

↳ *Richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006, betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (geconsolideerde tekst)¹⁰⁹*



109 | Pb 2006 L 64/52. Bij Richtlijn 2006/11/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 februari 2006 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (Pb. 2006 L64/52 is Richtlijn 76/464/EEG ingetrokken. Op grond van artikel 13 gelden verwijzingen naar richtlijn 76/464 als verwijzingen naar richtlijn 2006/11/EG en worden gelezen volgens een bijgevoegde concordantietabel.

110 | Richtlijn 80/68, Richtlijn van de Raad van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, Pb. 1980 L20/43.

111 | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de lijst van prioritare stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, Pb. L331/1.

112 | Richtlijn 82/176, Richtlijn van de Raad van 22 maart 1982 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van de sector elektrolyse van alkalichloriden, Pb. 1982 L81/29; richtlijn 83/513, Richtlijn van de Raad van 26 september 1983 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van cadmium, P. 1983 L291/1; richtlijn 84/156, Richtlijn van de Raad van 8 maart 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor kwiklozingen afkomstig van andere sectoren dan de elektrolyse van alkalichloriden, Pb. 1984 L74/49; richtlijn 84/491, Richtlijn van de Raad van 9 oktober 1984 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor de lozing van hexachloorcyclohexaan, Pb. 1984 L247/11; richtlijn 86/280, Richtlijn van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage bij richtlijn 76/464 vallende gevaarlijke stoffen, Pb. 1986 L181/16, laatstelijk gewijzigd bij richtlijn 91/692, Pb. 1991 L377/48.

3.1 ALGEMENE TOELICHTING

Richtlijn 2006/11 EG is een nieuwe geconsolideerde tekst van richtlijn 76/464/EEG. De richtlijnummers worden hier door elkaar gebruikt.

Richtlijn 76/464 van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (verder richtlijn 76/464), heeft als doel het aquatisch milieu in de Gemeenschap te beschermen tegen verontreiniging door bepaalde gevaarlijke stoffen. Deze bescherming moet worden gerealiseerd door een emissie-aanpak voor lozingen van bepaalde verontreinigende stoffen, gecombineerd met een immissie-aanpak op basis van vastgestelde kwaliteitseisen. Onder het aquatisch milieu verstaat de richtlijn zowel oppervlaktewateren in het binnenland, territoriale zeewateren, kustwateren als grondwateren. Grondwateren vielen onder de werking van richtlijn 76/464 tot de Grondwaterrichtlijn in 1980 van kracht werd.¹¹⁰ Daarmee is artikel 4 van richtlijn 76/464 niet langer van toepassing.

De richtlijn maakt een onderscheid tussen twee soorten stoffen, die op verschillende lijsten in bijlagen bij de richtlijn zijn geplaatst. Voor lozingen van zowel zwarte- als grijze-lijststoffen geldt een verplichte vergunning. De wijze waarop de emissienormen in de vergunning worden bepaald, verschilt echter voor zwarte- en grijze-lijststoffen. Na de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water is een nieuwe lijst van prioritare stoffen vastgesteld.¹¹¹

Op lijst I zijn zogenoemde zwarte-lijststoffen geplaatst. Dit zijn gevaarlijke stoffen die zijn gekozen op basis van hun toxiciteit, persistentie en bio-accumulatie. Lozingen van deze stoffen moeten op termijn geheel worden beëindigd. De Raad stelt voor deze gevaarlijke stoffen (emissie)grenswaarden vast. Lidstaten moeten deze grenswaarden toepassen, tenzij een beroep wordt gedaan op de uitzonderingsmogelijkheid dat alle wateren aan de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voldoen. De grenswaarden worden vastgesteld op basis van de toxiciteit, de persistentie of de bio-accumulatie van een stof, met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen. Door de Raad worden eveneens kwaliteitsdoelstellingen vastgesteld voor zwarte-lijststoffen. De door de Raad vast te stellen grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen zijn neergelegd in dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464.¹¹²

Voor zwarte-lijststoffen bevat de vergunning emissienormen die de door de Raad vastgestelde grenswaarden niet mogen overschrijden. De lidstaten kunnen voor

de lozing van zwarte-lijststoffen strengere emissienormen opleggen dan de door de Raad vastgestelde grenswaarden. Wanneer uit de vergunningaanvraag blijkt dat niet aan de emissienormen kan worden voldaan, moet de vergunning worden geweigerd. Wanneer de vergunninghouder de emissienormen niet in acht neemt, dient het bevoegd gezag alle maatregelen te nemen om er voor te zorgen dat wel aan de emissienormen wordt voldaan en zo nodig moet de lozing worden verboden.

Lijst II bevat zogenoemde grijze-lijststoffen. Dit zijn stoffen die een schadelijke werking op het water hebben, maar die schadelijke werking kan beperkt zijn tot een bepaald gebied en kan afhangen van de kenmerken van de ontvangende wateren en de plaats daarvan. De verontreiniging met grijze-lijststoffen moet worden beperkt. Om dit te bereiken dienen de lidstaten programma's vast te stellen die kwaliteitsdoelstellingen bevatten voor de wateren waarin deze stoffen kunnen voorkomen.

Voor grijze-lijststoffen moeten de emissienormen worden berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen, welke zijn opgenomen in het hierboven genoemde, door de lidstaten vast te stellen, programma. De programma's kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die betrekking hebben op de samenstelling en het gebruik van stoffen en producten. De programma's moeten rekening houden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn en ze moeten termijnen bevatten voor de uitvoering van het programma. Deze programma's dienen er ook voor om de Commissie inzicht te verschaffen in de vraag of de programma's van de lidstaten voldoende zijn geharmoniseerd. Hiervoor hoeft echter slechts een programma in beknopte vorm aan de Commissie te worden overlegd.

Richtlijn 76/464 kent een stand-stillbepaling die inhoudt dat de maatregelen die op grond van de richtlijn worden genomen, er in geen geval toe mogen leiden dat de verontreiniging van de wateren toeneemt.

Indien nodig kunnen lidstaten, alleen of samen met andere lidstaten, strengere voorschriften vaststellen dan op grond van de richtlijn wordt beoogd.

3.2 VERPLICHTINGEN VOOR DE LIDSTATEN

Richtlijn 76/464 ziet op de bescherming van het aquatisch milieu tegen verontreinigingen. Dat betekent dat een aantal begrippen van belang is om de reikwijdte

van de richtlijn te doorgronden. Het betreft de begrippen ‘aquatisch milieu’, dat inzicht geeft op welke wateren de richtlijn ziet, ‘verontreiniging’ en ‘lozing’. Deze begrippen worden in artikel 1 van de richtlijn gedefinieerd en zijn in de jurisprudentie verder uitgewerkt. Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze het doel van de richtlijn moet worden bereikt. Hierin worden de verschillende regimes voor zwarte- en grijze-lijststoffen geïntroduceerd. De artikelen 3, 5 en 6 hebben betrekking op het regime voor zwarte-lijststoffen. Artikel 7 geeft meer duidelijkheid over het vereiste regime voor grijze-lijststoffen. De artikelen 8, 9 en 10 geven algemene bepalingen, terwijl de artikelen 7, 11 en 13 met name betrekking hebben op rapportageverplichtingen. Artikel 6 en 14 regelen de wijziging van de lijsten I en II.

► ARTIKEL 1

Richtlijn 76/464 is van toepassing op oppervlaktewateren in het binnenland, op territoriale zeewateren, op kustwateren en grondwateren. Na inwerkingtreding van de Grondwaterrichtlijn valt grondwater niet langer onder richtlijn 76/464. Daarmee is ook artikel 4 vervallen en wordt dit artikel hier niet verder besproken, maar bij de Grondwaterrichtlijn.

Oppervlaktewateren zijn alle stilstaande of stromende, zoete oppervlaktewateren die zich op het grondgebied van een lidstaat bevinden. *Kustwateren* zijn wateren die zijn gelegen aan de landzijde van de basislijn welke dient om de breedte van de territoriale zee te meten en die zich in het geval van waterlopen uitstrekken tot aan de zoetwatergrens. De zoetwatergrens is de plaats in een waterloop waar bij laag water en in een periode met een gering zoetwaterdebiet, het zoutwatergehalte merkbaar stijgt ten gevolge van de aanwezigheid van zeewater.

Een *verontreiniging* is het direct of indirect door de mens lozen van stoffen of energie in het aquatisch milieu, ten gevolge waarvan de gezondheid van de mens in gevaar kan worden gebracht, het leven en de ecosystemen in het water kunnen worden geschaad, de mogelijkheden tot recreatie kunnen worden aangetast of een ander rechtmatig gebruik van het water kan worden gehinderd.

Een *lozing* is iedere handeling waarbij zwarte- of grijze-lijststoffen in de in lid 1 bedoelde wateren wordt gebracht, met uitzondering van lozingen van baggerspecie, bedrijfsmatige lozingen vanaf schepen in territoriale zeewateren en het storten van afvalstoffen vanaf schepen in territoriale zeewateren.

Het Hof van Justitie heeft in twee arresten van 29 september 1999 meer duidelijkheid gegeven over de reikwijdte van het begrip lozing, en daarmee over de reikwijdte van richtlijn 76/464.¹¹³ De reikwijdte van het begrip lozing is van belang omdat er voor lozingen wél en voor verontreinigingen vanuit andere bronnen géén vergunning hoeft te worden verleend die voldoet aan de eisen van richtlijn 76/464. Het Hof van Justitie geeft als definitie van het begrip lozing: elke aan een persoon toe te schrijven handeling, waarbij een van de in lijst I of lijst II van de bijlage van richtlijn 76/464 genoemde stoffen direct of indirect in de wateren waarop richtlijn 76/464 van toepassing is, wordt gebracht. De afstand tussen het oppervlaktewater en de plaats van uitstoot van verontreinigde stoom is slechts relevant voor de vraag of het uitgesloten dient te worden geacht dat de verontreiniging van het water volgens algemene ervaringsregels als voorzienbaar kan worden beschouwd, hetgeen zou beletten dat deze verontreiniging wordt toegeschreven aan de veroorzaker van de stoom.

Het Hof maakte in deze uitspraken nog niet expliciet duidelijk wat nu bepalend moet zijn: de handeling die de verontreiniging veroorzaakt, of de vraag of de verontreiniging aan een bepaalde veroorzaker kan worden toegewezen. In zaak C-282/00 (Commissie vs Ierland) stelt het Hof wel duidelijk dat voor de reikwijdte van het begrip lozing - en daarmee voor de reikwijdte van de vergunningplicht - de voorzienbaarheid van de verontreiniging bepalend is.

Het is de bedoeling van het Hof dat de begrippen lozen en diffuse bronnen elkaar uitsluiten. Diffuse bronnen vallen per definitie niet onder het begrip lozen. Andere significante bronnen, met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging, zijn verontreinigingen die op grond van richtlijn 86/280 dienen te worden verminderd met behulp van programma's. Het regime voor andere significante bronnen wordt besproken bij richtlijn 86/280.

► ARTIKEL 2

Artikel 2 bevat een opdracht aan de lidstaten op welke wijze zij het algemene doel van de richtlijn dienen te verwezenlijken. Daartoe wordt een onderscheid geïntroduceerd tussen zwarte- en grijze-lijststoffen, waarvoor een ander doel en een ander juridisch regime geldt. De lidstaten nemen alle passende maatregelen om de verontreiniging van de wateren met gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de zwarte-stoffenlijst (lijst I van de bijlage) te beëindigen. Voor gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die voorkomen op de grijze-stoffenlijst (lijst II van de bijlage) moet de verontreiniging van de wateren worden verminderd.

¹¹³ | HvJ EG 29 september 1999, zaak C-231/97, Van Rooij, Jur. 1999, p. I-6355, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73; HvJ EG 29 september 1999, zaak C-232/97, Nederhoff en Zn, Jur. 1999, p. I-6385, Het Waterschap 2000, p. 268-270, MR 1999, nr. 73, AB 2001, nr. 21. Zie ook Van Rijswijk 2003a.

De maatregelen moeten overeenkomstig de richtlijn zijn, waarbij wordt opgemerkt dat dit slechts een eerste stap is om het doel van de richtlijn te bereiken.

Het regime voor zwarte-lijststoffen wordt verder uitgewerkt in de artikelen 3, 5 en 6.

Het regime voor grijze-lijststoffen wordt uitgewerkt in artikel 7.

► ARTIKEL 3

Voor iedere lozing die een zwarte-lijststof kan bevatten, is een voorafgaande vergunning nodig die wordt verleend door de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Voor lozingen van zwarte-lijststoffen op de in de richtlijn bedoelde wateren of op het riool moeten in de vergunning emissienormen worden gesteld. In de vergunning voor bestaande lozingen moet een termijn worden opgenomen waarbinnen de lozers aan de vergunningvoorwaarden moeten voldoen. De vergunning mag slechts worden verleend voor een beperkte duur. De vergunning mag worden verlengd mits eventuele strengere communautaire grenswaarden daarin worden opgenomen.

In de dochterrichtlijnen van richtlijn 76/464 wordt bepaald dat de vergunningen ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek worden onderworpen. Dit duidt op een actualiseringsplicht van een vergunning voor onbepaalde tijd. Naar onze mening is in ieder geval een vergunning van beperkte duur verplicht op grond van richtlijn 76/464. Wordt een vergunning voor bijvoorbeeld langere tijd (bijvoorbeeld tien jaar) verleend, dan dient de tijdelijke vergunning na vier jaar opnieuw onderzocht en geactualiseerd te worden.

Nu de implementatietermijn van de IPPC-richtlijn is verstreken, geldt artikel 3 van richtlijn 76/464 (waarin de verplichte en tijdelijke vergunning voor lozingen van zwarte-lijststoffen is opgenomen) niet langer voor lozingen vanuit nieuwe IPPC-installaties. In de tekst van de nieuwe richtlijn 2006/11/EG is deze wijziging verwerkt.

► ARTIKEL 5

In de emissienormen voor de lozing van zwarte-lijststoffen moet de toelaatbare maximumconcentratie van een stof worden bepaald. In geval van verdunning moet de grenswaarde worden gedeeld door de verdunningsfactor. Eveneens moet de in de lozingen toelaatbare maximumhoeveelheid van een stof tijdens een of meer bepaalde perioden in de emissienorm bij de vergunning worden opgenomen (lid 1). Lidstaten kunnen in de vergunning strengere emissienormen opnemen dan op grond van de communautaire grenswaarden noodzakelijk is, daarbij

dient met name rekening te worden gehouden met toxiciteit, persistentie en bioaccumulatie (lid 2). Indien de lozer verklaart dat hij de opgelegde emissienormen niet in acht kan nemen, of wanneer het bevoegd gezag dit constateert, moet de vergunning worden geweigerd (lid 3). Indien de emissienormen niet in acht worden genomen nadat een vergunning is verleend, neemt het bevoegd gezag alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat wel aan de voorwaarden van de vergunning wordt voldaan of dat de vergunning wordt verboden (lid 4).

Artikel 5 is voor lozingen vanuit IPPC-installaties met de inwerkingtreding van de IPPC-richtlijn vervallen. Ook dit artikel vindt men in de tekst van richtlijn 2006/11/EG aangepast terug.

► ARTIKEL 6

Artikel 6 reguleerde de vaststelling van grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen door de Raad. Vaststelling van grenswaarden geschiedt met inachtneming van de beste beschikbare technische middelen. Op grond van artikel 6 zijn de dochterrichtlijnen bij richtlijn 76/464 tot stand gebracht, te weten: richtlijn 82/176, richtlijn 83/513, richtlijn 84/156, richtlijn 84/491, richtlijn 86/280 en richtlijn 88/347. Concreet betekende dit dat van de 132 zwarte-lijststoffen slechts voor achttien stoffen daadwerkelijk grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen op communautair niveau zijn vastgesteld. Voor vijftien stoffen is door de Commissie een voorstel tot wijziging van de richtlijn ingediend. Dit betekent dat voor 99 zwarte-lijststoffen geen grenswaarden en kwaliteitsnormen op communautair niveau zijn vastgesteld. Deze 99 stoffen vallen daarmee onder de grijze-stoffenlijst (lijst II) en daarmee onder het regime van grijze-lijststoffen.

Artikel 6 van richtlijn 76/464 is met de inwerkingtreding van de Kaderrichtlijn water (richtlijn 2000/60) vervallen en is dan ook in de tekst van richtlijn 2006/11/EG vervallen.

► ARTIKEL 7

Artikel 7 geeft regels waaraan moet worden voldaan bij de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen. In de eerste plaats dienen de lidstaten hiervoor programma's op te stellen. Voor de uitvoering van deze programma's dienen ze gebruik te maken van de middelen genoemd in de leden 2 en 3 van artikel 7 (lid 1). Dit houdt in dat voor iedere lozing een voorafgaande vergunning wordt verleend, waarin emissienormen worden opgenomen, die worden berekend aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen (lid 2). Deze kwaliteitsdoelstellingen moeten

114 | Zaken C-285/96 (Italië), C-214/96 (Spanje), C-232/95, C-233/95, C-384/97 (Griekenland), C-261/98 (Portugal), C-184/97 (Duitsland), C-207/97 (België), C-333/99 (Frankrijk), C-152/98 (Nederland), C-130/01 (Frankrijk) (M en R 2003, nr. 102) en C-282/02 (Ierland) (M en R 2005, nr. 77).

zijn opgenomen in de hierboven genoemde programma's (lid 3). De programma's kunnen ook specifieke voorschriften bevatten die op de samenstelling en het gebruik van stoffen of groepen van stoffen alsmede producten betrekking hebben. In de programma's wordt rekening gehouden met de jongste technische ontwikkelingen die economisch te verwezenlijken zijn (lid 4). De programma's bevatten eveneens termijnen voor de tenuitvoerlegging ervan (lid 5). Zowel de programma's als de resultaten moeten in beknopte vorm aan de Commissie worden meegedeeld (lid 6). De Commissie vergelijkt de programma's van de lidstaten om te zien of de tenuitvoerlegging ervan voldoende geharmoniseerd is.

Lange tijd heeft onduidelijkheid bestaan over de vraag wat een programma ex artikel 7 moet inhouden. Uit een reeks van veroordelingen door het Hof van Justitie is het volgende af te leiden.¹¹⁴ De lidstaten dienen programma's op te stellen met behulp waarvan de verontreiniging verminderd dient te worden. Deze programma's dienen aan een aantal voorwaarden te voldoen:

- de krachtens artikel 7 van de richtlijn op te stellen programma's moeten specifiek zijn;
- de specificiteit van de programma's bestaat hierin, dat zij een totale en samenhangende benadering moeten inhouden, met het karakter van een concrete en gestructureerde planning;
- de programma's dienen het hele nationale grondgebied te omvatten en te zien op alle oppervlaktewateren, waaronder bijvoorbeeld ook kanalen;
- zij moeten betrekking hebben op de vermindering van de verontreiniging veroorzaakt door alle grijze-lijststoffen die in de nationale context van de lidstaat van belang zijn, gelet op de in diezelfde programma's vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen voor de ontvangende wateren;
- zij onderscheiden zich daarmee van zowel een algemeen saneringsprogramma, als van een geheel van concrete maatregelen ter beperking van de verontreiniging;
- de in voorafgaande vergunningen neergelegde emissienormen moeten worden berekend op basis van de in de betrokken programma's neergelegde kwaliteitsdoelstellingen, die het resultaat zijn van het onderzoek van de ontvangende wateren;
- er dient een programma in de zin van artikel 7 te zijn, wat bestaat uit een samenhangend stelsel van kwaliteitsdoelstellingen voor een bepaalde waterloop of waterbekken;
- het is eveneens van belang dat het een samenhangend stelsel is en niet een reeks op zichzelf staande of concrete maatregelen, terwijl ook een geïntegreerde

benadering zonder doelstellingen per stof niet voldoende is;

- een samenhangend stelsel moet een algemeen en gestructureerd programma zijn voor de vermindering van verontreiniging;
- dit programma moet kwaliteitsdoelstellingen bevatten voor alle relevante stoffen;
- de richtlijn eist een strategie per stof. Er dienen dus per waterloop en per stof waterkwaliteitsdoelstellingen vastgesteld te worden die een samenhangend geheel vormen;
- het programma moet eveneens de termijnen bevatten voor de uitvoering van de voorgenomen projecten;
- deze eisen gelden zowel voor de grijze-lijststoffen, als voor de zwarte-lijststoffen waarvoor nog geen emissiegrenswaarden zijn vastgesteld;
- het programma kan niet worden vervangen door andere maatregelen, ook niet als die strengere emissienormen bevatten dan de richtlijn vereist, of wanneer daardoor de kwaliteit van het oppervlaktewater wel verbetert;
- de programma's moeten in een zodanige vorm aan de Commissie worden aangeboden, dat ze gemakkelijk kunnen worden onderzocht, met het oog op een onderlinge vergelijking en een geharmoniseerde toepassing ervan in alle lidstaten.

In artikel 22, lid 3, van de Kaderrichtlijn water wordt lidstaten de mogelijkheid geboden bij het vaststellen van de programma's ex artikel 7 de beginselen van de Kaderrichtlijn toe te passen voor de aanwijzing van verontreinigingsproblemen en de stoffen waardoor die veroorzaakt worden, de vaststelling van kwaliteitsnormen en het vaststellen van maatregelen.

► ARTIKEL 8, 9 EN 10 ALGEMENE BEPALINGEN

Artikel 8 van richtlijn 76/464 bepaalt dat door de maatregelen die ten gevolge van de richtlijn worden genomen de kwaliteit van wateren die niet onder de richtlijn vallen, niet mag verslechteren. Bovendien dienen de lidstaten elke handeling te verbieden die de bedoeling heeft bepalingen van de richtlijn te ontduiken of handelingen die dat resultaat tot gevolg hebben. Zo wordt voorkomen dat de verontreiniging wordt afgewenteld op andere wateren, welke niet onder de reikwijdte van de richtlijn vallen. Artikel 9 bevat een stand-stillbepaling; toepassing van maatregelen op grond van richtlijn 76/464 mag er niet toe leiden dat de verontreiniging van wateren die wel onder de richtlijn vallen, direct of indirect toeneemt. Ten slotte wordt de lidstaten in artikel 10 de mogelijkheid geboden om, indien dat nodig is, strengere voorschriften vast te stellen.

► ARTIKEL 7, 11 EN 13 RAPPORTAGEVERPLICHTINGEN

Om de Commissie inzicht te geven in de maatregelen die in de diverse lidstaten worden genomen op grond van richtlijn 76/464, en om inzicht te verkrijgen in de bronnen van verontreiniging en de toestand die het aquatisch milieu in de Gemeenschap heeft, bevat de richtlijn een aantal meet- en rapportageverplichtingen.

Op grond van artikel 7 dienen de lidstaten de programma's voor de vermindering van de verontreiniging door grijze-lijststoffen en de resultaten die met behulp van de programma's zijn behaald, in beknopte vorm aan de Commissie mee te delen. Op grond van deze overzichten kan de Commissie beoordelen of de verschillende programma's van de lidstaten voldoende zijn geharmoniseerd.

Er dient op grond van artikel 11 door de bevoegde autoriteit (bevoegd gezag) een inventarisatie te worden gemaakt van de zwarte-lijststoffen die op de wateren die onder de richtlijn vallen, kunnen worden geloosd en waarvoor emissienormen van toepassing zijn. Meetmethoden worden door de Commissie vastgesteld op grond van artikel 12.

Artikel 13 bevat een opsomming van de informatie die de lidstaten aan de Commissie moeten verschaffen. Hiertoe is in 1991 door de Raad van de Europese Gemeenschappen richtlijn 91/692/EEG tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied vastgesteld. Deze richtlijn beoogt de rationalisatie met betrekking tot de toezending van informatie en de publicatie van verslagen over communautaire richtlijnen inzake milieubescherming op het terrein van lucht, water en afvalstoffen. Hieruit volgt dat driejaarlijkse rapportages moeten worden ingediend. De eerste rapportage over de sector water betrof de periode 1993-1995. De tweede rapportage betrof de verslagperiode 1996-1998. Dit betrof Werkgroep EU-waterrapportages, juni 2000, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, waarbij voor de eerste druk gebruik is gemaakt van de herziene versie van mei 2002. Voor deze tweede druk gebruiken wij de 'Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen over de verslagperiode 2002-2004', opgesteld in januari 2006 en aan de Commissie verzonden in oktober 2006.

De informatie die moet worden verstrekt, betreft:

- bijzonderheden over de vergunningen die zijn verleend voor de lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen;

- de resultaten van de inventarisatie van de lozingen van zwarte-lijststoffen;
- de resultaten van de controle door het nationale meetnet. Beschikking 77/795 bevat lijsten van meetstations, de parameters waarover informatie moet worden uitgewisseld en de referentiemethoden;¹¹⁵
- aanvullende inlichtingen over de programma's ter vermindering van de lozingen van grijze-lijststoffen.

Artikel 13 is gewijzigd naar aanleiding van Richtlijn 91/692 van 23 december 1991 tot standaardisering en rationalisering van de verslagen over de toepassing van bepaalde richtlijnen op milieugebied.

De informatie die de Commissie op deze wijze verkrijgt, mag alleen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij is gevraagd en inlichtingen die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen mogen niet openbaar worden gemaakt.

3.3 AFSTEMMING MET ANDERE RICHTLIJNEN

Richtlijn 76/464 maakt deel uit van het bredere terrein van het Europese waterrecht en milieurecht. Dat doet de vraag rijzen hoe de verhouding tussen de verschillende richtlijnen is.

Afstemming van richtlijn 76/464 met richtlijn 76/769

In het arrest van het Hof van Justitie in zaak C-231/97, kwam de afstemming van richtlijn 76/464 met richtlijn 76/769 aan de orde, omdat de vergunningverlener voor het gebruik van gecreosoteerde palen voorschreef, dat eerst naar alternatieven moest worden gezocht. Omdat deze alternatieven ook aanwezig zijn, komt een dergelijke eis erop neer, dat vergunningverlening niet, of slechts zelden mogelijk is. Het betreffende product (creosootolie) is op grond van richtlijn 76/769 wel toegelaten. Het Hof is duidelijk: richtlijn 76/769 staat toe strengere voorschriften te stellen, ook wanneer dit leidt tot een vergunning die niet, of slechts bij hoge uitzondering wordt verleend, omdat richtlijn 76/769 in artikel 1 andere communautaire voorschriften uitdrukkelijk eerbiedigt. Dit wordt verklaard door het feit dat richtlijn 76/769 een ander onderwerp betreft, namelijk het vrije verkeer van goederen en het op de markt brengen van stoffen en producten, terwijl richtlijn 76/464 specifiek de bescherming van water op het oog heeft. Bij een eventuele strijd tussen deze richtlijnen, moet de waterrichtlijn om die reden zonder meer voorrang hebben.

Afstemming van richtlijn 76/464 met de Nitraatrichtlijn

Naar aanleiding van de uitleg die het Hof van Justitie geeft aan het begrip lozing

¹¹⁵ | Beschikking van de Raad van 12 december 1977 tot instelling van een gemeenschappelijke procedure voor de uitwisseling van informatie over de kwaliteit van zoet oppervlaktewater in de Gemeenschap.

uit richtlijn 76/464, rijzen enkele vragen over de afstemming met de Nitraatrichtlijn. Voor verontreinigingen van oppervlaktewater door meststoffen, voorziet de Nitraatrichtlijn in programma's en maatregelen om deze verontreiniging terug te dringen. De Nitraatrichtlijn gaat uit van een regulering van verontreinigingen, waarbij diffuse bronnen niet worden uitgesloten. Dit blijkt uit de definities van de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn kent geen expliciete vergunningplicht voor het lozen van meststoffen in oppervlaktewater, maar omdat de Nitraatrichtlijn uitgaat van een ruim begrip verontreiniging, dat zowel lozingen als verontreinigingen vanuit diffuse bronnen omvat en het vergunningregime van richtlijn 76/464 expliciet uitsluit moet aangenomen worden dat voor zover oppervlaktewater wordt verontreinigd door het lozen van meststoffen, er voor deze lozingen een vergunningplicht geldt op grond van richtlijn 76/464. Naar aanleiding van arresten van het Hof van Justitie van 8 september 2005 (C-121-03 en C-416/02) rijst de vraag of deze uitleg van de verhouding tussen richtlijn 76/464 en de Nitraatrichtlijn nog steeds zo moet worden gezien. De uitspraak zag op de verhouding tussen de Grondwaterrichtlijn (richtlijn 80/68) en de Nitraatrichtlijn. In deze uitspraken stelt het Hof van Justitie dat 'het stelsel inzake bescherming van het water tegen verontreiniging door dierlijke mest op gemeenschapsniveau niet op richtlijn 80/68 maar op richtlijn 91/676 (Nitratrichtlijn) berust'. Onduidelijk is of de verontreiniging van oppervlaktewater in het kader van het Gemeenschapsrecht ook exclusief op de Nitraatrichtlijn rust.

Afstemming van de Habitatrichtlijn met andere waterrichtlijnen, in het bijzonder richtlijn 76/464

Er zijn geen expliciete afstemmingsbepalingen tussen de Habitatrichtlijn en andere waterrichtlijnen. De Habitatrichtlijn heeft een alomvattende bescherming als doel. Er kan niet worden volstaan met maatregelen uit een wettelijke regeling, die slechts één milieucompartment of terrein bestrijken. Wel staan in de Kaderrichtlijn water bepalingen, waarin uitdrukkelijk verwezen wordt naar de Habitatrichtlijn. Deze houden over het algemeen in, dat de maatregelen en het beschermingsniveau dat de Habitatrichtlijn voorstaat, volledig gerespecteerd dienen te worden. Ook voor richtlijn 76/464 dient ervan uit te worden gegaan, dat aan het beschermingsniveau van de Habitatrichtlijn voldaan dient te worden.

Afstemming van richtlijn 76/464 met de IPPC-richtlijn

De na richtlijn 76/464 in werking getreden IPPC-richtlijn reguleert deels dezelfde verontreinigingen, namelijk voor zover waterverontreiniging plaatsvindt vanuit bepaalde, bij de richtlijn aangewezen, installaties. Dit betekent dat voor lozingen

vanuit die installaties voldaan moet worden aan de procedurele eisen van de IPPC-richtlijn.

De waterrichtlijnen en in het bijzonder richtlijn 76/464, geven de inhoudelijke (materiële) eisen, waaraan de integrale milieuvergunning op grond van de IPPC-richtlijn moet voldoen.

Voor de afstemming met richtlijn 76/464 zijn ook de overgangsbepalingen in de IPPC-richtlijn van belang. Zo zijn de tijdelijke vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen in oppervlaktewater of riool (artikel 3), de bepalingen over de inhoud en betekenis van de emissienormen (artikel 5), de bepaling dat emissiegrenswaarden niet van toepassing zijn indien alle kwaliteitsdoelstellingen zijn bereikt (artikel 6 lid 3) en het vereiste van een vergunning met emissiegrenswaarden die worden bepaald aan de hand van kwaliteitsdoelstellingen voor de lozingen van grijze-lijststoffen (artikel 7 lid 2), als ook de emissiegrenswaarden en milieu-kwaliteitseisen die voor oppervlaktewateren zijn vastgesteld, van toepassing op bestaande installaties, zolang de bevoegde autoriteiten de nodige maatregelen om ook bestaande installaties conform de IPPC-richtlijn in werking te hebben (artikel 5 IPPC-richtlijn), nog niet hebben getroffen. Voor nieuwe installaties zijn de bovengenoemde artikelen niet meer van toepassing vanaf de datum dat de IPPC-richtlijn wordt toegepast. Wanneer de in de artikelen 4 (vergunning voor nieuwe installaties), 5 (vergunning voor bestaande installaties) of 12 (wijziging van de vergunning in verband met een belangrijke wijziging in de installatie) van de IPPC-richtlijn genoemde maatregelen zijn getroffen, geldt de uitzondering van artikel 6, lid 3, van richtlijn 76/464 niet meer.

3.4 IMPLEMENTATIE VAN DE GEVAARLIJKE STOFFENRICHTLIJN

De implementatie van de bepalingen van richtlijn 76/464 moet in verschillende wetten worden gezocht, zoals de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet op de waterhuishouding (Wwh) met de bijbehorende lagere regelgeving. In deze paragraaf wordt aangegeven hoe de richtlijn is geïmplementeerd in het Nederlandse recht en waar zich eventuele implementatieproblemen (kunnen) voordoen. Welke consequenties dat voor waterbeheerders heeft, wordt nader uitgewerkt in de paragrafen 3.5 en 3.6.

3.4.1 Definities en reikwijdte van de richtlijn

De Wvo reguleert de bestrijding en voorkoming van verontreiniging van oppervlaktewater, inclusief de territoriale wateren (artikel 3 Wvo). De Wvo stelt geen regels voor lozingen in volle zee. Hiervoor worden regels gesteld op grond van de Wet verontreiniging zeewater, de Wvz. Artikel 1 lid 4 Wvo verbiedt de lozingen

met behulp van een werk vanaf of over het grondgebied van Nederland in het water van de volle zee. De Minister van Verkeer en Waterstaat is bevoegd gezag voor de vergunningverlening. De reikwijdte van de Wvo ziet dus met name op oppervlaktewater, maar definieert dit begrip niet.

Het begrip oppervlaktewater

Het begrip oppervlaktewater in richtlijn 76/464 omvat oppervlaktewater in het binnenland, estuaria, andere interne kustwateren dan estuaria en de territoriale zeewateren. Het begrip wordt in de jurisprudentie over de Wvo ruim uitgelegd, zodat hier in ieder geval de oppervlaktewateren uit richtlijn 76/464 onder vallen. Onder oppervlaktewater wordt verstaan: een - anders dan incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin een zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een, ter berging van afval gegraven, bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.¹¹⁶

Deze definitie is in zekere zin ruimer dan die welke richtlijn 76/464 hanteert: er valt ook droogvallende rivierbedding onder. Anderzijds beperkt de richtlijn zich niet tot oppervlaktewateren waarin zich een ecosysteem bevindt.

Het begrip verontreiniging

Richtlijn 76/464 reguleert verontreinigingen. De Wvo kiest voor het reguleren van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen, in welke vorm dan ook (artikel 1 lid 1 Wvo). Ook dit wordt in de Wvo niet nader gedefinieerd, maar uit de jurisprudentie blijkt dat hiermee voldaan kan worden aan de verontreinigingen waar richtlijn 76/464 op ziet. Zo hoeft niet te worden aangetoond dat afvalstoffen die worden geloosd, het water daadwerkelijk verontreinigen. Een vergunningplicht is al noodzakelijk wanneer een van de drie situaties zich voordoet. Een verontreinigende of schadelijke stof is elke stof die, wanneer zij in het oppervlaktewater wordt gebracht, het zelfreinigend vermogen van het oppervlaktewater aantast, of leidt tot een vermindering van de kwaliteit van het water. Zo vallen ook verzilt water of zuurstofarm water onder de reikwijdte van de Wvo. De waterbeheerder dient het begrip 'verontreiniging' richtlijnconform te interpreteren.

Het begrip lozing

Richtlijn 76/464 reguleert lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen. De Wvo kent

het begrip lozing niet, maar stelt regels voor het brengen van schadelijke, verontreinigende of afvalstoffen in oppervlaktewater. De Wvo is in 1981 gewijzigd om te kunnen voldoen aan de verplichtingen van richtlijn 76/464, onder meer ten aanzien van het begrip lozing. De wetswijziging vond plaats bij wet van 24 juni 1981,¹¹⁷ waarbij artikel 1, eerste en derde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren zo werd gewijzigd, dat het toepassingsbereik ruimer werd. Het eerste lid werd in die zin gewijzigd dat de vroegere zinsnede 'met behulp van een daartoe bestemd werk' werd gewijzigd in 'met behulp van een werk'. De in het derde lid opgenomen zinsnede 'op andere aan te geven wijze' werd veranderd in 'op andere wijze'. In verband met de genoemde wijziging van artikel 1 lid 3 Wvo is ook artikel 4, eerste lid, van het uitvoeringsbesluit gewijzigd.¹¹⁸ Bij die wijziging werden in het eerste lid van artikel 4 de woorden 'onder meer' ingelast, waardoor de opsomming van gedragingen die 'een brengen in oppervlaktewateren' kunnen opleveren, haar limitatieve karakter verloor. Volgens de memorie van toelichting bij het voorstel tot wetswijziging is beoogd de mogelijkheid te scheppen tot het stellen van een verbod dat alle wijzen van lozen omvat.¹¹⁹

Met de wetswijziging is formeel aan de implementatie van het begrip lozing voldaan. Voor de waterbeheerder geldt dat het begrip lozing richtlijnconform moet worden uitgelegd. Dat wil overigens niet zeggen dat er daarna geen discussie meer is geweest over de consequenties van de reikwijdte van het begrip lozing uit richtlijn 76/464. Immers, pas in 1999, na de arresten van het Hof van Justitie hierover, werd duidelijk hoe ruim het begrip lozing uit richtlijn 76/464 moest worden opgevat. Het is de vraag of de wetgever zich dit heeft gerealiseerd, ondanks de opmerking in de memorie van toelichting dat de Wvo na deze wetswijziging nu een verbod van 'alle wijzen van lozen' omvat. Op problemen die zijn ontstaan na de arresten van het Hof van Justitie wordt hierna (in paragraaf 3.5) ingegaan.

3.4.2 Een apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen

Richtlijn 76/464 introduceert in artikel 2 een apart beschermingsregime voor zwarte- en grijze-lijststoffen (stoffen van resp. lijst I en II). De inhoud van deze beschermingsregimes is hiervoor reeds besproken. Nederland heeft voor zowel zwarte- als grijze-lijststoffen gekozen voor een brongerichte aanpak, waarbij het effectgerichte beleid - de normering door middel van milieukwaliteitseisen - dient als vangnet, in het geval het brongerichte beleid tekortschiet. Nederland is door het Hof van Justitie veroordeeld (zaak C-152/98), omdat dit geen correcte implementatie van de richtlijn is.

¹¹⁷ | Stb. 414.

¹¹⁸ | Besluit van 10 maart 1982, Stb. 1982, 218.

¹¹⁹ | Kamerstukken II 1977-1978, 14 963, nrs. 1-3.

¹¹⁶ | HR 30 november 1982, AB 1983, 265, M en R 1983, p. 122

3.4.3 Het regime voor zwarte-lijststoffen

Richtlijn 76/464 vereist voor lozingen van zwarte-lijststoffen een verplichte voorafgaande vergunning die emissienormen bevat die gebaseerd zijn op communautair vastgestelde grenswaarden. De vergunning kan slechts tijdelijk worden verleend.

Gedifferentieerd regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen

De Wvo kent een gedifferentieerde vergunningplicht voor lozingen van stoffen, maar maakt daarbij geen onderscheid tussen zwarte- en grijze-lijststoffen. Voor alle verontreinigende, schadelijke en afvalstoffen wordt uitgegaan van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissie-aanpak. Bij de hiervoor reeds genoemde wetwijziging uit 1981 (Stb. 414) is het wel mogelijk gemaakt een Wvo-vergunning te eisen voor lozingen vanuit bepaalde categorieën van inrichtingen. Dit betreft met name inrichtingen van waaruit zwarte-lijststoffen kunnen worden geloosd. Lozingen op de riolering (de zogenoemde indirecte lozingen) waren voorheen niet vergunningplichtig op grond van de Wvo. Met deze wetwijziging is beoogd richtlijn 76/464 op dit punt (bestrijding aan de bron voor zwarte-lijststoffen) te implementeren. Directe en indirecte lozingen van zwarte-lijststoffen zijn in Nederland voor nagenoeg honderd procent gedekt door vergunningen.¹²⁰ Lozingen op de riolering vanuit andere inrichtingen (dus niet aangewezen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo) worden gereguleerd door middel van de Wm. De Wm maakt geen onderscheid tussen lozingen van zwarte- en grijze-lijststoffen.

Om dezelfde reden is bij die wetwijziging het uitvoeringsbesluit artikel 1 derde lid Wvo gewijzigd, waarbij niet alleen alle vormen van lozingen vergunningplichtig werden, maar het ook mogelijk werd alle lozingen anders dan met behulp van een werk door middel van een Wvo-vergunning - dus aan de bron - te reguleren, overeenkomstig de vereisten van richtlijn 76/464.

Emissiegrenswaarden

De wetwijziging uit 1981 voorzag eveneens in de mogelijkheid tot vaststelling van grenswaarden voor de lozing van bepaalde stoffen (artikel 1a en 1b Wvo). Hiermee wordt voldaan aan artikel 3, lid 2, en aan artikel 5, lid 1, van richtlijn 76/464. De vaststelling van grenswaarden vindt in beginsel plaats bij AMvB, maar kan eveneens geschieden bij ministeriële regeling, indien de grenswaarden worden vastgesteld ter uitvoering van een internationale regeling of een Europese richtlijn. Voor de zeventien zwarte-lijststoffen is dit gebeurd in ministeriële besluiten (artikel 1a Wvo), waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen directe en indirecte lozingen. Eerstverantwoordelijke is de Minister van VROM, omdat deze in beginsel verantwoordelijk is voor de normstelling in het milieuhygiënisch beleid.

Grenswaarden hebben betrekking op de hoogst toelaatbare concentratie van die stoffen of op de hoogst toelaatbare gewichtseenheid van die stoffen per aangegeven eenheid (in AMvB of ministeriële regeling). Waterbeheerders zijn bevoegd Nederlandse emissienormen aan te scherpen op basis van nieuwe technieken, nieuwe inzichten en doelstellingen voor specifieke oppervlaktewateren.

Er zijn emissiegrenswaarden vastgesteld voor kwik (Stb. 1986, 242), cadmium (Stb. 1994, 344), hexachloorcyclohexaan (Stb. 1986, 435), sulfaat en chloride bij lozingen door de titaandioxide-industrie (Stb. 1989, 618), TCB (Stb. 1992, 24), EDC (Stb. 1992, 25), TRI (Stb. 1992, 26), perchloorethyleen (Stb. 1992, 27), tetrachloorkoolstof (Stb. 1992, 176), DDT (Stb. 1992, 177), PCP (Stb. 1992, 178), drins (aldrin, dieldrin, endrin, of isodrin) (Stb. 1992, 179), chloroform (Stb. 1992, 180), hexachloorbenzeen (Stb. 1992, 181), hexachloorbutadien (Stb. 1992, 182), asbest (Stb. 1988, 592, gewijzigd bij regeling van 6 juli 1993, Stb. 421). In het Lozingenbesluit Wvo stedelijk afvalwater zijn grenswaarden opgenomen voor fosfaat en totaalstikstof.

Emissiegrenswaarden moeten in acht worden genomen. Dit betekent dat de vergunningverlenende overheid geen minder strenge emissienormen in de vergunning op mag nemen.¹²¹ Emissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de beste bestaande technieken. De Wvo sloot aanvankelijk aan bij het Alara-beginsel van artikel 8.11 lid 3 Wm¹²² en vervolgens bij de regeling in de Wm en de Wvo zoals deze zijn aangepast naar aanleiding van deze wetten ter implementatie van de IPPC-richtlijn. Emissiegrenswaarden dienen in de vergunning te worden opgenomen. Er kan niet worden volstaan met termen als een 'zo laag mogelijke emissie'. Een dergelijke terminologie komt in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.¹²³

Kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater

Er zijn verschillende kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewater vastgesteld, zowel voor zwarte- als voor grijze-lijststoffen. Onafhankelijk van de indeling in zwarte- of grijze-lijststoffen zijn eveneens kwaliteitsnormen in bindende regels neergelegd, die gelden voor wateren met een bijzondere functie (viswater, schelpdierwater, zwemwater, drinkwater). Zie hierover verder onder 'Het regime voor grijze-lijststoffen'.

Tijdelijke vergunning

Richtlijn 76/464 eist eveneens een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen die slechts voor een beperkte duur verleend kan worden. Er zijn enige tijd problemen geweest met betrekking tot de verplichte tijdelijke vergunning voor de

120 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 7 en 9.

121 | Waterbeheerders kunnen volgens de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 12, eveneens toestaan dat bepaalde grenswaarden (tijdelijk) worden verschreden, hetgeen niet in overeenstemming is met richtlijn 76/464.

122 | Zie zeer uitvoerig over het Alara-beginsel Jongma 2002, p. 49-75 en 157-216.

123 | ABRvS 25 augustus 2000, nrs. E03.990202, E03.99.0203 en E03.99.0204, M en R 2000, nr. 118, m.nt. Van Gestel, JM 2000/141, m.nt. Lambers en Zigenhorn.

124 | Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwartelijststoffen, 15 september 2003, Stcrt. 2003, 184, gewijzigd: 27-09-2006, Stcrt. 2006, 219) en zie eveneens ABRvS 31 oktober 2002, nr. 200100860, besproken in Van Rijswick en Widdershoven 2002 en in M en R 2003, nr. 4 en 5.

125 | Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwartelijststoffen, 15 september 2003, Stcrt. 2003, 184, gewijzigd: 27-09-2006, Stcrt. 2006, 219.

126 | In ABRvS 5 december 2007, nrs. Nr. 200607948/1 en 200608060/1 (zie ook hoofdstuk Grondwaterrichtlijn).

127 | Zie bijvoorbeeld AGRvS 27 april 1992, nr. G05.90.0180; zie hierover AGRvS 25 september 1992, MR 1992, nr. 13; ABRvS 25 april 1994, AB 1994/399, m.nt. Drupsteen, MR 1994, nr. 54; ABRvS 20 november 1995, nr. G05.93.1630, Nieuwsbrief Wvo 1996-1, Jurisprudentie milieurecht 1996, VMR 1997-3, p. 15 met commentaar Van Dijk en ABRvS 16 juli 1998, JM 1998/138, m.nt. Zigenhorn, MR 1999, nr. 1.

128 | Bijvoorbeeld in ABRvS 25 november 1996, MR 1997, nr. 28.

129 | ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1.

130 | Wuijts en Van Rijswick 2007.

131 | ABRvS 16 juli 1998, MR 1999, nr. 1, M en R 1998, nr. 107, m.nt. Hoitink.

132 | ABRvS 6 april 1998, MR 1999, nr. 48, M en R 1998, nr. 71, m.nt. Verschuuren.

lozingen van zwarte-lijststoffen op basis van de Wvo, maar deze zijn van de baan nu de Wvo is aangepast.¹²⁴ Deze bepaling is vervolgens wel al in de Wvo, maar nog niet in de Wm geïmplementeerd.¹²⁵ Weliswaar voorziet de Wm in de mogelijkheid van een tijdelijke vergunning (artikel 8.17 Wm), maar dit wordt niet verplicht gesteld voor de lozing van zwarte-lijststoffen, bijvoorbeeld wanneer die op de riolering plaatsvinden. Inzake een baggerspeciedepot in de Ingense Waarden heeft de Afdeling uitgemaakt dat géén tijdelijke vergunning nodig is voor het lozen van zwarte lijst-stoffen die in baggerspecie voorkomen in het oppervlaktewater, maar wel wanneer dezelfde stoffen door een indirecte lozing terecht komen in het grondwater. De tijdelijke vergunningplicht geldt in dat geval voor de Wm-vergunning.¹²⁶

De afgelopen jaren is er veel jurisprudentie¹²⁷ verschenen over de noodzaak van een tijdelijke vergunning voor zwarte-lijststoffen. De Afdeling bestuursrechtspraak legt tegenwoordig de tijdelijke vergunningplicht zo uit, dat indien het waarschijnlijk is dat er een lozing van zwarte-lijststoffen plaatsvindt, de vergunning slechts tijdelijk verleend kan worden.¹²⁸ Of een dergelijke lozing waarschijnlijk is, zal naar onze mening moeten blijken uit de aanvraag (bijvoorbeeld gegevens over het productieproces). De Afdeling bestuursrechtspraak stelt namelijk dat er geen normen voor bepaalde stoffen in de vergunning hoeven te worden opgenomen, indien uit de aanvraag bij de vergunning niet blijkt dat die stoffen worden geloosd. Niet-vergunde lozingen zijn namelijk verboden. Een tijdelijke vergunning is noodzakelijk indien de lozing van een zwarte-lijststof niet (volledig) kan worden uitgesloten.¹²⁹ Dit waarschijnlijk zijn en niet uitgesloten kunnen worden lijkt in strijd met het systeem van de Wvo, omdat elk brengen van schadelijke stoffen in oppervlaktewater een vergunningplichtige handeling is. Het betreft in deze gevallen niet een vooraf bekende lozing van deze stoffen, maar de mogelijkheid dat zwarte-lijststoffen als sporen in een lozing terecht kunnen komen. Zie voor voorbeelden van problemen bij de vergunningverlening en handhaving van lozingen met onbekende stoffen de lozingen van MTBE en MW431 in de Maas.¹³⁰

Het ambtshalve dan wel op verzoek wijzigen van de vergunning kan niet met een tijdelijke vergunning worden gelijkgesteld.¹³¹

Het verlenen van een tijdelijke vergunning voor de lozing van grijze-lijststoffen kan niet altijd. De waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is geen grond voor het verlenen van een tijdelijke vergunning.¹³² Er kan geen tijdelijke vergunning worden verleend indien de gevolgen van de lozing bij de vergunning-

verlener bekend zijn. Ook het gegeven dat een onderzoeks- en reductieverplichting wordt opgelegd, betekent niet dat er sprake is van een situatie als bedoeld in artikel 8.17 lid 1 onder e Wm. Indien de aanvraag niet volledig is, kan geen gebruik worden gemaakt van de tijdelijke vergunning om de ontbrekende gegevens te verkrijgen.¹³³ Verlenging van een tijdelijke vergunning is niet mogelijk. Dit verdraagt zich niet met het toetsingskader van de Wvo.¹³⁴

Het opnemen van de mogelijkheid tot verlenging in de vergunning komt op hetzelfde neer als het verlenen van een vergunning en mag dus niet. Door gebruik te maken van een verlengingsmogelijkheid wordt de totstandkomingsprocedure voor vergunningen omzeild. Ook het toetsingskader voor een nieuwe vergunning wordt in dat geval niet toegepast, omdat bij een verlenging dezelfde voorschriften gelden als bij de oorspronkelijke vergunning.¹³⁵

In Nederland worden de meeste vergunningen voor de lozingen van zwarte-lijststoffen verleend voor een periode van vier à vijf jaar. Daarnaast bestaan er nog vergunningen die in het verleden voor onbepaalde tijd zijn afgegeven. Dit laatste is in beginsel in strijd met richtlijn 76/464.

Naast de tijdelijke vergunning geldt het Besluit vierjaarlijks bezien van lozingsvergunningen. Dat besluit stelt dat Wvo-vergunningen waarin grenswaarden staan voor zwarte-lijststoffen, eenmaal in de vier jaar bekeken moeten worden op actualiteit.¹³⁶

De Afdeling bestuursrechtspraak acht dit geen voldoende implementatie van de verplichte tijdelijke vergunning. Dit kan alleen aan de orde zijn wanneer de vergunning voor meer dan vier jaar wordt verleend. Iets dergelijks kent de Wm - en daarmee de Wvo - voor alle vergunningen: de actualiseringsplicht, maar deze gaat niet uit van een actualisering van alle vergunningen eens per vier jaar (8.22 lid 1 Wm).

Lozingen op de riolering

In Nederland geldt in beginsel geen Wvo-vergunningplicht voor lozingen op de riolering. Een uitzondering hierop vormen de lozingen vanuit bepaalde aangewezen categorieën van inrichtingen op grond van artikel 1 lid 2 Wvo. Voor het overige worden indirecte lozingen gereguleerd door middel van de Wm. Dit kan in de Wm-vergunning zijn, of in algemene regels op grond van de Wm. Voor de Wm-vergunningverlening zijn instructieregels voor het bevoegd gezag (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) opgesteld in een ministeriële regeling.¹³⁷

133 | ABRvS 7 januari 1999, MR 1999, nr. 42, M en R 1999, nr. 91, m.nt. Hoitink.

134 | AGRvS 27 april 1992, M en R 1993, nr. 79, m.nt. Verschuuren.

135 | Zie bijvoorbeeld AGRvS 1 september 1992, M en R 1993, nr. 2, m.nt. Gilhuis (Hydro Agri).

136 | Stb. 1993, 81.

137 | Regeling van 15 maart 1996, Stcrt. 1996, 59.

Het kan worden betwijfeld of bij regulering op grond van de Wm wordt voldaan aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Voor zwarte-lijststoffen geldt immers dat er emissiegrenswaarden in een tijdelijke vergunning moeten worden opgenomen, gebaseerd op de beste bestaande technieken. De meeste bedrijven van waaruit lozingen van zwarte-lijststoffen plaatsvinden, zijn opgenomen in de Inrichtingen-AMvB op grond van de Wvo. Voor zover dat niet het geval is - zoals bij lozingen van bestrijdingsmiddelen op de riolering - wordt dat gereguleerd in de Wm-vergunning of een AMvB op grond van de Wm of de Wvo.¹³⁸

138 | Zie hiervoor bijvoorbeeld het Besluit glastuinbouw en het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij.

De Afdeling bestuursrechtspraak is in zijn uitspraken niet altijd even consequent. In een uitspraak van 17 februari 1995 merkt de Afdeling op dat in het betreffende geval geen zwarte-lijststoffen op de riolering werden geloosd. Vervolgens werd gesteld dat het lozen van afvalwater uit een ziekenhuis dat ontwikkelaar, fixeër, fotografische badvloeistoffen en niet meer gebruikte medicijnen bevatte, niet kon worden geweigerd. Uit de uitspraak blijkt dat, anders dan de Afdeling stelt, er wel kleine hoeveelheden zwarte-lijststoffen werden geloosd, hetgeen in verband met het maatschappelijk nut van de lozingen werd toegestaan.¹³⁹ Dit is ons inziens in strijd met richtlijn 76/464, die een dergelijke uitzonderingsgrond niet kent.¹⁴⁰

139 | ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.

140 | De Kaderrichtlijn water kent wel een dergelijke uitzonderingsgrond.

Een verplichte voorafgaande vergunning

Richtlijn 76/464 eist een verplichte voorafgaande vergunning en kent niet de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. In de Wvo is wel de mogelijkheid opgenomen de vergunning te vervangen door algemene regels, evenals de mogelijkheid algemene regels op te nemen naast de vergunning (artikel 2a-e Wvo).

Het systeem van algemene regels kent de mogelijkheid dat het bevoegd gezag nadere eisen stelt. Tevens bestaat de mogelijkheid om af te wijken van de algemene regels (artikel 2c Wvo). Nadere eisen kunnen alleen worden gesteld ten aanzien van onderwerpen die in de AMvB zijn genoemd. Een nadere eis is niet mogelijk wanneer deze uitsluitend sterkt tot het opleggen van een heffing.¹⁴¹ Artikel 2a-e Wvo regelt de mogelijkheid bij AMvB regels te stellen voor lozingen vanuit bepaalde inrichtingen. Het gaat dan zowel om lozingen met behulp van een werk, als lozingen op andere wijze.¹⁴²

In de Activiteiten-AMvB worden primair activiteiten in plaats van inrichtingen gereguleerd. Uitgangspunt zal zijn dat activiteiten worden gereguleerd met behulp van algemene regels. De vergunningplicht wordt een uitzondering en zal slechts gelden voor gpbv-installaties, dit zijn de IPPC-installaties.¹⁴³

141 | ABRvS 18 april 2000, MR 2000, nr. 61. De bevoegdheid tot het opleggen van heffingen is exclusief geregeld in artikel 17 Wvo.

142 | Voor agrarische inrichtingen het Besluit landbouw milieubeheer, Stb. 2006, 390 en ook van belang voor de landbouw: de Ontwerpregeling algemene regels inrichtingen milieubeheer, Stcrt. 2007, 96., Besluit Glastuinbouw, Stb. 2002, 109, gewijzigd op 11 mei 2007, Stb. 2007, 183, eveneens Ontwerpbesluit Bodemkwaliteit (houdende regels inzake de bescherming van de bodem), Stcrt. 2006, nr. 65 en het Ontwerp-activiteitenbesluit (besluit houdende algemene regels voor inrichtingen), Stcrt. 2006, 124, Wet inhoudende de modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen. Zie hierover Alders e.a. 2006.

143 | Gpbv staat voor geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

Sommige AMvB's op grond van de Wvo reguleren lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen. In het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij wordt echter wel het gebruik van mest en bestrijdingsmiddelen op landerijen gereguleerd. Dit betekent dat de AMvB's weliswaar zien op bepaalde categorieën van inrichtingen (in de zin van bedrijven), maar dat niet het beperkte inrichtingenbegrip van de Wm wordt beoogd.¹⁴⁴

De vraag rijst of met de mogelijkheid van algemene regels een juiste implementatie plaatsvindt van richtlijn 76/464. Deze richtlijn eist een vergunning voor het lozen van zwarte- en grijze-lijststoffen.

Er kunnen twee opmerkingen worden gemaakt over de rol van AMvB's in het Nederlandse milieu- en waterrecht. Richtlijn 76/464 is een richtlijn uit 1976. Ook in Nederland werkt men nog niet zo lang met algemene regels die de plaats innemen van een vergunning. Op milieugebied dateren de eerste van deze AMvB's, de zogenoemde artikel 2a Hinderwet-AMvB's, uit de jaren tachtig van de vorige eeuw (1982). De Wvo kent de mogelijkheid van algemene regels sinds 1993. Binnen het waterkwaliteitsbeheer is hier in het begin ook slechts aarzelend gebruik van gemaakt, omdat ook waterkwaliteitsbeheerders dachten dat een vergunning uiteindelijk een betere bescherming van de waterkwaliteit zou waarborgen. Het is onder meer de grote hoeveelheid vergunningen die verleend moesten worden, hetgeen niet altijd gebeurde en waardoor vele gedoogsituaties ontstonden, die tot een toenemend gebruik van algemene regels heeft geleid. Het moet echter worden betwijfeld of door ontwikkelingen als meer globale (artikel 8.40 Wm) AMvB's en de vergunning op hoofdlijnen zelfs aan de materiële eisen uit de richtlijn wordt voldaan.

In de tweede plaats (er)kent ook het Europese recht in latere richtlijnen de mogelijkheid van algemene regels naast of in plaats van vergunningen, zoals in de IPPC-richtlijn en in de Kaderrichtlijn water.

Wil de vervanging van een vergunning die nodig is op grond van richtlijn 76/464, door een AMvB mogelijk gemaakt worden, dan zal in de eerste plaats op dezelfde wijze aan de wettelijke vereisten moeten worden voldaan als bij vergunningverlening het geval is.

Resumerend kan worden gesteld dat ook de Wvo de mogelijkheid kent van algemene regels die naast, of in plaats van de vergunning kunnen bestaan. Richtlijn 76/464 kent de mogelijkheid om een vergunning te vervangen door algemene regels echter niet. De Kaderrichtlijn water kent wel de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Zowel op grond van het Europese recht als

144 | Sinds 1998 voeren milieuorganisaties civiele acties tegen de Staat om aanpassingen van AMvB's te bewerkstelligen door middel van onrechtmatige-daadsacties vanwege onrechtmatige wetgeving. Indien de burgerlijke rechter door eisers wordt gevraagd om een AMvB aan Europese regels te toetsen, dan zal de burgerlijke rechter dit moeten doen. De mogelijkheid van de burgerlijke rechter heeft tot gevolg dat wanneer niet expliciet een toetsing van een AMvB aan het Europese recht wordt gevraagd, de burgerlijke rechter dit niet ambtshalve hoeft te doen, terwijl de bestuursrechter dit wel verplicht is. Indien er gevraagd wordt om een toetsing aan het Europese recht, behoort deze toetsing niet marginaal te zijn. Bijvoorbeeld van het Besluit landbouwbedrijven met bedekte teelt uit 1996, Stb. 1996, 168. Rb Den Haag 30 september 1998, MR 1998, nr. 66, m.nt. Addink, AB 1998, 427, m.nt. Backes, M en R 1999, nr. 23, Jurisprudentie milieurecht VMR, jurisprudentie 1998, p. 76-77 en het vervolg op deze uitspraak: Hof Den Haag, 21 oktober 1999, M en R 2000, nr. 2, m.nt. Verschuuren.

op grond van het nationale recht geldt dat de inhoud van AMvB's aan wettelijke eisen dient te voldoen. Per AMvB zal nagegaan moeten worden of aan de eisen van de verschillende Europese (water)richtlijnen wordt voldaan.

Het bevoegd gezag komt slechts in aanraking met AMvB's die in strijd zijn met de eisen van richtlijn 76/464 bij een eventueel handnavingsverzoek, waarbij een beroep wordt gedaan op de eisen van richtlijn 76/464.

Specifieke programma's voor zwarte-lijststoffen in overeenstemming met artikel 5 van richtlijn 86/280 en soortgelijke bepalingen in dochterrichtlijnen

Nota's en programma's waarin informatie is opgenomen over specifieke programma's zoals bedoeld in artikel 5 van richtlijn 86/260 en soortgelijke bepalingen in dochterrichtlijnen, zijn met name te vinden in convenanten en rapporten van de (voormalige) CIW en nu het LBOW over verschillende bedrijfstakken. De convenanten betreffen de volgende sectoren: basismetaalindustrie (1992), chemische industrie (1993), grafische industrie en verpakkingen (1993), zuivelindustrie (1994), metaalektro-industrie (1995), textiel- en tapijtindustrie (1996), papier- en kartonindustrie (1996), betonmortel- en betonwarenindustrie (1998), vleesindustrie (2000) en de rubber- en kunststofverwerkende industrie (2000).¹⁴⁵

De CIW-rapporten bevatten programma's voor de volgende bedrijfstakken: verf-, lak- en drukinktfabrieken (1979), grafische industrie (1982), ziekenhuizen (1986), fotografische industrie (1987), houtreinigingsbedrijven (1988), champignonteeltbedrijven (1985/1989), laboratoria (1982/1989), bestrijdingsmiddelenformulerende bedrijven (1980/1989), auto- en aanverwante bedrijven (1979/1989), zeefdrukkerijen (1989), agrarische bedrijven en bestrijdingsmiddelen (1990), houtimpregneerbedrijven (1986/1992), vatenwasserijen (1993), farmaceutische industrie (1993), autowrakkeninrichtingen (1993), textielveredelingsindustrie (1988/1993), GFT-afvalverwerking (1994), levensmiddelenindustrie, nutriëntenemissies (1994) en bedrijven voor oppervlaktebehandelingen van metalen/materialen (1987/1997).¹⁴⁶

Inventarisatie van lozingen van zwarte-lijststoffen

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwarte-lijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd. In de Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, zijn deze inventarisaties opgenomen.

¹⁴⁵ | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19.

¹⁴⁶ | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19. Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19/21.

3.4.4 Het regime voor grijze-lijststoffen

De bescherming van wateren door verontreiniging met grijze-lijststoffen vindt plaats met behulp van door de lidstaten op te stellen programma's ex artikel 7 van de richtlijn. Lozingen van grijze-lijststoffen moeten worden gereguleerd door middel van een voorafgaande vergunning die emissienormen bevat, welke zijn berekend aan de hand van vastgestelde kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen moeten zijn opgenomen in een programma ex artikel 7 van richtlijn 76/464.

In Nederland gaat men zowel voor de lozingen van zwarte- als van grijze-lijststoffen uit van een aanpak bij de bron, de zogenoemde emissiebenadering. Voor grijze-lijststoffen zijn er geen nationale emissienormen vastgesteld. Waterbeheerders zijn bevoegd naar eigen inzicht eisen in de vergunning op te nemen. Vergunningvoorschriften worden veelal vastgesteld op basis van de beste uitvoerbare technieken. Het RIZA wordt door waterbeheerders veelal geraadpleegd bij het opstellen van de emissienormen.¹⁴⁷ Er is geen onderscheid in emissienormen tussen directe lozingen en lozingen op de riolering. Herziening van de vergunningen vindt gemiddeld eens in de vijf tot tien jaar plaats.¹⁴⁸

In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 februari 2005 acht de Afdeling het aanvaardbaar dat een emissienorm niet per stof wordt opgelegd, maar voor de som van de emissies.¹⁴⁹ Dit lijkt evenwel niet goed te verenigen met de eisen van richtlijn 76/464/EEG, welke immers vereist dat de emissie-eisen worden berekend aan de hand van vastgestelde kwaliteitseisen per stof en de feitelijke kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater.

Er is aanvankelijk weinig aandacht geweest voor de effectgerichte benadering. Voor wateren met een bepaalde functie zijn kwaliteitseisen vastgesteld op grond van hoofdstuk 5 Wm. Voor de kwaliteitseisen die gelden voor verontreinigingen met zwarte- en grijze-lijststoffen, is gekozen voor een meer beleidsmatige aanpak. Er werd geen juridische relatie gelegd tussen emissienormen voor de lozingen van grijze-lijststoffen en kwaliteitsdoelstellingen, zo blijkt ook uit de Nederlandse rapportage over de Europese Unie-Waterrichtlijnen.¹⁵⁰

Het waterkwaliteitsbeleid was, inclusief kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen, neergelegd in diverse wettelijke en buitenwettelijke plannen, nota's en circulaires, zoals de IMP's water, de Evaluatienota water, de Nota milieuhygiënische normen en de nationale waterhuishoudingsplannen op grond van de Wet op de waterhuishouding (Wwh). In de Evaluatienota water 1994 zijn de grens- en streefwaarden voor water en waterbodem vastgesteld. De streefwaarden gelden zowel voor zoete als zoute watersystemen, met uitzondering van parameters

¹⁴⁷ | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 19/21.

¹⁴⁸ | Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 23.

¹⁴⁹ | ABRvS 23 februari 2005, M en R 2005, nr. 80.

¹⁵⁰ | Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 19.

151 | Werkgroep EU-waterrapportages, Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 1996-1998, herziene versie van mei 2002, p. 16.

152 | CIW, Ecologische normdoelstellingen voor Nederlandse oppervlaktewateren, 1988.

die direct samenhangen met het zoute karakter van watersystemen. Het grenswaardenniveau geldt niet voor de Noordzee en de Waddenzee. De grenswaarden kunnen door de waterbeheerder wel van toepassing worden verklaard op zoet/zout-overgangsgebieden.¹⁵¹ De CIW heeft in 1988 voor 23 watertypen in Nederland ecologische normstellingen opgesteld.¹⁵² Door de STOWA is een beoordelingsmethode ontwikkeld om het ecologisch niveau te bepalen voor de verschillende watertypen. Met het van kracht worden van de KRW is deze beoordelingssystematiek gewijzigd in de indeling van ecologische maatlaten.

Uitgangspunt van het beleid is dat de verontreiniging met grijze-lijststoffen dient te verminderen door een emissie-aanpak gecombineerd met kwaliteitsdoelstellingen. Deze in de vergunning op te nemen emissienormen kunnen worden gebaseerd op de beste uitvoerbare technieken. Tot 2001 waren er geen specifieke programma's opgesteld ter uitvoering van artikel 7 van de richtlijn. Na de veroordeling hiervoor door het Hof van Justitie zaak C-152/98 is aanvankelijk een programma voor het Schelde-bekken en later voor alle Nederlandse oppervlaktewateren opgesteld. In de vastgestelde Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren zijn specifieke programma's voor de vier Nederlandse stroomgebieden opgenomen ter uitvoering aan artikel 7 van richtlijn 76/464/EEG en zijn tevens kwaliteitseisen vastgesteld. Nederland heeft gekozen voor het reeds toepassen van de beginselen van de Kaderrichtlijn water.¹⁵³

153 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 20.

Voor grijze-lijststoffen zijn geen wettelijke emissienormen vastgesteld. Bij het voorschrijven van vergunningvoorschriften wordt gebruik gemaakt van adviezen van de CIW met betrekking tot de beste bestaande en best uitvoerbare technieken met de emissie-eisen die daarbij horen. Indien dat op grond van de in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren neergelegde kwaliteitseisen noodzakelijk is, worden emissie-eisen in vergunningen aangescherpt. Voorts heeft de CIW een tweetal adviezen uitgebracht die zien op de relatie tussen kwaliteitseisen en emissie-eisen. Het betreft 'Het beoordelen van stoffen en preparaten voor de uitvoering van het emissiebeleid water' uit mei 2000 en 'Emissie-Immissie' uit juni 2000. Dit laatste advies geeft niet alleen invulling aan verplichtingen uit richtlijn 76/464/EEG, maar ook aan verplichtingen die voortvloeien uit de Kaderrichtlijn water en de IPPC-richtlijn.¹⁵⁴

154 | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 21. Zie voor een voorbeeld uit de jurisprudentie waarin de emissie/immissietoets expliciet aan de orde komt ABRvS 4 december 2002, M en R 2003, nr. 93.

Voorts wordt het kwaliteitsbeleid uitgewerkt in de waterhuishoudingsplannen. Deze plannen werken door in de vergunningverlening door middel van een verticale binding die is gebaseerd op het rekening houden met de keuzes die zijn ge-

maakt in hogere plannen. Zo moeten provinciale staten bij het opstellen van het provinciaal waterhuishoudingsplan rekening houden met de Nota waterhuishouding (artikel 7 Wwh), inclusief de daar neergelegde kwaliteitsdoelstellingen. Deze gelden - ondanks de inwerkingtreding van de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren - nog steeds voor de minder milieubezwarelijke stoffen. Zowel het Rijk als de waterschappen moeten als kwaliteitsbeheerders een beheersplan opstellen voor de wateren waarvoor zij het bevoegd gezag zijn (artikel 5 en 9 Wwh). In dit beheersplan moet rekening worden gehouden met de Nota waterhuishouding (Rijk) en de provinciale waterhuishoudingsplannen (waterschappen). Bij de vergunningverlening op grond van de Wvo moeten de waterkwaliteitsbeheerders bij de vergunningverlening rekening houden met het door hen vastgestelde beheersplan (artikel 1 lid 6 Wvo). Ten slotte dient het bevoegd gezag bij het verlenen van Wvo-, Wwh- en Wm-vergunningen rekening te houden met de toepasselijke kwaliteitsdoelstellingen. Op deze wijze vindt zowel een horizontale (rekening houden met eigen beheersplannen) als een verticale (rekening houden met hogere plannen) afstemming plaats binnen de diverse planvormen.

Aanvankelijk waren de kwaliteitsdoelstellingen voor grijze-lijststoffen neergelegd c.q. geïmplementeerd in plannen. De juridische status van deze plannen is daarmee van belang. Europese regels waar derden rechten aan kunnen ontleen, dienen ten slotte neergelegd te worden in bindende en afdwingbare juridische regels.

De plannen op grond van de Wwh hebben een indicatief karakter. Het betreft strategische en operationele plannen voor het waterbeheer die een juridische binding hebben die is gebaseerd op het rekening houden met eigen of hogere plannen. Dat houdt in dat derden daar geen sterke rechten aan kunnen ontleen; het bevoegd gezag kan gemotiveerd van de plannen afwijken. Hetzelfde geldt voor kwaliteitsdoelstellingen neergelegd in nota's, buitenwettelijke richtlijnen, enzovoort.

Nederland had de verplichtingen van artikel 7 en in het bijzonder de verplichte programma's, tot voor kort grotendeels geïmplementeerd in deze waterhuishoudingsplannen met hun geringe juridische binding. Vervolgens worden voor de lozingen van grijze-lijststoffen vergunningen verleend op basis van de Wvo. Deze vergunningen worden in veel gevallen vervangen door algemene regels. Bij de vergunningverlening wordt rekening gehouden met de kwaliteitsdoelstellingen die zijn neergelegd in de waterhuishoudingsplannen en die in veel gevallen zijn uitgewerkt in circulaire of richtlijnen die zijn opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO. Deze uitwerking van de verplichtingen door de CIW/CUWVO zijn

gericht op normen voor bepaalde categorieën lozingen of voor lozingen vanuit een bepaalde categorie bedrijven. Daarmee schoot de implementatie door Nederland van de verplichtingen uit artikel 7 van richtlijn 76/464 op een aantal punten tekort:

- De strategische waterhuishoudingsplannen zijn of nationaal of provinciaal, maar niet specifiek in de zin dat ze een totale samenhangende benadering inhouden van een concrete gestructureerde planning per waterloop of waterbekken.
- De Nederlandse programma's bevatten geen samenhangend stelsel van kwaliteitsnormen voor een bepaalde waterloop of waterbekken, noch een specifieke strategie per stof.
- Voor zover in de waterhuishoudingsplannen kwaliteitsdoelstellingen zijn opgenomen, zijn zij niet bindend voor waterbeheerders bij het verlenen van vergunningen.
- De kwaliteitsnormen voor stoffen waren niet neergelegd in bindende juridische regels. Deze gebreken zijn door middel van de Regeling milieukwaliteits-eisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren gecorrigeerd. De wijze van doorwerking in de besluitvorming van verschillende overheidsorganen (niet alleen van de waterbeheerders) is zo geregeld, dat deze overheidsorganen bij hun besluiten rekening moeten houden met de vastgestelde kwaliteitseisen.¹⁵⁵
- Door de algemene richtsnoeren die worden opgesteld door bijvoorbeeld de CIW/CUWVO en door het veelvuldig gebruikmaken van algemene regels in plaats van de vergunning, is het niet goed mogelijk per lozing een vergunning te verlenen waar de emissienormen zijn berekend aan de hand van de vastgestelde kwaliteitsdoelstellingen. Om deze Europese verplichting correct toe te kunnen passen is het namelijk noodzakelijk dat voor een vergunningverlening bekend is wat de kwaliteitsnormen per stof en per ontvangend oppervlaktewater zijn. Om de emissienormen goed vast te kunnen stellen, moet voorafgaand aan de vergunningverlening duidelijk zijn wat de huidige feitelijke kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater is, omdat dan pas kan worden berekend hoe streng de emissienormen moeten zijn.

3.4.5 De verplichtingen uit artikel 8, 9 en 10

Het stand-stillbeginsel (artikel 8)

Artikel 8 van richtlijn 76/464 houdt in dat toepassing van maatregelen uit de richtlijn niet mag leiden tot een verslechtering van wateren waar de richtlijn niet op ziet. Artikel 9 bevat een stand-stillbepaling voor wateren waar de richtlijn wel op ziet.

De uitleg van het stand-stillbeginsel in Nederland houdt in, dat de concentratie van zwarte-lijststoffen niet mag toenemen in een bepaald beheersgebied of in een bepaald watersysteem en dat de concentratie van grijze-lijststoffen niet zodanig mag zijn, dat de waterkwaliteit significant verslechtert.¹⁵⁶ Dit mag niet leiden tot strijd met de kwaliteitsaanpak die op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het mag eveneens niet leiden tot strijd met de kwaliteitsnormen die moeten worden bereikt op grond van de Europese richtlijnen met waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewateren met een bepaalde functie.

Voor zover het lozingen uit IPPC-installaties betreft, kunnen voorschriften uit de vergunning voor de lozing van grijze-lijststoffen opgenomen worden in algemene regels. Dat neemt niet weg dat deze algemene regels dan aan de eisen van richtlijn 76/464 moeten voldoen.

Ook in algemene regels moeten emissievoorwaarden worden opgenomen, die zijn berekend aan de hand van geldende milieukwaliteitseisen. Hoe streng de emissievoorwaarden dienen te zijn, zal eveneens afhangen van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater.

In het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid wordt het stand-stillbeginsel zo uitgelegd, dat de verontreiniging met zwarte-lijststoffen in een bepaald beheersgebied niet mag toenemen. Toepassing van het stand-stillbeginsel speelt overigens alleen een rol, wanneer reeds aan de waterkwaliteitsnormen wordt voldaan. Voor zover daar nog niet aan wordt voldaan, dient regulering en vergunningverlening zodanig te zijn, dat de vereiste milieukwaliteit wordt bereikt. Bij de Nederlandse uitleg die aan het stand-stillbeginsel wordt gegeven, moet worden bedacht dat de beheersgebieden met de schaalvergroting van de waterschappen steeds groter worden. Het is de vraag of het stand-stillbeginsel op deze wijze niet te ver wordt opgerekt. Compensatie is niet aan de orde, wanneer in verband met de open verbindingen met een beschermd gebied of kwetsbaar water (bijvoorbeeld de Waddenzee) een streng beschermingsregime geldt, waardoor minder zwarte-lijststoffen mogen worden geloosd. Leidt dit tot strengere vergunningen in de nabijheid van het beschermde gebied, dan kan dit niet aangemerkt worden als compensatie, maar is het noodzakelijk om aan Europese en nationale verplichtingen te voldoen, hetgeen in overeenstemming is met de eisen die richtlijn 76/464 stelt.

Voor de lozingen van grijze-lijststoffen wordt het stand-stillbeginsel in Nederland zo uitgelegd, dat de waterkwaliteit door de lozingen niet significant mag verslech-

¹⁵⁶ | In de rapportage aan de EU wordt het als volgt gesteld: 'Uitgegaan wordt van het stand-stillprincipe: bedrijven moeten voldoen aan emissienormen maar mogen niet meer emitteren dan voorheen', Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p 12.

¹⁵⁵ | Zie voor de doorwerking naar de ruimtelijke ordening Van Rijswijk e.a. 2006.

teren. Zolang nog niet aan geldende waterkwaliteitseisen wordt voldaan, moet eerst aan de verplichtingen van de richtlijn worden voldaan. Richtlijn 76/464 kent de term *significant verslechteren* niet. De Nederlandse uitleg van het stand-stillbeginsel kan niet afdoen aan de verplichting om voor de lozing van grijze-lijststoffen een vergunning te verlenen, waarbij de emissiegrenswaarden zijn berekend aan de hand van de geldende waterkwaliteitsnormen. Wanneer de vereiste waterkwaliteit nog niet is bereikt, moeten zodanige emissiegrenswaarden in de vergunning worden opgenomen, dat de kwaliteit moet verbeteren. Dat is iets anders dan niet significant verslechteren.

Bij de uitleg van het stand-stillbeginsel zoals de richtlijn die voorstaat, zal het moeilijk zijn in een beheersgebied nieuwe lozingsvergunningen te verlenen, wanneer nog niet aan de vereiste waterkwaliteit wordt voldaan. Dat kan eigenlijk alleen door bestaande vergunningen te actualiseren en aan te scherpen of in te trekken. Ook wanneer wel aan de geldende milieukwaliteitseisen wordt voldaan, lijkt het niet goed mogelijk nieuwe lozingsvergunningen te verlenen. De Wm, waar ook de waterkwaliteitseisen op zijn gebaseerd, gaat ervan uit dat wanneer de feitelijke waterkwaliteit beter is dan de geldende waterkwaliteitseisen, de feitelijke waterkwaliteit in de plaats treedt van de waterkwaliteitseis. In beginsel is ook dan het opvullen van vervuilingruimte niet mogelijk.¹⁵⁷

Onder het regime van de Kaderrichtlijn water kan een wijziging van de uitleg van het stand-stillbeginsel worden verwacht. De Kaderrichtlijn water gaat er immers van uit dat zowel het huidige beschermingsniveau als de feitelijke toestand van het water niet achteruit mogen gaan.

Binnen het waterbeheer wordt uitgegaan van het meten van verontreiniging binnen een bepaald beheersgebied. Dat komt neer op een praktische oplossing om, zelfs wanneer feitelijk wel aan de vereiste milieukwaliteit wordt voldaan, toch nieuwe vergunningen te kunnen verlenen.

De mogelijkheid voor lidstaten strengere eisen aan de vergunning te verbinden (artikel 10)

De Afdeling bestuursrechtspraak kent het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe op grond van artikel 1 lid 5 Wvo. Daarbij is het mogelijk om te verwijzen naar algemeen geldend nationaal beleid, rapporten en circulaire. Wanneer op grond van dit landelijke beleid geen strengere voorschriften hoeven te worden opgelegd, hoeft dat volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in een concrete vergunning ook niet te gebeuren. Dat is echter alleen toegestaan, wanneer ook het

Europese recht - bijvoorbeeld voor grijze-lijststoffen - geen strengere eisen stelt aan de te verlenen vergunning. Is dat namelijk wel het geval, dan kan niet met een verwijzing naar landelijk geldend beleid van deze Europese eisen worden afgeweken. Wanneer het bevoegd gezag zich bij de vergunningverlening baseert op geldende rapporten, circulaire enzovoort, zal het zich ervan moeten vergewissen dat aan de eisen van richtlijn 76/464 wordt voldaan. In een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 december 2003¹⁵⁸ bepaalt de Afdeling dat het emissiebeleid van de Vierde nota waterhuishouding aansluit bij richtlijn 76/464. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 9 juli 2003¹⁵⁹ staat een vergunning voor de lozing van een zwarte-lijststof ter discussie. De Afdeling bepaalt dat strengere eisen dan in een CUWVO-rapport worden aanbevolen, kunnen worden opgelegd vanwege de verplichtingen uit richtlijn 76/464. Zolang niet aan de lozingseis wordt voldaan, is ook het voorschrijven van een bemonsteringsfrequentie van een maal per week redelijk. Voorafgaand aan de vergunningverlening moet wel onderzoek worden gedaan naar de vraag of het haalbaar is aan de strengere lozingseisen te voldoen.

Richtlijn 76/464 biedt expliciet de mogelijkheid om strengere eisen op te leggen, zodat wanneer het bevoegd gezag strengere vergunningvoorschriften op wil leggen dan welke landelijk gelden, dit niet in strijd zal zijn met richtlijn 76/464. De Afdeling bestuursrechtspraak staat eveneens toe dat zodanige strenge vergunningvoorschriften worden opgelegd, dat daar alleen aan voldaan kan worden, wanneer wordt gekozen voor niet-Wvo-vergunningplichtige alternatieven. Dit is niet in strijd met richtlijn 76/464.

3.4.6 Meet- en rapportageverplichtingen

Artikel 11 vraagt een inventarisatie van de lozingen die zwarte-lijststoffen kunnen bevatten en waarop emissienormen van toepassing zijn. Om deze verplichting te implementeren is artikel 14 in de Wvo opgenomen, waarin de verplichting tot inventarisatie is opgelegd.

Nederland beschikt over 147 meetpunten in de rijkswateren die door Rijkswaterstaat worden gebruikt voor de monitoring van de waterkwaliteit. Hierbij worden onderscheiden de zoete (37 meetpunten) en zoute wateren (110 meetpunten). Daarnaast worden metingen verricht door regionale waterbeheerders op enkele honderden locaties. Bemonsteringen vinden plaats volgens Waterstaat Standaardvoorschriften (WSV) of interne voorschriften van RIZA of RIKZ. Analyses worden onder verantwoordelijkheid van en veelal ook door de laboratoria van het RIZA of RIKZ uitgevoerd. De analyses vinden plaats volgens NEN-voorschriften of interne voorschriften.¹⁶⁰

¹⁵⁸ | Nr. 200203042/1

¹⁵⁹ | ABRvS 9 juli 2003, M en R 2003, nr. 123

¹⁶⁰ | Nederlandse rapportage Europese Unie-Waterrichtlijnen, Verslagperiode 2002/2004, versie januari 2006, p. 18. Een uitgebreid overzicht van de meetstations, meetpunten, meetfrequentie en gemeten stoffen is te vinden in het rapport Optimalisatie routinematig onderzoek waterkwaliteit rijkswateren (1993, RIZA), het rapport Milieumetnet rijkswateren (RIZA 1995), de landelijke watersysteemrapportage (RIZA 1996) en de jaarboeken Monitoring rijkswateren (RIZA/RIKZ 2000 en voorgaande jaren).

¹⁵⁷ | Tenzij dit expliciet wordt toegestaan bij het vaststellen van de milieukwaliteitseis. Dat is mogelijk op grond van artikel 5.2 lid 3 tweede volzin Wm, maar hier dient een terughoudend gebruik van te worden gemaakt. Zie hierover uitgebreider Spaans en Michiels 2000, p. 50-53.

3.5 GEBREKEN IN DE IMPLEMENTATIE

3.5.1 Implementatie van het begrip lozing

In paragraaf 3.2 is uiteengezet wat het begrip lozing uit richtlijn 76/464 inhoudt. Daarbij is eveneens aandacht geschonken aan de nadere invulling die het Hof van Justitie daaraan heeft gegeven. In paragraaf 3.4.1 is aangegeven hoe dit begrip in het Nederlandse recht is geïmplementeerd. Zowel de wetgever (in lagere regelgeving) als de Afdeling bestuursrechtspraak leggen, onder meer met een beroep op de wetsgeschiedenis, het begrip lozing richtlijnconform uit.

Het blijkt dat formeel weliswaar geen implementatie- of toepassingsproblemen van het begrip lozing uit richtlijn 76/464 bestaan, maar dat in de praktijk bij de concrete vergunningverlening toch de nodige vragen kunnen rijzen. De Hofuitspraken lijken namelijk duidelijk, maar laten ook een belangrijke vraag onbeantwoord.¹⁶¹ Inmiddels is er de nodige nieuwe jurisprudentie verschenen over de vraag of een bepaalde verontreiniging nu wel of juist geen lozing is en daarmee over de reikwijdte van de vergunningplicht op grond van de Wvo.¹⁶²

Een logische consequentie van het criterium van het Hof is dat iemand die zich in het algemeen bewust is of moet zijn van het risico dat het gebruik van bepaalde stoffen het water kan verontreinigen, verplicht is bij de bevoegde autoriteit een vergunning aan te vragen. Daarmee is de voorzienbaarheid van de verontreiniging cruciaal voor de vraag of er sprake is van een lozing in de zin van de richtlijn. Dit is in latere jurisprudentie van het Hof van Justitie ook bevestigd.¹⁶³

Een probleem bij het bepalen of een bepaalde handeling een lozing is in de zin van de richtlijn kan de toevoeging van het Hof zijn, dat de verontreiniging moet kunnen worden toegeschreven aan de veroorzaker (van de stoom die neerslaat bijvoorbeeld, in deze zaak). Wanneer men uitgaat van de verontreiniging van het oppervlaktewater met bepaalde stoffen, is het niet altijd duidelijk aan wie de verontreiniging kan worden toegeschreven. In het geval van het neerslaan van stoom was dit kennelijk duidelijk. In de betreffende sloot werden verontreinigende stoffen aangetroffen die van het houtimpregneerbedrijf afkomstig waren. Bij veel andere verontreinigingen zal dat anders zijn. In het landelijk gebied waar veelal meerdere agrarische bedrijven zorgen voor verontreiniging van oppervlaktewater met meststoffen en bestrijdingsmiddelen, is achteraf niet meer te bepalen wie verantwoordelijk is voor welk deel van de verontreiniging. Is er in de nabijheid van oppervlaktewater een veelheid aan industriële activiteiten, dan zal, zelfs als er sprake is van klassieke puntlozingen met behulp van een werk, niet altijd duidelijk zijn welk bedrijf welke verontreiniging heeft veroorzaakt en aan wie een bepaalde verontreiniging is toe te rekenen.

Het is wellicht volgens algemene ervaringsregels voorzienbaar dat bepaalde handelingen verontreiniging van het oppervlaktewater tot gevolg hebben, maar het is niet altijd mogelijk een concrete verontreiniging toe te schrijven aan een concrete handeling. Wanneer in een bepaald gebied veelvuldig gebruik wordt gemaakt van gecreosoteerde palen als oeverbeschoeiing, is niet meer te traceren wie verantwoordelijk is voor welk deel van de verontreiniging. Dit geldt eveneens voor het aantreffen van bestrijdingsmiddelen uit scheepscoatings, schroefasvet, meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in oppervlaktewateren. Dat kunnen diffuse bronnen van verontreiniging zijn, tenzij er sprake is van een handeling die door een persoon wordt verricht en die naar algemene ervaringsregels voorzienbaar tot waterverontreiniging leidt.

Om toch met de arresten van het Hof van Justitie uit de voeten te kunnen, is gezocht naar een verdere afbakening van het begrip lozing.¹⁶⁴ Voor het systeem van richtlijn 76/464 is noodzakelijk dat de verontreiniging aan een persoon kan worden toegeschreven die vervolgens een vergunning dient aan te vragen, waarna de vergunning eventueel kan worden verleend. In de vergunning dient de lozing gereguleerd te worden. Deze afbakening kan worden gekoppeld aan het begrip voorzienbaar. De afbakening van het begrip lozing is gebaseerd op vijf elementen. Het gaat om:

- een bepaalde, voldoende concrete handeling
- die aan een persoon kan worden toegeschreven
- die een bepaald oppervlaktewater
- aantoonbaar verontreinigt (immissie). Aantoonbaar wil niet zeggen dat de mate van verontreiniging exact gemeten moet kunnen worden.
- een kwantificeerbare omvang van de emissie. Het is niet nodig dat deze verontreiniging (emissie) altijd gemeten moet kunnen worden. Het is eveneens mogelijk de emissie op grond van berekeningen vast te stellen.

Er is naar onze mening een onderscheid tussen aantoonbaar verontreinigen (immissie) en het toeschrijven aan een persoon. Zo zorgt het neerslaan van verontreinigde stoom voor een aantoonbare verontreiniging (immissie), die wanneer zij bijvoorbeeld afkomstig is uit een inrichting ook toegerekend kan worden aan een bepaalde persoon. Ook wanneer meerdere inrichtingen of personen dezelfde stoffen op een bepaald oppervlaktewater lozen (verschillende lozingen bijvoorbeeld vanuit puntbronnen), is er sprake van aantoonbare verontreiniging (immissie). In het laatste geval kan de verontreiniging (immissie) echter niet zonder meer worden toegeschreven aan een bepaalde veroorzaker. Toch is er sprake van een lozing

¹⁶¹ | Zie hierover uitvoeriger Van Rijswick 2001, p. 46-47 en voor de consequenties van de Hofuitspraken voor Nederland p. 106-127.

¹⁶² | Zie bijvoorbeeld ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56; ABRvS 2 november 2000, AB 2001, 51; ABRvS 27 april 2001, STAB 01/36; ABRvS 19 december 2001, M en R 2002, nr. 59; ABRvS 23 april 2003, M en R 2003, nr. 111K; ABRvS 21 januari 2004, M en R 2004, nr. 32; ABRvS 18 mei 2004, nr. 200403050/1; HR 27 september 2005, M en R 2006, nr. 23, m.nt. LH; en ABRvS 17 mei 2006, M en R 2006, nr. 79.

¹⁶³ | Zaak C-282/02 Commissie vs Ierland, Jur. 2005, p. I-04653.

¹⁶⁴ | Zie Van Rijswick 2001, p. 106-127.

165 | ABRvS 31 augustus 2000, MR 2000, nr. 56, m.a. Van Rijswick, Het Waterschap 2001, p. 144-148, m.nt. Lammens.

voor zover de veroorzaakte verontreiniging (emissie) kwantificeerbaar is. Kwantificering kan door metingen, maar ook op grond van berekeningen.¹⁶⁵ Hieruit kan worden afgeleid dat bijvoorbeeld verontreinigingen die ontstaan door autorijden, vliegen en varen, doorgaans niet aan alle vijf criteria zullen voldoen. Wanneer dat bij wijze van uitzondering wel het geval is, worden zij als lozingen aangemerkt en zijn daarmee vergunningplichtig.

De verontreiniging is van belang om vast te stellen dat er verontreiniging is (immissie) en omdat er een causaal verband tussen de handeling en de verontreiniging dient te bestaan. Wanneer het lastig is om de hoeveelheid verontreinigende stoffen die wordt geloosd, exact te meten (emissie), of de exacte mate van de bijdrage van de individuele verontreiniging aan de totale verontreiniging te bepalen (immissie), kan dit naar onze mening echter geen reden zijn om daardoor de handeling niet meer onder het lozing-begrip - en daarmee onder de vergunningplicht - te laten vallen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft echter beslist dat de depositie van ammoniak niet onder de reikwijdte van het begrip lozing valt, en dat daarmee ook niet aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 hoeft te worden voldaan.¹⁶⁶ Zij motiveert haar beslissing door te stellen dat niet iedere uitstoot naar de lucht waarbij de mogelijkheid bestaat dat oppervlaktewater wordt verontreinigd, een lozing is. Het gaat volgens de Afdeling in dit geval om een ongerichte uitstoot van ammoniak vanuit een inrichting - een grijze-lijststof - in de lucht die, op gelijke wijze als elders, ook op het oppervlaktewater kan neerslaan. Dat was in het geval van de verontreinigde stoom die neerslaat op oppervlaktewater niet anders en daarover oordeelde het Hof dat er sprake was van een lozing. Voorts stelt de Afdeling dat de verontreiniging van het oppervlaktewater 'gelet op de omgeving van de inrichting, voortkomt uit meervoudige, al dan niet diffuse, bronnen zoals veehouderijen, uitspoeling van bemesting door omliggende boerderijen, mest van vee in de weide, de plaatselijke fauna, enzovoort. Het aandeel van de onderhavige veehouderij in de verontreiniging met ammoniak als geheel is hierin niet te onderscheiden.'

Met die passage roept de Afdeling een aantal vragen op. Zo laat zij in het midden of het hier een diffuse bron of een lozing betreft, maar stelt zij dat het gaat om meervoudige bronnen van verontreiniging. Dat is op zich geen doorslaggevend argument. Bij meervoudige bronnen moet niet zozeer worden gedacht aan meerdere lozingen van dezelfde stoffen in een oppervlaktewater, maar meer aan een lozing

die uit verschillende verontreinigingen bestaat, zoals verontreinigd hemelwater. Het uitlogen van creosootolie in oppervlaktewater wordt door het Hof aangemerkt als een vergunningplichtige lozing, en dat zal ook zo zijn als er meerdere oeverbeschoeiingen in het oppervlaktewater zijn geplaatst. Ook dan is het aandeel van elke oeverbeschoeiing aan het geheel van de verontreiniging niet meer te onderscheiden. Vervolgens noemt de Afdeling een aantal andere bronnen van verontreiniging die wel heel divers van aard zijn. Bemesting door de plaatselijke fauna is zeker een diffuse bron, omdat daar in het geheel geen menselijke handeling aan vooraf gaat. Uitspoeling van bemesting van omliggende landerijen is wel een lozing, en wordt deels geregeld door het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij. Wat onder veehouderijen in het algemeen moet worden verstaan, is niet duidelijk, terwijl mest van vee in de wei een twijfelgeval is. De redenering van de Afdeling zou ertoe kunnen leiden dat indien er sprake is van één veehouderij in de nabijheid van oppervlaktewater de depositie van ammoniak wel een lozing kan zijn, terwijl in de situatie dat er sprake is van meerdere veehouderijen, de depositie van ammoniak geen lozing meer is. Het lijkt ons niet dat het systeem van richtlijn 76/464 en 86/280 zo bedoeld kan zijn. Dat zou immers betekenen dat hoe meer verontreinigers er in een bepaald gebied zijn, hoe kleiner de mogelijkheid wordt om de verontreiniging in een vergunning te reguleren. Het is ook niet zo dat de emissie en immissie van ammoniak niet te meten of te berekenen zouden zijn. Voor de toepassing van de Wav (voorheen Iav) is het eveneens noodzakelijk dat bekend moet zijn hoeveel ammoniak op een voor verzuring gevoelig gebied terecht komt. Ook de wetgever is van oordeel dat het hier een lozing betreft.¹⁶⁷ Hierboven is al vermeld dat het Hof van Justitie in latere jurisprudentie heeft bepaald dat met name de voorzienbaarheid bepalend is voor de vraag of er sprake is van een verontreiniging door een lozing.

167 | Zie bijvoorbeeld de aanpassing van de Wvo, met name het Uitvoeringsbesluit artikel 1 lid 3 Wvo.

Het systeem waarbij een vergunningplicht bestaat die gebaseerd is op het direct of indirect lozen, roept nog een aantal vragen op. Het is namelijk niet altijd diegene die verontreinigende stoffen in het milieu brengt (welke verontreinigende stoffen direct of indirect in het oppervlaktewater komen), die over een Wvo-vergunning dient te beschikken. Artikel 1 lid 1 kent een relatief lozingsverbod: het is verboden zonder vergunning afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen met behulp van een werk in oppervlaktewateren te brengen. Op grond van artikel 1 lid 2 zijn slechts bepaalde indirecte lozingen Wvo-vergunningplichtig. Dat betekent dat diegene die loost met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten, in beginsel geen Wvo-vergunning hoeft te hebben, omdat degene die direct op het oppervlaktewater of de rwzi loost, over een Wvo-vergunning beschikt. In wezen is dat het verschuiven van de vergunningplicht naar de uiteindelijke lozer.

Daarbij kan ervan uit worden gegaan, dat deze uiteindelijke lozer aan de indirecte lozer voorschriften oplegt. In het algemeen is dat de gemeente, die voor inrichtingen in de Wm-vergunning bepaalde voorschriften voor te lozen stoffen oplegt. Voor indirecte lozingen geldt alleen een Wvo-vergunningplicht voor lozingen vanuit bepaalde categorieën inrichtingen die zijn aangewezen in de zogenoemde Inrichtingen-AMvB. Het verschuiven van de vergunningplicht van de persoon die verontreinigende stoffen in het milieu brengt, naar de uiteindelijke lozer is inherent aan de systematiek waarvoor in de Wvo is gekozen.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie blijkt dat voorzienbare verontreinigingen vanuit vaste landbouwinrichtingen onder het begrip lozing en daarmee onder de vergunningplicht van richtlijn 76/464 vallen.¹⁶⁸ Helemaal duidelijk is dit arrest niet, nu het begrip vaste landbouwinrichtingen niet nader wordt gedefinieerd. Aangenomen moet worden dat het EG-recht niet hetzelfde regime kent als de Wet milieubeheer, waarbij de landerijen niet tot de inrichting behoren. In relatie tot jurisprudentie van het Hof van Justitie van 8 september 2005, waarin wordt bepaald dat de Nitraatrichtlijn het exclusieve toetsingskader is voor verontreinigingen van water (oppervlaktewater en grondwater) met meststoffen door de landbouw, is onduidelijk wat de verhouding tussen de verschillende waterrichtlijnen op dit moment is. In paragraaf 3.3 over de afstemming tussen de verschillende milieu- en waterrichtlijnen is nader op deze problematiek ingegaan.

In een uitspraak van 24 maart 2004 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State beslist dat wanneer wordt geloosd vanuit een IPPC-installatie niet langer een Wvo-vergunning is vereist.¹⁶⁹ Deze uitspraak lijkt een vergissing te zijn. Weliswaar is geen vergunning meer vereist op grond van richtlijn 76/464, maar nu de IPPC-richtlijn in Nederland deels is omgezet via de Wvo, kan niet worden gesteld dat er geen Wvo-vergunning meer is vereist. Deze lijn is in latere jurisprudentie van de Afdeling ook niet meer terug te vinden.

3.5.2 Implementatie van het begrip oppervlaktewater

De implementatie van het begrip oppervlaktewater in de Wvo voldoet aan de eisen die richtlijn 76/464 stelt. Voor zover het begrip oppervlaktewater in andere wetten (zoals de Wav) een beperktere uitleg kent dan richtlijn 76/464, zijn er hierboven reeds opmerkingen over gemaakt. Nu de Afdeling de depositie van ammoniak niet als een vergunningplichtige lozing in de zin van richtlijn 76/464 ziet, wordt daar hier niet verder op ingegaan.

3.5.3 Implementatie van het vergunningenregime voor zwarte-lijststoffen

Het regime voor zwarte-lijststoffen eist dat er in de vergunning emissiegrenswaarden worden opgenomen, die ten minste even streng zijn als de emissiegrenswaarden die op Europees niveau zijn vastgesteld. Op grond van de Wvo en de jurisprudentie moeten vastgestelde emissiegrenswaarden in acht worden genomen. Dit is in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464. De emissiegrenswaarden dienen ook expliciet in de vergunning te worden opgenomen. De jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak waarin zij (strengere) eisen stelt aan de vergunning op hoofdlijnen, is daarmee noodzakelijk op grond van en in overeenstemming met de eisen van richtlijn 76/464. Onder het regime van richtlijn 76/464 kan een vergunning voor de lozing van zwarte-lijststoffen slechts tijdelijk worden verleend. Dit is slechts anders wanneer het IPPC-installaties betreft.

In Nederland worden lozingen op de riolering in beginsel gereguleerd in de Wm-vergunning in plaats van in de Wvo-vergunning. De situatie dat er vanuit een Wm-inrichting, die geen Wvo-vergunning nodig heeft, zwarte-lijststoffen op de riolering worden geloosd, komt zelden voor.¹⁷⁰ Richtlijn 76/464 eist niet dat de lozingen van zwarte-lijststoffen in een Wvo-vergunning worden gereguleerd. Dat kan ook in de Wm-vergunning, maar dan moet de Wm-vergunning wel aan de eisen van de richtlijn voldoen. In dit geval eist de richtlijn een tijdelijke Wm-vergunning. Na inwerkingtreding van de Waterwet en de Wabo dient het bevoegd gezag op grond van de Wm zich hiervan bewust te zijn. Er zullen dan immers veel meer tijdelijk Wm-vergunningen verleend moeten worden, omdat voor de meest milieugevaarlijke lozingen nu een Wvo-vergunningplicht geldt voor lozingen op de riolering, die dan zal vervallen.

Ook in de AMvB's op grond van de Wm die de vergunningplicht vervangen of aanvullen, zou een regeling dienen te staan dat een inrichting niet langer onder de AMvB valt, maar over een tijdelijke vergunning dient te beschikken, indien er sprake kan zijn van lozing van zwarte-lijststoffen. Voor die inrichtingen waarbij de mogelijkheid bestaat dat er zwarte-lijststoffen worden geloosd op de riolering, betekent dit dat zij over een tijdelijke Wm-vergunning moeten beschikken.

Inmiddels is de eerste jurisprudentie verschenen over een lozing vanuit een IPPC-inrichting waarbij het toetsingskader van de IPPC-richtlijn wordt gehanteerd.¹⁷¹ Hier wordt nader op ingegaan in het hoofdstuk over de IPPC-richtlijn.

¹⁶⁸ | Zaak C-282/02, Commissie vs Ierland, Jus 2005, p. I-04653.

¹⁶⁹ | AB 2004, 182; M en R 2004, nr 67, m.nt. Van Rijswijk (Buggenum).

¹⁷⁰ | ABRvS 17 februari 1995, MR 1995, nr. 53.

¹⁷¹ | ABRvS 15 februari 2006, M en R 2006, nr. 73.

3.5.4 Implementatie van het vergunningenregime voor grijze-lijststoffen

Nadat er aanvankelijk een aantal implementatieproblemen bestond in de Nederlandse regelgeving ten aanzien van het regime voor de lozingen van grijze-lijststoffen, kan op dit moment worden geconstateerd dat de meeste problemen nu zijn opgelost. In de Regeling kwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren zijn zowel programma's als waterkwaliteitseisen opgenomen. Bij de vergunningverlening dient in beginsel de kwaliteitsbenadering een belangrijke rol te spelen. Vragen bestaan nog ten aanzien van de uitleg van het stand-stillbeginsel en de toepassing van dit beginsel in de praktijk.

3.6 GEVOLGEN VOOR DE PRAKTIJK VAN HET WATERBEHEER

In het voorgaande is een aantal gebreken bij de implementatie van richtlijn 76/464 in het Nederlandse recht naar voren gekomen. Richtlijn 76/464 ziet op de verlening van vergunningen voor lozingen van verontreinigende stoffen. Deze algemene verplichting tot regulering van verontreinigende lozingen is in het Nederlandse recht geïmplementeerd in de Wvo en de Wm, die beide een regime kennen voor vergunningverlening van verontreinigende lozingen. De Wvo (de Minister van V&W of de besturen van waterschappen) voor directe en een deel van de indirecte lozingen op de riolering, de Wm (gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders) voor de overige lozingen op de riolering.

De verplichte vergunning voor alle lozingen is in beginsel correct geïmplementeerd, en daarmee kan het nationale recht gewoon worden toegepast. Voor zover vergunningen vervangen kunnen worden door algemene regels is dit formeel in strijd met richtlijn 76/464, maar niet onoverkomelijk nu de Kaderrichtlijn water het gebruik van algemene regels expliciet toestaat en de Afdeling bestuursrechtspraak dit sanctioneert.

3.6.1 Algemene regels

Zowel de Wvo als de Wm kennen de mogelijkheid de vergunning te vervangen door algemene regels. Dan doet zich een specifiek probleem voor, in het bijzonder bij de lozing van grijze-lijststoffen, maar het kan ook spelen bij de lozing van zwarte-lijststoffen (denk aan bestrijdingsmiddelen). Indien de vergunning is vervangen door algemene regels, kent het bevoegd gezag niet het toetsingsmoment aan richtlijn 76/464, waarbij nagegaan kan worden of aan de verplichtingen van de richtlijn wordt voldaan. Weliswaar is er voor de waterkwaliteitsbeheerder het moment waarop een bedrijf een melding doet dat het onder de algemene regels valt. Op dat moment bestaat er voor de waterkwaliteitsbeheerder de mogelijk-

heid nadere eisen te stellen, maar alleen indien en voor zover de betreffende AMvB hierin voorziet.

Op grond van bijvoorbeeld het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij heeft de waterbeheerder twee mogelijkheden om op te treden indien door lozingen ten gevolge van het toedienen van meststoffen buiten teeltvrije zones de norm van 50 mg/l nitraat in het oppervlaktewater overschreden wordt. In de eerste plaats biedt artikel 13, twaalfde lid, van het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij de waterbeheerder de mogelijkheid om in een nadere eis een bredere teeltvrije zone voor te schrijven dan bedoeld in (o.a.) het negende lid. Voorwaarde is dat aan het betreffende oppervlaktewater een bijzondere functie of waterkwaliteitsdoelstelling is toegekend in een op grond van de Wwh vastgesteld plan. In de tweede plaats kan de waterbeheerder direct handhavend optreden op grond van de zorgplicht van artikel 4 van het Lozingenbesluit.

Wanneer de AMvB zelf niet volledig aan de verplichtingen van richtlijn 76/464 voldoet, is het in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van de wetgever de AMvB aan te passen.

De waterkwaliteitsbeheerder kan ook bij algemene regels met de verplichtingen van richtlijn 76/464 worden geconfronteerd wanneer een derde een verzoek om handhaving van de in de AMvB neergelegde verplichtingen doet. In dat geval kan deze derde tevens aanvoeren dat de AMvB niet aan de eisen van richtlijn 76/464 voldoet. In hoeverre de waterkwaliteitsbeheerder AMvB's die in strijd zijn met richtlijn 76/464, op voorhand buiten toepassing moet laten en zijn verantwoordelijkheid als vergunningverlenend bevoegd gezag (terug) dient te nemen, is niet geheel duidelijk. Op uitvoeringsniveau zijn problemen die voortvloeien uit AMvB's die in strijd zijn met Europese richtlijnen, niet makkelijk op te lossen. Vooralnog sanctioneert de Afdeling bestuursrechtspraak de keuze van de wetgever om de verplichte vergunning te vervangen door algemene regels.

Bij de toepassing van een aantal bevoegdheden kan de (decentrale) waterbeheerder aanlopen tegen een implementatiegebrek en dient hij zich de vraag te stellen in hoeverre hij met behulp van een richtlijnconforme uitleg of het rechtstreeks toepassen van richtlijnbeoordelingen zorg kan dragen voor een correcte doorwerking van de EG-richtlijn. (Decentrale) waterbeheerders dienen met name alert te zijn bij het vaststellen van waterhuishoudingsplannen en beheersplannen (Ministers van V&W en VROM, provinciale staten en de besturen van waterschappen), bij vergunningverlening op grond van de Wvo (de Minister van V&W en besturen van waterschappen)

alsmede bij de handhaving op grond van de Wvo, zowel wat betreft vergunningen als algemene regels. Gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders dienen opmerkelijk te zijn bij vergunningverlening op grond van de Wm, en de handhaving van de Wm, zowel wat betreft de vergunningen als de algemene regels.

Voor een aantal implementatiegebreken geldt dat hier een taak ligt voor de centrale overheid. In het bijzonder dient gewezen te worden op het zorgdragen dat AMvB's in overeenstemming met het Europese recht zijn. Voor zover voor waterbeheerders de mogelijkheid bestaat nadere eisen te stellen, zullen deze nadere eisen in overeenstemming met de richtlijn moeten zijn.

3.6.2 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na in beginsel correcte implementatie

Het begrip lozing is in beginsel correct geïmplementeerd, maar moet richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast. Het begrip verontreiniging komt als zodanig in de Wvo niet voor; de Wvo hanteert schadelijke, verontreinigende en afvalstoffen. Dit begrip dient eveneens richtlijnconform te worden uitgelegd en toegepast. Hetzelfde geldt voor het begrip oppervlaktewater uit de Wvo. Ook dit begrip moet richtlijnconform worden uitgelegd en toegepast.

3.6.3 Mogelijkheden richtlijnconforme uitleg na niet-correcte implementatie

Nederland heeft geen apart regime voor zwarte- en grijze-lijststoffen en heeft richtlijn 76/464 daarmee niet correct geïmplementeerd. De centrale overheid dient programma's en kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen voor grijze-lijststoffen die in Nederlandse oppervlaktewateren voor kunnen komen. Deze kwaliteitsdoelstellingen zijn bindend. Waterbeheerders (maar ook andere bestuursorganen) dienen met de kwaliteitsdoelstellingen zoals neergelegd in de Regeling kwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren rekening te houden.

Nederland heeft ter uitvoering van het regime voor zwarte-lijststoffen emissiegrenswaarden vastgesteld, welke zijn neergelegd in een AMvB, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Nederland heeft eveneens kwaliteitsdoelstellingen voor zwarte-lijststoffen vastgesteld. Deze zijn (voor zover zij wateren met een bepaalde functie betreffen) deels neergelegd in een AMvB op grond van de Wm, hetgeen een correcte implementatie van de richtlijn is. Ook hier kan het nationale recht worden toegepast. Voor zover kwaliteitseisen voor zwarte-lijststoffen (waarvoor het regime van de grijze-lijststoffen geldt) zijn neergelegd in de Regeling milieukwaliteitseisen gevaarlijke stoffen oppervlaktewateren, kan eveneens het nationale recht worden toegepast.

De Wvo kent geen expliciete bepaling waarin het stand-stillbeginsel is opgenomen. De Wm wel (artikel 5.2b lid 4 Wm). Voor zover binnen het waterbeleid uitgegaan wordt van het stand-stillbeginsel, dient dit richtlijnconform te geschieden. Richtlijn 76/464 kent geen beperkingen in de reikwijdte van de verplichtingen, zoals 'achteruitgang van de waterkwaliteit in een bepaald beheersgebied' (in Nederland voor lozingen van zwarte-lijststoffen) of het 'significant verslechteren van de waterkwaliteit' (in Nederland gehanteerd voor lozingen van grijze-lijststoffen). Er bestaat onduidelijkheid over het verschil tussen het begrip 'geen achteruitgang' in de KRW en het stand-stillbeginsel zoals dat is opgenomen in de Wm en zoals dat geldt op grond van richtlijn 2006/11. Er is discussie gaande over de vraag of 'geen achteruitgang' zoals de KRW dat vereist, betekent dat er juist wél achteruitgang mag zijn, mits de situatie maar niet zover achteruitgaat dat het water in een slechtere toestand terecht komt. Dat lijkt ons geen juiste uitleg van de KRW, aangezien de KRW uitgaat van bescherming en verbetering van de toestand van het water en daarbij uitgaat van de premisse dat het beschermingsniveau in ieder geval niet lager mag worden dan onder de huidige c.q. oudere waterrichtlijnen, zoals de hier besproken richtlijn 2006/11/EG.

De Wvo en de Wm kennen een eigen toetsingskader; voorschriften mogen slechts worden opgelegd voor zover dat noodzakelijk is ter bescherming van het milieu of de waterkwaliteit. Indien waterbeheerders strengere voorschriften opleggen, dient dat binnen dit kader te gebeuren. De ABRvS eist - terecht en in overeenstemming met richtlijn 76/464 - dat strengere voorschriften dienen te zijn gebaseerd op een individuele beoordeling.

Voor de verplichte vergunning en de vervanging door algemene regels die gelden voor de lozingen van grijze-lijststoffen, zijn hierboven in algemene zin enkele opmerkingen gemaakt.

3.7 TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

In de toekomst zullen de verplichtingen uit richtlijn 76/464/EEG worden geïmplementeerd in de Waterwet, de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De lozingen op oppervlaktewater zullen gaan vallen onder het regime van de Waterwet. Aangenomen kan worden dat de Waterwet in dit opzicht aan de verplichtingen van richtlijn 76/464/EEG zal voldoen. Het inhoudelijk toetsingskader voor lozingen op de riolering zal blijven vallen onder de Wet milieubeheer.

Daarvoor gelden dezelfde implementatieproblemen als hierboven beschreven, met dien verstande dat het in de praktijk om meer probleemgevallen zal gaan nu alle lozingen op de riolering onder het regime van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zullen gaan vallen.

Zie verder uitvoeriger het hoofdstuk Nieuwe wetgeving.

3.8 RICHTLIJN 86/280/EEG MET GRENSWAARDEN EN KWALITEITSDOELSTELLINGEN

3.8.1 Algemene toelichting

Richtlijn 86/280/EEG van de Raad van 12 juni 1986 betreffende grenswaarden en kwaliteitsdoelstellingen voor lozingen van bepaalde onder lijst I van de bijlage van Richtlijn 76/464/EEG vallende gevaarlijke stoffen¹⁷² is een dochterrichtlijn van richtlijn 76/464. Deze richtlijn:

- stelt de grenswaarden vast voor emissienormen voor de zwarte-lijststoffen voor lozingen afkomstig van industriële bedrijven;¹⁷³
- stelt de kwaliteitsdoelstellingen vast voor zwarte-lijststoffen;¹⁷⁴
- stelt de termijnen vast waarbinnen moet zijn voldaan aan de voorwaarden gesteld door de vergunningen die voor bestaande lozingen worden verleend;¹⁷⁵
- stelt de referentiemeetmethoden vast voor het bepalen van het gehalte aan zwarte-lijststoffen in lozingen en in het aquatisch milieu;¹⁷⁶
- stelt een controleprocedure in;
- schrijft de lidstaten voor samen te werken in geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden;¹⁷⁷
- schrijft de lidstaten voor programma's vast te stellen teneinde de verontreiniging afkomstig van andere significante bronnen (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen) te voorkomen of weg te nemen.

De richtlijn is van toepassing op de in artikel 1 van richtlijn 76/464/EEG genoemde wateren, met uitzondering van grondwateren. Richtlijn 86/280 hangt nauw samen met richtlijn 76/464. Voor zover er zich problemen voordoen die nauw samenhangen met richtlijn 76/464, wordt verwezen naar de behandeling van richtlijn 76/464.

Er is door het Europees Parlement en de Raad een nieuwe lijst van prioritaire stoffen vastgesteld, behorend bij de Kaderrichtlijn water.¹⁷⁸ Deze nieuwe lijst van prioritaire stoffen vervangt de lijst die gevat is in de mededeling van de Commissie van 22 juni 1982. Richtlijn 86/280 wordt vervangen door de Richtlijn inzake milieukwaliteitsnormen (zie verder het hoofdstuk over de KRW, waarin dit richtlijnvoorstel wordt besproken). Ook de lijst met prioritaire stoffen bij de KRW zal dan worden gewijzigd.

¹⁷² | Pb. L181 van 04/07/1986, p. 0016-0027.

¹⁷³ | Overeenkomstig artikel 6, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.

¹⁷⁴ | Overeenkomstig artikel 6, lid 2, van richtlijn 76/464/EEG.

¹⁷⁵ | Overeenkomstig artikel 6, lid 4, van richtlijn 76/464/EEG.

¹⁷⁶ | Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van richtlijn 76/464/EEG.

¹⁷⁷ | Overeenkomstig artikel 6, lid 3, van richtlijn 76/464/EEG.

¹⁷⁸ | Beschikking nr. 2455/2001/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de lijst van prioritaire stoffen op het gebied van het waterbeleid en tot wijziging van richtlijn 2000/60/EG, Pb. L331/1.

3.8.2 Verplichtingen voor de lidstaten

► ARTIKEL 2

Artikel 2 geeft een aantal definities.

► ARTIKEL 3

De grenswaarden, de termijnen waarbinnen daaraan moet zijn voldaan en de procedure voor de op de lozingen uit te oefenen controle zijn vastgesteld in rubriek A van de bijlagen. De grenswaarden gelden normaliter op de plaats waar het afvalwater dat zwarte-lijststoffen bevat, het industriële bedrijf verlaat. Indien het voor bepaalde stoffen noodzakelijk wordt geacht de grenswaarden op andere plaatsen te doen gelden, worden deze plaatsen in bijlage II aangegeven.

Indien het genoemde stoffen bevattende afvalwater buiten het industriële bedrijf wordt behandeld in een zuiveringsinstallatie die bestemd is voor de verwijdering van die stoffen, mag de lidstaat toestaan dat de grenswaarden gelden op het punt waar het afvalwater de zuiveringsinstallatie verlaat.

De in artikel 3 van richtlijn 76/464/EEG bedoelde vergunningen moeten voorschriften bevatten die ten minste even streng zijn als die welke in rubriek A van de bijlagen zijn vastgesteld. Deze vergunningen worden ten minste om de vier jaar aan een nieuw onderzoek onderworpen.

Onverminderd hun verplichtingen die voortvloeien uit de leden 1, 2 en 3 en uit het bepaalde in richtlijn 76/464/EEG mogen de lidstaten slechts vergunningen aan nieuwe bedrijven verlenen, indien deze bedrijven normen toepassen die overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, wanneer zulks nodig is om de verontreiniging te beëindigen of om concurrentievervalsing tegen te gaan. In de gevallen waarin de overwogen maatregelen op technische gronden niet overeenstemmen met de beste beschikbare technische middelen, deelt de lidstaat, ongeacht de door hem gekozen methode, voordat een vergunning wordt verleend, aan de Commissie de rechtvaardiging van deze gronden mede. De Commissie stelt de andere lidstaten onmiddellijk in kennis van deze rechtvaardiging en zendt alle lidstaten zo spoedig mogelijk een verslag met haar advies over de in de tweede alinea bedoelde afwijking. Zo nodig dient zij tegelijkertijd passende voorstellen bij de Raad in.

De referentiemeetmethode voor het vaststellen van de aanwezigheid van zwarte-lijststoffen is aangegeven in rubriek C van bijlage II. Er mogen andere methoden worden toegepast, mits de waarnemingsdrempels, de precisie en de nauwkeurigheid van deze methoden ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke voorkomen in rubriek C van bijlage II.

De lidstaten zorgen ervoor dat de krachtens deze richtlijn genomen maatregelen niet leiden tot een verhoogde verontreiniging door voornoemde stoffen in andere compartimenten van het milieu, met name in de bodem en in de lucht.

► ARTIKEL 4

De betrokken lidstaten houden toezicht op het aquatisch milieu dat wordt beïnvloed door lozingen van industriële bedrijven en andere bronnen van significante lozingen.

In geval van lozingen die de wateren van meer dan één lidstaat beïnvloeden, werken de betrokken lidstaten samen om de toezichtprocedures te harmoniseren.

► ARTIKEL 5

Voor grijze-lijststoffen stellen de lidstaten specifieke programma's op ter voorkoming of wegneming van de verontreiniging die afkomstig is uit andere significante bronnen van deze stoffen (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen) dan de lozingsbronnen die onderworpen zijn aan het stelsel van communautaire grenswaarden of nationale emissienormen. Deze programma's omvatten met name de meest passende maatregelen en technieken voor de vervanging, het terughouden en/of het hergebruik van grijze-lijststoffen. De specifieke programma's worden uiterlijk vijf jaar na de datum van kennisgeving van de specifiek voor de betrokken stoffen geldende richtlijn van kracht.

► ARTIKEL 6

De Commissie gaat over tot een vergelijkende beoordeling van de toepassing van deze richtlijn door de lidstaten aan de hand van de inlichtingen die haar krachtens artikel 13 van Richtlijn 76/464/EEG op haar verzoek, dat per geval wordt ingediend, door de lidstaten worden verstrekt, met name voor wat betreft:

- de bijzonderheden betreffende de vergunningen waarin de emissienormen voor het lozen van de stoffen zijn vastgelegd;
- de inventarisatie van lozingen van de stoffen in wateren bedoeld in artikel 1 lid 2;
- het naleven van de grenswaarden of kwaliteitsdoelstellingen die in de rubrieken A en B van bijlage II zijn vastgesteld;
- de resultaten van het in artikel 4 bedoelde toezicht op de zone van het aquatisch milieu die wordt beïnvloed door lozingen;
- de in artikel 5 bedoelde specifieke programma's ter beëindiging van de verontreiniging.

Om de vijf jaar en voor het eerst vier jaar na de kennisgeving van deze richtlijn zendt de Commissie aan de Raad de in lid 1 bedoelde vergelijkende beoordeling toe.

In geval van wijziging van de wetenschappelijke kennis omtrent voornamelijk de toxiciteit, de persistentie en de accumulatie van de in artikel 2 onder a bedoelde stoffen in levende organismen en in sedimenten, of in geval van verbetering van de beste beschikbare technische middelen, dient de Commissie passende voorstellen bij de Raad in die ertoe strekken om zo nodig de grenswaarden en de kwaliteitsdoelstellingen te verscherpen of om nieuwe grenswaarden en aanvullende kwaliteitsdoelstellingen vast te stellen.

► ARTIKEL 7

De lidstaten treffen de maatregelen die nodig zijn om vóór 1 januari 1988 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis.

3.8.3 Implementatie van richtlijn 86/280

De bespreking van de implementatie in het Nederlandse recht is opgenomen bij de behandeling van richtlijn 76/464.

3.8.4 Gebreken in de implementatie

De problemen die zich voordoen bij de implementatie van richtlijn 86/280, betreffen in de eerste plaats de afstemming tussen de begrippen 'lozing' en 'verontreiniging vanuit andere significante bronnen' (met inbegrip van meervoudige en diffuse bronnen van verontreiniging). De belangrijkste vraag die speelde was of ook voor andere verontreinigingen dan diegene die worden veroorzaakt door lozingen, een vergunning op grond van richtlijn 76/464 verplicht is. Het Hof van Justitie heeft bepaald dat de begrippen lozing en andere significante bronnen van verontreiniging elkaar uitsluiten en dat voor de andere significante bronnen geen verplichte vergunning is vereist. Deze jurisprudentie is uitvoerig besproken bij de behandeling van richtlijn 76/464.

3.8.5 Gevolgen voor de praktijk van het waterbeheer

Zie voor de gevolgen voor de praktijk van richtlijn 86/280 de behandeling van richtlijn 76/464.