

**Commissie
Integraal
Waterbeheer**

Kleine en kortdurende lozingen Wvo

juni 2001

Ten geleide

Voor u ligt het rapport “Kleine en kortdurende lozingen Wvo”. Aanleiding voor deze rapportage is het Kabinetsstandpunt inzake de Wvo in het kader van het project “Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit” (MDW) uit 1997. In dat project is geconcludeerd dat de gebruikelijke Wvo-vergunningprocedure een onevenredig zwaar instrument is voor kortdurende en weinig milieurelevante lozingen. Verwezen wordt naar de mogelijkheid in de Wvo om algemene regels te stellen.

De CIW heeft in dit rapport uitwerking gegeven aan de conclusies in het Kabinetsstandpunt. Aan de hand van evaluaties van de problematiek bij Rijkswaterstaat en de waterschappen is een omschrijving gemaakt van categorieën van kleine en kortdurende lozingen waarvoor voorzieningen moeten worden getroffen. Omdat het maken van een algemene definitie ondoenlijk bleek, is dit uitgemond in een lijst van 6 categorieën, die samen meer dan 80% van de kleine lozingen omvatten.

De CIW onderschrijft de keuze voor algemene regels in plaats van een individuele vergunningplicht voor deze categorieën. Hoewel in het rapport al suggesties gedaan worden voor de inhoud van de algemene regels, is dit met name gedaan om na te gaan of regulering met behulp van algemene regels haalbaar is. De suggesties die in het rapport worden gedaan hebben dan ook niet de status die bedrijfstakrapporten van de CIW hebben. Het opstellen van de algemene regels is de taak van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De CIW heeft het rapport daarom aangeboden aan de Staatssecretaris, in de verwachting dat het werk van de CIW zal bijdragen tot een spoedige totstandkoming van de gewenste regelgeving.

Z.K.H. de Prins van Oranje
Voorzitter van de Commissie Integraal Waterbeheer

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Summary	9
Hoofdstuk 1: Inleiding en leeswijzer	11
Hoofdstuk 2: Achtergrond en probleemschets	13
Hoofdstuk 3: Probleemstelling, taakopdracht en beoogd resultaat	17
Hoofdstuk 4: Wat is een kleine en kortdurende lozing?	19
Hoofdstuk 5: Juridische oplossingsrichting	21
5.1 Algemene regels voor kleine en kortdurende lozingen	21
5.2 Toetsing aan de randvoorwaarden uit hoofdstuk 3	22
Hoofdstuk 6: Uitwerking algemene regels	25
6.1 Baggeractiviteiten	25
6.2 Hemelwater	27
6.3 Bronneringen	29
6.4 Spuiwater van het reinigen van drinkwaterleidingen	31
6.5 Asverstrooiing	32
6.6 Sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden aan vaste objecten	33
Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen	35

Bijlagen

1	Samenstelling subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen	39
2	Voorbeelden van kleine en kortdurende lozingen waarvoor de Wvo-vergunningplicht in stand dient te worden gehouden	40
3	Activiteiten die niet Wvo-vergunningplichtig zijn	42
4	Alternatieve juridische oplossingsrichtingen kleine en kortdurende lozingen	43
5	Mogelijkheden voor efficiëntievergroting van de Wvo-vergunningverlening	47
6	Taakopdracht subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen Wvo	48
7	Mogelijkheden van differentiatie binnen algemene regels	49

Samenvatting

Rond 1995 werd ingezien dat voor bepaalde categorieën lozingen die weinig milieurelevant zijn de Wvo-vergunning een te zwaar instrument is voor de regulering ervan. Het gaat daarbij om kleine en bepaalde kortdurende lozingen. In 1997 is in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetsgevingskwaliteit (MDW) geconcludeerd dat het nodig is om hiervoor eenvoudiger regelgeving te ontwikkelen en te implementeren. Dit heeft geleid tot onderhavig rapport dat onder de vlag van de Commissie Integraal Waterbeheer tot stand is gekomen.

In dit CIW-rapport wordt aangegeven dat het niet mogelijk is gebleken om door middel van een generieke aanpak aan de hand van stofconcentraties en/of -vrachten te bepalen wat weinig milieurelevant is. Het is wel mogelijk gebleken om categorieën van lozingen te benoemen, die door de waterbeheerders als weinig milieurelevant worden gezien en die meer dan 80% van de kleine en kortdurende lozingen omvatten. Deze categorieën zijn:

- lozingen ten gevolge van baggeractiviteiten klasse 0 t/m 2;
- lozingen van hemelwater;
- lozingen van bronneringswater ten gevolge van bouwactiviteiten;
- lozingen van spuiwater van het reinigen van drinkwaterleidingen;
- lozingen door asverstrooiing;
- lozingen ten gevolge van sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden aan vaste objecten in en langs het oppervlaktewater.

Geconcludeerd wordt dat voor deze categorieën van lozingen het opstellen van algemene regels de meest geschikte vorm van regulering is. Dit komt overeen met het Kabinetsstandpunt in het kader van het MDW-project.

Het rapport bevat een aanbeveling voor het opstellen van algemene regels op basis van de Wvo. Hiervoor moet op zo kort mogelijke termijn een werkgroep worden geïnstalleerd. Daarnaast worden voor de categorie lozingen van 'hemelwater' aanvullende aanbevelingen gedaan. Daarbij wordt voornamelijk voorgesteld de problematiek van het hemelwater nader uit te werken, rekening houdend met de diffuse-bronnenproblematiek, stedelijk waterbeheer en regelgeving vanuit de Wet milieubeheer. Tevens wordt voor hemelwater aanbevolen zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande of reeds geplande algemene regels (zoals het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, Wm 8:40 amvb's en algemene regels voor run-off van wegen).

Summary

Around 1995 it was realised that the use of permits under the Pollution of Surface Waters Act (Wvo) was an unnecessarily onerous means of regulating certain specific types of discharges of little relevance to the environment either because of their small scale or temporary nature. In 1997, under the government's Market Forces, Deregulation and Legislative Quality Programme, it was decided that simpler regulations should be devised and introduced for discharges of this type. This report, drafted under the banner of the Netherlands Commission for Integrated Water Management, is the result of that decision.

The report indicates that it has proved impossible to use a generic approach based on substance concentrations and/or loads to decide which discharges are of little environmental relevance. It has, however, been possible to identify categories of discharges which are deemed by the water management authorities to have little impact on the environment and which embrace more than 80% of all small-scale and short-term discharges. These categories are:

- discharges resulting from class 0 - 2 dredging operations;
- discharges of stormwater;
- discharges of groundwater temporarily extracted in order to lower the water table during building operations;
- discharges of water used to flush water mains;
- discharges relating to the strewing of ashes from crematoria;
- discharges resulting from demolition, renovation and construction work involving fixed structures in and alongside surface waters.

The report concludes that the most appropriate form of regulation for these categories of discharges is the drafting of general rules. This is in accordance with the stance taken by the government in the context of its aforementioned programme of deregulation.

The report recommends the immediate appointment of a working party to draft general rules based on the Pollution of Surface Waters Act. It also makes additional recommendations in relation to stormwater discharges. In this respect, its principal proposal is that the issue of stormwater should be explored in greater depth taking into account the problem of diffuse sources, urban water management and regulations under the Environmental Management Act. At the same time, the report recommends that rules for stormwater should, as far as possible, be aligned with existing or intended general rules (such as the order on discharges of domestic wastewater under the Pollution of Surface Waters Act, orders in council under section 8:40 of the Environmental Management Act, and general rules for highway run-off).

Hoofdstuk 1: Inleiding en leeswijzer

In deze CIW-rapportage zijn aanbevelingen opgenomen voor de regulering van “kleine en kortdurende lozingen” in het kader van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Deze aanbevelingen zijn voorbereid door de CIW I subwerkgroep “Kleine en kortdurende lozingen”. Thans vallen veel van deze lozingen onder de Wvo-vergunningplicht. Omdat het vergunninginstrument als te zwaar wordt ervaren voor dergelijke lozingen, is verkend op welke wijze deze lozingen eenvoudiger gereguleerd kunnen worden.

Allereerst is hiervoor in hoofdstuk 2 weergegeven welke studies en aanbevelingen in het verleden hierover gedaan zijn. De belangrijkste voorbeelden zijn de Beleidslijn kleine lozingen van Rijkswaterstaat (1996¹), het rapport Modernisering waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz (1996²) en de aanbevelingen van de Werkgroep Wvo-vergunningverlening in het kader van het project Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) (1997).

In hoofdstuk 3 wordt vervolgens ingegaan op de probleemstelling en de taakopdracht van de CIW I-subwerkgroep “Kleine en kortdurende lozingen”. In dit hoofdstuk zijn ook de randvoorwaarden vastgelegd waaraan oplossingen moeten voldoen.

In hoofdstuk 4 wordt de definitie van kleine en kortdurende lozingen vastgesteld. Daarbij wordt nader ingegaan op de (on)mogelijkheden die zich voordoen bij het ontwikkelen van criteria voor de definiëring van deze lozingen.

In hoofdstuk 5 wordt de meest wenselijke juridische oplossingsrichting voor het reguleren van kleine en kortdurende lozingen behandeld. Deze oplossingsrichting is getoetst aan de in hoofdstuk 3 vastgelegde randvoorwaarden.

Vervolgens volgt in hoofdstuk 6 een nadere uitwerking van de verschillende categorieën kleine en kortdurende lozingen.

In hoofdstuk 7 zijn de conclusies en aanbevelingen verwoord.

Het rapport heeft meer een juridische/beleidsmatige dan een technologische insteek. Indien op basis van de in dit rapport opgenomen aanbevelingen besloten wordt regelgeving uit te werken dan dienen de technologische aspecten nader uitgewerkt te worden.

¹ Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat 12 november 1996/HW/AW/RH 226648

² Amsterdam Centrum voor Milieurecht april 1996

Hoofdstuk 2: Achtergrond en probleemschets

Op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) zijn in de afgelopen 30 jaar vele lozingen gesaneerd. Het gaat hierbij met name om lozingen vanuit puntbronnen. Voor deze lozingen is sprake van een beheersfase. Voor de waterkwaliteitsbeheerder is het van belang dat personeel en middelen zoveel mogelijk worden ingezet voor die activiteiten die (substantieel) bijdragen aan het bereiken van de waterkwaliteitsdoelstellingen. Daarom is momenteel een verschuiving waarneembaar van de aanpak van de grotendeels gesaneerde lozingen vanuit (vooral industriële) puntbronnen naar de aanpak van lozingen vanuit diffuse bronnen. Eén van de manieren om extra inzet voor de aanpak van diffuse bronnen te genereren is de administratieve lastendruk voor lozingen zoveel mogelijk te verlagen. Dit kan bereikt worden door activiteiten die op grond van een wettelijke taak gedaan moeten worden, maar een relatief geringe bijdrage leveren aan de doelstellingen voor "schoon water", zo efficiënt mogelijk uit te voeren met een daartoe geëigend instrumentarium. Dit verklaart de behoefte aan een minder zwaar instrument dan de aan de hand van afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht verleende Wvo-vergunning voor lozingen met geringe milieurelevantie (Awb). De lengte van de vergunningprocedure uit afdeling 3.5 blijkt bovendien ongeschikt voor het effectief reguleren van kortdurende lozingen.

Reeds in de loop van de jaren '90 werd ingezien dat een uitgebreide Wvo-vergunningprocedure een te zwaar instrument is voor het reguleren van lozingen met een geringe milieurelevantie en kortdurende lozingen. Sinds die tijd zijn een aantal activiteiten ontplooid om hiervoor een oplossing te bedenken. Hieronder worden drie van die activiteiten toegelicht.

Beleidslijn kleine lozingen Rijkswaterstaat 1996

In 1996 heeft de werkgroep "Kleine Lozingen" bestaande uit medewerkers van V&W, VROM en de Unie van Waterschappen aanbevelingen opgesteld t.a.v. het omgaan met kleine lozingen. De bevindingen en aanbevelingen zijn door de Directeur-Generaal van Rijkswaterstaat per brief van 12 november 1996 als beleidslijn aan de regionale directies van Rijkswaterstaat gestuurd.

In de beleidslijn worden 3 categorieën lozingsactiviteiten onderscheiden:

1. Activiteiten die niet Wvo-vergunningplichtig zijn (zie bijlage 3);
2. Wvo-vergunningplichtige activiteiten met geringe milieurelevantie;
3. Wvo-vergunningplichtige activiteiten met substantiële milieurelevantie.

Onder punt 2 vallen kleine lozingen en kortdurende lozingen met geringe milieurelevantie. Blijkens de beleidslijn omvatten deze categorieën lozingen onder meer:

- lozingen door het storten van baggerspecie klasse 0, 1 en 2;
- lozingen van licht verontreinigd water (bronneringswater, hemelwater);
- lozingen van koelwater van geringe omvang (thermisch) waaraan geen stoffen zijn toegevoegd.

In de beleidslijn is aangegeven dat de op hoofdstuk 3.5 Awb gebaseerde Wvo-vergunningprocedure voor de onder punt 2 bedoelde lozingen te zwaar is en dat alternatieven moeten worden uitgewerkt. Hiervoor wordt een aantal mogelijkheden genoemd, zoals wetwijziging, algemene regels, verkorte procedure voor vergunningen e.d. In de beleidslijn worden deze oplossingsrichtingen niet nader uitgewerkt omdat het wenselijk wordt geacht eerst in de praktijk ervaring op te doen met het omgaan met de lozingen met geringe milieurelevantie. De beleidslijn bevat hiertoe een aantal praktische richtsnoeren. Verder geeft deze beleidslijn aan dat aan de hand van de evaluatie van de praktijkervaringen te zijner tijd een besluit moet worden genomen over de meest wenselijke oplossing voor het probleem.

De evaluatie van de praktijkervaringen heeft inmiddels plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn meegenomen in de onderhavige CIW-rapportage.

Rapport Modernisering van de waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz

In opdracht van het ministerie van V&W is in april 1996 door het Centrum voor Milieurecht van de Universiteit van Amsterdam een rapport uitgebracht over de Modernisering van de waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz. Het rapport is in het kader van de voorbereiding van de Vierde Nota Waterhuishouding opgesteld. In het rapport wordt onder meer geconcludeerd dat "bij kortdurende lozingen en lozingen met weinig milieurelevantie de vergunning vaak een te zwaar instrument is." Oplossingen voor dit probleem zouden volgens het rapport kunnen zijn: "De verkorting van vergunningprocedures, vervanging van vergunningen door algemene regels of parapluvergunningen."

Door de Staatscommissie voor de waterstaatswetgeving is op 3 oktober 1996 een advies uitgebracht naar aanleiding van het rapport. In het advies erkent de Staatscommissie dat de huidige Wvo vergunning in een aantal gevallen een te zwaar instrument is en dat dit probleem verder zou kunnen toenemen doordat het begrip lozing in de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State steeds ruimer wordt geïnterpreteerd.³

Ten aanzien van de oplossingen stelt de Staatscommissie dat genoemde lozingen in aanmerking lijken te komen voor algemene regels omdat dan immers de geldende vergunningprocedures niet meer van toepassing zijn. Zij overweegt dat bij algemene regels uniforme wettelijke regels gelden die niet ter discussie staan. De Staatscommissie is geen voorstander van een verkorte vergunningprocedure vooral vanwege onvoldoende waarborgen voor derde belanghebbenden. Tenslotte constateert de Staatscommissie dat zij de indruk heeft dat het niet mogelijk is voor alle kortdurende en/of kleine lozingen een eenvoudiger oplossing dan vergunningverlening te realiseren.

Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW)

In 1997 heeft de MDW-werkgroep Wvo-vergunningverlening 20 aanbevelingen gedaan voor de verbetering van het Wvo-instrumentarium. Hierbij is met name aandacht besteed aan de verschuiving naar algemene

³ Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft inmiddels bij prejudiciële uitspraken van 29 september 1999 (C-231/97 en C 232/97) bevestigd dat het begrip lozing in de zin van EG-richtlijn 76/464 ruim uitgelegd moet worden. Het gaat hier om uitspraken inzake het neerslaan op oppervlaktewater van verontreinigde stoom en het uitlogen in oppervlaktewater van gecreosoteerde paaltjes. De gevolgen van de uitspraken worden in het kader van het Interdepartementaal Coördinatie Overleg Europees Recht (ICER) in kaart gebracht en zullen in deze rapportage buiten beschouwing blijven.

regels, gebruik van certificatie, afstemming met andere wetgeving en (rijks-)leges. Het Kabinet heeft de aanbevelingen onderschreven met de kanttekening dat er in het kader van de Wvo-vergunningverlening geen grote problemen zijn en dat veel aanbevelingen aansluiten bij lopende ontwikkelingen.

Eén van de belangrijkste aanbevelingen betreft het ontwikkelen en implementeren van eenvoudiger regelgeving voor kortdurende lozingen en lozingen met beperkte milieurelevantie. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat is inmiddels gestart met het uitvoeren van deze aanbeveling. Daartoe is eerst een evaluatie uitgevoerd van de uitvoering van de hiervoor genoemde Beleidslijn kleine lozingen waarin handreikingen zijn gedaan voor de uitvoeringspraktijk. Daarnaast is ook door de Unie van Waterstappen een evaluatie uitgevoerd van de problematiek van de kleine lozingen bij waterschappen. Aan de hand van de evaluaties is een landelijke werkgroep van medewerkers van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen gestart met het maken van een overzicht van categorieën kleine en kortdurende lozingen waarvoor het Wvo-vergunningeninstrument te zwaar wordt geacht. Begin 2000 zijn de activiteiten van deze werkgroep ondergebracht bij de CIW. De werkgroep heeft als CIW I-subwerkgroep "Kleine en kortdurende lozingen Wvo" verder gewerkt aan het uitwerken van oplossingsrichtingen voor deze lozingen.

Hoofdstuk 3: Probleemstelling, taakopdracht en beoogd resultaat

Zoals in het vorige hoofdstuk is aangegeven, bestaat reeds langere tijd het besef dat er categorieën van lozingen bestaan waarvoor het huidige Wvo-vergunningeninstrument te zwaar wordt gevonden.

Doel van de onderhavige CIW-studie is het in kaart brengen van lozingen die onder deze categorie vallen (en daarmee het vaststellen van de omvang van het probleem) en het ontwikkelen van mogelijke oplossingsrichtingen.

In dit kader is aan de CIW I-subwerkgroep samengevat de volgende taakopdracht meegegeven:

- voor zowel de waterschappen als Rijkswaterstaat inventariseren welke kleine en kortdurende lozingen bestaan;
- voor deze lozingen nagaan welk(e) juridische instrument(en) in aanmerking komen voor een efficiënte regulering daarvan.

De volledige taakopdracht is beschreven in bijlage 6.

De oplossingsrichtingen moeten aan de volgende randvoorwaarden voldoen:

1. met de oplossingen moet een belangrijk deel van de kleine en kortdurende lozingen worden afgedekt (vuistregel: meer dan 80%);
2. oplossingen moeten gericht zijn op het creëren van een sterke volwaardige juridische basis waarmee aan de doelstellingen van de Wvo wordt voldaan, waarmee voldoende derdenbescherming wordt gewaarborgd en waarbij bestaande gedoogsituaties worden weggerukt;
3. oplossingen moeten eenduidig, efficiënt en handhaafbaar zijn, waarbij met name voor de kleine lozingen de voor de uitvoering benodigde inspanning, gelet op het milieu weinig relevant karakter van die lozingen, minimaal is;
4. oplossingen mogen niet strijdig zijn met ander nationaal of internationaal recht.

De subwerkgroep heeft zich gericht op de directe lozingen op oppervlaktewater. De aanbevelingen die in het kader van het MDW-project ten aanzien van Wvo-vergunningverlening voor indirecte lozingen zijn gemaakt, zullen in een ander verband worden uitgewerkt.

In deze rapportage zijn de bevindingen en aanbevelingen van de subwerkgroep beschreven. De samenstelling van de subwerkgroep is weergegeven in bijlage 1 van dit rapport.

Hoofdstuk 4: Wat is een kleine en kortdurende lozing ?

Het is van belang vast te stellen wat exact onder de begrippen kleine lozingen en kortdurende lozingen wordt verstaan.

Kleine lozingen

Kleine lozingen worden in de Beleidslijn kleine lozingen 1996 en in het Rapport Modernisering waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz omschreven als lozingen met beperkte milieurelevantie. Het gaat daarbij om lozingen waarbij de nadelige gevolgen voor de waterkwaliteit zeer minimaal zijn. Het is niet eenvoudig kleine lozingen op objectieve wijze van milieu relevante lozingen te onderscheiden. Het is in dit kader bijzonder lastig gebleken de milieurelevantie van diverse kleinere lozingen in absolute termen te omschrijven. Hierbij wordt tegen de navolgende problemen aangelopen:

- het stellen van ondergrenzen voor stoffen is per definitie discutabel; hoe hoog (of laag) wordt de lat gelegd? Daar komt nog bij dat voor een lozing op een ruim ontvangend oppervlaktewater "klein" een heel andere begrip is dan een lozing op bijvoorbeeld een stilstaand regionaal oppervlaktewater;
- het aantal stoffen dat potentieel in te lozen afvalwater voorkomt is schier oneindig (dit zou een "telefoonboek" met stoffen opleveren). Het is in de praktijk niet realiseerbaar om voor zoveel mogelijk stoffen zogenaamde "ondergrensconcentraties" vast te stellen en aan de hand daarvan te bepalen voor welke lozingen de huidige Wvo-vergunning een te zwaar instrument is. Dit zou een vrijwel onmogelijke analytische (en dus financiële) inspanning opleveren. Dit klemt te meer omdat juist voor kleine en kortdurende lozingen gestreefd wordt naar een zo laag mogelijke administratieve en financiële last. Bovendien zijn voor slechts een beperkt aantal stoffen VR- en MTR-waarden⁴ bekend en deels opgenomen in de vierde Nota Waterhuishouding.

Gelet op deze problemen is door de CIW gezocht naar een eenvoudiger en pragmatischer manier om kleine lozingen te benoemen zonder uitspraken te hoeven doen over een ondergrens voor stofconcentraties en -vrachten. Dit is gebeurd door een inventarisatie te maken van categorieën van lozingen die in de praktijk door waterbeheerders als weinig milieu-relevant beschouwd worden. Bij de inventarisatie is gekeken naar lozingen die dusdanig gering verontreinigd zijn, dat praktisch geen individueel maatwerk en/of belangrijke (zuiverings)technische maatregelen noodzakelijk zijn om de lozing te beperken. De randvoorwaarden uit hoofdstuk 3 zijn bij de inventarisatie in het oog gehouden.

De inventarisatie is in 1999 gehouden onder alle waterschappen en regionale directies van Rijkswaterstaat en levert de volgende concrete categorieën van kleine lozingen op:

1. lozingen t.g.v. baggeractiviteiten klasse 0 t/m 2;
2. lozingen van hemelwater;
3. lozingen van bronneringswater;
4. lozingen van spuiwater van het reinigen van drinkwaterleidingen;

⁴ VR = verwaarloosbaar risico; MTR = maximaal toelaatbaar risico.

-
5. lozingen door asverstrooiing;
 6. lozingen t.g.v. sloop-, renovatie- en nieuwbouw werkzaamheden aan vaste objecten in en langs het oppervlaktewater.
- Meer dan 80% van de kleine lozingen blijkt onder deze categorieën te vallen. Dit geldt met name voor de eerste drie categorieën.

Naast deze categorieën is in de inventarisatie een aantal categorieën genoemd waarvoor de CIW van mening is dat de Wvo-vergunningplicht in stand dient te blijven. Deze categorieën zijn benoemd in bijlage 2. Hierbij is tevens de motivatie aangegeven waarom alternatieve regelgeving niet gewenst is.

Kortdurende lozingen

Kortdurende lozingen zijn blijkens het Rapport Modernisering waterkwaliteitswetgeving Wvo en Wvz lozingen die korter dan zes maanden duren. Voor deze lozing is het doorlopen van de gehele (afdeling 3.5 Awb) vergunningprocedure vaak te lang. Onder kortdurende lozingen kunnen zowel lozingen met een geringe milieurelevantie als lozingen met een significante milieurelevantie vallen. De voornaamste kortdurende lozingen zijn:

1. lozingen ten gevolge van bronneringen;
2. lozingen ten gevolge van bodemsaneringen;
3. lozingen door asverstrooiing;
4. lozingen als gevolg van sloop-, renovatie- en nieuwbouw werkzaamheden aan vaste objecten in en langs het oppervlaktewater.

Ad 1, 3 en 4:

Deze lozingen worden over het algemeen beschouwd als weinig milieu-relevante lozingen en zijn in het voorgaande dan ook bij de categorieën kleine lozingen opgenomen.

Ad 2 Lozingen ten gevolge van bodemsaneringen:

Teneinde de regelgeving voor deze lozingen te vereenvoudigen zijn in 1997 algemene regels vastgesteld voor lozing op de riolering. Het merendeel van de lozingen ten gevolge van bodemsanering vindt plaats op de riolering. Voor directe lozing op oppervlaktewater is vergunningverlening - gelet op de aard van de lozing (te grote diversiteit en veelal wel milieurelevant) - tot nu toe het meest geschikte instrument. De CIW zal in 2002 aanbevelingen opstellen. Deze categorie lozingen zal verder niet in de rapportage worden meegenomen.

Het is van belang te vermelden dat voor een aantal kleine en kortdurende lozingen reeds voorzieningen zijn getroffen om de regulering daarvan te vereenvoudigen. Dergelijke lozingen worden in het onderhavige rapport niet behandeld. Naast de hiervoor genoemde categorie lozingen ten gevolge van bodemsaneringen kan bijvoorbeeld verwezen worden naar het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij en het Lozingenbesluit Wvo glastuinbouw waarin voorzieningen zijn getroffen voor kleine lozingen van hemelwater en drainagewater dat bij landbouwactiviteiten vrijkomt.

In hoofdstuk 5 is aangegeven welke juridische oplossingsrichtingen mogelijk zijn om voor de categorieën kleine en kortdurende lozingen eenvoudiger te reguleren. De diverse categorieën lozingen zijn nader uitgewerkt in hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 5: Juridische oplossingsrichting

In dit hoofdstuk wordt het juridisch instrumentarium beschreven dat, uitgaande van de in hoofdstuk 3 genoemde randvoorwaarden, het meest geschikt is voor het vereenvoudigen van de regulering van de categorieën kleine en kortdurende lozingen.

De vaststelling/wijziging van algemene regels is volgens de CIW een wenselijke en haalbare oplossing voor de aanpak van kleine en kortdurende lozingen. Naast dit instrument heeft de CIW bij het zoeken naar een juridische oplossingsrichting diverse varianten tegen het licht gehouden. De voornaamste varianten zijn:

- wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine en kortdurende lozingen vrij te stellen van de Wvo-vergunningplicht en deze daarmee onvoorwaardelijk toe te staan;
- wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine lozingen onder de Wm te laten vallen;
- uitbreiding van de Wvo met een zorgplichtbepaling;
- uitbreiding van de Wvo met een verkorte vergunningprocedure voor kleine en kortdurende lozingen;
- ontwikkeling van een ondergrensmethodiek aan de hand van een wettelijk planstelsel.

Voor een nadere beschrijving van deze varianten wordt hier verwezen naar bijlage 4 bij dit rapport. In die bijlage zijn de varianten getoetst aan de randvoorwaarden zoals beschreven in hoofdstuk 3. Daaruit blijkt om welke redenen deze instrumenten minder geschikt worden geacht voor het oplossen van de onderhavige problematiek. In het onderstaande wordt nader ingegaan op het instrument van algemene regels.

5.1 Algemene regels voor kleine en kortdurende lozingen

Op grond van artikel 2a van de Wvo kan de vergunningplicht door het stellen van algemene regels worden vervangen. Het gaat daarbij om regels die onder alle omstandigheden voor een aantal gelijksoortige situaties gelden. Sinds het begin van de jaren negentig is dit instrument gebruikt voor het reguleren van diverse categorieën lozingen. Zo zijn bijvoorbeeld algemene regels vastgesteld voor lozingen van huishoudelijk afvalwater en lozingen vanuit de open teelt en veehouderij.

Voornaamste redenen voor regulering van deze categorieën lozingen door algemene regels waren het verlichten van bestuurslasten en het in korte tijd wegwerken van achterstanden in het verlenen van vergunningen (met als gevolg het opheffen van gedoogsituaties).

Voor de categorieën kleine en kortdurende lozingen uit hoofdstuk 4 kunnen algemene regels gemaakt worden. De lijst met categorieën kan in de loop van de tijd uitgebreid worden indien zich nieuwe gevallen voordoen. De verschillende lozingen kunnen op grond van de algemene regels al dan niet onder voorwaarden worden toegestaan.

Ook het kabinetsstandpunt inzake het MDW-project Wvo noemt algemene regels als oplossing voor de problematiek van kleine en kortdurende lozingen.

Belangrijk aandachtspunt bij de toepassing van dit instrument is het

treffen van een flexibele voorziening aan de hand waarvan de waterkwaliteitsbeheerder in bijzondere situaties nadere regels kan stellen voor bepaalde lozingen. Immers, het kan vanwege de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater ook bij lozingen, die voorwaardelijk of onvoorwaardelijk worden toegestaan, noodzakelijk blijven deze in bepaalde gevallen nader te reguleren. In principe biedt de Wvo hiervoor een oplossing. Binnen de algemene regels kan de waterkwaliteitsbeheerder de mogelijkheid krijgen die regels voor specifieke situaties aan te passen door nadere eisen te stellen. De eisen kunnen, al dan niet op verzoek van de lozer of een derde, worden gebruikt voor het aanscherpen of versoepelen van de in de algemene regels opgenomen normen. De nadere eisen kunnen bovendien goed gebruikt worden voor een meer gebiedsgerichte gedifferentieerde normstelling. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk het gebruiken van nadere eisen afhankelijk te maken van de vraag of sprake is van rijkswater, regionaal water of kwetsbaar oppervlaktewater. Voor een uitgebreidere toelichting hierop: zie bijlage 7.

Overigens moet bij de vormgeving van de algemene regels gewaakt worden voor de situatie waarbij in praktisch alle gevallen weer een nadere eis moet worden gesteld.

Naast een apart lozingenbesluit voor de diverse categorieën kleine en kortdurende lozingen kan ook gedacht worden aan het regelen van bepaalde categorieën kleine of kortdurende lozingen door wijziging van bestaande algemene regels. Zo kan het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater een basis bieden voor het oplossen van een deel van de problematiek rond de lozing van hemelwater. Deze algemene regels zouden daartoe gewijzigd moeten worden.

Ook kunnen Wm amvb's gebruikt worden om bepaalde lozingen te reguleren. Gedacht wordt aan directe lozingen van hemelwater vanaf bedrijventerreinen waarvoor een Wm 8:40 amvb van kracht is. Voor die bedrijven waarbij deze hemelwaterlozingen de enige vergunningplichtige lozingen zijn direct op oppervlaktewater, verdient het aanbeveling deze onder te brengen bij de betreffende Wm 8:40 amvb's, waarbij deze tevens op de Wvo worden gebaseerd. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 6 onder hemelwater.

Tijdens de totstandkoming van het rapport is uitgebreid gediscussieerd over het onder de Wm brengen van bepaalde categorieën van lozingen. Het zou daarbij gaan om directe lozingen op oppervlaktewateren.

Wanneer hiertoe zou worden overgegaan, zouden de 8:40 Wm amvb's uitsluitend op de Wm gebaseerd kunnen zijn, waardoor alle milieuaspecten bij deze bedrijven onder het Wm-bevoegde gezag vallen. Gebleken is dat de waterkwaliteitsbeheerders hechten aan het in stand houden van de Wvo en de daaraan gekoppelde bevoegdheid om regulerend op te treden tegen rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater. Deze discussie is niet uitgewerkt in het onderhavige kader, maar dient breder te worden gevoerd.

5.2 Toetsing aan de randvoorwaarden uit hoofdstuk 3

Randvoorwaarde 1: de oplossing moet een belangrijk deel van de kleine en kortdurende lozingen afdekken (vuistregel: meer dan 80%).

Algemene regels kunnen voor alle geschikt bevonden categorieën kleine lozingen en kortdurende lozingen (zoals genoemd in hoofdstuk 4) een oplossing bieden. Bij het formuleren van dergelijke regels is het vooral van belang dat sprake is van voldoende homogene groepen lozingen

waarvoor onder gelijke omstandigheden gelijke regels gesteld kunnen worden. De in hoofdstuk 4 beschreven categorieën zijn duidelijk afgebakende groepen lozingen die bovendien minimaal 80 % van de kleine en kortdurende lozingen omvatten.

Randvoorwaarde 2: oplossingen moeten gericht zijn op het creëren van een volwaardige sterke juridische basis waarmee wordt voldaan aan de doelstellingen van de Wvo, waarmee voldoende derdenbescherming wordt gewaarborgd en waarbij bestaande gedoogsituaties worden weggewerkt.

Het instrument van algemene regels vindt, zoals hiervoor is aangegeven, zijn basis in de Wvo zelf.

Ook ten aanzien van kleine en kortdurende lozingen kan met dit instrument worden voldaan aan de doelstellingen van de Wvo. Met het oog op het behalen van de doelstellingen is het onder meer van belang dat voor lozingen die, gelet op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater, nadere regelstelling behoeven, flexibiliteit kan worden toegepast. Door het stellen van nadere eisen kan ook ten aanzien van de kleinste lozingen een dergelijke flexibiliteit gewaarborgd worden. De meldingsplicht die bij dit instrument is voorgeschreven voorziet mede in de bescherming van derdenbelangen. Gedurende de afgelopen jaren is het zo snel mogelijk wegwerken van bestaande gedoogsituaties één van de voornaamste redenen geweest voor het hanteren van het instrument van algemene regels.

Randvoorwaarde 3: oplossingen moeten eenduidig, efficiënt en handhaafbaar zijn, waarbij met name voor de kleine lozingen de voor de uitvoering benodigde inspanning, gelet op het weinig milieurelevant karakter van die lozingen, minimaal is.

Met het instrument van algemene regels worden op uniforme wijze eenduidig regels gesteld voor groepen lozingen die samenhang vertonen. Algemene regels kunnen zodanig worden ingericht dat met name kleine lozingen waarvoor slechts een marginale regulering wenselijk is zo onvoorwaardelijk mogelijk worden toegestaan. Hierdoor kan de uitvoeringsinspanning zoveel mogelijk worden beperkt.

Uit de uitgevoerde enquêtes onder de waterbeheerders blijkt dat invoering van algemene regels een lagere tijdsbesteding met zich meebrengt dan de huidige situatie waarbij soms met gedoogbrieven wordt gewerkt. De inzet bij algemene regels is zelfs aanzienlijk minder (globaal 5 tot 10 maal) vergeleken met een situatie waarin voor alle lozingen daadwerkelijk Wvo-vergunningen zouden worden verleend.

Op grond van de Wvo moeten lozingen waarvoor algemene regels gelden wel gemeld worden. Ook de Wm kent een dergelijke meldingsplicht. De verwerking van deze meldingen kan een zekere administratieve last met zich meebrengen. Wanneer sprake is van gecombineerde algemene regels op grond van de Wm en de Wvo kan de administratieve last worden beperkt door te volstaan met de melding die aan het bevoegd Wm-gezag moet worden gedaan.

Een andere optie om artikel 2b Wvo zodanig te wijzigen dat melden niet langer verplicht is voor (bepaalde) kleine en/of kortdurende lozingen. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of dit mogelijk is.

Randvoorwaarde 4: het vaststellen van algemene regels voor kleine of kortdurende lozingen leidt niet tot strijdigheid met nationale of internationale regelgeving.

Het instrument algemene regels zoals in het rapport uitgewerkt is in lijn

met algemene regels voor andere categorieën van lozingen. Geen strijdigheid met (inter)nationale regelgeving is gebleken.

Gelet op het voorgaande heeft de CIW-subwerkgroep het instrument algemene regels in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt voor de diverse categorieën kleine en kortdurende lozingen. Bij het uitwerking van de diverse categorieën is een juridische/beleidsmatige insteek gehanteerd. Bij een eventuele nadere uitwerking van de algemene regels dienen de technologische aspecten uitdrukkelijker mee genomen te worden.

Hoofdstuk 6: Uitwerking algemene regels

In dit hoofdstuk wordt een nadere beschrijving gegeven van de verschillende categorieën kleine en kortdurende lozingen uit hoofdstuk 3. Uitgangspunt bij de beschrijving is de oplossingsrichting algemene regels. Toepassing van dit instrumentarium op deze lozingen houdt in dat de Wvo vergunningplicht niet van toepassing wordt verklaard op de onderhavige categorieën lozingen. Het lozen wordt in het kader van de algemene regels toegestaan mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De voorwaarden bestaan uit:

1. gestandaardiseerde maatregelen om de lozing conform het ALARA-principe te minimaliseren;
2. de mogelijkheid voor de waterkwaliteitsbeheerder om nadere eisen te stellen indien de aard van het ontvangend oppervlaktewater dit vereist;
3. een verbod van lozingen die gelet op het ontvangend oppervlaktewater niet aanvaardbaar zijn.

Ad 1

Voor lozingen die weinig milieurelevant zijn is het streven om zo min mogelijk beperkingen te stellen aan het lozen op oppervlaktewater. Voor een aantal categorieën zijn voorschriften opgenomen m.b.t. de vereiste stand der techniek (ALARA). Hierbij moet vooral gedacht worden aan good housekeeping maatregelen en eenvoudige zuiveringstechnieken (bijvoorbeeld bezinking en afscheiding van vast materiaal).

Ad 2

Bij het lozen van onder meer bronneringswater kan de invloed van de lozing op de waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater significant zijn. In dit geval is gekozen voor de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen voor die parameters waar dit relevant voor is.

Ad 3

Sommige kleinere lozingen kunnen vanwege de bijzondere kenmerken van bepaald ontvangend oppervlaktewater onaanvaardbaar zijn. Zo kunnen lozingen als gevolg van asverstrooiing niet worden toegestaan wanneer sprake is van kwetsbaar oppervlaktewater dan wel oppervlaktewater met specifieke functies zoals drinkwater en/of zwemwater.

In het onderstaande worden per categorie kleine en/of kortdurende lozingen de verschillende aspecten beschreven die op grond van de Wvo gereguleerd moeten worden. Daarbij wordt voorzover mogelijk aangegeven onder welke randvoorwaarden/voorschriften de lozingen kunnen worden toegestaan.

6.1 Baggeractiviteiten

Inleiding

Baggerwerkzaamheden kunnen bestaan uit een groot aantal Wvo-vergunningplichtige activiteiten.

Omschrijving activiteit

Er kunnen verschillende activiteiten worden onderscheiden die Wvo-vergunningplichtig⁵ zijn:

1. storten en verspreiden (het brengen van baggerspecie in oppervlaktewater). Hieronder is ook begrepen onderwaterverplaatsen (ook onderwaterploegen genoemd);
2. overslag bagger van schip/wal en schip/schip en vice versa (lozing door morsingen);
3. transport van bagger (lozing middels lekkage/morsingen);
4. lozing vanuit baggerdepots;
5. lozingen vanuit opspuitingen/suppleties met bagger/zand.

Uit praktijkervaring blijkt dat activiteiten met bagger in de klasse 0 t/m 2 vanwege de geringe milieurelevantie een lage prioriteit krijgen bij de vergunningverlening. In het algemeen worden veel activiteiten door middel van het goedkeuren van bijvoorbeeld werkplannen gereguleerd. Beleidsmatig is namelijk bepaald dat baggerspecie in de klasse 0 t/m 2 vrij verspreidbaar is. In dat kader heeft dus al een milieuhygiënische afweging plaatsgevonden.

Er zijn wel twee randvoorwaarden voor de verspreiding van deze baggerspecie:

- het moet gaan om **gebiedseigen onderhoudsbaggerspecie** (activiteiten 1 en 4);
- met genoemde activiteiten mag de water- en waterbodemp kwaliteit zowel chemisch als ecologisch niet significant verslechteren.

Gelet op het voorgaande ligt het voor de hand om activiteiten met bagger in de klasse 0 t/m 2 te reguleren door middel van algemene regels. Voor klasse 3 en 4 blijft de Wvo-vergunningplicht in stand.

Mogelijke randvoorwaarden / voorschriften voor de regulering in algemene regels

1. Storten/verspreiden: is toegestaan mits “goede bagger praktijk” (GBP) wordt toegepast. Deze GBP wordt in de amvb vastgelegd en dient nader bepaald te worden. Deze GBP is vooral bedoeld om vertroebeling zo veel mogelijk te beperken. Gedacht kan worden aan een verbod om bagger te storten boven de waterspiegel of een verplichting om bagger te storten op locaties die qua morfologie en waterbodemp kwaliteit overeenkomen met de locatie waar gebaggerd is.
2. Overslag: ten aanzien van overslag is een traject gestart om te komen tot algemene regels (amvb Inrichtingen). Het overslaan van baggerspecie dient hierin betrokken te worden.
3. Transport: in geval van transport over water met onderlossers vindt in het algemeen een verlies plaats van enkele procenten door lekkage. Door de geringe hoeveelheid en de geringe schadelijkheid van de baggerspecie wordt dit aanvaardbaar geacht. Andere lozingen van bagger tijdens transport zijn niet toegestaan.

⁵ Uit de beleidslijn van Rijkswaterstaat van 1996 blijkt dat het opbaggeren op zich en het ter plaatse lozen van overflow niet Wvo-vergunningplichtig zijn. Hierbij wordt opgemerkt dat er sprake moet zijn van een beperkte, verwaarloosbare omvang van verontreiniging. Indien dit niet het geval is geldt onverkort de vergunningplicht, omdat sprake is van verspreiding van baggerspecie in oppervlaktewater. Ook wordt kleinschalig grondverzet in uiterwaarden (zoals graven kabels, waarna de grond weer wordt teruggeplaatst) buiten beschouwing gelaten, omdat deze activiteit als niet Wvo-vergunningplichtig wordt beschouwd (zie ook bijlage 3).

-
4. Lozingen vanuit depots. Depots voor de opslag van klasse 0-2 baggerspecie zijn altijd van tijdelijke aard en ontvangen vaak gebiedseigen baggerspecie. Voor dergelijke depots heeft de CIW reeds een richtlijn opgesteld (april 1998). In deze richtlijn wordt reeds gesteld dat er mogelijkheden lijken voor algemene regels. Als maatregelen voor lozing van retourwater van de opslag van klasse 0-2 baggerspecie wordt het volgende voorgesteld in de richtlijn: terughouden van onopgeloste bestanddelen (bijv. middels lozingskist en/of depotbeheer) tot 200 mg/l voor locatiedepots en 100 mg/l voor regionale en doorgangsdepots. Deze aanbevelingen worden overgenomen in de amvb.
 5. Opspuitingen/suppleties. Voor retourwater geldt een eis aan onopgeloste bestanddelen van 200 mg/l wanneer het opgespoten materiaal voldoet aan de kwaliteitseisen van het Bouwstoffenbesluit, categorie 1. Wanneer het opgespoten materiaal niet aan deze kwaliteitseis voldoet, wordt een eis van 100 mg/l aan onopgeloste bestanddelen in de retourstroom aanbevolen. Er kan een nadere eis worden gesteld aan het chloridegehalte indien de aangevoerde baggerspecie een zodanig zoutgehalte heeft dat dit het gehalte, zoals opgenomen in het Bouwstoffenbesluit voor schone specie, te boven gaat.

6.2 Hemelwater

Inleiding

Hemelwater is in veel gevallen licht verontreinigd als gevolg van uitloging van stoffen uit materialen, atmosferische depositie en andere vormen van contaminatie (zowel in de lucht als tijdens het afstromen naar oppervlaktewater). Vanwege de meestal geringe mate van verontreiniging en het ontbreken van zuiveringstechnieken conform ALARA, valt een groot deel van de hemelwaterlozingen onder lozingen met geringe milieurelevantie. Uiteraard dienen altijd wel good housekeeping maatregelen te zijn genomen, zoals het verwijderen van potentiële bronnen van verontreiniging (bijvoorbeeld opgeslagen stoffen op een niet-overdekt terrein).

Omschrijving activiteit

Verontreinigd hemelwater kan worden onderverdeeld in twee hoofdcategorieën:

1. hemelwater afkomstig van wegen (incl. tunnels en bruggen);
2. hemelwater afkomstig van particuliere en bedrijfsterreinen.

N.B.: Hemelwaterlozingen vanuit de agrarische sector zijn reeds gereguleerd met de Lozingenbesluiten Wvo glastuinbouw en open teelt en veehouderij.

Ad 1

In CIW-kader worden voor deze categorie aanbevelingen opgesteld t.a.v. mate verontreiniging van hemelwater van wegen (de zogenaamde "run-off"), mogelijke maatregelen en de wijze van regulering (via algemene regels). Deze aanbevelingen worden in de loop van 2002 verwacht. Ten aanzien van hemelwater van wegen wordt daarom aanbevolen aan te sluiten bij deze op te stellen algemene regels.

Ad 2

Bij deze categorie gaat het om hemelwater dat direct op oppervlaktewater wordt geloosd en afkomstig is van bedrijfsterreinen (daken en verharde oppervlakken van bedrijven, zoals parkeerplaatsen) of particuliere terreinen (zoals daken en verharde oppervlakken van woningen en aanverwante bebouwing).

Indien sprake is van hemelwaterlozingen van particuliere herkomst verdient het aanbeveling te onderzoeken of bij het maken van algemene regels kan worden aangesloten bij het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, waarin het lozen van afvalwater van huishoudens reeds geregeld is.

Indien sprake is van hemelwaterlozingen door een lozer die ook voor andere activiteiten Wvo-vergunningplichtig is, wordt aanbevolen de lozing van het hemelwater mee te nemen in de betreffende Wvo-vergunning. Dit is in de meeste gevallen al gemeengoed. In een dergelijk geval is geen alternatieve wijze van regulering nodig.

Indien voor directe hemelwaterlozingen op oppervlaktewater algemene regels in het kader van de Wvo worden opgesteld, verdient het aanbeveling voor indirecte hemelwaterlozingen via een zogenaamd schoon hemelwater riool vergelijkbare algemene regels in het kader van de Wm te formuleren.

Relatie hemelwaterlozingen met diffuse bronnen

Ten aanzien van de wijze van regulering van hemelwaterlozingen van particuliere en bedrijfsterreinen is overleg geweest met de CIW-subwerkgroep Diffuse Bronnen. Insteek was de behoefte aan een strategische benadering van het hemelwaterprobleem. Geconstateerd is dat op landelijk niveau afspraken zijn gemaakt om met behulp van productinnovatie van bouwmaterialen te werken aan producten die minder uitlogen (bijv. zinken en koperen dakgoten, loodslabs). Daarbij is tevens afgesproken dat de Rijksoverheid het gebruik van deze materialen niet actief zal ontmoedigen zolang de ontwikkeling en daadwerkelijke toepassing van productinnovaties voorspoedig verloopt. Ter aanvulling op dit generieke spoor is in de vierde Nota Waterhuishouding een gebiedsgericht spoor opgenomen. In het kader hiervan is het de bedoeling dat de waterkwaliteitsbeheerders voor hun watersystemen nagaan in hoeverre in aanvulling op het generieke spoor maatregelen nodig zijn. Indien bijvoorbeeld zink regionaal of lokaal een belangrijke probleemstof is met betrekking tot de waterkwaliteit en er sprake is van een substantieel aantal zinken dakgoten, zullen aanvullende eisen vanuit het water te rechtvaardigen zijn. In de RIZA-nota Gebiedsgericht emissiebeleid: uitwerking voor bouwmaterialen (2000⁶) is een strategische aanpak uitgewerkt voor door bouwmaterialen verontreinigd hemelwater en is een stappenplan geformuleerd dat gebruikt kan worden voor de invulling van de regionale aanpak. Onderdeel van deze regionale aanpak is dat bij gebleken kwaliteitsproblemen in oppervlaktewater gebruik gemaakt wordt van het vergunningeninstrument om de emissie van bijvoorbeeld zink en koper te verminderen.

Vastgesteld kan worden dat op het gebied van hemelwaterlozingen veel zaken nog in ontwikkeling zijn. Genoemd kan worden de problematiek van het afkoppelen van regenwater, het beleid in het kader van stedelijk waterbeheer en het ontbreken van voldoende ervaring rond de regionale aanpak van met bouw materiaal verontreinigend hemelwater. Bovendien bevat de hemelwaterproblematiek meer aspecten dan uitloging bouwmaterialen en afkoppelen. Zo leidt bijvoorbeeld op- en overslag op bedrijventerreinen ook veelal tot verontreiniging van hemelwater. Toch wordt aanbevolen een traject voor het vaststellen van algemene regels te starten, omdat de in dit rapport genoemde hemelwaterlozingen talrijk zijn en deze in het algemeen een te geringe milieubelasting vertegenwoordigen om door middel van het vergunningeninstrument te worden gereguleerd. Bij de vormgeving van een dergelijke amvb dient uitdrukkelijk rekening

⁶ Rapportnr. 2000.054, ISBN 9036953529, 11 oktober 2000

gehouden te worden met de mogelijkheid van een regionale aanpak, zoals die nu ook bij de vergunningverlening mogelijk is. Daarom wordt aanbevolen de amvb te laten uitwerken door een groep deskundigen waarin naast de juridische en beleidsmatige inbreng vanuit de Wvo ook inhoudelijke deskundigheid vanuit de diffuse-bronnenproblematiek, stedelijk waterbeheer en regelgeving Wet milieubeheer betrokken zou moeten worden.

Hemelwater verontreinigd door bedrijfsactiviteiten

Hemelwater dat mogelijk door bedrijfsvoering verontreinigd is (bijv. bij veel op- en overslagactiviteiten) dient in principe met een Wvo-vergunning gereguleerd te worden, omdat in het algemeen specifieke maatregelen gelden die in vergunningvoorschriften moeten worden vastgelegd. Indien al sprake is van algemene regels voor een gehele bedrijfstak verdient het aanbeveling de lozing van hemelwater in deze algemene regels te incorporeren, mits deze hemelwaterlozingen de enige directe lozingen op oppervlaktewater zijn en er dus geen sprake is van directe lozingen van (bedrijfs)afvalwater. Indien dit laatste het geval is, dient de hemelwaterlozing te worden meegenomen in de (reeds bestaande) Wvo-vergunning.

Een belangrijk deel van de milieubelasting van categorieën van bedrijven is gereguleerd door middel van 8:40 Wm amvb's. Indien bij bepaalde categorieën van bedrijven die vallen onder 8:40 amvb's directe lozingen voorkomen die uitsluitend uit hemelwater bestaan, verdient het aanbeveling deze in de amvb's te incorporeren. Deze amvb's zouden dan mede op de Wvo moeten worden gebaseerd. Vanuit juridisch perspectief is dit zeker mogelijk. Aanbevolen wordt dan ook de bestaande Wm 8:40 amvb's te screenen op hemelwaterlozingen en te bezien of wijziging mogelijk is, bij voorkeur in al bestaande trajecten van herziening.

Een bedrijfstak waar lozing van hemelwater belangrijk is, is de op- en overslag. Op veel op- en overslagbedrijven is het 8:40 Wm besluit opslag en transportbedrijven milieubeheer van toepassing. Regeling van de hemelwaterlozing kan dan als hierboven aangegeven plaatsvinden. Het Wm-besluit is voornamelijk niet van toepassing op bedrijven, die een zodanige technische of functionele binding hebben met een laad- en loswal aan voor goederentransport bevaarbaar oppervlaktewater, dat in de zin van de Wm sprake is van een inrichting. Thans wordt bezien of ook deze bedrijven onder algemene regels (Wm/Wvo) kunnen gaan vallen.

6.3 Bronneringen

Inleiding

Bij vooral bouwactiviteiten is het vaak noodzakelijk grondwater op te pompen en af te voeren naar oppervlaktewater. In de regel is dit grondwater niet verontreinigd door menselijke activiteiten. Wel kunnen er stoffen in aanwezig zijn die de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater negatief kunnen beïnvloeden. In het algemeen kan echter gesteld worden dat geen bezwaar bestaat tegen lozen van niet-verontreinigd bronneringswater mits sprake is van bemalingen van niet-verontreinigd grondwater van beperkte omvang en korte tijdsduur uit het freatisch pakket voor het tijdelijk verlagen van grondwaterstanden en het droogleggen/houden van bouwputten. Bemalingen van verontreinigd grondwater en bodemsaneringen vallen hier niet onder. Dit zijn geen lozingen met beperkte milieurelevantie.

Omschrijving activiteit

De wijze van bemaling van grondwater kan o.a. worden uitgevoerd door middel van:

- openbemaling (bijv. bouwput met klokpomp);
- bronbemaling of wel verticale filterbemaling (verticale slangen in de bodem; bijvoorbeeld aanleg kabels/leidingen - in het veld vaak te herkennen aan de buisjes met gele kleur in de grond);
- horizontale strengbemaling (met pomp bemalen drainagesysteem);
- bemaling diepwellen (pomp op diepte).

Kenmerkende emissies van grondwaterbemalingen

De stoffen (parameters) die veelvuldig van nature in grondwater voorkomen zijn: chloride, sulfaat, fosfaat, ammonium, nitriet/nitraat, BZV, CZV, ijzer, mangaan en arseen. Verder neemt het zuurstofgehalte van grondwater met de diepte af. Het zuurstofgehalte daarvan varieert van laag tot nihil. In contact met lucht (zuurstof) en ook water treden er onder meer oxidatieprocessen op, die bij ijzer een rode verkleuring geeft.

Het te lozen bemalingswater moet in ieder geval op deze parameters worden onderzocht. Het uitgangspunt is steeds om zo min mogelijk bemalingswater te laten afvoeren naar het oppervlaktewater of de rioleering. De voorkeur gaat daarbij uit naar het retourneren van het bemalingswater in de bodem. Door wijziging en/of aanpassing van de uitvoeringsmethoden kan in veel gevallen de grondwateronttrekkingen worden beperkt.

Het effect op de waterkwaliteit kenmerkt zich door:

- verzilting (chloride, sulfaat);
- vermesting (fosfaat, stikstof);
- zuurstofhuishouding (BZV, ijzer, nitriet, zuurstofgehalte van het lozen grondwater);
- giftigheid (ammonium wordt gedeeltelijk, in oppervlaktewater tot ca. 4%, omgezet in ammoniak, deze stof is giftig);
- vertroebeling en bodemvorming (ijzer, zwevende stof);
- verkleuring (ijzer).

Randvoorwaarden / voorschriften

Voor een aantal parameters kunnen op grond van het ALARA-principe lozingseisen worden geformuleerd voor alle bronningen. Het gaat om in ieder geval de volgende indicatieve waarden:

Onopgeloste bestanddelen	maximaal	50 mg/l
Zuurstofgehalte	minimaal	5 mg/l

In het algemeen kan gesteld worden dat lozingen van bronningen op ruim ontvangend oppervlaktewater geen significante verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater oplevert mits voldaan wordt aan bovenstaande lozingseisen. Voor klein ontvangend oppervlaktewater hoeft dit echter niet altijd het geval te zijn. Het is daarom van belang om het besluit zodanig in te richten dat bij lozingen op klein oppervlaktewater onaanvaardbare effecten kunnen worden voorkomen. Hiervoor zijn verschillende benaderingen denkbaar, die bij de voorbereiding van het besluit nader dienen te worden beschouwd (zie ook bijlage 7):

- de waterkwaliteitsbeheerder de mogelijkheid geven nadere eisen te stellen voor een aantal karakteristieke parameters. Hierbij dienen de nadere eisen niet lager te zijn dan die waarden waarbij de kwaliteit van het oppervlaktewater voldoende wordt beschermd. Dit is eerder gedaan in het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Voor bronningen is het aan te bevelen deze constructie over te nemen voor de onderstaande

parameters (met tussen haakjes een indicatieve invulling van de laagste waarde die bij nadere eis kan worden opgelegd):

Chloride	(200 mg/l)
Sulfaat	(100 mg/l)
Organische stof	(15 mg/l)
Ammonium	(20 mg N/l)
Totaal stikstof	(20 mg N/l)
Fosfaat	(1 mg P/l)
Arseen	(0,030 mg/l)
IJzer	(5 mg/l)

- in het besluit voor bovenstaande karakteristieke stoffen een norm opnemen, waarvan de waterkwaliteitsbeheerder bij nadere eis naar boven en naar beneden af kan kijken (vergelijk geluidsvoorschriften in de nieuwe Wm amvb's).

Tevens is het noodzakelijk de omvang (debiet) van de bronnering in ogenschouw te nemen. Bronneringen in het kader van grootschalige projecten zoals de HSL- en de Betuwelijn worden niet als weinig milieurelevant beschouwd. Hiervoor dient de vergunningplicht in stand te blijven. Uit de enquêtes komt naar voren dat een bovengrens van ca. 50.000 m³/jaar gehanteerd zou kunnen worden.

Bij het opstellen van algemene regels dienen de concentratie- en debiet-eisen nader te worden uitgewerkt in nauw overleg met technologische inbreng vanuit de praktijk.

Bij de uitwerking van algemene regels dient tevens rekening te worden gehouden met het beleid dat door de provincies wordt gehanteerd in het kader van de Grondwaterwet. Doel van dat beleid is het voorkomen van verdroging. Daarom bestaat een zekere voorkeur voor het weer in de bodem brengen van grondwater.

6.4 Spuiwater van het reinigen van drinkwaterleidingen

Inleiding

In het drinkwaterleidingnet zet zich na verloop van tijd vervuiling af in de vorm van ijzer, mangaan en zware metalen. Waterleidingbedrijven reinigen periodiek het distributienet door middel van spuien (door spoelen of middels een zogenaamde prop). Ook nieuwe leidingen worden, voordat deze in gebruik worden genomen, doorgespoeld en gedesinfecteerd. Het verontreinigde spuiwater wordt afhankelijk van de plaatselijke situatie geloosd op het riool of het oppervlaktewater.

Omschrijving activiteit

Bij het spuien van vervuilde waterleidingen komen grote hoeveelheden licht verontreinigd water vrij. In de meeste gevallen wordt het spuiwater via straatkolken afgevoerd naar het gemeenteriool. Bij afwezigheid van gemeenteriool of onvoldoende rioolcapaciteit vindt lozing op oppervlaktewater plaats.

Tot voor kort werden nieuwe leidingen gedesinfecteerd met chloorbleekloog. Dit bracht met zich mee dat na het chloreren de leiding vele malen ververst moest worden om het chloor te verwijderen. Momenteel wordt vrijwel uitsluitend gebruik gemaakt van 6% Herlisil (6% waterstofperoxide gestabiliseerd met 50 mg/l zilver), hetgeen het verbruik van spuiwater met ca. 75% reduceert omdat er niet ververst hoeft te worden. Bij nieu-

we leidingen wordt een dosering 1:10.000 toegepast. De concentratie zilver in het spuiwater bedraagt dan ca. 5 µg/l.

Randvoorwaarden / voorschriften

Spuiwater van drinkwaterleidingen kan door middel van algemene regels worden gereguleerd. Hierbij dient de propmethode te worden toegepast bij reiniging en mag de "first flush" (het meest verontreinigde deel) niet geloosd worden op oppervlaktewater (maar bijv. afgevoerd naar een RWZI). Reductie van de emissie moet plaats vinden op basis van "best uitvoerbare techniek". Gezien de grootte van het afvoervolume en de concentraties is het niet mogelijk de emissie tegen aanvaardbare kosten te beperken. Momenteel wordt in overleg met enkele waterleidingbedrijven en het KIWA de praktische uitvoerbaarheid van een werkmethode onderzocht om het meest verontreinigde spuiwater (ongeveer 10 m³ per proactie) met een tankwagen af te voeren.

6.5 Asverstrooiing

Inleiding

Door aanpassing van de Wet op de lijkbezorging in 1998 zijn de mogelijkheden voor asbestemming verruimd. Incidenteel is het toegestaan as te verstrooien (individueel) anders dan op een permanent strooiveld of in open zee. De Wvo is van toepassing wanneer verstrooiing in oppervlaktewater plaatsvindt.

Omschrijving activiteit

Uit gegevens van aanvragen blijkt dat vooralsnog ca. 0,5% van de crematies individueel wordt verstrooid. TNO heeft onderzoek gedaan naar de emissies (in opdracht van VROM). Uit het onderzoek blijkt dat de hoeveelheid verontreiniging in het ovenas het geringst is bij crematies met warme start, hoewel de verschillen wisselend en niet groot zijn. De hoeveelheden van een aantal metalen en overige verontreinigingen zijn zo klein dat het milieuhygiënische effect zeer gering is (uitgaande van 0,5% verstrooiingen).

Randvoorwaarden / voorschriften

De Wet op de lijkbezorging, waarin de mogelijkheden tot asverstrooiing zijn verruimd, stelt zelf een aantal randvoorwaarden aan de uitbreiding van verstrooiingsmogelijkheden. Zo moet het om incidentele gevallen gaan waarbij dus sprake is van een eenmalige handeling. Verder is het blijkens de toelichting op de wetsbepaling de bedoeling dat op exact dezelfde locatie niet of nauwelijks meerdere keren zal worden gestrooid. Dat laatste heeft met name betrekking op situaties waarin meerdere mensen besluiten op eenzelfde plek as van overledenen uit te strooien. Daaraan worden dus beperkingen gesteld. Hiermee is dus ook de verspreiding van meerdere asurnen door professionele bedrijven sterk gelimiteerd. De verruimde regels voor asverstrooiing zijn in elk geval niet van toepassing op houders van crematoria en plaatsen van bijzetting. Voor hen gelden strengere regels.

Naast de voorwaarden die de Wet op de lijkbezorging aan de verspreiding van as stelt is het gelet op de Wvo van belang asverstrooiing te beperken tot ruim ontvangend oppervlaktewater, en niet op kwetsbaar oppervlaktewater zoals oppervlaktewater met de functies drinkwater en/of zwemwater toe te staan. Op de wateren waar asverstrooiing wordt toegestaan kan dit zonder nadere emissiebeperkende voorwaarden plaatsvinden.

6.6 Sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden aan vaste objecten

Inleiding

Aan talloze vaste objecten in en langs het water zoals bruggen, sluisen, remmingwerken, enz. worden sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden uitgevoerd. Deze lopen uiteen van kleine reparaties aan een voetbrug tot omvangrijke sloop- en renovatiewerkzaamheden bij grote sluiscomplexen c.q. volledige nieuwbouw. In veel gevallen maken de werkzaamheden onderdeel uit van een conserverings- of reinigingsbestek. Voor het conserveren en reinigen van vaste objecten in en langs het oppervlaktewater is in maart 1998 het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten in werking getreden. De beoogde voordelen van het lozingenbesluit worden bij veel conserverings- en reinigingswerkzaamheden teniet gedaan doordat op onderdelen toch weer de vergunningsplicht te voorschijn komt. Aangezien de te treffen voorzieningen en maatregelen bij sloop- en renovatiewerkzaamheden c.q. nieuwbouw voor het grootste deel in het verlengde liggen van de voorzieningen en maatregelen vereist door het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten ligt aanpassing ervan voor de hand en wordt dan ook aanbevolen.

Omschrijving activiteit (niet limitatief):

1. het verwijderen van onderdelen van vaste objecten met bijkomende werkzaamheden zoals zagen, frezen, enz;
2. het aanpassen van onderdelen van vaste objecten met bijkomende werkzaamheden zoals uithakken, slijpen, aansmeren, enz;
3. het aanbrengen van onderdelen c.q. volledige nieuwbouw van vaste objecten met bijkomende werkzaamheden zoals boren, slijpen, enz.

Kenmerkende emissies van de sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden

Bij bovengenoemde werkzaamheden kunnen stof, slijpsel, olieresten en andere kleine delen vrijkomen welke zonder maatregelen en afschermdende voorzieningen het oppervlaktewater zullen bereiken. De aard van de emissie is afhankelijk van het bouw materiaal van het object en eventuele reeds aanwezige beschermingsmiddelen.

Randvoorwaarden/voorschriften

Zoals hiervoor reeds is gesteld liggen de voorwaarden en voorschriften voor een belangrijk deel in het verlengde van de maatregelen en voorzieningen in het kader van het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten. De emissies als gevolg van de sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden zullen voornamelijk door afschermdende maatregelen moeten worden voorkomen. Tevens kan de voorwaarde worden gesteld dat boven een zekere windkracht bepaalde werkzaamheden niet mogen uitgevoerd. Afkomend slijpwater dient een bezinkingsstap te ondergaan met daarbij een controlevoorziening. Ook kan worden bepaald dat na elke werkdag de afkomende stoffen dienen te worden verzameld en op een bepaalde locatie te worden bewaard.

De effectiviteit van deze maatregelen en voorzieningen is voor het grootste deel afhankelijk van de uitvoeringswijze door de opdrachtnemer (=aannemer). Verlangd kan worden dat de eigenaar/beheerder van het vaste object in samenspraak met de opdrachtnemer, identiek aan het gestelde in het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten, een werkplan overlegt. Dit werkplan kan tezelfdertijd voor de opdrachtnemer een onderdeel zijn van de kwaliteitszorg waartoe meer en meer opdrachtnemers eigener beweging overgaan of wat door opdrachtgevers in het bestek of overeenkomst wordt vereist.

Hoofdstuk 7: Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

1. Algemeen wordt erkend dat voor kleine lozingen en kortdurende lozingen de Wvo-vergunning die op grond van de procedure uit afdeling 3.5 Awb tot stand is gebracht, een te zwaar instrument is.
2. Het is niet mogelijk aan de hand van stofconcentraties en/of -vrachten te bepalen wat weinig milieurelevant is (dit zou een "telefoonboek" met stoffen opleveren). Daarom is gekozen voor een benadering waarbij categorieën van lozingen die door waterbeheerders als weinig milieurelevant gezien worden, uitgangspunt voor regulering zijn. Hiertoe is een inventarisatie uitgevoerd onder alle waterbeheerders. Deze heeft 6 categorieën lozingen opgeleverd die meer dan 80% van de kleine en kortdurende lozingen afdekken.
De categorieën zijn:
 - lozingen t.g.v. baggeractiviteiten klasse 0 t/m 2;
 - lozingen van hemelwater;
 - lozingen van bronneringswater t.g.v. bouwactiviteiten;
 - lozingen van spuiwater van het reinigen van drinkwaterleidingen;
 - lozingen door asverstrooiing;
 - lozingen t.g.v. sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden aan vaste objecten in en langs het oppervlaktewater.Naast de kleine lozingen is ook een aantal categorieën kortdurende lozingen geïdentificeerd waarvan met name lozingen ten gevolge van bronneringen een voorziening behoeven.
Voor een vijftal categorieën van kleine en kortdurende lozingen is aanbevolen de vergunningplicht in stand te houden.
3. De meest geschikte optie voor regulering van de categorieën kleine en kortdurende lozingen is het opstellen van algemene regels.
Dit komt overeen met het Kabinetsstandpunt in het kader van het MDW-project Wvo.
4. Uit de uitgevoerde enquêtes onder de waterbeheerders blijkt dat invoering van algemene regels in vergelijking met de huidige situatie een lagere tijdsbesteding met zich meebrengt. De inzet bij algemene regels is zelfs aanzienlijk minder (globaal 5 tot 10 maal) vergeleken met een situatie waarin voor alle lozingen daadwerkelijk Wvo-vergunningen zouden worden verleend.

Aanbevelingen

De CIW doet ten aanzien van de vereenvoudiging van de regulering van kleine en kortdurende lozingen de volgende aanbevelingen:

1. Het opstellen van algemene regels op basis van de Wvo voor de onder conclusie 2 genoemde categorieën van kleine en kortdurende lozingen. Het verdient hierbij aanbeveling zo spoedig mogelijk een werkgroep te installeren voor de uitwerking van de algemene regels,

omdat dergelijke regelgeving door de waterbeheerders als zeer urgent wordt beschouwd. Hierbij dient ten eerste een nadere technische uitwerking te worden gedaan door deskundigen op het betreffende gebied.

2. Aanbevolen wordt te onderzoeken of de meldingsplicht bij algemene regels zoals vastgelegd in artikel 2b Wvo voor kleine en/of kortdurende lozingen dient te worden gewijzigd, om de mogelijkheid te openen hiervan af te zien.
3. Ten aanzien van de categorie “hemelwater” worden aanvullend de volgende aanbevelingen gedaan.
 - Bij de vormgeving van een amvb dient uitdrukkelijk rekening te worden gehouden met de mogelijkheid van een regionale aanpak, zoals die nu ook bij de vergunningverlening mogelijk is. Aanbevolen wordt de amvb te laten uitwerken door een groep deskundigen waarin naast de juridische en beleidsmatige inbreng vanuit de Wvo ook inhoudelijke deskundigheid vanuit de diffuse-bronnenproblematiek, stedelijk waterbeheer en regelgeving Wet milieubeheer betrokken wordt.
 - Voor de lozing van hemelwater afkomstig van wegen wordt aanbevolen aan te sluiten bij de door de CIW in 2002 te formuleren aanbevelingen.
 - Bij hemelwaterlozingen afkomstig van particulieren verdient het aanbeveling te onderzoeken of bij het maken van algemene regels kan worden aangesloten bij het Lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater, waarin het lozen van afvalwater van huishoudens reeds geregeld is.
 - Aanbevolen wordt onderzoek te doen naar de mogelijkheid om directe lozingen van hemelwater afkomstig van bedrijfsterreinen in 8.40 amvb's te reguleren en deze amvb's zowel op de Wm als de Wvo te baseren.
 - Voor hemelwater afkomstig van op- en overslagactiviteiten wordt aanbevolen aan te sluiten bij de lopende activiteiten om te komen tot een Wm/Wvo-amvb.
 - Indien voor directe hemelwaterlozingen op oppervlaktewater algemene regels in het kader van de Wvo worden opgesteld, verdient het aanbeveling voor indirecte hemelwaterlozingen via een zogenaamd schoon hemelwater riool vergelijkbare algemene regels in het kader van de Wm te formuleren.
4. Ten aanzien van de categorie lozingen t.g.v. sloop-, renovatie- en nieuwbouw werkzaamheden aan vaste objecten in en langs het oppervlaktewater wordt aanbevolen om het Lozingbesluit Wvo vaste objecten aan te passen teneinde sloop-, renovatie- en nieuwbouwwerkzaamheden er ook onder te laten vallen.
5. Naar aanleiding van de uitspraken van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen omtrent het begrip lozing is het denkbaar dat veel meer lozingen op een andere wijze dan via een werk onder de werkingsfeer van de Wvo zullen vallen dan tot nu toe werd aangenomen. Een deel daarvan zullen lozingen met beperkte milieurelevantie zijn. Nadat de gevolgen van de uitspraken in het kader van het Interdepartementale Coördinatie Overleg Europees Recht in kaart zijn gebracht, verdient het aanbeveling ook voor lozingen op een andere wijze dan via een werk de ondergrensproblematiek te beschouwen.

Bijlagen

Bijlage 1: Samenstelling subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen

Bijlage 2: Voorbeelden van kleine en kortdurend lozingen waarvoor de Wvo-vergunningplicht in stand dient te worden gehouden

Bijlage 3: Activiteiten die niet Wvo-vergunningplichtig zijn.

Bijlage 4: Alternatieve juridische oplossingsrichtingen kleine en kortdurende lozingen

Bijlage 5: Mogelijkheden voor efficiëntievergroting van de Wvo-vergunningverlening

Bijlage 6: Taakopdracht subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen Wvo

Bijlage 7: Mogelijkheden van differentiatie binnen algemene regels

Bijlage 1: Samenstelling subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen

P. Regoort (voorzitter)	Hoofdkantoor van de Waterstaat
J.P. van Dalen (secretaris)	Hoofdkantoor van de Waterstaat
M. Zwiers	RWS/Directie Noord-Holland
H.A.G.M. Janssen (tot 1.8.2000)	RWS/Directie Oost-Nederland
J.W. van Tiel (vanaf 1.8.2000)	RWS/Directie Oost-Nederland
T.P.L. van den Heuvel (tot 1.10.2000)	RWS/Directie Limburg
P. Gommers	RWS/Directie IJsselmeergebied
M. Cambridge	Centrale Directie Juridische Zaken Verkeer en Waterstaat
M.G. Revallier	Hoogheemraadschap van Rijnland
F.A. Remmerswaal	Zuiveringschap Rivierenland
G. Jansen (tot 1.12.2000)	Wetterskip Fryslân
M. Lammens	Unie van Waterschappen
J. Hulshof	RIZA
K. Krijt	Ministerie van VROM

Bijlage 2: Voorbeelden van kleine en kortdurende lozingen waarvoor de Wvo-vergunningplicht in stand dient te worden gehouden

Bij de enquête onder waterkwaliteitsbeheerders waarbij de categorieën kleine lozingen zijn geïdentificeerd zijn een paar lozingen genoemd waarvan de werkgroep heeft geconcludeerd dat de Wvo-vergunningplicht in stand moet blijven. In deze bijlage worden deze categorieën benoemd en wordt een nadere motivatie gegeven waarom voor deze lozingen sprake blijft van de Wvo-vergunningplicht.

1. Afspoelen/afspuiten

In de inventarisatie is een aantal malen verwezen naar het lozen door afspoelen en afspuiten (bijvoorbeeld het afspuiten van (vracht)auto's op parkeerterreinen et cetera). Het gaat hierbij om diverse en incidentele activiteiten, waarvan de CIW van mening is dat de vergunningplicht in stand dient te blijven. Bij het ontbreken van een vergunning dient handhavend te worden opgetreden.

2. Terugstorten van schelpen

Het gaat hierbij om schelpen van bijvoorbeeld mosselvisserij die op het land liggen en verontreinigd zijn met resten mossel en soms ontsmettingsmiddelen (tegen stank). Het is, vanwege de verontreiniging ongewenst dat de schelpen zonder meer kunnen worden teruggestort. Afhankelijk van de mate van verontreiniging zal het zijn toegestaan (schone schelpen) tot verboden. Dit vereist een individuele afweging, dus regulering door middel van Wvo-vergunningverlening.

3. Lozen van kookvocht vanaf schepen van garnalen- en kokkelvisserij

In binnenwateren, inclusief de Waddenzee is voor deze activiteit een Wvo-vergunning nodig. Omdat het om lozingen met een zeer hoog gehalte aan verontreinigingen gaat (echter wel in kleine hoeveelheden) en omdat de vissers de mogelijkheid hebben in de territoriale wateren te lozen, is het noodzakelijk hiervoor de vergunningplicht in stand te houden. Dit naar analogie met de recreatieve vaart waarbij gekozen is voor een lozingsverbod en afgifte van afvalwater en overige afvalstoffen aan de wal. Voordeel hiervan is dat hier een goede preventieve werking van uit gaat. Bij niet-afgifte en lozing zal handhavend moeten worden opgetreden. Van groot belang is wel dat in de havens voldoende innamepunten aanwezig zijn om kookvocht in te kunnen zamelen en extern te laten verwerken (bijv. in een RWZI). Aanbevolen wordt dan ook om de mogelijkheden voor afgifte op de wal voor garnalen- en kokkelvisserij nader te onderzoeken.

Overigens is het garnalen- en kokkelvisserij wel toegestaan kookvocht te lozen op territoriale wateren. Hiervoor geldt een wettelijke ontheffing van de Wvo-vergunningplicht.

4. Koelwater niet anders dan thermisch verontreinigd

Overwogen is om kleine koelwaterlozingen voor waarbij uitsluitend een hoeveelheid warmte wordt geloosd ook onder een lozingenbesluit kleine en kortdurende lozingen te brengen. In de praktijk bleek dat de omvang van de kleine koelwaterlozing in relatie tot de omvang van het ontvangende oppervlaktewater toch nog een probleem te zijn. Een kleine koelwaterlozing op klein ontvangend oppervlaktewater kan voor ongewenst

hoge temperaturen in het oppervlaktewater zorgen. Tevens gaat het om een relatief klein aantal lozingen. Geconcludeerd is dat voor deze lozingen de vergunningplicht beter in stand kan blijven.

5. Spoelwater ontijzeringsinstallaties

Lozingen van spoelwater van ontijzeringsinstallaties kunnen worden gezien als lozingen met geringe milieurelevantie. Dergelijke lozingen (als enige directe lozing op oppervlaktewater) komen echter vrijwel niet voor. Uitzondering is de agrarische sector. Hier zijn dergelijke lozingen al gereguleerd middels algemene regels (Lozingenbesluiten Wvo glastuinbouw en open teelt en veehouderij). Geconcludeerd is daarom dat het opstellen van algemene regels niet zinvol is.

Bijlage 3: Activiteiten die niet Wvo-vergunningplichtig zijn

Op grond van de Wvo is het verboden zonder vergunning met behulp van een werk of op andere wijze dan met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende stoffen of schadelijke stoffen, in oppervlaktewater te brengen. Wanneer er geen sprake is van het in oppervlaktewater brengen van bovengenoemde stoffen, is er dus ook geen sprake van vergunningplicht en hoeft dus in het geheel geen vergunning te worden verleend. Het betreft onder meer de volgende situaties.

A. Er worden geen stoffen in oppervlaktewater gebracht.

Voorbeelden:

- opbaggeren van baggerspecie;
- overflow bij ter plaatse baggeren of zandwinning;
- locale werkzaamheden in uiterwaarden, waarbij op beperkte schaal grond wordt verplaatst en teruggezet (bijv. graven sleuven voor kabels);
- vertroebeling door visserij, varende schepen etc.;
- buitendijkse opslag zonder dat stoffen in oppervlaktewater kunnen geraken.

B. Er worden stoffen in het oppervlaktewater gebracht die echter geen schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen zijn.

Voorbeeld: Lozen van schoon hemelwater.

C. Er is sprake van een lozing die niet is veroorzaakt door een aanwijsbare handeling.

Voorbeeld:

Atmosferische depositie op oppervlaktewater. Uitzondering is als een relatie is te leggen met de veroorzaker. Dit is bijvoorbeeld bepaald door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dd. 28 oktober 1994 (zaak G05.92.1657) betreffende verontreinigde stoom afkomstig van een bedrijf dat neerslaat op oppervlaktewater. Dit is bevestigd bij prejudiciële beslissing dd. 29 september 1999 door het Europese Hof van Justitie.

D. Er is sprake van een wettelijke vrijstelling van de Wvo-vergunningplicht.

Voorbeeld:

Het lozen door of van vaartuigen in de territoriale zee voor zover die handeling samenhangt met het normale gebruik van het schip (op grond van art. 2 uitvoeringsbesluit art. 1 derde lid Wvo). Gedacht kan worden aan het lozen van kookvocht van kokkel- en garnalenvisserij (voor zover niet in havens geloosd en voor zover niet moedwillig van land naar zee verplaatst om vergunningplicht te omzeilen).

Bijlage 4: Alternatieve juridische oplossingsrichtingen kleine en kortdurende lozingen

Bij het zoeken naar een wenselijke en haalbare oplossing voor de problematiek van de kleine en kortdurende lozingen zijn diverse oplossingsrichtingen beoordeeld. In de onderhavige bijlage worden een aantal varianten behandeld die in mindere mate dan het instrument van algemene regels voldoen aan de in hoofdstuk 3 geformuleerde randvoorwaarden.

Het gaat hierbij om de volgende varianten:

1. wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine en kortdurende lozingen vrij te stellen van de Wvo-vergunningplicht en deze daarmee onvoorwaardelijk toe te staan;
2. wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine lozingen onder de Wm te laten vallen;
3. uitbreiding van de Wvo met een zorgplichtbepaling;
4. uitbreiding van de Wvo met een verkorte vergunningprocedure voor kleine en kortdurende lozingen;
5. ontwikkeling van een ondergrensmethodiek aan de hand van een wettelijk planstelsel.

Ad 1 wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine en kortdurende lozingen vrij te stellen van de Wvo-vergunningplicht en daarmee onvoorwaardelijk toe te staan

In artikel 1 van de Wvo worden momenteel alle directe lozingen via een werk van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen vergunningplichtig gesteld. Deze vergunningplicht geldt daardoor ook voor lozingen die slechts een beperkte milieurelevantie hebben. Door dergelijke lozingen in artikel 1 van de Wvo vrij te stellen van de Wvo-vergunningplicht wordt een ondergrens gecreëerd waaronder die lozingen op voorhand worden toegestaan. Deze oplossingsrichting is overigens niet bruikbaar voor de aanpak van de problematiek van de kortdurende lozingen met significante milieurelevantie.

Toetsing aan de randvoorwaarden

De oplossingsrichting voldoet slechts ten dele aan de randvoorwaarden. Met dit instrument kan voor een maximaal aantal kleine lozingen een voorziening getroffen worden. De in hoofdstuk 4 beschreven categorieën kunnen immers als basis dienen voor de formulering van een wettelijke vrijstelling. Echter, met name voor de milieurelevantere kortdurende lozingen zal dit middel waarbij voor bepaalde lozingen een absolute wettelijke vrijstelling wordt gecreëerd geen soelaas bieden. Deze oplossingsrichting zal verder bijvoorbeeld slecht voldoen aan de vereisten die de randvoorwaarden onder meer ten aanzien het bereiken van de doelstellingen van de Wvo stellen. Het formeel wettelijk vrijstellen van een aantal categorieën lozingen van de Wvo-vergunningplicht in artikel 1 van de Wvo zal namelijk betekenen dat ten aanzien van die lozingen geen nadere regels gesteld kunnen worden wanneer bijvoorbeeld de lokale omstandigheden dat vereisen. Het onder alle omstandigheden vrijstellen van de lozingen zal tevens betekenen dat binnen kaders van de vrijstelling geen specifieke afweging ten aanzien van derdenbelangen kan plaatsvinden

wanneer die in bijzondere omstandigheden in het geding komen. Het is voorts zeer de vraag of een absolute vrijstelling van een aantal categorieën lozingen van de vergunningplicht niet strijdig is met Richtlijn 76/464 van de Europese Gemeenschappen. Op grond van deze richtlijn geldt een vergunningplicht voor het in het oppervlaktewater brengen van zogenaamde grijze- en zwartelijststoffen. De Wvo dient ter implementatie van deze richtlijn. Voor wat betreft oppervlaktewater zijn alleen lozingen van baggerspecie van regulering door de richtlijn uitgesloten. In de richtlijn zijn verder geen ondergrenzen opgenomen voor de lozing van grijze- en zwartelijststoffen. Het wel opnemen van een ondergrens in de Nederlandse wetgeving zou niet toelaatbaar zijn.

Ad 2 wijziging van artikel 1 van de Wvo teneinde kleine lozingen onder de Wm te laten vallen

Het is ook mogelijk de regulering van ondergrensgevallen bij de Wm onder te brengen. Deze integrale wet is van toepassing op diverse activiteiten waarbij stoffen in het milieu worden gebracht. Voor wat betreft het watermilieu is de Wm niet van toepassing wanneer door de Wvo bepalingen zijn gesteld. Op grond van de Wm worden voor activiteiten in zogenaamde inrichtingen vergunningen of algemene regels vastgesteld. Momenteel gelden voor elke Wm-inrichting vergunningen of algemene regels. De vergunningen of algemene regels bevatten vangnetbepalingen en concrete voorschriften ter bescherming van oppervlaktewater en RWZI's door indirecte lozingen, voorzover deze niet door de Wvo worden gereguleerd. Door kleine lozingen van de werkingssfeer van de Wvo uit te zonderen zouden de vangnetbepalingen in Wm vergunningen en algemene regels ook voor deze lozingen kunnen gaan gelden. Een dergelijk uitzonderen van de Wvo-vergunningplicht zou ook door het aanpassen van artikel 1 lid 1 Wvo moeten plaatsvinden. Let wel, het gaat hier om een andere aanpassing dan de aanpassing bedoeld onder oplossingsrichting 1 waarbij kleine lozingen van de Wvo-vergunningplicht worden vrijgesteld. Bij die oplossing blijven de lozingen onder de werkingssfeer van de Wvo vallen en worden de lozingen onvoorwaardelijk toegestaan.

Toetsing aan de randvoorwaarden

De oplossing zou een verplaatsing van de werkzaamheden naar de Wm met zich mee brengen. Voor wat betreft de doelstellingen van de Wvo is het voorts niet wenselijk de samenhang in de regelgeving ten aanzien van de kwaliteit van het oppervlaktewater te doorbreken door een deel van de regulering van die kwaliteit buiten de Wvo te plaatsen. Het instrument zou tot een zekere uitholling van artikel 1 van de Wvo leiden en daarmee bijdragen aan het afnemen van de overzichtelijkheid in de wetgeving. De voordelen die aan deze variant zijn toe te schrijven zijn dezelfde als de voordelen die gelden bij een integrale milieuvergunning. Aangezien de discussie over het al dan niet onder de Wm brengen van de Wvo in andere kaders wordt gevoerd zal in deze rapportage niet verder op deze discussie worden ingegaan.

Ad 3 uitbreiding van de Wvo met een zorgplichtbepaling

In de Wvo is momenteel geen zorgplichtbepaling opgenomen. Een dergelijke bepaling staat bijvoorbeeld wel in artikel 1.1.a van de Wm⁷.

⁷ Art. 1.1.a lid 1 Wm luidt: Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.

Uitbreiding van de Wvo met een zorgplichtbepaling zou een (flankerende) oplossing kunnen zijn voor het probleem van de kleine en kortdurende lozingen. Een zorgplichtbepaling is in feite een zeer algemeen geformuleerd doelvoorschrift. In de Wvo zou het doel in het algemeen het beschermen van de kwaliteit van het (water)milieu zijn waarbij van een ieder gevraagd wordt voldoende zorg voor het (water)milieu in acht te nemen. In het doelvoorschrift worden geen concrete middelen aangereikt voor het bereiken van het doel. De overheid grijpt alleen in wanneer het doel door een verkeerde handeling van deze of gene in gevaar komt. Voor wat betreft kleine of kortdurende lozingen zou de toepassing van dit instrument betekenen dat in principe geen concrete regels worden gesteld aan deze lozingen, tenzij het hoofddoel de bescherming van het milieu in gevaar komt. In dat geval wordt handhavend opgetreden.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Met name de eisen die in de randvoorwaarden aan de handhaafbaarheid worden gesteld dreigen bij de toepassing van dit instrument in het geding te geraken. Bij dit middel komt het zwaartepunt in sterke mate bij de handhaver te liggen. Voor de verschillende categorieën kleine en kortdurende lozingen worden immers geen regels gesteld. Alleen wanneer een bepaalde lozing tot onaanvaardbare belasting van het oppervlaktewater leidt zou moeten worden ingegrepen hetgeen door de handhaver moet gebeuren. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van gedragsregels voor dergelijke omstandigheden zou dan dus naar de handhaver verplaatst worden. Dit is met name voor de milieurelevantere kortdurende lozingen maar ook voor de kleine lozingen niet wenselijk. Deze oplossingsrichting verdraagt zich ook niet met de eisen die Richtlijn 76/464 aan de regulering van grijze- en zwartelijststoffen stelt. De richtlijn schrijft regulering door vergunningen voor. Naast vergunningen blijken ook algemene regels die vergunningen vervangen een geaccepteerd instrument te zijn. Gelet op de eisen die de richtlijn onder meer aan kwaliteitsnormering stelt zal het echter niet mogelijk zijn met de vaststelling van een algemene zorgplichtbepaling te volstaan.

Ad 4 uitbreiding van de Wvo met een verkorte procedure voor kleine en kortdurende lozingen

Momenteel is de Wvo-vergunningprocedure hoofdzakelijk gebaseerd op afdeling 3.5. van de Algemene wet bestuursrecht. Daarin wordt de zogenaamde uitgebreide openbare procedure voor besluiten voorgeschreven die ongeveer zes maanden in beslag neemt. In deze procedure is in uitgebreide advies-, inspraak- en publicatievereisten voorzien. Alleen voor huishoudelijke lozingen < 100 i.e. geldt de korte vergunningprocedure uit hoofdstuk 4 van de Awb. Het gaat daarbij om een procedure die ongeveer 8 weken duurt. Voor deze procedure gelden minder inspraak-, advies- en publicatievereisten.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Hoewel ook met dit instrument het grootste deel van de kleine en kortdurende lozingen gereguleerd kunnen worden lijkt dit instrument in mindere mate te voldoen aan de efficiencyvereisten die op grond van de randvoorwaarden gesteld worden. Het is namelijk de vraag of de vergunningprocedure van afdeling 4 Awb voldoende financiële en/of tijds winst oplevert voor de weinig milieurelevante lozingen, waarvan het gelet op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater op voorhand duidelijk is dat de lozing zonder nadere regulering kan worden toegestaan.

Voor kortdurende milieurelevante lozingen geldt waarschijnlijk dat dit instrument in vergelijking tot algemene regels tot een vergelijkbare efficiencywinst leidt. In tegenstelling tot de oplossing van algemene regels is voor het introduceren van een verkorte procedure echter een wetswijziging noodzakelijk. De procedure voor het vaststellen daarvan is in principe omslachtiger dan het opstellen van algemene regels. Overigens wordt momenteel bij het Ministerie van VROM nagedacht over het introduceren van de verkorte vergunningprocedure. Het is raadzaam de ontwikkelingen in dat kader nauwlettend te volgen.

Ad 5 ontwikkeling ondergrensmethodiek aan de hand van een wettelijk planstelsel

Het is ook mogelijk aan de hand van een wettelijk planstelsel een ondergrensmethodiek te ontwikkelen aan de hand waarvan per aangewezen gebied bepaald kan worden welke milieu weinig relevante lozingen (nader) gereguleerd moeten worden en welke milieu weinig relevante lozingen onvoorwaardelijk kunnen worden toegestaan. De Wet op de waterhuishouding (Wwh) voorziet in een planstelsel voor het waterbeheer in Nederland. Op grond van deze wet worden in de Nota Waterhuishouding en de provinciale waterhuishoudingsplannen voor de oppervlaktewateren in verschillende gebieden natuur- en gebruiksfuncties en waterkwaliteitsdoelstellingen vastgesteld. Dit wordt in beheersplannen van waterkwaliteitsbeheerders nader uitgewerkt.

Deze aanwijzing van wateren wegens een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling kan als basis voor de ondergrensmethodiek dienen. Daarbij wordt de vraag of voor een bepaalde lozing (nadere) regels gesteld kunnen worden afhankelijk gemaakt van de vraag of dat water wegens een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling in een plan is aangewezen.

Toetsing aan de randvoorwaarden

Het aanwijzen van een water wegens een bepaalde functie of doelstelling is het voornaamste onderscheidend criterium in de hiervoor beschreven ondergrensmethodiek. Het is echter de vraag of deze criteria onder alle omstandigheden voldoende zijn om te bepalen of een kleine lozing voor een specifiek water milieurelevant is. Naast deze criteria kunnen vooral bij kleine lozingen ook aspecten als lozingsdebieten en actuele waterkwaliteit een rol spelen. Bovendien biedt deze oplossingsrichting geen volwaardige juridische basis voor de oplossing van de problematiek van kleine en kortdurende lozingen. Het is namelijk geen zelfstandig wettelijk instrument voor de regulering van lozingen zoals vergunningen, algemene regels of een wettelijke vrijstelling van vergunningplicht voor lozingen. Een dergelijke ondergrensmethodiek kan wel binnen andere instrumenten als middel worden toegepast. Zo is het in algemene regels reeds gebruik om voor wateren die in plannen als kwetsbaar oppervlaktewater zijn aangewezen de mogelijkheid van het stellen van nadere eisen te koppelen aan die aanwijzing in plannen.

Bijlage 5: Mogelijkheden voor efficiëntievergroting van de Wvo-vergunningverlening

Naast het reguleren van weinig milieurelevante lozingen op een zo efficiënt mogelijke wijze, zijn er ook andere mogelijkheden om de vergunningverlening in het kader van de Wvo (inclusief afdoen van meldingen etc.) zo efficiënt mogelijk in te richten. In dit hoofdstuk worden enkele suggesties gedaan om hier invulling aan te geven.

Standaardisatie

Het is mogelijk om vergaande standaardisatie door te voeren in de Wvo-vergunningverlening. Een aantal waterkwaliteitsbeheerders heeft hier reeds goede ervaringen mee opgedaan. Globaal kan gedacht worden aan het volgende. De voorschriften die standaard in iedere vergunning terugkomen standaardiseren en ook van een standaardtoelichting in de considerans voorzien. Dit is de kern van iedere vergunning. Veel voorschriften in de huidige Wvo-vergunningen hebben vervolgens betrekking op bepaalde standaardactiviteiten die worden toegepast binnen één of meer bedrijfstakken (bijv. droge bulk op- en overslag, good housekeeping voorschriften specifiek voor bepaalde bedrijfstak etc.). Hiervoor kunnen standaardmodules worden opgesteld. Uiteraard dient te worden aangesloten bij bestaande CIW-aanbevelingen. Hierin zijn vaak ook standaardvoorschriften geformuleerd. Het overige blijft dan maatwerk (zoals vaststellen lozingseisen bij grote lozers en onderzoeks- en saneringsmaatregelen indien niet geldig voor een gehele bedrijfstak).

Efficiënte bedrijfsvoering en kwaliteitszorg

Naast het materieel vereenvoudigen van vergunningen en andere beschikkingen in het kader van de Wvo, is ook tijdswinst te behalen met een efficiënte bedrijfsvoering door de vergunningverlenende instanties. Dit vereist een aanpak middels een kwaliteitszorgsysteem, waarin de vereisten voor het instandhouden (en verbeteren !) van de goede kwaliteit van het vergunningenbestand wordt verankerd. Hierbij zijn o.a. van belang goede informatiesystemen, heldere (schriftelijk vastgelegde) werkprocessen en jaarlijkse plannings-/verantwoordingscycli.

Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De ontwikkelingen in de ICT maken het ook mogelijk om efficiënter, maar ook klantvriendelijker te werken. Met name maken intranet/internet het mogelijk om informatievoorziening aan overheden, burgers en bedrijfsleven over Wvo-vergunningverlening en -handhaving zeer toegankelijk te maken. Dit betekent dat de doelgroepen van goede informatie kunnen worden voorzien, maar ook dat via elektronische weg bijvoorbeeld aanvragen en rapportages (zo mogelijk gestandaardiseerd!) kunnen worden ingediend, vragen gesteld etc. Producten als standaardvergunning kunnen gebruikt worden om via internet te verspreiden. Ook kunnen waterkwaliteitsbeheerders onderling gemakkelijk communiceren. Dit sluit ook aan bij de aanbevelingen van de Commissie Slechte (MDW, 1999).

De Commissie adviseert om het gebruik van ICT verder te stimuleren. Ook voor Wvo-vergunningverlening worden mogelijkheden gezien (o.a. informatie verstrekking en indienen aanvraag digitaal).

Bijlage 6: Taakopdracht subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen Wvo

In het Kabinetsstandpunt rapport MDW-werkgroep Wvo (zomer 1997) is vastgesteld dat de gebruikelijke Wvo-vergunningprocedure voor kortdurende en weinig milieurelevante (kleine) lozingen een te zwaar instrument is. Verwezen wordt naar de mogelijkheid van het stellen van onder meer algemene regels voor deze lozingen.

Op grond van het Regeringsstandpunt is door Verkeer en Waterstaat een actie gestart om tot oplossingen van de problematiek van kortdurende en weinig milieurelevante (kleine) lozingen te komen. Deze actie bestond eerst uit een evaluatie van de uitvoering van de in 1996 vastgestelde RWS beleidslijn kleine lozingen waarin handreikingen zijn gedaan voor de uitvoeringspraktijk. Vervolgens is ook door de Unie van Waterstappen een evaluatie uitgevoerd naar de problematiek van de kleine lozingen bij waterschappen. Aan de hand van de evaluaties is in een landelijke werkgroep van medewerkers van Verkeer en Waterstaat en de waterschappen gestart met het maken van een overzicht van categorieën kleine en kortdurende lozingen waarvoor voorzieningen moeten worden getroffen. De activiteiten hebben aanvankelijk voornamelijk in het kader van de FWVO, een functionele werkgroep van Rijkswaterstaat die zich richt op het coördineren van de uitvoering van de Wvo, plaatsgevonden. Gelet op het feit dat de onderhavige problematiek niet alleen de Rijkswaterstaat maar ook de overige waterkwaliteitsbeheerders raakt is in overleg met de voorzitter van CIW I afgesproken verdere acties in dit kader onder te brengen bij CIW I. De bestaande landelijke werkgroep moet daarbij als subwerkgroep van de CIW I gaan fungeren. Door de CIW zullen uiteindelijk aanbevelingen worden uitgebracht over de aanpak van kortdurende en milieu weinig relevante (kleine) lozingen. Dergelijke aanbevelingen hebben doorgaans een sterke doorwerking.

De taakopdracht van de subwerkgroep kleine en kortdurende lozingen is als volgt:

- voor zowel de waterschappen als Rijkswaterstaat inventariseren welke kortdurende en kleine lozingen met geringe milieurelevantie aanwezig zijn;
- voor deze lozingen nagaan in hoeverre algemene regels een geschikt instrument is. Belangrijk is de vraag in hoeverre deze kortdurende en kleine lozingen op een objectieve wijze onderscheiden kunnen worden van wat langer durende lozingen en lozingen die van grotere omvang zijn die wel milieurelevant zijn en waarvoor de vergunningplicht in stand dient te blijven. Verder is het van belang of er voor deze lozingen, zo mogelijk onafhankelijk van de omvang van het ontvangende oppervlaktewater, eenduidige emissiebeperkende maatregelen omschreven kunnen worden;
- het ontwikkelen van aanbevelingen voor de wijze waarop de kortdurende en kleine lozingen met weinig milieurelevantie met behulp van algemene regels gereguleerd kunnen worden;
- voor die kortdurende en kleine lozingen waarvoor algemene regels niet toepasbaar zijn zullen aanbevelingen worden gedaan over de meest efficiënte wijze van regulering.

De subwerkgroep richt zich op de directe lozingen op oppervlaktewater. Indirecte lozingen van amvb-bedrijven zullen niet worden meegenomen.

Bijlage 7: Mogelijkheden van differentiatie binnen algemene regels

Het belangrijkste dilemma bij de keuze voor algemene regelgeving betreft enerzijds de wens om omwille van beperking van bestuurlijke lasten lozingen algemeen te regelen, en anderzijds de wens om in specifieke gevallen de mogelijkheid te hebben van die algemene regels af te wijken, of de lozing zelfs te verbieden. Deze mogelijkheid wordt ook met de term differentiatie aangeduid.

In de afgelopen jaren zijn bij totstandkoming van verschillende algemene regels hiervoor verschillende oplossingen bedacht, waarbij vooral in de laatste jaren de mogelijkheden van differentiatie zijn toegenomen.

De meest duidelijke weg is het expliciet benoemen van situaties, waarbij de individuele beoordeling gewenst is, en door het opnemen daarvan in de werkingssfeer van de algemene regels er voor te zorgen, dat de betreffende lozingen vergunningplichtig blijven.

Deze weg kan worden bewandeld voor:

1. lozingen van bepaalde processen of handelingen;
2. lozingen van een bepaalde omvang;
3. lozingen op bepaald type water (zoals kwetsbaar water of water met een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling);
4. lozingen van een bepaalde verontreinigingsgraad.

De lozer kan daarbij binnen bepaalde grenzen beïnvloeden, of de lozing vergunningplichtig wordt of onder algemene regels zal vallen. Zo kan hij bijvoorbeeld de keuze van het proces beïnvloeden, of de omvang van de lozing. Interessant is de onder 4 genoemde mogelijkheid, waarbij de lozer bijvoorbeeld door inzet van een bepaalde zuiveringstechniek zelf de verontreinigingsgraad kan beïnvloeden, en daarmee al dan niet onder de algemene regels vallen.

Nadeel van deze oplossing is echter, dat wanneer de betreffende situatie zich voordoet, de vergunningprocedure moet worden doorlopen, ook al zou er in het specifieke geval aan differentiatie geen behoefte zijn. Daarnaast vormt het benoemen van de situaties een probleem: al snel is er ofwel te veel vergunningverlening, of in te weinig gevallen differentiatie mogelijk.

De nadelen van bovenstaande oplossing kunnen deels worden overvragen door gebruik van nadere eisen binnen algemene regels. Bij nadere eisen is er immers de mogelijkheid om deze te stellen, maar niet een verplichting. Wel is het zo, dat het bevoegd gezag in de keuze voor nadere eisen niet volledig vrij is: een ieder, dus ook de lozer of een derde, kan om het stellen van nadere eisen verzoeken.

De mogelijkheden voor het gebruik van nadere eisen zijn in de afgelopen jaren (overigens zonder dat de wetgeving op dit punt veranderde) aanzienlijk toegenomen.

Was tien jaar geleden nog de heersende opvatting, dat met nadere eisen geen aanscherping of versoepeling mogelijk is, en dat nadere eisen alleen voor een beperkt concreet omschreven categorie gevallen mogen worden ingezet, worden inmiddels nadere eisen ook voor aanscherping of verruiming van normen gebruikt en is het stellen daarvan

aan alle onder de betreffende algemene regel vallende bedrijven vaak in beginsel mogelijk. Voorbeelden van een dergelijk ruim gebruik van nadere eisen zijn te vinden in de naar aanleiding van de MDW-Wm aangepaste "8.40-algemene regels" zoals de Wm algemene regels voor geluid. Uiteraard is ook een meer gebiedsgerichte differentiatie van normen binnen de algemene regels mogelijk. Zo kunnen desgewenst andere normen worden opgenomen voor rijkswater, regionaal water en kwetsbaar oppervlaktewater, of water met een bijzondere kwaliteitsdoelstelling. Van deze gedifferentieerde normen kan desnoods bij nadere eis worden afgeweken.

