.

De beide lozingenbesluiten voor de agrarische sector (het Besluit glastuinbouw, Stb. 2002, nr. 109 en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, Stb. 2000, nr. 43) geven regels voor lozingen vanuit resp. glastuinbouwbedrijven en andere landbouwactiviteiten, zoals akkerbouw, fruitteelt en veehouderij. Voor beide besluiten geldt, maar het sterkst is dat het geval voor de glastuinbouw, dat de algemene regels een einde maakten aan een grootschalige gedoogsituatie. Deze bedrijven waren voor een zeer groot deel niet voorzien van een wel verplichte vergunning.<sup>5</sup> In de periode voorafgaand aan het vaststellen van algemene regels werd steeds duidelijker, als gevolg van juridische procedures, maar ook door berichten van beheerders en gebruikers van water, dat deze

---

<sup>4</sup> Lozingenbesluiten Landbouw zullen naar verwachting vanaf 1 juli 2012 worden geïntegreerd in het Activiteitenbesluit.

<sup>5</sup> Achtergrond hiervan was het ontbreken van CUVWO/CIW rapporten inzake de vergunningvereisten en de tranche-gewijze legalisering van lozingen, waarbij de land- en tuinbouwsector als laatste aan de beurt kwam.

situatie onhoudbaar was. Voor dit onderzoek is relevant dat wel sprake is van een vervanging van een vergunningen~~ste/ser~~ door een stelsel van algemene regels, maar dat in feite aan dat vergunningenstelsel nauwelijks uitvoering is gegeven.

Overigens is, zo blijkt ook wel uit de toelichting van het Lozingenbesluit bedekte teelt,<sup>6</sup> achtergrond van het invoeren van algemene regels in deze sector, ook dat het verlenen van vergunningen die voldoen aan het beschermingsniveau dat daarbij op grond van de wetgeving daaraan moet worden verbonden, *niet* mogelijk werd geacht. De algemene regels (van het Lozingenbesluit landbouwbedrijven bedekte teelt) stelden lagere eisen in de voorschriften dan (afgedwongen door de bestuursrechter) aan vergunningen verbonden moesten worden.

In de toelichting stond:

*“Hier dient echter bij te worden aangetekend dat ten aanzien van enkele milieuaspecten op dit moment nog geen (dekkend) voorschriftenpakket kan worden gegeven. Het gaat vooral om het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, het bevorderen van het hergebruik van deze stoffen, het beperken van het energieverbruik, het tegengaan van de emissie van bestrijdingsmiddelen als gevolg van de toepassing van die middelen en de bescherming van de omgeving tegen lichtuistraling uit kassen bij de toepassing van assimilatiebelichting.”*

Ook voor het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij geldt dat in de Nota van Toelichting al werd erkend dat met de voorschriften niet aan het vereiste beschermingsniveau wordt voldaan.<sup>7</sup> Dit betekent overigens niet dat met het vergunningeninstrument wel een adequaat beschermingsniveau werd afgedwongen. Aangenomen werd dat strengere voorschriften (in vergunningen of algemene regels) een einde van een groot deel van de bedrijfstak in Nederland zou betekenen. Gekozen is daarom voor het vereisen door middel van algemene regels van voorzieningen die overeenkomen met de stand der techniek.

Voor het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten (Stb. 1998, 43) is de achtergrond deels gelijk. Dit besluit ziet op lozingen bij reinigen en onderhouden van vaste objecten als bruggen, dammen en sluizen. Ook hier werd met de algemene regels een einde gemaakt aan een gedoogsituatie. De vereiste vergunningen werden niet of nauwelijks verleend, zo wordt gesteld in de toelichting bij dit besluit.<sup>8</sup> Verschil met de amvb's in de landbouwsector is dat de vereiste voorschriften ter voorkoming van lozingen als gevolg van het reinigen en onderhoud van de vaste objecten (het 'inpakken' van de objecten) wél (kunnen) worden voorgeschreven.

Allerlei handelingen voor het gebruik van rijksoppervlaktewaterlichamen en de bijbehorende kunstwerken, opgesomd in art. 6.12 lid 2 Waterwet, zijn uitgezonderd van de vergunningplicht.

---

<sup>6</sup> Stb. 1996, nr. 168, p. 32. Dit besluit is de voorganger van het Besluit glastuinbouw.

<sup>7</sup> ABRvS 12 maart 1999, zie uitvoeriger H.F.M.W van Rijswijk, *De kwaliteit van Water* (diss. Utrecht), Kluwer, 2001, p. 194-204.

<sup>8</sup> Stb. 1998, 43, p. 15.

Daarvoor zijn in het Waterbesluit en in de Waterregeling algemene regels gesteld. Voor het gebruik maken van waterstaatswerken zijn slechts zeer beperkt algemene regels gesteld. Alleen het gebruik maken van Rijkswaterkeringen dat het onderhoud, de aanleg en de wijziging van de Rijkswaterkeringen door de beheerder ervan betreft, is van de vergunningplicht uitgezonderd. De van vergunning uitgezonderde handelingen, waarbij gebruik wordt gemaakt van rijkswaterstaatswerken, moeten voldoen aan de zorgplicht van art. 6.15 lid 1 Wb en aan de in een ministeriële regeling opgenomen regels, die een uitwerking van die zorgplichten inhouden. Waterschappen kunnen voor het gebruik van waterstaatswerken in hun beheersgebied een vergunningplicht invoeren in hun keur of daarvoor algemene regels stellen. Van die laatste mogelijkheid wordt gebruik gemaakt voor regelmatig terugkerende handelingen met een geringe invloed op de waterstaatswerken.

Voor de regels voor het brengen en onttrekken van water uit oppervlaktewater en het infiltreren van water en onttrekken van water uit grondwater is de achtergrond anders. Voor het brengen en onttrekken van water bij rijkswateren is de minister bevoegd en zijn algemene regels opgenomen in de ministeriële Waterregeling. Voor het infiltreren en onttrekken van grondwater ten behoeve van industriële toepassingen, openbare drinkwatervoorziening en bodemenergiesystemen zijn GS bevoegd (art. 6.4 Waterwet). Voor deze handelingen is in de overige gevallen de regionale waterbeheerder (waterschappen) bevoegd.

De waterschappen kunnen in hun keur voor deze handelingen een vergunningplicht stellen en/of algemene regels maken. In veel minder grote mate dan bij de algemene regels voor de landbouwbedrijven en de vaste objecten, is de achtergrond hier een gedoogsituatie. De algemene regels in de keuren zijn, zo blijkt uit onze analyse, in veel gevallen zeer uitgebreid en gedetailleerd van aard en toegespitst op de aard en de kenmerken van het gebied. Op dit punt wordt sterk afgeweken van de landelijke algemene regels.

Ten slotte bevat het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit) algemene regels voor lozingen van bepaalde activiteiten, waarvoor in dit Besluit ook vele andere regels ter bescherming van het milieu zijn opgenomen. Voor zover bij die handelingen directe lozingen op oppervlaktewater (kunnen) voorkomen, zijn de waterkwaliteitsbeheerders bevoegd gezag en dienen de meldingen daarom doorgezonden te worden naar de waterbeheerders, zodat zij de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen en de naleving te controleren uit kunnen oefenen. Ook deze activiteiten, in het bijzonder de lozingen van grondwater (artikel 3.2), hemelwater (3.3) en koelwater (3.6), werden in veel gevallen gedoogd.<sup>9</sup> Achtergrond van het Activiteitenbesluit is heel uitdrukkelijk de wens tot integratie van regelingen voor activiteiten (de één loket-gedachte) en het tot stand brengen van een lastenverlichting voor overheden en bedrijven. Een gevolg van het feit dat zoveel aspecten van zoveel activiteiten daarin worden geregeld, is dat een zeer uitgebreid, complex besluit is ontstaan.

---

<sup>9</sup> Rapport Kleine en kortdurende lozingen van de Commissie Integraal Waterbeheer 2001.

## 2.3 Argumenten voor instrumentkeuze

In de literatuur, in beleidsstukken en in toelichtingen bij wettelijke regelingen worden verschillende redenen gegeven voor regulering door middel van vergunningen dan wel algemene regels en worden verschillende verwachtingen en mogelijke voordelen van algemene regels in plaats van individuele vergunningen genoemd.

### 2.3.1 Redenen om voor vergunningen te kiezen

In de toelichting bij wettelijke regelingen waarin een vergunningstelsel is opgenomen, ontbreekt een toelichting voor deze keuze. Achtergrond hiervan is, zo lijkt aannemelijk, dat - in ieder geval in het milieurecht -, de meeste vergunningstelsels zijn ingevoerd om historische redenen. De vergunning op grond van de Wet milieubeheer is uiteindelijk terug te voeren op het vergunningstelsel dat al was opgenomen in het Decreet van Napoleon van 1810.<sup>10</sup>

De vrijheid om voor een ander instrument dan de vergunning te kiezen, wordt soms ingeperkt door Europese wetgeving. Zo zijn er Europese milieurichtlijnen, die expliciet aangeven dat voor bepaalde handelingen een individuele vergunning moet worden verleend.<sup>11</sup> Een voor dit onderzoek relevant voorbeeld is Richtlijn 2006/11/EG, waarin een verplichte vergunning voor het direct en indirect lozen van stoffen in oppervlaktewater is opgenomen. Deze vergunning mag niet worden vervangen door een systeem van algemene regels, zo is door het Hof van Justitie geoordeeld.<sup>12</sup>

Ook zijn er richtlijnen, zoals de richtlijnen voor milieueffectbeoordeling en de Vogel- en Habitatrichtlijn die voor bepaalde activiteiten vereisen dat, vooraf, voor de specifieke activiteiten bepaalde (milieu- en natuur) gevolgen in kaart worden gebracht en worden afgewogen. Als gevolg van deze richtlijnen kunnen activiteiten die onder deze richtlijnen vallen, niet met algemene regels worden gereguleerd. Het is dan vanzelfsprekend dat geen argumenten voor de invoering van de vergunning worden genoemd. Overigens wordt in dit onderzoek niet onderzocht wat de grenzen zijn voor regulering van activiteiten in de watersector op grond van het Europese recht.<sup>13</sup>

Daar waar wel argumenten worden genoemd voor een vergunningstelsel, wordt gewezen op de wenselijkheid om maatwerk te kunnen toepassen. In de kabinetsreactie op het rapport Vergunningen van de Algemene rekenkamer<sup>14</sup> wordt aangegeven dat de vergunning in het algemeen als een passend instrument wordt beschouwd als:

---

<sup>10</sup> Décret impérial relatif aux manufactures et ateliers qui répandent une odeur insalubre ou incommode, 15 oktober 1810, Bulletin des lois no. 6059. Zie in die zin P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), Boom Juridische uitgever, Den Haag, 2006 (diss. Tilburg), p. 20-21.

<sup>11</sup> Bekendste voorbeeld is de IPPC-richtlijn. Daarnaast kan gewezen worden op de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de richtlijn grote stookinstallaties (LCP-richtlijn, 2001/80/EG), de richtlijn betreffende het verbranden van afval (2000/76/EG).

<sup>12</sup> HvJ EG 6 november 2008, *M en R* 2009, nr. 63, m.nt. HvR.

<sup>13</sup> Zie voor dit thema uitgebreid V.M.Y. van 't Lam, R. Uylenburg, *Europese grenzen aan de regulering van bedrijven door algemene regels*, STEM 2007/4, april 2008 en H.J.M. Havekes en H.F.M.W. van Rijswijk, *Waterrecht in Nederland*, Kluwer 2010.

<sup>14</sup> Rapport Vergunningen van de Algemene Rekenkamer 1996, *Kamerstukken II* 1995/96, 24 656, nrs. 1-2.

- individuele afweging van belangen nodig is, doordat de omvang van het beschermde belang en het belang van de aanvrager sterk per geval verschillen;
- het nodig is individuele gedragingen of handelingen door individuele voorschriften te reguleren en daarop toezicht te houden;
- het te beschermen belang van zo'n zwaar gewicht is, dat een ontheffing van het verbod in kwestie slechts bij uitzondering moet worden gegeven.<sup>15</sup>

### 2.3.2 Redenen om vergunningen te vervangen door algemene regels

Wanneer terug wordt gekeken op de verschillende fasen waarin algemene regels zijn ingevoerd ter vervanging van vergunningen op het terrein van het milieu- en waterrecht, wordt in veel gevallen de gebrekkige uitvoering van de vergunningstelsels genoemd. Als reden voor introductie van algemene regels in de Hinderwet in 1982 (art. 2a) is in de toelichting aangegeven dat de deplorabele uitvoeringspraktijk van de vergunningplicht, alsmede van de controle-, onderzoeks- en beleidstaken van deze wet, reden was om algemene regels in te voeren.<sup>16</sup> Het wegwerken van achterstanden in de vergunningverlening was een expliciet doel van de algemene regels. Dit wegwerken van achterstanden in de uitvoering van een vergunningstelsel was ook aan de orde in de wat oudere lozingenbesluiten die in dit onderzoek aan de orde zijn. Met het (toenmalige) Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt werd in één keer een grote groep bedrijven die niet over een vereiste vergunning beschikte, gereguleerd door algemene regels.

Behalve de uitvoeringspraktijk, waarbij sprake was van grote aantallen in strijd met de wet niet vergunde situaties, is ook het terugbrengen van lasten voor overheid en particulieren reden geweest voor het vervangen van vergunningstelsels door algemene regels. Het instrument 'vergunning' wordt als een zwaar instrument beschouwd, waarvoor de keuze uit een oogpunt van het voorkomen van onnodige belasting door regelgeving, moet worden onderbouwd.<sup>17</sup> Een reeks dereguleringsoperaties in het milieurecht hebben in steeds grotere mate geleid tot een vervanging van vergunningen door algemene regels.<sup>18</sup>

Doeleinden van de deregulering van de reguleringsinstrumenten voor bedrijven, waarbij veel vergunningen zijn vervangen door algemene regels, zijn in de eerste plaats de terugdringing van de regeldruk voor bedrijven (de terugdringing van de administratieve lasten). Daarnaast wordt steeds ook aangegeven dat door de vervanging van vergunningen door algemene regels de bestuurlijke lasten kunnen worden teruggebracht. In verschillende van de toelichtingen bij de

<sup>15</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 24 656, nr. 7, p. 3.

<sup>16</sup> Zie *Kamerstukken II 1978/79*, 15 027, nr. 8, p. 7.

<sup>17</sup> *Kamerstukken II 1997/98*, 24 656, nr. 7, p. 2.

<sup>18</sup> Zie voor een overzicht van deze dereguleringsprojecten tot 2005 in relatie tot algemene regels: P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel. Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), Boom Juridische uitgever, Den Haag, 2006 (diss. Tilburg), p. 30-37.

algemene regels is aangegeven dat capaciteit die vrijkomt, ingezet kan worden voor het toezicht op de naleving.<sup>19</sup>

Daarnaast worden nog enkele voordelen van algemene regels genoemd. Met algemene regels zou een grotere rechtszekerheid kunnen worden bereikt. Voordat men een activiteit begint waarop algemene regels van toepassing zijn, is immers al duidelijk aan welke voorwaarden die activiteit moet voldoen. Een ander voordeel van algemene regels dat wordt genoemd is dat met dat instrument een grotere rechtsgelijkheid kan worden bereikt dan met de individuele vergunning.

### **2.3.3 Argumenten voor instrumentkeuze bij de Waterwet**

Blijkens de memorie van toelichting bij de Waterwet is voor de regulering door middel van algemene regels gekozen, daar waar met het oog op internationale verplichtingen of bovenregionale belangen het noodzakelijk of wenselijk is om bepaalde handelingen op uniforme wijze te regelen. Als voorbeeld van een dergelijke regeling werd gewezen op de algemene regels voor lozingen op grond van de Wvo.<sup>20</sup>

In de toelichting is echter ook aangegeven dat de Waterwet mede tot doel heeft het terugdringen van het aantal vergunningen door middel van het gebruik van algemene regels.<sup>21</sup> Aangegeven is dat de vraag of algemene regels gebruikt moeten worden ter vervanging van de vergunningplicht steeds een afzonderlijke afweging behoeft en samenhangt met de vraag hoe homogeen de te reguleren handelingen zijn.<sup>22</sup>

Als mogelijke redenen/voordelen van het gebruik van algemene regels worden aangegeven:

- het bereiken van uniformiteit
- verlichting van administratieve lasten
- bieden van een *basis*beschermingsniveau.<sup>23</sup>

Aangegeven wordt dat soms, in het belang van de bescherming van een watersysteem, maatwerk nodig kan zijn. De mogelijkheid om voor bij de algemene regels aangewezen gevallen te bepalen dat aan maatwerkvoorschriften moet worden voldaan (art. 6.4 lid 2 en 3 Waterwet) kan daarvoor een oplossing bieden. Als voorbeeld wordt aangegeven dat maatwerk nodig kan zijn bij lozingen op ecologisch kwetsbare wateren. Expliciet geeft de memorie van toelichting daarbij aan dat de nadere voorschriften geen verkapte vergunning mogen opleveren.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Zie bijvoorbeeld Lozingenbesluit vaste objecten, *Stb.* 1998, 43, p.22.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II*. 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 52.

<sup>21</sup> *Kamerstukken II*. 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 55 en 120.

<sup>22</sup> *Kamerstukken II*. 2006/07, 30 818, nr. 3, p.56.

<sup>23</sup> *Kamerstukken II*. 2006/07, 30 818, nr. 3, p.56.

<sup>24</sup> *Kamerstukken II*. 2006/07, 30 818, nr. 3, p.56.

### **2.3.4 Beschermingsniveau**

De instrumenten, zowel de vergunning als algemene regels, hebben de bescherming van de kwaliteit van het water tot doel. In de toelichting bij de meeste besluiten is aangegeven, dat met de algemene regels in beginsel hetzelfde beschermingsniveau bereikt moet kunnen worden als met de vergunningen. In de memorie van toelichting bij de Waterwet is aangegeven, dat de algemene regels een basisbeschermingsniveau kunnen bieden. Het is niet helemaal duidelijk of met deze laatste passage is bedoeld dat de algemene voorschriften een basisbeschermingsniveau bieden dat met behulp van maatwerkvoorschriften kan worden opgehoogd naar een hoger niveau of dat bedoeld is dat algemene regels inclusief de maatwerkvoorschriften een basisbeschermingsniveau bieden.

Ons inziens moet bij de beoordeling van het beschermingsniveau van algemene regels en de vergelijking met het beschermingsniveau dat vergunningen (kunnen) bieden, uitgegaan worden van de algemene voorschriften inclusief de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Om die reden zal in dit onderzoek de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen én het gebruik van die bevoegdheid, worden onderzocht.

Wanneer (bewust) wordt gekozen voor het stellen van voorschriften in bepaalde algemene regels die een lager beschermingsniveau bieden dan het niveau dat overeenkomt met de beste beschikbare technieken – hetgeen in de lozingenbesluiten voor de glastuinbouw en de open teelt het geval is -, kan daarvan een gevolg zijn dat andere sectoren een zwaardere bijdrage moeten leveren aan het bereiken van de waterbeheerdoelen. Op zichzelf is een dergelijke keuze niet onrechtmatig. In dit onderzoek zullen wij echter toch, gelet op de vraagstelling, de vraag beantwoorden of met de onderzochte algemene regels (inclusief de maatwerkbevoegdheid) eenzelfde bescherming kan worden geboden als door middel van vergunningen.

### **2.3.5 Terugdringen administratieve lasten en bestuurlijke lasten**

Uit het voorgaande volgt dat het terugbrengen van de regeldruk voor bedrijven een belangrijk argument om voor algemene regels in plaats van voor vergunningen te kiezen. De doelstelling om tot een terugdringing van administratieve lasten te komen, is in recente besluiten nog sterker terug te vinden dan in oudere besluiten. Ook de terugdringing van bestuurlijke lasten wordt als voordeel van algemene regels genoemd.

De mate waarin sprake is van een terugdringing van administratieve en bestuurlijke lasten als gevolg van de inwerkingtreding van een algemene regel is echter sterk afhankelijk van de mate waarin voorafgaand aan de invoering van de algemene regels vergunningen werden verleend. Hiervoor is aangegeven, dat in veel gevallen waarin algemene regels in de watersector zijn ingevoerd daaraan voorafgaand sprake was van een gedoogsituatie.

Als gevolg van de invoering van de algemene regels ontstaat een iets grotere administratieve last voor de bedrijven wanneer een meldingsplicht wordt ingevoerd. Voor het bestuur is de toename

van de bestuurlijke last in een dergelijk geval aanzienlijk. Er is dan immers nog niet geïnvesteerd in voorlichting, toezicht en handhaving van de in de algemene regels gereguleerde activiteit.<sup>25</sup>

In dit onderzoek zullen wij niet onderzoeken of op het moment van invoeren van de algemene regels in de watersector sprake is van een afname of toename van administratieve en bestuurlijke lasten in vergelijking met de daaraan voorafgaande situatie. Wij zullen, gelet op de vraagstelling van dit onderzoek, een analyse maken van de verschuiving van administratieve lasten en bestuurlijke lasten als gevolg van een (theoretische) verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels.

## **2.4 Eerder uitgevoerd empirisch onderzoek**

De voor- en nadelen van het reguleren van activiteiten door middel van algemene regels in plaats van met vergunningen, is - op het terrein van het milieurecht – verschillende malen onderwerp van onderzoek geweest. Daarbij is verschillende keren ook onderzoek gedaan naar de mate waarin de veronderstellingen over die voor- en nadelen in de uitvoeringspraktijk juist blijken. Hieronder zijn een aantal bevindingen uit die empirische studies op een rij gezet.

### **2.4.1 Evaluatie MDW 2000**

In september 2000 is het eindrapport verschenen inzake de Evaluatie MDW-project Ivb Milieubeheer.<sup>26</sup> In deze evaluatie is een schatting gemaakt van de gerealiseerde besparing van administratieve lasten en is een kwalitatieve beoordeling gegeven aan het toen lopende project van de modernisering van de amvb's op grond van artikel 8.40 Wet milieubeheer. Die modernisering hield in dat nieuwe amvb's werden gemaakt om bestaande amvb's te vervangen, waarbij meer inrichtingen onder de algemene regels gingen vallen. Ook kregen de nieuwe amvb's een breder bereik en werden de voorschriften zodanig gesteld dat meer flexibiliteit voor de drijvers van de inrichtingen zou ontstaan (minder technische middelvoorschriften, meer doelvoorschriften en zorgplichten). Op het moment van evaluatie waren nog slechts drie nieuwe amvb's in werking getreden: het Besluit horeca-, sport- en recreatie-inrichtingen, het Besluit detailhandel en ambachtsbedrijven en het Besluit Woon- en verblijfsgebouwen. De procentuele doelstelling om het aantal bedrijven dat onder de amvb's valt te verhogen van 55% naar 75% werd met deze amvb's gehaald. Volgens het onderzoek leveren deze drie amvb's een besparing van administratieve lasten op van 75 miljoen gulden per jaar, hetgeen 40 miljoen lager was dan de schattingen die in de Nota's van toelichting bij de genoemde besluiten werden gedaan. Bij dit onderzoek naar de administratieve lasten is uitsluitend een vergelijking gemaakt van de lasten van *bedrijven* die gemoeid zijn met het aanvragen van een vergunning en het doen van een melding. Daarbij is

---

<sup>25</sup> Deze overweging staat letterlijk zo in de toelichting van bijv. het Besluit open teelt, *Stb.* 2000, 43. Zie ook de toelichting bij het Ontwerpbesluit Lozingen buiten inrichtingen, *Stcrt.* 2009, 12911, p. 37, waar is aangegeven dat de daling van administratieve lasten en bestuurlijke lasten die in theorie kan worden berekend, in werkelijkheid veel lager is omdat in de praktijk geen vergunningen en ontheffingen werden verleend.

<sup>26</sup> P.M.H.H. Bex, J.G. van der Tang, *Evaluatie MDW-project Ivb Milieubeheer*, Utrecht 29 september 2000 (Cap Gemini Ernst & Young).

ervan uitgegaan dat alle vergunningplichtige en meldingsplichtige bedrijven ook werkelijk een vergunning aanvragen, respectievelijk een melding doen.

#### **2.4.2 Deloitte & Touche 2000**

In opdracht van het ministerie van VROM is door Deloitte & Touche in 2000 een onderzoek verricht betreffende de toepassing van de eerste drie herziene 8.40 amvb's (zie hiervoor).<sup>27</sup> In dit onderzoek is door middel van workshops, interviews en reflectiebijeenkomsten onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van deze amvb's. In dit onderzoek worden (sterk samengevat) de volgende conclusies getrokken:

- de meldingenprocedure werkt niet goed,
- een coördinatieregeling met de bouwvergunning wordt gemist,
- nadere eisen (thans maatwerkvoorschriften) worden weinig opgelegd
- de afstemming met ruimtelijke ordening laat te wensen over.
- de handhaving van de voorschriften in de amvb's is, als gevolg van de grotere flexibiliteit van die voorschriften, bemoeilijkt.

#### **2.4.3 ECWM 2002**

In 2002 is in opdracht van de Evaluatie commissie Wet milieubeheer (ECWM) een onderzoek gedaan<sup>28</sup> waarvan ook een empirisch onderzoek deel uitmaakte waarbij een vergelijking is gemaakt tussen de milieuvergunning, amvb's 'oude stijl' en amvb's 'nieuwe stijl' op grond van art. 8.40 Wm. In dat onderzoek is het empirisch onderzoek uitgevoerd naar de uitvoering van het Besluit houtbedrijven milieubeheer en het Besluit motorvoertuigen milieubeheer (beiden op grond van art. 8.40 Wm). In dit onderzoek is het onderzoek zowel gericht op de gevolgen van de verschillende regimes voor het beschermingsniveau, als voor de administratieve lasten. In dit onderzoek zijn de volgende – voor het onderhavige onderzoek belangrijke – bevindingen neergelegd:

##### *Administratieve lasten en handhaving*

Voor handhaving van het milieurecht in algemene zin is als gevolg van de voortgaande regulering van inrichting via algemene regels, niet meer capaciteit vrijgekomen. De controle van de amvb-inrichtingen vergt mede als gevolg van de flexibele normstelling meer tijd en kennis van de handhavers. De handhaving van flexibele voorschriften wordt bemoeilijkt door de noodzaak deze voorschriften in te vullen, de discussies die daarover ontstaan met het bedrijf en de angst dat, wanneer wel handhavingsbesluiten genomen zouden worden, deze in beroep zouden worden vernietigd.

Hiertegenover kan worden gesteld dat de behoefte aan aanpassing van de algemene voorschriften door middel van nadere eisen, afgenomen lijkt door de opname van de flexibele voorschriften en in het bijzonder de zorgplicht in de amvb. Weliswaar wordt niet rechtstreeks gehandhaafd op grond

---

<sup>27</sup> A. van der Zouwen, J.M. Smits, W. Huiberts. M. Havenaar, *Toepassing eerste drie herziene 8.40 amvb's 8.40, eindrapportage praktijkervaringen*, 15 december 2000 (Deloitte & Touche).

<sup>28</sup> R.Uylenburg, W. Opperman, A.M.C. Polman, *Grenzen aan de algemene regel? Een evaluatieonderzoek naar de wenselijkheid van voortgaande regulering van inrichtingen via amvb's ex art. 8.40 Wm*, ECWM 2002/79.

van de zorgplicht, maar de zorgplicht heeft een functie in onderhandelingen met het bedrijf omtrent de invulling van de andere (doel- en inspannings)voorschriften.

De naleving van de voorschriften in de amvb's wordt bovendien bemoeilijkt door de slechte naleving van de meldingsplicht. Het gevolg van het niet tevoren melden van de oprichting en verandering van de inrichting is dat de naleving van voorschriften die bouwkundige aanpassingen vereisen, zeer problematisch is. Het bedrijf is niet of nauwelijks bereid daartoe achteraf de benodigde investeringen te doen. In een situatie waarin overleg mogelijk is voorafgaande aan de oprichting (zoals bij het vooroverleg voor de vergunning) zijn bedrijven meestal wel bereid de noodzakelijke bouwkundige aanpassingen te laten verrichten, die in die fase ook veel minder kosten vergen.

De slechte naleving van de meldingsplicht heeft ook tot gevolg dat het - al zou het bevoegd gezag dat willen - niet mogelijk is nadere eisen/maatwerkvoorschriften op te leggen aan een bedrijf voorafgaande aan de feitelijke oprichting of doorvoering van de meldingsplichtige verandering. Ook bij het stellen van nadere eisen bestaat bij het bevoegd gezag de indruk dat zware motiveringseisen gelden en bestaat de angst voor vernietiging van het besluit tot het opleggen van de nadere eis in beroep.

#### *Afstemming op de fysieke omgeving*

Met een amvb kan slechts een zeer beperkte afstemming van de te reguleren inrichting met de fysieke omgeving worden bereikt. De vestiging van amvb-inrichtingen kan slechts in uitzonderingssituaties worden verhinderd. De behoefte aan het realiseren van een afstemming met de fysieke omgeving is groter naarmate de handelingen die daarin worden gereguleerd een grotere milieubelasting kunnen hebben. De beperkte mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen, belemmert de mogelijkheden een afstemming met specifieke eigenschappen van de fysieke omgeving te bereiken.

#### *Flexibele voorschriften*

De flexibele voorschriften worden door de grotere bedrijven die onder een amvb vallen meer gewaardeerd dan door de kleinere. De grotere bedrijven hebben de kennis in huis of zien het voordeel van het verwerven van die kennis via bijvoorbeeld branche-organisaties, over de wijze waarop zij doelvoorschriften kunnen invullen. Kleinere bedrijven hebben behoefte aan duidelijkheid over de vraag of zij al dan niet norm-conform handelen en hebben geen behoefte aan een eigen keuze aan middelen.

Flexibele voorschriften leiden tot een verzwaring van administratieve lasten bij het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag heeft een voorlichtende taak erbij gekregen. Van hen wordt gevraagd aan te geven op welke wijze - met welk middel - aan een doelvoorschrift kan worden voldaan.

De flexibele voorschriften hebben daarnaast geleid tot een verzwaring van de handhavingstaak en daarmee tot een slechtere handhaafbaarheid van de amvb's. Met de niet meewerkende bedrijven

moeten in het kader van controle en handhaving uitgebreide discussies worden gevoerd over de vraag of een flexibel voorschrift al dan niet wordt overtreden.

#### **2.4.4 Sira 2007**

Dit onderzoek<sup>29</sup> is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van VROM en had tot doel te onderzoeken welke bedrijfstakken, na de eerste tranche van het moderniseringstraject (dat wil zeggen na invoering van het Activiteitenbesluit in 2008) nog vergunningplichtig waren op grond van de Wet milieubeheer. Voor enkele geselecteerde bedrijven is daarnaast nagegaan of het mogelijk is deze onder de algemene regels te brengen. Voor het onderhavige onderzoek zijn slechts enkele bevindingen relevant. Dat betreft met name de conclusie dat voor inrichtingen met een groot risico voor de omgeving (in dit onderzoek betrof dat de inrichtingen die onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) vallen) niet goed met algemene regels zijn te reguleren. Voor deze handelingen is locatiekeuze en afstemming met de omgeving van groot belang.

#### **2.4.5 Onderzoek naar administratieve en bestuurlijke lasten**

In de afgelopen jaren zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, waarbij ook de plichten die voortvloeien uit de vergunningplichten en algemene regels in de watersector zijn beoordeeld.<sup>30</sup> De metingen zijn gebaseerd op een systeem dat volgt uit het handleidingen getiteld "Meten is weten".<sup>31</sup> Over verschillende van de algemene regels is door het Adviescollege Administratieve lasten (ACTAL) advies uitgebracht inzake ontwerpbesluiten. In voortgangsrapportages van de Regiegroep regeldruk worden de vermindering (en eventuele toename) van administratieve lasten aangegeven die een gevolg zijn van wijzigingen in regelgeving en beleid. In de laatste voortgangsrapportage is aangegeven, dat als gevolg van het feit dat voor ongeveer 1300 bedrijven op grond van het Activiteitenbesluit regels gesteld worden voor directe lozingen op oppervlaktewater en de vergunningplicht is opgeheven een verlichting van lasten met een omvang van 35 miljoen is bereikt. De verlichting van administratieve lasten als gevolg van het Besluit lozen buiten inrichtingen wordt berekend op 11 miljoen.<sup>32</sup>

Inzake de bestuurlijke lasten zijn voor sommige algemene regels ook berekeningen gemaakt op grond waarvan een inschatting inzake de toe- of afname van bestuurlijke lasten wordt gebaseerd. In de toelichtingen bij het Activiteitenbesluit<sup>33</sup> is aangegeven dat een uitgangspunt was dat de bestuurlijke lasten niet mogen toenemen. Op basis van onderzoek is een vergelijking gemaakt tussen de situatie waarin algemene regels waren gesteld op grond van art. 8.40 Wm voor

---

<sup>29</sup> Erik van Vliet, *Rapport onderzoek vergunningplichtige activiteiten naar algemene regels na 2007*, Den Haag november 2006.

<sup>30</sup> Nulmeting administratieve lasten bedrijven 2007, overzichtsrapport 16 oktober 2008; Follow-up nulmeting administratieve lasten VenW wetgeving, Eindrapport 2, 14 augustus 2009.

<sup>31</sup> Meten is weten, Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, december 2003 (I) en september 2008 (II).

<sup>32</sup> Regiegroep regeldruk, *Eindrapportage Regeldruk Bedrijven april 2010*, p. 69.

<sup>33</sup> *Stb.* 2007, 415, p. 145-146.

verschillende bedrijfstakken en het Activiteitenbesluit.<sup>34</sup> Op basis van dat onderzoek is geconstateerd dat een afname van bestuurlijke lasten zal plaatsvinden van tussen de 1,8 en 6,5 miljoen per jaar. Aangegeven is dat als gevolg van het vervallen van de meldingsplicht voor 68.000 inrichtingen en doordat veel minder inrichtingen een vergunning behoeven aan te vragen en kunnen volstaan met een melding, minder bestuurlijke lasten zullen ontstaan. Anderzijds leidt dit besluit volgens het genoemde onderzoek tot een toename van bestuurlijke lasten vanwege:

- initiële lasten door de noodzakelijke kennisname van de nieuwe regelgeving door de gemeenten;
- het bepalen welke voorschriften van toepassing zijn op inrichtingen die voor de eerste maal onder de reikwijdte van dit besluit worden gebracht;
- nu het vooroverleg vervalt, zal een aantal zaken verschuiven naar toezicht en handhaving;
- een groter accent op toezicht wegens het gebruik van doelvoorschriften en de verminderde mogelijkheden voor maatwerk in vergelijking met de aan de vergunningen verbonden voorschriften.

## **2.5 Toetsingskader**

Op basis van het voorgaande kan een toetsingskader worden gemaakt voor het onderzoek naar de effectiviteit van algemene regels in vergelijking met de vergunning voor de regulering van handelingen in de watersector. Daartoe zijn in dit hoofdstuk de kenmerken van algemene regels in kaart gebracht die voor de lasten voor burgers en bestuur enerzijds en voor het beschermingsniveau anderzijds relevant zijn. Het belangrijkste kenmerk van algemene regels is dat deze voorschriften bevatten die voor vele activiteiten of handelingen gelden. In beginsel worden met algemene regels geen voorschriften gesteld die toegespitst zijn op een individueel geval. De amvb's, waarin de algemene regels worden gesteld, bevatten wel mogelijkheden om voor bepaalde gevallen te bepalen dat maatwerkvoorschriften worden gesteld, waarmee een beperkte individuele benadering toch mogelijk is. Voor de handelingen die onder een amvb vallen, hoeft geen vergunningprocedure gevolgd te worden. Opgemerkt moet worden dat maatwerk, behalve een aanscherping van de voorschriften, ook een verruiming van de mogelijkheid om te lozen (minder scherpe normen) kan inhouden (zie bij. Art. 3.1 Activiteitenbesluit). In dat laatste geval zal degene die de activiteit wil ondernemen voorafgaand aan de activiteit een voorafgaande aanvraag doen om een maatwerkvoorschrift te stellen. Dit lijkt sterk op een vergunningprocedure, maar is beperkt tot het aspect waarvoor maatwerk wordt aangevraagd. In veel gevallen bevatten algemene regels wel een meldingsplicht bestaan. De melding is van belang omdat daarmee het bevoegd gezag op de hoogte wordt gesteld van de voorgenomen handeling. De regeling voor het stellen van maatwerkvoorschriften en de meldingsplicht, alsmede de uitvoering daarvan, vormen aspecten die in het empirisch deel van dit onderzoek worden onderzocht.

### **2.5.1 Maatwerk**

Het is van belang te onderzoeken óf en op welke wijze de mogelijkheid is opgenomen in de amvb's tot het stellen van voorschriften voor individuele handelingen: maatwerk.

---

<sup>34</sup> SIRA Consulting, 2006. *Bestuurlijke lasten Activiteiten Amvb; Onderzoek naar het effect van de bestuurlijke lasten van het Concept Besluit activiteiten inrichtingen van het ministerie van VROM*, december 2006.

Het stellen van maatwerkvoorschriften zal enerzijds een positief effect kunnen hebben op het niveau van bescherming van het water. Door maatwerk kan immers met lokale omstandigheden (ecologische kwetsbare wateren, drinkwatergebied, van toepassing zijnde waterkwaliteitseisen) rekening worden gehouden. Anderzijds zal het stellen van maatwerkvoorschriften de administratieve lasten doen stijgen. In dit onderzoek zal de ruimte voor het maken van maatwerkvoorschriften in kaart worden gebracht, alsmede de uitvoering van deze bevoegdheid in de praktijk.

### **2.5.2 Melding**

Onderscheidend is voorts dat een vergunning een besluit is naar aanleiding van een aanvraag; voor de gelding van de algemene regel is geen voorafgaande besluitvorming nodig. Dit maakt verschil uit in het licht van de administratieve lasten, voor zowel bevoegd gezag als voor degene die de activiteit onderneemt. Wél moet (meestal) de start van activiteiten gemeld worden. Uit eerder empirisch onderzoek naar de praktijk van de amvb's op grond van art. 8.40 Wm blijkt dat de meldingsplicht slecht wordt nageleefd. Indien geen melding vooraf plaats vindt, ontbreekt ook de mogelijkheid om voorafgaand aan de handelingen overleg te plegen over de wijze van uitvoering. Overigens dient de melding kort voor aanvang van de activiteit gedaan te worden (vier tot acht weken), waardoor ook wanneer wel goed wordt gemeld niet altijd gelegenheid bestaat om bij het bedrijf langs te gaan. Als gevolg van het ontbreken van dit 'contact-moment' kunnen betrekkelijk eenvoudige aanpassingen aan de handeling die gunstig zijn voor de bescherming van het water, lastiger worden 'afgedwongen'.

Van belang is te onderzoeken óf en op welke wijze de melding in de amvb's is geregeld. In het bijzonder zal onderzocht worden welke (onderzoeks)gegevens bij de melding moeten worden overgelegd. Daarnaast zal de uitvoering van de meldingsplicht onderzocht moeten worden.

Omdat bij de vergunning voorafgaand aan de start van de activiteiten overleg plaatsvindt tussen bevoegd gezag en ondernemer ontstaat, zo volgt uit eerder onderzoek, minder discussie inzake de vraag of een voorschrift wordt overtreden bij vergunningen, dan bij algemene regels. De onduidelijkheid inzake de overtreding van voorschriften vergt veel administratieve lasten van het bevoegd gezag en kan aanleiding zijn tot een minder effectieve handhaving van milieuregels.

### **2.5.3 Aard van de voorschriften; niveau van bescherming**

Om het beschermingsniveau van algemene regels te vergelijken met vergunningen is het belangrijk te onderzoeken op welke wijze de normering in de te onderzoeken amvb's plaats vindt. In het bijzonder zal daarbij onderzocht worden:

- of en in welke gevallen een zorgplichtbepaling is opgenomen;
- of doelvoorschriften worden gesteld;
- of de doelvoorschriften kwantitatief zijn geformuleerd;
- of technische middelvoorschriften zijn gesteld.

Bij vage of onduidelijke voorschriften kunnen administratieve lasten ontstaan door bemoeilijking van de handhaving, zo blijkt uit eerder onderzoek. Ook is de vraag of het beschermingsniveau van de algemene regels wel voldoende (BBT) is. Ten slotte is de vraag van belang of de algemene regels actueel zijn. Deze laatste twee aspecten zullen in het bijzonder middels de enquête en de workshop worden onderzocht.

#### **2.5.4 Afstemming met de omgeving**

In een vergunning bestaat de mogelijkheid, als gevolg van de individuele 'benadering' van de activiteit, om in de afweging inzake de verlening van de vergunning en de daaraan te verbinden voorschriften rekening te houden met factoren als:

- cumulatie van activiteiten
- kenmerken van de omgeving waarin de activiteit plaats vindt, waarbij voor algemene regels op het terrein van het waterbeheer de geldende waterkwaliteitseisen en de relatie met de feitelijke waterkwaliteit het meest relevant zijn.

Bij algemene regels is een dergelijke afweging niet mogelijk. Toch bevatten algemene regels soms bepalingen die zien op de bescherming van de omgeving: afstandsnormen bijv. Ook door middel van maatwerk kan (in beperkte mate) een afstemming met de omgeving worden bereikt. Uit eerder onderzoek volgt dat juist waar de gevolgen van een activiteit groter (negatiever) kunnen zijn of wanneer daaraan een groot risico verbonden is, de beperkte mogelijkheden tot afstemming afdoen aan het gewenste beschermingsniveau. Ook dit aspect zal worden onderzocht door middel van de enquêtes en de workshop.

#### **2.5.5 Aanpak van de toetsing**

Het hiervoor aangegeven toetsingskader is in het empirisch onderzoek toegepast. In de eerste plaats heeft een analyse van de algemene regels plaatsgevonden, waarbij systematisch in kaart is gebracht op welke wijze de regeling voor maatwerk en de melding heeft plaats gevonden en welke soorten voorschriften zijn gesteld. In de uitgevoerde enquêtes en ook in de workshop zijn de resultaten van de analyses getoetst en zijn aanvullende vragen gesteld inzake het beschermingsniveau van de voorschriften en de (on)mogelijkheden om daarmee een voldoende afstemming met de omgeving te bereiken.

De resultaten van het empirisch deel van het onderzoek zijn aangegeven in de hierna volgende hoofdstukken 3 (de melding), 4 (maatwerk) en 5 (voorschriften). Het aspect 'beschermingsniveau van de algemene regels' is in hoofdstuk 5 besproken. De mogelijkheid om een afstemming te bereiken met de omgeving is beoordeeld in hoofdstuk 4 (maatwerk).

Een verslag van de resultaten van de enquête en van de workshop is opgenomen in de bijlagen 3 en 4.

## **2.6 Nuances**

Hiervoor is op basis van eerder uitgevoerd, voor dit onderzoek relevant, empirisch onderzoek, aangegeven op welke aspecten het empirisch onderzoek zal worden toegespitst. Hierbij kunnen een paar nuancerende opmerkingen worden geplaatst.

In de eerste plaats kan worden opgemerkt dat ook andere onderscheidende kenmerken tussen de regulering bij algemene regel en bij vergunning bestaan, dan die hiervoor onder par. 2.5 zijn aangegeven. Die kenmerken zijn de gevolgen voor de positie van de belanghebbenden. Zowel degene die de handeling uitvoert, als derden, kunnen bij algemene regels geen inspraak uitoefenen of direct toegang tot de bestuursrechter krijgen. Bij de verlening van de vergunning is dat wel het geval. Niet uitgesloten is dat dit verschil tussen regulering bij algemene regel en vergunning wel degelijk verschil uitmaakt voor de administratieve lasten van zowel het bevoegd gezag als de geadresseerde van de vergunning c.q. algemene regel. Hetzelfde kan worden betoogd voor de mogelijkheid het gewenste beschermingsniveau te verwezenlijken.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat de beperkte mogelijkheden om met algemene regels een afstemming met de kenmerken van de omgeving van de activiteiten te bereiken, weliswaar een onderscheidend kenmerk is van algemene regels ten opzichte van de vergunning, maar dat die afstemming deels wel via het ruimtelijk spoor bereikt zou kunnen worden. Met goede, actuele bestemmingsplannen zou eventueel een deel van de nadelen van algemene regels in het licht van het te bereiken beschermingsniveau kunnen worden beperkt. Daar waar in een gebied echter met name bestaande bedrijven zijn gesitueerd zal deze mogelijkheid minder soelaas bieden. Voor lozingen is daarnaast relevant of mogelijkheid bestaat voor lozen in het vuilwaterriool. Als dat zo is, kan door het lozen daarop het lozen in oppervlaktewater worden voorkomen.

Inzake het maatwerk tenslotte is sprake van 'twee kanten van een mes'. Enerzijds is het uitdrukkelijk de bedoeling van de wetgever om de toepassing van maatwerk te beperken om administratieve lasten terug te dringen. Anderzijds vormen maatwerkvoorschriften het antwoord op de wens om algemene regels in enige mate af te stemmen op de locale omstandigheden.

Als voordeel van algemene regels wordt wel genoemd dat geen langdurige vergunningenprocedure doorlopen hoeft te worden. In dit kader is relevant dat op grond van de Waterwet ook gekozen kan worden voor een verkorte vergunningprocedure, die naar verwachting tot minder administratieve lasten leidt. Inmiddels is dat voor de meeste lozingen gedaan, zie art. 6.1b. Waterbesluit.

Ten slotte nog een algemene opmerking. Bij de vergelijking tussen de vergunning en algemene regel is de kwaliteit van de vergunningverlening een belangrijke factor. Hét voordeel van recente algemene regels is dat de voorschriften weer conform de beste beschikbare technieken zijn. Met dergelijke algemene regels kan niet alleen een achterstand in (de actualisering van de) vergunningverlening worden weggenomen. Deze actualisering komt de duurzame ontwikkeling ten

goede. Hierbij is echter geen sprake van een positief gevolg voor het milieu als gevolg van een kenmerk van algemene regels; ook de vergunning kan actueel worden gehouden.

## Hoofdstuk 3 Meldingsplichten

### 3.1 Inleiding

De vervanging van vergunningen door een systeem van algemene regels noodzaakt tot het opnemen van meldingsplichten. Door een melding wordt het bestuur op de hoogte gesteld van het feit dat een lozing plaatsvindt, wie aanspreekbaar is als lozer en enkele basisgegevens inzake de aard van de lozing. In de kern is de meldingsplicht bedoeld om het bestuur in staat te stellen na te gaan of aan de algemene regels wordt voldaan. Op deze wijze zou het voldoen aan de waterbeheerdoelen kunnen worden gewaarborgd. Tevens zouden de administratieve lasten voor bedrijven en de bestuurslasten voor de overheid in vergelijking met een vergunningprocedure kunnen afnemen. In deze paragraaf worden de meldingsplichten in de onderzochte regelingen in kaart gebracht en vindt op de genoemde aspecten 'lastenverlichting' en 'waarborging doelstellingen' een nadere analyse plaats.

### 3.2 De meldingsplichten in de verschillende regelingen: inhoud, functies en achtergrond

#### 3.2.1 Inhoud

##### *Algemene meldingsplichten*

De onderzochte regelingen bevatten in de regel een algemene meldingsplicht in het geval iemand het voornemen heeft activiteiten uit te voeren als gevolg waarvan in het bijzonder lozingen kunnen plaatsvinden. Dit is soms geregeld in specifieke amvb's die betrekking hebben op een bepaald soort activiteit en een daarmee samenhangende lozing.

Zo bepaalt bijvoorbeeld artikel 19 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Lotv) dat degene die voornemens is agrarische activiteiten uit te voeren ten gevolge waarvan een lozing kan plaatsvinden het lozen tenminste zes weken voordat daarmee wordt aangevangen aan de beheerder meldt. Artikel 8 Besluit glastuinbouw (Bgl) schrijft voor dat degene die voornemens is vanuit een glastuinbouwbedrijf type B te lozen type II, dit ten minste acht weken voordat met dat lozen wordt aangevangen meldt aan het bevoegd gezag. Artikel 28 van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten (Lvo) bevat de verplichting voor de eigenaar of beheerder van het vaste object die voornemens is werkzaamheden te verrichten en in dit kader te lozen, dit voornemen ten minste zes weken voordat met de werkzaamheden onderscheidenlijk het veranderen van lozen in het kader van de werkzaamheden wordt aangevangen aan de beheerder te melden binnen wiens gebied de werkzaamheden zullen plaatsvinden. Op grond van artikel 15 jo. 17 Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering (Lbp) meldt degene die voornemens is te lozen dit voornemen ten minste zes weken voordat met het lozen wordt aangevangen aan het bevoegd gezag.

In het Activiteitenbesluit is de melding van lozingen in meer algemene zin gekoppeld aan de verplichting tot melding van de oprichting of verandering van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, dan wel een verandering van de werking daarvan.

Zo dienen bij de melding ook nadere gegevens te worden overgelegd indien sprake is van een bodemsanering of proefbronnering (art. 1.12), bepaalde lozingen van grondwater (art. 1.13) en de lozing van huishoudelijk afvalwater (art. 1.14).

Het Waterbesluit (Wb) en de Waterregeling (Wr) kennen een algemene meldingsplicht voor het toevoegen en onttrekken van water aan oppervlaktewater dat valt onder de Rijkswateren (art. 6.19 Wb jo. art. 6.17 Wr) en voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken (art. 6.7 Wtw jo 6.14 Wr). Voor regionale wateren en waterstaatswerken geldt een soortgelijke verplichting op grond van de waterschapskeuren (vgl. art. 4.3 lid 2, 4.7 en 4.9 van de modelkeur van de Unie van Waterschappen). Voor infiltratie en onttrekking van grondwater geldt ook een algemene meldingsplicht (art. 6.11 Wb jo. 6.4 Wr).

Uit de verschillende onderzochte regelingen wordt duidelijk dat een verplichting tot melding in het algemeen ook geldt, indien men voornemens is het lozen tijdens de betreffende activiteit te veranderen (bijv. art. 19 lid 4 Lotv, art. 15 jo. 17 Lbp en art. 28 lid 1 Lvo). Verder kan worden vastgesteld dat bij deze algemene meldingsplichten in de regel een groot aantal gegevens dient te worden overgelegd, waarvan de precieze inhoud en omvang varieert afhankelijk van het toepasselijke besluit.

Zo schrijft bijvoorbeeld artikel 19 lid 2 Lotv de volgende in de melding op te nemen gegevens voor: a. de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die meldt; b. een omschrijving van de agrarische activiteiten die worden verricht; c. de lozingen bedoeld in artikel 5, tweede lid, ten gevolge van agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden; d. de locatie van gebouwen van waaruit lozingen plaatsvinden; e. de locatie van de percelen van waar af lozingen plaatsvinden; f. in geval van het lozen van huishoudelijk afvalwater gegevens op grond waarvan het aantal inwonerequivalenten kan worden bepaald; g. gegevens waaruit kan worden afgeleid hoeveel meter de afstand tot de dichtstbijzijnde riolering bedraagt; h. gegevens met betrekking tot de voorzieningen bedoeld in artikel 6, vierde lid, artikel 7, derde lid, onderdeel c, artikel 8, zevende en negende lid, artikel 9, derde en vijfde lid, artikel 10, vijfde en zevende lid en artikel 11, vierde lid en i. gegevens waaruit kan worden afgeleid dat sprake is van biologische teelt.

Art. 28 lid 2 van het Lvo verplicht tot opneming in de melding van a. naam, adres en telefoonnummer van degene die meldt; b. naam, adres en telefoonnummer van degene die de feitelijke leiding heeft bij de werkzaamheden alsmede van de aangewezen contactpersoon; c. locatie van het vaste object met een plattegrond; d. naam van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam; e. beschrijving van aard, aanvang en duur van de werkzaamheden; f. aanduiding van het soort vaste object; g. aanduiding van de afmeting van het vaste object; h. opsomming van de onderdelen van het vaste object die moeten worden behandeld; i. een tekening van de hulpconstructie; j. aanduiding van het materiaal waarvan de

hulpconstructie is vervaardigd en hoe de afdichting wordt gerealiseerd; k. naam van toe te passen straalmiddelen, reinigings- of conserveringsmiddelen; l. de hoeveelheid toe te passen ontvetters; m. bij gebruik van een bezinkbassin: aanduiding van het type en de afmeting; n. bij gebruik van een luchtfilterinstallatie: aanduiding van het type en de capaciteit; o. gegevens over het voorgenomen lozen onderscheidenlijk het voorgenomen veranderde lozen, waaruit de omvang blijkt en welke stoffen worden geloosd, en p. gegevens over de opslag van reinigings- of straalmiddelen op het vaste object en over de verwijdering van gebruikte stoffen vanaf het vaste object.

Art. 8 Bgl't stelt melding verplicht van a. de naam en het adres van degene die loost; b. de aard en omvang van de glastuinbouwactiviteiten; c. de indeling en de uitvoering van de gebouwen waar vanuit het lozen plaatsvindt; d. de plaats van in de gebouwen aanwezige lozingspunten; e. het volume en de samenstelling van het te lozen afvalwater; f. een opgave van de afstand tussen de plaats waar het afvalwater ontstaat en de dichtstbijzijnde voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer; g. een opgave van het aantal inwonerequivalenten van huishoudelijk afvalwater, dat wordt geloosd; h. een opgave van de voorzieningen, die zijn opgenomen in bijlage 3.<sup>35</sup>

In een aantal gevallen wordt ook voorgeschreven dat de beëindiging van de lozingsactiviteit wordt gemeld (bijv. art. 15 lid 2 Lbp). Veelal worden voor de meldingen uitgebreide (model)formulieren gebruikt die op het niveau van de centrale overheid zijn vastgesteld.

#### *Specifieke meldingsplichten*

Naast deze categorie algemene meldingsplichten bevatten de regelingen een groot aantal bijzondere meldingsplichten. Het kan bijvoorbeeld gaan om de melding dat iemand wil afwijken van voorgeschreven middelvoorschriften (art. 5 lid 3 Bgl't). Het kan ook de melding betreffen van bijzondere voorvallen tijdens het verrichten van de activiteit. Zo dient op grond van art. 30 Lvo melding te worden gemaakt van een ongewoon voorval bij de werkzaamheden. Degene die loost maakt dan zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 8 uur, melding van dat voorval aan de beheerder binnen wiens gebied het lozen heeft plaatsgevonden. Een zelfde soort meldingsplicht is te vinden in art. 18 van het Lbp. Een ander soort specifieke meldingsplichten is te vinden in het Lotv. Dit bevat diverse bepalingen waarbij aan de waterbeheerder moet worden aangetoond dat alternatieve middelen een gelijk milieurendement hebben. Meer in het algemeen bevatten de amvb's verschillende bepalingen waarin aan de waterbeheerder moet worden gerapporteerd of gemeld hoe de gemeten waterkwaliteit op een bepaald moment is (bijv. art. 17 lid 1 sub e Lvo en art. 14 Lbp).

---

<sup>35</sup> Het betreft daar met name de voorzieningen genoemd in de voorschriften 4, eerste en zesde lid, 5, tweede lid, 6, tweede lid, 7, derde lid, 8, derde lid, 9, tweede en vierde lid, 10, tweede lid, 11, tweede en vierde lid, 12, tweede lid, en 14, achtste lid opgenomen in bijlage 3.

### **3.2.2 Achtergrond**

Bovenbeschreven meldingsplichten hebben met name als achtergrond dat op grond van de melding het bevoegd gezag op de hoogte geraakt van het feit dat activiteiten plaatsvinden waarbij wordt geloosd, dan wel dat bij dergelijke activiteiten op dat punt veranderingen optreden. Dit veronderstelt enerzijds dat het bevoegd gezag aan een dergelijke melding een bepaald gevolg kan of moet geven, maar anderzijds ook dat burger en bedrijf op de hoogte zijn van de regels betreffende de meldingsplichten, zodat zij weten dat een bepaalde activiteit gemeld dient te worden.

Met betrekking tot het eerste punt kan worden opgemerkt dat in veel gevallen een melding aanleiding kan zijn voor het bevoegd gezag om te controleren of aan de wettelijke eisen voor de lozing wordt voldaan en, zo nodig, tot handhaving over te gaan. In een aantal gevallen kan de melding aanleiding zijn tot het stellen van maatwerkvoorschriften of nadere eisen. Daarnaast dragen de meldingen vanzelfsprekend bij tot het verkrijgen van een overzicht van de (lozings)activiteiten die in een bepaald gebied plaatsvinden.

Ten aanzien van het tweede punt moet worden onderkend dat het op adequate wijze voldoen aan de meldingsplicht afhankelijk is van diverse factoren. Het veronderstelt voldoende kennis en inzicht van de, veelal complexe, wet- en regelgeving bij de lozende burgers en bedrijven. Op dit punt kan het verschil maken aan wie de meldingsplicht wordt opgelegd. Uit de enquêtes en de workshops blijkt dat de meldingsplicht bij bijvoorbeeld het Lvo goed functioneert. Dit kan samenhangen met het feit dat hier de meldingsplicht in de regel berust bij de beheerder van het object, veelal een overheidsinstantie. Dit kan mede verklaren waarom de meldingsplicht op grond van bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit minder goed blijkt te functioneren. Immers, bij het Activiteitenbesluit berust de meldingsplicht veelal op een bedrijf. Het op adequate wijze kunnen voldoen aan de meldingsplicht veronderstelt ook dat de gebruikte meldingsformulieren goed hanteerbaar zijn. Dat betekent onder meer dat deze formulieren niet te omvangrijk zijn en dat zij in begrijpelijke bewoordingen zijn gesteld. Uit de enquêtes en de workshops blijkt dat op dit punt aanzienlijke verbeteringen kunnen worden aangebracht.

Ten slotte kan worden gewezen op het onderscheid tussen initiële meldingen en vervolgmeldingen. Uit de enquêtes en de workshops blijkt dat de eerste soort meldingsplichten in de praktijk beter worden nageleefd dan de tweede.

## **3.3 *Meldingsplichten in vergelijking met de vergunning***

### **3.3.1 Lastenverlichting**

In hoeverre dragen meldingsplichten als opgenomen in de onderzochte besluiten, gelet op de eerder nader toegelichte criteria transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, naleefgedrag en

handhaafbaarheid/controleerbaarheid, bij aan de verlichting van administratieve lasten voor burgers en bedrijven en aan vermindering van bestuurslasten voor de overheid?

De meldingsplichten zijn uitdrukkelijk opgenomen in de diverse besluiten. Deze besluiten zijn op diverse wijzen toegankelijk (o.a. internet en overheidspublicaties). Op zich lijken de meldingsplichten daarmee voldoende inzichtelijk, zeker indien burgers en bedrijven voor het voldoen aan hun meldingsplichten gebruikmaken van een adviseur. Wel zou hier een nader onderscheid kunnen worden aangebracht tussen meldingsplichten die zijn opgenomen in een besluit dat ziet op een concrete en afgebakende activiteit (zoals het Lvo) en meldingsplichten die verspreid zijn opgenomen in een besluit waar zeer uiteenlopende activiteiten onder vallen (bijv. het Activiteitenbesluit). De laatste categorie meldingsplichten lijkt minder toegankelijk te zijn, met name omdat niet altijd goed is te achterhalen waar in dit besluit de voorschriften voor een specifieke activiteit zijn te vinden. Uit de enquêtes is dan ook gebleken dat naleving van de meldingsplichten mede afhankelijk is van de vraag om welk besluit het gaat. Waar de meldingsplicht op grond van het Lvo goed wordt nageleefd, geldt dit voor het Activiteitenbesluit niet. Bij het BgIt is het beeld gemengd, waarbij met name de meldingsplicht bij initiële meldingen redelijk lijkt te worden nageleefd. Overigens, ook waar het bij initiële meldingen niet goed zou gaan, is het zeer wel mogelijk dat in de praktijk uiteindelijk (bijv. naar aanleiding van controles door de toezichthouder) later alsnog wordt gemeld, zelfs met ondersteuning van de toezichthouder zelf. Een ander aspect betreffende de naleving heeft betrekking op de misvatting bij burgers dat het voldoen aan de meldingsplicht betekent dat voor het overige lozingsactiviteiten zonder meer plaats mogen vinden. Men lijkt niet altijd te onderkennen dat, ook na gedane melding, men zich dient te houden aan alle voorschriften die voor de gemelde activiteit gelden.

Voor wat betreft de duidelijkheid van de regels kan worden opgemerkt dat in de besluiten uitgebreid staat opgesomd wat en wanneer dient te worden gemeld. Dit is vervolgens veelal uitgewerkt in standaard meldingsformulieren die door het ministerie zijn opgesteld. Als eerder opgemerkt zijn de in deze formulieren gehanteerde bewoordingen niet altijd even duidelijk voor de doelgroep waarvoor zij zijn bestemd. Met name kleine bedrijven ondervinden op dit punt problemen. Overigens blijkt de duidelijkheid ook voor het bevoegd gezag zelf te wensen over te laten. Daaraan kan nog worden toegevoegd dat de term 'lozen' niet bijdraagt aan de kennis bij burgers en bedrijven van hun wettelijke verplichtingen tot melding. Op de workshop is aangegeven dat het in de praktijk veelvuldig voorkomt dat burgers en bedrijven zich niet realiseren met een dergelijke activiteit bezig te zijn, vanwege de negatieve connotatie die aan dit begrip kleeft: lozen zou slechts vies en vervuild water betreffen, terwijl dit begrip bijvoorbeeld ook omvat het lozen van hemelwater. In een dergelijk geval wordt dan ook vaak niet gemeld.

Een belangrijk aspect waar het gaat om lastenverlichting betreft de verschuiving van de bestuurslasten bij het bevoegd gezag van de vergunningverlenende diensten naar de met handhaving belaste diensten. Deze verschuiving is het logisch gevolg van de overgang naar

algemene regels met een meldingsplicht. In de praktijk blijkt dat in een aantal gevallen de melding toch (nog) binnenkomt bij de afdeling vergunningen. Hierdoor is de verschuiving van de bestuurslasten van vergunningverlening naar de handhaving mogelijk minder omvangrijk. Met name ook het niet-melden, of het melden met onvoldoende gegevens, leidt tot een verhoging van de bestuurslasten, met name waar het gaat om de handhavingsinspanningen. Zoals eerder opgemerkt verschuift het contactmoment tussen bestuur en burger, zoals dat bij een vergunningssituatie aanwezig was en is, naar een latere fase, die van de handhaving.

Voor burgers en bedrijven zou de meldingsplicht in vergelijking met de vergunningssituatie wel tot een vermindering van administratieve lasten moeten leiden. Hierbij passen wel enkele kanttekeningen. De omvang van de te melden gegevens is aanzienlijk. Daarbij maakt het wel enig verschil of het meldingen betreft inzake de oudere amvb's, zoals het Lvo of het Lotv, of dat het gaat om meldingen in het kader van bijvoorbeeld het nieuwere Activiteitenbesluit. In het eerste geval is de omvang van het aantal gegevens groot en betreffen deze bijvoorbeeld ook de vraag hoe wordt geloosd, in het laatste geval is de omvang van de melden gegevens geringer en gaat het in de kern slechts om de vraag wie wat loost en wanneer. Het verschil met de in het kader van de vergunningaanvraag te overleggen gegevens is derhalve enigszins beperkt. Daarbij komt dat onder het regiem van de algemene regels naast de algemene meldingsplicht diverse specifieke meldingsplichten en rapportageverplichtingen gelden. Ook deze hebben een negatief effect op de eerdergenoemde potentiële vermindering van de administratieve lasten. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat dergelijke specifieke meldingsplichten ook bij vergunningen aanwezig (kunnen) zijn en dat bij de nieuwere besluiten, zoals het Activiteitenbesluit, dergelijke specifieke meldingsplichten vrijwel niet meer zijn opgenomen.

Voor een goede vergelijking met de 'vergunningssituatie' en de verschillen in lastendruk, dient ook te worden gewezen op het feit dat in die situatie in veel gevallen niet daadwerkelijk werd vergund, maar (stilzwijgend) werd gedoogd. Ook vallen thans soms situaties onder een meldingsplicht, waarvoor in het verleden geen vergunningplicht gold. Dit lijkt het daadwerkelijke verschil in afname van administratieve lasten minder groot te maken dan wellicht op voorhand gedacht. Ten slotte dient bij een analyse van de toe- of name van de lastendruk de vraag te worden betrokken of in alle gevallen waarvoor nu een meldingsplicht geldt, deze wel noodzakelijk is. Er kan een categorie te melden activiteiten worden gesignaleerd waarbij deze activiteiten zo zichtbaar zijn, dat een melding overbodig kan worden geacht. Door deze activiteiten niet meer onder de meldingsplicht te laten vallen kan de vermindering van de lastendruk verder worden bevorderd. Ook vanuit de doelstellingen van water(kwaliteits)beheer bezien zouden sommige meldingen (m.n. die betreffende activiteiten die niet of in zeer beperkte mate milieurelevant zijn) als overbodig kunnen worden aangemerkt. Zie over deze doelstellingen van waterbeheer nader par. 3.2. Een probleem dat zowel uit de enquêtes als de workshop naar voren is gekomen, betreft het feit dat meldingen die bij de gemeenten binnen komen (op grond van het Activiteitenbesluit) lang niet altijd worden doorgestuurd naar de waterbeheerder.

### 3.3.2 Bereiken van de waterbeheerdoelen

Hantering van een vergunningvereiste heeft als voornaamste doel ervoor zorg te dragen dat bepaalde activiteiten en daarmee gepaard gaande lozingen slechts plaatsvinden indien de beste beschikbare technieken worden toegepast om het lozen te voorkomen of tenminste te beperken en er voor te zorgen dat eventuele restlozingen na toepassing van beste beschikbare technieken uit het oogpunt van het bereiken van de gewenste waterkwaliteit aanvaardbaar zijn. Hetzelfde kan in beginsel worden bereikt met een stelsel van algemene regels in combinatie met een meldingsplicht. Hieraan liggen echter wel enkele veronderstellingen ten aanzien van de meldingsplicht ten grondslag waarvan het twijfelachtig is of deze zich ook daadwerkelijk manifesteren. Zo dienen niet alleen de algemene regels duidelijk te zijn, maar dient ook met name duidelijk te zijn wat en wanneer dient te worden gemeld. Al in paragraaf 3.1. is aangegeven dat deze duidelijkheid in praktijk voor burgers en bedrijven maar in beperkte mate aanwezig lijkt te zijn. De transparantie, de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van het systeem van algemene regels en met name de meldingsplichten lijken hier mogelijk te kort te schieten. Dit kan een negatief effect hebben op het bereiken van de waterbeheerdoelen. Immers, indien niet wordt gemeld, kan het bestuur minder goed nagaan of aan de algemene regels, die mede zijn opgesteld om bepaalde waterbeheerdoelen te bereiken, wordt voldaan. Dat niet gemeld wordt hoeft overigens niet per se een negatief effect te hebben op het bereiken van die waterbeheerdoelen. Immers, in theorie kunnen ook zonder melding de algemene regels worden nageleefd. Een negatief effect zal vooral daar kunnen optreden als de waterbeheerdoelen ook met behulp van het vaststellen van maatwerkvoorschriften dienen te worden bereikt. Afwezigheid van de melding bemoeilijkt deze vaststelling, omdat dan een belangrijk aangrijpingspunt voor het bestuur om tot de vaststelling ervan over te gaan ontbreekt. Wel zij opgemerkt dat het verrichten van bepaalde activiteiten door burgers en bedrijven en daarmee gepaard gaande lozingen ook op andere wijzen dan via een melding kunnen worden geconstateerd (zoals reguliere inspecties). In hoeverre dit daadwerkelijk als alternatief voor vergunningverlening kan worden gezien, hangt mede af van de omvang van het beheersgebied waarop het bevoegd gezag werkzaam is (op dit punt kan bijvoorbeeld een verschil bestaan tussen Rijkswaterstaat en een (klein) waterschap) en de (personele) capaciteit waarover dit bevoegd gezag beschikt. Ook maakt het verschil of de activiteiten in het landelijk gebied of het stedelijk gebied plaatsvinden en wat de aard van de lozing is. Zo zal een nieuw glastuinbouwbedrijf eerder tijdens een reguliere inspectie worden opgemerkt dan het lozen van stoffen, dat plaatsvindt vanaf verharde bedrijfsterreinen in stedelijk gebied. De rechtsgelijkheid – een doel dat met algemene regels eveneens wordt nagestreefd – is echter ver te zoeken als eventuele regulering afhankelijk is van wat handhavers tijdens reguliere inspecties tegenkomen.

Daarbij dient vanzelfsprekend ook acht te worden geslagen op het feit dat onder een vergunningensituatie niet in alle gevallen waarin een vergunning dient te worden aangevraagd, dit ook zal geschieden. In zoverre valt een parallel te trekken met achterwege laten van een melding. Voor zover dan wel wordt gemeld lijken op zich de te melden gegevens veelal wel dusdanig specifiek dat daarmee door het bevoegd gezag zal kunnen worden vastgesteld of op onderdelen

aan de doelstellingen inzake met name waterkwaliteit wordt voldaan. De controlebaarheid en handhaafbaarheid lijken in zoverre gewaarborgd.

Een specifiek probleem betreft het hiervoor reeds gemelde feit dat meldingen die worden gedaan bij de gemeente op grond van het Activiteitenbesluit in veel gevallen niet bij de waterbeheerder terechtkomen. Indien deze laatste niet op de hoogte is van de activiteit kan deze geen overleg plegen over mogelijk te nemen maatregelen, geen maatwerkvoorschriften stellen en zal het bevoegd gezag niet of minder snel tot handhaving overgaan. In combinatie met het feit dat juist bij het Activiteitenbesluit bedrijven vaak niet eens weten dat ze lozen leidt dit tot een vermindering van het beschermingsniveau.

## **Hoofdstuk 4    Aard van de voorschriften**

### **4.1    Inleiding**

Dit onderzoek beoogt te bezien in hoeverre met de vervanging van een vergunningstelsel door algemene regels lastenvermindering voor bestuur en burger kan worden bereikt zonder dat dit negatieve gevolgen heeft voor het beschermingsniveau van watersystemen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de wijze waarop de voorschriften in de onderzochte regelingen gestalte krijgen voor de beantwoording van deze vraag van belang is. Daartoe wordt onderscheid gemaakt tussen doelvoorschriften, middelvoorschriften en zorgplichtbepalingen. Tevens wordt onderzocht in hoeverre de wettelijke context van algemene regels van invloed is op de lastendruk en doelbereiking. Voor de beantwoording van de vraag of lastenverlichting zonder afname van het beschermingsniveau mogelijk is, zijn tevens de rechtszekerheid (duidelijkheid), de handhaafbaarheid (controleerbaarheid) en de naleefbaarheid van de voorschriften van belang. De verschillende soorten voorschriften zullen dan ook op deze criteria worden beoordeeld. Deze criteria vertonen overigens onderling een sterke samenhang. Rechtsonzekere voorschriften zullen immers tevens lastig uitvoerbaar, handhaafbaar en naleefbaar zijn. Onderkend wordt dat de aard, achtergrond en context van de onderzochte wet- en regelgeving waarin de algemene regels zijn opgenomen sterk verschillen. Toch worden in dit hoofdstuk enkele algemene conclusies getrokken over de algemene regels. Niet alle conclusies zullen opgaan voor alle onderzochte wet- en regelgeving.

### **4.2    Soorten voorschriften**

De onderzochte algemene regels kunnen worden onderscheiden in 3 soorten: zorgplichtbepalingen, doelvoorschriften en middelvoorschriften. Deze voorschriften worden in de onderzochte wet- en regelgeving veelal in combinatie gebruikt. In deze paragraaf zal uiteen worden gezet wat onder doelvoorschriften, middelvoorschriften en zorgplichten wordt verstaan en wordt onderzocht in hoeverre de keuze voor doelvoorschriften, middelvoorschriften en zorgplichten van belang is voor de lastendruk bij bedrijf en overheid enerzijds en doelbereiking anderzijds. Daarbij zullen de typen voorschriften onder meer worden getoetst aan rechtszekerheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid. Het gaat daarbij om een algemene toetsing van de drie typen voorschriften en niet om een toetsing van de voorschriften uit de wet- en regelgeving in de watersector. Die toetsing zal geschieden in de volgende paragraaf.

#### **4.2.1 Doelvoorschriften**

Doelvoorschriften schrijven voor welk doel of resultaat de normadressaat met het oog op het door de desbetreffende wet te beschermen belang moet bereiken. Doelvoorschriften zijn:

*'concrete, zoveel mogelijk kwantificeerbare en handhaafbaar geformuleerde resultaatsverplichtingen die gericht zijn op het bereiken van een bepaalde milieubeleidsdoelstelling of milieukwaliteitseis en daartoe een grote mate van keuze laten aan de geadresseerde ten aanzien van de middelen waarmee het desbetreffende doel moet worden bereikt'.<sup>36</sup>*

Sommige doelvoorschriften zijn kwantitatief geformuleerd. Dergelijke voorschriften bevatten een getalsmatige normering, zoals een bepaalde afstand of een concentratie van een bepaalde stof in het afvalwater. Een voorbeeld van een kwantitatief doelvoorschrift is art. 5 lid 1 van bijlage 3 bij het Besluit Glastuinbouw:

*'Het ijzergehalte van terugspoelwater uit een ontijzeringsinstallatie is niet hoger dan 5 mg/l, bepaald volgens NEN 6460, uitgave 1981.'*

Andere doelvoorschriften zijn kwalitatief geformuleerd. Deze voorschriften bevatten een normering die niet getalsmatig is uitgedrukt, maar een bepaalde (water)kwaliteit omschrijft. Een voorbeeld van een dergelijk voorschrift is art. 2 lid 2 van bijlage 3 bij het Besluit Glastuinbouw:

*'Een oppervlaktewaterlichaam wordt door het lozen, bedoeld in het eerste lid, niet onaanvaardbaar visueel verontreinigd.'*

Het voorschrijven van doelvoorschriften biedt het voordeel dat de normadressaat vrij is in de keuze van de middelen om het voorgeschreven doel te bereiken, maar leidt wel tot meer lasten bij bestuur en burger dan een middelvoorschrift. In de eerste plaats is de normadressaat zelf verantwoordelijk voor het behalen van het voorgeschreven doel. Niet in alle gevallen zal de normadressaat beschikken over de specifieke milieutechnische kennis om te bepalen op welke wijze hij aan het doelvoorschrift kan voldoen. In dat geval zal de normadressaat een adviseur moeten inhuren of het bevoegde gezag om advies moeten vragen over de wijze waarop hij aan het doelvoorschrift kan voldoen. De met dat advies gepaarde lasten komen dan bij de burger, het bestuur of beiden te liggen.

Daarnaast gaan doelvoorschriften soms gepaard met meet-, registratie- en rapportageverplichtingen waarmee moet blijken of het gestelde doel (bijvoorbeeld een emissiegrenswaarde) is behaald.<sup>37</sup> Voor zover deze bijkomende verplichtingen in de regelgeving zijn opgenomen, leveren deze voor zowel burger als het bestuur administratieve lasten op. Deze verplichtingen komen in de meest recente regelgeving overigens steeds minder voor.<sup>38</sup>

De rechtszekerheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid van doelvoorschriften is afhankelijk van wijze waarop het doelvoorschrift is geredigeerd. Gekwantificeerde doelvoorschriften, waarbij het te bereiken doel getalsmatig is weergegeven, moet in dat kader beter worden gewaardeerd dan

---

<sup>36</sup> Kamerstukken II 1998/99, 26 552, nr. 3, p.9.

<sup>37</sup> Zie bijvoorbeeld art. 13 en 14 Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering en de meet- en rapportageverplichtingen van het Besluit Glastuinbouw.

<sup>38</sup> Zie *Stcrt.* 2009, nr. 12911, p. 24-25.

kwantitatieve doelvoorschriften, waarbij het voorgeschreven doel in algemene bewoordingen is omschreven. Deze kwantitatieve doelvoorschriften kunnen open normen bevatten die vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, handhaafbaarheid en naleefbaarheid problematisch kunnen zijn. Bij kwantitatieve doelvoorschriften is voor de normadressaat veelal niet op voorhand duidelijk wat er precies van hem verlangd wordt. Dat werkt discussies met en procedures tegen het bevoegde gezag over de vraag of aan het desbetreffende kwantitatieve doelvoorschrift wordt voldaan in de hand, met alle lasten voor burger en bestuur van dien.

Gevolg van open of onduidelijke normen in algemene regels is dat deze regels veelal in overleg met het bevoegde gezag of bij wijze van maatwerkvoorschrift voor individuele gevallen nader moeten worden geconcretiseerd, hetgeen voor zowel burger als bestuur lasten met zich meebrengt. Bovendien beïnvloeden onduidelijke algemene regels of algemene regels, die voor meerderlei uitleg vatbaar zijn, de naleefbaarheid van die regels op nadelige wijze. Bestaat bij een normadressaat onduidelijkheid over de geldende algemene regels en de daaruit voortvloeiende verplichtingen, dan zal dit negatieve gevolgen kunnen hebben voor het (spontane) naleefgedrag en daarmee tevens voor het beschermingsniveau van die regels. Niet alleen het naleefgedrag wordt door onduidelijke of open normen negatief beïnvloed, ook de handhaafbaarheid van de algemene regels neemt daarmee af. De kans dat over de uitleg van algemene regels met open of onduidelijke normen discussie ontstaat tussen handhaver en normadressaat (en mogelijk ook met derdebelanghebbenden) wordt daarmee groter.<sup>39</sup> In het kader van een handhavingsprocedure zal daarom vaker worden geprocedeerd over de uitleg van algemene regel, waarbij de rechter uiteindelijk een oordeel moet geven. Dit alles brengt lasten voor de burger, het bestuur en de rechter met zich mee. Bovendien is niet uitgesloten dat een overtreder naar aanleiding van een onherroepelijk geworden handhavingsbesluit alsnog bepaalde aanpassingen in zijn bedrijf(svoering) moet verrichten, die extra kosten met zich meebrengen. In het uiterste geval is het zelfs niet uitgesloten dat de overtreder zijn bedrijfsvoering (tijdelijk) moet stilleggen. Naast een lastenverzwaring voor burger, bestuur en rechter kunnen rechtsonzekere voorschriften leiden tot negatieve gevolgen voor het beschermingsniveau. Onduidelijke en open normen kunnen namelijk leiden tot een vermindering van de spontane naleving door de normadressaat, waardoor de kans op vermindering van het beschermingsniveau groter wordt. Bovendien bestaat de kans dat het bevoegde gezag minder snel zal overgaan tot handhaving van onduidelijke en open normen. Het zal voor het bevoegde gezag ook niet altijd duidelijk zijn, wat er op grond van een open norm precies van een normadressaat kan worden geëist. Indien wel handhavend wordt opgetreden, zal vanwege de onduidelijkheid van de norm pas na een uitspraak van de hoogste rechter duidelijk zijn of sprake was van een overtreding. Indien het bevoegd gezag die uitspraak van hoogste rechter wil afwachten en deze rechter uiteindelijk oordeelt dat er sprake is van een overtreding, hebben de negatieve effecten voor het milieu of watersysteem geruime tijd kunnen voortduren.

---

<sup>39</sup> Zie ook P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel, Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), BJu Den Haag 2005, p. 294, ECWM 2002/10, *De nieuwe algemene regels ingevolge art. 8.40 Wm*, p. 73 en ECWM 2002/6, *Gedogen in het milieurecht*, p. 63 en 75.

## 4.2.2 Middelvoorschriften

Middelvoorschriften schrijven de normadressaat voor welke technische middelen of technologieën hij moet gebruiken met het oog op het belang dat de desbetreffende wet beoogt te beschermen. Een voorbeeld van een middelvoorschrift is art. 14 Lozingenbesluit Wvo vaste objecten:

1. *Indien een installatie wordt gebruikt die olie bevat, is de installatie in een vloeistofdichte bak geplaatst, waarvan het volume voldoende is om de in de installatie aanwezige olie te bergen.*
2. *De in de bak aanwezige vloeistof wordt dagelijks verwijderd.*
3. *De bak is zodanig afgedekt dat geen regenwater in de bak kan geraken.*
4. *De bak staat niet in directe verbinding met een oppervlaktewaterlichaam.*

Wanneer de onderscheiden soorten voorschriften worden getoetst op rechtszekerheid (duidelijkheid), handhaafbaarheid en naleefbaarheid, komt naar voren dat middelvoorschriften over het algemeen rechtszekerder en duidelijker zijn dan doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen.<sup>40</sup> De techniek of technologie die een normadressaat moet gebruiken wordt namelijk uitdrukkelijk voorgeschreven. Voor de normadressaat zal in de meeste gevallen duidelijk zijn aan welke norm hij moet voldoen; voor het bestuur is duidelijk welke norm hij moet handhaven. Bestuur en burger hoeven niet in discussie over de vraag of aan de norm is voldaan. De kans dat voor het beslechten van die discussie een rechterlijke procedure nodig is wordt daarmee kleiner. Evenmin hoeft de burger onderzoek te doen naar de wijze waarop hij aan een middelvoorschrift kan voldoen. Voor de stelling dat middelvoorschriften over het algemeen rechtszekerder en duidelijker zijn geformuleerd dan doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen kunnen ook aanknopingspunten worden gevonden in de enquêtes en workshop. De duidelijkheid en handhaafbaarheid van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten, waarin hoofdzakelijk middelvoorschriften zijn opgenomen, wordt bijvoorbeeld positief gewaardeerd.

Keerzijde van middelvoorschriften is dat deze verstarrend kunnen werken en daardoor mogelijk technologische innovatie kunnen belemmeren, terwijl in sommige bedrijfstakken sprake is van snel veranderende en ontwikkelende technieken. Dit kan weliswaar worden ondervangen door de normadressaat op verzoek de toepassing van gelijkwaardige (of betere) alternatieven toe te staan. Daarvoor moet wel een verzoek worden gedaan aan het bevoegde gezag. De reactie op dat verzoek is een beschikking waartegen rechtsbescherming open staat, zodat dit voor zowel bestuur als burger extra lasten met zich meebrengt.<sup>41</sup> In situaties waarin volop innovatie en ontwikkeling van technieken en technologieën gaande of mogelijk is, zou het voorschrijven van middelvoorschriften ertoe kunnen leiden dat de doelbereiking minder voortvarend geschiedt dan het geval was geweest als men doelvoorschriften had voorgeschreven.

---

<sup>40</sup> Zie ook P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel, Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), BJu Den Haag 2005, p. 294.

<sup>41</sup> Tegen de beslissing op dat verzoek staat rechtsbescherming open.

### 4.2.3 Zorgplichtbepalingen

Zorgplichtbepalingen bevatten algemene verplichtingen tot het in acht nemen van een bepaalde graad van zorgvuldigheid met het oog op het door de desbetreffende wet te beschermen belang en kan zowel betrekking hebben op een handelen als een nalaten van een normadressaat.<sup>42</sup> Een voorbeeld van een zorgplichtbepaling is art. 4 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij:

1. Bij agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden wordt voldoende zorg in acht genomen om verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam te voorkomen.
2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voorzover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die verontreiniging te voorkomen of, voorzover die verontreiniging niet kan worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Het opnemen van zorgplichten in milieuregelgeving sluit aan bij de strategie die in de kabinetsnota 'Bruikbare rechtsorde' uit 2004 is verwoord.<sup>43</sup> Vanwege de het grote regelbestand met gedetailleerde eisen die daarin aan bedrijfsprocessen en inrichten worden gesteld is het volgens de nota namelijk lastig deze eisen bij de tijd te houden. Door de introductie van zorgplichten ter vervanging van gedetailleerde regels is het de bedoeling bedrijven en overheden meer ruimte te geven om maatwerkoplossingen te zoeken, zodat makkelijker kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. In het onderzoek 'Ruimte voor zorgplichten' worden de vermindering van regeldruk, de ruimte om in overleg tussen bedrijf en overheid invulling te geven aan het te beschermen belang<sup>44</sup> en de bestendigheid van regels eveneens als argumenten genoemd om onder bepaalde voorwaarden te kiezen voor zorgplichten. Bovendien leggen zorgplichten de verantwoordelijkheid voor de bescherming van het milieu bij de burger zelf.<sup>45</sup> Naast deze voordelen hebben zorgplichtbepalingen echter ook een aantal nadelen. Zorgplichten brengen de rechtszekerheid van de justitiabelen in het geding, verschaffen het bestuur een ongeclausuleerde bevoegdheid om tegen overtreding van de zorgplicht op te treden en zijn lastig te handhaven.

Wat is opgemerkt over de rechtszekerheid, handhaafbaarheid en rechtszekerheid van onduidelijk geformuleerde kwalitatieve doelvoorschriften gaat in versterkte mate op voor zorgplichtbepalingen. Deze bepalingen zijn lastig rechtstreeks te handhaven, omdat er zeer zware eisen worden gesteld aan de motivering van een overtreding van een zorgplichtbepaling, zo is ook in de enquêtes en tijdens de workshop naar voren gekomen. Het is lastig aan te tonen dat iemand onvoldoende zorg

---

<sup>42</sup> Advies van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten inzake zorgplichtbepalingen, 90/6, 1990, p. 3.

<sup>43</sup> *Kamerstukken II* 2003/04, 29 279, p. 15-16.

<sup>44</sup> In de workshop is dit voordeel van de kant van de Glastuinbouwbedrijven uitdrukkelijk naar voren gebracht.

<sup>45</sup> *Ruimte voor zorgplichten*, Ministerie van Justitie 2004, p. 44.

heeft betracht. Ook uit de literatuur<sup>46</sup> en jurisprudentie<sup>47</sup> blijkt dat zorgplichtbepalingen niet goed handhaafbaar en naleefbaar zijn. De Afdeling bestuursrechtspraak laat in haar jurisprudentie weinig ruimte voor de handhaving van zorgplichten. Zij overweegt ten aanzien van de zorgplicht van art 1.1a Wm:

'In haar uitspraak van 3 september 2003, nr. 200300168/1 (AB 2003, 388), heeft de Afdeling overwogen, kort weergegeven, dat indien een inrichting in werking is overeenkomstig de daarvoor geldende vergunning krachtens de Wm, de omstandigheid dat vergunde activiteiten, naar actueel inzicht van het bevoegd gezag, zeer nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben, dit niet reeds een schending van art. 1.1a Wm oplevert, maar dat de voor die inrichting verleende milieuvergunning bepalend moet worden geacht voor de reikwijdte van de zorgplicht die een drijver bij de exploitatie van een inrichting in acht heeft te nemen. Gelet daarop en op de strekking van die zorgplichtbepaling, gaat de Afdeling er vanuit dat van overtreding van die zorgplicht in beginsel slechts sprake kan zijn in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wm er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.'

Mede ten gevolge van de beperkte opvatting van de zorgplicht in bovengenoemde jurisprudentie komt rechtstreekse bestuursrechtelijke handhaving van zorgplichten in de praktijk zelden voor. Strafrechtelijke handhaving van zorgplichten lijkt overigens vaker voor te komen en minder problematisch te zijn.<sup>48</sup>

Een zorgplichtbepaling wordt veelal gebruikt als basis om handelingen die in uitzonderlijke gevallen nadelige gevolgen hebben voor het te beschermen belang nader te kunnen reguleren door middel van maatwerkvoorschriften of als basis voor onderhandelingen met het bedrijf.<sup>49</sup> In zoverre komt aan zorgplichten als zodanig weinig beschermende werking toe.<sup>50</sup>

Een zorgplicht behoeft veelal nadere invulling, waarbij moet worden aangegeven welke maatregelen moeten worden getroffen om aan de zorgplicht te kunnen voldoen. Voor die nadere concretisering is het stellen van maatwerkvoorschriften veelal noodzakelijk, hetgeen administratieve en bestuurlijke lasten met zich meebrengt. Die concretisering kan ook plaatsvinden door in de algemene regel te bepalen dat gebruikmaking van bepaalde nader aangeduide middelen in ieder geval aan zorgplicht wordt voldaan.<sup>51</sup> Op deze manier kan de rechtsonzekerheid en

---

<sup>46</sup> G.A. Biezeveld, 'Zorgplichten in de milieuwetgeving', *Regelmaat*, afl. 2008/4, p. 127-128, E. Alders, 'De ene zorgplicht is de andere niet', *MenR* 2005, p. 271 e.v. P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel, Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), BJu Den Haag 2005, p. 296, *Ruimte voor zorgplichten* 2004, p. 21-27 en 42, P. Jong, *Handhaafbaar milieurecht. Bestuurlijke handhaafbaarheid van milieurecht als normstellingsprobleem* (diss. UvA), Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1997, M.J.C. Visser, *Zorgplichtbepalingen in het strafrecht* (diss. Maastricht), Deventer: Gouda Quint, ECWM 2001/2, *Zorgplichtbepalingen uit de Wm*, ECWM 2002/6, *Gedogen in het milieurecht*, p. 63.

<sup>47</sup> ABRvS 8 december 2004, *AB* 2005, 44, m.nt. F.M.C.A. Michiels, Vz. ABRvS 9 augustus 2010, *JM* 2010, 115 en ABRvS 19 mei 2010, *JM* 2010, 116, m.nt. Bokelaar.

<sup>48</sup> G.A. Biezeveld, *Zorgplichten in de milieuwetgeving*, *Regelmaat*, afl. 2008/4, p. 126-127, G.A. Biezeveld Reactie op 'De ene zorgplicht is de andere niet', *M en R* 2005, p. 273, ECWM 2001/2, *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool*, p. 6 en G.A. Biezeveld en A.M. Franssen, *Zorgplichtbepalingen spelen een nuttige rol in milieustrafrecht*, *NJB* 1994, nr. 2, p. 64.

<sup>49</sup> ECWM 2002/10, *De nieuwe algemene regels ingevolge art. 8.40 Wm*, p. 89 en ECWM 2001/2, *Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool*, p. 100 en p. 125-126.

<sup>50</sup> Zie ook de annotatie van F.M.C.A. Michiels bij ABRvS 8 december 2004, *AB* 2005, 44.

<sup>51</sup> Zie bijvoorbeeld art. 4.10 onder c Activiteitenbesluit jo. art. 4.22 lid 3 en art. 4.28 lid 2 Activiteitenregeling.

onduidelijkheid omtrent zorgplichtbepalingen worden teruggedrongen en wordt de handhaafbaarheid en naleefbaarheid ervan verbeterd.

### **4.3 De drie soorten voorschriften en algemene regels in de watersector**

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de verschillende voorschriften die in de onderzochte regelgeving zijn aangetroffen. Uit de analyse van de onderzochte wet- en regelgeving blijkt dat de onderscheiden soorten voorschriften vrijwel altijd in combinatie worden gebruikt. In het ene geval worden meer doelvoorschriften (Besluit Glastuinbouw) gesteld; in het andere meer middelvoorschriften (Lozingenbesluit Wvo vaste objecten) of zorgplichten (gebruik van rijkswaterstaatswerken). Vrijwel alle onderzochte regelingen bevatten een algemene zorgplichtbepaling en een zorgplicht bij ongewone voorvallen.

#### **4.3.1 Doel- en middelvoorschriften**

In eerder onderzoek naar algemene regels in de milieuregelgeving wordt een trend waargenomen dat er in algemene regels steeds vaker doelvoorschriften en zorgplichtbepalingen worden opgenomen en minder middelvoorschriften.<sup>52</sup> Deze trend doet zich ook voor bij algemene regels in de watersector. In het Activiteitenbesluit is daarvoor bijvoorbeeld ook uitdrukkelijk gekozen.<sup>53</sup> De meest milieurelevante activiteiten en aspecten daarvan zijn waar mogelijk in (gekwantificeerde) doelvoorschriften en anders in maatwerkvoorschriften uitgewerkt, terwijl de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen worden gereguleerd door een zorgplichtbepaling en een eventuele nadere concretisering in het individuele geval door middel van het stellen van een maatwerkvoorschrift. Ook in andere onderzochte regelgeving ten aanzien van handelingen in het watersysteem is in grote lijnen gekozen voor deze opzet.<sup>54</sup> Toch bevat de wet- en regelgeving voor lozingen ook enkele kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften waarvan de rechtszekerheid te wensen overlaat. Het betreft in de meeste gevallen weliswaar de minder schadelijke aspecten van de gereguleerde lozingen, maar de handhaafbaarheid en naleefbaarheid van dergelijke voorschriften is veelal problematisch, waardoor de administratieve en bestuurlijke lasten kunnen toenemen.<sup>55</sup> Een aantal voorbeelden van dergelijke voorschriften wordt hieronder genoemd.

Art. 3.1 lid 2 sub b en lid 3 sub b Activiteitenbesluit.

Het lozen (...) is toegestaan, indien bij het lozen:

b. geen visuele verontreiniging plaatsvindt; en<sup>56</sup>

Voorschrift 2 lid 1, Bijlage 3 Besluit Glastuinbouw

---

<sup>52</sup> P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel, Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), BJu Den Haag 2005, p. 84-86.

<sup>53</sup> *Stb.* 2007, 415, p. 113-115. Vgl. ook het Ontwerpbesluit lozen buiten inrichtingen, *Scrt.* 2009, nr. 12911, p. 24.

<sup>54</sup> Vgl. Ontwerpbesluit lozen buiten inrichtingen, *Scrt.* 2009, nr. 12911, p. 26-27.

<sup>55</sup> Zie paragraaf 4.2.1.

<sup>56</sup> Vgl. art. 2 lid 2 van bijlage 3 bij het Besluit Glastuinbouw.

'Lozen op een oppervlaktewaterlichaam is verboden, tenzij het betreft:

a. koelwater, dat ten gevolge van bedrijfsactiviteiten uitsluitend thermisch is verontreinigd, niet warmer is dan 30°C en waarvan het gehalte aan chloride, ijzer, zuurstof of organische stof de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar brengt.

f. brijn van omgekeerde osmose en spoelwater van ionenwisselaars, indien het gehalte aan chloride, ijzer, zuurstof en organische stof de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar brengt.<sup>57</sup>

Voorschrift 14, Bijlage 3 Besluit Glastuinbouw

4. Het gehalte aan meststoffen brengt de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar.

6. Aan het vierde lid wordt in ieder geval voldaan, indien drainagewater zoveel mogelijk wordt hergebruikt en slechts tijdelijk geloosd, waarbij het natriumgehalte van te lozen drainagewater:

Voor bepaalde lozingen of aspecten daarvan is echter niet gekozen voor doelvoorschriften, maar voor middelvoorschriften. Wanneer de lozingen sterk in hoeveelheid en samenstelling wisselen, een groot aantal niet eenvoudig te bepalen verontreinigingen bevat of sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie, zoals bij lozingen afkomstig van open teelt en veehouderijen, kan de keuze voor middelvoorschriften opportuun zijn. Het is namelijk lastig om lozingen ten gevolge van de uitspoeling, afspoeling, druppeldrift en meespuiten of -mesten van gewasbeschermingsmiddelen respectievelijk meststoffen te meten en te beperken bij de bron. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is dan ook gekozen voor het voorschrijven van preventieve maatregelen waarmee de lozing van verontreinigende stoffen wordt beperkt, zoals spuitvrije en teeltvrije zones langs oppervlaktewateren. Om vergelijkbare redenen ligt de nadruk in het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten op voorschriften waarin bepaalde preventieve middelen worden voorgeschreven om lozingen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Ook middelvoorschriften kunnen overigens rechtsonzeker zijn geformuleerd. Een voorbeeld daarvan is art. 4.11 lid 2 Activiteitenbesluit:

Indien de opgeslagen bulkgoederen worden bevochtigd wordt afvalwater dat met opgeslagen bulkgoederen in contact is geweest zoveel mogelijk voor dit bevochtigen gebruikt.

De algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken zijn van toepassing op vergunningplichtige handelingen die een beperkte invloed kunnen hebben op de waterstaatswerken. Onderscheid moet worden gemaakt tussen regelgeving die van toepassing is op waterstaatswerken die in beheer zijn bij het rijk en waterstaatswerken die in beheer zijn bij het waterschap. De algemene regels voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken zijn voornamelijk te karakteriseren als zorgplichten. Degene die een handeling verricht die door algemene regels wordt gereguleerd moet er voor zorg dragen dat:

- a. de handeling zodanig wordt gesitueerd en uitgevoerd dat er geen vermijdbare nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van de waterstaatswerken;
  - b. feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit moeten worden voorkomen;
- en

---

<sup>57</sup> Voorschrift 2 lid 1 onder a en f van bijlage 3 Besluit Glastuinbouw.

- c. de waterstandverhoging of de afname van het bergend vermogen ten gevolge van de handeling moet zo gering mogelijk worden gehouden.<sup>58</sup>

Daarnaast zijn in de Waterregeling enkele doelvoorschriften opgenomen die veelal kwalitatief zijn geformuleerd, waarvan het voor de normadressaat niet altijd op voorhand duidelijk zal zijn of hij de desbetreffende algemene regel in acht heeft genomen. In het concrete geval zal het bevoegde gezag moeten beoordelen of de gebruiker aan de norm heeft voldaan. Die concretisering kan in bepaalde gevallen geschieden door middel van het stellen van maatwerkvoorschriften. Een voorbeeld van een dergelijke 'open norm' is de algemene regel dat bestaand gebruik op de desbetreffende locatie *redelijkerwijs zo min mogelijk hinder* ondervindt. Een ander voorbeeld is de verplichting om na beëindiging van tijdelijke activiteiten het waterstaatswerk in oorspronkelijke staat te herstellen, wanneer dat *redelijkerwijs mogelijk* is. Termen als '*redelijkerwijs*' en '*zo min mogelijk*' vragen om een nadere interpretatie of beoordeling van het bevoegde gezag in het concrete geval. Artikel 6.8, onder c van de Waterregeling verplicht de gebruiker om alle maatregelen te nemen die, zowel in het belang van een vlotte en veilige verkeersregulering als in het belang van de instandhouding van het betreffende oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk noodzakelijk zijn. Artikel 6.9, onder b van de Waterregeling vereist dat de het gebruik de zichtlijnen van de scheepvaart niet hindert. Deze soort verplichtingen zijn in die zin vaag dat onduidelijkheid kan bestaan bij de normadressaat over wanneer wel of niet van naleving sprake is.

De algemene regels voor het gebruik maken van de waterstaatswerken in beheer bij het waterschap bevatten, in vergelijking met de algemene regels voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken, minder open normen en zijn duidelijker geformuleerd. De waterschapverordeningen bevatten over het algemeen meer kwantitatief geformuleerde doelvoorschriften, zoals concrete afstandsnormen, en veel minder kwalitatieve voorschriften dan de algemene regels voor rijkswaterstaatswerken.

De algemene regels voor het onttrekken en brengen van water in rijksoppervlaktewater zijn geformuleerd als zorgplicht, die kunnen worden uitgewerkt in nadere regels, hetgeen tot op heden niet is gebeurd. De algemene regels voor grondwaterinfiltraties en onttrekkingen in de Waterregeling betreffen uitsluitend meet- registratieverplichtingen.<sup>59</sup> Vergunningvervangende algemene regels die door de waterschappen worden gesteld ten aanzien van grondwateronttrekkingen en -infiltraties en het brengen en onttrekken van water worden ten aanzien van verschillende hoeveelheden gesteld en verschillen in mate van gedetailleerdheid.

#### **4.3.2 Algemene zorgplichten**

Zoals reeds eerder opgemerkt bevatten vrijwel alle onderzochte regelingen zorgplichten. Belangrijkste reden voor het opnemen van een algemene zorgplichtbepaling is veelal om

---

<sup>58</sup> Art. 6.15 Wb.

<sup>59</sup> Art. 6.4 jo. 6.27 en 6.28 Wr.

onvoorziene of weinig relevante handelingen niet in detail te hoeven reguleren.<sup>60</sup> Mochten deze handelingen toch schadelijk zijn voor het watersysteem, dan kan door handhaving van de zorgplicht tegen de schadelijke handeling worden opgetreden of kan ter concretisering van de zorgplicht een maatwerkvoorschrift worden gesteld.

#### *Rechtstreekse handhaafbaarheid*

In de eerste plaats heeft de zorgplicht de functie van vangnetregeling voor handelingen die slechts in bijzondere gevallen of omstandigheden nadelige effecten hebben op het watersysteem. Het is namelijk ondoenlijk om alle handelingen die nadelige gevolgen hebben voor het watersysteem tot gevolg kunnen hebben door middel van algemene regels te reguleren. Voor het bijzondere geval waarin een handeling toch nadelige gevolgen heeft op het watersysteem (of zuiveringsvoorziening), waarvan degene die de handeling verricht weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat die gevolgen ontstaan of kunnen ontstaan, dient hij op grond van de zorgplicht maatregelen te treffen om die gevolgen te voorkomen, en indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevergd. Zorgplichten gelden uitsluitend voor zover die gevolgen niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van regelgeving waarvan de zorgplicht deel uitmaakt. De zorgplicht kan rechtsreeks worden gehandhaafd indien het watersysteembelang door een handeling wordt geschaad, waarvan degene die de handeling verricht dat redelijkerwijs had kunnen overzien. Het gaat dan bijvoorbeeld om de lozing van een vaste substantie in het riool die evident schadelijk is voor de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater.<sup>61</sup> Of iemand redelijkerwijs had kunnen overzien dat zijn handelen nadelige gevolgen zou hebben voor, in dit geval het riool, hangt mede af van de kennis die van hem kan worden verlangd. Aan iemand die bedrijfsmatig loost mogen ander eisen worden gesteld dan aan een willekeurige burger. Hoewel zorgplichten in theorie bestuursrechtelijk (en soms ook strafrechtelijk) kunnen worden gehandhaafd, blijkt met name de bestuursrechtelijke handhaving in praktijk lastig. Dat volgt uit jurisprudentie, literatuur en is ook naar voren gekomen in de enquêtes en de workshop.<sup>62</sup> Veelal is het moeilijk om te bewijzen dat een zorgplicht is overtreden. Vanwege die onduidelijkheid en de slechte directe handhaafbaarheid leveren zorgplichten slechts een geringe bijdrage aan de bescherming van het milieu of watersystemen.

Van zorgplichten gaat weinig preventieve werking uit. Dat blijkt niet alleen uit eerder onderzoek,<sup>63</sup> maar is ook naar voren gekomen in de enquêtes. Eén van de respondenten (adviseur van een glastuinbouwbedrijf) merkte daarbij op dat zorgplichten niet bewust door hem worden nageleefd, maar dat de naleving daarvan een kwestie van 'gezond boerenverstand' is. Daar komt bij dat de

---

<sup>60</sup> Vgl. de zorgplichtbepaling in het Activiteitenbesluit. Zie *Stb.* 2007, 415, p. 113.

<sup>61</sup> *Stb.* 2007, 415, p. 115.

<sup>62</sup> Zie paragraaf 4.2.3.

<sup>63</sup> *Zorgplichten in milieuwetgeving* 2006, p. 55, te downloaden via: <<http://parlis.nl/pdf/bijlagen/BLG8518.pdf>>. Zie ook G.A. Biezeveld, 'Zorgplichten in de milieuwetgeving', *Regelmaat* 2008/4, p. 129.

vraag of een zorgplicht is overtreden meestal pas achteraf door de rechter kan worden vastgesteld, zodat er weinig preventieve werking vanuit gaat.

Uit de enquêtes en de workshop is door de bedrijven aangegeven dat zij hechten aan duidelijkheid en rechtszekerheid van voorschriften en om die reden kritisch staan ten opzichte van zorgplichten. Ook de handhavers staan vanwege de lastige controleerbaarheid en handhaafbaarheid kritisch tegenover zorgplichten. Dit is met betrekking tot het Besluit Glastuinbouw overigens ook gebleken uit eerder onderzoek.<sup>64</sup>

#### *Zorgplicht als grondslag voor maatwerk*

In de tweede plaats biedt de zorgplicht een grondslag voor het stellen van maatwerkvoorschriften in het concrete geval. Indien de lozer niet had kunnen weten dat het milieubelang door zijn handelen wordt geschaad, ligt directe handhaving minder voor de hand. In de meeste gevallen kan de tweede functie van de zorgplicht uitkomst bieden. Veel regelgeving voorziet namelijk in de bevoegdheid om in dergelijke gevallen de zorgplicht in een individueel geval met behulp van een maatwerkvoorschrift te concretiseren, voor zover het desbetreffende (lozings)aspect niet reeds in die regelgeving uitputtend is geregeld. Van een uitputtende regeling is sprake indien een bepaald aspect is uitgewerkt in de vorm van een concreet doel- of middelvoorschrift. Van een uitputtende regeling is eveneens sprake indien reeds voor een bepaald aspect een specifieke bevoegdheid is opgenomen om met betrekking tot dat specifieke aspect maatwerkvoorschriften vast te stellen.<sup>65</sup> Concretisering van de zorgplicht door het stellen van maatwerkvoorschriften brengt vanzelfsprekend administratieve en bestuurlijke lasten met zich mee.

#### *Zorgplicht in combinatie met erkende maatregel*

In een aantal van de onderzochte regels worden ter invulling van (specifieke) zorgplichten middelvoorschriften gegeven waarmee in ieder geval aan de zorgplicht wordt voldaan. Deze middelvoorschriften geven niet aan welke middelen *moeten* worden gebruikt, maar met welke middelen *in ieder geval* aan de zorgplicht wordt voldaan. Wordt het voorgeschreven middel toegepast, dan kan de zorgplicht dus niet zijn overtreden.

Daarmee is niet uitgesloten dat door toepassing van andere middelen eveneens aan de zorgplicht kan worden voldaan. Deze constructie wordt ook wel de erkende maatregel genoemd. Een voorbeeld van een dergelijke constructie kan worden aangetroffen in art. 4.10 Activiteitenbesluit jo. 4.28 Activiteitenbesluit:

Bulkgoederen worden in de buitenlucht zodanig op- of overgeslagen dat:

c. zoveel mogelijk voorkomen wordt dat bulkgoederen in een oppervlaktewaterlichaam geraken;

In art. 4.3 lid 3 onder a en b Activiteitenbesluit wordt vervolgens bepaald dat bij buitenopslag in ieder geval aan deze zorgplicht is voldaan indien:

---

<sup>64</sup> *Zorgplichten in milieuwetgeving* 2006, p. 55.

<sup>65</sup> Dat het toch niet altijd eenvoudig is om vast te stellen of een onderwerp of aspect uitputtend is geregeld blijkt o.m. uit Vz. ABRvS 20 november 2009, LJN: BK4322.

- a. op de laad- en loskade tot 2 meter uit de kaderand of oever geen opslag van bulkgoederen plaatsvindt, of
- b. er een deugdelijke keerwand aanwezig is en er geen product tussen de keerwand en de kade of oever ligt.

Door in regelgeving, waar mogelijk, aan te geven op welke wijze in ieder geval aan de zorgplicht of een vaag omschreven doelvoorschrift kan worden voldaan, kan de rechtsonzekerheid en de daar mogelijk mee gepaard gaande bestuurlijke en administratieve lasten, problemen met de handhaafbaarheid en mogelijke vermindering van het beschermingsniveau grotendeels worden weggenomen.

### *Zorgplichten bij ongewone voorvallen*

Veel van de onderzochte regelgeving bevat een zorgplicht voor ongewone voorvallen.<sup>66</sup> Deze zorgplicht gaat vergezeld van de verplichting om ongewone voorvallen zo spoedig mogelijk te melden. Een voorbeeld daarvan kan worden aangetroffen in art. 30 lid 1 Lozingenbesluit Wvo vaste objecten:

1. Indien zich bij werkzaamheden een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan waardoor nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die loost onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de gevolgen van het voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

In tegenstelling tot de andere zorgplichten, is de bestuursrechtelijke handhaving van zorgplichten bij ongewone voorvallen aanzienlijk eenvoudiger. Uit de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak kan zelfs worden afgeleid dat zij juist bij ongewone voorvallen met ernstige gevolgen voor het milieu een taak ziet weggelegd voor zorgplichten. Ten aanzien van art. 1.1a Wm heeft de Afdeling namelijk het volgende opgemerkt:

'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 8 december 2004 in zaak no. 200401808/1 (AB 2005, 44) kan van overtreding van de in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer genoemde zorgplicht in beginsel slechts sprake zijn in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wet milieubeheer er niet op andere wijze in voorziet om die gevolgen te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.'<sup>67</sup>

De zorgplicht geeft het bevoegd gezag de bevoegdheid om de veroorzaker van het ongewone voorval te verplichten tot het onmiddellijk treffen van concrete maatregelen waarmee de nadelige gevolgen zoveel mogelijk ongedaan worden gemaakt of worden voorkomen.

---

<sup>66</sup> Zie o.a. art. 30 lid 1 Lozingenbesluit Wvo buiten inrichtingen, art. 20 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

<sup>67</sup> ABRvS 21 februari 2007, AB 2007, 108, m.nt. F.C.M.A. Michiels. Zie ook ABRvS 25 november 2009, zaaknr. 200901919/1/M2 en ABRvS 19 mei 2010, JM 2010, 116.

#### 4.4 Inhoud van de voorschriften

Dat de inhoud van de algemene regels van belang is voor het beschermingsniveau spreekt vanzelf. Hoe strenger men de voorschriften formuleert, des te hoger zal het beschermingsniveau van watersystemen zijn. Dat geldt ook voor vergunningvoorschriften. De aard van algemene regels brengt echter met zich mee dat daarin niet het hoogst mogelijke beschermingsniveau wordt voorgeschreven, maar het gemiddelde beschermingsniveau. Bij de vaststelling van het beschermingsniveau zal het hoogste beschermingsniveau voor een *gemiddeld* bedrijf worden gekozen.<sup>68</sup> Naarmate de algemene regels op een groter aantal soorten bedrijven van toepassing zijn wordt dit effect versterkt. In reactie op kritiek van RWS dienst Zeeland op het ontwerp Lozingenbesluit Wvo vaste objecten dat het besluit niet steng genoeg is en daardoor de regionale praktijk van vergunningverlening zou doorkruisen, wordt dit in de toelichting bij dat besluit ook erkend. Daarin wordt namelijk gesteld dat het algemeen aanvaard is dat het besluit uitgaat van een landelijk gemiddelde van de eisen die in vergunningen worden gesteld.<sup>69</sup>

Daarnaast brengt de aard van algemene regels met zich mee dat bij de vaststelling van voorschriften geen rekening kan worden gehouden met de gebiedsspecifieke omstandigheden, zodat daarbij bijvoorbeeld geen rekening kan worden gehouden met de feitelijke waterkwaliteit in een bepaald gebied. Naarmate de verschillen in gebiedsspecifieke omstandigheden groter zijn, zal het over het algemeen lastiger zijn om algemene regels vast te stellen die een optimale bescherming bieden van het watersysteem in een bepaald gebied. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het verschil tussen regionale en rijkswateren, waarbij een lozing op een groot rijkswater doorgaans minder invloed heeft op de kwaliteit van dat water dan dezelfde lozing op een kleiner regionaal water.<sup>70</sup> Om recht te doen aan de gebiedsspecifieke doelbereikingsproblemen, zal de behoefte aan bevoegdheden tot het stellen maatwerkvoorschriften met het oog op het bereiken van de doelstellingen groter zijn. Voor zover het stellen van maatwerkvoorschriften mogelijk is en daarvan gebruik wordt gemaakt, zullen de administratieve en bestuurlijke lasten toenemen;<sup>71</sup> wordt daarvan geen gebruik wordt gemaakt, dan zullen de doelen van het waterbeheer in mindere mate worden bereikt.

Dat het verschil in gebiedsspecifieke omstandigheden van belang is voor de mogelijkheid om algemene regels vast te stellen, kan ook worden afgeleid uit de verschillende wijzen waarop waterschappen met behulp van algemene regels de bij hen in beheer zijnde waterstaatswerken beschermen. Het toepassingsbereik en de formulering van algemene regels door de waterschapsbesturen loopt soms sterk uiteen. Sommige waterschappen stellen voor relatief veel

---

<sup>68</sup> Zie P. Houweling, *Van vergunning naar algemene regel, Een onderzoek naar de vergunningvervangende amvb's op het terrein van het milieurecht* (diss. Tilburg), BJu Den Haag 2005, p. 424.

<sup>69</sup> *Stb.* 1998, 43, p. 26.

<sup>70</sup> Voor het verschil tussen rijkswateren en regionale wateren heeft de Unie van Waterschappen aandacht gevraagd in de reactie op het ontwerp van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten. Daarop is in de toelichting bij het besluit niet verder ingegaan. *Stb.* 1998, 43, p. 24.

<sup>71</sup> Zie hoofdstuk 5 over maatwerkvoorschriften.

activiteiten vergunningvervangende algemene regels vast,<sup>72</sup> terwijl andere waterschappen slechts voor enkele activiteiten vergunningvervangende algemene regels vaststellen.<sup>73</sup> In sommige gevallen worden de vergunningvrije activiteiten en de daarop van toepassing zijnde algemene regels zeer gedetailleerd omschreven, zoals in de keur van Waterschap Rivierenland. Ook het overheidsniveau waarop de algemene regels over een bepaald onderwerp zijn vastgesteld, lijkt van belang voor de keuze voor de typen voorschriften die in algemene regels worden opgenomen. In het Waterbesluit en de Waterregeling zijn de regels voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken grotendeels te kwalificeren als kwalitatieve doelvoorschriften met een tamelijk open karakter, terwijl in de waterschapsverordeningen daarvoor zeer gedetailleerde algemene regels zijn opgenomen.<sup>74</sup>

#### **4.5 Complexiteit van regelgeving**

In zowel de workshop als de enquêtes is duidelijk naar voren gekomen dat zowel bedrijven als handhavers van oordeel zijn dat de complexiteit van de regelgeving, waar de toepasselijkheid van algemene regels uit moet worden afgeleid, in bepaalde gevallen de kenbaarheid, transparantie en toegankelijkheid daarvan vermindert. Daardoor worden de handhaafbaarheid en naleefbaarheid van deze algemene regels negatief beïnvloed. Deze verminderde handhaafbaarheid en naleefbaarheid van complexe regelgeving heeft een lager beschermingsniveau en hogere lasten voor burger en bestuur tot gevolg.

Veel respondenten van de enquêtes en een aantal deelnemers van de workshop achten met name het Activiteitenbesluit vanwege de complexiteit lastig uitvoerbaar. De toepasselijke algemene regels zijn lastig uit het Activiteitenbesluit af te leiden. Om bedrijven te daarbij helpen bij naleving stuurt een van de vertegenwoordigde waterschappen bij de ontvangstbevestiging van de melding als extra service de regels die voor het desbetreffende bedrijf van toepassing zijn mee. De uitvoerbaarheid van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten wordt daarentegen zeer positief gewaardeerd.<sup>75</sup> Wellicht dat dit mede het gevolg is van het grote aantal middelvoorschriften dat in dit besluit is opgenomen.

Een ander punt dat kan leiden tot verlaging van het beschermingsniveau en een verhoging van de lasten bij burger en overheid is de juridische terminologie die in regelgeving wordt gebruikt. Deze sluit in veel gevallen niet aan bij de belevingswereld van de burger of het bedrijf, zodat burgers en bedrijven zich veelal niet eens bewust zijn van de het feit dat bepaalde algemene regels op hun handelen van toepassing is. In de workshop kwam naar voren dat sommigen bedrijven zich er niet van bewust zijn dat zij afvalwater lozen. Bedrijven denken bij het begrip 'lozen' namelijk aan het lozen van chemische stoffen door de zware industrie. Daardoor zijn zij zich er niet van bewust dat de algemene regels die betrekking hebben op lozen ook op hun bedrijf van toepassing zijn. Het

---

<sup>72</sup> In de keur van Waterschap Rivierenland zijn maar liefst 27 handelingen van de vergunningplicht uitgesloten. Voor elk van deze handelingen zijn gedetailleerde algemene regels gesteld.

<sup>73</sup> In de keur van Waterschap Rijn en IJssel zijn slechts voor het leggen van kabels en leidingen in kern- en beschermingszones van watergangen algemene regels vastgesteld.

<sup>74</sup> Zie eveneens bijvoorbeeld de keur van Waterschap Rivierenland.

<sup>75</sup> Dit overigens ondanks de kritiek die in reactie op het ontwerpbesluit op de toegankelijkheid werd geuit. Zie *Stb.* 1998, 43, p. 26.

bevoegde gezag (of een externe adviseur) zal bedrijven moeten voorlichten over de inhoud van de op het bedrijf van toepassing zijnde regels, hetgeen lasten voor bestuur en burger tot gevolg kan hebben. Doen zij dat onvoldoende, dan zal het beschermingsniveau afnemen. Doen ze dit wel, dan verhoogt dat de administratieve lasten voor het bedrijf.

Wanneer men de onderzochte regelgeving met elkaar vergelijkt is het mogelijk om in bepaalde gevallen de regulering te harmoniseren of te vereenvoudigen. Illustratief in dat verband is voorschrift 4 van bijlage 3 van het Besluit Glastuinbouw:

1. Beperkt lozen vindt plaats met behulp van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater waarmee de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden voorkomen.
2. Indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een plan, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend, kan het Wtw-bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift een voorziening als bedoeld in het eerste lid voorschrijven, die voor de kwaliteit van dat oppervlaktewaterlichaam voldoende bescherming biedt. Daarbij kunnen eisen worden gesteld ten aanzien van het zuiveringsrendement, de doelmatigheid, het gebruik en het onderhoud van de voorziening, bedoeld in het eerste lid.
3. Tenzij toepassing is gegeven aan het tweede lid, is alleen sprake van een voorziening als bedoeld in het eerste lid, indien het afvalwater wordt geleid door een septic tank die is uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften gesteld krachtens artikel 7, tweede lid, van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater.

In dit geval zou naar ons oordeel beter een septic tank kunnen als middel kunnen worden voorgeschreven, met dien verstande dat bij maatwerkvoorschrift een ander middel kan worden voorgeschreven dat voor een oppervlaktewaterlichaam voldoende bescherming biedt, indien aan dat oppervlaktewaterlichaam een bijzondere functie of kwantiteitsdoelstelling is toegekend. Daarmee kan het rechtsonzeker geformuleerde eerste lid komen te vervallen en wordt beter aangesloten bij andere regelgeving om dit terrein.

#### **4.6 Conclusie en aanbevelingen**

Aangenomen kan worden dat naarmate algemene regels vager zijn geformuleerd of vanwege de complexiteit daarvan niet of onvoldoende kenbaar zijn voor particulieren en handhavers, de naleefbaarheid en handhaafbaarheid daarvan afneemt. Dat heeft een afname van het beschermingsniveau en een toename van de lasten voor burger en bestuur tot gevolg. Hoewel het veelal gaat om de regulering van voor het watersysteem minder relevante handelingen of aspecten daarvan, zijn kwalitatieve doelvoorschriften met een open of onduidelijke norm of rechtsonzekere middelvoorschriften vanuit het oogpunt van handhaving, naleefbaarheid, milieubescherming, de terugdringing van administratieve en bestuurlijke lasten onwenselijk. Dergelijke voorschriften zouden in algemene regels dan ook zoveel mogelijk moeten worden vermeden. Zorgplichten leiden tot een aanzienlijke vermindering van de regeldruk en daarmee tevens tot een beperking van administratieve en bestuurlijke lasten. Zorgplichten zijn vanuit het oogpunt van rechtszekerheid echter problematisch en bovendien lastig te handhaven. Handhaving is eigenlijk

alleen mogelijk in gevallen waarin ernstige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden. De minder relevante lozingen die wel nadelige gevolgen hebben, maar die niet dusdanig ernstig zijn dat daartegen wegens overtreding van de zorgplichtbepaling kan worden opgetreden, kunnen het beschermingsniveau doen afnemen. Verder gaat er van een algemene zorgplicht weinig tot geen preventieve werking uit. Gesteld kan dan ook worden dat de kans op een vermindering van de milieubescherming groter dan bij gedetailleerde regels. Er moet dan ook voor worden gewaakt dat de zorgplicht niet te veel concrete regels gaat vervangen. Zorgvuldig moet worden gezien waar zorgplichten een aanvullende rol kunnen spelen. Omdat zorgplichten nader moeten worden geconcretiseerd ofwel in overleg met het bedrijf in het kader van de handhaving ofwel door het stellen van maatwerkvoorschriften, moet de vermindering van lasten echter niet worden overschat. Een ander probleem, dat ook duidelijk in de enquêtes en workshop naar voren komt, is de complexiteit van regelgeving. Met name het Activiteitenbesluit wordt door bedrijven, maar ook door handhavers als zeer complex ervaren. Naarmate een regeling veel verschillende handelingen reguleert en de context waarin die handelingen worden verricht meer van elkaar verschillen, neemt de complexiteit van de regelgeving toe en de toegankelijkheid af. Daardoor bestaat het gevaar dat handhaafbaarheid en naleefbaarheid van deze regelgeving afneemt, hetgeen ook nadelige gevolgen kan hebben op het beschermingsniveau. De administratieve en bestuurlijke lasten kunnen daardoor toenemen, omdat de voorlichtende taak van handhavers groter wordt en bedrijven veelal gespecialiseerde adviesbureaus in de arm moeten nemen om de voor hen toepasselijke regeling te kunnen begrijpen.

Tevens kan worden geconcludeerd dat naarmate de gebiedsspecifieke omstandigheden en de daarmee samenhangende waterhuishoudkundige problemen divergeren, de behoefte aan (de mogelijkheid van) het stellen van maatwerkvoorschriften en het toestaan van gelijkwaardige middelen toeneemt. Voor zover het vaststellen van maatwerkvoorschriften überhaupt mogelijk is, moet wel worden beseft dat dit administratieve en bestuurlijke lasten met zich meebrengt.

#### *Aanbevelingen*

Bij het vaststellen van milieurelevante algemene regels zijn (gekwantificeerde) doelvoorschriften in combinatie met het voorschrijven van erkende maatregelen in ministeriële regelingen in het algemeen te prefereren. Daarmee wordt enerzijds rechtszekerheid geboden aan bedrijven en handhavers, hetgeen de handhaafbaarheid en naleefbaarheid van algemene regels ten goede komt, anderzijds geeft het bedrijven de mogelijkheid om te kiezen voor een alternatief middel of maatregelen om aan het doelvoorschrift te voldoen. Bij het beschrijven van de erkende maatregelen is het wel van belang dat de ministeriële regeling regelmatig wordt aangepast aan nieuwe technieken en technologieën.

Het voorschrijven van gekwantificeerde doelvoorschriften is niet in alle gevallen mogelijk of wenselijk. Wanneer de lozingen sterk in hoeveelheid en samenstelling wisselen, een groot aantal niet eenvoudig te bepalen verontreinigingen bevat of sterk afhankelijk zijn van de lokale situatie, zoals bij lozingen afkomstig van open teelt en veehouderijen, kan de keuze voor middelvoorschriften opportuun zijn. Het is nu eenmaal lastig om lozingen ten gevolge van de

uitspoeling, afspoeling, druppeldrift en meespuiten of -mesten van gewasbeschermingsmiddelen respectievelijk meststoffen te meten en te beperken bij de bron. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is dan ook gekozen voor het voorschrijven van preventieve maatregelen waarmee de lozing van verontreinigende stoffen wordt beperkt, zoals spuitvrije en teeltvrije zones langs oppervlaktewateren.

Indien het voorschrijven van gekwantificeerde doelvoorschriften in combinatie met middelvoorschriften niet mogelijk of lastig is, kunnen middelvoorschriften worden voorgeschreven, waarbij aan het bevoegde gezag tevens de bevoegdheid wordt geboden om gelijkwaardige middelen toe te staan. Voordeel daarvan is dat bedrijven flexibiliteit wordt geboden omtrent de toe te passen middelen. Nadeel daarvan is dat tegen de beslissing van het bevoegde gezag om gelijkwaardige middelen toe te staan bezwaar en beroep openstaat, waardoor de administratieve lasten toenemen. Dit nadeel zou deels kunnen worden weggenomen door in de algemene regels zelf meerdere alternatieven gelijkwaardige middelen op te nemen, waartussen lozers kunnen kiezen. Voorwaarde daarbij is vanzelfsprekend wel dat deze middelen daadwerkelijk een gelijkwaardige milieubescherming opleveren.

Steeds meer algemene regels voor lozingen worden geïntegreerd in regelgeving waarin ook algemene regels voor andere milieubelastende activiteiten worden gereguleerd. Daardoor is het voor bedrijven veelal lastig om de toepasselijke regelgeving voor de door hen verrichte activiteiten (lozingen) te vinden. Om bedrijven daarbij behulpzaam te zijn, zouden bevoegde organen in reactie op de melding van een bedrijf kunnen aangeven welke regels voor lozen op dat bedrijf van toepassing zijn. Voor de bevoegde organen hoeft dat niet veel extra werk op te leveren. Voor het uitvoeren van hun toezichthoudende taak moeten de op het te controleren bedrijf toepasselijke regels toch op een rijtje worden gezet.



## Hoofdstuk 5    Maatwerkvoorschriften

### 5.1    Inleiding

Maatwerkvoorschriften vormen een nadere uitwerking of nuancering van de algemene regels die in de plaats komen van het vergunningvereiste. Maatwerkvoorschriften, die in individuele gevallen worden gesteld, vertonen wat betreft hun functie enige gelijkenis met vergunningvoorschriften, die immers ook onderdeel uitmaken van een toestemming van het bestuur aan een individuele burger. Zij vormen in zekere zin een correctie van de algemene regels, die in een *individueel* geval ofwel onvoldoende precies ofwel te stringent zijn (gebleken).<sup>76</sup>

Voor de definitie van het begrip 'maatwerkvoorschrift' kan te rade worden gegaan bij art. 1.2 van het Activiteitenbesluit dat dienaangaande bepaalt:

"voorschrift als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de wet<sup>77</sup>, inhoudende:

- a. een beschikking waarbij het bevoegd gezag aanvullende eisen stelt; dan wel
- b. een ontheffing waarbij het bevoegd gezag de daarbij aangewezen bepalingen niet van toepassing verklaart al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden;"

Men dient bij de bovenstaande definitie van de figuur van de maatwerkvoorschriften echter te bedenken dat zij van toepassing is op de gevallen waarin de Wm, met inbegrip van het Activiteitenbesluit, van toepassing is. Dat is echter bij een groot aantal lozingen en andere handelingen met betrekking tot waterlichamen niet het geval. Voor zover dit onderdeel van het Ab van overeenkomstige toepassing wordt verklaard in waterregelgeving ligt het natuurlijk anders. Gelet op de algemene strekking van de definitie, en meer in het algemeen gesproken van het Ab, is de daarin gegeven definitie van het begrip maatwerkvoorschriften echter een bruikbaar uitgangspunt. Uit de definitie in art. 1.2 Activiteitenbesluit kan in elke geval worden afgeleid dat het bij maatwerkvoorschriften ofwel moet gaan om op de geldende norm *aanvullende eisen*, ofwel om *ontheffingen* van een geldende norm, en wel in individuele gevallen, want gesproken wordt van *beschikkingen* (een ontheffing is immers ook een beschikking).

Omdat in maatwerkvoorschriften verplichtingen aan de burger (waaronder bedrijven) kunnen worden gesteld, roept dit de vraag op van de bevoegdheidsgrondslag van het bestuursorgaan om

---

<sup>76</sup> Of, in de bewoordingen van de toelichting op het Ab, *Stb.* 2007, 415, p. 153: "Dit besluit geeft vaker dan in de 8.40-besluiten de mogelijkheid de normen te verruimen. Dit doet recht aan het feit dat een gemiddeld genomen redelijke norm in specifieke gevallen onnodig streng kan uitpakken".

<sup>77</sup> Art. 8.42 lid 1 Wm bepaalt: "Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 kan met betrekking tot daarbij aangegeven onderwerpen de verplichting worden opgelegd te voldoen aan voorschriften die nodig zijn ter bescherming van het milieu, gesteld door een bij die maatregel aangegeven bestuursorgaan". Waar art. 8.42 lid 1 Wm dus alleen spreekt van verplichtende voorschriften ter bescherming van het milieu, spreekt art. 1.2 Activiteitenbesluit (daarnaast) ook van ontheffingen, en dus van de mogelijkheid van versoepeling van de gestelde norm (al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden).

dit te doen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld in welke gevallen het zinvol of nodig is om maatwerkvoorschriften te stellen. Deze vragen zullen, onder 5.2 en 5.3 worden behandeld.

In 5.4 zal de figuur van de maatwerkvoorschriften uiteindelijk worden beoordeeld op de twee aspecten die in dit onderzoek naar de algemene regels in het waterrecht centraal staan:

- In hoeverre leiden algemene regels met maatwerkvoorschriften tot een lastenverlichting voor bestuur en burger?
- In hoeverre leiden algemene regels met maatwerkvoorschriften tot een vergelijkbare realisering van de doelstellingen van de Waterwet als de vergunningverlening?

Bij de beantwoording van de bovenstaande vragen wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de enquêtes die bij bedrijven en bij de betrokken bestuursorganen zijn afgenomen, van de resultaten van de workshop die op 5 november 2010 over de werking van de algemene regels in het waterrecht is gehouden en van de analyses die van een aantal amvb's zijn gemaakt (zie de bijlagen).

Daarbij zullen de vragen aan de hand van de volgende criteria worden beantwoord:

- transparantie en rechtszekerheid;
- uitvoerbaarheid;
- controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

## **5.2 Bevoegdheidsgrondslag**

De bevoegdheid van het bestuursorgaan om maatwerkvoorschriften te stellen - ter nadere invulling of in sommige gevallen ter afwijking van de algemene regels<sup>78</sup> – moet gelet op het legaliteitsbeginsel te herleiden zijn tot de formele wet. In maatwerkvoorschriften worden door het bestuur immers verplichtingen aan de burger opgelegd.

Voor wat betreft het Activiteitenbesluit is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften terug te voeren op art. 8.42 leden 1 en 3 Wet milieubeheer. Wat de diverse 'handelingen in het watersysteem' betreft, is de bevoegdheid van de (rijks)waterbeheerder om maatwerkvoorschriften te stellen terug te voeren op art. 6.6 lid 2 Waterwet jo hoofdstuk 6 van het Waterbesluit en hoofdstuk 6 van de ministeriële Waterregeling alsmede – voor de regionale waterbeheerder – op de waterschapskeuren op grond van de Waterschapswet.

In een aantal van de, onder andere op dit punt, onderzochte amvb's (waaronder de Waterregeling, het Lozingenbesluit vaste objecten en de Algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken) is sprake van een vrij gedetailleerd omschreven bevoegdheid voor het bevoegd gezag om voor bepaalde onderwerpen maatwerkvoorschriften te stellen, waarbij ook inhoudelijke

---

<sup>78</sup> Het gaat bij maatwerkvoorschriften om een aanvulling of een correctie van de algemene regel. Tussen de twee categorieën 'vergunningplichtig' en 'vergunningvrij met algemene regel' bestaat dus geen derde (tussen)categorie vergunningvrij met alleen maatwerkvoorschriften.

grenzen worden gesteld aan die bevoegdheid. Het Besluit glastuinbouw gaat van de onderzochte amvb's het verst wat betreft de inhoudelijke beschrijving van de punten waarop maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.<sup>79</sup> De *beperving* van de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen is overigens niet altijd even scherp. Zie bijvoorbeeld art. 6.17 lid 3 van de Waterregeling (inzake brengen en onttrekken van oppervlaktewater), waarin wordt bepaald dat de minister maatwerkvoorschriften kan stellen "(...) mits deze er niet toe leiden dat het brengen of onttrekken van water geen doorgang kan vinden".

Wanneer het waterschap de waterbeheerder is, berust de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels en – eventueel – het in het kader daarvan stellen van maatwerkvoorschriften op een bepaling in de waterschapskeur (waarvan de grondslag weer berust op art. 78 lid 1 Waterschapswet). In de keur moet dus een bepaling zijn opgenomen, waarin het stellen van algemene regels, en in het kader daarvan het stellen van maatwerkvoorschriften, mogelijk wordt gemaakt. De modelkeur van de Unie van Waterschappen bevat een dergelijke bepaling (in art. 4.3), die in de keuren van de afzonderlijke waterschappen is overgenomen. In deze bepaling inzake de algemene regels wordt niet *expressis verbis* gesproken van (een bevoegdheid tot het stellen van) maatwerkvoorschriften. Er wordt slechts bepaald dat voor het verrichten van de verschillende handelingen in het watersysteem algemene regels kunnen worden gegeven, welke "mede" een vrijstelling van de vergunningplicht, dan wel een algeheel gebod van handelingen kunnen inhouden. Uit het woord "mede" zou kunnen worden afgeleid dat de algemene regels ook de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften, in de regel naar aanleiding van de melding van een voorgenomen activiteit, kunnen inhouden. De toelichting op deze bepaling in de modelkeur spreekt bovendien ook van "maatwerk" dat op basis daarvan verricht kan worden.

Het begrip 'maatwerkvoorschriften' wordt in de praktijk ook wel verbonden aan de zorgplichtbepaling (in waterschapskeuren, maar ook in het Activiteitenbesluit). Op grond van die zorgplicht bestaat voor een ieder die mogelijksterwijs voor het watersysteem schadelijke handelingen verricht, de rechtsplicht om door het treffen van maatregelen de schadelijke gevolgen te voorkomen of ongedaan te maken. Het (dagelijks) bestuur van het waterschap kan "aanwijzingen geven over die maatregelen" (art. 4.16 lid 3 van de modelkeur). Voor zover men die "aanwijzingen", die in verplichtende zin moeten worden opgevat, ziet als verplichtingen 'op maat', kan worden gezegd dat ook de algemene zorgplichtbepaling blijkbaar de bron van maatwerkvoorschriften kan zijn.<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> In een enkel geval wordt in het Besluit glastuinbouw gesproken van het stellen van *nadere eisen*. Dit is echter een andere figuur dan de maatwerkvoorschriften, omdat in het geval van nadere eisen nooit sprake kan zijn van een *verruiming* (verzachting) van de in de algemene regel opgelegde norm of verplichting.

<sup>80</sup> In de landelijke wetgeving, zoals in het Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering, komt de figuur van het nadere voorschrift (daar 'nadere eisen' genoemd) ter invulling van de zorgplichtbepaling ook voor. Ook daarvan kan men zeggen dat de 'nadere eisen', omdat zij nooit een *verruiming* van de algemene regel ten gunste van de burger kunnen inhouden, strikt beschouwd niet onder de maatwerkvoorschriften vallen.

In algemene zin kan men concluderen dat, wat de bevoegdheidsgrondslag van de maatwerkvoorschriften betreft, de regeling in de Waterwet jo het Waterbesluit en de ministeriële Waterregeling beduidend meer uitgewerkt is dan de bevoegdheidstoedeling in de waterschapskeuren op grond van de Waterschapswet.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid verdient de eerstgenoemde regeling de voorkeur omdat het, waar het de mogelijkheid van het opleggen van verplichtingen aan de burger betreft, nodig is dat de grondslag van die bevoegdheid expliciet is en haar begrenzing zo duidelijk mogelijk.<sup>81</sup>

Opvallend is dat, zowel in de systematiek van de Wet milieubeheer als in die van de Waterwet, de maatwerkvoorschriften niet uitsluitend kunnen leiden tot nadere verplichtingen ter uitwerking van een algemene regel, maar ook tot afwijking (verruiming) van een algemene regel ten gunste van de burger. Dit is alleen goed te begrijpen wanneer men beseft dat een algemene regel *in de plaats* komt van de vergunningplicht en het dus op zichzelf standaard gereguleerde activiteiten betreft die echter in meer of mindere mate kunnen worden ingeperkt. Bij dit soort van *begunstigende* maatwerkvoorschriften is dus sprake van een voor een individueel geval verzachten van een in de algemene regel neergelegde verplichting of beperking. Dat de kwestie van de bevoegdheidsgrondslag, vanuit het aspect van de vereiste rechtszekerheid bezien, bij dit soort maatwerkvoorschriften een minder grote rol speelt is duidelijk.

### **5.3 Voor welke gevallen kunnen maatwerkvoorschriften worden benut?**

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat het bij maatwerkvoorschriften vooral gaat om vanwege de gewenste of te handhaven waterkwaliteit bijzondere gebieden. Dat zal ook bij de 'versoepelende' maatschriften vaak het geval kunnen zijn, omdat het daarbij kan gaan om een (blijkbaar te) strenge norm in de algemene regel die in een individueel geval verruimd kan worden. In de onderzochte amvb's, waaronder het Besluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten<sup>82</sup>, wordt echter geen relatie gelegd tussen nut of noodzaak van maatwerkvoorschriften en de kwaliteit van het oppervlaktewater of het gebied in kwestie. In het Besluit Open teelt wordt in de artikelen 6, lid 5 en art. 8, lid 10, net zoals in het Activiteitenbesluit (voor wat betreft de activiteit lozen op oppervlaktewateren) wel een dergelijke relatie gelegd. Denkbaar is dat in het (regionale) waterbeheerplan een relatie wordt gelegd tussen de regulering van activiteiten, onder meer door het stellen van maatwerkvoorschriften, en de gewenste waterkwaliteit in het gebied. Dit zou tot uiting kunnen komen in een bijzondere functie- of kwaliteitstoekenning aan gebieden, waarbij een verband met de regulering (door maatwerkvoorschriften) wordt gelegd. Dit is tot op heden niet gebeurd. Uitoefening van bevoegdheden, tot het bepalen van de inhoud van de algemene regels en van de maatwerkvoorschriften, zou bovendien gerelateerd kunnen worden aan

---

<sup>81</sup> Zie ook de toelichting op het Activiteitenbesluit, p. 115, waar wordt opgemerkt: "In de eerste plaats is de bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften opgenomen voor die onderwerpen, waarbij in specifieke gevallen de voorschriften van dit besluit nadere invulling of aanvulling behoeven. Dit is dan steeds bij het desbetreffende voorschrift expliciet aangegeven".

<sup>82</sup> Een groot verschil tussen deze beide amvb's is wel, dat het bij het Besluit glastuinbouw om duurhandelingen gaat en bij het Lozingenbesluit vaste objecten om eenmalige activiteiten (die lozingen tot gevolg hebben). Dit maakt uiteraard ook verschil voor de aard van de maatwerkvoorschriften die kunnen worden gesteld.

de doelstelling van de Waterwet en de mate waarin de Kaderrichtlijn water (KRW)-normen worden gehaald. Dit zou leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de motivering wanneer algemene regels worden vastgesteld en later maatwerkvoorschriften worden gesteld, en daarmee een vergroting van de transparantie en van de rechtszekerheid. In de praktijk blijken immers niet of nauwelijks beleid, laat staan beleidsregels, te bestaan waar het gaat om het opleggen van maatwerkvoorschriften.<sup>83</sup> Op deze wijze zou het manco dat de algemene regel in zeker opzicht heeft, namelijk dat zij niet is toegesneden op specifieke kenmerken van gebieden, kunnen worden ondervangen. Daarbij is ook een zekere differentiatie naar soorten gebieden en de daarmee samenhangende toepassing van de figuur van de maatwerkvoorschriften voorstelbaar.

Een aanleiding om maatwerkvoorschriften te stellen blijkt in de praktijk de cumulatie van bedrijvigheid, bijvoorbeeld het aantal glastuinbouwbedrijven, in een gebied te zijn. Een algemene regel die door de bank genomen voldoet, doet dat wellicht niet langer in een gebied waar een concentratie van bedrijvigheid heeft plaatsgevonden, waardoor met een aanscherping van de algemene regel in de vorm van een maatwerkvoorschrift moet worden gereageerd.<sup>84</sup>

In de praktijk blijken de maatwerkvoorschriften ook de functie te vervullen van verduidelijking van een abstracte (open) norm in de algemene regel. Zo bepaalt (art. 6 van) het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij dat de keuze van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA) vrij is "mits de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden voorkomen". En Bijlage 3 van het Besluit glastuinbouw stelt als voorwaarde dat het oppervlaktewaterlichaam door het lozen "niet onaanvaardbaar visueel wordt verontreinigd". Dergelijke open normen zijn onvoldoende rechtszeker en behoeven een nadere bepaling. Dat zou op zich in (wetsinterpreterende) beleidsregels kunnen, maar de praktijk blijkt daar in sommige gevallen de figuur van de maatwerkvoorschriften voor te gebruiken, waarbij de omvang van de verplichting of toegelaten ruimte in individuele gevallen nader kan worden bepaald. Bij gebrek aan voldoende heldere normen in de algemene regel zelf is dat een op zichzelf bezien nuttige, zij het in onze optiek oneigenlijke, functie. In dit opzicht is de navolgende passage in de toelichting op het Activiteitenbesluit veelzeggend en ook terecht:

"Met toepassing van het maatwerkvoorschrift kan worden voorkomen dat voor de niet in dit besluit concreet uitgewerkte aspecten de belangen van de bescherming van het milieu geschaad worden. De verwachting is dat dit niet vaak aan de orde is. Wanneer immers een activiteit voor een bepaald aspect in veel gevallen strijd met het belang van de bescherming van het milieu kan opleveren, mag er in beginsel van worden uitgegaan dat voor dat aspect concrete voorschriften bij of krachtens dit besluit zijn uitgewerkt".<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Uit de enquêtes is gebleken dat zo er al een beleid is op het punt van de maatwerkschriften, dat een beleid is om die voorschriften zo min mogelijk te stellen.

<sup>84</sup> In de workshop is gebleken dat dit probleem zich in de rijkswateren niet of nauwelijks voordoet. Een uitzondering daarop vormt de lozing van koelwater van bedrijven. Zie ook Vz. ABRvS 14 juni 2010, nr. 201003669/2/M1 (maatwerkvoorschriften lozen koelwater NUON in Ouderkerkerplas).

<sup>85</sup> T.a.p., p. 115.

Het voorgaande citaat is ook in die zin juist, dat het er terecht vanuit gaat dat de norm zo veel als mogelijk is in het wettelijk voorschrift zelf dient te worden gespecificeerd en niet in een maatwerkvoorschrift, dat immers bedoeld is om in individuele gevallen gesteld te worden. Bij het laatste kan men bovendien zeggen, dat het niet de bedoeling kan zijn om in een maatwerkvoorschrift de inhoud van de norm in haar kern uit te breiden of aan te scherpen. Het moet immers - ingevolge art. 1.2 Activiteitenbesluit althans – gaan om een *aanvulling* (of zelfs een versoepeling) van de wettelijke norm voor een individueel geval.

Deze functie is verwant aan de verduidelijkende functie die maatwerkvoorschriften met betrekking tot een zorgplichtbepaling lijken te hebben (zie ook onder 5.2).

In beide gevallen vervullen de maatwerkvoorschriften op zichzelf bezien ook in die zin een nuttige functie, dat het met de handhaafbaarheid van dergelijke open normen en ook met de sanctionering van de handhavingsacties door de bestuursrechter slecht gesteld is. De rechtszekerheid gebiedt immers dat de verplichting die de burger wordt opgelegd en de beperking van diens rechten duidelijk en inzichtelijk zijn, willen zij gehandhaafd kunnen worden. In de toelichting op het Ab wordt hier een functie voor het maatwerkvoorschrift gedacht, waarbij de lozing van afvalwater op het riool als voorbeeld wordt gehanteerd.

“In gevallen waarbij degene die de inrichting drijft in redelijkheid niet had kunnen weten dat door zijn handelen het belang van bescherming van het milieu wordt geschaad, ligt direct handhavend optreden met gebruik van de zorgplichtbepaling minder voor de hand (...) Door het stellen van een maatwerkvoorschrift kan ten aanzien van de te lozen hoeveelheid water een grens worden gesteld, die in het vervolg aan de drijver van de inrichting duidelijkheid biedt (...) Wanneer wel een maatwerkvoorschrift wordt gesteld, kan deze vervolgens op dezelfde manier gehandhaafd worden als de overige voorschriften uit dit besluit”<sup>86</sup>

Zowel in de afgenomen enquêtes als in de workshop werd gewezen op het probleem van de in sommige gevallen grote complexiteit van algemene regels. Dit is blijkbaar een in de praktijk bestaand reëel probleem, hetgeen wordt bevestigd door de analyse die wij hebben gemaakt van een groot aantal amvb's (zie de bijlage 2).

Overigens kunnen dergelijke open normen een opening bieden voor overleg tussen bestuur en burger (bedrijf), wat ook kan leiden tot het stellen van maatwerkvoorschriften ter verduidelijking.<sup>87</sup>

In de praktijk blijken maatwerkvoorschriften in sommige gevallen zelfs op verzoek van een bedrijf te worden vastgesteld. Toch kan men zeggen dat maatwerkvoorschriften niet (in de eerste plaats) voor *verduidelijking* bedoeld zijn. Het zou bij maatwerkvoorschriften immers niet moeten gaan om

---

<sup>86</sup> T.a.p., p. 115

<sup>87</sup> In de workshop werd, van de zijde van bedrijven, gepleit voor een twee-sporenbenadering: na een gedane melding zou de van toepassing zijnde algemene regel door het bestuur moeten worden toegezonden aan de melder, waarna – indien nodig – overleg kan plaatsvinden over eventuele onduidelijkheden.

verduidelijking van een (te) abstracte norm in de algemene regel, maar om een toespitsing van die norm op een individueel geval.

In algemene zin kan men, tot slot, nog zeggen dat hoe meer de algemene regel zich bedient van *middelvoorschriften*, hoe minder behoefte in de bestuurspraktijk zal ontstaan aan maatwerkvoorschriften.

## **5.4 Lastenverlichting en realisering doelstelling van de Waterwet door maatwerkvoorschriften?**

### **5.4.1 Lastenverlichting**

Bij het onderwerp lastenverlichting, die een premisse is (geweest) van de wetgever bij het mogelijk maken van de figuur van de algemene regels, moet men een onderscheid maken tussen de administratieve lastenverlichting voor de burger (het bedrijf) en de bestuurlijke lastenverlichting voor het bestuur.

In algemene zin kan men zeggen dat het vervallen van het vergunningvereiste en het in plaats daarvan stellen van algemene regels, met eventueel de algemene regel aanvullende of corrigerende maatwerkvoorschriften, voor zowel het bestuur als voor de betrokken bedrijven in ieder geval in procedureel opzicht een lastenverlichting betekent. De procedurele eisen, in veel gevallen de vereiste toepassing van afdeling 3.4 Awb (de uniforme openbare voorbereidingsprocedure), gelden immers niet langer en daarnaast staat geen rechtsbescherming open tegen de algemene regels en hun toepassing (echter nog wel tegen de handhavingsbesluiten die daarop betrekking hebben).

Uit de enquêtes en de workshop kwam bovendien naar voren dat weinig maatwerkvoorschriften worden gesteld, waarbij sommigen aangaven dat de (ongeschreven) afspraak bestaat terughoudend te zijn met het opstellen van maatwerk. Deze werkwijze is in overeenstemming met de toelichting bij de meeste algemene regels en is in lijn met jurisprudentie.<sup>88</sup>

Naast de voorgaande algemene conclusie kunnen over de maatwerkvoorschriften en de lastenverlichting die deze, vergeleken met de oude situatie waarin het vergunningvereiste gold, zouden brengen enkele nadere opmerkingen worden gemaakt.

Voor *bedrijven* kunnen (te) abstracte normen in algemene regels leiden tot een *lastenverzwaring*, omdat zij – op eigen initiatief – moeten nagaan of hun voorgenomen handelingen in het watersysteem zijn toegestaan, waar dat voorheen door het vergunningvereiste vaak op voorhand duidelijk was. Maatwerkvoorschriften, die soms zelfs op verzoek van de bedrijven worden vastgesteld (zie onder 5.3), kunnen die onduidelijkheid weliswaar wegnemen, maar – nog afgezien van het feit dat dit in wezen een oneigenlijke functie van de maatwerkvoorschriften kan worden genoemd – dit alles kost de bedrijven extra inspanning. Voor een bedrijf dat ‘de gok wil nemen’ is dat weliswaar niet het geval, maar aangenomen mag worden dat dat niet de reguliere handelwijze

---

<sup>88</sup> ABRvS 7 juli 2010, *MenR* 2010, nr. 79, m.nt. KG.

van een bedrijf zal zijn. In het geval in het verleden een vergunningvereiste voor de betreffende handeling bestond, bestond de last van het op eigen initiatief moeten nagaan van de toelaatbaarheid van de handeling en het overleg daarover met het bestuur niet.

Weliswaar kan men zeggen dat het *bestuur* zich de last van nader onderzoek en overleg met bedrijven zelf op de hals heeft gehaald door een (blijkbaar) te abstracte norm in de algemene regel te formuleren, maar evengoed is ook voor hem sprake van een vorm van *lastenverzwaring*.

Overigens is hierbij sprake van strijdigheid van de algemene regel met het uitgangspunt van transparantie en rechtszekerheid, die niet geheel door het stellen van maatwerkvoorschriften kan (en behoort te) worden weggenomen. Het moeten stellen van maatwerkvoorschriften in het geval dat de algemene regel te abstract is geformuleerd, betekent op zichzelf natuurlijk ook een *lastenverzwaring* voor het bestuur.

Het zal dus, al met al, afhangen van de vraag in hoeverre in een algemene regel sprake is van duidelijke normen die gemakkelijk toepasbaar (en handhaafbaar) zijn of werkelijk sprake zal zijn van een *lastenverlichting* voor bedrijven en bestuur. Als die normen inderdaad duidelijk en werkbaar zijn, leidt het feit dat het vergunningvereiste is vervallen tot de conclusie dat zowel voor bedrijven als voor bestuur sprake is van een *lastenverlichting*. Zoals uit ons onderzoek en met name uit de afgenomen enquêtes blijkt, is echter in veel gevallen sprake van onduidelijke en complexe algemene regels. Het voordeel van de *lastenverlichting* gaat in die gevallen verloren, ook omdat dan vaker de behoefte zal worden gevoeld om de onduidelijkheid met maatwerkvoorschriften weg te nemen, hetgeen op zich al tot een vorm van *lastenverzwaring* leidt.

Direct met het aspect van de onduidelijke normstelling hangt samen dat van het toezicht op de naleving en de handhaafbaarheid van de normen. Wanneer bij veel bedrijven ten onrechte de indruk of overtuiging bestaat dat zij geen handelingen verrichten die door de algemene regels worden gereguleerd, zullen controle en andere vormen van toezicht meer tijd gaan vergen van het bestuur hetgeen een *lastenverzwaring* betekent. In dit soort situaties is de (voorgenomen) handeling dus niet eens gemeld bij het bestuur, wat een actiever opstelling van het bestuur zal vergen. Alleen door heldere normstelling en voldoende communicatie daarover kan dit gevaar worden bezworen. Uit het door ons verrichte onderzoek hebben wij overigens de indruk gekregen dat dit probleem in mindere mate speelt bij de waterschappen dan bij de rijksoverheid vanwege de gebiedsomvang van de waterschappen en hun meer directe betrokkenheid met de ter plaatse gevestigde bedrijven. Niettemin zijn ook daar de aspecten uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de algemene regels in het geding. Wat betreft de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de gestelde maatwerkvoorschriften behoeft men minder zorgen te hebben. Die zijn immers per definitie concreet en zijn in sommige gevallen zelfs in overleg met de bedrijven opgesteld. Handhaving van die voorschriften is vergelijkbaar met de handhaving (destijds) van vergunningvoorschriften en behoeft dus niet per se te leiden tot een *lastenverzwaring* voor het bestuur.

De conclusie inzake de lastenverlichting van maatwerkvoorschriften bij algemene regels kan zijn dat daarvan - voor zowel bedrijven als voor het bestuur - sprake kan zijn, wanneer maatwerkvoorschriften alleen worden gebruikt voor hun eigenlijke doel, dat is: voor individuele gevallen preciseren (of verruimen) van een op zichzelf duidelijke norm in de algemene regel. Voor zover maatwerkvoorschriften worden gebruikt om een (te) abstracte norm in de algemene regel te verduidelijken, leidt dat echter voor alle betrokkenen tot een lastenverzwaring.

#### **5.4.2 Realisering van de doelstellingen van de Waterwet**

De doelstellingen van de Waterwet worden beschreven in art. 2.1 lid 1 van de wet. Daarvan is in dit kader in het bijzonder de doelstelling onder b.: "bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen" van belang. De vraag is dus in hoeverre maatwerkvoorschriften aan de realisering van in het bijzonder die doelstelling bijdragen. De beantwoording van die vraag ligt inhoudelijk in het verlengde van het vorige onderdeel (lastenverlichting), want is evenzeer afhankelijk van de wijze waarop maatwerkvoorschriften worden gebruikt.

Wanneer een maatwerkvoorschrift wordt gesteld, omdat een op zichzelf duidelijke norm in een algemene regel voor een individueel geval (bedrijf) moet worden gepreciseerd of verruimd, kan dat evenzeer als de formulering van een vergunningvoorschrift in het verleden leiden tot realisering van de doelstellingen van de Waterwet. Het maatwerkvoorschrift deelt (door dit woord leest zin niet goed) in dat geval in de doelstelling van de algemene regel, die rechtstreeks afgeleid is van de doelstelling van de wet.

Wanneer een maatwerkvoorschrift zou worden gesteld om een (te) abstracte norm te verduidelijken, zou sprake zijn van - wat in het voorgaande is genoemd - een oneigenlijk gebruik van de figuur van het maatwerkvoorschrift. Dat brengt verder af van de realisering van de doelstellingen van de Waterwet, niet zo zeer omdat het maatwerkvoorschrift ondeugdelijk zou zijn, maar omdat de algemene regel (blijkbaar) niet deugdelijk is want onvoldoende duidelijk om in de praktijk werkbaar te zijn.

Concluderend kan dan, afgezien van deze laatste kanttekening, worden gezegd dat - op zichzelf bezien - met maatwerkvoorschriften de doelstellingen van de Waterwet in dezelfde mate lijken te kunnen worden gerealiseerd als met vergunningvoorschriften.



## Hoofdstuk 6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.1 Inleiding

In het milieu- en waterrecht wordt steeds meer gebruik gemaakt van het instrument algemene regels die de vergunningplicht vervangen. Daar bestaan verschillende redenen voor.

Een vergunningvereiste bestaat meestal op grond van een historisch gegroeide situatie. Daarnaast blijft een vergunningvereiste noodzakelijk indien dit voortvloeit uit Europeesrechtelijke verplichtingen of indien er behoefte is aan maatwerk om de activiteit te reguleren, bijvoorbeeld vanwege de grote invloed op het milieu of de waterkwaliteit.

De redenen om een vergunningplicht te vervangen door algemene regels zijn divers. Zo was in het verleden de gebrekkige uitvoering van de vergunningverlening en het wegwerken van achterstanden een belangrijke reden om algemene regels vast te stellen. Andere redenen zijn het terugbrengen van administratieve lasten voor bedrijven en bestuurlijke lasten voor overheden, de wens tot integratie en het bereiken van een grotere rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Ook de Waterwet biedt de mogelijkheid algemene regels te stellen.

Deze bevoegdheid is gebaseerd op de artikelen 6.6 en 6.7 Waterwet, waarbij de mogelijkheid wordt gecreëerd algemene regels te stellen inzake de handelingen die in de artikelen 6.2 tot en met 6.5 Waterwet worden gereguleerd.

In de Memorie van toelichting bij de Waterwet worden drie redenen gegeven voor het gebruik van algemene regels in plaats van vergunningen:

- Het bereiken van uniformiteit
- Verlichting van administratieve lasten en
- Het bieden van een *basis*beschermingsniveau. Het noodzakelijke beschermingsniveau in een concreet geval kan vervolgens door middel van het stellen van maatwerkvoorschriften worden bereikt.

Bij de keuze voor algemene regels is in de meeste gevallen aangegeven, dat dezelfde bescherming wordt geboden aan het watersysteem als door middel van vergunningverlening kan worden bereikt. Of daadwerkelijk hetzelfde doel kan worden bereikt is afhankelijk van de inhoud, de aard, de actualiteit, de kenbaarheid en toegankelijkheid en de naleving van de voorschriften. In dit onderzoek is dan ook bijzondere aandacht aan deze aspecten besteed, waarbij voor een groot aantal amvb's is onderzocht hoe de melding functioneert, welke voorschriften worden gesteld (doelvoorschriften, middelvoorschriften, zorgplichten) en hoe deze zijn geformuleerd en met welk doel en op welke wijze gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen.

### 6.2 Onderzoeksvragen en methodologie

In dit onderzoek staan twee onderzoeksvragen centraal:

- Welke mate van vermindering van (bestuurlijke) lasten voor de bevoegde overheidsinstanties en (administratieve) lasten voor particulieren wordt met de algemene regels bereikt in vergelijking met een vergunningstelsel?
- In hoeverre kunnen de waterbeheerdoelen bereikt worden met algemene regels?

Het resultaat van het onderzoek is een *kwantitatief* oordeel over algemene regels die de vergunning vervangen. Daarvoor is klassiek juridisch onderzoek gedaan (desk study) en empirisch onderzoek. De desk study is uitgevoerd door middel van bestudering van wetgeving, wetsgeschiedenis, jurisprudentie en literatuur. Mede op basis van resultaten van een viertal eerdere onderzoeken naar de werking van algemene regels uit de periode 2000-2007 en resultaten van wetenschappelijk onderzoek naar het instrument algemene regels, is een toetsingskader voor het empirisch onderzoek vastgesteld.

Het empirisch onderzoek bestond uit een analyse van algemene regels, enquêtes en een workshop. Het onderzoek omvat deels een ex ante evaluatie en deels een ex post evaluatie.

De volgende algemene regels zijn aan een analyse onderworpen:

- Lozingenbesluit Wvo vaste objecten (Wvo/Waterwet) 1998
- Lozingenbesluit open teelt en veehouderij<sup>89</sup> (Wvo/Waterwet en Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden) 2000
- Besluit glastuinbouw (Wvo/Waterwet en Wet milieubeheer) 2002
- Algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen (Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer) (Wvo/Waterwet en Wet milieubeheer) 2008
- Algemene regels voor het brengen van water in en het onttrekken van water uit oppervlaktewater (opgenomen in de ministeriële Waterregeling en de keuren van waterschappen)
- Algemene regels voor infiltreren en onttrekken van grondwater ( in de ministeriële Waterregeling, de grondwaterverordeningen van de provincie en de keur van waterschappen)
- Algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken (Op basis van de Waterwet/Waterbesluit/Waterregeling en de keur)

Daarnaast zijn enquêtes uitgevoerd bij zowel bedrijven, hun adviseurs als diverse bevoegde gezagen in het waterbeheer. In overleg met de begeleidingscommissie is gekozen voor bedrijven in de op- en overslagsector en glastuinbouwbedrijven, omdat hiervoor verschillende algemene regels gelden, die tezamen een representatief beeld geven van de verschillende soorten amvb's die er zijn. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn in workshops voorgelegd aan dezelfde partijen, aangevuld met een vertegenwoordiger van een milieuorganisatie. Dit geheel heeft geleid tot de volgende onderzoeksresultaten.

---

<sup>89</sup> De lozingenbesluiten voor de landbouw zullen naar verwachting vanaf 1 juli 2012 worden geïntegreerd in het Activiteitenbesluit.

### **6.3 Eerdere onderzoeksresultaten**

Uit eerder gedaan onderzoek naar de werking van algemene regels in het milieurecht blijkt dat de voorziene lastenverlichting aanzienlijk minder is dan werd verwacht (MDW 2000). Ook werd geconstateerd dat de meldingenprocedure niet goed werkt, een coördinatie-regeling met de bouwvergunning werd gemist, er in te weinig gevallen nadere eisen (te vergelijken met de huidige maatwerkvoorschriften) werden opgelegd, de afstemming met de ruimtelijke ordening te wensen overlaat en de handhaving wordt bemoeilijkt door de grotere flexibiliteit van de voorschriften (Deloitte en Touche 2000). Voorts werd geconstateerd dat er voor de handhaving niet meer capaciteit is vrijgekomen ten gevolge van de flexibele normstelling omdat deze veel tijd en kennis vraagt. Door zorgplichten en de flexibele normstelling is de behoefte aan het stellen van nadere eisen afgenomen, omdat eventuele strengere eisen in de flexibele normstelling ingelezen kan worden. Door de onduidelijkheid van deze flexibele normen zijn echter de onderhandelingen met en noodzakelijke uitleg aan bedrijven toegenomen. De naleving van de voorschriften wordt bemoeilijkt door de slechte naleving van de meldingsplicht. Dit leidt ertoe dat:

- er lastig maatwerkvoorschriften gesteld kunnen worden,
- bij de bouw en oprichting geen rekening kan worden gehouden met geldende eisen en
- dat de activiteit kan leiden tot een lager beschermingsniveau voor het milieu,
- onvoldoende handhaving of grotere handhavingsinspanningen.
- Daar komt bij dat de summiere mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen leiden tot een zeer beperkte afstemming met de omgeving.
- Wat betreft de aard van de voorschriften is geconstateerd dat flexibele voorschriften door grote bedrijven wel worden gewaardeerd, maar dat kleinere bedrijven over het algemeen een voorkeur hebben voor middelvoorschriften.
- Door flexibele voorschriften neemt de lastendruk voor het bestuur toe, omdat er meer voorlichting moet worden gegeven en ook de handhavingstaak wordt zwaarder (ECWM 2002).

### **6.4 Onderzoeksresultaten van dit onderzoek**

Een van de opmerkelijkste onderzoeksresultaten is dat er na de onderzoeken die in de afgelopen tien jaar zijn gedaan weinig veranderd is. Blijkbaar hebben deze onderzoeken niet geleid tot significante verbetering van de algemene regels. Alle knelpunten die in die onderzoeken werden gesignaleerd doen zich ook nu nog voor bij de algemene regels die gelden op grond van de Waterwet. Dat geldt niet alleen voor de oudere algemene regels die wellicht nog niet zijn aangepast; ook bij het maken van nieuwe algemene regels lijkt nog weinig rekening gehouden te worden met de knelpunten die uit eerdere onderzoeken naar voren zijn gekomen. Dat is het sterkst bij problemen die worden veroorzaakt door de complexiteit van de algemene regel ten gevolge van (te) vergaande integratie. Hier moet worden geconstateerd dat ondanks de complexiteit van het Activiteitenbesluit die voor problemen zorgt bij zowel bedrijven als waterbeheerders, de weg van verdergaande integratie onverminderd wordt voortgezet. Dat heeft negatieve gevolgen voor zowel de administratieve lasten als het bereiken van de doelen. Het is echter niet zo dat er in de loop der jaren en na meerdere evaluatieonderzoeken geen enkele verbetering is te constateren. Zo wordt

de flexibele normstelling bij voorkeur gehanteerd bij minder waterverontreinigende activiteiten. Ook bestaan er nog enkele middelvoorschriften en krijgt de verbetering van de meldingsplicht wel aandacht.

Er kan in zekere zin worden geconstateerd dat algemene regels een innerlijk tegenstrijdige doelstelling hebben. In het waterbeheer wordt de voorwaarde gesteld dat het beschermingsniveau op peil dient te zijn en dat bij voorkeur administratieve lasten verminderd dienen te worden. Uit de onderzoeksresultaten blijkt dat dit lastig te verwezenlijken is. Hierna volgt een samenvatting van de onderzoeksresultaten, waarbij bijzondere aandacht wordt geschonken aan de meldingsplichten, de aard van de voorschriften en de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen.

### **6.4.1 Meldingsplichten**

De onderzochte regelingen bevatten allen meldingsplichten waarbij een onderscheid kan worden gemaakt tussen algemene meldingsplichten voor de start, de verandering en incidenteel de beëindiging van een activiteit, of de oprichting of verandering van een inrichting. De besluiten waarin de meldingsplichten zijn opgenomen zijn op zichzelf goed toegankelijk. Daarbij wordt gebruik gemaakt van modelformulieren, waarbij over het algemeen een groot aantal gegevens moet worden ingevuld. In recentere algemene regels hoeft minder informatie te worden aangeleverd. Daarnaast bestaan er specifieke meldingsplichten, waaraan voldaan moet worden wanneer men wil afwijken van voorgeschreven middelvoorschriften of indien er sprake is van bijzondere voorvallen. De meldingsplicht zorgt ervoor dat het bevoegd gezag weet welke activiteiten er in zijn beheersgebied plaatsvinden, kan beoordelen of eventuele maatwerkvoorschriften moeten worden gesteld en meer in het algemeen om te controleren of aan de wettelijke eisen wordt voldaan.

In het algemeen worden initiële meldingen beter gedaan dan meldingen naar aanleiding van een verandering. De meldingsplicht in het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten functioneert goed, vanwege het feit dat het om duidelijk omschreven activiteiten gaat die vaak ook nog door een overheidsinstantie worden uitgevoerd. De meldingsplicht in met name het Activiteitenbesluit blijkt daarentegen slecht te functioneren. De bij de melding te verstrekken gegevens zijn op zich niet zeer omvangrijk. In vergelijking met oudere besluiten, zoals het Lotv, zijn die gegevens zelfs aanzienlijk beperkter, omdat in de nieuwere besluiten, zoals het Activiteitenbesluit, de gegevens met name nog slechts betreffen de vraag wie, wat, wanneer loost en geen betrekking meer hebben op de vraag hoe wordt geloosd. Toch wordt de meldingsplicht (de AIM-module) omvangrijk gevonden en is met name voor bedrijven en waterbeheerders in onduidelijke bewoordingen geformuleerd. Voor invulling van een meldingsformulier is de hulp van een adviseur of het bevoegd gezag vaak noodzakelijk. Wanneer dat niet gebeurt, blijkt dat lozingen niet worden gemeld, hetgeen versterkt wordt door het feit dat gemeenten de meldingen lang niet altijd doorgeven aan het bevoegd gezag op grond van de Waterwet. Eveneens blijkt uit het onderzoek, de enquêtes en de workshop dat niet goed te achterhalen is, waar in het Activiteitenbesluit de voorschriften voor een specifieke activiteit te vinden zijn.

Door de algemene regels en de meldingsplicht werd verwacht dat de bestuurslasten zouden verminderen en zouden verschuiven van de vergunningverlening naar de handhaving. Dat is niet altijd het geval. In het bijzonder het niet-melden of het melden met onvoldoende gegevens leidt tot een verhoging van de bestuurlijke lasten. Het contactmoment tussen bestuur en bedrijf verschuift naar de handhaving, waarbij noodzakelijke voorzieningen soms tot veel hogere kosten leiden omdat ze achteraf alsnog moeten worden aangebracht.

Wat betreft het bereiken van de waterbeheerdoelen kan in theorie met algemene regels hetzelfde doel worden bereikt als met vergunningen. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd het geval te zijn. Zo werden voorheen voor bepaalde activiteiten nauwelijks vergunningen verleend en zijn op dit moment de voorschriften in een aantal algemene regels zodanig dat op voorhand duidelijk is dat de doelen met de betreffende voorschriften niet kunnen worden gehaald.

Doordat niet altijd duidelijk is wat en wanneer dient te worden gemeld en daardoor niet altijd eventueel noodzakelijke maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld, schieten de transparantie, de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van het systeem te kort. Bij reguliere inspecties, met name in het buitengebied, worden wel activiteiten opgespoord die onder een algemene regeling vallen en dus gemeld hadden moeten worden; toch is het vertrouwen op reguliere inspecties niet te vergelijken met vergunningverlening of meldingen en wordt niet voldaan aan eisen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en kan eveneens niet zeker worden gesteld dat het beoogde beschermingsniveau wordt bereikt.

#### **6.4.2 Aard van de voorschriften**

De onderzochte algemene regels maken allen gebruik van doelvoorschriften, middelvoorschriften, een combinatie hiervan en zorgplichten.

Het nadeel van middelvoorschriften is dat lastig de nieuwste technieken kunnen worden gebruikt. Dat wordt in verschillende regels ondervangen door de mogelijkheid het bevoegd gezag te verzoeken om of in kennis te stellen van een alternatieve techniek of middel. Dat laatste verhoogt natuurlijk wel de administratieve lasten.

Doelvoorschriften worden vooral gewaardeerd door grotere bedrijven. Kleinere bedrijven hebben een voorkeur voor middelvoorschriften. Middelvoorschriften zijn meer transparant en rechtszeker en kunnen beter worden gecontroleerd en nageleefd. Dat verlaagt de administratieve lasten en verhoogt in beginsel ook het beschermingsniveau.

In het bijzonder kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften leiden tot problemen. Het is onduidelijk wat van bedrijven wordt verwacht en dat leidt tot discussies bij de handhaving en tot onduidelijkheid of het beoogde beschermingsniveau wordt bereikt.

Zorgplichtbepalingen zijn eveneens een lastig fenomeen. Ze zijn vaak vaag geformuleerd, wat in bepaalde algemene regels weer wordt opgelost door aan de zorgplicht middelvoorschriften of maatwerkvoorschriften te verbinden. Ook ziet men de figuur van de erkende maatregelen, waarbij er van uit kan worden gegaan dat als deze maatregelen worden getroffen, aan de zorgplicht wordt voldaan. Dat bevordert de rechtszekerheid, naleefbaarheid en handhaafbaarheid van

zorgplichtbepalingen. De zorgplichtbepalingen worden niet veel zelfstandig gebruikt of gehandhaafd, zij dienen veeleer als basis voor onderhandelingen of het stellen van eventuele maatwerkvoorschriften bij de zorgplichtbepaling.

Uit eerder onderzoek komt al naar voren dat de algemene regels meer doelvoorschriften bevatten dan een gemiddelde vergunning. Omdat doelvoorschriften enerzijds meer vrijheid bieden maar anderzijds minder rechtszeker zijn en vaak aanvullende informatie nodig is, leiden zij in de praktijk vaak tot een verhoging van de administratieve lasten. Dat wordt versterkt door het feit dat in bepaalde algemene regels - bijvoorbeeld in het Besluit glastuinbouw - bij doelvoorschriften vaak meet- registratie en rapportageverplichtingen worden opgelegd.

De rechtszekerheid, de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid van doelvoorschriften is groter wanneer doelvoorschriften kwantitatief zijn geformuleerd. Bij algemene regels zal echter juist de behoefte aan open normen groter zijn dan bij vergunningverlening, omdat de algemene regeling op een groot aantal gevallen van toepassing moet zijn. Dit doet zich vooral voor bij het Activiteitenbesluit, terwijl in de meer waterspecifieke algemene regels - zoals voor de vaste objecten, de glastuinbouw en de open teelt en veehouderij - dit probleem minder speelt. Bij open normen bestaat het risico dat het beoogde beschermingsniveau niet kan worden verwezenlijkt en tegelijkertijd de lasten voor zowel bestuur als bedrijf toenemen.

Uit het onderzoek blijkt dat ook de nieuwere algemene regels kiezen voor doelvoorschriften met kwalitatieve, vage verplichtingen en zorgplichten die niet goed te begrijpen, niet goed naleefbaar en niet goed handhaafbaar zijn, terwijl de administratieve lasten daardoor juist stijgen.

Eveneens blijkt uit het onderzoek dat volgens de wetsgeschiedenis de algemene regels gebaseerd op de Waterwet voorschriften dienen te bevatten die een *bas*/sbeschermingsniveau bieden in plaats van een zo hoog mogelijk beschermingsniveau waarmee aan de doelen en normen van de Waterwet wordt voldaan. Dit is op verschillende manieren uitgewerkt. Sommige algemene regels, zoals het Activiteitenbesluit en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten gaan in beginsel uit van een hoog beschermingsniveau, waarbij in bijzondere gevallen de voorschriften door middel van maatwerkvoorschriften kunnen worden versoepeld, terwijl vooral voor de oudere algemene regels voor de landbouw in de Nota's van Toelichting bij de besluiten al wordt erkend dat met de voorschriften niet het noodzakelijke beschermingsniveau wordt bereikt. Ook de monitoringgegevens bevestigen dit.

Door de wijze waarop ook de nieuwere algemene regels zijn geformuleerd moet worden gevreesd dat ook hier de administratieve lasten te weinig afnemen en het beschermingsniveau niet wordt gerealiseerd. Dit geldt in het bijzonder voor het Activiteitenbesluit. Dit wordt versterkt door de complexiteit van het Activiteitenbesluit, waardoor de kenbaarheid, de transparantie, de handhaafbaarheid en de naleefbaarheid worden verminderd. Uiteindelijk neemt als gevolg van deze complexiteit ook het beschermingsniveau dat met de algemene regels kan worden geboden af en nemen de administratieve lasten toe.

Een opmerkelijk verschil is te constateren tussen de landelijke algemene regels en de regels die worden vastgesteld op grond van waterschapskeuren. Dit verschil is te verklaren door het feit dat in de waterschapskeuren beter rekening kan worden gehouden met de aard van het gebied en de wateren en de invloed van activiteiten hierop. Zo ziet men dat bepaalde waterschappen liever gebruik blijven maken van de vergunning en dat de waterschappen die wel gebruik maken van algemene regels hierin veel en gedetailleerde voorschriften stellen, die aansluiten bij de aard en kenmerken van het beheersgebied.

### **6.4.3 Maatwerkvoorschriften**

Maatwerkvoorschriften vormen een nadere uitwerking of een nuancering van verplichtingen uit een algemene regeling. Zij kunnen leiden tot strengere en soepelere voorschriften. Oudere algemene regels kennen ook de nadere eisen, waarbij er sprake is van strengere voorschriften. Uit het onderzoek blijkt dat de grondslag voor de maatwerkvoorschriften niet altijd duidelijk is, waardoor er problemen kunnen ontstaan met betrekking tot het legaliteitsbeginsel. Dit speelt vooral bij maatwerkvoorschriften die zijn gebaseerd op de keur. Het verdient aanbeveling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid de bevoegdheidsgrondslag te verbeteren, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de regeling in het Waterbesluit en de Waterregeling.

Maatwerkvoorschriften kunnen alleen worden gesteld indien dit in de algemene regeling is mogelijk gemaakt en er wordt voldaan aan de voorwaarden die de regeling hierover stelt. Zo kunnen, afhankelijk van de regeling, maatwerkvoorschriften worden gesteld ten aanzien van controlevoorzieningen en wanneer aan een water in een plan een bijzondere functie is toegekend of er bepaalde kwaliteitseisen gelden. Niet altijd is een directe relatie gelegd (via een plan) tussen de bevoegdheid maatwerkvoorschriften te stellen en doelen. Als gevolg daarvan bestaan te beperkte mogelijkheden om met behulp van algemene regels en maatwerkvoorschriften de vereiste bijdrage te leveren aan het behalen van de doelen en normen van de Waterwet. Uit het onderzoek blijkt voorts dat er nauwelijks maatwerkvoorschriften worden gesteld, dat er geen beleid voor is vastgesteld, laat staan gepubliceerd. Er bestaat behoefte aan het stellen van maatwerkvoorschriften als er sprake is van een cumulatie van bedrijven of negatieve gevolgen voor het waterbeheer. Maatwerkvoorschriften worden in de praktijk veelal voor een ander doel gebruikt dan waar ze voor zijn bedoeld. Zo worden maatwerkvoorschriften gebruikt om open of vage normen nader in te vullen en zo een grotere rechtszekerheid en handhaafbaarheid te bieden. Deze rol hebben de maatwerkvoorschriften zowel bij kwalitatief geformuleerde doelvoorschriften als bij de zorgplichten.

Het stellen van maatwerkvoorschriften leidt vanzelfsprekend tot een lastenverzwaring in vergelijking met het niet stellen van maatwerkvoorschriften. Zij dienen immers om de algemene regel beter toe te spitsen op concrete gevallen en behoeften, zodat aan de doelstellingen van de wet kan worden voldaan. Dat is dan ook geen nadeel dat niet is voorzien en in theorie een verbetering in vergelijking met vergunningverlening, omdat niet alle voorschriften individueel hoeven te worden vastgesteld.

Daar waar maatwerkvoorschriften worden gebruikt om een nadere en duidelijker invulling te geven aan zorgplichten en vage onduidelijke verplichtingen, leiden ze tot een lastenverzwaring die voorkomen kan worden door duidelijke, goed naleefbare en handhaafbare voorschriften in de algemene regeling op te nemen.

#### **6.4.4 Administratieve en bestuurlijke lasten**

Voor de vraag naar het realiseren van de gewenste lastenverlichting voor bedrijven en overheden is getoetst aan vijf criteria, te weten transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, naleefgedrag en handhaafbaarheid en controleerbaarheid. Deze criteria overlappen voor een belangrijk deel en zullen hierna dan ook deels gezamenlijk besproken worden. Algemene conclusie is dat de administratieve lasten voor bedrijven wel afnemen, maar de bestuurlijke lasten als gevolg van de regulering door middel van algemene regels in plaats van door vergunningen niet sterk afnemen. Sprake is van een verschuiving van de lasten naar het toezicht en de handhaving.

In het kader van de *transparantie* is onderzocht of de regels duidelijk en toegankelijk zijn en of de gebruiker de voor hem relevante regels gemakkelijk kan vinden. Uit het onderzoek blijken grote verschillen per algemene regel. Zo is de mate van transparantie afhankelijk van de complexiteit en omvang van de algemene regel. Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten is betrekkelijk duidelijk en goed toepasbaar. Het op integratie gerichte Activiteitenbesluit daarentegen blijkt zeer moeilijk te begrijpen voor zowel bedrijven als bevoegd gezag. Veelal is voor een bedrijf onduidelijk of een handeling een lozing is, waardoor deze activiteit ook niet wordt gemeld. Opmerkelijk is dat ook gemeenten – waar de melding binnenkomt – deze omissie niet (kunnen) verhelpen en meldingen niet altijd doorgeven aan de waterbeheerder. De mate van transparantie hangt eveneens af van de voorschriften in de algemene regel. Er wordt gebruik gemaakt van zorgplichten, middelvoorschriften, doelvoorschriften, en een combinatie van doel- en middelvoorschriften en ten slotte bieden de algemene regels over het algemeen de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen. Uit het onderzoek komt naar voren dat met name het gebruik van vage normen een probleem is. Hierbij kan over het algemeen niet worden gesteld dat de regels duidelijk zijn. Dat geldt zowel voor een bedrijf als voor het bevoegd gezag.

De onderzoeksresultaten met betrekking tot de vraag of algemene regels voldoen aan het vereiste van *rechtszekerheid* overlappen in grote mate met de vraag naar de transparantie. Bij rechtszekerheid gaat het om de vraag of de gebruiker bekend is met de wettelijke verplichtingen en of de regels begrijpelijk en eenvoudig toepasbaar zijn. Hiervoor kan grosso modo hetzelfde gesteld worden als bij de vraag of de algemene regels voldoen aan het vereiste van transparantie. Er zijn grote verschillen tussen de verschillende algemene regels en in het bijzonder doelvoorschriften, zorgplichten en vage normen leiden tot problemen.

Bij de *uitvoerbaarheid* van algemene regels is aandacht is voor de vraag of de burger over voldoende vaardigheden en kennis beschikt, of de regels duidelijk zijn of voor meerdere uitleg vatbaar, of er gebruik wordt gemaakt van maatwerkvoorschriften en welke belasting

maatwerkvoorschriften met zich brengen (zowel administratief, het treffen van maatregelen en eventuele onzekerheid). Naast de hiervoor al vermelde onderzoeksresultaten is gebleken dat veel kleinere bedrijven een voorkeur hebben voor middelvoorschriften, waarbij duidelijk is wat er van hen wordt verwacht. Daar waar verplichtingen onduidelijk zijn, nemen de administratieve lasten toe.

Ten aanzien van het *naleefgedrag*, is onderzocht of regels worden nageleefd en meldingen worden gedaan. Voor zover de verplichtingen duidelijk zijn, is het naleefgedrag in beginsel goed. Daar waar verplichtingen ten aanzien van meldingen of verplichtingen onduidelijk zijn omdat de regelgeving complex is of voorschriften teveel vage open normen bevatten neemt het naleefgedrag, vaak onbewust, af. Uiteindelijk leidt dit tot een lastenverzwaring omdat er overleg nodig is tussen bedrijf en bevoegd gezag, adviseurs moeten worden ingehuurd, en er discussie ontstaat over de verplichtingen.

Aan de *handhaafbaarheid en controleerbaarheid* van algemene regels kan het nodige worden verbeterd. Hierbij is aan de orde of handelingen bij algemene regels makkelijker of juist moeilijker te controleren zijn dan bij een vergunningstelsel, of er meer controle achteraf is en of dat een grotere belasting voor de toezichthouders en handhavers betekent. Uit het hiervoor vermelde blijkt dat bij de handhaving een aanzienlijke bestuurlijke lastenverzwaring optreedt die met name wordt veroorzaakt door onduidelijke, complexe en moeilijk te begrijpen regels. Er wordt geconstateerd dat men het overlegmoment dat bij de vergunningverlening voorafgaand aan de start van de activiteit plaatsvindt, node mist. Nu dit moment verschuift naar de handhaving, vraagt dit veel overleg, discussie, en soms duurdere investeringen achteraf. Het bevoegd gezag is van oordeel dat de vele vage normen lastig te handhaven zijn en een zware motivering vragen. Men vreest voor een rechterlijk oordeel dat een handhavingsbesluit niet goed is gemotiveerd.

#### **6.4.5 Beschermingsniveau**

Voor de vraag of met algemene regels hetzelfde beschermingsdoel kan worden bereikt als met vergunningverlening is getoetst aan de criteria transparantie, rechtszekerheid, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid.

De onderzoeksresultaten zijn hier praktisch gelijk aan die naar de vraag of er sprake is van een lastenverlichting.

Voor het criterium *transparantie en rechtszekerheid*, is onderzocht of voor de gebruiker duidelijk is welke regels gelden en of de regels voldoende toegankelijk zijn. De resultaten hierbij zijn gelijk als bij de vraag naar de administratieve lastenverlichting en daar wordt dan ook naar verwezen.

Bij de *uitvoerbaarheid*, gaat het om de vraag of de regels specifiek genoeg zijn om in dezelfde mate de doelen te bereiken als bij vergunningverlening, of voldoende mogelijkheden bestaan om maatwerkvoorschriften te stellen en of maatwerkvoorschriften wel geschikt zijn om de doelen te bereiken.

Uit het onderzoek blijkt dat de algemene regels ook op dit punt kunnen worden verbeterd.

Algemene regels zijn in beginsel geschikt om een basisbeschermingsniveau te bewerkstelligen.

Maatwerkvoorschriften kunnen zorgen voor aanvullende bescherming indien dat nodig is of voor

een versoepeling waar de algemene regeling te strenge normen stelt. Door de complexe regelingen, het gebruik van zorgplichten, en doelvoorschriften met vage open normen, kan echter niet van een goede uitvoerbaarheid worden gesproken. De maatwerkvoorschriften worden oneigenlijk gebruikt om tot beter uitvoerbare voorschriften te komen. Anderzijds zijn de mogelijkheden die de algemene regels bieden om maatwerkvoorschriften te stellen naar hun aard vaak te beperkt om te kunnen bewerkstelligen dat in alle wateren aan de doelen en normen van de Waterwet kan worden voldaan.

De *controleerbaarheid en handhaafbaarheid* van de algemene regels en de vraag of het controleerbaar is of doelen worden bereikt, inclusief de vraag of de handelingen controleerbaar zijn en of de doelen zelf meetbaar zijn wat betreft waterkwaliteit, waterkwantiteit en veiligheid is meerledig. Uit de monitoringgegevens dient te blijken of de waterdoelen worden bereikt. Dat is niet het geval, noch wat betreft de chemische kwaliteit, noch wat betreft de ecologische kwaliteit (KRW-rapportages). De oorzaken hiervoor zijn divers. In de eerste plaats is de regulering via algemene regels slechts een deel van de totale regulering. Voorts wordt in sommige toelichtingen bij algemene regels al op voorhand erkend dat de voorschriften niet zullen leiden tot het behalen van de doelen. In de derde plaats zijn de problemen met de meldingen en de formulering van de voorschriften van dien aard, dat redelijkerwijs niet verwacht kan worden dat de doelen op deze wijze gehaald kunnen worden. In de vierde plaats kunnen niet altijd maatwerkvoorschriften worden gesteld in de gevallen waarin dat nodig is voor het bereiken van de doelen omdat de algemene regelingen slechts beperkte mogelijkheden bieden om maatwerkvoorschriften te stellen. Ten slotte is er in de praktijk het beleid ontwikkeld om zo weinig mogelijk maatwerkvoorschriften te stellen.

Het onderzoek heeft géén directe betrekking gehad op de vraag of integratie van regelgeving en deregulering op zichzelf juiste uitgangspunten zijn voor regelgeving in de watersector. Ook de rechtmatigheid van het Nederlandse systeem voor algemene regels in de watersector (in het bijzonder in het licht van het Europese recht) is geen onderwerp van dit onderzoek. Wel blijkt uit het onderzoek dat algemene regels verbeterd dienen te worden indien men aan de doelen en normen van de Waterwet wil voldoen. Daarbij kan rekening worden gehouden met de onderzoeksresultaten, waarbij met name de complexiteit van regelingen, de formulering en aard van voorschriften, en de mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen, aspecten van de algemene regels zijn die verbetering behoeven.

## **6.5 Conclusies**

De beste resultaten met algemene regels, zowel ten aanzien van het bereiken van de waterdoelstellingen als ten aanzien van de vermindering van administratieve en bestuurlijke lasten, worden bereikt onder de volgende omstandigheden.

Het bieden van een basisbeschermingsniveau kan in theorie goed verwezenlijkt worden met algemene regels. Dat zorgt voor rechtsgelijkheid bij die bedrijven die in een zelfde soort gebied dezelfde activiteiten verrichten. Dat kan het beste worden bereikt door middelvoorschriften en zo weinig mogelijk flexibele bepalingen met vage en open normen. Deze laatste voorschriften hebben

namelijk als gevolg dat zowel de lastenverlichting voor zowel bedrijven als bestuur als de handhaafbaarheid en het bereiken van de doelen wordt verminderd. De kenbaarheid en duidelijkheid van de normen wordt eveneens het beste gewaarborgd bij algemene regels die een bepaalde activiteit en een bepaalde milieubelasting reguleren, zoals het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten. Hoe meer activiteiten en milieugevolgen in een algemene regeling worden geïntegreerd, hoe complexer en onduidelijker deze regeling wordt, het geen leidt tot negatieve gevolgen voor lastenverlichting en doelbereiking. Dat laat vanzelfsprekend onverlet dat het van toepassing zijn van meerdere voorschriften gebaseerd op meerdere algemene regels ook tot onduidelijkheid kan leiden. Negatieve gevolgen voor lastenverzwaring en doelbereiking worden versterkt door het feit dat er dan ook meer gebruik wordt gemaakt van flexibele voorschriften, vage normen en zorgplichtbepalingen. Een groter gebruik van doelvoorschriften zorgt voor een lastenverzwaring in de vorm van bijbehorende controle-, meet-, registratie- en rapportageverplichtingen. Doelvoorschriften met open, vage verplichtingen en zorgplichtbepalingen zorgen voor hogere administratieve lasten en een groter risico dat het beoogde beschermingsniveau niet wordt bereikt.

Vraagt de aard van het gebied, bijvoorbeeld door een slechtere of kwetsbare waterkwaliteit of een grote hoeveelheid bedrijven, om een hoger beschermingsniveau, dan kunnen in bepaalde gevallen maatwerkvoorschriften worden gesteld. Deze zijn echter thans onvoldoende om een adequaat beschermingsniveau te realiseren omdat de mogelijkheden hiertoe aan strikte voorwaarden zijn gebonden. Naast de expliciete voorwaarden die in de algemene regels zijn gesteld om maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit te kunnen stellen, wijzen de bewoordingen dat maatwerkvoorschriften *kunnen* worden gesteld "ter bescherming van het milieu" of "indien het belang van de bescherming van het milieu daartoe noodzaakt", op een grote beleidsvrijheid voor het bestuur. Dat is bij de vergunningverlening anders: artikel 6.21 Waterwet stelt dat een vergunning *wordt* geweigerd als verlening het bereiken van de doelen van de Waterwet in de weg staat.

In de algemene regels ontbreekt de algemene verplichting en soms zelfs de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen als in een bepaald gebied niet aan de doelen en normen van de Waterwet wordt voldaan. Daarbij speelt een rol dat de doelen voor alle wateren gelden en de kwaliteitsnormen zoals neergelegd in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring 2009 slechts voor aangewezen waterlichamen. Alleen voor lozingen in deze aangewezen waterlichamen bestaat veelal de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen omdat er een kwaliteitseis geldt. Deze algemene mogelijkheid voor het stellen van maatwerkvoorschriften is echter wel nodig, als de algemene regels zo worden geformuleerd dat zij slechts een basisbeschermingsniveau beogen te bieden. Daar moet aan worden toegevoegd dat zowel uit de wetsgeschiedenis als het praktijkonderzoek blijkt dat bij voorkeur zo weinig mogelijk maatwerkvoorschriften worden gesteld. Er is dan ook geen beleid voor ontwikkeld, wat de rechtszekerheid en duidelijkheid niet ten goede komt. Het resulteert eveneens in de gedachte dat het stellen van maatwerkvoorschriften bijzondere motivering behoeft en rechtsgelijkheid in de weg staat. Deze opvatting over het stellen van maatwerkvoorschriften doet zowel de administratieve lasten als het beschermingsniveau in

beginsel afnemen. Wanneer men het beschermingsniveau op peil wil brengen, nemen ook de administratieve lasten toe.

## **6.6 Aanbevelingen**

De vragen in dit onderzoek hebben betrekking op een vergelijking tussen het instrument 'algemene regel' en het instrument 'vergunning'. De conclusies geven antwoord op de vraag:

- of en in welke mate, met algemene regels een vergelijkbaar beschermingsniveau kan worden bereikt als met de vergunning en
- of en in welke mate, een verlichting van lasten voor bestuur en bedrijven wordt bereikt met algemene regels.

Op basis van deze conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden geformuleerd.

Wanneer gekozen wordt voor de regulering van activiteiten in de watersector door middel van algemene regels in plaats van door middel van vergunningen, verdient het aanbeveling de volgende verbeteringen aan te brengen in het stelsel voor algemene regels:

Voor nieuwe algemene regels en herziening van bestaande algemene regels:

1. De voorschriften in de algemene regels dienen zo duidelijk mogelijk te zijn. Dat houdt in dat de voorschriften moeten aansluiten bij de bedrijfsvoering (herkenbaar voor bedrijven) en waar mogelijk gekwantificeerd moeten zijn.
2. Indien voor kwalitatieve doelvoorschriften of zorgplichten wordt gekozen, zou zo veel mogelijk aangegeven moeten worden op welke wijze 'in ieder geval' aan de plicht kan worden voldaan (erkende maatregelen). Vergelijkbaar met de vergunningverlening dienen waar nodig meet-, monitoring en rapportageverplichtingen te worden gesteld, omdat dit de handhaafbaarheid vergroot.
3. Overwogen kan worden om naar aanleiding van een melding voor algemene regels voor lozingen die onderdeel uitmaken van een integrale amvb, de op een individueel bedrijf van toepassing zijnde voorschriften aan het bedrijf toe te zenden.
4. De melding dient verbeterd te worden. Meldingsformulieren dienen helder te zijn en aan te sluiten bij de bedrijfsvoering (herkenbaar). De informatie die bij de melding geleverd moet worden, moet inzicht geven in de aard en de hoeveelheid van de te lozen stoffen.
5. Het verdient overweging bedrijven de mogelijkheid te bieden een beperkte voormelding te doen, waarna de melding volledig gemaakt kan worden samen met een medewerker van het bevoegd gezag. Dit 'contact-moment' kan worden gebruikt om informatie te geven over de naleving van de doelvoorschriften en zorgplichten in de algemene regels.
6. Om de doelstellingen van waterbeheer te bereiken, verdient het aanbeveling in de algemene regels voor de watersector een relatie te leggen tussen de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen en (via een plan) de doelstellingen voor de waterkwaliteit. Deze bevoegdheid dient niet beperkt te zijn tot waterlichamen waarvoor de kwaliteitseisen

uit het BKMW 2009 gelden. Voor kwetsbaar water en water waarvan de kwaliteit niet aan de doelstellingen voldoet (bijvoorbeeld als gevolg van cumulatie van lozingen), dient niet alleen de bevoegdheid, maar ook de plicht te bestaan maatwerkvoorschriften te stellen om de doelstellingen te bereiken of te handhaven. Dit sluit aan bij de verplichting op grond van artikel 6.21 Waterwet een watervergunning te weigeren indien verlening van een vergunning niet verenigbaar is met de doelstellingen van artikel 2.1 Waterwet.

7. Indien het beschermingsniveau in de huidige algemene regels tekort schiet om de doelstellingen van het waterbeleid te kunnen verwezenlijken, dienen de algemene regels regelmatig te worden aangescherpt. Dit voorkomt het veelvuldig gebruik moeten maken van maatwerkvoorschriften om aan het basisbeschermingsniveau te kunnen voldoen.
8. Het verdient aanbeveling om bij de uitvoering van algemene regels realistisch te zijn over de vereiste capaciteit van het bevoegd gezag. In het bijzonder de voorlichting over de voorschriften en de (discussies met bedrijven in het kader van de) handhaving van algemene regels vergen meer bestuurlijke lasten dan bij de vergunningverlening.

Overige aanbevelingen die uit dit onderzoek voortvloeien zijn:

9. Soms worden algemene regels gesteld voor activiteiten die in het overgrote merendeel van de gevallen (90% of meer), geen regeling behoeven omdat er geen stoffen worden geloosd. Gedacht kan worden aan de lozing van schoon regenwater. Slechts in gevallen waarin wel verontreinigende stoffen worden geloosd (bijvoorbeeld de lozing van hemelwater dat over een koperen dak heeft gelopen) is regulering gewenst. Het regelen van deze activiteiten door middel van algemene regels, waarbij geen voorschriften aan de lozing van schoon water zijn verbonden, is niet logisch en levert rechtsonzekerheid op. In die gevallen waarin een activiteit niet onder de algemene regels valt maar wel leidt tot waterverontreiniging wordt in beginsel teruggevallen op de vergunningplicht van de Waterwet. In de gevallen waarin er wel sprake is van verontreinigende lozingen heeft het bestuur dan de bevoegdheid een bedrijf aan te schrijven c.q. het lozen zonder vergunning te handhaven. Dat is in overeenstemming is met Europeesrechtelijke verplichtingen.
10. Het verdient aanbeveling vanuit een oogpunt van rechtszekerheid de bevoegdheidsgrondslag van maatwerkvoorschriften in algemene regels die zijn gebaseerd op de keur en de Waterschapswet te verbeteren, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de regeling in het Waterbesluit en de Waterregeling.
11. Het verdient aanbeveling de resultaten van dit onderzoek ter harte te nemen bij het vaststellen van nieuwe algemene regels en de herziening van bestaande algemene regels.



# Bijlage I            Analyse besluiten

## **Inleiding**

In deze bijlage vindt u de analyses van de verschillende besluiten met algemene regels in de watersector, aan de hand van het toetsingskader dat in Hoofdstuk 2 is uitgewerkt.

De volgende besluiten zijn geanalyseerd:

- I.1. Lozingenbesluit Wvo vaste objecten
- I.2. Lozingenbesluit open teelt en veehouderij
- I.3. Besluit glastuinbouw
- I.4. Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering
- I.5. Algemene regels voor directe lozingen op het oppervlaktelichaam ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen
- I.6. Algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken
- I.7. Algemene regels in het waterrecht wat betreft waterkwantiteit

De analyses van de besluiten worden volgens de volgende indeling gedaan:

- 1. Inleiding
- 2. Analyse
  - A. Of en op welke wijze is de mogelijkheid opgenomen tot het stellen van voorschriften voor individuele gevallen (maatwerkvoorschriften)?<sup>90</sup>
  - B. Of en op welke wijze wordt de melding geregeld (melding)?
  - C. Op welke wijze vindt de normering plaats (normering)?
    - 1. Is een zorgplichtbepaling<sup>91</sup> opgenomen en, zo ja, in welke gevallen (zorgplichtbepalingen)?
    - 2. Worden in doelvoorschriften<sup>92</sup> worden gesteld en, zo ja, welke (doelvoorschriften)?
    - 3. Worden middelvoorschriften<sup>93</sup> gesteld en, zo ja, welke (middelvoorschriften)?

---

<sup>90</sup> Met een maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag, naast de invulling van een voorschrift, ook een norm voorschrijven die strenger of soepeler is dan de norm in de voorschriften.

<sup>91</sup> Een zorgplichtbepaling houdt in dat bedrijven de verantwoordelijkheid hebben om nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken

<sup>92</sup> Doelvoorschriften zijn voorschriften waarin ter bereiking van een bepaald doel (zoals de beperking van de aantasting van de waterkwaliteit) een bepaalde (kwantitatieve) eis wordt vastgesteld (bijv. de maximale hoeveelheid toegestane concentratie van een bepaalde stof).

<sup>93</sup> Middelvoorschriften schrijven de normadressaat voor welke technische middelen of technologieën hij moet gebruiken met het oog op het milieu- of watersysteembelang.

## ***1.1. Lozingenbesluit Wvo vaste objecten***

### **1. Inleiding**

In het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten staan regels over hoe vaste objecten, zoals bruggen, dammen en sluizen, gereinigd en/of geconserveerd moeten worden. Een vergunning is voor de werkzaamheden niet vereist. Melding van de activiteiten aan de water(kwaliteits)beheerder wel. Het besluit is van kracht sinds maart 1998 en als gevolg van de invoering van de Waterwet gewijzigd in december 2009. De huidige basis voor het besluit wordt gevormd door art. 6.2 lid 1 en lid 2 sub b jo. art. 6.6 en 6.7. Waterwet. Doel van het Lozingenbesluit is te voorkomen dat de waterkwaliteit wordt aangetast bij de werkzaamheden aan genoemde objecten. Onder het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten vallen lozingen die het gevolg zijn van activiteiten die plaatsvinden buiten inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Lozingen die het gevolg zijn van activiteiten binnen dergelijke inrichtingen vallen onder het Activiteitenbesluit. Over enige tijd zal het Besluit lozen buiten inrichtingen inwerking treden. Alsdan komt het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten te vervallen en zullen de er thans door bestreken lozingen komen te vallen onder genoemd Besluit lozen buiten inrichtingen.

### **2. Analyse**

Een analyse van het Lozingenbesluit aan de hand van de vijf vragen genoemd in het algemeen deel van dit onderzoek levert de volgende resultaten op.

#### **A. Maatwerkvoorschriften**

Op grond van artikel 16 lid 2 kan de beheerder bepaalde nadere eisen stellen ter invulling van de algemene regel gegeven in art. 16 lid 1 (zie nader C.3) waarbij (slechts) kan worden voorgeschreven: a. dat het gehalte aan stoffen in ontvetters bij het lozen een bij die nadere eis aangegeven waarde niet mag overschrijden, of b. dat het gehalte aan stoffen in ontvetters wordt bepaald met een daarbij aan te geven meetfrequentie, meetvoorschrift of analysemethode.

Art. 26 lid 3 en 27 lid 3 bevat de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften (hier genoemd 'nadere eisen') inzake specifieke werkzaamheden. Bij werkzaamheden aan spoorbruggen respectievelijk bij werkzaamheden aan vaste objecten in direct contact met het water van een oppervlaktewaterlichaam of bij werkzaamheden aan het beweegbare deel van vaste objecten, zoals bruggen of aanlegsteigers, kan de beheerder nadere eisen stellen ten aanzien van de mate waarin en de wijze waarop de hulpconstructie de ruimte waarin gewerkt wordt omsluit.

Een andere mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften bevat art. 30 lid 5. Op grond van deze bepaling, kan, indien zich een ongewoon voorval of uitzonderlijke omstandigheid buiten de plaats waar de werkzaamheden worden verricht, voordoet of heeft voorgedaan, de beheerder

maatregelen van tijdelijke aard voorschrijven ter voorkoming van ernstige verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam, waarbij degene die loost verplicht is deze maatregelen onverwijld te treffen

## **B. Melding**

Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten kent enkele meldingsplichten.

### *Reguliere meldingsplicht*

Artikel 28 lid 1 bevat een reguliere meldingsplicht bij aanvang en verandering van de activiteiten. Het verplicht de eigenaar of beheerder van het vaste object die voornemens is werkzaamheden te verrichten en in dit kader te lozen onderscheidenlijk het lozen te veranderen, dit voornemen ten minste zes weken voordat met de werkzaamheden onderscheidenlijk het veranderen van lozen in het kader van de werkzaamheden wordt aangevangen aan de beheerder te melden binnen wiens gebied de werkzaamheden zullen plaatsvinden.

Op grond van artikel 28 lid 2 wordt deze melding schriftelijk gedaan en omvat deze in ieder geval de volgende gegevens:

- a. naam, adres en telefoonnummer van degene die meldt;
- b. naam, adres en telefoonnummer van degene die de feitelijke leiding heeft bij de werkzaamheden alsmede van de aangewezen contactpersoon;
- c. locatie van het vaste object met een plattegrond;
- d. naam van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam;
- e. beschrijving van aard, aanvang en duur van de werkzaamheden;
- f. aanduiding van het soort vaste object;
- g. aanduiding van de afmeting van het vaste object;
- h. opsomming van de onderdelen van het vaste object die moeten worden behandeld;
- i. een tekening van de hulpconstructie;
- j. aanduiding van het materiaal waarvan de hulpconstructie is vervaardigd en hoe de afdichting wordt gerealiseerd;
- k. naam van toe te passen straalmiddelen, reinigings- of conserveringsmiddelen;
- l. de hoeveelheid toe te passen ontvetters;
- m. bij gebruik van een bezinkbassin: aanduiding van het type en de afmeting;
- n. bij gebruik van een luchtfilterinstallatie: aanduiding van het type en de capaciteit;
- o. gegevens over het voorgenomen lozen onderscheidenlijk het voorgenomen veranderde lozen, waaruit de omvang blijkt en welke stoffen worden geloosd, en
- p. gegevens over de opslag van reinigings- of straalmiddelen op het vaste object en over de verwijdering van gebruikte stoffen vanaf het vaste object

### *Meldingsplicht bij een ongewoon voorval*

Naast deze reguliere meldingsplicht bevat artikel 30 Lozingenbesluit de verplichting tot melding bij een ongewoon voorval waardoor nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn ontstaan of dreigen te ontstaan. Indien zich een dergelijk voorval zich voordoet of heeft voorgedaan, maakt degene die loost zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 8 uur, melding van dat voorval aan de beheerder binnen wiens gebied het lozen heeft plaatsgevonden (art. 30 lid 2). Daarbij worden op grond van lid 3, zodra zij bekend zijn, gegevens verstrekt met betrekking tot:

- a. de oorzaak van het voorval en de omstandigheden waaronder het voorval zich heeft voorgedaan;
- b. de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen;
- c. de gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen van het voorval voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam te kunnen beoordelen;
- d. de maatregelen die zijn genomen of worden overwogen om de gevolgen van het voorval te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken, en
- e. de maatregelen die worden overwogen om te voorkomen dat een zodanig voorval zich nogmaals kan voordoen.

Een specifieke meldingsplicht is opgenomen in artikel 17 lid 1 onderdeel e. Teneinde het gehalte aan onopgeloste bestanddelen, bedoeld in onderdeel d, te bepalen neemt degene die loost, op de eerste dag van de werkzaamheden, een steekmonster van het effluent en rapporteert de resultaten van de analyse zo spoedig mogelijk aan de beheerder.

## **C. Normering**

### **C1. Zorgplichtbepalingen**

#### *Algemene zorgplicht*

Artikel 13 bevat een algemene zorgplicht. Op grond van lid 1 neemt bij reinigings- en conserveringswerkzaamheden een ieder voldoende zorg in acht ter bescherming van de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van lid 2 houdt deze zorg in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken

#### *Specifieke zorgplichten*

Naast deze algemene zorgplicht bevat het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten een bijzondere zorgplicht bij het zich voordoen van een ongewoon voorval. Artikel 30 lid 1 bepaalt dat, indien zich

bij werkzaamheden een dergelijk ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan waardoor nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, degene die loost onmiddellijk de maatregelen treft die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de gevolgen van het voorval te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

Ook als specifieke zorgplicht kan worden aangemerkt artikel 16 lid 1 sub f: degene die loost ten behoeve van reinigingswerkzaamheden draagt er zorg voor dat het gehalte aan stoffen in ontvetters zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt,

## **C2. Doelvoorschriften**

Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten bevat slechts enkele doelvoorschriften.

Artikel 17 lid 1 sub d bepaalt dat na het doorlopen van het bezinkbassin het gehalte aan onopgeloste bestanddelen in het effluent ten hoogste 50 mg/l bedraagt; dit gehalte wordt niet door verdunning bereikt.

Op grond van art. 23 lid 1 sub f bedraagt (afschermingsklasse V), indien in de hulpconstructie lucht wordt afgezogen, het stofgehalte van de geëmitteerde lucht niet meer dan 10 mg/Nm<sup>3</sup>. Het stofgehalte als hier bedoeld wordt bepaald volgens NEN/ISO 9096 (lid 2). Art. 24 lid 1 sub e bepaalt het zelfde voor afschermingsklasse VI.

## **C3. Middelveorschriften**

Het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten bevat een groot aantal middelveorschriften. Het gaat om de volgende bepalingen:

Artikel 14

1. Indien een installatie wordt gebruikt die olie bevat, is de installatie in een vloeistofdichte bak geplaatst, waarvan het volume voldoende is om de in de installatie aanwezige olie te bergen.
2. De in de bak aanwezige vloeistof wordt dagelijks verwijderd.
3. De bak is zodanig afgedekt dat geen regenwater in de bak kan geraken.
4. De bak staat niet in directe verbinding met een oppervlaktewaterlichaam (doelvoorschrift?).

Artikel 15

Bij een beweegbare brug zijn zichtbare verontreinigingen van de vloer van de hulpconstructie verwijderd alvorens de brug wordt geopend.

Artikel 16

1. Voor de afschermingsklassen I tot en met VI gelden de volgende voorschriften:

- a. er is een hulpconstructie voor de gehele duur van de werkzaamheden;
- b. de vloer van de hulpconstructie is voorzien van opstaande randen met een hoogte van ten minste 20 cm;
- c. de vloer is stofdicht;
- d. dagelijks, na beëindiging van de werkzaamheden of zoveel eerder als noodzakelijk is, worden de op de vloer achtergebleven stoffen verzameld en naar een verzamelplaats afgevoerd;
- e. smeeroliën en vetten worden verwijderd met behulp van plamuurmessen dan wel met een met ontvetter bevochtigde doek;
- f. degene die loost ten behoeve van reinigingswerkzaamheden draagt er zorg voor dat het gehalte aan stoffen in ontvetters zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt (zorgplicht), en
- g. opslag van straalmiddelen vindt plaats in afgesloten containers.

#### Artikel 17

1. Indien afvalwater vrijkomt bij werkzaamheden van de afschermingsklassen II tot en met VI, zijn voorts de volgende voorschriften van toepassing:
  - a. de vloer van de hulpconstructie is vloeistofdicht;
  - b. de vloer is zodanig geconstrueerd dat er sprake is van een vrije afstroming van afvalwater naar één of meer in de vloer aanwezige afvoerpunten;
  - c. het afvalwater wordt vanaf de afvoerpunten lekdicht naar een bezinkbassin geleid;
  - (..)
2. De analyse van het steekmonster, bedoeld in het eerste lid, onderdeel e, wordt uitgevoerd volgens NEN 6621.
3. Het bezinksel wordt uit het bezinkbassin, bedoeld in het eerste lid, verwijderd, zo dikwijls als voor de goede werking van dat bassin noodzakelijk

#### Artikel 18

Onverminderd paragraaf 3.1., gelden voor de afschermingsklasse 0 de volgende voorschriften:

- a. bij reinigingswerkzaamheden die in het kader van de uitoefening van beroep of bedrijf worden verricht wordt uitsluitend water gebruikt, zonder toevoeging van ontvetters;
- b. loszittende verfdelen worden vóór aanvang van de werkzaamheden verwijderd; deze verfdelen en de bij de verwijdering vrijkomende stoffen worden opgevangen en naar een verzamelplaats afgevoerd;
- c. werkzaamheden worden uitgevoerd bij een windkracht lager dan 4 op de schaal van Beaufort, en
- d. indien bij de uitvoering van de werkzaamheden een werkplatvorm wordt gebruikt, voldoet de vloer van het werkplatvorm aan de voorschriften voor een vloer van een hulpconstructie, gesteld in paragraaf 3.1.

#### Artikel 19

Onverminderd paragraaf 3.1., gelden voor de afschermingsklasse I de volgende voorschriften:

- a. er is een vloer, die aan alle zijden ten minste 2m uitsteekt buiten het te behandelen object, en
- b. werkzaamheden worden uitgevoerd bij een windkracht lager dan 4 op de schaal van Beaufort.

#### Artikel 20

Onverminderd paragraaf 3.1., gelden voor de afschermingsklasse II de volgende voorschriften:

- a. de hulpconstructie heeft zijwanden van gaasnetten met een maaswijdte van ten hoogste 0,4 mm bij 0,4 mm of zeilen;
- b. de zijwanden van de hulpconstructie bevinden zich tot 1m boven het te behandelen deel van het object, en

c. werkzaamheden worden uitgevoerd bij een windkracht lager dan 6 op de schaal van Beaufort.

#### Artikel 21

Onverminderd paragraaf 3.1., gelden voor de afschermingsklasse III de volgende voorschriften:

- a. een hulpconstructie omsluit de ruimte waarin wordt gewerkt volledig;
- b. de hulpconstructie heeft zij- en bovenwanden van gaasnetten met een maaswijdte van ten hoogste 0,4 mm bij 0,4 mm of zeilen, en
- c. werkzaamheden worden uitgevoerd bij een windkracht lager dan 6 op de schaal van Beaufort.

#### Artikel 22

Onverminderd paragraaf 3.1, gelden voor de afschermingsklasse IV de volgende voorschriften:

- a. een hulpconstructie omsluit de ruimte waarin wordt gewerkt volledig;
- b. de zij- en bovenwanden van de hulpconstructie zijn vloeistofdicht en sluiten vloeistofdicht op elkaar aan, indien werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 3 of 6;
- c. de zij- en bovenwanden van de hulpconstructie zijn winddicht en sluiten winddicht op elkaar aan, indien werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 4.2;
- d. indien de hulpconstructie deel uitmaakt van het vaste object en werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 3 of 6, sluit de hulpconstructie daarop vloeistofdicht aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken, en
- e. indien de hulpconstructie deel uitmaakt van het vaste object en werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 4.2, sluit de hulpconstructie daarop winddicht aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken.

#### Artikel 23

1. Onverminderd paragraaf 3.1, gelden voor de afschermingsklasse V de volgende voorschriften:

- a. een hulpconstructie omsluit de ruimte waarin wordt gewerkt volledig;
- b. de zij- en bovenwanden van de hulpconstructie zijn vloeistofdicht en sluiten vloeistofdicht op elkaar aan, indien werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 3, 6 of 7;
- c. de zij- en bovenwanden van de hulpconstructie zijn winddicht en sluiten winddicht op elkaar aan, indien werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 4.2;
- d. indien de hulpconstructie deel uitmaakt van het vaste object en werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 3, 6 of 7, sluit de hulpconstructie op het vaste object vloeistofdicht aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken;
- e. indien de hulpconstructie deel uitmaakt van het vaste object en werkzaamheden worden uitgevoerd met behulp van een techniek uit cluster 4.2, sluit de hulpconstructie op het vaste object winddicht aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken

(..)

3. Artikel 16, eerste lid, onderdeel d, is niet van toepassing op straalmiddelen met een klimatiserende functie die worden gebruikt bij werkzaamheden met behulp van een techniek uit cluster 4.2.

#### Artikel 24

1. Onverminderd paragraaf 3.1, gelden voor de afschermingsklasse VI de volgende voorschriften:

- a. een hulpconstructie omsluit de ruimte waarin wordt gewerkt volledig;
- b. de zij- en bovenwanden van de hulpconstructie zijn stofdicht;
- c. de wanden van de hulpconstructie sluiten stofdicht op elkaar aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken;
- d. indien de hulpconstructie deel uitmaakt van het vaste object, sluit de hulpconstructie op het vaste object stofdicht aan en zodanig dat geen stoffen tussen de opstaande randen van de vloer en de wanden van de hulpconstructie kunnen geraken;

(..)

- f. binnen de hulpconstructie is tijdens reinigingswerkzaamheden sprake van een permanente onderdruk.

(..)

3. Artikel 16, eerste lid, onderdeel d, is niet van toepassing op straalmiddelen met een klimatiserende functie die worden gebruikt bij werkzaamheden met behulp van een techniek uit cluster 4.2.

#### Artikel 25

1. Bij werkzaamheden aan spoorbruggen is van de artikelen 21 en 22 telkens onderdeel a en van de artikelen 23 en 24 telkens het eerste lid, onderdeel a, niet van toepassing.

2. De hulpconstructie bevat geen bovenwand en aan de in- en uitrijrichting geen zijwand. De zijwanden van de hulpconstructie bevinden zich tot twee meter boven het te behandelen deel van het object.

#### Artikel 26

1. Bij werkzaamheden aan vaste objecten in direct contact met het water van een oppervlaktewaterlichaam of bij werkzaamheden aan het beweegbare deel van vaste objecten, zoals bruggen of aanlegsteigers, is van de artikelen 21 en 22 telkens onderdeel a en van de artikelen 23 en 24 telkens het eerste lid, onderdeel a, niet van toepassing.

2. De hulpconstructie omsluit de ruimte waarin wordt gewerkt zoveel als mogelijk.

## **1.2 Lozingenbesluit open teelt en veehouderij**

### **1. Inleiding**

De wettelijke context van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Besluit van 27 januari 2000, Stb. 2000,43) wordt gevormd door

- Richtlijn 2006/11/EG (voorheen Richtlijn 76/464/EEG),
- de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG, KRW) met haar dochterrichtlijnen,
- de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG)
- en hoofdstuk 6 (Handelingen in watersystemen) van de Waterwet , in het bijzonder de artikelen 6.2 lid 1 sub b en art. 6.2 lid 2 sub b, artikel 6.6 en 6.7.
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden, artikelen 79 en 80.  
Voorheen was het Lotv gebaseerd op de Wvo en de Bestrijdingsmiddelenwet 1962.

Lagere regelgeving betreft de Regeling meldingen Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en de Regeling testmethoden driftarme doppen Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Artikel 6.6. Waterwet bepaalt in een AMvB die de vergunningplicht vervangt kan worden bepaald dat bij verordening van het waterschap of provinciale verordening mag worden afgeweken van de regels in een AMvB. Artikel 6.6. is in de AMvB (art. 2 leden 2 en 3 van toepassing verklaard.

#### **1.1 Aard van de activiteit**

Analyse van de systematiek van de algemene regels in het waterrecht, wat betreft de activiteiten door de open teelt en veehouderij

*“Het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 6.2 lid 1 Waterwet) en het brengen van stoffen of water op een zuiveringstechnisch werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool (artikel 6.2. lid 2)”*

#### **1.2 Reikwijdte van de analyse**

In deze analyse worden de volgende aspecten van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij bezien:

- A. In hoeverre zijn maatwerkvoorschriften voor individuele gevallen mogelijk?
- B. De regeling van de melding
- C. Op welke wijze is de normering ingericht (zorgplicht, doel- of middelvoorschriften)?
- D. Is die normering naar inhoud voldoende actueel?
- E. Zijn eventuele cumulatie-effecten en de relatie van de activiteit met de omgeving in voldoende mate onderwerp van de algemene regel?

### 1.3 Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij in het kort

Art. 6.2 Waterwet bepaalt dat het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 6.2 lid 1 Waterwet) en het brengen van stoffen of water op een zuiveringstechnisch werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool (artikel 6.2. lid 2) verboden is.<sup>94</sup> Het verbod geldt niet indien daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (lid 1 en 2 onder b). Een van de AMvB's waarbij vrijstelling van het lozingsverbod wordt verleend is het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij (Stb 2000, nr. 43) is op 1 januari 2000 in werking getreden. Het besluit bevat zowel voorschriften gebaseerd op de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden als op de Waterwet.

Alle landbouwactiviteiten zoals de akkerbouw, de vollegrondsgroententeelt en bloemisterij, de fruitteelt, de bollenteelt buiten de gespecialiseerde bollengebieden en de veehouderij vallen onder het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Alleen de overdekte witloftrek, glastuinbouw, champignonteelt en bollenteelt in gespecialiseerde bollengebieden vallen niet onder het LOTV. Het Lozingenbesluit bevat maatregelen om de emissies van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater terug te dringen. De maatregelen op percelen zijn aangepast op de verschillende teelten en/of gewassen, maar de overige maatregelen zijn voor alle bedrijven hetzelfde.

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij is in 2007 gewijzigd. Om het effect van de regeling te vergroten is in overleg met de Unie van Waterschappen en de landbouworganisaties besloten het besluit aan te passen. De aanpassingen zijn het gevolg van een evaluatie van het Lozingenbesluit in 2004. Daaruit bleek dat in het oppervlaktewater nog vaak te hoge concentraties gewasbeschermingsmiddelen worden gevonden. Daarnaast werd ook duidelijk dat de naleving en handhaving van de maatregelen nog niet op het gewenste niveau waren. Bovendien kwamen waterschappen en de agrarische sector nog regelmatig een aantal praktische knelpunten tegen die door deze aanpassingen zijn opgelost. Het gaat o.a om de volgende maatregelen:

- Maatregelen voor de fruitteeltsector waarmee het verwaaien van bestrijdingsmiddelen naar oppervlaktewater met 90 % verminderd.
- In aangewezen gebieden met gespecialiseerde bollenteelt vallen percelen waarop bollen niet permanent worden geteeld voortaan onder het Lozingenbesluit.
- Het is niet meer nodig om perceelsgegevens door te geven aan het waterschap als deze al zijn gemeld aan de Dienst Regelingen van het ministerie van LNV. Daarnaast zijn door de aanpassingen ook andere administratieve lasten weggenomen.

---

<sup>94</sup> Lozingen op de riolering vallen onder de Wet milieubeheer.

- Het spoelwater bij asperges mag voortaan zonder recirculatie op het oppervlaktewater worden geloosd, mits het aan bepaalde voorwaarden is voldaan.
- Voor het lozen van afvalwater, afkomstig van transport- en/of sorteerinstallaties, moet voortaan een individuele vergunning aangevraagd worden.

#### **1.4 Driftarme doppen**

In het Lozingenbesluit Open teelt en Veehouderij is opgenomen dat voor bespuitingen, de eerste veertien meter naast een sloot, driftarme doppen en kantdoppen verplicht zijn. Het Lozingenbesluit stelt eisen aan de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen nabij oppervlaktewater. Maar ook bij de toelating van bestrijdingsmiddelen kunnen in het wettelijk gebruiksvoorschrift van een middel aanvullende voorwaarden worden opgenomen. Rekening houdend met de algemene eisen uit het Lozingenbesluit en de specifieke eisen die voor de te gebruiken middelen gelden kan de teler zijn spuitmachine uitrusten met de juiste driftarme doppen. De Technische Commissie Techniekbeoordeling zorgt nu voor een up to date lijst van geschikte doppen. Om te voorkomen dat nieuwe technische ontwikkelingen in de sector stagneren is de mogelijkheid geboden om technieken die een gelijkwaardige bescherming van het oppervlaktewater bieden toe te passen.

#### **1.5 Opbouw**

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij bevat 31 artikelen en twee bijlagen.

Artikel 1 bevat definities. Artikel 1a verklaart de Waterwet van toepassing en artikel 1b bepaalt dat ook voor handelingen waaromtrent regels zijn gesteld ogv de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden hoofdstuk 6 van de Waterwet van toepassing is, voor zover het althans gaat om agrarische activiteiten. Artikel 2 geeft aan voor welke agrarische activiteiten het besluit geldt.

Artikel 3 biedt de mogelijkheid andere dan de voorgeschreven middelen te gebruiken. Voordat andere middelen worden gebruikt moet aan de beheerder aangetoond worden dat met de gekozen alternatieve middelen een tenminste gelijkwaardige bescherming van een oppervlaktewaterlichaam wordt bereikt.

Artikel 4 bevat een zorgplichtbepaling.

Artikel 5 bevat het verbod om huishoudelijk afvalwater, reinigingswater (van voertuigen, werktuigen, apparaten, gebouwen, opstallen, verhard oppervlak), spoelwater, ontijzeringswater, koel- en condenswater, hemelwater, gewasbeschermingsmiddelen, meststoffen en drainagewater te lozen. Het lozen is daarentegen toegestaan indien men zich houdt aan de voorschriften uit het Lozingenbesluit.

Voor de diverse lozingen worden in de volgende bepalingen voorschriften gesteld:

huishoudelijk afvalwater:	artikel 6
reinigingswater van voertuigen, werktuigen, apparaten:	artikel 7
reinigingswater van gebouwen, opstallen:	artikel 10
reinigingswater van verhard oppervlak:	artikel 12
spoelwater:	artikel 8
ontijzeringswater:	artikel 9
koel- en condenswater:	artikel 11
hemelwater:	artikel 12
gewasbeschermingsmiddelen:	artikel 5
(wanneer het gaat om op andere wijze dan met behulp van een werk lozen door pleksgewijze, driftvrije toepassing)	
meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen:	artt. 13, 15 en 16
drainagewater:	geen voorschriften

Lozen is toegestaan indien voor de aanvang van de lozing wordt aangetoond dat er geen nadelige gevolgen zijn.

Artikel 17 bevat een verbod om apparatuur voor gewasbeschermingsmiddelen vanuit of nabij een oppervlaktewater te vullen, tenzij bepaalde voorschriften (in lid 2 en 3) in acht worden genomen.

Artikel 18 bepaalt dat lozen is toegestaan als op grond van de Wm is bepaald dat afvalwater niet of niet volledig op de riolering wordt gebracht.

Artikel 19 regelt de meldingsplicht.

Artikel 20 bevat een regeling voor ongewone voorvallen in aanvulling op de algemene zorgplicht bepaling uit artikel 4.

Artikel 21 bevat een speciale regeling voor plantenziekten.

Artikel 22 bepaalt dat de ministers van LNV en VROM iedere vier jaar verslag doen aan de Staten Generaal over de mate waarin het Lotv bijdraagt aan het behalen van kwaliteitsdoelstellingen.

Artikel 23 ziet op een overgangperiode indien riolering wordt aangelegd.

Artikel 24 bevatte een speciale regeling tot 1 januari 2010 voor percelen smaller dan 70 meter.

Artikel 29a bepaalt dat gelijkwaardige middelen binnen de EU of de EER kunnen worden gebruikt als die aan gelijkwaardige technische eisen voldoen.

Bijlage I bevat een overzicht van landbouwhuisdieren en landbouwgewassen.

Bijlage II bevat de aanwijzing van een aantal specifieke gebieden als bedoeld in artikel 2 lid 1 onder j. Dit betreft specifieke gebieden voor de bloembollenteelt in Noord en Zuid Holland.

## 2. Analyse

Een analyse van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij aan de hand van de vijf vragen genoemd in het algemeen deel van dit onderzoek levert de volgende resultaten op.

### A. Maatwerkvoorschriften

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij spreekt niet over maatwerkvoorschriften maar over *nadere eisen*. Deze worden niet gedefinieerd.

De nadere eisen kunnen worden gesteld in die gevallen waarin aan een oppervlaktewaterlichaam in een Waterplan een bijzondere functie of kwaliteitsdoelstelling is toegekend. Deze voorwaarde voor het stellen van nadere eisen vindt men in artikel 6, 8 en 13.

Nadere eisen kunnen eveneens betrekking hebben op de aanwezigheid, de uitvoering of de situering van controlevoorzieningen. Dit vindt men terug in de artikelen 6, 7, 8, 9, 10 en 11.

Hieronder volgt een overzicht van de verschillende relevante bepalingen.

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 6** (lid 5, 6 en 10) voor het lozen van huishoudelijk afvalwater:

5. *Bij bestaand beperkt lozen kan de beheerder, in een geval als bedoeld in het vierde lid, nadere eisen stellen aan de voorziening indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een plan, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend. De eisen kunnen worden gesteld ten aanzien van het zuiveringsrendement dan wel de doelmatigheid, het gebruik en het onderhoud van de voorziening, alsmede de aanwezigheid, de uitvoering en de situering van een controlevoorziening.*
6. *Bij nieuw beperkt lozen kan de beheerder, in een geval als bedoeld in het vierde lid, nadere eisen stellen ten aanzien van het zuiveringsrendement dan wel de doelmatigheid, het gebruik of het onderhoud van de voorziening, alsmede de aanwezigheid, de uitvoering en de situering van een controlevoorziening.*
10. *In afwijking van het zevende lid kan worden volstaan met een voorziening die wat het zuiveringsrendement betreft tenminste gelijkwaardig is aan een voorziening als bedoeld in dat lid, indien voldaan wordt aan door de beheerder te stellen nadere eisen ten aanzien van het zuiveringsrendement dan wel de doelmatigheid, het gebruik of het onderhoud van de voorziening.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 7** (lid 4) voor het reinigen van voertuigen, werktuigen of apparatenlozingen van huishoudelijk afvalwater:

- 4.** *De beheerder kan nadere eisen stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 8** lid 10, 11 en 12 voor het lozen als gevolg van het spoelen van gewassen:

- 10.** *Indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een plan, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend kan de beheerder ten aanzien van het spoelproces nadere eisen stellen die voor de kwaliteit van dat oppervlaktewaterlichaam voldoende bescherming bieden.*
- 11.** *Indien blijkt een toxiciteitsproef in enig monster van het op het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam te lozen water sprake is van acute toxiciteit voor waterorganismen kan de beheerder ten aanzien van het spoelproces nadere eisen stellen die voor de kwaliteit van dat oppervlaktewaterlichaam voldoende bescherming bieden.*
- 12.** *De beheerder kan nadere eisen stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening, bedoeld in het negende lid.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 9** lid 6 bij lozen als gevolg van ontijzering van grondwater:

- 6.** *De beheerder kan nadere eisen stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 10** lid 8 voor het lozen als gevolg van reinigen van gebouwen of opstallen:

- 8.** *De beheerder kan nadere eisen stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 11** lid 3 en 6 voor het lozen van koel- en condenswater:

- 3.** *De beheerder kan in het belang van de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam nadere eisen stellen ten aanzien van het gehalte aan chloride, ijzer of zuurstof of organische stoffen in het te lozen koelwater. Daarbij mag het gehalte niet bepaald worden op een waarde:*
  - *1° lager dan 200 mg/l voor chloride;*
  - *2° lager dan 2 mg/l voor ijzer;*
  - *3° hoger dan 5 mg/l voor zuurstof;*
  - *4° lager dan 15 mg/l voor organische stof.*

6. *De beheerder kan nadere eisen stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening, bedoeld in het vierde lid.*

Nadere eisen kunnen worden gesteld op grond van **artikel 13** lid 11 en 12 voor het lozen in het kader van de gewasbescherming anders dan met behulp van een werk:

11. *Bij aanwezigheid van een talud dat breder is dan 200 cm kan de beheerder bij nadere eis een minder brede teeltvrije zone voorschrijven dan bedoeld in het vierde tot en met het tiende lid. In gevallen waarin toepassing is gegeven aan de vorige volzin, zijn die bepalingen niet van toepassing.*
12. *Indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een plan, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend, kan de beheerder bij nadere eis een bredere teeltvrije zone voorschrijven dan bedoeld in het vierde tot en met het tiende lid. In gevallen waarin toepassing is gegeven aan de vorige volzin, zijn die bepalingen niet van toepassing.*

## **B. Melding**

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij regelt de melding in hoofdstuk III: Meldingen, in het bijzonder **artikel 19**:

### **Artikel 19**

1. *Degene die voornemens is agrarische activiteiten **uit te voeren** ten gevolge waarvan een lozing kan plaatsvinden meldt het lozen tenminste **zes weken** voordat daarmee wordt aangevangen aan de beheerder.*
2. *Een melding als bedoeld in het eerste lid wordt schriftelijk gedaan en omvat in ieder geval:*
  - a. *de naam, het adres en het telefoonnummer van degene die meldt;*
  - b. *een omschrijving van de agrarische activiteiten die worden verricht;*
  - c. *de lozingen bedoeld in artikel 5, tweede lid, ten gevolge van agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden;*
  - d. *de locatie van gebouwen van waaruit lozingen plaatsvinden;*
  - e. *de locatie van de percelen van waar af lozingen plaatsvinden;*
  - f. *in geval van het lozen van huishoudelijk afvalwater gegevens op grond waarvan het aantal inwonerequivalenten kan worden bepaald;*
  - g. *gegevens waaruit kan worden afgeleid hoeveel meter de afstand tot de dichtstbijzijnde riolering bedraagt;*
  - h. *gegevens met betrekking tot de voorzieningen bedoeld in artikel 6, vierde lid, artikel 7, derde*

*lid, onderdeel c, artikel 8, zevende en negende lid, artikel 9, derde en vijfde lid, artikel 10, vijfde en zevende lid en artikel 11, vierde lid;*

*i. gegevens waaruit kan worden afgeleid dat sprake is van biologische teelt.*

- 3.** *De melding wordt gedaan op een formulier waarvan het model wordt vastgesteld door Onze Minister.*
- 4.** *Degene die voornemens is agrarische activiteiten ten gevolge waarvan een lozing plaatsvindt te **veranderen**, meldt veranderend lozen voordat daarmee wordt aangevangen aan de beheerder, tenzij het veranderend lozen uitsluitend het gevolg is van een wijziging in teelt en de gegevens omtrent het te telen landbouwgewas en de betreffende percelen op grond van artikel 26 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet zijn gemeld aan Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het tweede en derde lid zijn van overeenkomstige toepassing.*
- 5.** *De beheerder is bevoegd de krachtens artikel 26 van het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet gemelde gegevens te gebruiken voor zover noodzakelijk voor het toezicht op de naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels.*

Naast deze algemene meldingsplicht kent het besluit verschillende bepalingen waarbij aan de waterbeheerder moet worden aangetoond dat alternatieve middelen een gelijk milieurendement hebben.

## **C. Normering**

### **C1. Zorgplichtbepalingen**

Het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij kent een algemene zorgplichtbepaling in artikel 4:

- 1.** *Bij agrarische activiteiten dan wel activiteiten die daarmee verband houden wordt voldoende zorg in acht genomen om verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam te voorkomen.*
- 2.** *De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voorzover zulks in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die verontreiniging te voorkomen of, voorzover die verontreiniging niet kan worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.*

Er geldt eveneens een zorgplicht indien er sprake is van bijzondere omstandigheden in artikel 20:

*Indien zich als gevolg van agrarische activiteiten dan wel van activiteiten die daarmee verband houden een ongewoon voorval voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zijn ontstaan of dreigen te ontstaan,*

- a. *worden onmiddellijk de maatregelen genomen die redelijkerwijs verlangd kunnen worden om de gevolgen van die gebeurtenis te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, om deze zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken;*
- b. *wordt zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 8 uur, melding gemaakt van het voorval aan de beheerder van het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam;*
- c. *worden onverwijld alle maatregelen die de beheerder voorschrijft ter voorkoming van verdere verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam getroffen.*

## **C2. Doelvoorschriften**

Het Lozingenbesluit kent verschillende doelvoorschriften.

**Artikel 6** bevat een gemend voorschrift en verplicht in bepaalde gevallen tot het gebruik van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater. Welke IBA-voorziening wordt gekozen wordt vrij gelaten, mits 'de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden voorkomen'.

Voor het lozen als gevolg van het wassen of reinigen van voertuigen, werktuigen of apparaten worden in **artikel 7** met name middelvoorschriften gesteld ten aanzien van het gehalte minerale olie en de aanwezigheid van een controlevoorziening.

**Artikel 8** bevat enkele doelvoorschriften voor het lozen als gevolg van het wassen van landbouwgewassen. Deze zien op het 'zoveel mogelijk voorkomen van uitsleep van water uit het voorspoelen' en het 'minimaliseren van de hoeveelheid naspoelwater'. Lozen van naspoelwater dient plaats te vinden via 'een voorziening voor het tegenhouden van onopgeloste bestanddelen'. Voorts dient er een 'doelmatige en goed toegankelijke controlevoorziening' te zijn.

Ook **artikel 9**, dat ziet op het lozen als gevolg van ontijzering van grondwater kent doelvoorschriften: zoals een 'voorziening voor het tegenhouden van onopgeloste bestanddelen' en een maximale concentratie van 5 mg/l ijzer in enig monster. Ook hier dient er sprake te zijn van een 'doelmatige en goed toegankelijke controlevoorziening'.

**Artikel 10** heeft betrekking op het reinigen van gebouwen en opstallen en kent eveneens de eis van een 'voorziening voor het tegenhouden van onopgeloste bestanddelen' en een maximale concentratie van 100 mg/l onopgeloste bestanddelen alsmede een 'doelmatige en goed toegankelijke controlevoorziening'.

**Artikel 11** dat betrekking heeft op het lozen van koel- en condenswater kent een doelvoorschrift met betrekking tot de temperatuur van het te lozen water, dat niet warmer dan 30 graden mag zijn. Voorts geldt de verplichting van een 'doelmatige en goed toegankelijke controlevoorziening'.

**Artikel 12** heeft betrekking op het lozen van hemelwater en water waarmee verhard oppervlak wordt gereinigd. Hier geldt een keuze tussen doel- of middel voorschrift. Materialen et cetera worden of tenminste 5

meter van de insteek van een oppervlaktewaterlichaam opgeslagen (middelvoorschrift) of zodanig dat het te lozen hemelwater niet in contact kan komen met die materialen, apparaten, voedingsstoffen, afvalstoffen en grondstoffen (doelvoorschrift).

**Artikel 17** bevat een gemengd middel- en doelvoorschrift wanneer spuitapparatuur wordt gevuld met of in de nabijheid van water: er moet gebruik worden gemaakt van een voorziening 'die terugstroming van het mengsel van gewasbeschermingsmiddelen en water voorkomt'. Het vullen van de apparatuur moet plaatsvinden op 2 meter afstand van de insteek van een oppervlaktewaterlichaam, hetgeen een middelvoorschrift is.

### **C3. Middelvoorschriften**

Het Lozingenbesluit kent verschillende middelvoorschriften. Belangrijk is de bepaling in **artikel 3** dat voorgeschreven middelen vervangen kunnen worden door andere middelen, mits wordt aangetoond dat het alternatieve middel een tenminste gelijkwaardig beschermingsniveau biedt:

*Indien een voorschrift dat is opgenomen in dit besluit inhoudt dat daarbij aangegeven middelen ter voorkoming of beperking van verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam moeten worden toegepast, kan degene die agrarische activiteiten uitvoert andere middelen toepassen mits hij, voordat hij die andere middelen toepast, aan de beheerder aantoont dat met de door hem gekozen middelen een tenminste gelijkwaardige bescherming van een oppervlaktewaterlichaam wordt bereikt.*

**Artikel 6** bevat een gemengd voorschrift en verplicht in bepaalde gevallen tot het gebruik van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater. Welke IBA-voorziening wordt gekozen wordt vrij gelaten, mits 'de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden voorkomen'.

Een voorgeschreven septic tank dient te voldoen aan de voorschriften die zijn gesteld op grond van **artikel 7 lid 2** van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater. Ook in dit geval kan gekozen worden voor een alternatief (lid 10).

**Artikel 12** heeft betrekking op het lozen van hemelwater en water waarmee verhard oppervlak wordt gereinigd. Hier geldt een keuze tussen doel- of middel voorschrift. Materialen et cetera worden of tenminste 5 meter van de insteek van een oppervlaktewaterlichaam opgeslagen (middelvoorschrift) of zodanig dat het te lozen hemelwater niet in contact kan komen met die materialen, apparaten, voedingsstoffen, afvalstoffen en grondstoffen (doelvoorschrift).

**Artikel 13** ziet op het lozen van gewasbeschermingsmiddelen anders dan met behulp van een werk. Hiervoor gelden met name middelvoorschriften, zoals het aanhouden van een teeltvrije zone, die kan verschillen naar gelang het soort teelt of de wijze van spuiten.

**Artikel 14** geeft gedetailleerde middelvoorschriften voor te gebruiken spuitapparatuur wanneer gewasbeschermingsmiddelen worden toegediend.

**Artikel 16** heeft betrekking op het lozen van meststoffen en bevat verschillende middelvoorschriften voor het toedienen van mest.

**Artikel 17** bevat een gemengd middel- en doelvoorschrift wanneer spuitapparatuur wordt gevuld met of in de nabijheid van water: er moet gebruik worden gemaakt van een voorziening 'die terugstroming van het mengsel van gewasbeschermingsmiddelen en water voorkomt'. Het vullen van de apparatuur moet plaatsvinden op 2 meter afstand van de insteek van een oppervlaktewaterlichaam, hetgeen een middelvoorschrift is.

## **I.3 Besluit glastuinbouw**

### **1. Inleiding**

De wettelijke context van het Besluit glastuinbouw wordt gevormd door

- Richtlijn 2006/11/EG (voorheen Richtlijn 76/464/EEG),
- de Kaderrichtlijn water (Richtlijn 2000/60/EG, KRW) met haar dochterrichtlijnen,
- de Nitraatrichtlijn (Richtlijn 91/676/EEG)
- de Richtlijn Stedelijk afvalwater (Richtlijn 91/271/EEG)
- de Richtlijn betreffende gevaarlijke afvalstoffen (Richtlijn 91/689/EEG)
- en hoofdstuk 6 (Handelingen in watersystemen) van de Waterwet .

Het Besluit is tevens gebaseerd op de artikelen 8.19, 8.40, 8.41, 8.42, 8.42a en 21.8 Wet milieubeheer, de artikelen 72 en 93 Wet bodembescherming en de artikelen 78 tot en met 80 Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Artikel 6.6. Waterwet bepaalt in een AMvB die de vergunningplicht vervangt kan worden bepaald dat bij verordening van het waterschap of provinciale verordening mag worden afgeweken van de regels in een AMvB. Artikel 6.6. is in de AMvB van toepassing verklaard.

#### **1.1 Aard van de activiteit**

Analyse van de systematiek van de algemene regels in het waterrecht, wat betreft de activiteiten door glastuinbouwbedrijven:

*“Het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 6.2 lid 1 Waterwet) en het brengen van stoffen of water op een zuiveringstechnisch werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool (artikel 6.2. lid 2)”*

#### **1.2 Reikwijdte van de analyse**

In deze analyse worden de volgende aspecten van het Besluit glastuinbouw gezien:

- In hoeverre zijn maatwerkvoorschriften voor individuele gevallen mogelijk?
- De regeling van de melding
- Op welke wijze is de normering ingericht (zorgplicht, doel- of middelvoorschriften)?
- Is die normering naar inhoud voldoende actueel?
- Zijn eventuele cumulatie-effecten en de relatie van de activiteit met de omgeving in voldoende mate onderwerp van de algemene regel?

### 1.3 Het Besluit glastuinbouw in het kort

Art. 6.2 Waterwet bepaalt dat het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (artikel 6.2 lid 1 Waterwet) en het brengen van stoffen of water op een zuiveringstechnisch werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool (artikel 6.2. lid 2) verboden is.<sup>95</sup> Het verbod geldt niet indien daarvoor vrijstelling is verleend bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur (lid 1 en 2 onder b). Een van de AMvB's waarbij vrijstelling van het lozingsverbod wordt verleend is het Besluit glastuinbouw.

Het Besluit glastuinbouw (Stb 2002, nr. 109) is op 1 april 2002 in werking getreden. Het besluit bevat zowel voorschriften gebaseerd op de Wet milieubeheer als op de Waterwet. Het Besluit is gebaseerd op het Convenant glastuinbouw dat het bedrijfsleven en de overheid in 1997 hebben gesloten en diende om een einde te maken aan het grootschalig voorkomen van activiteiten zonder vergunning (gedogen).

Een glastuinbouwbedrijf is een inrichting die tot een krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen categorie behoort en die uitsluitend of in hoofdzaak is bestemd tot het onder een permanente opstand van glas of van kunststof telen van gewassen. Het Besluit is ook deels van toepassing op bedrijven die deze activiteiten uitvoeren maar niet in hoofdzaak.

Het Besluit glastuinbouw bevat 20 artikelen en drie bijlagen waarin alle voorschriften zijn opgenomen. Artikel 1 en 2 bevatten definities. In artikel 2a is bepaald dat het besluit mede op de Waterwet is gebaseerd (art. 6.2, 6.6 en 6.7), tenzij er sprake is van "lozen type II", omdat het verbod op grond van de Waterwet dan niet geldt. Er is sprake van "Lozen type II", indien er geen sprake is van "lozen type I". Lozen type I betreft kort gezegd het lozen op oppervlaktewater van spuiwater, drainwater, drainagewater, huishoudelijk afvalwater of op een werk dat geen riolering in de zin van de Wm is. In het besluit is aangegeven wanneer welke bijlagen van toepassing zijn. Voor dit onderzoek is in het bijzonder bijlage 3 relevant, nu deze bijlage betrekking heeft op het lozen (brengen van stoffen in oppervlaktewater) van het type II (artikel 4 lid 2). Voor inwerkingtreding van de Waterwet viel een lozing op de riolering in bepaalde gevallen ook onder de reikwijdte van de Wvo. Na inwerkingtreding van de Waterwet vallen lozingen op de riolering allemaal onder de Wm.

Artikel 5 lid 3 biedt de andere dan de in bijlage 3 voorgeschreven middelen te gebruiken. Gebruik van andere middelen moet vier weken van tevoren aan het bevoegd gezag op grond van de Waterwet worden gemeld, onder overlegging van bepaalde gegevens (op grond van artikel 8 lid 6).

---

<sup>95</sup> Lozingen op de riolering vallen onder de Wet milieubeheer.

Het bevoegd gezag op grond van de Waterwet beslist over de juistheid van het gekozen alternatieve middel.

Artikel 6 ziet op de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen.

Artikel 8 geeft de vereisten voor de melding, waarbij artikel 9 verplicht daarvoor een speciaal ontworpen formulier te gebruiken.

Op grond van artikel 10 gelden de voorschriften uit Bijlage 3 voor diegene die loost (type II) vanuit een glastuinbouwbedrijf type A of een akkerbouw of tuinbouwbedrijf met open grondteelt, terwijl artikel 11 bepaalt dat de voorschriften ook gelden voor andere bedrijven. In het laatste geval moet een melding worden gedaan van de teelten of teeltwijzen.

Artikel 15 bepaalt dat voorheen gestelde vergunningvoorschriften of nadere eisen op basis van het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw voor het Besluit glastuinbouw gelden als nadere eis op grond van dit Besluit glastuinbouw. Beschikte een glastuinbouw niet over een (voormalige) Wvo-vergunning of viel het bedrijf niet onder het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw. Was niet eerder een vergunning verleend of viel de activiteit niet onder het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw, dan diende de lozer dit binnen 12 weken na inwerkingtreding van het Besluit glastuinbouw dit te melden bij het bevoegd gezag.

**Bijlage 1** ziet op de berekening van het jaarlijks ten hoogste toegestane verbruik van energie en meststoffen (doelvoorschriften voor het gebruik van grondstoffen), alsmede meet-, registratie en rapportage voorschriften voor diegene die het glastuinbouwbedrijf drijft.

**Bijlage 2** van het Besluit glastuinbouw is de gemoderniseerde versie van het Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt milieubeheer en bevat voornamelijk middelvoorschriften ten aanzien van geluid, afvalstoffen, afvalwater, assimilatiebelichting en verlichting, veiligheid, waterbesparing, bodembescherming, het opslaan of overslaan, bewerken of verwerken van gevaarlijke stoffen of andere bodembedreigende stoffen, niet zijnde kunstmeststoffen, de aanmaak en het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de opslag en verwerking van kunstmeststoffen, substraatteelt met onderbemaling, gietwater, de opslag van vaste mest, de opslag van afgedragen gewas en gebruikt substraatmateriaal, het composteren van afgedragen gewas, het beperken van geurhinder, vorkheftrucks, afleverpompen motorbrandstoffen voor eigen gebruik, toepassing van ammoniak als koude middel, noodstroomaggregaat, onderhoud en schoonmaak, controle van installaties en voorzieningen, en de registratie en het bewaren van documenten. Artikel 5 lid 2 biedt de andere dan de in bijlage 2 hoofdstukken 1-3 voorgeschreven middelen te gebruiken. Gebruik van andere middelen moet vier weken van tevoren aan het bevoegd gezag worden gemeld, waarna het Wm-bevoegd gezag beslist over de juistheid van het alternatieve middel.

Hoofdstuk 4 van Bijlage 2 heeft betrekking op maatwerkvoorschriften ten aanzien van geluid, afvalstoffen, afvalwater, assimilatiebelichting, waterbesparing, de opslag van vloeibare kooldioxide, het gebruik van bestrijdingsmiddelen, de opslag van vaste mest en gebruikt substraatmateriaal en het composteren en de opslag van afgedragen gewas en bodembescherming.

**Bijlage 3** van het Besluit glastuinbouw is de gemoderniseerde versie van het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw en daarom het meest relevant voor dit onderzoek. Bijlage 3 geldt voor een ieder die type II loost vanuit een glastuinbouwbedrijf type B.

Het bevat 10 voorschriften voor de substraatteelt en de grondgebonden teelt met in de eerste plaats een lozingsverbod voor lozingen op de riolering met de daarop geldende uitzonderingen en geldende voorschriften die in plaats komen van de vergunningvoorschriften, een lozingsverbod voor lozingen op oppervlaktewater met de daarop geldende uitzonderingen en de dan geldende voorschriften. Voorts zijn er 4 bijzondere bepalingen voor de substraatteelt, 2 bijzondere bepalingen voor de grondgeboden teelt, 1 voorschrift met meet en registratieverplichtingen, alsmede enkele overgangsbepalingen.

## 2. Analyse

Een analyse van het Besluit glastuinbouw aan de hand van de vijf vragen genoemd in het algemeen deel van dit onderzoek levert de volgende resultaten op.

### A. Maatwerkvoorschriften

Een maatwerkvoorschrift wordt in het Besluit glastuinbouw gedefinieerd als:

*maatwerkvoorschrift*: voorschrift als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer, inhoudende:

- a. een beschikking waarbij het Wtw- of het inrichting- bevoegd gezag aanvullende eisen stelt; dan wel
- b. een ontheffing waarbij het Wtw- of het inrichting- bevoegd gezag de daarbij aangewezen bepalingen niet van toepassing verklaart al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden;

Artikel 6 bepaalt in lid 2: Het Wtw-bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot de in bijlage 3 opgenomen voorschriften ten aanzien van het volume van lozen, buffervoorzieningen, voorzieningen voor de gespreide afvoer van afvalwater, voorzieningen voor de individuele behandeling van afvalwater, controlevoorzieningen, samenstelling en hergebruik van afvalwater, toediening van meststoffen alsmede metingen en analyses, voor zover dat in die bijlage is aangegeven. Lid 3 stelt dat de maatwerkvoorschriften gelden voor een ieder die het glastuinbouwbedrijf type B drijft. Lid 5 bepaalt dat de maatwerkvoorschriften, bedoeld in het

tweede lid, kunnen worden gewijzigd of ingetrokken, indien het belang van de bescherming van een oppervlaktewaterlichaam en de doelmatige werking van de betrokken zuiveringstechnische werken zich daartegen niet verzetten. Lid 6 verplicht dat van de beschikking waarbij een maatwerkvoorschrift wordt gesteld krachtens dit besluit, wordt kennisgegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen.

Bijlage III bevat verschillende mogelijkheden tot het stellen van maatwerkvoorschriften.

De meeste voorschriften uit bijlage 3 kennen de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen ten aanzien van de uitvoering en de situering van de controlevoorziening. Deze mogelijkheid vindt men in de voorschriften 4.6; 5.3; 6.4; 7.5; 8.4; 10.3; 11.5; en 12.3.

Voorts worden enkele bijzondere mogelijkheden gegeven om maatwerkvoorschriften te stellen:

Voorschrift 1.3 bepaalt dat het inrichting-bevoegd gezag

- a. maatwerkvoorschriften kan stellen ten aanzien van het **volume**, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b, en
- b. bij maatwerkvoorschrift de **voorzieningen** kan voorschrijven, bedoeld in het tweede lid, onderdeel b.

Tweede lid onderdeel b van voorschrift 1 bepaalt dat Indien de afvalwaterstromen, bedoeld in het eerste lid, in verband met de capaciteit van het openbaar riool of het zuiveringstechnische werk niet volledig op het openbaar riool kunnen worden geloosd, vindt zodanig lozen plaats:

- a. in de volgorde zoals in het eerste lid is aangegeven;
- b. met een zodanig volume per tijdseenheid, dat de afvoercapaciteit van het openbaar riool en het zuiveringstechnische werk optimaal worden benut; indien het voor het volledig benutten van de afvoercapaciteit noodzakelijk is, worden daartoe aangebracht:
  - 1. **een buffervoorziening, aangebracht vóór het lozingspunt op het openbaar riool, van ten hoogste 50 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak, en**
  - 2. **een voorziening die gespreide afvoer op het openbaar riool gedurende 24 uur per dag mogelijk maakt.**

Voorschrift 2.3 bepaalt dat het Wtw-bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen ten aanzien van het **gehalte aan chloride, ijzer, zuurstof en organische stof in het koelwater onderscheidenlijk de brijn**, bedoeld in het eerste lid, onderdelen a en f (hetgeen betrekking heeft koelwater, dat ten gevolge van bedrijfsactiviteiten uitsluitend thermisch is verontreinigd, niet warmer is dan 30°C en waarvan het gehalte aan chloride, ijzer, zuurstof of organische stof de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar brengt (a) en brijn van omgekeerde osmose en spoelwater van ionenwisselaars, indien het gehalte aan chloride, ijzer, zuurstof en organische stof de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar brengt (f)), voor zover het koelwater niet afkomstig is uit een oppervlaktewaterlichaam; daarbij mag het gehalte niet worden bepaald op een waarde:

- a. lager dan 200 mg/l voor chloride;
- b. lager dan 2 mg/l voor ijzer;

- c. hoger dan 5 mg/l voor zuurstof;
- d. lager dan 15 mg/l voor organische stof.

Voorschrift 4.2 bepaalt dat indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een **plan**, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een **bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling** is toegekend, kan het Wtw-bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift een **voorziening** als bedoeld in het eerste lid voorschrijven (dit betreft een IBA-voorziening), die voor de kwaliteit van dat oppervlaktewaterlichaam voldoende bescherming biedt. Daarbij kunnen **eisen** worden gesteld **ten aanzien van het zuiveringsrendement, de doelmatigheid, het gebruik en het onderhoud van de voorziening**, bedoeld in het eerste lid.

Voorschrift 13 biedt de mogelijkheid **nadere eisen** te stellen met betrekking tot de **toediening van meststoffen**.

## **B. Melding**

Het Besluit glastuinbouw kent verschillende soorten meldingen.

1. De eerste melding betreft het voornemen om te gaan lozen vanuit een glastuinbouw (Artikel 8). Degene die voornemens is vanuit een glastuinbouwbedrijf type B te lozen type II, meldt dit ten minste acht weken voordat met dat lozen wordt aangevangen aan het Wtw-bevoegd gezag. De melding is van overeenkomstige toepassing op het veranderen van het lozen.

Bij een melding wordt vermeld:

- a. de naam en het adres van degene die loost;
- b. de aard en omvang van de glastuinbouwactiviteiten;
- c. de indeling en de uitvoering van de gebouwen waar vanuit het lozen plaatsvindt;
- d. de plaats van in de gebouwen aanwezige lozingspunten;
- e. het volume en de samenstelling van het te lozen afvalwater;
- f. een opgave van de afstand tussen de plaats waar het afvalwater ontstaat en de dichtstbijzijnde voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer;
- g. een opgave van het aantal inwonerequivalenten van huishoudelijk afvalwater, dat wordt geloosd;
- h. een opgave van de voorzieningen, die zijn opgenomen in bijlage 3. Het betreft de voorzieningen genoemd in de voorschriften 4, eerste en zesde lid, 5, tweede lid, 6, tweede lid, 7, derde lid, 8, derde lid, 9, tweede en vierde lid, 10, tweede lid, 11, tweede en vierde lid, 12, tweede lid, en 14, achtste lid opgenomen in bijlage 3 en

Bovenstaande gegevens behoeven niet te worden verstrekt, indien degene die loost, deze gegevens reeds aan het Wtw-bevoegd gezag heeft verschaft en het Wtw-bevoegd gezag over die gegevens beschikt.

Degene die een melding doet, geeft in voorkomend geval bij de melding aan welke gegevens hij reeds aan het Wtw-bevoegd gezag heeft verschaft.

2. De tweede betreft de melding op grond van artikel 5 lid 3, waarbij het gaat om het melden dat men wil afwijken van de voorgeschreven middelvoorschriften.

Artikel 5 lid 3: Indien een voorschrift dat is opgenomen in bijlage 3, inhoudt dat daarbij aangegeven middelen ter bescherming van een oppervlaktewaterlichaam of ter bescherming van de doelmatige werking van de betrokken zuiveringstechnische werken moeten worden toegepast, meldt degene die loost type II en die voornemens is andere middelen toe te passen, dit voornemen ten minste vier weken voordat hij die andere middelen wil toepassen aan het Wtw-bevoegd gezag, onder overlegging van de in artikel 8, zesde lid, bedoelde gegevens. Het Wtw-bevoegd gezag beslist over de juistheid van een gekozen middel.

De meldingsplicht omvat de volgende gegevens:

Bij de melding overeenkomstig artikel 5, derde lid, worden aan het Wtw-bevoegd gezag gegevens verstrekt waaruit blijkt dat met de toe te passen andere middelen een ten minste gelijkwaardige bescherming voor een oppervlaktewaterlichaam of de doelmatige werking van de betrokken zuiveringstechnische werken wordt bereikt (artikel 8 lid 6). De meldingen bedoeld in de artikelen 7 en 8 worden gedaan op een formulier waarvan het model wordt vastgesteld door de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van VenW (artikel 9).

## **C. Normering**

### **C1. Zorgplichtbepalingen**

Nb. Deze zorgplichtbepaling houdt in dat bedrijven de verantwoordelijkheid hebben om nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken

In de voorschriften bij het Besluit glastuinbouw (bijlage 2 voorschrift 1.9.1) is een algemene zorgplicht opgenomen.

1.9.1	Voorzover de voorschriften van dit besluit niet of in onvoldoende mate voorzien in een toereikende bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die het glastuinbouwbedrijf kan veroorzaken, worden die gevolgen zoveel mogelijk voorkomen of, voorzover voorkomen niet mogelijk is, zoveel mogelijk beperkt.
-------	--

Opmerkelijk is dat de zorgplicht in bijlage 2 staat, hetgeen de bijlage is die bepalingen bevat die de vroegere milieuvergunningvoorschriften vervangt. Denkbaar was geweest dat de zorgplicht in de tekst van het Besluit zelf had gestaan, of in de algemene bijlage 1. Bijlage 3 bevat in het bijzonder de lozingsvoorschriften. Onduidelijk is of de zorgplicht ook op de lozingsactiviteiten ziet. Vermoedelijk wel, maar qua systematiek is dat niet direct duidelijk.

## **C2. Doelvoorschriften**

Het Besluit glastuinbouw is zeer uitgebreid en bevat een aantal bijlagen met voorschriften.

Voor lozingen is met name bijlage 3 relevant en dan in het bijzonder de bepalingen over lozingen op oppervlaktewater, alhoewel bijlage 3 ook voorschriften bevat voor het lozen op de riolering. Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet vallen lozingen op de riolering echter allemaal onder de Wet milieubeheer. Voor de waterbeheerder zijn daarom de bepalingen die zien op het direct lozen op oppervlaktewater het meest van belang. Daar wordt hierna dan ook in het bijzonder aandacht aan geschonken.

Artikel 10 lid 2 bepaalt namelijk dat de voorschriften, opgenomen in bijlage 3, gelden voor een ieder die *loost type II* vanuit een bedrijf als bedoeld in het eerste lid. De artikelen 5, eerste en derde lid, 6, tweede, derde, vijfde en zesde lid, en 8 zijn van overeenkomstige toepassing." Artikel 11 bepaalt dat ook voor andere bedrijven dan glastuinbouw/bedrijven de voorschriften van bijlage 3 van toepassing kunnen zijn.

Er is een overkoepelend alternatief voor voorgeschreven middelvoorschriften in artikel 5 lid 3 van het besluit zelf, dat de mogelijkheid biedt voorgeschreven middelen te vervangen door andere middelen:

*"Indien een voorschrift dat is opgenomen in bijlage 3, inhoudt dat daarbij aangegeven middelen ter bescherming van een oppervlaktewaterlichaam of ter bescherming van de doelmatige werking van de betrokken zuiveringstechnische werken moeten worden toegepast, meldt degene die loost type II en die voornemens is andere middelen toe te passen, dit voornemen ten minste vier weken voordat hij die andere middelen wil toepassen aan het Wtw-bevoegd gezag, onder overlegging van de in artikel 8, zesde lid, bedoelde gegevens. Het Wtw-bevoegd gezag beslist over de juistheid van een gekozen middel."*

Bijlage 3 begint met een algemeen verbod te lozen op het openbaar riool (voorschrift 1) of een oppervlaktewaterlichaam (artikel 2) tenzij aan voorschriften uit bijlage 3 wordt voldaan. Bijlage 3 bevat met name doelvoorschriften.

Bijlage 3 bevat de volgende doelvoorschriften:

Artikel 2 lid 2:: Een oppervlaktewaterlichaam wordt door het lozen, bedoeld in het eerste lid, niet onaanvaardbaar visueel verontreinigd.

**Voorschrift 4** lid 1: Beperkt lozen vindt plaats met behulp van een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater waarmee de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden voorkomen. Van een zodanige voorziening is alleen sprake als bedoeld in het eerste lid, indien het afvalwater wordt geleid door een septic tank die is uitgevoerd overeenkomstig de voorschriften gesteld krachtens artikel 7, tweede lid, van het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater (lid 3). De septic tank wordt zo dikwijls gelegeerd als voor een goede werking daarvan noodzakelijk is (lid 4).

Lid 5 bepaalt: Het is verboden de bij het legen van de septic tank vrijkomende stoffen te lozen. Afvalwater, afkomstig uit een voorziening als bedoeld in het eerste en tweede lid, wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

#### **Voorschrift 5**

1. Het ijzergehalte van terugspoelwater uit een ontijzeringsinstallatie is niet hoger dan 5 mg/l, bepaald volgens NEN 6460, uitgave 1981.

2. Terugspoelwater wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

#### **Voorschrift 6**

1. Het gehalte aan onopgeloste bestanddelen van afvalwater afkomstig van het spuiten en schrobben van vloeren, bedraagt niet meer dan 100 mg/l, bepaald volgens NEN 6621, uitgave 1988.

2. Afvalwater als bedoeld in het eerste lid wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

3. Afvalwater als bedoeld in het eerste lid bevat geen meststoffen of restanten van desinfectiemiddelen.

#### **Voorschrift 7**

1. Afvalwater afkomstig van het wassen van in de kas geteelde producten bestaat uitsluitend uit naspoelwater dat niet meer in het spoelproces kan worden hergebruikt.

2. Een spoelproces als bedoeld in het eerste lid is onderverdeeld in een voorspoel- en een naspoelfase waarbij:

- a. hergebruik van spoelwater plaatsvindt en
- b. de uitsleep van water bij het voorspoelen zoveel mogelijk wordt voorkomen en de hoeveelheid naspoelwater wordt geminimaliseerd.

3. Naspoelwater als bedoeld in het eerste lid wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

4. Het gehalte aan onopgeloste bestanddelen in enig monster is niet hoger dan 100 mg/l, bepaald volgens NEN 6621, uitgave 1988.

### **Voorschrift 8**

1. Het gehalte aan onopgeloste bestanddelen in afvalwater afkomstig van het spoelen van fusten is niet hoger dan 100 mg/l, bepaald volgens NEN 6621, uitgave 1988.
2. Afvalwater als bedoeld in het eerste lid bevat geen restanten van desinfectiemiddelen.
3. Afvalwater als bedoeld in het eerste lid wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

### **Voorschrift 9**

1. Hemelwater is afkomstig van een kas:
  - A. die zodanig is gebouwd, dat condenswater niet in het hemelwaterafvoersysteem kan geraken,
  - B. waarin geen bestrijdingsmiddelen worden toegepast of
  - C. waarin uitsluitend biologische teelt wordt toegepast.

### **Voorschrift 10**

1. Materialen, apparaten, voedingsstoffen, afvalstoffen en grondstoffen worden zodanig op verhard oppervlak of binnen de kas opgeslagen, dat het via de op het erf aanwezige straatkolken te lozen afvalwater daarmee niet in contact kan komen.
2. Afvalwater afkomstig van op het erf aanwezige straatkolken wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

### **Voorschrift 11**

1. Het natriumgehalte van spuiwater is:
  - a. indien één gewas wordt geteeld: hoger of gelijk aan het in lijst 3 in de kolom achter dat gewas opgenomen gehalte of
  - b. indien verschillende gewassen worden geteeld: hoger of gelijk aan het laagste van de in lijst 3 in de kolom achter de verschillende geteelde gewassen opgenomen gehalten.
3. Het eerste lid is niet van toepassing gedurende de termijn waarbinnen bij opkweekbedrijven sprake is van een tijdelijke overschrijding van voor het te telen gewas aantoonbaar schadelijke concentratieniveau's aan stoffen.
4. Spuiwater wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt, door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

## **Voorschrift 12**

1. De totale vracht aan stikstof, die via het drainwater wordt geloosd, bedraagt niet meer dan 25 kg/ha teeltoppervlak per jaar.
2. Drainwater wordt, alvorens vermenging met ander te lozen afvalwater plaatsvindt door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

## **Voorschrift 13**

1. Indien lozen van drainagewater plaatsvindt, anders dan vanuit een glastuinbouwbedrijf of een akkerbouw- of tuinbouwbedrijf met open grondteelt, waarop het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer in verband met artikel 1, onder a, onder 11°, van dat besluit niet van toepassing is, is de toediening van meststoffen afgestemd op de behoefte van het gewas.
2. Om de behoefte van het gewas, bedoeld in het eerste lid, te bepalen, wordt per gewas of groep van gewassen met eenzelfde bemestingsniveau:
  - a. ten minste een maal per kwartaal een representatief grondmonster genomen en geanalyseerd op de totale hoeveelheid stikstof- en fosforverbindingen,
  - b. de hoeveelheid toegediende meststoffen geregistreerd onder vermelding van de samenstelling van de meststof en de oppervlakte, die wordt bemest,
  - c. de totale hoeveelheid toegediende stikstof- en fosforverbindingen per oppervlakte-eenheid per jaar geregistreerd en wordt de uitkomst van de analyse, bedoeld in onderdeel a, en de registraties, bedoeld in de onderdelen b en c, gedurende 5 jaren bewaard en op verzoek van het inrichting-bevoegd gezag of, in geval voorschrift 3, tweede lid van toepassing is, het Wtw-bevoegd gezag aan hem overgelegd.

**Voorschrift 14** bevat een doelvoorschrift, met een suggestie voor een geschikt middel aan het voorschrift te voldoen:

1. De watergift is afgestemd op de behoefte van het gewas; aan dit voorschrift wordt in ieder geval voldaan, indien per gewas de maximale watergift, zoals in lijst 4 per gewasgroep in m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak is aangegeven, niet wordt overschreden;
3. Het gehalte aan bestrijdingsmiddelen of omzet- of afbraakproducten daarvan brengt de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar.
4. Het gehalte aan meststoffen brengt de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam niet in gevaar.
5. In afwijking van het eerste lid, is een watergift van ten hoogste 3000 m<sup>3</sup>/ha gestoomde grond toegestaan, indien:
  - a. deze extra watergift uitsluitend wordt toegepast voor het doorspoelen van de grond bij een volgteelt van bladgroentegewassen, en

- b. uit een grondmonsteranalyse blijkt dat het bromidegehalte in de grond een voor het te telen gewas schadelijk niveau overschrijdt.

6. Aan het vierde lid wordt in ieder geval voldaan, indien drainagewater zoveel mogelijk wordt hergebruikt en slechts tijdelijk geloosd, waarbij het natriumgehalte van te lozen drainagewater:

- a. indien één gewas wordt geteeld: hoger is dan of gelijk is aan het in lijst 3 in de kolom achter dat gewas opgenomen gehalte of
- b. indien verschillende gewassen worden geteeld: hoger is dan of gelijk is aan het laagste van de in lijst 3 in de kolom achter de verschillende gewassen opgenomen gehalte.

7. Het vierde lid is niet van toepassing, indien:

- a. hergebruik van het drainagewater in verband met de gietwaterbehoefte van het gewas niet mogelijk is of
- b. sprake is van een tijdelijke overschrijding van voor het te telen gewas schadelijke concentratieniveau's aan stoffen.

8. Drainagewater wordt alvorens het wordt vermengd met ander te lozen afvalwater door een doelmatige, goed toegankelijke controlevoorziening geleid.

**Voorschrift 18** bevat een bepaling van overgangsrecht:

1. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit beperkt lozen op een oppervlaktewaterlichaam plaatsvindt, wordt tot 1 januari 2005 voldaan aan voorschrift 4, eerste lid, indien het afvalwater voorafgaand aan het lozen door een septictank van ten minste 3 m<sup>3</sup> wordt geleid.

2. Indien na inwerkingtreding van dit besluit binnen de in voorschrift 3, eerste lid, bepaalde afstanden riolering wordt aangelegd waarop kan worden aangesloten, is in afwijking van voorschrift 2, eerste lid, jo. voorschrift 3, eerste lid, beperkt lozen op een oppervlaktewaterlichaam toegestaan gedurende 3 jaar, gerekend vanaf het tijdstip waarop aansluiting op de riolering mogelijk is, mits dit afvalwater voorafgaand aan het lozen door een septictank van ten minste 3 m<sup>3</sup> wordt geleid.

3. Indien op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit lozen op een oppervlaktewaterlichaam plaatsvindt van huishoudelijk afvalwater van meer dan 10 inwonerequivalenten binnen de in artikel 2, onderdeel e, onder 1°, sub bb opgenomen afstanden, is voorschrift 2, eerste lid, tot 1 januari 2005 niet van toepassing mits dit afvalwater voorafgaand aan het lozen door een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater wordt geleid waarmee de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden voorkomen.

4. Indien na inwerkingtreding van dit besluit binnen de in artikel 2, onderdeel e, onder 1°, sub bb, opgenomen afstanden riolering wordt aangelegd waarop kan worden aangesloten, is in afwijking van voorschrift 2, eerste lid, lozen van huishoudelijk afvalwater van meer dan 10 inwonerequivalenten toegestaan gedurende 3 jaar, gerekend vanaf het tijdstip waarop aansluiting op de riolering mogelijk is, mits dit afvalwater voorafgaand aan

het lozen door een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater wordt geleid waarmee de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden voorkomen.

### **C3. Middelveorschriften**

Het Besluit glastuinbouw bevat in bijlage 3 slechts een beperkt aantal middelveorschriften, die allen betrekking hebben op de noodzakelijke omvang van de hemelwatervoorziening:

**Voorschrift 9 lid 2:** 2. Indien hemelwater niet afkomstig is van een kas als bedoeld in het eerste lid, wordt het hemelwater opgevangen in een opvangvoorziening waarvan de inhoud ten minste 5 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak bedraagt bij dagelijkse toediening van gietwater onderscheidenlijk 30 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak bij niet dagelijkse toediening van gietwater.

3. Het opgevangen hemelwater, bedoeld in het tweede lid, wordt zo snel mogelijk gebruikt.

4. Indien de capaciteit van de opvangvoorziening, bedoeld in het tweede lid, volledig is benut wordt het hemelwater, bedoeld in het tweede lid, geloosd via een overstortvoorziening die bij een inhoud van minder dan 3500 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak is aangebracht vóór deze opvangvoorziening.

**Voorschrift 11 lid 2:** 2. Ten behoeve van de gietwatervoorziening wordt hemelwater uit een hemelwateropvangvoorziening van ten minste 500 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak gebruikt of wordt gietwater gebruikt met een natriumgehalte dat gelijkwaardig is aan dat van hemelwater.

**Voorschrift 14 lid 2:** 2. Ten behoeve van de gietwatervoorziening wordt hemelwater uit een hemelwateropvangvoorziening van ten minste 500 m<sup>3</sup>/ha teeltoppervlak gebruikt of wordt gietwater gebruikt met een natriumgehalte dat gelijkwaardig is aan dat van hemelwater.

## ***1.4 Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering***

### **1. Inleiding**

Het Lozingenbesluit bodemsanering en proefbronnering is gebaseerd op de Wet milieubeheer (art. 10.30 en 10.32) en geeft algemene regels voor lozingen bij bodemsanering en proefbronnering vanuit bepaalde categorieën inrichtingen op de riolering. Lozingen op het oppervlaktewater zijn vergunningplichtig. Het besluit is inwerking getreden op 1 maart 1997.

Op grond van artikel 1 lid 1 sub d van het besluit wordt als bodemsanering aangemerkt het saneren in de zin van de Wet bodembescherming. Op grond van artikel 1 van deze wet houdt dit dan in het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem. Proefbronnering (ook wel aangeduid als bemaling) is het oppompen van verontreinigd grondwater in het kader van een saneringsonderzoek in de zin van de Wet bodembescherming. Artikel 1 van deze wet omschrijft een dergelijk onderzoek als de inventarisatie van de mogelijke wijzen van sanering, inhoudende een beschrijving van hun milieuhygiënische, technische en financiële aspecten, alsmede van de kwaliteit van de bodem die met de op die wijzen uitgevoerde sanering zal worden bereikt, uitmondend in een keuze van de wijze van sanering.

Blijkens artikel 3 van het besluit zijn de in en op grond van het besluit gestelde voorschriften van toepassing op het lozen anders dan vanuit een inrichting als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer ten behoeve van een bodemsanering in de volgende gevallen:

1. een sanering die plaatsvindt op een locatie als bedoeld in het tweede lid;
2. waarbij het lozen plaatsvindt binnen een periode van ten hoogste drie jaar;
3. waarbij het lozingsdebiet ten hoogste 15 m<sup>3</sup> per uur bedraagt of, zo lang grond wordt afgegraven waarbij het grondwaterpeil wordt verlaagd door middel van het oppompen van verontreinigd grondwater, ten hoogste 50 m<sup>3</sup> per uur, en
4. waarbij het gehalte aan een stof voorafgaand aan het lozen niet hoger is dan het in bijlage I bij de betrokken stof vermelde gehalte

De in het tweede lid aangeduide locaties zijn dan de locaties waar blijkens de resultaten van het betreffende oriënterend of nader onderzoek dan wel saneringsonderzoek, bedoeld in artikel 1 van de Wet bodembescherming a. de verontreiniging in de bodem uitsluitend is veroorzaakt door chemische wasserijen, tankstations voor het wegverkeer, be- en verwerkende bedrijven van afgewerkte olie als bedoeld in het Besluit inzamelen afvalstoffen en autowrakken, herstellinrichtingen voor motorvoertuigen, of opslagtanks van benzine, diesel of huisbrandolie, dan wel b. de verontreiniging in de bodem uitsluitend bestaat uit motorbrandstoffen ten behoeve van het wegverkeer of minerale olie.

Voor proefbronnering geldt dat de voorschriften uit het besluit van toepassing zijn voor de volgende bronneringen:

1. een bronnering die plaatsvindt op dezelfde locaties als zojuist aangegeven voor saneringen
2. waarbij het lozen plaatsvindt binnen een periode van ten hoogste drie weken, en
3. waarbij het lozingsdebiet ten hoogste 50 m<sup>3</sup> per uur bedraagt.

Op grond van lid 3 van artikel 3 van het besluit wordt het gehalte aan een stof, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 4°, bepaald op basis van analyse van een steekmonster volgens het bij die stof in bijlage II vermelde voorschrift.

## **2. Analyse**

Een analyse van het Lozingenbesluit aan de hand van de vijf vragen genoemd in het algemeen deel van dit onderzoek levert de volgende resultaten op.

### **A. Maatwerkvoorschriften**

Als een maatwerkvoorschrift kan allereerst worden beschouwd de mogelijkheid die art. 5 lid 2 aan het bevoegd gezag (b en w van de gemeente) geeft om de zorgplicht opgenomen in art. 5 lid 1 (zie nader C.1) in te vullen. Op grond van art. 5 lid 2 kan het bevoegd gezag ter zake 'nadere eisen' stellen.

Een andere mogelijkheid tot het geven van maatwerkvoorschriften bevat art. 6 lid 4: het bevoegd gezag (b en w van de gemeente) kan 'nadere eisen' stellen ten aanzien van de frequentie van de bepaling van verontreiniging bij bodemsanering als bedoeld in art. 6 lid 2 (zie nader onder C.3)

Op grond van art. 7 lid 2 kan het bevoegd gezag de zorgplicht genoemd in art. 7 lid 1 (zie nader onder C.1) nader invullen. Op grond van deze bepaling kan het bevoegd gezag 'nadere eisen' stellen, waarbij evenwel slechts kan worden voorgeschreven a. dat het verontreinigde grondwater voorafgaand aan het lozen door een zuiveringsvoorziening wordt geleid, of b. dat het gehalte aan die stof bij het lozen een bepaalde waarde niet mag overschrijden, of c. dat het gehalte aan die stof wordt bepaald met een daarbij aan te geven meetfrequentie, meetvoorschrift of analysemethode.

Op grond van art. 10 lid 4 kan het bevoegd gezag 'nadere eisen' stellen ten aanzien van het bepaalde in art. 10 lid 1 (zie nader onder C.1.). Daarbij kan slechts worden voorgeschreven dat het verontreinigde grondwater voorafgaand aan het lozen door een zuiveringsvoorziening wordt geleid.

Artikel 11 lid 2 geeft de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen ten aanzien van het bepaalde in het eerste lid. Daar wordt bepaald dat degene die loost ten behoeve van een proefbronnering er zorg voor draagt dat het gehalte aan een andere stof dan genoemd in bijlage I zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt en de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd (zorgplicht, zie onder C.1). Bij het stellen van nadere eisen kan slechts worden voorgeschreven: a. dat het verontreinigde grondwater voorafgaand aan het lozen door een zuiveringsvoorziening wordt geleid, b. dat het gehalte aan die stof bij het lozen een bepaalde waarde niet mag overschrijden, of c. dat het gehalte aan die stof wordt bepaald met een daarbij aan te geven meetfrequentie, meetvoorschrift of analysemethode.

Ook als mogelijkheid tot het geven van maatwerkvoorschriften kan worden beschouwd art. 18 lid 3. Indien zich buiten de inrichting ten behoeve van een bodemsanering of proefbronnering een ongewoon voorval of uitzonderlijke omstandigheid voordoet of heeft voorgedaan en het bevoegd gezag maatregelen van tijdelijke aard voorschrijft ter voorkoming van ernstige verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam of van belemmering van de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk, is degene die loost verplicht deze maatregelen onverwijld te treffen. Naast de verplichting uitvoering te geven aan de door het bevoegd gezag gegeven voorschriften, lijkt deze bepaling (impliciet) de bevoegdheid te bevatten voor het bevoegd gezag deze voorschriften te geven. Een expliciete grondslag om voorschriften als hier aan de orde te geven is in het besluit niet opgenomen, behoudens de bevoegdheden tot het stellen van nadere eisen als beschreven in bovenstaande artikelen 5, 6, 7, 10 en 11.

## **B. Melding**

### *Reguliere meldingsplicht*

Voor bodemsanering geldt een reguliere meldingsplicht op grond van artikel 15. Op grond van deze bepaling meldt degene die voornemens is te lozen of het lozen te veranderen dit voornemen ten minste zes weken voordat met het lozen onderscheidenlijk het veranderen daarvan wordt aangevangen aan het bevoegd gezag. Op grond van lid 2 wordt de beëindiging van het lozen ten hoogste één week na die beëindiging schriftelijk aan het bevoegd gezag medegedeeld. Artikel 16 bepaalt dan dat een melding van het lozen ten behoeve van een bodemsanering als bedoeld in artikel 15, eerste lid, schriftelijk wordt gedaan en in ieder geval omvat:

- a. naam en adres van degene die meldt;
- b. naam en adres van degene die de feitelijke leiding heeft bij de sanering;
- c. de locatie van de bodemsanering met een plattegrond;
- d. het lozingsdebiet van de grondwaterstromen dat ten hoogste bij de vermelde activiteiten vrijkomt;
- e. een overzicht van de saneringsactiviteiten die worden uitgevoerd met inbegrip van het tijdstip van aanvang van het lozen en de tijdsplanning van de bodemsanering en het lozen;

- f. een overzicht van de voorzieningen waarmee de verschillende grondwaterstromen worden behandeld en de dimensionering hiervan;
- g. de wijze waarop de afvalstoffen worden opgeslagen;
- h. een overzicht van de aangetroffen verontreinigingen in grond en grondwater, het gehalte daarvan en vermelding van de oorzaak van die verontreinigingen, een en ander ontleend aan het op de betreffende locatie uitgevoerd oriënterend of nader onderzoek dan wel saneringsonderzoek als bedoeld in artikel 3, tweede lid, dat niet langer dan drie jaren te voren is voltooid;
- i. het gehalte aan arseen, stikstof, fosfaat, chemisch zuurstofverbruik (CZV), chloride, sulfaat of een andere in het verontreinigde grondwater aangetroffen stof dan bedoeld in onderdeel h ;
- j. voor een stof als bedoeld onder h en i , die niet is genoemd in bijlage I, het gehalte dat gedurende het lozen niet zal worden overschreden.

Dit artikel 16 geldt op grond van artikel 17 lid 1 ook voor meldingen in het kader van proefbronnering. Voor proefbronnering bepaalt artikel 17 lid 2 ook nog dat, indien degene die meldt verwacht dat bij het lozen ten behoeve van een proefbronnering het gehalte aan een stof, genoemd in bijlage I hoger zal zijn dan het in die bijlage bij de betrokken stof vermelde gehalte, hij ten aanzien van die stof het gehalte meldt dat gedurende het lozen niet zal worden overschreden.

#### *Meldingsplicht bij onvoorziene voorvallen*

Op grond van art. 18 lid 2 maakt, indien zich binnen een inrichting ten behoeve van een bodemsanering of proefbronnering, een voorval of omstandigheid als bedoeld in het eerste lid voordoet of heeft voorgedaan (zie nader onder C.2), degene die loost zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen 8 uur, melding van dat voorval aan het bevoegd gezag binnen wiens gebied het lozen heeft plaatsgevonden.

#### *Overige meldingsplichten*

Art. 6 lid 3 schrijft voor dat, indien degene die loost op enig tijdstip overgaat op een andere frequentie van de bepaling van verontreiniging bij bodemsanering als bedoeld in art. 6 lid 1 en 2 (zie onder C.3), hij dit onverwijld meldt aan het bevoegd gezag.

Geen meldingsplicht in eigenlijke zin (melding van (de beëindiging van) een lozing of een daarbij optredend voorval), maar veeleer een verplichting tot overlegging van gegevens bevat artikel 8. Op grond van deze bepaling maakt degene die loost vierentwintig maanden na het tijdstip van aanvang van het lozen ten behoeve van een bodemsanering een raming van de resterende duur van het lozen en hij legt dit binnen vier weken aan het bevoegd gezag over.

Artikel 14 bevat ook geen meldingsplicht in eigenlijke zin, maar een plicht tot overlegging van gegevens. De op grond van art. 14 te registreren gegevens (zie onder C.3) dienen niet alleen op verzoek aan het bevoegd gezag te worden overgelegd (lid 2, zie onder C.3) , maar tevens in de situaties genoemd in art. 14 lid 3 en 4: met betrekking tot het lozen ten behoeve van een bodemsanering legt degene die loost de gegevens, bedoeld in het eerste lid, over de eerste twee

weken na aanvang van het lozen direct na afloop van die periode over aan het bevoegd gezag. Daarna worden de resultaten van de gehalte- en volumebepalingen eens per drie maanden aan het bevoegd gezag overgelegd (lid 3) en met betrekking tot het lozen ten behoeve van een proefbronnering worden de gegevens, bedoeld in het eerste lid, zo spoedig mogelijk na afloop van de proefbronnering aan het bevoegd gezag overgelegd (lid 4).

## **C. Normering**

### **C1. Zorgplichtbepalingen**

Een algemene zorgplichtbepaling bevat het besluit niet. Het besluit bevat wel verschillende meer specifieke zorgplichten, althans bepalingen die lozende bedrijven opdragen zorg te dragen dat aan bepaalde nader genoemde eisen wordt voldaan. Deze zouden overigens gelet op hun inhoud ook als doelvoorschriften (soms als middelvoorschrift) kunnen worden gekwalificeerd. Ze worden allen in deze paragraaf besproken. Waar nodig zal worden aangegeven of het (ook) om een doel- of middelvoorschrift gaat. Het gaat met name om de volgende bepalingen.

Op grond van art. 5 lid 1 jo. art. 9 draagt degene die loost ten behoeve van een bodemsanering (of een proefbronnering) er zorg voor dat het lozingsdebiet zodanig is dat de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd (doelvoorschrift).

Ingevolge art. 7 lid 1 draagt degene die loost ten behoeve van een bodemsanering er zorg voor dat het gehalte aan een andere stof dan genoemd in bijlage I zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt en de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd (doelvoorschrift).

Op grond van artikel 10 draagt degene die loost ten behoeve van een proefbronnering er zorg voor dat het gehalte aan een stof, genoemd in bijlage I, zodanig is, dat de nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt en dat de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd (lid 1). Naast een zorgplicht omvat ook deze bepaling ook een doelvoorschrift, waarbij de doelstelling vaag is omschreven. Nadere inkleuring ervan vindt (daarom) plaats in lid 2: aan het eerste lid wordt in ieder geval voldaan, indien het gehalte aan die stof niet hoger is dan het in bijlage I bij de betrokken stof vermelde gehalte (lid 2). Aan de eis van het eerste lid is blijkens lid 5 tevens voldaan indien het gehalte, bedoeld in artikel 17, tweede lid, niet wordt overschreden. Laatstgenoemde bepaling geldt overigens niet indien door het bevoegd gezag nader eisen zijn gesteld op grond van art. 10 lid 4 (lid 5).

Artikel 11 bepaalt dat degene die loost ten behoeve van een proefbronnering er zorg voor draagt dat het gehalte aan een andere stof dan genoemd in bijlage I zodanig is, dat de nadelige gevolgen

voor de kwaliteit van een oppervlaktewaterlichaam zoveel mogelijk worden beperkt en de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk niet wordt belemmerd (lid 1) (doelvoorschrift).

Op grond van artikel 12 draagt degene die loost er zorg voor dat voor het nemen van steekmonsters op elk lozingspunt een controlevoorziening aanwezig is (middelvoorschrift).

## **C2. Doelvoorschriften**

Verschillende (ook) als doelvoorschrift aan te merken bepalingen zijn boven besproken onder C.1 (zorgplichten). Daarnaast is een belangrijk doelvoorschrift art. 18 lid 1: indien zich binnen een inrichting ten behoeve van een bodemsanering of proefbronnering een ongewoon voorval of uitzonderlijke omstandigheid voordoet of heeft voorgedaan, waardoor nadelige gevolgen voor de kwaliteit van een ontvangend oppervlaktewaterlichaam of voor de doelmatige werking van het zuiveringstechnische werk zijn ontstaan of dreigen te ontstaan, treft degene die loost onmiddellijk de maatregelen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om de bedoelde gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, om deze zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken.

## **C3. Middelvoorschriften**

Het besluit bevat diverse middelvoorschriften. Een enkel voorschrift (art. 12) is al besproken in de paragraaf die gaat over de zorgplichten. De overige middelvoorschriften zijn met name de volgende bepalingen.

Op grond van artikel 6 bepaalt degene die loost ten behoeve van een bodemsanering het gehalte aan een stof, genoemd in bijlage I, indien deze blijkt het overzicht, bedoeld in artikel 16, onderdeel h, voorkomt als verontreiniging (lid 1). De bepalingen, bedoeld in het eerste lid, worden op de eerste, de derde, de achtste en de vijftiende dag na aanvang van het lozen uitgevoerd. Hierna worden de bepalingen uitgevoerd met een zodanige frequentie als nodig is om veranderingen in de gehalten tijdig te signaleren. Aan dit voorschrift wordt in ieder geval voldaan, indien de bepaling één maal per twee weken plaatsvindt (lid 2).

Artikel 10 lid 3 legt aan degene die loost ten behoeve van een proefbronnering de verplichting op dagelijks het gehalte aan een stof, genoemd in bijlage I, te bepalen, indien deze blijkt het overzicht, bedoeld in artikel 16, onderdeel h, voorkomt als verontreiniging.

Artikel 13 verplicht degene die loost dagelijks geloosde volume met een geijkte debietmeter te bepalen.

Op grond van artikel 14 lid 1 registreert degene die loost plaats, datum en de resultaten van de volume- of gehaltebepalingen. Deze data dienen vijf jaren te worden bewaard en op een daartoe strekkend verzoek aan het bevoegd gezag ter beschikking te worden gesteld.

## ***1.5 Algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen***

### **1. Inleiding**

Voor het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (hierna: lozingen) is ingevolge art. 6.2 lid 1 Wtw een watervergunning van de beheerder van het oppervlaktewaterlichaam<sup>96</sup> vereist, tenzij daarvoor bij of krachtens amvb vrijstelling voor is verleend. Ingevolge art 6.6 Wtw kunnen voor deze lozingen bij of krachtens amvb algemene regels en maatwerkvoorschriften worden gesteld. Daarbij kan worden bepaald dat de maatwerkvoorschriften mogen afwijken van de krachtens het eerste lid gestelde regels.

In het Activiteitenbesluit zijn ter bescherming van het milieu algemene regels opgenomen voor inrichtingen. Ook de algemene regels voor lozingen vanuit inrichtingen<sup>97</sup> op oppervlaktewaterlichamen zijn in het Activiteitenbesluit geïntegreerd. Dit blijkt ook uit de omhangbepaling van art. 1.3a Activiteitenbesluit op grond waarvan het Activiteitenbesluit mede berust op art. 6.2 lid 1 onderdeel b jo. 6.6 Wtw. Voor zover hier van belang is het Activiteitenbesluit echter niet van toepassing voor zover lozen waarvoor algemene regels zijn gesteld bij of krachtens het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten.<sup>98</sup>

De algemene regels voor directe lozingen op oppervlaktewaterlichamen die het gevolg zijn van op- en overslag van bulkgoederen door een B- of een C- inrichting zijn te vinden in paragraaf 4.1.5 Activiteitenbesluit; meer in het bijzonder in art. 4.10 en 4.11 Activiteitenbesluit.<sup>99</sup> Deze regels zijn vergunningvervangend, zodat voor deze lozingen geen watervergunning is vereist (art. 1.6 lid 1 Activiteitenbesluit). Met uitzondering van de meldingsplicht gelden de algemene regels niet alleen voor de drijver van de inrichting waar vanuit wordt geloosd, maar voor een ieder die vanuit de inrichting loost.<sup>100</sup>

Voor zover lozingen op oppervlaktewaterlichamen vanuit inrichtingen die niet door het Activiteitenbesluit zijn gereguleerd, geldt de vergunningplicht van art. 6.2 Wtw.<sup>101</sup> Lozingen vanuit inrichtingen *op niet aangewezen oppervlaktewaterlichamen* worden niet in het Activiteitenbesluit

---

<sup>96</sup> Voor lozingen op rijksoppervlaktewaterlichamen is de minister van V en W bevoegd; voor lozingen op regionale oppervlaktewateren waterschapsbestuur.

<sup>97</sup> Op inrichtingen waartoe een gpbv-installatie behoort is het Activiteitenbesluit niet van toepassing. Deze inrichtingen mogen immers niet door algemene regels worden gereguleerd.

<sup>98</sup> Art. 1.6 lid 2 onder b Activiteitenbesluit

<sup>99</sup> Voor B-inrichtingen volgt dit uit art. 1.4 lid 2 Activiteitenbesluit. Voor C-inrichtingen volgt dit uit 1.4 lid 3 onder b Activiteitenbesluit. Inrichtingen die bulkgoederen op- en overslaan zijn geen A-inrichtingen.

<sup>100</sup> Zie art. 1.4 lid 4 en 5 Activiteitenbesluit.

<sup>101</sup> Voor de niet in het Activiteitenbesluit gereguleerde lozingen was de vergunningplicht ook opgeheven. Deze lozingen waren ingevolge art. 2.2 Activiteitenbesluit verboden, maar konden bij maatwerkvoorschrift worden toegestaan. Omdat deze constructie op gespannen voet staat met de Waterwet (en de Wvo (oud)) is besloten om de niet in het Activiteitenbesluit gereguleerde lozingen weer vergunningplichtig te maken op grond van art. 6.2 Wtw. Zie *Stb.* 2009, 535, p. 32.

gereguleerd, zodat voor deze lozingen een watervergunning ex art. 6.2 lid 1 Wtw is vereist. De *aangewezen* oppervlaktewaterlichamen behoeven met het oog op het lozen geen bijzondere bescherming en zijn aangewezen in bijlage 2 van de Regeling algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenregeling).<sup>102</sup> De *niet aangewezen* oppervlaktewaterlichamen behoeven met het oog op het lozen dus wel een bijzondere bescherming. Voor lozingen op deze oppervlaktewaterlichamen is een watervergunning vereist.

## 2. Analyse

### A. Maatwerkvoorschriften

Art. 4.11 lid 6 Activiteitenbesluit bevat de bevoegdheid om maatwerkvoorschriften vast te stellen voor lozingen van afvalwater op *aangewezen* oppervlaktewaterlichamen dat in contact is geweest met *andere* dan die bij ministeriële regeling in tabel 4.30 van art. 4.30 Activiteitenregeling aangewezen goederen. De bevoegdheid kan uitsluitend worden gebruikt om soepelere voorschriften te stellen.

6. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot het lozen, bedoeld in het vijfde lid, bij maatwerkvoorschrift ruimere emissiegrenswaarden vaststellen, voor zover het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet.

8. Het te lozen afvalwater, bedoeld in het derde, vierde, vijfde en zevende lid kan op een doelmatige wijze worden bemonsterd.

9. Voor de toepassing van dit artikel wordt onder zware metalen verstaan: arseen, chroom, koper, lood, nikkel en zink.

### B Melding

Lozingen in een oppervlaktewaterlichaam afkomstig van een B- of C-inrichting, moeten ingevolge worden gemeld bij het bevoegde gezag (de waterbeheerder).<sup>103</sup> Aan de melding voor de lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen worden verder geen specifieke eisen gesteld.

### C Normering

#### C1 Zorgplichtbepalingen

Art. 4.10 Activiteitenbesluit bevat een zorgplicht:

Bulkgoederen worden in de buitenlucht zodanig op- of overgeslagen dat:

---

<sup>102</sup> Zie art. 1.7 lid 1 onder b Activiteitenbesluit jo. 1.3 Activiteitenregeling.

<sup>103</sup> Zie art. 1.4 lid 2 en 3 onder b en e Activiteitenbesluit jo. afdeling 1.2 Activiteitenbesluit.

c. zoveel mogelijk voorkomen wordt dat bulkgoederen in een oppervlaktewaterlichaam geraken;

Deze zorgplicht is in art. 4.22 lid 3 en art. 4.28 lid 2 Regeling algemene regels inrichtingen milieubeheer (Activiteitenregeling) verder in zoverre geconcretiseerd dat daarin is bepaald in welke gevallen in ieder geval aan de zorgplicht wordt voldaan. Dergelijke concrete invullingen van de zorgplicht dragen bij aan de rechtszekerheid en de handhaafbaarheid van de zorgplichten.

#### **Art. 4.22 lid 3 Activiteitenregeling**

Aan artikel 4.10, onderdeel c, van het besluit wordt bij buitenopslag van bulkgoederen in ieder geval voldaan indien:

- a. op de laad- en loskade tot 2 meter uit de kaderand of oever geen opslag van bulkgoederen plaatsvindt, of
- b. er een deugdelijke keerwand aanwezig is en er geen product tussen de keerwand en de kade of oever ligt.

#### **Art. 4.28 lid 2 Activiteitenregeling**

Onverminderd artikel 4.24 wordt aan artikel 4.10, onderdeel c, van het besluit bij het beladen en lossen van schepen in ieder geval voldaan indien:

- a. het schip, waarin of uit wordt overgeslagen, tegen de wal aan ligt; of
- b. het schip, waarin of uit wordt overgeslagen, met de wal wordt verbonden door een ponton of een morsklep; of
- c. er een zeil wordt gespannen tussen de wal en het schip, waarin wordt in of uit overgeslagen; en
- d. er geen overslagbewegingen boven open water plaatsvinden; en
- e. het schoonmaken van grijpers plaatsvindt zonder dat overslagresten of spoelwater in een oppervlaktewaterlichaam terechtkomen.

Voor de drijver van een inrichting geldt met betrekking tot lozingen op oppervlaktewaterlichamen ten gevolge van op- en overslag van bulkgoederen naast bovengenoemde zorgplicht de algemene zorgplicht van art. 2.1 lid 1 jo. 2 sub e Activiteitenbesluit.<sup>104</sup> De zorgplicht houdt in dat de drijver van de inrichting de verontreiniging van oppervlaktewaterlichamen zoveel mogelijk dient te voorkomen dan wel te beperken, voor zover hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat ten gevolge van de exploitatie van zijn inrichting oppervlaktewaterlichamen verontreinigd raken of verontreinigd kunnen raken, waarbij die verontreiniging niet of onvoldoende wordt voorkomen of beperkt door naleving van de algemene regels die in het Activiteitenbesluit zijn gesteld.

---

<sup>104</sup> Voor B-inrichtingen is het gehele Activiteitenbesluit van toepassing, dus ook de zorgplicht van art. 2.1 Activiteitenbesluit. Voor C-inrichtingen is deze zorgplicht ook van toepassing.

## Artikel 2.1

1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

2. Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:

d. het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam;

3. Het bevoegd gezag kan met betrekking tot de verplichting bedoeld in het eerste lid maatwerkvoorschriften stellen voor zover het betreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld. Deze maatwerkvoorschriften kunnen mede inhouden dat de door de inrichting te verrichten activiteiten worden beschreven alsmede dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

## C2 Doelvoorschriften

In art. 4.11 lid 3 en 5 Activiteitenbesluit zijn ter bescherming van oppervlaktewaterlichamen doelvoorschriften opgenomen voor het overslaan en opslaan van bulkgoederen:

1. Bij het lozen van afvalwater afkomstig van het opslaan en overslaan van bulkgoederen wordt ten minste voldaan aan het tweede tot en met achtste lid.

3. Het in een oppervlaktewaterlichaam, op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, niet zijnde een vuilwaterriool, lozen van afvalwater dat in contact is geweest met opgeslagen goederen die bij ministeriële regeling zijn aangewezen is toegestaan indien het gehalte aan onopgeloste stoffen niet meer bedraagt dan 50 milligram per liter.

Deze goederen zijn in tabel 4.30 van art. 4.30 Activiteitenregeling aangewezen.

Voor het lozen van afvalwater dat in contact is geweest met *andere* bulkgoederen op een *aangewezen* oppervlaktewaterlichaam gelden andere doelvoorschriften. Deze doelvoorschriften zijn opgenomen in art. 4.11 lid 5 Activiteitenbesluit.

5. Het in een aangewezen oppervlaktewaterlichaam, op of in de bodem of in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, niet zijnde een vuilwaterriool, lozen van afvalwater dat in contact is geweest met andere opgeslagen goederen dan bedoeld in het derde lid is toegestaan indien in enig steekmonster de emissiegrenswaarden vermeld in tabel 4.11 niet worden overschreden.

## C3 Middelvoorschriften

De middelvoorschriften worden gegeven ter nadere invulling van de zorgplicht van art. 4.10 onderdeel c Activiteitenbesluit (zie C1). Het betreft:

**Art. 4.22 lid 3 Activiteitenregeling**

Aan artikel 4.10, onderdeel c, van het besluit wordt bij buitenopslag van bulkgoederen in ieder geval voldaan indien:

- a. op de laad- en loskade tot 2 meter uit de kaderand of oever geen opslag van bulkgoederen plaatsvindt, of
- b. er een deugdelijke keerwand aanwezig is en er geen product tussen de keerwand en de kade of oever ligt.

**Art. 4.28 lid 2 Activiteitenregeling**

Onverminderd artikel 4.24 wordt aan artikel 4.10, onderdeel c, van het besluit bij het beladen en lossen van schepen in ieder geval voldaan indien:

- a. het schip, waarin of uit wordt overgeslagen, tegen de wal aan ligt; of
- b. het schip, waarin of uit wordt overgeslagen, met de wal wordt verbonden door een ponton of een morsklep; of
- c. er een zeil wordt gespannen tussen de wal en het schip, waarin wordt in of uit overgeslagen; en
- d. er geen overslagbewegingen boven open water plaatsvinden; en
- e. het schoonmaken van grijpers plaatsvindt zonder dat overslagresten of spoelwater in een oppervlaktewaterlichaam terechtkomen.

## ***1.6 Algemene regels voor het gebruik maken van waterstaatswerken***

Bij de analyse van de algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken moet onderscheid worden gemaakt tussen waterstaatswerken in beheer bij het Rijk en waterstaatswerken in beheer van de waterschappen, aangezien deze op verschillende wijze worden gereguleerd. Allereerst zullen in deel I de algemene regels voor het gebruik van de rijkswaterstaatswerken worden geanalyseerd. In deel II worden de algemene regels voor het gebruik van waterstaatswerken in beheer van de waterschappen geanalyseerd.

## **Deel I Algemene regels voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken**

### **1. Inleiding**

Het gebruikmaken van een rijkswaterstaatswerk of een aangrenzende beschermingszone kan bij of krachtens amvb aan een vergunningplicht worden onderworpen (art. 6.5 sub c Wtw). In het Waterbesluit is van de bevoegdheid gebruik gemaakt om handelingen ten aanzien van rijkswaterstaatswerken aan een vergunningplicht te onderwerpen. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen vergunningplichten voor rijksoppervlaktewaterlichamen en bijbehorende kunstwerken (art. 6.12 Wb), de Noordzee (art. 6.13 Wb) en rijkswaterkeringen met aangrenzende beschermingszones (art. 6.14 Wb).

Niet ieder gebruik van een rijkswaterstaatswerk is vergunningplichtig. Welke handelingen vergunningvrij zijn verschilt per type waterstaatswerk. De vergunningvrije handelingen ten aanzien van de onderscheiden rijkswaterstaatswerken zijn opgesomd in het art. 6.12 lid 2, art. 6.13 lid 2 en art. 6.14 lid 2 Wb. Voor zover voor een handeling geen vergunning is vereist, gelden daarvoor algemene regels, een meldingsplicht en kunnen in bepaalde gevallen met betrekking tot een aantal nader genoemde aspecten maatwerkvoorschriften worden gesteld.

### **1.1 Rijksoppervlaktewaterlichamen**

Vergunningplichtig is het anders dan in overeenstemming met de functie gebruik maken van rijksoppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk door daarop, daarin, daarboven of daaronder werken te maken of behouden, vaste substanties of voorwerpen te storten, neer te leggen, te laten staan of liggen (art. 6.12 Wb). De in art. 6.12 lid 2 Wb genoemde handelingen zijn uitgezonderd van de vergunningplicht voor het gebruik van rijksoppervlaktewaterlichamen en bijbehorende kunstwerken. Het gaat om:

- a.** het bouwen van bouwwerken als bedoeld in artikel 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, met uitzondering van een bouwwerk als bedoeld in onderdeel 3 van dat artikel, voor zover de oppervlakte daarvan meer dan 30 m<sup>2</sup> bedraagt, en de bouwwerken, bedoeld in de onderdelen 13, 18, onder d, en 20, van dat artikel;<sup>105</sup>
- b.** activiteiten als bedoeld in artikel 4, onderdelen 1 tot en met 4<sup>106</sup>, 6 en 7, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, met dien verstande dat:
- 1°. voor zover het betreft een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in onderdeel 1, onder b, bij een woning, in dat onderdeel, onder 2°, in plaats van 150 m<sup>2</sup> wordt gelezen 25 m<sup>2</sup>;
- 2°. voor zover het betreft een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in onderdeel 1 bij een ander gebouw dan een woning, hieronder uitsluitend wordt begrepen een bijbehorend bouwwerk als bedoeld onder b van dat onderdeel bij een gebouw met een agrarische bestemming;
- 3°. voor zover het betreft een bouwwerk, geen gebouw zijnde, als bedoeld in onderdeel 3, in dat onderdeel, onder b, in plaats van 50 m<sup>2</sup> wordt gelezen 25 m<sup>2</sup>;
- 4°. voor zover het betreft installaties als bedoeld in de onderdelen 6 en 7, de oppervlakte daarvan niet meer dan 25 m<sup>2</sup> bedraagt;
- c.** het uitvoeren van onderhoud, aanleg of wijziging van waterstaatswerken, voor zover deze activiteiten door of vanwege de beheerder worden verricht;
- d.** het maken van werken om oeverafslag tegen te gaan, mits deze niet boven het oeverland uitsteken, en het ten behoeve van de uitvoering van die werken storten, plaatsen of neerleggen van vaste substanties of voorwerpen;
- e.** het permanent afmeren van woonschepen of andere drijvende objecten in rijkswateren, met uitzondering van de rijkswateren of delen van rijkswateren die zijn aangewezen bij ministeriële regeling; en
- f.** bij ministeriële regeling aan te wijzen activiteiten van ondergeschikt belang voor de veilige en doelmatige functievervulling van het oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk.

De activiteiten van ondergeschikt belang voor de rijksoppervlaktewaterlichamen onder f. zijn in art. 6.11 lid 1 Wr opgesomd. Het betreft:

- a.** het voor een periode van ten hoogste vijftien dagen plaatsen en opslaan van materiaal en materieel om een werk of onderhoud te kunnen uitvoeren in, op, boven, over of onder een oppervlaktewaterlichaam of een bijbehorend kunstwerk;

---

<sup>105</sup> De activiteiten als bedoeld in art. 2, onderdelen 3, 18, onder a, en 21, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht zijn niet vergunningvrij, voor zover deze zien op het gebruik van kanalen betreft.

<sup>106</sup> De activiteiten als bedoeld in art. 4 onderdelen 1 en 2 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht zijn niet vergunningvrij, voor zover deze zien op het gebruik van kanalen betreft

- b. evenementen die niet langer duren dan vijftien dagen, met inbegrip van uitvoering van de werken ten behoeve van die evenementen;
- c. het plaatsen van een in- of uitstroomvoorziening, mits de in- of uitstroomsnelheid maximaal 0,3 m/s bedraagt;
- d. het plaatsen van een steiger, vlonder of overhangend bouwwerk bestemd voor niet-bedrijfsmatig gebruik dan wel voor naar aard en omvang vergelijkbaar overig gebruik, zulks ter beoordeling van de beheerder;
- e. het plaatsen van informatieborden, informatiezuilen, reclameborden of reclamezuilen mits deze niet groter zijn dan 2 bij 3 meter en per 200 meter niet meer dan 5 borden of zuilen aanwezig zijn;
- f. terreinophogingen van minder dan 50 m<sup>3</sup> per kadastraal perceel;
- g. het plaatsen van visuiken;
- h. het uitvoeren van regulier onderhoud door een ander dan de beheerder, en
- i. andere activiteiten die vanwege de beperkte aard, omvang en korte duur naar het oordeel van de beheerder geen nadelige invloed hebben op het waterstaatkundige beheer.

Voor het gebruik maken van de kanalen die bij het rijk in beheer zijn, zijn de onder d, e en g genoemde activiteiten van ondergeschikt belang niet vergunningvrij.<sup>107</sup>

## 1.2 Noordzee

Vergunningplichtig is het anders dan in overeenstemming met de functie gebruik maken van de Noordzee door daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder te bouwen, de bodem op te hogen of te verharderen of land aan te winnen, handelingen uit te voeren die een landwaartse verplaatsing tot gevolg hebben, installaties of kabels en leidingen te plaatsen of neer te leggen of deze te laten staan of liggen.<sup>108</sup>

Voor de handelingen die op grond van art. 6.12 lid 2 Wb zijn uitgezonderd van de vergunningplicht voor het gebruik maken van oppervlaktewaterlichamen en bijbehorende kunstwerken mogen ook zonder watervergunning worden verricht in de Noordzee, met uitzondering van het maken van een oever beschoeiing (onder d) en het permanent afmeren van woonboten en andere drijvende objecten (onder e).<sup>109</sup>

De activiteiten van ondergeschikt belang voor de Noordzee als bedoeld in art. 6.13 lid 2 jo. 6.12 lid 2 onder f zijn in art. 6.12 lid 1 Wr opgesomd. Het betreft:

---

<sup>107</sup> Art. 6.11 lid 2 War.

<sup>108</sup> Art. 6.13 lid 1 Wb.

<sup>109</sup> Art. 6.13 lid 2 Wb.

- a. het voor een periode van ten hoogste vijftien dagen plaatsen en opslaan van materiaal en materieel om een werk of onderhoud te kunnen uitvoeren in, op, boven, over of onder de Noordzee;
- b. evenementen, die niet langer duren dan vijftien dagen, met inbegrip van de uitvoering van werken ten behoeve van die evenementen;
- c. het maken van zandbanketten op het strand ten behoeve van niet-permanente bebouwing<sup>110</sup> mits deze maximaal 6 meter +NAP hoog zijn en niet breder zijn dan 25 meter kustdwars, gemeten boven op het banket vanaf het duinfront met inachtneming van het gestelde in het tweede lid;
- d. het oprichten en in stand houden van niet-permanente bebouwing in de periode van 1 april tot 1 oktober, en
- e. het verplaatsen van zand op het strand, anders dan bedoeld in onderdeel c, tot een hoeveelheid van maximaal 20m<sup>3</sup> per strekkende meter.

Art. 6.12 lid 3 Wr stelt deze activiteiten worden uitgevoerd tussen de duinvoet en de laagwaterlijn. Het betreft hier geen algemene regel, maar een afbakening tussen vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten. Alleen voor zover de activiteiten worden uitgevoerd tussen de duinvoet en de laagwaterlijn zijn deze van ondergeschikt belang. Indien bovengenoemde activiteiten elders in de Noordzee worden uitgevoerd is daarvoor dus een watervergunning nodig. Voor art. 6.12. lid 2 Wr op grond waarvan zandverplaatsingen als bedoeld onder c en e niet binnen één kalender jaar gecombineerd mogen worden uitgevoerd, geldt hetzelfde. Ook hier betreft het geen algemene regel, maar een afbakening tussen vergunningplichtige en vergunningvrije activiteiten.

### **1.3 Rijkswaterkeringen**

Vergunningplichtig is het anders dan in overeenstemming met de functie gebruik maken van rijkswaterkeringen en daaraan grenzende beschermingszones door daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen of deze te laten staan of liggen (art. 6.14 Wb). Uitsluitend het onderhoud, de aanleg of de wijziging van rijkswaterkeringen door of vanwege de beheerder is van de vergunningplicht uitgezonderd.<sup>111</sup>

## **2. Analyse**

### **A. Maatwerkvoorschriften**

Ter uitwerking van de bij ministeriële regeling gestelde regels (zie C2) kan bij ministeriële regeling worden bepaald dat de minister ten aanzien van daarbij aan te wijzen aspecten maatwerkvoorschriften kan geven, waarbij hem de bevoegdheid kan worden gegeven om van de

<sup>110</sup> Bij in onder c en d bedoelde niet-permanente bebouwing ziet voornamelijk om strandpaviljoens en badhokjes.

<sup>111</sup> Art. 6.14 lid 2 jo. 6.12 lid 2 onder c Wb.

bij ministeriële regeling gegeven regels af te wijken (art. 6.15 lid 3 Wb). Art. 6.15 Wr heeft de minister de bevoegdheid gekregen om ten aanzien het gebruik van rijksoppervlaktewaterlichamen, bijbehorende kunstwerken en de Noordzee, dat van de vergunningplicht is uitgezonderd, maatwerkvoorschriften te stellen. Deze maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld met het oog op de bescherming van de belangen ten behoeve waarvan het gebruik van de waterstaatswerken algemene regels in het Waterbesluit en de Waterregeling zijn gesteld. Maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld ten aanzien van de volgende aspecten:

- a. de locatie;
- b. de diepte van het werk;
- c. de hoogte van het werk;
- d. de periode van uitvoering;
- e. de mogelijkheden van het verplaatsen van het werk in verband met hoogwater, of
- f. de waterdoorlatendheid van het werk in verband met wateropstuwende effecten.

Van de mogelijkheid om in de Waterregeling te bepalen dat bij het vaststellen van maatwerkvoorschriften kan worden afgeweken van daarin gestelde regels is (vooralsnog) geen gebruik gemaakt.

Het stellen van deze maatwerkvoorschriften mag niet tot gevolg hebben dat de activiteit of het werk geen doorgang kan vinden. Ten aanzien van het onderhoud, de aanleg of wijziging van waterstaatswerken door of vanwege de beheerder kunnen geen maatwerkvoorschriften worden gesteld.

## **B Meldingsplicht**

Art. 6.15 lid 2 onder b Wb geeft de bevoegdheid om bij ministeriële regeling een meldings-, registratie- en informatieplicht op te leggen voor het gebruik maken van rijksoppervlaktewaterlichamen, bijbehorende kunstwerken en de Noordzee dat is uitgezonderd van de vergunningplicht. In art. 6.14 Wr is van die bevoegdheid gebruik gemaakt. Ingevolge deze bepaling moeten alle activiteiten die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht worden ten minste vier weken voor de uitvoering daarvan worden gemeld bij de minister van V en W. Voor het vergunningvrij onderhoud, de aanleg of de wijziging van waterstaatswerken is geen melding vereist.<sup>112</sup>

Bij de melding moeten op grond van art. 6.14 lid 2 Wr de volgende gegevens worden verstrekt:

- a. de naam, het adres, het telefoonnummer en het e-mailadres van degene die voornemens is de activiteit of werkzaamheden te gaan uitvoeren;
- b. het tijdstip waarop met de activiteit of het werk wordt begonnen en de duur daarvan;
- c. de aard en omvang van de activiteit of het werk, en

---

<sup>112</sup> Art. 6.14 lid 4 War.

d. een situatietekening met een schaal van ten minste 1:10.000 waarop de plaats en ligging van de activiteit of het werk ten opzichte van de omgeving is aangegeven en die voorzien is van een noordpijl.

Voor het melden van meldingsplichtige activiteiten is door het ministerie van V en W een meldingsformulier vastgesteld.

Om te kunnen bepalen of maatwerkvoorschriften nodig zijn, kan de minister degene die een melding doet om verzoeken nadere informatie te verstrekken over de uit te voeren activiteit.<sup>113</sup>

## C Normering

### C1 Zorgplichtbepalingen

Voor het gebruik van rijkswaterstaatswerken dat is uitgezonderd van de vergunningplicht gelden de algemene regels van art. 6.15 lid 1 Wb.<sup>114</sup> Voor het gebruik van rijkswaterkeringen dat is uitgezonderd van de vergunningplicht gelden geen algemene regels. Dat is ook niet verbazingwekkend, aangezien uitsluitend het onderhoud, de aanleg en de wijziging van rijkswaterkeringen door vanwege de beheerder van de vergunningplicht is uitgezonderd. Voor ieder ander gebruik van een rijkswaterkering geldt derhalve de vergunningplicht.

Degene die handelingen verricht die zijn uitgezonderd van de vergunningplicht moet er op grond van de algemene regels van art. 6.15 lid 1 Wb voor zorg dragen dat:

- d. de handeling zodanig wordt gesitueerd en uitgevoerd dat er geen vermijdbare nadelige gevolgen optreden voor het veilig en doelmatig gebruik van de waterstaatswerken;
- e. feitelijke belemmeringen voor de vergroting van de afvoercapaciteit moeten worden voorkomen; en
- f. de waterstandverhoging of de afname van het bergend vermogen ten gevolge van de handeling moet *zo gering mogelijk* worden gehouden.

Deze algemene regels dragen algemeen geformuleerde plichten op aan degene die gebruik maakt van een rijkswaterstaatswerk. Deze regels kunnen dan ook worden gekwalificeerd als zorgplichten.

### C2 Doelvoorschriften

De vergunningvrije handelingen moeten op grond van art. 6.15 lid 2 Wb in ieder geval worden uitgevoerd overeenkomstig bij ministeriële regeling te stellen regels.<sup>115</sup> In deze regels kunnen de zorgplichten van lid 1 deels worden uitgewerkt. De nadere regels voor het gebruik van rijksoppervlaktewaterlichamen dat is uitgezonderd van de vergunningplicht zijn te vinden in art.

---

<sup>113</sup> Art. 6.14 lid 3 War.

<sup>114</sup> Deze regels zijn vastgesteld op grond van art. 6.5 onder c jo. 6.6 lid 1 Wtw.

<sup>115</sup> Art. 6.5 onder c jo. art. 6.6 lid 1 Wtw biedt de mogelijkheid om het stellen van algemene regels voor het gebruik maken van rijkswaterstaatswerken te delegeren aan de minister.

6.8 en art. 6.9 Wr. Dat gebruik dient op grond van art. 6.8 Wr in ieder geval zodanig te worden uitgevoerd dat:

- a. de tot stand gebrachte werken door de gebruiker in goede staat worden onderhouden;
- b. van calamiteiten of gebreken en andere onvolkomenheden door de gebruiker onmiddellijk mededeling wordt gedaan aan de minister;
- c. de gebruiker alle maatregelen treft die, zowel in het belang van een vlotte en veilige verkeersregulering als in het belang van de instandhouding van het betreffende oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk noodzakelijk zijn;
- d. de stabiliteit van oeverconstructies niet in gevaar wordt gebracht;
- e. na beëindiging van tijdelijke activiteiten het gebruikte deel van het oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk, wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is, weer in de oorspronkelijke staat wordt teruggebracht;
- f. tijdens de activiteit of werkzaamheden het oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk bereikbaar blijft voor de beheerder en voor hulpdiensten;
- g. bestaand gebruik op de desbetreffende locatie redelijkerwijs zo min mogelijk hinder ondervindt, en
- h. het gebruikte materiaal en materieel tijdig wordt verwijderd bij zodanig hoog water dat overstroming of wegslag hiervan dreigt.

Voor zover het rijksoppervlaktewaterlichaam een vaarweg betreft gelden aanvullende algemene regels. Deze regels zijn opgenomen in art. 6.9 Wr. Onverminderd de hierboven genoemde algemene regels dient het gebruik in die gevallen zodanig te worden uitgevoerd dat:

- a. de doorvaart van de scheepvaart, zowel in de breedte als in de hoogte, niet wordt belemmerd;
- b. de zichtlijnen voor de scheepvaart niet worden gehinderd;
- c. de zichtlijnen voor de bedienings- en begeleidingsobjecten niet worden gehinderd;
- d. geen hinder voor radar wordt veroorzaakt;
- e. geen hinderlijke uitstraling van verlichting voor het scheepvaartverkeer wordt veroorzaakt;
- f. geen open vuur of vuurwerk boven de vaarweg wordt aangestoken, en
- g. geen werken of onderdelen daarvan, materiaal of materieel uit de damwand steken.

Ingevolge art. 6.15 lid 2 onder a Wb kunnen bij ministeriële regeling ook algemene regels worden gesteld die betrekking hebben op compensatie van waterstandeffecten of afname van het bergende vermogen en de financiering en tijdige uitvoering daarvan. Van die bevoegdheid is in de Waterregeling vooralsnog geen gebruik gemaakt. De algemene regels uit het Wr kunnen worden gekwalificeerd als doelvoorschriften. Zij geven aan welk doel moet worden bereikt, de wijze waarop dat moet geschieden is daarbij niet voorgeschreven. De 'doelen' in deze algemene regels zijn niet kwantitatief, maar kwalitatief geformuleerd. De meeste van deze algemene regels bevatten open normen, waarvan het voor de normadressaat niet altijd op voorhand duidelijk zal zijn of hij de desbetreffende algemene regel in acht heeft genomen. In het concrete geval zal het bevoegde gezag moeten beoordelen of de gebruiker aan de norm heeft voldaan. Die concretisering kan in bepaalde gevallen geschieden door middel van het stellen van maatwerkvoorschriften. Naar aanleiding van de melding zal veelal in overleg met het bevoegde orgaan moeten worden bepaald

of de door de gebruiker gewenste uitvoeringsmodaliteit aan de algemene regels voldoet en of het stellen van maatwerkvoorschriften nodig is om de open norm te concretiseren.

Een voorbeeld van een dergelijke open norm is de algemene regel dat bestaand gebruik op de desbetreffende locatie redelijkerwijs zo min mogelijk hinder ondervindt. Een ander voorbeeld is verplichting om na beëindiging van tijdelijke activiteiten het waterstaatswerk in oorspronkelijke staat te herstellen, wanneer dat redelijkerwijs mogelijk is. Termen als '*redelijkerwijs*' en '*zo min mogelijk*' vragen om een nadere interpretatie of beoordeling van het bevoegde gezag in het concrete geval. Ook zal voor een gebruiker van een waterstaatswerk lastig zijn vast te stellen of hij aan zijn verplichting heeft voldaan om alle maatregelen te treffen die, zowel in het belang van een vlotte en veilige verkeersregulering als in het belang van de instandhouding van het betreffende oppervlaktewaterlichaam of bijbehorend kunstwerk noodzakelijk zijn. Voor de normadressaat zal ook niet altijd eenvoudig te beoordelen zijn of een activiteit of werk de radar of de zichtlijnen van de scheepvaart hindert.

## **Deel II Gebruikmaken van waterstaatswerken in beheer bij het waterschap**

### **1. Inleiding**

De wettelijke grondslag voor de regulering van het gebruik van waterstaatswerken die bij de waterschappen in beheer zijn, is niet te vinden in de Waterwet, maar in de Waterschapswet. Het beheer van waterstaatswerken die niet bij het Rijk in beheer zijn, wordt ingevolge art. 3.2 Wtw jo. 2 lid 2 Wsw bij provinciale verordening in beginsel aan de waterschappen opgedragen. Alleen wanneer dat niet verenigbaar is met een goede waterstaatkundige organisatie kan het beheer van (delen van) watersystemen aan een ander openbaar lichaam worden opgedragen.<sup>116</sup>

Regulering van de waterstaatswerken in beheer bij het waterschap geschiedt op grond van de autonome verordende bevoegdheid van het waterschapsbestuur. Op grond van art. 56 lid 1 Wsw en art. 78 lid 1 Wsw heeft het waterschapsbestuur die bevoegdheid uitsluitend ter behartiging van de aan het waterschap opgedragen taken. Deze taak betreft onder meer de zorg voor het watersysteem<sup>117</sup> met het oog op de in art. 2.1 Waterwet genoemde doelstellingen. De regelgevende bevoegdheid van het waterschapsbestuur is dan ook zo ruim als de taakomschrijving van het waterschap. Deze bevoegdheid wordt echter beperkt door art. 59 Wsw. Op grond van deze bepaling bestaat de regelgevende bevoegdheid uitsluitend voor zover een waterschapsverordening niet in strijd komt met hogere regelgeving of hogere regelgeving doorkruist. In de waterschapskeur regels worden opgenomen, voor zover die regels ten behoeve van de zorg voor het watersysteem en ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Waterwet (art. 2.1 Wtw) zijn vastgesteld.

---

<sup>116</sup> In dat geval kunnen deze taken ook aan andere openbare lichamen worden opgedragen. Zo wordt de zorg voor het watersysteem binnen havens veelal opgedragen aan gemeenten.

<sup>117</sup> De term 'watersysteem' sluit aan bij de in de Waterwet gebruikte terminologie.

Met het oog op internationale verplichtingen en bovenregionale belangen kunnen bij of krachtens amvb echter regels worden gesteld ten aanzien van handelingen in watersystemen die in beheer zijn bij het waterschap (art. 6.6 lid 1 Wtw). In zoverre kan het Rijk de regelgevende bevoegdheid van het waterschap overnemen. Voor het gebruik maken van waterstaatswerken in beheer bij het waterschap zijn (vooralsnog) geen hogere regels vastgesteld.

Hoe de regels in de keur eruit moeten zien is niet nader bepaald, zodat deze regels verschillende vormen kunnen aannemen. Het gebruik van waterstaatswerken (zonder vergunning) kan worden verboden, maar kan ook aan specifieke regels of een meldingsplicht worden onderworpen.

Daarnaast bestaat de mogelijkheid om in de keur de bevoegdheid op te nemen om voor bepaalde gevallen maatwerkvoorschriften vast te stellen. Dat kan vanzelfsprekend alleen ter bescherming van het watersysteem of de daarvan deel uitmakende waterstaatswerken.

In de Modelkeur van de Unie van Waterschappen (hierna: Mk)<sup>118</sup> zijn in art. 4.1 de vergunningplichtige handelingen ten aanzien waterstaatswerken in beheer bij het waterschap en aangrenzende beschermingszones opgesomd.<sup>119</sup> Art. 4.1 Mk luidt:

1. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur gebruik te maken van een waterstaatswerk door, anders dan in overeenstemming met de functie, daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder:
  - a. werkzaamheden te verrichten;
  - b. werken of opgaande (hout)beplantingen te plaatsen of te behouden, dan wel aanwezige (hout)beplantingen te verwijderen;
  - c. vaste stoffen, voorwerpen of dieren te brengen of te hebben of te (be)houden;
  - d. activiteiten te houden op andere dan daarvoor aangewezen plaatsen;
  - e. buiten openbare verharde wegen met rij- of voertuigen, dan wel met een lastdier te rijden of vee te drijven;
  - f. op andere wijze bemesting toe te passen dan door het bestuur is bepaald;
  - g. de waterstand op een peil te brengen of te houden, anders dan het peil dat daarvoor in het betreffende peilbesluit is opgenomen of dat normaal wordt aangehouden;
  - h. zich anders dan als rechthebbende te bevinden, indien dat op een voor het publiek kenbare wijze is aangegeven;
  - i. binnen ... meter van de in- of uitstroomopening van een bemalingsinstallatie een ligplaats in te nemen met een schip, dan wel te zwemmen, te duiken of watersport te beoefenen;
  - j. binnen een afstand van ... meter van een windbemalingsinstallatie werken of beplantingen hoger dan twee meter te plaatsen of te hebben.
2. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur in de beschermingszone:
  - a. afgravingen en seismische onderzoeken te verrichten;
  - b. werken met een overdruk van ... bar te plaatsen en te hebben;

---

<sup>118</sup> MODELKEUR 2008 (def. versie 19 december 2008), te downloaden van [www.uvw.nl](http://www.uvw.nl).

<sup>119</sup> Beheershandelingen van of in opdracht van het waterschap zijn vrijgesteld van de vergunningplicht. Zie art. 4.14 Mk.

- c. explosiegevaarlijk materiaal of explosiegevaarlijke inrichtingen te hebben;
  - d. van een primaire waterkering, bedoeld in artikel 1.1 van de Wet, bouwwerken op te richten.
3. Het is verboden zonder vergunning van het bestuur in het profiel van vrije ruimte werken te plaatsen of te behouden.

Voor bovengenoemde handelingen kunnen ingevolge art. 4.3 Mk algemene regels worden gegeven, die mede een vrijstelling van de vergunningplicht of een algeheel verbod kunnen inhouden. Hierbij kan de verplichting worden opgelegd om handelingen te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen aan het waterschapsbestuur.<sup>120</sup> De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te stellen wordt niet expliciet genoemd, maar waterschappen kunnen die bevoegdheid wel in hun verordeningen opnemen.<sup>121</sup>

Daarnaast bevat de art. 4.16 Mk een algemene zorgplicht voor een ieder om alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem mogen worden verwacht teneinde een inbreuk op door het waterschap in het kader van zijn beheer uitgevoerde maatregelen in het watersysteem te voorkomen en als daarvan reeds sprake is al het mogelijke te doen om de gevolgen daarvan zoveel mogelijk ongedaan te maken. Tevens bevat art. 4.16 Mk een plicht om de getroffen maatregelen aan het waterschapsbestuur te melden.

1. Ieder die handelingen verricht of nalat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan inbreuk kan worden gemaakt op door het waterschap in het kader van zijn beheer uitgevoerde maatregelen in het watersysteem, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem verwacht mogen worden, ten einde die inbreuk te voorkomen, dan wel indien daarvan reeds sprake is, al het mogelijke te doen om de gevolgen daarvan zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de inbreuk het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.
2. Degene die handelingen verricht als bedoeld in het vorige lid en daarbij kennis neemt van een inbreuk die door die handelingen wordt veroorzaakt, meldt die inbreuk en de maatregelen die hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen, zo spoedig mogelijk aan het de bestuur.
3. Het bestuur kan aanwijzingen geven over die maatregelen.

## **2. Analyse**

### **A. Maatwerkvoorschriften**

In een enkele waterschapsverordening is de bevoegdheid tot het vaststellen van maatwerkvoorschriften aangetroffen.<sup>122</sup> Anders dan de Waterregeling kennen de meeste waterschapsverordeningen geen tussencategorie van vergunningvrije handelingen waarvoor

---

<sup>120</sup> Art. 4.3 lid 2 Mk.

<sup>121</sup> Zie bijvoorbeeld art. 4.2 lid 1 Keur Waterschap Peel en Maasvallei.

<sup>122</sup> Zie art. 4.2 lid 1 Keur Peel en Maasvallei.

maatwerkvoorschriften kunnen worden vastgesteld. Wanneer niet aan de vereisten van de algemene regels wordt voldaan, is een watervergunning voor de desbetreffende handeling vereist.

## **B. Meldingsplicht**

Voor veruit meeste activiteiten die van de vergunningplicht zijn uitgesloten en waarvoor algemene regels zijn vastgesteld, geldt een meldingsplicht. De melding moet gedaan worden bij het waterschapsbestuur. Het tijdstip waarop moet worden gemeld loopt sterk uiteen.<sup>123</sup> Volgens alle onderzochte verordeningen moet de melding geschieden door middel van een door het waterschapsbestuur opgesteld meldingsformulier.<sup>124</sup> Op grond van bepaalde verordeningen mag men de activiteit, waarvoor algemene regels zijn vastgesteld, pas uitvoeren als de melding door het waterschapsbestuur is akkoord is bevonden.<sup>125</sup>

## **C Normering**

Bij de analyse van de waterschapskeuren is geen onderscheid gemaakt tussen zorgplichten (C1) doelvoorschriften (C2) en middelvoorschriften (C3), aangezien de regelingen teveel van elkaar verschillen.

Bij een steekproefsgewijze bestudering van een aantal waterschapsverordeningen is gebleken dat alle waterschappen waarvan de regelgeving is bestudeerd algemene regels zijn gesteld voor het gebruik maken van waterstaatswerken en beschermingszones. Het gaat in de meeste gevallen om vergunningvervangende algemene regels voor regelmatig voorkomende activiteiten die weinig invloed hebben op de staat van waterstaatswerken.

Wat opvalt, is dat het toepassingsbereik en formulering van algemene regels sterk uiteenloopt. In sommige gevallen worden de vergunningvrije activiteiten en de daarop van toepassing zijnde algemene regels zeer gedetailleerd omschreven, zoals in de keur van Waterschap Rivierenland. Ook de activiteiten waarvoor algemene regels zijn gesteld verschillen. Sommige waterschappen stellen voor relatief veel activiteiten vergunningvervangende algemene regels vast,<sup>126</sup> terwijl andere waterschappen slechts voor enkele activiteiten vergunningvervangende algemene regels vaststellen.<sup>127</sup> Mogelijk kan dit verschil verklaard worden door de verschillen in waterhuishoudkundige omstandigheden waar de verschillende waterschappen mee te maken hebben.

De activiteiten in of nabij waterstaatswerken waarvoor in veel waterschapverordeningen vergunningvervangende algemene regels zijn vastgesteld betreffen: het leggen van kabels en

---

<sup>123</sup> Het tijdstip van de melding loopt uiteen van minimaal 10 werkdagen tot 6 weken voorafgaand aan het verrichten van de meldingsplichtige activiteit.

<sup>124</sup> Het meldingsformulier voor rijkswaterstaatswerken heeft voor de meldingsformulieren van de waterschappen model gestaan.

<sup>125</sup> Zie de algemene regels uit de keur van Waterschap Rivierenland.

<sup>126</sup> In de keur van Waterschap Rivierenland zijn maar liefst 27 handelingen van de vergunningplicht uitgesloten. Voor elk van deze handelingen zijn gedetailleerde algemene regels gesteld.

<sup>127</sup> In de keur van Waterschap Rijn en IJssel zijn slechts voor het leggen van kabels en leidingen in kern- en beschermingszones van watergangen algemene regels vastgesteld.

leidingen, het aanleggen en hebben van beplanting, het aanleggen en hebben van steigers en vlonders, het aanbrengen of vervangen van bruggen, duikers en oeverbeschoeiingen. In alle onderzochte regels is de algemene zorgplicht van art. 4.16 Mk overgenomen.

Wat opvalt in vergelijking met de algemene regels voor het gebruik maken van de rijkswaterstaatswerken, is dat de algemene regels voor het gebruik maken van de waterstaatswerken in beheer bij het waterschap minder open normen bevatten en duidelijker zijn geformuleerd. In de waterschapsverordeningen kunnen zowel middelvoorschriften worden als doelvoorschriften worden aangetroffen. De waterschapverordeningen bevatten over het algemeen meer kwantitatief geformuleerde doel- en middelvoorschriften, zoals concrete afstandsnormen, en veel minder kwalitatieve voorschriften dan de algemene regels voor rijkswaterstaatswerken.

## ***1.7 Algemene regels in het waterrecht wat betreft de waterkwantiteit***

### **1. Inleiding**

In dit onderdeel worden de algemene regels besproken die betrekking hebben op:

- Het brengen van water in en het onttrekken van water uit oppervlaktewater (in de ministeriële Waterregeling en waterschapskeuren) ;
- Het infiltreren van water in en onttrekken van water aan grondwater (in de ministeriële Waterregeling, provinciale verordeningen en waterschapskeuren) .

Vooraf:

De wettelijke context van de beide regimes van algemene regels wordt gevormd door de Kaderrichtlijn water (KRW) met haar dochterrichtlijnen en de hoofdstukken 6 (Handelingen in watersystemen) van de Waterwet (Wtw), Waterbesluit (Wb) en Waterregeling (Wr).

In veel gevallen zijn daarnaast, voor de regionale wateren, provinciale verordeningen en waterschapskeuren relevant.

### **2. Toevoegen en onttrekken van water aan oppervlaktewater.**

#### **2.1. Rijkswateren**

Art. 6.5 Waterwet bepaalt dat bij of krachtens amvb een vergunningvereiste kan worden gesteld voor de handeling: "a. water te brengen in of te onttrekken aan een oppervlaktewaterlichaam;" .

Voor Rijkswateren<sup>128</sup> is de minister van Verkeer en Waterstaat (Infrastructuur en milieu) tot vergunningverlening bevoegd, alsmede voor de regionale wateren voor zover met de activiteit internationale verplichtingen of bovenregionale belangen zijn gemoeid (ingevolge de aanhef van art. 6.5 Wtw). Ingeval sprake is van toevoegen of onttrekken van water aan regionale wateren is het bestuur van het waterschap het bevoegde bestuursorgaan en wordt de vergunningverlening, of in plaats daarvan het stellen van algemene regels, geregeld in de waterschapskeur. Deze bevoegdheid is gebaseerd op art. 78 Waterschapswet jo art. 6.5 Wtw.

Art. 6.6 Wtw kent de bevoegdheid toe, uit te oefenen 'bij of krachtens' amvb (het Waterbesluit), om regels te stellen met betrekking tot de handelingen genoemd in – onder andere - art. 6.5 onder

---

<sup>128</sup> Zoals aangegeven in Bijlage II van het Waterbesluit.

a Wtw.<sup>129</sup> Art. 6.7 Wtw maakt het vervolgens mogelijk om in die amvb in plaats van het vergunningenregime een meldingsplicht voor bepaalde handelingen in het leven te roepen, met daaraan verbonden nadere 'bij of krachtens' amvb aan die handelingen te stellen regels. Eenzelfde bevoegdheid bestaat voor het algemeen bestuur van het waterschap in de keur, waarbij de nadere regels door het dagelijks bestuur gesteld kunnen worden.

Art. 6.17 Wb subdelegeert aan de minister de bevoegdheid om bij ministeriële regeling het vergunningvereiste voor bepaalde handelingen in Rijkswateren te stellen en daarmee dus ook de mogelijkheid om bepaalde handelingen van het vergunningvereiste uit te zonderen. Dit is geschied in art. 6.16 Wr. Het laatstgenoemde artikel bakent het vergunningvereiste als volgt af: meer dan 500 m<sup>3</sup> water p.u. brengen in, of meer dan 100 m<sup>3</sup> p.u. onttrekken aan het oppervlaktewater, indien in- of uitstroomsnelheid meer is dan 0,3 m/s of ingeval de handeling samenhangt met een o.g.v. art. 6.2 Wtw vergunningplichtige activiteit. In de overige gevallen bestaat, voor wat betreft Rijkswateren, derhalve geen vergunningplicht op grond van art. 6.5 onder a Wtw.

Daaraan verbindt het Wb in art. 6.18 echter een **zorgplicht** voor degene die een handeling verricht, waarvoor geen vergunning vereist is ( lid 1), alsmede de mogelijkheid voor de minister om "voor daarbij aan te wijzen aspecten" ter uitwerking van de zorgplicht nadere voorschriften te stellen (lid 2).

De zorgplicht van het eerste lid houdt in dat degene die water inbrengt of onttrekt aan een oppervlaktewaterlichaam zorg draagt voor "een zodanige situering en uitvoering van deze handelingen dat geen nadelige gevolgen optreden voor de ecologische toestand van dat oppervlaktewaterlichaam of voor het peilbeheer". Van de uitwerkingsbevoegdheid van de zorgplicht is in het Wr (tot nu toe) geen gebruik gemaakt.

Ingeval van (dreigend) watertekort kan de minister, ingevolge het derde lid van art. 6.18 Wb de onttrekking van water aan oppervlaktewaterlichamen bovendien (tijdelijk) geheel verbieden.

Art. 6.19 Wb vestigt een, in het Waterregeling nader te bepalen, **meldingsplicht** voor degene voor wie geen vergunningvereiste geldt.

Art. 6.17 Wr bevat, in de leden 1 en 2, de regeling van de meldingsplicht, die het volgende inhoudt.

- Melding dient uiterlijk 4 weken vóór aanvang van de activiteit te worden gemeld, waarbij:
- Naam, adres, telefoonnummer en e-mailadres worden opgegeven.
- Tijdstip waarop de activiteit wordt begonnen en duur ervan worden aangegeven.
- Doel, in- en uitstroomsnelheid en omvang van de activiteit worden vermeld.

---

<sup>129</sup> Art. 6.6 lid 1 Wtw bepaalt uitdrukkelijk dat deze (algemene) regels slechts voor regionale wateren gelden voor zover internationale verplichtingen of bovenregionale belangen in het geding zijn. Deze beperking geldt ingevolge genoemd artikellid uitsluitend de handelingen bedoeld in art. 6.4 (onttrekken en infiltreren van grondwater) en 6.5 Wtw (inbrengen in en onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen).

- Een situatietekening met een schaal van minimaal 1:10.000 van de plaats van de activiteit wordt geleverd.

Terzijde: het meest pregnante (en inhoudelijke) verschil tussen de melding en de vergunningaanvraag (indien deze wel benodigd is) is dat in het laatste geval, o.g.v. art. 6.30 Wr, “een onderbouwing van de noodzaak tot het onttrekken van water aan of het brengen van water in een oppervlaktewater” moet worden gegeven.

Het derde lid van art. 6.17 Wr bepaalt dat de minister (naar aanleiding van een melding, zo valt aan te nemen) **maatwerkvoorschriften** kan stellen “ten aanzien van de locatie en de periode, mits deze er niet toe leiden dat het brengen of het onttrekken van water geen doorgang kan vinden”. De clausulering in het laatste zinsdeel kan worden verklaard door het feit dat het hier immers geen vergunningplichtige handeling betreft. Tegelijk kan worden geconstateerd dat met de gekozen bewoordingen van die clausulering, de reikwijdte van de potentiële maatwerkvoorschriften zeer ruim kan zijn.

## 2.2 Analyse

Wanneer de punten A t/m E zoals bovenvermeld worden bezien, kan het volgende worden opgemerkt:

### A Maatwerkvoorschriften

Ingevolge art. 6.17 lid 3 Wr kan de minister van V en W maatwerkvoorschriften stellen ten aanzien van de Rijkswateren. Overigens wordt de ministeriële bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften niet scherp begrensd (“ten aanzien van de locatie en de periode”), mits hij de activiteit zelf niet met zijn maatwerkvoorschriften de facto verbiedt.

### B Melding

Er is geen sprake van bijzondere verplichtingen; wel moeten “het doel, de in- en uitstroomsnelheid en omvang van het inbrengen of het onttrekken van water” worden aangegeven.

### C Normering

Art. 6.18 Wb vestigt een zorgplicht ingeval van niet-vergunningplichtige activiteiten. De mogelijkheid voor de minister om de zorgplicht (in de Waterregeling) nader uit te werken is tot op heden niet benut.

Over de *soort* van voorschriften (doel- of middelvoorschriften) valt op dit moment alleen te zeggen dat de regeling daarvan in de Waterregeling nogal onbepaald is (“maatwerkvoorschriften ten aanzien van locatie en periode”, zie ook onder A). Men kan dit soort voorschriften zowel met middel- als met doelvoorschriften associëren.

## 2.3 Regionale wateren

Voor zover het handelt om onttrekken of toevoegen van water aan regionale oppervlaktewaterlichamen is het waterschap als regionale waterbeheerder de bevoegde overheid. Zijn regelgevende bevoegdheid in deze ontleent het waterschap aan art. 78 Waterschapswet jo art. 6.5 Wtw. In de waterschapskeur kan door het algemeen bestuur, evenals dat voor Rijkswateren in de Waterwet, het Waterbesluit en uiteindelijk de Waterregeling is geschied, de bevoegdheid om nadere (algemene) regels te stellen worden uitgeoefend, dan wel worden gedelegeerd aan het dagelijks bestuur, hetgeen in de praktijk merendeels is geschied (aan de hand van de bepalingen in de modelkeur van de Unie van Waterschappen (UvW)).<sup>130</sup>

De modelkeur van de UvW bevat, voor het onderwerp inbrengen of onttrekken van water in oppervlaktewaterlichamen, de volgende kernbepalingen.

Artikel 4.3 lid 1 bepaalt dat het dagelijks bestuur (onder meer) voor deze activiteiten algemene regels kan stellen. Het tweede lid van dit artikel bepaalt voorts: "Bij regeling krachtens het voorgaande lid, kan de verplichting worden opgelegd handelingen te melden, metingen uit te voeren, gegevens te registreren en daarvan opgave te doen aan het bestuur"<sup>131</sup>.

Art. 4.3 is, naar al blijkt uit het voorgaande citaat van het tweede lid, een generieke bepaling die voor een groot aantal soorten algemene regels, met betrekking tot verschillende (vergunningsvrije) activiteiten, kan gelden.

Meer specifiek voor de (vergunningsvrije) activiteiten inbrengen of onttrekken van water aan oppervlaktewaterlichamen wordt in de model-keur een onderscheid gemaakt tussen af- en aanvoeren van water (in art. 4.6) en lozen en onttrekken van water (in art. 4.8).<sup>132</sup> Ingevolge die beide artikelen kunnen handelingen van minder dan een in de waterschapskeur nader te bepalen omvang (van x m<sup>3</sup> p.u.) of met betrekking tot bepaalde oppervlaktewateren (aangeven op de kaart behorende bij de keur) als vergunningsvrij worden aangemerkt.

De regelingen met betrekking tot het inbrengen en onttrekken van water in oppervlaktewaterlichamen in de waterschapskeuren volgen grotendeels de model-keur van de UvW. Waar de laatste keuzemogelijkheden biedt, met name op het punt welke activiteiten als vergunningvrij worden aangemerkt, lopen de gemaakte keuzen uiteen. Niet alleen wat de hoeveelheid m<sup>3</sup> water die als grens voor de vergunningplicht wordt aangehouden (de model-keur vult dit aantal immers in het geheel niet in), maar ook in die zin dat in sommige keuren ervoor gekozen wordt alleen de hoeveelheid m<sup>3</sup> (te verplaatsen) water als criterium voor het

---

<sup>130</sup> In het kader van het onderzoek op dit onderdeel (en op het navolgende van de grondwateronttrekking en –infiltratie) zijn, naast de modelkeur van de UvW, een zestal waterschapskeuren met de bijbehorende algemene regels bestudeerd alsook een viertal provinciale verordeningen.

<sup>131</sup> Met "bestuur" wordt blijkens de begripsomschrijvingen in art. 1.1 van de modelkeur het dagelijks bestuur van het waterschap bedoeld.

<sup>132</sup> Het verschil tussen beide categorieën handelingen is dat in het eerste geval (aan- en afvoeren) sprake is van waterbewegingen tussen twee oppervlaktewaterlichamen onderling en in het tweede geval (lozen en onttrekken) niet. Dit onderscheid wordt met betrekking tot Rijkswateren (in de Wtw c.a.) overigens niet gemaakt.

vergunningvrij zijn aan te houden en niet ook een selectie te maken van de oppervlaktewaterlichamen zoals aangegeven op een kaart bij de keur, zoals de model-keur wél doet<sup>133</sup>. Sommige keuren maken specifieke vormen van inbrengen van water in oppervlaktewater vergunningplichtig.<sup>134</sup>

In sommige gevallen is voor specifieke handelingen (lozingen) op het oppervlaktewater een afzonderlijke regeling voorzien in de algemene regels vastgesteld door het dagelijks bestuur. Dat is onder andere het geval bij het lozen van bronneringswater in oppervlaktewater.<sup>135</sup> Daarbij wordt in de algemene regels niet alleen de vergunningsplicht inhoudelijk bepaald, maar wordt tevens voor de niet-vergunningplichtige handelingen (de geringere lozingen van bronneringswater) een meldingsplicht ingesteld.

Per saldo kan de conclusie zijn dat de waterschapskeuren niet in betekenende mate afwijken van de modelkeur van de UvW. Wel is geconstateerd dat de ruimte voor de invulling van de vergunningplicht, dat wil zeggen de criteria aan de hand waarvan de vergunningplicht wordt bepaald, uiteen loopt. Dat geldt ook voor de mate waarin invulling is gegeven aan de voorbeeldbepaling (art. 4.3) in de modelkeur, die bepaalt dat het dagelijks bestuur algemene regels kan stellen. Die bepaling wordt weliswaar overgenomen in de keuren, maar voor zover wij hebben kunnen nagaan zijn niet bij alle waterschappen dergelijke algemene regels ook daadwerkelijk vastgesteld, althans niet voor het onderwerp brengen van water in en onttrekken van water uit oppervlaktewaterlichamen. Het betreft hier overigens een bevoegdheid en niet een verplichting van het waterschapsbestuur.

## 2.4 Analyse

### A. Maatwerkvoorschriften

De model-keur bevat geen afzonderlijke bepaling die het dagelijks bestuur bevoegd maakt om naar aanleiding van gedane meldingen **maatwerkvoorschriften** te stellen aan de meldingsplichtige. Deze bevoegdheid kan echter geacht worden geïmpliceerd te zijn in art. 4.3 lid 1 van de model-keur, dat bepaalt dat het dagelijks bestuur algemene regels kan geven 'welke mede kunnen inhouden een vrijstelling van de vergunningplicht, dan wel een algeheel verbod voor het verrichten van die handelingen'.

### B. Meldingsplicht

---

<sup>133</sup> Het omgekeerde doet zich ook voor: in de keur van het waterschap Friesland zijn alle lozingen en onttrekkingen op de eilanden Ameland, Terschelling, Vlieland en Schiermonnikoog expliciet verboden behoudens vergunning.

<sup>134</sup> Zoals het lozen met drainagemiddelen met het oog op ontwatering van gronden (zoals in de Keur van het waterschap Veluwe).

<sup>135</sup> Bijv. In het Besluit algemene regels Keur Hoogheemraadschap de Stichtse Rijnlanden, vastgesteld door het dagelijks bestuur.

In beide gevallen (aan- en afvoeren en lozen of onttrekken) kan een **meldingsplicht** worden ingesteld, zoals wordt beschreven in respectievelijk art. 4.7 en 4.9 van de model-keur. In die artikelen wordt de mogelijkheid geboden om aan te geven wanneer een meldingsplicht bestaat, afhankelijk van de hoeveelheid water die in het geding is. Art. 4.12 van de model-keur bevat nadere regels over de inhoud van de melding . deze houden het volgende in:

- Leveren situatietekening;
- Beschrijven wijze van af- en aanvoeren, lozen of onttrekken;
- Opgave aard en herkomst van het water
- Opgave maximum debiet in m<sup>3</sup> p.u.
- Opgave gemiddelde debiet in m<sup>3</sup> p.u.;
- Aanvang en duur van handelen;

Daarbij wordt voorzien in de mogelijkheid van delegatie aan het dagelijks bestuur om nadere regels te stellen met betrekking tot de wijze van melden en het verstrekken van gegevens. Voorts biedt art. 4.13 de mogelijkheid voor het dagelijks bestuur om de meldingsplichtige de verplichting op te leggen de waterhoeveelheden te meten, gegevens daarover te registreren en daarvan opgave te doen (en voorts de bevoegdheid om daarover nadere regels te stellen). Wat betreft de eisen die aan een **melding** worden gesteld, wordt in de onderzochte keuren de voorbeeldbepaling (art. 4.12) van de modelkeur gevolgd.

## C Normering

Art. 4.16, tot slot, bevat een algemene zorgplichtbepaling, welke als volgt luidt :

“1. Ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan inbreuk kan worden gemaakt op door het waterschap in het kader van zijn beheer uitgevoerde maatregelen in het watersysteem, is verplicht alle maatregelen te treffen die redelijkerwijs van hem verwacht mogen worden, ten einde die inbreuk te voorkomen, dan wel indien daarvan reeds sprake is, al het mogelijke te doen om de gevolgen daarvan zo veel mogelijk ongedaan te maken. Indien de inbreuk het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

1. Degene die handelingen verricht als bedoeld in het vorige lid en daarbij kennis neemt van een inbreuk die door die handelingen wordt veroorzaakt, meldt die inbreuk en de maatregelen die hij voornemens is te treffen of reeds heeft getroffen, zo spoedig mogelijk aan het bestuur.
2. Het bestuur kan aanwijzingen geven over die maatregelen.”

In de onderzochte waterschapsverordeningen wordt bij de redactie uit de Modelkeur aangesloten.

Beoordeling van de waterschapsregelingen met betrekking tot de aspecten A t/m E, zoals beschreven in de inleiding, levert geen andere conclusies op dan die ten aanzien van de regeling op Rijksniveau.

### 3. Infiltreren en onttrekken van grondwater

#### 3.1.1 Inleiding

Art. 6.4 en art. 6.5 onder b Wtw zien op de vergunningplicht voor het infiltreren of onttrekken van grondwater. In de in art. 6.4 genoemde gevallen<sup>136</sup> zijn GS het tot vergunningverlening bevoegde bestuursorgaan, in die genoemd in art. 6.5 onder b kan bij amvb een vergunningplicht worden ingesteld, waarbij het dagelijks bestuur van het waterschap bevoegd is.<sup>137</sup>

Dat laatste is uiteraard ook het geval, wanneer de vergunningplicht in de keur gevestigd is ingeval van de regionale wateren die niet van internationaal of bovenregionaal belang zijn.

Ingeval GS bevoegd zijn zijn de vereisten voor vergunningverlening te vinden in de provinciale verordening. Daarbij kunnen provinciale staten, ingevolge art. 6.4 lid 2 Wtw, bepalen dat de vergunningplicht vervalt voor onttrekkingen waarbij de te onttrekken hoeveelheid water ten hoogste 10 m<sup>3</sup> per uur bedraagt.

Ingeval het waterschap bevoegd is, vindt vergunningverlening plaats door het dagelijks bestuur op grondslag van de keur.

#### 3.1.2 Algemene regels in Rijkswetgeving

Anders dan bij de handeling bedoeld in art. 6.5 Wtw (inbrengen in en onttrekken aan oppervlaktewater) het geval is, vloeit de vergunningplicht voor onttrekken en infiltreren van grondwater rechtstreeks voort uit de formele wet (art. 6.4 Wtw, resp. de Waterschapswet). Daarbij vestigt art. 6.11 lid 1 Wb voor alle gevallen waarin *geen* vergunningplicht bestaat een meldingsplicht voor infiltraties en onttrekkingen van grondwater. De voorschriften in verband met een melding, wanneer geen vergunning voor infiltratie of onttrekken van grondwater vereist is, zijn te vinden in art. 6.4 Wr. Dit artikel verwijst weer naar de artikelen 6.27 en 6.28 Wr, waarin de vereisten voor het aanvragen van de watervergunning zijn beschreven. Het doen van een melding is dus onderworpen aan dezelfde vereisten als het aanvragen van de vergunning.

---

<sup>136</sup> Ingeval van industriële toepassingen, indien de te onttrekken hoeveelheid water meer dan 150.000 m<sup>3</sup> per jaar bedraagt en ingeval van toepassingen ten behoeve van de drinkwatervoorziening of een bodemenergiesysteem (art. 6.4 lid 1, onder a en b Wtw).

<sup>137</sup> Het Rijk is voor wat betreft de, in Bijlage II van het Wb aangegeven, Rijkswateren oppervlaktewaterbeheerder en niet grondwaterbeheerder, dat is het waterschap, dus ook voor regionale wateren van internationaal of bovenregionaal belang.

Voorts bevatten de leden 2 t/m 4 van art. 6.11 Wb een aantal meetverplichtingen, die ook gelden ingeval geen vergunning is vereist maar een melding volstaat. Deze meetverplichtingen worden nader uitgewerkt in de Waterregeling. Voor de activiteit infiltratie van grondwater bevat art. 6.5 Wr (gedetailleerde) meetvereisten met betrekking tot de kwaliteit van het te infiltreren water die zijn opgenomen in een bijlage (VII) van de Waterregeling.

De conclusie van het voorgaande is, dat voor de niet-vergunningplichtige handelingen i.v.m het onttrekken en infiltreren van grondwater als algemene regels in elk geval de meldingsplicht in art. 6.11 Wb jo art. 6.4 Wr en de meetverplichtingen in art. 6.11 Wb jo art. 6.5 Wr gelden.

### **3.1.3 Algemene regels in provinciale verordeningen en waterschapskeuren**

Provinciale verordeningen:

De provinciale verordeningen beperken zich veelal tot de instelling van een grondwaterregister (bij te houden door GS) en het in het leven roepen van een registratieplicht voor grondwateronttrekkingen en –infiltratie. Voorts worden in de verordening de uitzonderingen op de vergunningplicht, als bedoeld in art. 6.4 lid 2 Wtw, opgenomen. Behoudens de bevoegdheid voor GS om met betrekking tot meting en registratie nadere regels te stellen, zijn in de provinciale verordeningen geen (grondslagen voor het stellen van) algemene regels te vinden.<sup>138</sup> Dit kan – simpelweg – worden verklaard uit het feit dat de Wtw geen grondslag voor het stellen van algemene regels, bij of krachtens amvb te geven, biedt. Daarbij komt dat art. 6.4 lid 2 Wtw nauwkeurig aangeeft welke handelingen vergunningsvrij kunnen worden verklaard in de provinciale verordening. Er is dus, met andere woorden, geen grondslag voor het stellen van provinciale algemene regels.

Waterschapskeuren:

De model-keur van de Unie van Waterschappen bevat een relatief groot aantal bepalingen over het onderwerp onttrekken en infiltreren van grondwater (art. 4.10 t/m 4.13).

Art. 4.10 lid 1 vestigt de vergunningplicht, waarbij aan de waterschappen de keuze wordt gelaten wat betreft het aantal m<sup>3</sup> per uur te onttrekken of te infiltreren water dat tot vergunningplicht moet leiden.

Lid 2 bevat een grote reeks van gevallen – soms te limiteren met een nader in te vullen aantal m<sup>3</sup> water per uur en een beperking van de tijdsduur van de handeling – die vergunningsvrij zijn (a. bronbemaling, b. grondwater- of bodemsanering, c. beregening, bevoeding of veedrenking, d. een proef, e. een noodvoorziening, f. onttrekking op meer dan x m diepte onder het maaiveld, g. overige gevallen).

---

<sup>138</sup> Wel wordt in een enkel geval, bijvoorbeeld in de waterverordening van de provincie Limburg, gebruik gemaakt van de bevoegdheid neergelegd in art. 3.11 Wtw om bij verordening 'instructieregels' aan de waterschappen te geven, maar dit zijn –uiteraard- geen algemene regels als in dit onderzoek bedoeld.

Ingeval geen vergunning vereist is, is een melding verplicht. Daarbij gelden dezelfde meldingsvoorschriften als bij het onderdeel inbrengen in en onttrekken aan oppervlaktewater (zie onder 1.). Deze meldingsvoorschriften zijn, althans voor wat betreft de melding i.v.m. het onttrekken en infiltreren van grondwater, inmiddels echter achterhaald door (art. 6.4 van) de Wr, dat immers dwingendrechtelijk is. Hetzelfde geldt voor de bepaling inzake de meet- en registratieplicht.

Voorts is de bevoegdheid (o.g.v. art. 4.3 van de model-keur) tot het stellen van algemene regels door het dagelijks bestuur hier van toepassing.

Bestudering van het zestal waterschapskeuren leert dat de nodige diversiteit bestaat, in het bijzonder wat het detailniveau van de regelingen betreft.<sup>139</sup>

Voor het overige geldt dat – ook hier – veel waterschapsbesturen de model-keur van de Unie van Waterschappen in hoofdlijnen hebben gevolgd, zij het dat op meer gedetailleerde punten een eigen invulling is gegeven. Wel valt op, dat sommige keuren de vergunningvrije activiteiten in de keur aanwijzen (in navolging van de model-keur van de UvW), maar andere dat in de algemene regels doen, die immers ook een vrijstelling van het vergunningvereiste kan inhouden. In het laatste geval wordt daarmee soms volstaan en worden, behoudens regels over melding en meting, geen nadere inhoudelijke voorschriften in de algemene regels gesteld. Een tussenvorm zijn de algemene regels waarin als beperking van de mogelijkheden van vrijstelling van de vergunningplicht een aantal materiële voorwaarden worden gesteld.<sup>140</sup>

De conclusies uit het voorgaande kunnen, wat betreft het onderwerp onttrekken en infiltreren van grondwater, zijn nogal divers:

- niet alle waterschappen zijn overgegaan tot de vaststelling van algemene regels, hoewel de bevoegdheid daartoe – in navolging van de model-keur van de UvW – in de keuren is opgenomen;
- in sommige gevallen wordt volstaan met het stellen van voorschriften inzake de reikwijdte van de vrijstelling van de vergunningplicht en inzake de melding en zijn materiële normen niet in alle gevallen in de algemene regels opgenomen;
- in sommige gevallen is daarentegen juist sprake van een gedetailleerde regeling in de algemene regels behorende bij de keur, die op afzonderlijke deelonderwerpen zijn toegesneden.

### 3.2 Analyse

---

<sup>139</sup> Van de bestudeerde keuren en algemene regels zijn die van Wetterskip Fryslan en die van het waterschap Roer en Overmaas (de laatste met tien soorten algemene regels voor verschillende deelonderwerpen) de meest uitgebreide. In de algemene regels zijn ook veel materiële voorschriften te vinden, bijvoorbeeld over de aan te wenden technieken en de vereiste eindtoestand.

<sup>140</sup> Bijvoorbeeld te vinden in de keur van het Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier 2009, waarin wordt bepaald dat voor onttrekking geen vergunning nodig is “indien de onttrekking uitsluitend geschiedt uit het eerste watervoerend pakket”, of: “niet in voldoende mate gebruik kan worden gemaakt van oppervlaktewater”.

## **A Maatwerkvoorschriften**

Ingeval gs bevoegd gezag zijn, is het stellen van algemene regels, en het op grond daarvan stellen van maatwerkvoorschriften, bij gebrek aan een wettelijke basis niet mogelijk.

Ingeval de bevoegdheid tot vergunningverlening bij het (dagelijks bestuur van het) waterschap berust, kunnen in de keur of na delegatie door het dagelijks bestuur algemene regels worden gesteld, waarbij de mogelijkheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden geboden.

De bevoegdheid tot het stellen van maatwerkvoorschriften kan, evenals bij het geval is bij het inbrengen in en het onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen (zie onder 1.), worden begrepen onder de (algemene) bepaling in de (model-)keur waarbij het dagelijks bestuur bevoegd wordt gemaakt om algemene regels te stellen. In de praktijk kunnen (sommige) algemene regels zo gedetailleerd zijn, dat zij het karakter van maatwerkvoorschriften benaderen.<sup>141</sup>

## **B. Melding**

Ingeval geen vergunning vereist is geldt een meldingsplicht. Dit volgt rechtstreeks uit art. 6.11 lid 1 Wb. De Wr bepaalt vervolgens welke gegevens bij een melding van onttrekken of infiltreren van grondwater moeten worden overgelegd. Deze vereiste gegevens worden opgesomd in art. 6.27 resp. 6.28 Wr. Dit zijn dezelfde gegevens als moeten worden verstrekt bij de aanvraag van de watervergunning en deze zijn zeer gedetailleerd. Hoewel sommige keuren nog een eigen regeling van deze materie bevatten, wordt zij dus bestreken door een landelijke regeling (zijnde de Wr) die de regeling in de keur heeft vervangen. In de regeling van de meldingsplicht zit dus niet langer een vrije beslisruimte voor de waterbeheerder.

## **C Normering**

De zorgplicht in de (model-)keur is een algemene zorgplicht, die voor alle handelingen in het watersysteem geldt. Zij vormt een vangnetbepaling.

De voorschriften in de algemene regels zelf (zie onder A) kunnen zeer gedetailleerd zijn en zowel doel<sup>142</sup>- als middelvoorschriften<sup>143</sup> bevatten.

---

<sup>141</sup> Zie bijv. De artikelen 5 t/m 7 van de Algemene regels voor onttrekking van grondwater uit de bodem bij de keur van Wetterskip Fryslan.

<sup>142</sup> Bijv.: "na beëindiging van de onttrekking (...) zodanig af te dichten of af te werken, dat verontreiniging van grondwater wordt voorkomen".

<sup>143</sup> "het filter alsmede het boorgat tot 3 meter boven het filter vol te storten met betoniet, cementspecie of klei". Zowel dit voorbeeld als dat in de voorgaande noot zijn ontleend aan (art. 5 van) de Algemene regels onttrekkingen van grondwater bij de keur van het Wetterskip Fryslan.

## Bijlage 2 Vragenlijsten

### Vragenlijst bevoegd gezag (vergunningverlener/handhaver) Activiteitenbesluit/Lozingenbesluit Wvo vaste objecten

Het Centrum voor Omgevingsrecht en het Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, doen een onderzoek naar de werking in de praktijk van het Activiteitenbesluit en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten. Daarbij willen zij een vergelijking maken van de werking van dit besluit met de vergunning. De vraag staat centraal, of als gevolg van de Besluiten een administratieve lastenverlichting is bereikt en of met de Besluiten dezelfde bescherming van het oppervlaktewater wordt bereikt als met de vergunning

Speciale aandachtspunten daarbij zijn:

- de melding
- de maatwerkvoorschriften
- de handhaving
- de aard van de voorschriften (zorgplichten, doelvoorschriften, technische voorschriften)

In het kader van dit onderzoek worden ook workshops gehouden met bedrijven en vergunningverleners en handhavers.

De vragenlijst bevat ongeveer 25 vragen. Niet alle vragen zullen van toepassing zijn. *U kunt een aantal vragen eenvoudig beantwoorden door het antwoord 'ja' dan wel 'nee' te deleten.* Bij andere vragen wordt u om een nadere toelichting gevraagd.

#### A. Algemene vragen

1. Heeft u ervaring met de uitvoering van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten dan wel het Activiteitenbesluit voor de betreffende bedrijven?
  
2. Heeft u ervaring met de vergunningverlening op grond van de voormalige Wvo (nu de Waterwet) en handhaving van vergunningen voor de betreffende bedrijven?

#### B. Maatwerk (vergunningverlener)

Op grond van het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften/nadere eisen vaststellen. Een maatwerkvoorschrift of nadere eis is bedoeld voor die situatie waarin de voorschriften verder uitgewerkt moeten worden of een bepaalde situatie in de voorschriften niet is voorzien (bijv. door specifieke lokale omstandigheden). Het bedrijf moet zich naast de algemene voorschriften ook houden aan de eventueel vastgestelde maatwerkvoorschriften.

1. Worden ten aanzien van de betreffende inrichtingen/handelingen wel eens maatwerkvoorschriften gesteld?
2. Welke onderwerpen betreffen deze maatwerkvoorschriften?
3. Bestaat er (binnen uw bestuursorgaan) beleid voor het stellen van maatwerkvoorschriften voor de betreffende bedrijven?  
Ja/nee  
  
Zo ja, Wat houdt dit beleid in?  
Indien beleid bestaat en op schrift is gesteld, is een kopie verkrijgbaar?
4. Is bij het stellen van maatwerkvoorschriften de afstemming van het bedrijf op de fysieke omgeving zoals de feitelijke kwaliteit van het oppervlaktewater of de cumulatie van verschillende lozingen een doorslaggevend argument, en/of wat zijn andere criteria voor het stellen van maatwerkvoorschriften?
5. Hoe komt een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften tot stand? (voornemen, overleg met bedrijf en eventueel derden?)
6. Hoe beoordeelt u de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen op grond van het Activiteitenbesluit/het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten in vergelijking met vergunningverlening?
  - kan dezelfde milieubescherming worden bereikt?
  - kan dezelfde afstemming van de inrichting met de omgeving worden bereikt?
  - nemen de administratieve lasten (tijd/kosten) af? Ja/nee  
Zo ja, in welke mate (percentage)?
  - andere aspecten?

### **C. Melding**

Het bedrijf dat onder het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit vaste objecten valt, moet voor het verrichten van bepaalde activiteiten, i.h.b. lozingen, deze melden bij het bevoegd gezag. Bij de melding dienen gegevens te worden overgelegd die op grond van deze Besluiten worden geëist.

1. Wordt naar uw indruk de aanvang de activiteiten op de juiste wijze (binnen de juiste termijn) gemeld?  
ja/nee

In hoeveel procent van de gevallen niet?

2. Wordt naar aanleiding van een melding altijd een schriftelijke reactie gegeven?  
ja/nee

Zo niet: in welke gevallen wel en in welke gevallen niet?

3. Wordt naar aanleiding van een melding altijd een bezoek gebracht aan het bedrijf?  
ja/nee

Zo niet: in welke gevallen wel en in welke gevallen niet?

4. Wordt naar aanleiding van een melding altijd overwogen maatwerkvoorschriften vast te stellen?

5. Levert de melding voldoende informatie voor de waterbeheerder om inzicht te verkrijgen in de milieubelasting van het bedrijf?  
Ja/nee

Zo niet: welke gegevens mist u?

#### **D. Administratieve lasten**

De veronderstelling is dat de administratieve lasten die gemoeid zijn met de verlening van vergunningen door regulering door middel van algemene regels afnemen. Daartegenover staan de administratieve lasten die samenhangen met de melding en de andere informatieverplichtingen op grond van de algemene regels.

1. Welke invloed heeft de regulering van de activiteiten van op- en overslagbedrijven op het werk van handhaver, c.q vergunningverlener?

- 2 Is in algemene zin de administratieve belasting van de vergunningverleners (a) en de handhavers (b) gedaald als gevolg van:
  - Het van toepassing zijn van amvb's voor de betreffende bedrijven, ten opzichte van vergunningplicht?
- 3 Indien de administratieve belasting is gedaald: hoe groot schat u die daling in tijd en kosten?
- 4 Indien de administratieve belasting is gedaald, waaraan ligt dat precies?
- 5 Indien de administratieve belasting is gedaald: waarvoor wordt de vrijgekomen tijd benut?
  - wordt meer tijd gestoken in handhaving?
  - wordt meer tijd gestoken in preventie?
  - anders?

#### **E. Voorschriften**

Het Activiteitenbesluit en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten bevat een aantal voorschriften die erop gericht zijn de nadelige gevolgen van de lozingen bij de bedrijfsactiviteiten zoveel mogelijk te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken.  
Soms zijn dit doelvoorschriften; soms worden technische maatregelen (middelvoorschriften) gesteld.

- 1 Laten de Besluiten voldoende ruimte voor het realiseren van beleidsdoelstellingen met betrekking tot waterbeheer (het voldoen aan doelstellingen en kwaliteitsnormen op basis van de Waterwet, de Wet milieubeheer en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009), of staan ze daarmee op gespannen voet?
- 2 Hoe wordt bepaald of een bedrijf daadwerkelijk voldoet aan de (doel)voorschriften die de nadelige gevolgen voor het milieu moeten voorkomen?

3 In hoeverre is maatwerk vereist en bieden de Besluiten hiervoor voldoende mogelijkheden?

**F. Slotvraag**

Heeft u aspecten gemist in deze vragenlijst? Zo ja, dan kunt u hier op deze aspecten kort ingaan.

## Vragenlijst bevoegd gezag (vergunningverlener/handhaver) Besluit glastuinbouw

Het Centrum voor Omgevingsrecht en het Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, doen een onderzoek naar de werking in de praktijk van het Besluit glastuinbouw, daarbij willen zij een vergelijking maken van de werking van dit besluit met de vergunning. De vraag staat centraal, of als gevolg van het Besluit een administratieve lastenverlichting is bereikt en of met het Besluit dezelfde bescherming van het oppervlaktewater wordt bereikt als met de vergunning

Speciale aandachtspunten daarbij zijn:

- de melding
- de maatwerkvoorschriften
- de handhaving
- de aard van de voorschriften (zorgplichten, doelvoorschriften, technische voorschriften)

In het kader van dit onderzoek worden ook workshops gehouden met bedrijven en vergunningverleners en handhavers.

De vragenlijst bevat ongeveer 25 vragen. Niet alle vragen zullen van toepassing zijn. *U kunt de een aantal vragen eenvoudig beantwoorden door het antwoord 'ja' dan wel 'nee' te deleten.* Bij andere vragen wordt u om een nadere toelichting gevraagd.

### A. Algemene vragen

1. Heeft u ervaring met de uitvoering van het Besluit glastuinbouw voor de betreffende bedrijven?
  
2. Heeft u ervaring met de vergunningverlening op grond van de voormalige Wvo (nu de Waterwet) en handhaving van vergunningen voor de betreffende bedrijven?

## B. Maatwerk (vergunningverlener)

Op grond van het Besluit glastuinbouw kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld (art. 6.6 lid 2 Waterwet, nader uitgewerkt in bijlage 3 voorschriften 1.3; 2.3; 4.2; 4.6; 5.3; 6.4; 7.5; 8.4; 10.3; 11.5; 12.3 en 13)). Een maatwerkvoorschrift is bedoeld voor die situatie waarin de voorschriften nadere uitwerking behoeven of een situatie in de voorschriften niet is voorzien. Het bedrijf moet zich behalve aan de algemene voorschriften houden aan de eventueel vastgestelde maatwerkvoorschriften.

1. Worden ten aanzien van de betreffende inrichtingen/handelingen wel eens maatwerkvoorschriften gesteld?
  
2. Welke onderwerpen betreffen deze maatwerkvoorschriften?
  
3. Bestaat er (binnen uw bestuursorgaan) beleid voor het stellen van maatwerkvoorschriften voor de betreffende bedrijven?  
Ja/nee  
  
Zo ja, Wat houdt dit beleid in?  
Indien beleid bestaat en op schrift is gesteld, is een kopie verkrijgbaar?
  
4. Is bij het stellen van maatwerkvoorschriften de afstemming van het bedrijf op de fysieke omgeving zoals de feitelijke kwaliteit van het oppervlaktewater of de cumulatie van verschillende lozingen een doorslaggevend argument, en/of wat zijn andere criteria voor het stellen van maatwerkvoorschriften?
  
5. Hoe komt een besluit tot het stellen van maatwerkvoorschriften tot stand? (voornemen, overleg met bedrijf en eventueel derden?)
  
6. Hoe beoordeelt u de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen op grond van het Besluit glastuinbouw in vergelijking met vergunningverlening?
  - kan dezelfde milieubescherming worden bereikt?
  
  - kan dezelfde afstemming van de inrichting met de omgeving worden bereikt?
  
  - nemen de administratieve lasten (tijd/kosten) af? Ja/nee  
Zo ja, in welke mate (percentage)?
  
  - andere aspecten?

### C. Melding

De oprichting en verandering van een inrichting die onder het Besluit glastuinbouw valt, moet ten minste acht weken voor de oprichting c.q. de verandering te worden gemeld aan het bevoegd gezag. Bij de melding dienen de in het Besluit genoemde gegevens te worden overgelegd. De uitbreiding of verandering van de inrichting behoeft alleen te worden gemeld indien die uitbreiding of verandering leidt tot een wijziging van de gegevens waarover het bevoegd gezag op grond van een eerdere melding al beschikt.

1. Wordt naar uw indruk de oprichting c.q. verandering van een glastuinbouwbedrijf op de juiste wijze (binnen de juiste termijn) gemeld?

ja/nee

In hoeveel procent van de gevallen niet?

2. Wordt naar aanleiding van een melding altijd een schriftelijke reactie gegeven?

ja/nee

Zo niet: in welke gevallen wel en in welke gevallen niet?

3. Wordt naar aanleiding van een melding altijd een bezoek gebracht aan het bedrijf?

ja/nee

Zo niet: in welke gevallen wel en in welke gevallen niet?

4. Wordt naar aanleiding van een melding altijd overwogen maatwerkvoorschriften vast te stellen?

5. Op welke wijze vindt afstemming met de bouwvergunning (na 1 oktober 2010 omgevingsvergunning) plaats, in het geval waarin het oprichten c.q. veranderen ook bouw/omgevingsvergunningplichtig is?

6. Levert de melding voldoende informatie voor de waterbeheerder om inzicht te verkrijgen in de milieubelasting van het bedrijf?

Ja/nee

Zo niet: welke gegevens mist u?

#### **D. Administratieve lasten**

De veronderstelling is dat de administratieve lasten die gemoeid zijn met de verlening van vergunningen door regulering door middel van algemene regels afnemen. Daartegenover staan de administratieve lasten die samenhangen met de melding en de andere informatieverplichtingen op grond van de algemene regels.

- 1 Welke invloed heeft de regulering van de activiteiten van glastuinbouwbedrijven op het werk van handhaver, c.q vergunningverlener?
- 2 Is in algemene zin de administratieve belasting van de vergunningverleners (a) en de handhavers (b) gedaald als gevolg van:
  - Het van toepassing zijn van amvb's voor de betreffende bedrijven, ten opzichte van vergunningplicht?
- 3 Indien de administratieve belasting is gedaald: hoe groot schat u die daling in tijd en kosten?
- 4 Indien de administratieve belasting is gedaald, waaraan ligt dat precies?
- 5 Indien de administratieve belasting is gedaald: waarvoor wordt de vrijgekomen tijd benut?
  - wordt meer tijd gestoken in handhaving?
  - wordt meer tijd gestoken in preventie?
  - anders?

#### **E. Voorschriften**

Het Besluit glastuinbouw bevat een aantal voorschriften die erop gericht zijn de nadelige gevolgen van de lozingen vanuit glastuinbouwbedrijven zoveel mogelijk te voorkomen of zo veel mogelijk te beperken. Soms zijn dit doelvoorschriften; soms worden technische maatregelen (middelvoorschriften) gesteld.

- 1 Laat het Besluit glastuinbouw voldoende ruimte voor het realiseren van beleidsdoelstellingen met betrekking tot waterbeheer (het voldoen aan doelstellingen en kwaliteitsnormen op basis van de Waterwet, de Wet milieubeheer en het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009),

of staan ze daarmee op gespannen voet?

- 2 Hoe wordt bepaald of een bedrijf daadwerkelijk voldoet aan de (doel)voorschriften die de nadelige gevolgen voor het milieu moeten voorkomen?
  
- 3 In hoeverre is maatwerk vereist en biedt het Besluit glastuinbouwbedrijven hiervoor voldoende mogelijkheden?

**F. Slotvraag**

Heeft u aspecten gemist in deze vragenlijst? Zo ja, dan kunt u hier op deze aspecten kort ingaan.

## Vragenlijst Besluit glastuinbouw voor de glastuinbouwbedrijven

Het Centrum voor Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht en het Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, doen een onderzoek naar de werking in de praktijk van het Besluit glastuinbouw. De vraag staat centraal, of door de regulering door middel van algemene regels ten opzichte van de vergunning de administratieve lasten worden beperkt en of eenzelfde beschermingsniveau wordt bereikt.

Speciale aandachtspunten daarbij zijn:

- de maatwerkvoorschriften
- de melding
- de aard van de voorschriften
- de handhaving

In het kader van dit onderzoek worden ook workshops gehouden met bedrijven en gemeenten (vergunningverleners en handhavers).

De vragenlijst bestaat uit ongeveer 25 korte vragen. Niet alle vragen zullen op alle bedrijven van toepassing zijn. Beantwoording van de vragen kost u slechts weinig tijd. *U kunt de meeste vragen eenvoudig beantwoorden door het antwoord 'ja' dan wel 'nee' of een andere keuze te deleten.* Bij enkele vragen wordt u om een nadere toelichting gevraagd.

### A. Algemene vragen

1. Wanneer is uw bedrijf opgericht?
  
2. Wat zijn de hoofdactiviteiten van uw bedrijf op deze locatie?
  
3. Is voor uw bedrijf een Wvo- of Waterwetvergunning van kracht geweest?  
  
Ja / nee.  
  
Gedurende welke periode?
  
4. Valt uw bedrijf onder het Besluit glastuinbouw? Ja / nee. Zo ja, sinds wanneer?
  
5. Bespaart u met het Besluit glastuinbouw op de administratieve lasten voor het bedrijf? Ja / nee

6. Zo ja, hoe groot schat u de eventuele besparing in termen van kosten en tijd per jaar? Zeer groot  
Groot  
Gering  
Zeer gering  
*Delete wat niet van toepassing is.*

**B. Maatwerk**

Op grond van artikel 6 van het Besluit glastuinbouw kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften – ook wel nadere eisen genoemd - vaststellen (uitgewerkt in bijlage 3 bij de voorschriften 1.3; 2.3; 4.2; 4.6; 5.3; 6.4; 7.5; 8.4; 10.3; 11.5; 12.3 en 13). Een maatwerkvoorschrift is bedoeld voor die situatie waarin de voorschriften die zijn opgenomen in het Besluit glastuinbouw verder uitgewerkt moeten worden of om voorschriften te stellen in een bepaalde situatie die in de voorschriften niet is voorzien (bijv. door specifieke lokale omstandigheden). Het bedrijf moet zich naast de algemene voorschriften uit het Besluit glastuinbouw ook houden aan de eventueel vastgestelde maatwerkvoorschriften.

1. Zijn voor uw bedrijf maatwerkvoorschriften of nadere eisen vastgesteld?  
Ja / nee

**Zo ja:**

2. Op welke onderwerpen hebben deze voorschriften betrekking?

3. De nadere eisen geven een:  
verdere invulling van een voorschrift  
een aanscherping van een voorschrift  
een aanvulling op de voorschriften  
*Delete wat niet van toepassing is.*

4. Op welk moment zijn deze nadere eisen gesteld:

- a. bij de oprichting van het bedrijf (n.a.v. de melding van de oprichting)? Ja / nee
- b. bij het van kracht worden van het Besluit glastuinbouw op uw bedrijf? Ja / nee
- c. bij het veranderen van het bedrijf (n.a.v. de melding van de verandering)? Ja / nee
- d. op een ander moment? Ja / nee. Zo ja, welk?

5. Heeft het bestuursorgaan met u overleg gevoerd over de te maken maatwerkvoorschriften/nadere eisen? Ja / nee

Zo ja, was dit overleg:  
schriftelijk/mondeling en  
zinvol/niet-zinvol?

*Delete wat niet van toepassing is.*

### **C. Melding**

De oprichting en verandering van een inrichting die onder het Besluit glastuinbouw valt, moet ten minste acht weken voor de oprichting of verandering worden gemeld bij het bevoegd gezag (artikel 7 en 8). Bij de melding dienen de in de amvb genoemde gegevens te worden overgelegd.

1. Heeft u een melding van de oprichting of verandering van uw bedrijf gedaan op grond van het Besluit glastuinbouw?

Ja / nee

Indien u ervaring heeft met zowel een melding op grond van het Besluit glastuinbouw en een vergunningaanvraag:

2. Maakt het naar uw mening verschil, gelet op de administratieve lasten voor het bedrijf, of een Waterwet (voorheen Wvo)-vergunning aangevraagd wordt, of dat de oprichting van een bedrijf wordt gemeld o.g.v. de amvb?

Ja / nee

- Waaruit bestaat dit verschil?

- Hoe groot schat u de eventuele besparing in termen van kosten en tijd?

Zeer groot

Groot

Gering

Zeer gering

*Delete wat niet van toepassing is.*

Een van de uitgangspunten voor het Besluit glastuinbouw is het beperken van voorschriften tot wat strikt noodzakelijk is. Het accent ligt op doelvoorschriften (alleen het resultaat telt, u wordt vrij gelaten in de manier van aanpak) in plaats van middelvoorschriften (waarin methodes en procedures worden voorgeschreven). Vooral bijlage 3 bij het Besluit glastuinbouw bevat veel middelvoorschriften, maar het Besluit biedt ook de mogelijkheid andere manieren te kiezen om de eisen te voldoen. Wanneer een bedrijf kiest voor een andere manier of een ander middel moet dit ook gemeld worden aan het bevoegd gezag.

3. Ervaart u meer eigen verantwoordelijkheid en meer mogelijkheden voor eigen inbreng voor het nemen van milieubeschermdende maatregelen in vergelijking met de vroegere watervergunning (vroeger op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, nu op grond van de Waterwet)?

Ja / nee

4. Kunt u, in vergelijking met de watervergunningvergunning, flexibeler met milieuregels omgaan?

Ja / nee

5. Heeft de flexibiliteit van de milieuregels tot meer samenwerking tussen uw bedrijf en het bestuursorgaan geleid?

Ja / nee

6. Zijn de voorschriften van het Besluit glastuinbouw naar uw mening strikter dan van de vergunning?

Ja / nee

Zo ja, in welk opzicht?

In de voorschriften bij het Besluit glastuinbouw (bijlage 2 voorschrift 1.9.1) is een algemene zorgplicht opgenomen, dat wil zeggen dat u alle maatregelen moet nemen die de nadelige gevolgen van uw bedrijf op het milieu of het water voorkomen, of zoveel mogelijk beperken.

7. Wat betekent deze algemene zorgplicht in de praktijk voor u? (bijv. het nemen van bepaalde nadere maatregelen)

#### **E. De handhaving**

- 1 Wanneer heeft u voor het laatst controle gehad door het bevoegd gezag?

- 2 Wanneer verwacht u de eerstvolgende controle?

- 3 Verwacht u meer of minder controle in vergelijking met de periode waarin de vergunning gold?

Meer / minder

4 Is er sprake van een strengere controle in vergelijking met de milieuvergunning?

Ja / nee.

Zo ja, in welk opzicht?

5 Heeft het bevoegd gezag wel eens gehandhaafd of gedreigd met handhaving?

Ja / nee.

Zo ja, om welke beweerdelijke overtreding ging het?

**F. Slotvraag**

Heeft u aspecten gemist in deze vragenlijst? Zo ja, dan kunt u hier op deze aspecten kort ingaan.

## Vragenlijst voor op- en overslagbedrijven (Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten)

Het Centrum voor Omgevingsrecht, Universiteit Utrecht en het Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam, doen een onderzoek naar o.a. de werking in de praktijk van het Activiteitenbesluit en het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten. De vraag staat centraal, of door de regulering van directe lozingen in het oppervlaktewater door middel van algemene regels ten opzichte van vergunningverlening de administratieve lasten worden beperkt en of eenzelfde beschermingsniveau wordt bereikt.

Speciale aandachtspunten daarbij zijn:

- de maatwerkvoorschriften (Activiteitenbesluit) of nadere eisen (Lozingenbesluit)
- de melding
- de aard van de voorschriften
- de handhaving
- de relatie met de ruimtelijke ordening

In het kader van dit onderzoek worden ook workshops gehouden met bedrijven en waterbeheerders (vergunningverleners en handhavers).

De vragenlijst bestaat uit ongeveer 25 korte vragen. Niet alle vragen zullen op alle bedrijven van toepassing zijn. Beantwoording van de vragen kost u slechts weinig tijd. *U kunt de meeste vragen eenvoudig beantwoorden door het antwoord 'ja' dan wel 'nee' of een andere keuze te deleten.* Bij enkele vragen wordt u om een nadere toelichting gevraagd.

*Opmerking vooraf:*

*Binnen het Activiteitenbesluit gaat het vooral om par. 4.1.5. Opslaan en overslaan van bulkgoederen en uitsluitend om regels met betrekking tot directe lozingen in het oppervlaktewater*

### A. Algemene vragen

1. Wanneer is uw bedrijfslocatie opgericht?
  
2. Wat zijn de hoofdactiviteiten van uw bedrijf op deze locatie?
  
3. Is voor uw bedrijf een Wvo-of Waterwetvergunning van kracht geweest? Ja / nee. Gedurende welke periode?
  
4. Valt uw bedrijf onder het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten? Ja / nee. Zo ja, sinds wanneer?

5. Bespaart u met de invoering van het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten op de administratieve lasten voor het bedrijf? Ja / nee
6. Zo ja, hoe groot schat u de eventuele besparing in termen van kosten en tijd per jaar? Zeer groot / groot / gering / zeer gering. Delete wat niet van toepassing is.

**B. Maatwerk**

Op grond van het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit vaste objecten kan het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften/nadere eisen vaststellen. Een maatwerkvoorschrift of nadere eis is bedoeld voor die situatie waarin de voorschriften verder uitgewerkt moeten worden of een bepaalde situatie in de voorschriften niet is voorzien (bijv. door specifieke lokale omstandigheden). Het bedrijf moet zich naast de algemene voorschriften ook houden aan de eventueel vastgestelde maatwerkvoorschriften.

1. Zijn voor uw bedrijf maatwerkvoorschriften of nadere eisen vastgesteld? Ja / nee

**Zo ja:**

2. Op welke onderwerpen hebben deze voorschriften betrekking?
  
3. Geven de maatwerkvoorschriften of nadere eisen een:  
verdere invulling van een voorschrift  
een aanscherping van een voorschrift  
een aanvulling op de voorschriften?  
Delete wat niet van toepassing is.
  
4. Op welk moment zijn deze maatwerkvoorschriften of nadere eisen gesteld:
  - e. bij de oprichting van het bedrijf (n.a.v. de melding van de oprichting)? Ja / nee
  - f. bij het van kracht worden van het Besluit op uw bedrijf? Ja / nee
  - g. bij het veranderen van het bedrijf (n.a.v. de melding van de verandering)? Ja / nee
  - h. op een ander moment? Ja / nee. Zo ja, welk?
  
5. Heeft het bestuursorgaan met u overleg gevoerd over de te maken maatwerkvoorschriften/nadere eisen? Ja / nee  
Zo ja, was dit overleg schriftelijk/mondeling en zinvol/niet-zinvol? Delete wat niet van toepassing is.

### C. Melding

Het bedrijf dat onder het Activiteitenbesluit en/of het Lozingenbesluit vaste objecten valt, moet voor het verrichten van bepaalde activiteiten, i.h.b. lozingen, deze melden bij het bevoegd gezag. Bij de melding dienen gegevens te worden overgelegd die op grond van deze Besluiten worden geëist.

1. Heeft u een melding van de aanvang van de onder besluiten vallende activiteiten (d.w.z. lozingen) gedaan? Ja / nee
2. Heeft u een melding van voorvallen na het begin van de activiteiten gedaan? Ja / nee

Indien u ervaring heeft met zowel een melding op grond van de besluiten en een vergunningaanvraag:

3. Maakt het naar uw mening verschil, gelet op de administratieve lasten voor het bedrijf, of een vergunning aangevraagd wordt, of dat activiteiten van het bedrijf worden gemeld o.g.v. de besluiten? Ja / nee
  - Waaruit bestaat dit verschil?
  - Hoe groot schat u de eventuele besparing in termen van kosten en tijd per jaar? Zeer groot / groot / gering / zeer gering. Delete wat niet van toepassing is.

### D. De voorschriften

Een van de uitgangspunten voor de besluiten is het beperken van voorschriften tot wat strikt noodzakelijk is; het accent zou liggen op doelvoorschriften (alleen het resultaat telt, u wordt vrij gelaten in de manier van aanpak) in plaats van middelvoorschriften (waarin methodes en procedures worden voorgeschreven). Desalniettemin zijn in de nadere regelingen diverse middelvoorschriften gegeven.

1. Ervaart u meer eigen verantwoordelijkheid en eigen inbreng voor het nemen van milieubescherpende maatregelen in vergelijking met de Wvo/Waterwetvergunning? Ja / nee
2. Kunt u, in vergelijking met de Wvo/Waterwetvergunning, flexibeler met lozingsregels omgaan? Ja / nee
3. Heeft de flexibiliteit van de lozingsregels tot meer samenwerking tussen uw bedrijf en het bestuursorgaan geleid? Ja / nee
4. Zijn de voorschriften van de besluiten naar uw mening strikter dan van de vergunning? Ja / nee  
Zo ja, in welk opzicht?

In de Besluiten is een algemene zorgplicht opgenomen, d.w.z. dat u alle maatregelen moet nemen die de nadelige gevolgen van uw bedrijf op het milieu voorkomen, of zoveel mogelijk beperken (art. 2.1 Activiteitenbesluit en artikel 13 Lozingenbesluit Wvo vaste objecten).

5. Wat betekent deze algemene zorgplicht in de praktijk voor u? (bijv. het nemen van bepaalde nadere maatregelen)

**E. De handhaving**

- 1 Wanneer heeft u voor het laatst controle gehad door het bevoegd gezag?
- 2 Wanneer verwacht u de eerstvolgende controle?
- 3 Verwacht u meer of minder controle in vergelijking met de periode waarin de vergunning gold? Meer / minder
- 4 Is er sprake van een strengere controle in vergelijking met de Wvo/Waterwetvergunning? Ja / nee. Zo ja, in welk opzicht?
- 5 Heeft het bevoegd gezag wel eens gehandhaafd of gedreigd met handhaving? Ja / nee. Zo ja, om welke beweerdelijke overtreding ging het?

**F. Slotvraag**

Heeft u aspecten gemist in deze vragenlijst? Zo ja, dan kunt u hier op deze aspecten kort ingaan.



## Algemeen geregeld is goed geregeld?

Onderzoek naar de effectiviteit van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector

Workshop 5 november 2010 ochtend

Opdrachtgever: Ministerie van Verkeer en Waterstaat




## Doel en opzet onderzoek

- Doel: kwalitatief oordeel over de mate waarin door algemene regels:
  - lastenverlichting wordt bereikt voor overheid en burgers
  - hetzelfde beschermingsniveau kan worden bereikt als met vergunning
- Onderzoeksvragen:
  - welke mate van ontlasting wordt met de algemene regels bereikt?
  - In hoeverre worden de waterbeheerdoelen bereikt met algemene regels?
- Onderzoeksmethoden:
  - Desk-study o.g.v. literatuur, parlementaire geschiedenis en eerder onderzoek
  - Analyse van de algemene regels voor de watersector
  - Enquêtes inzake de uitvoering van enkele, geselecteerde amvb's
  - Workshop

## Enquête

- Toespitsing op twee soorten bedrijven:
  1. Op- en overslagbedrijven
  2. Glastuinbouwbedrijven
- Drie soorten algemene regels:
  1. Lozingenbesluit vaste objecten
  2. Activiteitenbesluit, art. 4.10, 4.11 en 2.1 voor zover betrekking hebbend op lozingen op oppervlaktewater
  3. Besluit glastuinbouw

## Vragenlijsten

- Vragenlijsten gebaseerd op: eerder uitgevoerd evaluatieonderzoek over de werking van milieu-amvb's
- Thema's:
  1. Maatwerk
  2. Melding
  3. Administratieve lasten/relatie met handhaving
  4. Aard van de voorschriften

## Respons

- Vragenlijst over op- en overslag verzonden naar:
  - 21 waterschappen
  - 12 diensten van Rijkswaterstaat
  - 54 bedrijven
- Respons
  - Bevoegd gezag: 16 vragenlijsten (48,5%)
  - Bedrijven: 10 vragenlijsten (18,5%)
- Vragenlijsten inzake glastuinbouw verzonden naar:
  - 21 waterschappen
  - 12 adviseurs van glastuinbouwbedrijven
- Respons:
  - Bevoegd gezag: 12 (57%)
  - Adviseurs: 4 vragenlijsten (33%)

## Resultaten

- Let op: slechts een eerste indruk op basis van snelle screening
- Doel: Discussie voeren, vragen of resultaten herkenbaar zijn, vragen om aanvulling van de gegevens
- Algemeen: enquêtes laten verschillend beeld zien voor de verschillende amvb's, maar ook enkele overeenkomsten

## Resultaten maatwerk (1)

- Lozingenbesluit vaste objecten/Besluit glastuinbouw: weinig tot geen toepassing van maatwerkvoorschriften
- Activiteitenbesluit: in helft van de gevallen enige ervaring met het stellen van maatwerkvoorschriften.
- *Opvallend*:
  - Maatwerkvoorschriften op verzoek van bedrijven
  - Maatwerkvoorschriften leiden tot verruiming v/d normen (i.h.b. om lozingen bij bronningen en saneringen mogelijk te maken).

## Resultaten maatwerk (2)

- Algemeen: *Geen* beleid voor vaststellen maatwerkvoorschriften
- Enkele respondenten geven aan dat bij wijze van intern beleid zo min mogelijk maatwerkvoorschriften worden vastgesteld
- Over het beschermingsniveau van algemene regels (incl. maatwerkvoorschriften) wordt uiteenlopend gedacht Merendeel bevoegd gezag meent dat bescherming gelijk is; een deel meent van niet.

## Resultaten melding (1)

- Lozingenbesluit vaste objecten: in meeste gevallen wordt gemeld
  - Activiteitenbesluit: in meeste gevallen wordt *niet* gemeld
  - Besluit glastuinbouw: uiteenlopend beeld:
    - Helft bevoegd gezag meent dat slecht tot zeer slecht wordt gemeld, zeker vervolgmeldingen
    - Helft bevoegd gezag meent dat prima wordt gemeld
- Opvallend*:
- Meerdere respondenten (waterkwaliteitsbeheerders) geven aan niet of nauwelijks doormeldingen v/d gemeenten te krijgen

## Resultaten melding (2)

- N.a.v. melding wordt altijd een schriftelijke reactie gegeven.
- Bezoek n.a.v. een melding:
  - Lozingenbesluit vaste objecten: in meeste gevallen
  - Activiteitenbesluit: in bijzondere omstandigheden
  - Glastuinbouw: in helft van de gevallen wel; in andere helft niet
- Beoordeling informatievervalsing bij melding:
  - Lozingenbesluit vaste objecten/Glastuinbouw: in meeste gevallen voldoende
  - Activiteitenbesluit: in meer dan de helft van de gevallen onvoldoende
  - Gemiste informatie: inzicht in kwaliteit en omvang van te lozen afvalwater

## Resultaten administratieve lasten (1)

- Wisselend beeld
- Respondenten zijn in drie groepen te verdelen:
  1. Geen inzicht;
  2. Vermindering administratieve lasten, zonder nadere toelichting;
  3. Geen vermindering van administratieve lasten (zie volgende sheet)

## Resultaten administratieve lasten (2)

- Redenen uitblijven vermindering administratieve lasten:
  - Meldingen worden slecht gedaan of komen niet door: vergt 'opsporing'
  - Complexiteit en frequente wijziging Activiteitenbesluit;
  - Onduidelijkheid over bevoegd gezag;
  - Handhaving kost meer tijd: controleren melding/ handhaving vergt meer uitleg/ discussie;
  - Eén inrichting krijgt soms te maken met: vergunning + melding + maatwerkvoorschrift(en)
  - Eventuele tijdswinst alleen bij nieuwe bedrijven
- *Opvallend*:
  - Meerdere respondenten: 'enquête veronderstelt ten onrechte lastenverlichting, daardoor weinig herkenbare vragen'

### Resultaten voorschriften

- Meeste waterkwaliteitsbeheerders: algemene regels (incl. maatwerkvoorschriften) bieden voldoende ruimte voor realisering beleidsdoelstellingen. Enkelen menen dat dit niet het geval is.
- Controle van doelvoorschriften wordt niet problematisch geacht
- Handhaving zorgplicht is problematisch i.v.m. zware motiveringseisen

# Algemeen geregeld is goed geregeld?

Onderzoek naar de effectiviteit van algemene regels ten opzichte van een vergunningstelsel in de watersector

Workshop 5 november 2010 middag

Oprachtgever: Ministerie van Verkeer en Waterstaat



## Doel onderzoek

- Doel: kwalitatief oordeel inzake de mate waarin door algemene regels:
  - een lastenverlichting wordt bereikt voor overheid en burgers
  - hetzelfde beschermingsniveau kan worden bereikt als met vergunning.

## Criteria voor lastenverlichting

- Transparantie
- Rechtszekerheid
- Uitvoerbaarheid
- Naleefgedrag
- Handhaafbaarheid en controleerbaarheid

## Criteria voor beschermingsniveau

- uitvoerbaarheid, incl. mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen
- controleerbaarheid en handhaafbaarheid voorschriften

## Onderzoeksvragen

- Welke mate van ontlasting wordt met de algemene regels bereikt?
- In hoeverre worden de waterbeerdoelen bereikt met algemene regels?

## Onderzoeksmethoden

- Desk-study op basis van literatuur, parlementaire geschiedenis en eerder onderzoek
- Analyse van de algemene regels voor de watersector
- Enquêtes inzake de uitvoering van enkele, geselecteerde amvb's (deze ochtend gepresenteerd)
- Workshop

## Opzet van deze workshop

Deel 1: stellingen en vragen inzake bevindingen inzake de inhoud van de algemene regels voorleggen en bespreken

Deel 2: stellingen en vragen voorleggen inzake oplossingen voor belemmeringen voor de effectiviteit van algemene regels

## Voorschriften (1)

- Verschillende AMvB's bevatten doelvoorschriften die niet kwantitatief zijn geformuleerd;
- Artikel 6 Lotv verplicht in bepaalde gevallen tot het gebruik van "een voorziening voor de individuele behandeling van afvalwater". Welke IBA-voorziening wordt gekozen wordt vrij gelaten, mits "de nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk worden voorkomen".
- Zowel het Lotv als het Besluit Glastuinbouw spreken van een "doelmatige en goed toegankelijke controlevoorziening".
- Het Besluit Glastuinbouw eist in art. 2 lid 2 van Bijlage 3 dat het oppervlaktewaterlichaam door het lozen 'niet onaanvaardbaar visueel wordt verontreinigd'.

## Vragen

1. Hoe wordt de naleving van een dergelijk doelvoorschrift gecontroleerd?
2. Is voor het bedrijf duidelijk hoe dit voorschrift moet worden nageleefd?
3. Leiden dit soort voorschriften tot een verhoging van de administratieve lasten?

## Voorschriften (2)

- Algemene regels in keuren zijn vaak zeer gedetailleerd en uitgebreid in vergelijking met landelijke algemene regels.
- In de Waterregeling zijn slechts meldings- en registratieplichten; met de *mogelijkheid* voor maatwerkvoorschriften voor grondwateronttrekking en -infiltratie

## Vragen

1. Kan dat grote verschil wel gerechtvaardigd worden door schaalniveau van het bestuur? Het gaat in alle gevallen toch om potentieel schadelijke handelingen voor (soms kwetsbare) waterlichamen?
2. Een verklaring voor de gedetailleerde keurvoorschriften kan zijn dat voorschriften in een keur afgestemd zijn op specifieke omstandigheden van het gebied, op landelijk niveau is een dergelijke afstemming niet te bereiken. Is deze verklaring juist?
3. Is een nadeel van algemene regels dat zij niet toegespitst zijn op kenmerken van de omgeving? (bijvoorbeeld bij lozing op kwetsbare wateren, bij cumulatie van lozingen)

## Melding

Uit de enquête-resultaten blijkt dat niet altijd wordt gemeld en dat de meldingen die aan de gemeente worden gedaan, niet altijd de waterkwaliteitsbeheerders bereiken. Ook bevat de melding niet altijd de noodzakelijke informatie inzake aard en omvang van afvalwater.

## Vragen

1. Heeft het niet melden of het melden met onvoldoende gegevens een verhoging van de administratieve lasten tot gevolg?
2. Heeft het niet melden een negatief effect op het beschermingsniveau van algemene regels?

## Maatwerk

- Zoals bekend zijn de mogelijkheden om maatwerkvoorschriften te stellen in verschillende algemene regels beperkt.
- Het Besluit glastuinbouw geeft een definitie:
- Voorschrift als bedoeld in artikel 8.42, eerste lid, van de Wet milieubeheer, inhoudende:
  - a. een beschikking waarbij het Wtw- of het inrichting- bevoegd gezag aanvullende eisen stelt; dan wel
  - b. een ontheffing waarbij het Wtw- of het inrichting- bevoegd gezag de daarbij aangewezen bepalingen niet van toepassing verklaart al dan niet onder het stellen van beperkingen of voorwaarden;

## Maatwerk (glastuinbouw)

- Het Besluit glastuinbouw kent vele mogelijkheden maatwerkvoorschriften te stellen
- Art. 6 lid 2.2: tav het volume van lozen, buffervoorzieningen, voorzieningen voor de gespreide afvoer van afvalwater, voorzieningen voor de individuele behandeling van afvalwater, controlevoorzieningen, samenstelling en hergebruik van afvalwater, toediening van meststoffen alsmede metingen en analyses, voor zover dat in die bijlage is aangegeven.
- Bijlage III: tav uitvoering en de situering van de controlevoorziening (vs 4.6; 5.3; 6.4; 7.5; 8.4; 10.3; 11.5; en 12.3)
- Bijzondere maatwerkvoorschriften tav bv: gehalte aan chloride, ijzer, suurstof en organische stof in het koelwater onderscheidenlijk de buijp, (vs 2.3) en indien aan het desbetreffende oppervlaktewaterlichaam in een plan, vastgesteld ingevolge de Waterwet, een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend (vs 4.2) of mbt de toediening van meststoffen.

## Maatwerk (Lotv)

- Het Lotv: geen maatwerkvoorschriften maar *nadere eisen*. Deze worden niet gedefinieerd. Er lijkt géén versoepeling mogelijk.
- De nadere eisen kunnen worden gesteld in die gevallen waarin:
  - aan een oppervlaktewaterlichaam in een Waterplan een bijzondere functie of kwaliteitsdoelstelling is toegekend (artt 6, 8 en 13).
  - Of kunnen zien op de aanwezigheid, de uitvoering of de situering van controlevoorzieningen (artt 6, 7, 8, 9, 10 en 11).

## Vragen

1. Kan aan de eventuele behoefte aan afstemming op de omgeving voldoende tegemoet worden gekomen door de maatwerkvoorschriften.
2. Kan met de algemene regels in combinatie met de maatwerkvoorschriften een voldoende bescherming van het water worden bereikt?

## Oplossingen? (I)

De voorlopige bevindingen laten een aantal knelpunten zien van algemene regels.

### Wat is uw mening over de volgende stellingen?

1. In plaats van met algemene regels kan beter gewerkt worden met individuele vergunningen met standaardvoorschriften?

## Oplossingen? (II)

2. De bevoegdheid om maatwerkvoorschriften te maken moet sterk worden uitgebreid.

## Oplossingen? (III)

3. De informatie die bij de melding moet worden overgelegd moet alle informatie inzake samenstelling en omvang van het afvalwater bevatten.

## Oplossingen? (IV)

4. In de algemene regels moet steeds onderscheid gemaakt (kunnen) worden naar de aard van het gebied/oppervlaktewater waarop wordt geloosd, zonder dit te beperken tot water waaraan een bepaalde functie of kwaliteit is toegekend (ook ivm cumulatieve effecten bv).



## **Bijlage 4            Verslag van de workshop**

Kort verslag van de workshop 'Algemene regels, goed geregeld?' op vrijdag 5 november 2010 te Utrecht.

Deelnemers aan de workshop waren:

Genodigden:

mw. Föllings (HH Delfland)  
mw. Geuls (idem)  
mw. Van der Host (idem)  
mw. Van de Wijnboom (HH Schieland en Krimpenerwaard)  
mw. Waaijen (idem)  
hr. Timmers (Waterschap Peel en Maasvallei)  
hr. Van den Broek (idem)  
hr. Van der Velde (Waterdienst)  
mw. Klooster (Rijkswaterstaat)  
mw. Ganeshie (idem)  
mw. Bruinsma (idem)  
hr Van der Boom (adviesbureau land- en tuinbouw)  
hr. Meis (LTO Noord)  
mw. Van Zwieten (prov. Noord-Brabant)  
hr. Rutteman (Stichting Natuur en Milieu)

Leden van de begeleidingscommissie:

mw. De Haes (Rijkswaterstaat)  
hr. Havekes (DG Water)  
hr. Krijgsman (Unie van Waterschappen)  
hr. Kryt (min. I&M)  
hr. Tobben (LTO)

Onderzoekers:

mw. Uylenburg (UvA)  
mw. Van Rijswick (UU)  
hr. De Gier (UU)  
hr. Duijkersloot (UU)  
hr. Groothuijse (UvA)

### *Algemeen*

Tijdens de workshop is vooral gediscussieerd naar aanleiding van de presentaties door de onderzoekers (aan de hand van de belangrijkste conclusies uit de enquêtes en de daaraan verbonden concept-bevindingen)<sup>144</sup>. Het ochtendgedeelte van de workshop was voornamelijk gericht op de resultaten van de enquêtes die betrekking hadden op de werking van de algemene regels in de glastuinbouw (Besluit glastuinbouw) en in de op- en overslagsector (Besluit lozingen vaste objecten). Het middagedeelte van de workshop had een algemener karakter, waarbij het verschijnsel 'algemene regels' meer in brede zin is besproken.

In het onderstaande worden de hoofdlijnen van hetgeen in de discussie (in het ochtend- of in het middagedeelte) naar voren is gekomen themagewijs weergegeven.

### *Karakter en functie van algemene regels*

Deze lopen sterk uiteen. In het ene geval gaat het om een beoogde kwaliteitsverbetering van de sector (bijv. Besluit glastuinbouw), in het andere om het op een werkbare manier reguleren van een grote hoeveelheid individuele kleine lozingen (bijv. Lozingenbesluit Wvo vaste objecten). Bovendien gaat het in het eerste geval om duurhandelingen en in het tweede om eenmalige handelingen. Dit moet in het oog gehouden worden, wanneer men de werking van algemene regels onderzoekt en waardeert.

Het maakt voor de werking van de algemene regel een groot verschil of het om bestaande bedrijvigheid dan wel om een nieuw gevestigd bedrijf gaat. Door een aantal deelnemers werd naar voren gebracht dat alleen bij activiteiten met een grote invloed op het watersysteem een vergunningvereiste op zijn plaats is. Wanneer die invloed klein is, kan met algemene regels worden gewerkt.

Als probleem werd gesignaleerd dat sommige bedrijven zowel met meldingsplichten, maatwerkvoorschriften en een vergunningvereiste te maken hebben

### *Relatie algemene regels met kwaliteit van het oppervlaktewater*

De relatie tussen de voorschriften in algemene regels en de feitelijke en vereiste waterkwaliteit wordt niet altijd voldoende gelegd (bijv. in de Besluiten glastuinbouw en Lozingenbesluit Wvo vaste objecten), in het Activiteitenbesluit gebeurt dat meer. In de meeste algemene regels kunnen bovendien maatwerkvoorschriften (soms nadere eisen genoemd) i.v.m. de waterkwaliteit worden gesteld. Anderzijds wordt opgemerkt dat geen causaal verband is tussen het effect van maatwerkvoorschriften en de waterkwaliteit (althans in de glastuinbouw).

Er is, met het oog op de waterkwaliteit, behoefte aan een grotere differentiatie naar soorten gebieden en wateren bij de figuur van de algemene regels. De mogelijkheid wordt gesuggereerd om bij het niet voldoen aan de KRW-normen maatwerkvoorschriften te stellen. In elk geval is de feitelijke en vereiste waterkwaliteit een belangrijk gegeven voor de onderbouwing van maatwerkvoorschriften. Bij de waterschappen is behoefte aan de bevoegdheid om in het

---

<sup>144</sup> Hiervoor opgenomen in Bijlage 3.

waterbeheerplan aanvullende kwaliteitsnormen vast te stellen, waar bij het stellen van maatwerkvoorschriften kan worden aangesloten. Dit biedt meer mogelijkheden dan de figuur van de 'aangewezen wateren' in het Activiteitenbesluit en andere algemene regels, omdat voor veel regionale wateren die niet als waterlichaam zijn aangewezen de normen uit het Besluit kwaliteitseisen en water 2009 niet van toepassing zijn.

Gewezen wordt op het belang van overleg en nadere afspraken met de betrokken bedrijven wanneer er iets mis gaat wat betreft de waterkwaliteit, (extra) regulering moet niet een automatische reflex zijn.

Voor wat betreft de Rijkswateren wordt opgemerkt dat er op het punt van de waterkwaliteit in relatie tot de algemene regels geen problemen zijn, met uitzondering wellicht wat de lozingen van koelwater betreft. Met name in de regionale wateren die niet als waterlichaam zijn aangewezen schiet het instrument van de algemene regel tekort, omdat er geen mogelijkheden zijn de voorschriften aan te scherpen wanneer dat nodig is.

#### *Maatwerkvoorschriften*

Er is behoefte aan een sterkere relatie tussen maatwerkvoorschriften en de waterkwaliteit. Gesuggereerd wordt een lijst met wateren die wel dan wel niet bijzondere bescherming behoeven aan te leggen. Binnen de waterschappen wordt er aan gedacht om de bescherming van de waterkwaliteit te koppelen aan de beschikbare instrumenten. Ook kunnen maatwerkvoorschriften nuttig zijn waar sprake is van cumulatie van milieubelastende activiteiten.

De waterbeheerders (RWS en de waterschappen tezamen) zijn terughoudend zowel met toepassing van de zorgplichtbepaling als met het opstellen van maatwerkvoorschriften. De algemene intentie van de waterbeheerders is om in de praktijk zo min mogelijk maatwerkvoorschriften te stellen.

Aan de uitwerking van algemene zorgplichtbepalingen in maatwerkvoorschriften kleven wel bezwaren: de algemene norm is vaag, maar kan in (onvoorziene) gedetailleerde nadere voorschriften worden uitgewerkt. Voor activiteiten die niet erg milieubelastend zijn is een vage (open) norm niet erg bezwaarlijk. Voor de rechter is die echter moeilijk toepasbaar (in handavingskwesies, bijvoorbeeld). De zorgplichtbepaling, inclusief eventuele maatwerkvoorschriften, is een vangnetbepaling, die niet ontslaat van de plicht heldere normen te stellen in een Besluit of keur. Overigens werd van de kant van de bedrijven nog naar voren gebracht dat open normen onderhandelingsruimte kunnen bieden, waarbij het bedrijf in overleg met de waterbeheerder tot een invulling van de opennorm kan komen.

Op zichzelf bezien is met het systeem van de algemene regel, ook als die met het stellen van maatwerkvoorschriften gepaard gaat, nog altijd minder proceduretijd gemoeid dan met vergunningverlening. De praktijk met maatwerkvoorschriften mag echter niet zo ver gaan, dat in plaats van de algemene regel (weer) praktisch een vergunningvereiste ontstaat. In de praktijk kan een goed vooroverleg met een bedrijf in belangrijke mate de functie van maatwerkvoorschriften overnemen. Daarbij is van groot belang dat de bedrijven op de hoogte zijn van de inhoud van de algemene regels en van de toepassing daarvan door de waterbeheerder (actieve communicatie door de bestuursorganen is nodig). In dat verband wordt breed geklaagd (in de enquêtes en

elders) over de mate van complexiteit van de algemene regels (en vooral van het Activiteitenbesluit).

#### *Meldingsplichten c.a.*

De ervaringen met de meldingsplicht verschillen per Besluit. Met name vervolgmeldingen worden vaak niet gedaan. Een ander probleem is dat in veel gevallen de betrokken bedrijven geen juist beeld hebben van het feit dat hun lozingen onder een algemene regel vallen en dat zij derhalve een meldingsplicht hebben. Goede voorlichting is hard nodig op dit punt. Een interne overheidstaak wordt evenmin in alle gevallen goed vervuld: milieudiensten blijken lang niet altijd de bij hen ingekomen meldingen door te geven aan het waterschap. Daarmee worden twee bestaansvoorwaarden voor een goed meldingssysteem in de praktijk vaak niet vervuld. Voor zover overheidsorganen zelf meldingsplichtig zijn, wordt de meldingsplicht in de regel goed nageleefd.

Een probleem is soms gelegen in de onduidelijke meldingsregeling zelf, bijvoorbeeld: "substantiële wijzigingen" moeten worden gemeld. Overigens zijn in kleinere beheersgebieden (bij waterschappen) de problemen in de regel minder groot als gevolg van regelmatige inspecties en in sommige gevallen worden de meldingen in overleg met het bevoegd gezag (de inspecterende ambtenaar) gedaan. Ook hier geldt dat goed overleg vooraf veel problemen achteraf kan voorkomen. Sommige waterschappers helpen bedrijven de melding te doen, wanneer zij in het kader van hun controlerende taak constateren dat bepaalde activiteiten ten onrechte niet zijn gemeld.

Enkele algemene regels – het Activiteitenbesluit wordt hier met name genoemd – zijn zo complex dat onduidelijk is wat precies moet worden gemeld. Dit leidt tot daarmee corresponderende problemen bij de handhavers. Zeker in de gevallen waarin voorheen (vóór de komst van de algemene regels) niet of niet intensief werd gecontroleerd en gehandhaafd, hebben de problemen bij het voldoen aan het meldingsvereiste een duidelijke bestuurlijke lastenverzwaring wat betreft de handhaving tot gevolg.

De meldingsplicht gaat soms gepaard met andere verplichtingen, zoals een rapportageplicht of een plicht tot monitoring. Dit kan leiden tot een lastenverzwaring voor, in de eerste plaats, bedrijven.

#### *Relatie(regionale) waterbeheerder en gemeente*

Waterschappen adviseren gemeenten bij opstellen van gemeentelijke rioleringsplannen en bestemmingsplannen. Wanneer men daarmee wacht tot de watertoets (bij het bestemmingsplan) is men vaak te laat. Beïnvloeding moet eerder in het proces gebeuren (in de fase voorontwerp van het bestemmingsplan).

## **Bijlage 5            Begeleidingscommissie**

Herman Havekes (VenW)

Krystof Krijt

Henk Brons (VEMW)

Andy Krijgsman (UvW)

Cees van Putten (MKB)

John Tobben (LTO)

Madelon van Rossum (VenW - HDJZ)

Steven van de Velde (RWS)

Wendela Slok (Vewin)

Lotje de Haes (RWS)