

Waterkwaliteitszorg en lozingen

Congres 'Waterbeheer in de lage landen'

22 maart 2024

mr. Isabelle Larmuseau & mr. dr. ir. Jasper van Kempen

Inhoud presentatie

- Gemeenschappelijk juridisch kader
- Voor zowel Vlaanderen als Nederland:
 - Regulering van lozingen in het licht van de KRW
 - Beoordelingsregels voor lozingen m.b.t. de KRW-doelen
 - Regels over het actueel houden van vergunningen
- Een vergelijking van de Vlaamse en Nederlandse stelsels

Gemeenschappelijk kader

- Normstelling:

- Prioritaire stoffen (Europees bepaald)
- Specifieke verontreinigende stoffen (per lidstaat)
- Nutriënten (per lidstaat)
- Overige stoffen (per lidstaat)

- Lozingenbegrip:

Elke aan een persoon toe te schrijven handeling waarbij volgens de algemene ervaringsregels voorzienbaar is dat de stoffen direct of indirect in oppervlaktewater worden gebracht (HvJ 29 september 1999, ECLI:EU:C:1999:458 en ECLI:EU:C:1999:459)

- Regulering van lozingen:

Verplichte ‘basismaatregel’ in het KRW-maatregelenprogramma (art. 11 lid 3 onder g KRW) voor lozingen door puntbronnen die verontreiniging kunnen veroorzaken: een vereiste inzake voorafgaande regulering (zoals een verbod op het in het water brengen van verontreinigende stoffen, of een voorafgaande toestemming, of registratie op basis van algemeen bindende regels, waarin emissiebeheersingsmaatregelen worden voorgeschreven voor de betrokken verontreinigende stoffen)

- Weser-arrest (HvJ EU 1 juli 2015, zaak C-461/13):

[De KRW] moet aldus worden uitgelegd dat de lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

- Detmold-arrest (HvJ EU 28 mei 2020, zaak C-535/18):

Achteruitgang van de toestand van een waterlichaam bij

- Een normoverschrijding
- Een voorzienbare verhoging van de concentratie van een verontreinigende stof terwijl de daarvoor vastgestelde drempel reeds is overschreden

Vlaanderen

Regulering van lozingen

- **Algemene verbodsbepaling** in artikel 3.2.1. Waterwetboek
 - **Direct:** lozing van afvalwater enkel mogelijk **mits vergunning of melding**
 - Omgevingsvergunningsdecreet (OVD)/Omgevingsvergunningsbesluit
 - Ongeacht omgevingsvergunning: **strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplicht** (artikel 5.4.9., § 2 Decreet algemene bepalingen milieubeleid/DABM)
 - **Indirect: verbod** vaste stoffen of vloeistoffen te deponeren op een plaats vanwaar ze door een natuurlijk verschijnsel in oppervlaktewater kunnen terechtkomen
 - In dezelfde zin: **bemestingsvrije zone** van 5 of 10 meter (artikel 21 Mestdecreet)
- **Vergunningsplicht of meldingsplicht:** rubriek 3 Vlarem II, Bijlage 1
 - Ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA) van **klasse 1: vergunningsplicht**
bv. lozen van meer dan 100 m³/u ongezuiverd bedrijfsafvalwater
 - Ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA) van **klasse 2: vergunningsplicht**
bv. lozen van meer dan 2 m³/u tot en met 100 m³/u ongezuiverd bedrijfsafvalwater
 - Ingedeelde inrichting of activiteit (IIOA) van **klasse 3: meldingsplicht**
bv. lozen van ongezuiverd bedrijfsafvalwater zonder gevaarlijke stoffen tot en met 2 m³/u

Regulering van lozingen (II)

- **Algemene milieuvoorwaarden:** art. 5.4.1. e.v. DABM en deel 4.2. **Vlarem II**
 - Van toepassing op alle lozingen van afvalwater door IIOA's
 - Onderscheid tussen lozen bedrijfsafvalwater met of zonder gevaarlijke stoffen
 - Geen afwijking mogelijk
- **Sectorale milieuvoorwaarden:** art. 5.4.1. e.v. DABM en deel 5.3.2. **Vlarem II**
 - Vastgelegd per subsector
 - **Milieuvoorwaarden GPBV/IE-bedrijven: in Vlarem III** (anders dan BBT-GEN: absolute waarden)
 - Voortdurende actualisatie op basis van Europese BREFs en Vlaamse BBT-studies
 - Kunnen om technische redenen in minder strenge zin afwijken van algemene milieuvoorwaarden
- **Bijzondere milieuvoorwaarden: in individueel vergunningsbesluit**
 - Vullen algemene en sectorale voorwaarden aan of stellen bijkomende eisen

Regulering van lozingen (III)

- **Lozing van gevaarlijke stoffen in concentraties boven ‘indelingscriterium gevaarlijke stoffen’ moeten in vergunning worden opgenomen**
 - In de vergunning worden hiervoor **bijzondere milieuvorwaarden** opgelegd: maximumconcentratie/maximumhoeveelheid/aftrek concentratie opgenomen water
 - Lozingen van gevaarlijke stoffen in concentraties **onder het ‘indelingscriterium GS’** zijn dus **impliciet toegelaten** indien men afvalwater mag lozen
 - Als de milieukwaliteitsnorm en het bijhorende ‘indelingscriterium GS’ onder de rapportagegrens ligt, is er **pas vergunningsplicht als de geloosde concentratie boven de rapportagegrens ligt**
 - Als de rapportagegrens evolueert tot onder het ‘indelingscriterium GS’ geldt het indelingscriterium
 - Als de milieukwaliteitsnorm moeilijk meetbaar is, kan het ‘indelingscriterium GS’ op de hogere rapportagegrens liggen
 - In dat geval mag de inrichting lozen tot aan rapportagegrens. Bij het aanscherpen van de rapportagegrens moet de inrichting dan minder gaan lozen *of* een vergunning aanvragen voor het lozen van de gevaarlijke stof, waarbij doorgaans een lozingsnorm gelijk aan de milieukwaliteitsnorm wordt opgelegd

Regulering van lozingen (IV)

- **Nieuwe Vlaamse regelgeving in de maak voor lozing van ‘emerging contaminants’**
(ontwerpbesluit Vlaamse Regering, 1^{ste} principiële goedkeuring op 16 september 2022)
 - Wanneer moet lozingsnorm worden aangevraagd als er voor de gevaarlijke stof **geen** ‘indelingscriterium **GS**’ is opgenomen?
 - **Nu:** gevaarlijke stoffen zonder ‘indelingscriterium GS’ moeten individueel vergund worden als ze geloosd worden **boven de PNEC** (Predicted No Effect Concentration) én gemeten **boven de rapportagegrens** of (bij gebrek aan rapportagegrens) **boven de detectielimiet**
 - **In de toekomst:** invoering van **nieuw begrip ‘milieurisicogrens’?**
 - Als de stof gemeten wordt in het afvalwater boven de rapportagegrens/bepalingsgrens: **toetsen aan de milieurisicogrens**
 - Als ook een milieurisicogrens ontbreekt of deze lager ligt dan de rapportagegrens/bepalingsgrens: **toetsen aan de rapportagegrens/bepalingsgrens**

Beoordelingsregels

- **Beste Beschikbare Technieken (BBT)** vormen minimale kader voor vaststellen van milieuvorwaarden (art. 4.1.2.1. en 4.2.3.1. Vlarem II)
 - Algemene/sectorale milieuvorwaarden, gebaseerd op BBT
 - Indien nodig bijzondere milieuvorwaarden, gebaseerd op BBT
- **Halen milieukwaliteitsnorm is uitgangspunt** (art. 1.3.1.1. en art. 1.7.2.1.1. Waterwetboek, art. 3.3.0.1. Vlarem II)
 - Voor 50-tal prioritaire stoffen zijn er **Europese milieukwaliteitsnormen** (RPS 2008 en 2013)
 - Voor 170-tal gevaarlijke stoffen zijn er **Vlaamse milieukwaliteitsnormen** (art. 3, bijlage 2.3.1. Vlarem II)
 - De basismilieukwaliteitsnormen voor de beoordeling van de goede ecologische en de goede chemische toestand van oppervlaktewateren worden **richtwaarden** genoemd (art. 2.3.1.1., lid 2 Vlarem II)
 - Verschil grenswaarden, richtwaarden, streefwaarden
 - Indien nodig om MKN (grenswaarden) te halen: **BBT+**
- **Uitgangsprincipes voor berekening emissiegrenswaarden** (art. 2.3.6.1., § 3 Vlarem II)
 - Voor alle gevaarlijke stoffen: sanering aan de bron, progressieve vermindering, halen van MKN
 - Voor halen van MKN kan **standaard tienvoudige verdunning** worden toegestaan
 - Voor PGS en VS: voorkomen of beëindigen van verontreiniging

Weser-stappenplan

- Impactbeoordeling bedrijfsafvalwater **vanaf 1 januari 2021**
 - Laattijdige implementatie van Weser-arrest
- **Voortoets** gevolgd door steeds **grondiger beoordeling**
 - Negen stappen
 - **Lozingen met kleine impact worden weggefilterd**
 - Wat met **cumulatieve effecten** van meerdere lagere concentraties?
- De beoordeling gebeurt op het niveau van het waterlichaam en voor de verschillende onderdelen van de toestandsbeoordeling
- Opname in **MER-richtlijnenboek Water**

Actuele vergunningen?

- **Principe: vergunning voor onbepaalde duur**
- **Evaluatie** mogelijk via:
 - **Algemene evaluatie**
 - Vergunning GPBV/IE-inrichtingen binnen 2 jaar na publicatie nieuwe BREF
 - **Gerichte evaluatie**
 - Als er gevaarlijke stoffen geloosd worden van lijst 2C in concentraties boven IC voor zover er in een voorafgaande periode van 15 jaar geen relevante aanpassingen geweest zijn
 - Nog niet operationeel (vroeger verplichte vierjaarlijkse herziening)
- **Actualisatie** mogelijk via:
 - **Bijstelling algemene en sectorale milieuvorwaarden**
 - Zodra er nieuwe of geactualiseerde BBT is ('Vlarem-treinen')
 - **Bijstelling bijzondere milieuvorwaarden**
 - Op gemotiveerd initiatief/verzoek van vergunningverlenende overheid, adviesinstanties, betrokken publiek, toezichthouder, via procedure 'bijstelling milieuvorwaarden'
 - **Bijstelling van vergunningsvoorwerp of vergunningsduur**
 - Om de 20 jaar

Nederland

Regulering van lozingen

- Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (onderdeel A van bijlage bij art. 1.1 Ow): ‘het brengen van stoffen, warmte of water direct op een oppervlaktewaterlichaam, voor zover het gaat om de gevolgen van die stoffen of warmte of dat water voor het watersysteem’
- Brengen in:
 - Europese jurisprudentie (zie gemeenschappelijke kader)
 - Stoffen hoeven nog niet in het oppervlaktewater geraakt te zijn, zolang voorzienbaar is dat ze op den duur op enige wijze met het oppervlaktewater in aanraking zullen komen (HR 24 september 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC8458)
 - Stoffen kunnen zelfs al in het water zijn (geweest) en worden slechts verplaatst onder water of naar een ander oppervlaktewaterlichaam (HR 21 september 2004, ECLI:NL:HR:2004:AP8079)
 - Hoeft niet bewust of opzettelijk te zijn: bijv. ook afstromend bluswater (ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999)
- Direct: dus geen ‘indirecte lozingen’ (gereguleerd als milieubelastende activiteiten)

Regulering van lozingen (II)

- Algemeen verbindende voorschriften op rijksniveau (Bal) en op decentraal niveau (waterschapsverordeningen en maatwerkregels) en in individuele beschikkingen door bevoegde gezagen (vergunning- en maatwerkvoorschriften)
- Instrumentarium:
 - Zorgplicht
 - Informatie-/meldplicht
 - Algemene regels (met standaard een maatwerkmogelijkheid)
 - Vergunningplicht
- Art. 1.4 Ow: *Deze wet is niet van toepassing op onderwerpen met betrekking tot de fysieke leefomgeving of onderdelen daarvan, die bij of krachtens een andere wet uitputtend zijn geregeld, tenzij uit de bepalingen van deze wet anders blijkt*
 - Bijv: Meststoffenwet: verbod om mest op landbouwgrond te brengen, behalve als dat blijft binnen maximale hoeveelheden (artt. 7 – 11 Msw)
 - Dus alleen nog ruimte om (als lza/mba) te regelen waar/wanneer/hoe meststoffen wel/niet op landbouwgrond gebracht mogen worden

Vergunningplicht

- Gekoppeld aan *activiteiten*
 - Voorbeeld: Raffinaderij (artt. 3.57 en 3.58 Bal)
 - Als milieubelastende activiteit wordt aangewezen het exploiteren van een ippc-installatie voor het raffineren van aardolie en gas, bedoeld in categorie 1.2 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies
 - De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen
 - Het verbod om zonder vergunning een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam te verrichten, geldt voor het lozen op een oppervlaktewaterlichaam van afvalwater afkomstig van de milieubelastende activiteit, bedoeld hierboven
 - Dus niet gekoppeld aan stoffen/hoeveelheden/concentraties
- ‘Vangnetvergunningplicht’: art. 6.53 lid 1 onder c en 7.60 lid 1 onder c Bal, en waterschapsverordeningen

Regulering getoetst aan de KRW

ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, AB 2023/53:

- Vergunningplicht vereist?

In de Kaderrichtlijn Water is geen bepaling opgenomen waarin staat dat lidstaten in hun regelgeving een vergunningplicht moeten opnemen voor iedere lozing in een oppervlaktewaterlichaam van een bepaalde stof, zoals PCP. De keuze daarover wordt onder het regime van de Kaderrichtlijn Water aan de lidstaten overgelaten.

- Volstaan algemene regels?

De Afdeling acht (...) niet uitgesloten dat een lozing van PCP en PER die voldoet aan de emissiewaarden van het Blbi, in sommige gevallen zal leiden tot overschrijding van de Europese milieukwaliteitsnormen voor deze stoffen. Uit de immissietoetsen (...) volgt namelijk dat als aan de oever van de Nederrijn zou worden geloosd, voor PCP en PER niet aan de significantietoets in de immissietoets wordt voldaan.

- Zijn lozingen van meststoffen ‘voorafgaand gereguleerd’?
- *Het betrokken nationale recht dient daadwerkelijk de volledige toepassing van de KRW te verzekeren (vaste rechtspraak HvJ EU)*
- En hoe past dit op het Weser-arrest?

Beoordelingsregels

Vergunningverlening (art. 8.84 en 8. 88 jo. 8.9 lid 1 Bkl):

- Een vergunning wordt alleen verleend als wordt voldaan aan de volgende criteria:
 - milieuverontreiniging en emissies worden voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, beperkt. Er wordt geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt
 - de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast
- Een vergunning wordt alleen verleend als de activiteit verenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen
- De verlening mag er niet toe leiden dat niet aan de waterkwaliteitsomgevingswaarden/GEP voldaan wordt (tenzij een uitzondering van toepassing is) of dat de doelstelling om achteruitgang te voorkomen niet bereikt wordt
- Er wordt rekening gehouden met informatiedocumenten
 - Algemene BeoordelingsMethodiek
 - Handboek Immissietoets
- Deze beoordelingsregels zijn van overeenkomstige toepassing op het stellen van maatwerkvoorschriften (art. 2.13 lid 6 Bal)

Handboek Immissietoets

- Hulpmiddel om invulling te geven aan de verplichte toets van lozingen aan de KRW-normen
- Toetsing aan *alle* geldende oppervlaktewaternormen (incl. die voor prioritaire en specifieke verontreinigende stoffen, fysisch-chemische kwaliteitselementen (N, P, Cl, pH), en MKE's voor waterwinlocaties)
- Als een norm ontbreekt, moet die worden afgeleid en moet daarmee de immissietoets worden uitgevoerd
- Van toepassing in *elk* oppervlaktewaterlichaam
- Toets vindt plaats na toepassing van BBT (ABM)
- Uiteindelijke criterium: wordt aan de geldende normen voldaan op de rand van de mengzone?
- Aandachtspunt: toetsing wanneer norm al overschreden is

Actuele vergunningen?

- Vergunningen worden in de regel verleend voor onbepaalde tijd
- Art. 5.38 Ow: het bevoegd gezag beziet regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (jurisprudentie: dit omvat ook nieuwe kennis)
- Art. 8.98 Bkl: Het bevoegd gezag beziet een vergunning binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe/herziene BBT-conclusies
- Art. 8.99 Bkl: Het bevoegd gezag wijzigt de aan de vergunning verbonden voorschriften als blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt:
 - door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt (bijv. als dit het resultaat is van 8.98 Bkl) of
 - door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt
- Art. 8.100 Bkl: als redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat BBT wordt toegepast, wordt de vergunning ingetrokken

Vergelijking

Vlaanderen – Nederland

- Beide stelsels kennen een mix van vergunningsplichten en meldplichten
- Vlaanderen lijkt er ‘beter’ voor te staan dan Nederland, omdat lozingen in Vlaanderen **in principe vergunningsplichtig** zijn en geen lozingen meldingsvrij zijn
- Dat is evenwel maar ‘schijn’, want in Nederland geldt een ‘vangnetvergunningplicht’ en in Vlaanderen blijft vuilvracht buiten beeld door het ‘indelingscriterium GS’
- Voor beide stelsels geldt dat de algemene en sectorale milieuvorwaarden (Vl) / de algemene regels (Nl) **niet zijn voorafgegaan door plan-milieueffectrapportage** (zie het Nevele-arrest = Vlarem II-arrest). Dat betekent dat steeds bijsturing nodig kan zijn via wettige bijzondere milieuvorwaarden (Vl) / maatwerkvoorschriften (Nl) (zie het Silvamo-arrest van 8 februari 2024 en ABRvS 30 november 2022)
- Beide stelsels kennen een verplicht technisch toetsingskader (Nl: Handboek Immissietoets, Vl: Weser-stappenplan):
 - Beide kaders hebben een specifieke toets voor situaties waarin de oppervlaktewaternorm al overschreden wordt. In Nederland is dan een concentratieverhoging mogelijk die na volledige menging niet significant is (in relatie tot de nauwkeurigheid van de norm). In Vlaanderen mag de bijdrage van de lozing net zo groot zijn als de meetnauwkeurigheid, tenzij de norm al 5x overschreden wordt. Voor beide kaders is de vraag hoe dit zich tot de KRW verhoudt
 - In Vlaanderen is dit kader echter niet altijd van toepassing (kleine lozingen), leidt het kader er niet toe dat eisen worden gesteld die strenger zijn dan het indelingscriterium en geldt naast het kader dat **standaard ‘tienvoudige verdunning’** wordt toegestaan bij de berekening van emissiegrenswaarden. Deze punten staan op gespannen voet met de KRW
 - **De onwettigheid van het Weser-stappenplan wordt reeds in meerdere gerechtelijke procedures aangevoerd.** In Nederland is dat nog niet het geval voor het Handboek Immissietoets

Vlaanderen – Nederland (II)

- De Europese milieukwaliteitsnormen worden in de Vlaamse regelgeving ten onrechte gekwalificeerd als **‘richtwaarden’** in plaats van als ‘grenswaarden’
- In Nederland was dit ook het geval, heeft de wetgever daar inmiddels ‘andere verplichtingen als bedoeld in art. 4 KRW’ van gemaakt, maar heeft de Raad van State ondubbelzinnig geoordeeld dat het om resultaatsverplichtingen gaat
- De milieukwaliteitsnormen die nationaal worden vastgesteld, kunnen verschillen tussen Vlaanderen en Nederland. Zo zijn de normen voor nutriënten en de rapportagegrenzen voor PFAS in Vlaanderen minder streng dan in Nederland. Dat levert problemen op bij grensoverschrijdende verontreiniging
- De strafrechtelijk gesanctioneerde milieuzorgplicht is in Vlaanderen een erg krachtige **‘impliciete milieukwaliteitsnorm’**: ongeacht de verleende **omgevingsvergunning** moet de exploitant altijd de **nodige maatregelen** treffen om **schade en hinder** te voorkomen
- Het is de vraag of de nieuwe ‘specifieke zorgplicht’ onder de Nederlandse Omgevingswet eenzelfde rol zou kunnen gaan spelen
- Samengevat gaat het om twee grotendeels vergelijkbare rechtsstelsels, met een aantal subtiele verschillen