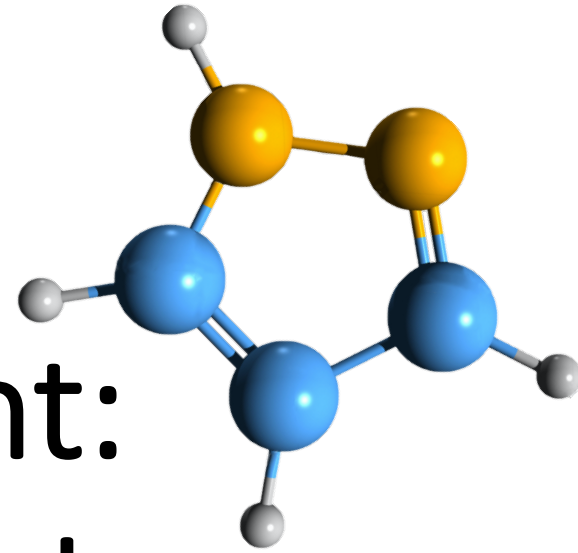
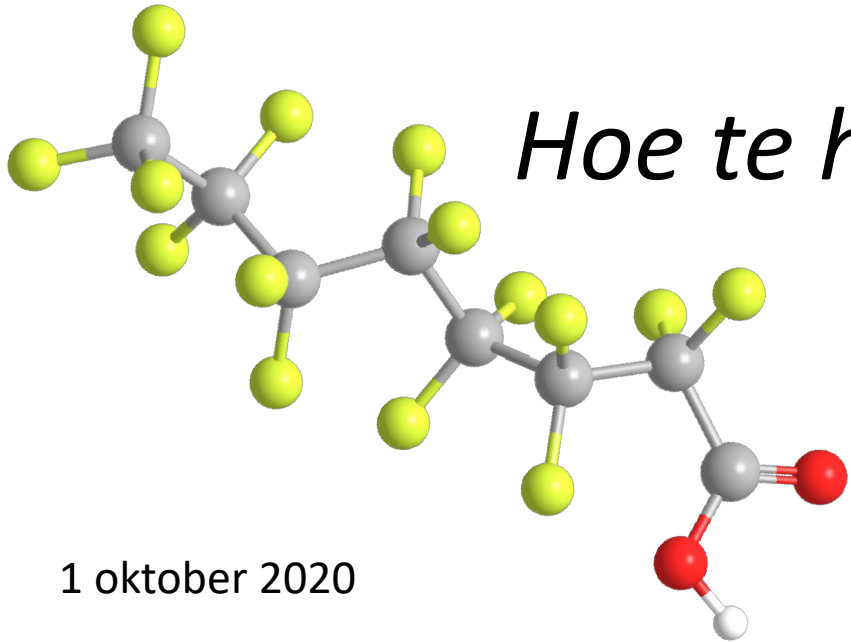
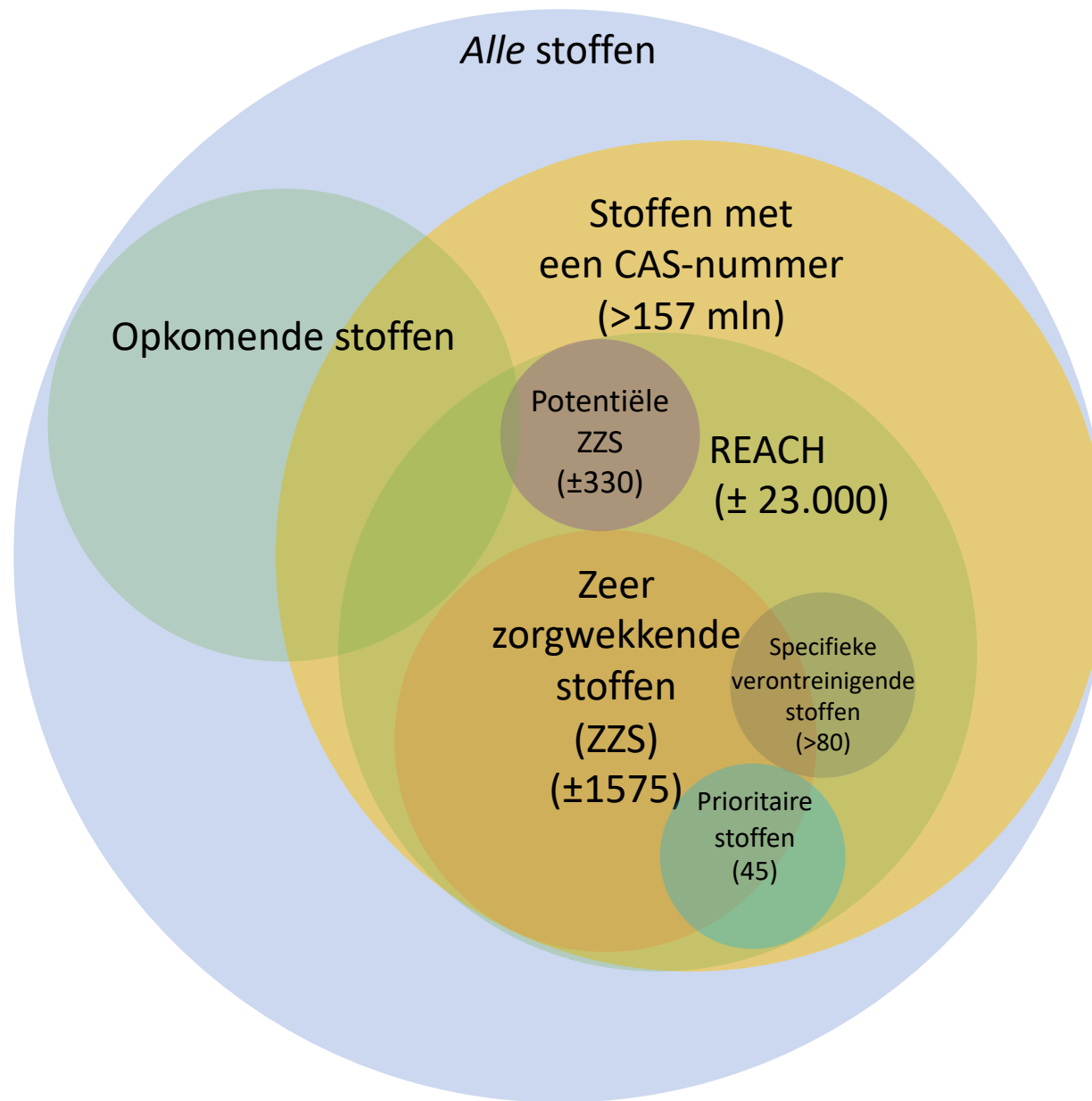


Actualiteiten waterrecht: opkomende stoffen in water



Hoe te handelen bij onzekerheid?





Alle stoffen

Stoffen met een CAS-nummer (>157 mln)

Opkomende stoffen

Potentiële ZZS (±330)

REACH (± 23.000)

Zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) (±1575)

Specifieke verontreinigende stoffen (>80)

Prioritaire stoffen (45)

Structurele aanpak opkomende stoffen in water (*Kamerstukken II, 2016/17, 27625, 404*)

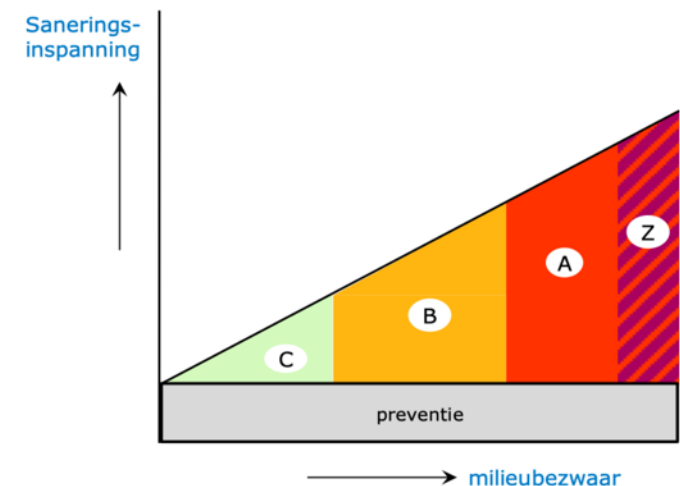
- Onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en zoetwater
- Doel: minder incidentgedreven handelen, meer structureel en preventief omgaan met (drinkwaterrelevante) opkomende stoffen
- Onderdelen (o.a.):
 - Verbeteren uitvoering vergunningverlening, juiste toepassing van handboeken Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) en Handboek Immissietoets
 - Betere monitoring drinkwaterbedrijven en waterbeheerders
 - Drinkwaterrichtwaarden afleiden voor meer stoffen, die bij vergunningverlening gebruikt kunnen worden
 - Stappenplan Opkomende Stoffen in Oppervlakte- en Drinkwater

Drinkwater: signaleringsparameter

- Aanpassing Drinkwaterregeling (*Strct.* 2019, 34877)
- Signaleringsparameter voor ongenormeerde antropogene stoffen
- Overschrijding was verboden
- Automatische innamestop, ontheffing nodig
- Verbod op overschrijding geschrapt
- Want: er werd ten onrechte geen onderscheid gemaakt tussen (potentieel) gevaarlijke en ongevaarlijke stoffen
- In 98% van de gevallen niets aan de hand, maar wel altijd administratieve handelingen nodig en verkeerde beeldvorming (onnodig veel zorgen)
- Dus: naar een systeem waarbij overschrijding van de parameter leidt tot nader onderzoek, en pas daarna evt. maatregelen

ABM

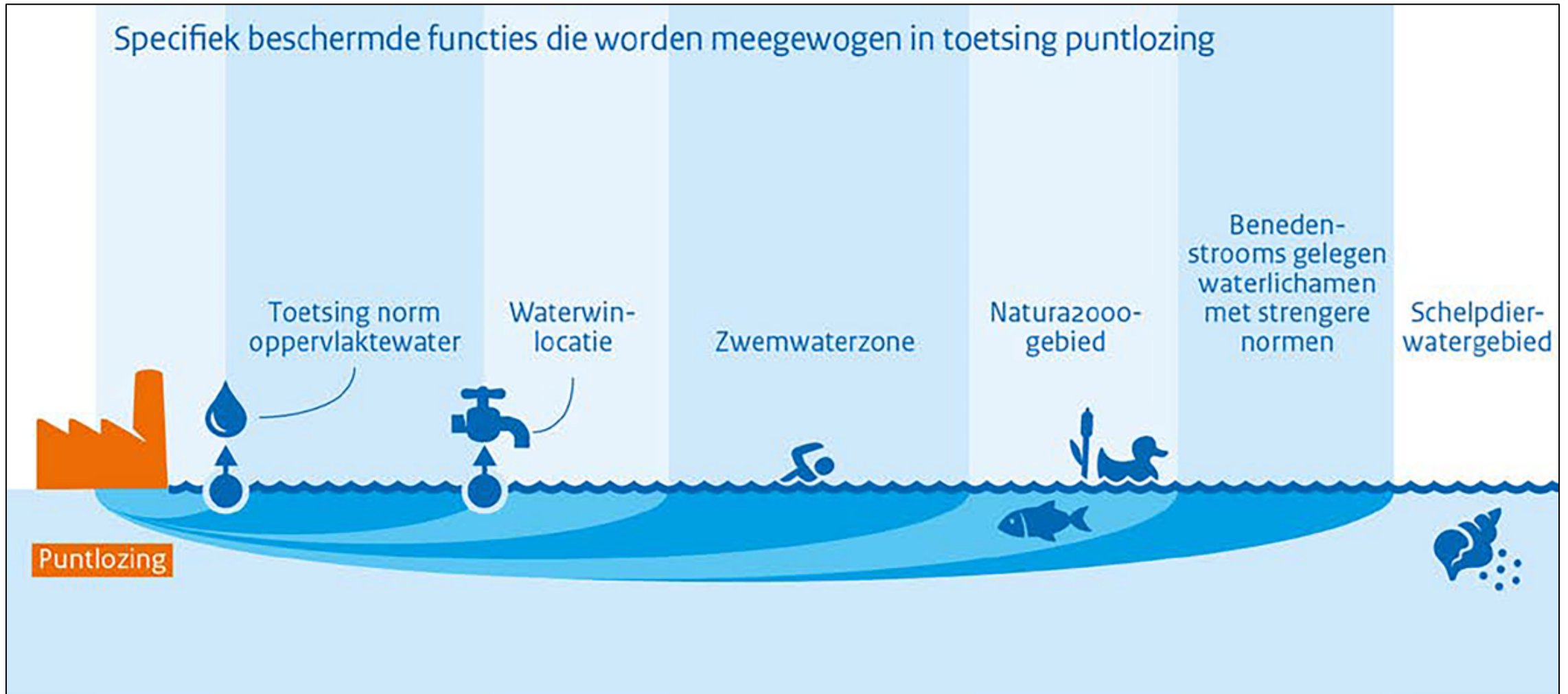
- Bronaanpak van stoffen, gebaseerd op stoffeigenschappen
- Voor stoffen met waterbezwaarlijkheid Z (ZZS):
 - indringend kijken naar substitutie of andere procesaanpassingen
 - strengste BBT toepassen
 - minimalisatieverplichting opnemen in vergunning

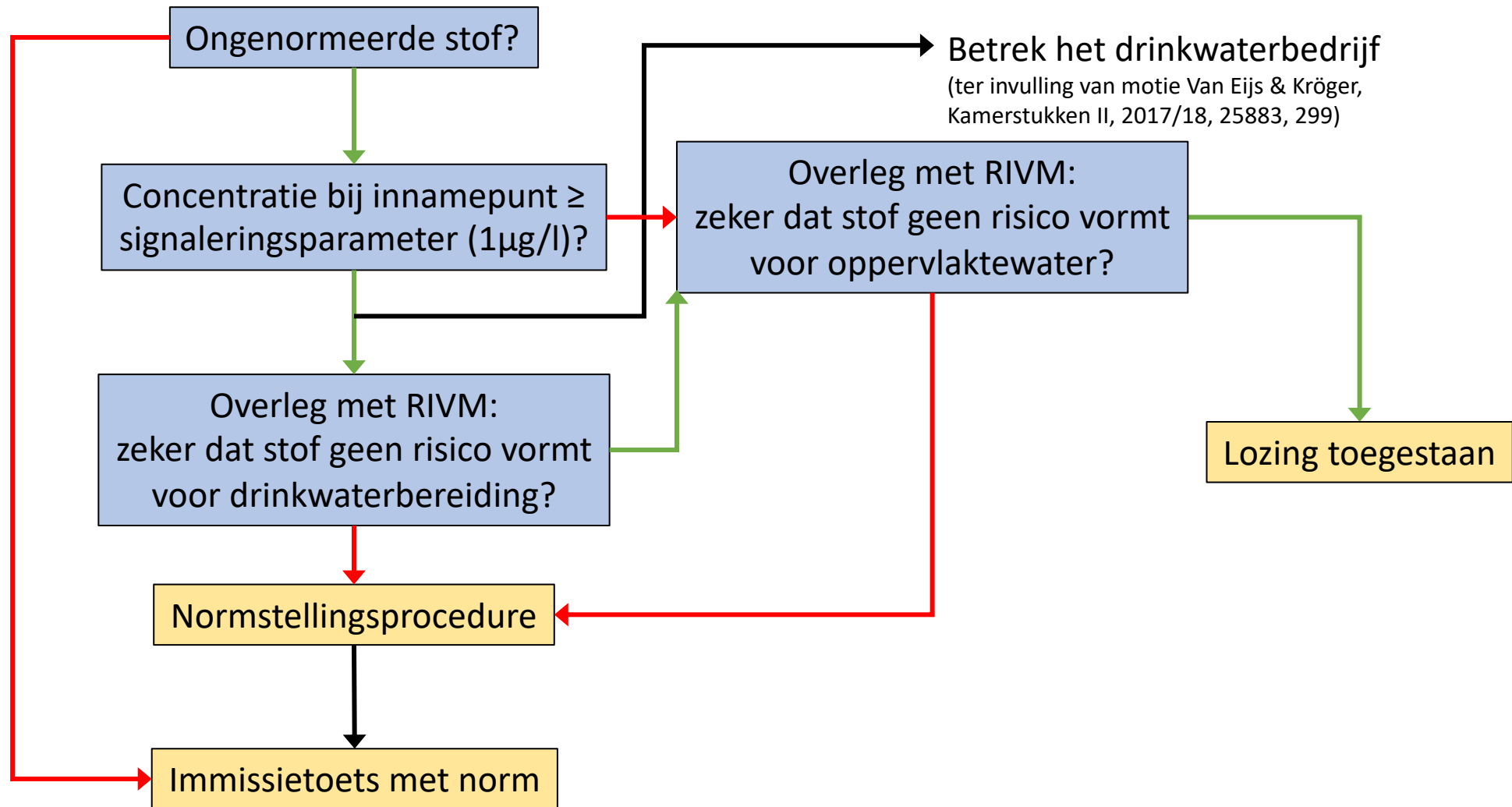


Aanpassing Handboek Immissietoets

- Nieuwe versie opgenomen in de Regeling omgevingsrecht (*Stcrt.* 2020, 25319)
- Betere bescherming drinkwaterbronnen
- Duidelijker aangeven wat te doen met ongenormeerde stoffen

Specifiek beschermde functies die worden meegewogen in toetsing puntlozing





Onbekende stoffen en vergunningverlening (≠ opkomende stoffen / ZZS)

- Niet expliciet genoemd in de aanvraag
- Maar je weet wel dat ze er zijn (*'known unknown'*)
- Je weet alleen niet welke stoffen het zijn
- Het kan gaan om
 - Stoffen die ontstaan als gevolg van reacties tussen andere (on)bekende stoffen (tussen-, bij- en afbraakproducten)
 - Stoffen die in de gebruikte grond- of hulpstoffen zitten
 - Stoffen die in het ingenomen proceswater zitten
 - Stoffen die neerslaan op het terrein en mee afstromen
 - ...
- Hoe ga je hiermee om bij
 - vergunningverlening?
 - en toezicht en handhaving?

Wettelijk kader

- Lozen: brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam (6.1 Wtw)
- 6.2 lid 1 Wtw: verboden te lozen, tenzij
 - vergunning, of
 - vrijstelling bij amvb
- 2.1 Wtw: Toepassing van de wet is gericht op (o.a.):
 - het beschermen van de chemische en ecologische waterkwaliteit
 - het vervullen van maatschappelijke functies (bijv. drinkwaterbereiding) door watersystemen
- 6.21 Wtw: een aanvraag wordt geweigerd als die onverenigbaar is met de doelstellingen van 2.1 Wtw
- 6.21 Wtr: de aard, samenstelling, eigenschappen en herkomst van de te lozen stoffen worden overgelegd bij een vergunningaanvraag

Aanvraag en vergunning in de praktijk

- Mag ik afvalwater afkomstig van ... lozen?
- In de lozing zitten in elk geval de stoffen a – y
- Het afvalwater mag wel/niet/deels geloosd worden
- mits voorschriften:
 - Stof a ten hoogste in concentratie α mg/l
 - Afvalwater niet te warm/zuur/zout
 - Hoeveelheid onopgeloste bestanddelen $< \beta$ mg/l
 - Zuurstofverbruik $< \dots$
- *Is stof **z** dan vergund?*

Hoe beter?

- De aanvraag zou duidelijk moeten aangeven voor welke stoffen vergunning wordt gevraagd (en minstens de stoffen die je kent, 6.21 Wtr)
 - Stoffen a – z
 - Stoffen a – z en alle afbraakproducten van die stoffen
 - Alle stoffen die voorkomen in het afvalwater van het proces zoals omschreven in de aanvraag
 - ...
- Het *dictum* zou duidelijk moeten bepalen welke stoffen (niet) geloosd mogen worden (binnen de grondslag van de aanvraag)
 - Alle aangevraagde stoffen
 - De volgende aangevraagde stoffen: ...
- De voorschriften (in de vorm van lozingseisen) kennen geen rechten toe, maar stellen grenzen aan hetgeen op grond van het dictum is toegestaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, r.o. 9)

Juridische randvoorwaarden bij vergunnen I

- Kun je vrijelijk kiezen om onbekende stoffen wel/niet te vergunnen?
- Wetgeving is onduidelijk, jurisprudentie schaars
- ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3478, *M en R 2020/16*, en ECLI:NL:RVS:2019:3479, *M en R 2020/17*, m.nt. J.J.H. van Kempen
- Vz Rb Gelderland 18 mei 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:2595

Juridische randvoorwaarden bij vergunnen II

- Bij pyrazool: aanvraag omvatte de ook de op dat moment niet bekende of niet te detecteren stoffen in het effluent, waarvan het vrijkomen inherent is aan de in de aanvraag weergegeven bedrijfsprocessen van de lozende bedrijven of de werking van de zuivering (ECLI:NL:RVS:2019:3479, r.o. 12.5)
- BG wilde die onbekende stoffen echter niet vergunnen
- De Afdeling heeft goedgekeurd wat het BG in casu had gedaan (het BG had wellicht ook wat anders kunnen doen). BG heeft zich 'in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de stoffen die in het effluent kunnen voorkomen, vóór de lozing bekend moeten zijn. De aard van de bedrijven die op de IAZI zijn aangesloten, in het bijzonder de chemische fabrieken, en de drinkwaterfunctie van het ontvangende watersysteem, rechtvaardigen deze beperking'
- De Afdeling is dus niet in algemene zin ingegaan op wat een bevoegd gezag wel/niet kan
- Het toetsingskader laat toe dat je onbekende stoffen vergunt (mits je motiveert hoe je de doelstellingen van 2.1 Wtw borgt middels voorschriften, bijv. zorgplicht)
- Het toetsingskader is gelijk aan de randvoorwaarden bij het in een amvb vrijstelling verlenen van de vergunningplicht
- En dat is op zeer grote schaal gebeurd en sluit geen enkele stof uit
- De regering meent dus dat je dit kunt doen op een wijze die de waterkwaliteit/drinkwaterwinning afdoende beschermt
- De KRW staat een systeem van algemene regels ipv vergunning ook expliciet toe

Wel vergunnen

- Voor alle onbekende stoffen of alleen sommige?
- Je neemt een risico met de waterkwaliteit (je weet immers niet precies wat je vergunt)
- Dat risico moet je afdekken met goede vergunningvoorschriften
- Daarin moet je duidelijk te maken welke regels er dan concreet gelden
- Dat geeft een concreet handelingsperspectief wat je kunt baseren op stofeigenschappen en lozingssituatie
- Veel smaken mogelijk
- Geen nieuw toestemmingverlenend besluit nodig, wel eventueel andere besluiten (aanwijzing, wijziging vergunning, ...)



Niet vergunnen

- Beginselplicht tot handhaving elke keer dat je een onbekende stof aantreft
- Sterk handvat om de waterkwaliteit te beschermen als dat nodig lijkt
- Welke regels gelden er dan concreet op dat moment?
 - Lozing (en daarmee evt. de hele activiteit) stilleggen totdat de illegale situatie is opgeheven?
 - Doorgaan met lozen hangende onderzoek?
 - Iets daar tussen in?
- Behoeft aan concreet handelingsperspectief
- Zal afhangen van de specifieke stofeigenschappen en de lozingssituatie
- Illegale situatie moet telkens opgeheven worden met een nieuw toestemmingverlenend besluit
 - Wijziging van de vergunning
 - Goedkeuringsconstructie *binnen* de vergunning?

Als vergunnen: hoe dan?

- Geef duidelijk aan dat onbekende stoffen vergund zijn
- Alle onbekende stoffen of sommige?
- Voor alle vergunde onbekende stoffen dezelfde regels?
- Restricties in tijd opleggen?
- Onderzoeksverplichtingen opleggen
- Algemene regeling van beschermingsniveau ('zorgplicht')
- Concrete regeling na onderzoek nader vaststellen?

Handhaving is lastiger te duiden

- ‘Is stof z vergund’?
- Meningen diverse bevoegde gezagen lopen uiteen
- Afdeling laat wat steken vallen en heeft te weinig oog voor de tekst en de structuur van de vergunning
- Voorzieningenrechter introduceert nieuw criterium, onduidelijk op welke basis
 - De aan deze (*Wabo*-)vergunningen ten grondslag liggende aanvragen hebben betrekking op het storten van baggerspecie met *alle* daarin voorkomende stoffen
 - De **aanvraag** ziet dan – naast de genoemde stoffen – ook op stoffen in de baggerspecie die op het moment van de aanvraag niet bekend of niet te detecteren waren en waarvan het vrijkomen inherent (vgl. ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9752) is aan de in de aanvraag weergegeven bedrijfsprocessen
 - Omdat ter zitting is gebleken dat PFAS en PFOS ten tijde van de aanvragen vanaf 2011 al wel bekend en te detecteren waren, zijn deze reeds daarom niet impliciet aangevraagd en vergund
- Voorzieningenrechter gaat helemaal niet in op de vergunning

Conclusies

- Bij vergunningverlening moet het beter en kan dat ook makkelijk
- Wel beleidsmatige beslissing nemen over wat je wilt
- Liefst in afstemming, zodat niet onnodig verschillen tussen lozingssituaties ontstaan
- Bij toezicht en handhaving lastiger vraagstuk
- Gegeven dat vergunningen vaag zijn
- Taak om zorgvuldig te interpreteren en ook dit liefst in afstemming, zodat niet onnodig verschillen tussen lozingssituaties ontstaan