**Uit: Nota van toelichting bij Besluit lozen buiten inrichtingen**

**Algemeen deel**

**5.3 De doelvoorschriften, verplichte en erkende maatregelen en de zorgplichtbepaling**

.

.

Met het oog op de milieuaspecten, die niet in concrete voorschriften zijn uitgewerkt, is in dit besluit een zorgplichtbepaling opgenomen, waarin aangegeven is dat degene die loost en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door die lozing nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen beperkt voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

De zorgplichtbepaling geeft vervolgens concreter aan, wat moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu. Zoals in paragraaf 3 is aangegeven betreft het daarbij niet alle milieuaspecten, maar uitsluitend milieuaspecten die direct aan het lozen zijn gerelateerd.

Indien door het bevoegd gezag wordt geconstateerd dat met betrekking tot een milieuaspect het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad, kan direct met toepassing van de zorgplichtbepaling worden gehandhaafd.

Direct handhavend optreden is aan de orde wanneer het belang van de bescherming van het milieu wordt geschaad als gevolg van handelen, waarbij de lozer in redelijkheid had kunnen overzien dat er sprake is van strijd met de in de zorgplichtbepaling verwoorde belangen van de bescherming van het milieu. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de lozing van afvalstoffen in het vuilwaterriool die evident schadelijk zijn voor de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, zoals motorolie, of vast afval. Het vuilwaterriool is immers, ondanks het daaraan gekoppelde zuiveringtechnisch werk, geen afvalput met een onbegrensde verwerkingscapaciteit, en afvalstoffen die in redelijkheid daaruit weggehouden kunnen worden dienen op andere wijze te worden afgevoerd.

De zorgplichtbepaling biedt het bevoegd gezag ook de mogelijkheid om, indien een aspect in activiteitspecifieke voorschriften niet uitputtend is geregeld, maatwerkvoorschriften te stellen. Deze mogelijkheid wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf.

Onder de zorgplicht valt mede het voorkomen van ongewone voorvallen en – indien een dergelijk voorval niet kan worden voorkomen - het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van een ongewoon voorval voor het milieu. Een dergelijke zorgplicht is ook reeds opgenomen in artikel 13 van de Wet bodembescherming ten aanzien van bodem en in artikel 6.8 van de Waterwet ten aanzien van waterbodems en oevers. Aangezien deze zorgplichten niet zien op voorvallen met mogelijke gevolgen voor het oppervlaktewater (door directe of indirecte lozing van verontreinigende stoffen) is omwille van de duidelijkheid in dit besluit voorzien in een regeling voor ongewone voorvallen ter bescherming van alle milieuaspecten waarop het besluit ziet. Een ongewoon voorval moet worden gemeld (artikel 1.20) en de schade dient zoveel mogelijk te worden beperkt door onverwijld te nemen maatregelen (artikel 2.1, tweede lid, onderdeel d, en vierde lid). Bij maatwerkvoorschrift kan het bevoegd gezag maatregelen voorschrijven (artikel 2.1, derde lid).

**Artikelgewijze toelichting**

**Artikel 2.1**

*Eerste lid*

In paragraaf 5.3 van het algemene deel van de toelichting is reeds uitgebreid op artikel 2.1 ingegaan.

*Tweede lid*

In het tweede lid staat limitatief opgesomd wat voor de toepassing van het eerste lid moet worden verstaan onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu.

Het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van bodemverontreiniging, verontreiniging van het grondwater en verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam (onderdelen a, b en c) is niet alleen relevant bij lozingen die direct in het milieu plaatsvinden, maar ook bij lozingen in rioolstelsels. Uiteindelijk zal het afvalwater daaruit in het milieu worden gebracht. Voorafgaand daaraan wordt het afvalwater uit een vuilwaterriool weliswaar in een zuiveringtechnisch werk gezuiverd, maar die zuivering is niet volledig. Een deel van de verontreinigende stoffen zal alsnog het oppervlaktewaterlichaam bereiken. Bij hemelwaterstelsels en grondwaterstelsels zal veelal voorafgaand aan het in het milieu brengen geen zuivering van het ingezamelde afvalwater plaatsvinden.

In onderdeel d is opgenomen dat onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu mede moet worden verstaan het voorkomen van ongewone ongevallen en risico’s voor de omgeving, dan wel het tot een aanvaardbaar niveau beperken van de kans dat ongewone voorvallen en risico’s voor de omgeving optreden. Bij ongewone voorvallen kan bijvoorbeeld worden gedacht aan storingen van zuiveringsvoorzieningen, waardoor belasting van het milieu kan plaatsvinden.

Ook de zorg voor een goede staat van onderhoud van de voorzieningen en installaties die gevolgen kunnen hebben voor de lozing (onderdeel e) valt onder de zorgplicht, mede in relatie tot het voorgaande punt.

Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu wordt mede verstaan de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater (onderdeel f). Het betreft met name de bescherming van de doelmatige werking van de gemeentelijke rioolstelsels en de zuiveringtechnische werken in beheer bij waterschappen. Dit in overeenstemming met artikel 1.1, tweede lid van de Wm en artikel 6.11, tweede lid van de Wtw.

Bij verschillende onderdelen van de zorgplicht is ook het zorgen voor voldoende gekwalificeerd personeel van belang. Indien er onvoldoende gekwalificeerd personeel werkzaam is moet men redelijkerwijs begrijpen dat hiermee een risico wordt genomen ten aanzien van het milieu. Uiteraard is het ook mogelijk om in plaats van zelf gekwalificeerd personeel in dienst te hebben terug te vallen op betrouwbare en professionele dienstverlening.

Met betrekking tot de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater (onderdeel f) is er in navolging van de voorafgaand aan dit besluit geldende regels voor lozingen in rioolstelsels ook in het onderhavige besluit van afgezien om ten aanzien van een aantal parameters doelvoorschriften te stellen die op de totale lozing betrekking hebben, zoals de temperatuur, zuurgraad en sulfaatconcentratie. Voor deze aspecten van het lozen van afvalwater zijn dus in het besluit geen concrete voorschriften uitgewerkt, waardoor de lozing getoetst wordt aan de zorgplichtbepaling.

Bij het lozen in rioolstelsels kunnen nadelige gevolgen voor het milieu optreden indien afvalwater wordt geloosd:

- met een temperatuur die hoger is dan 30°C;

- waarvan de zuurgraad, uitgedrukt in waterstofionenexponent (pH), lager dan 6,5 of hoger dan 10 is;

- waarvan de sulfaatconcentratie hoger is dan 300 milligram per liter;

- dat brand- of explosiegevaar kan veroorzaken, of

- dat door een beerput, rottingsput of septictank is geleid.

Bij het opnemen van voorschriften voor lozen op de riolering in de Wm is er in 1996 voor gekozen om deze parameters niet als doelvoorschriften op te nemen. Dit omdat in de praktijk situaties kunnen voorkomen waarbij de duur of de omvang van de lozing zo beperkt is dat van een belemmering van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater of nadelige gevolgen voor het oppervlaktewaterlichaam geen sprake is, ook niet wanneer bedrijfsafvalwater met een of meer van de genoemde kenmerken in een riolering wordt gebracht. Een voorbehandeling van het bedrijfsafvalwater zou in die situaties buitenproportioneel zijn. Deze keuze is in dit besluit overgenomen. Het verdient uiteraard wel aanbeveling om indien het voornemen bestaan om afvalwater te lozen waarbij van bovengenoemde parameters afgeweken wordt, hierover overleg met het bevoegd gezag te hebben, om zeker te zijn dat het belang van de bescherming van het milieu niet wordt geschaad. Indien in een specifiek geval behoefte zou bestaan om met betrekking tot bovenbedoelde parameters een grens vast te leggen, kan daartoe een maatwerkvoorschrift op grond van het derde lid worden gesteld.

*Derde lid*

In dit lid is voor het bevoegd gezag de mogelijkheid opgenomen om met betrekking tot het eerste lid maatwerkvoorschriften te stellen. Het gaat hierbij om een invulling van de zorgplicht in specifieke gevallen. In plaats van direct te handhaven op de zorgplicht kan het in specifieke situaties eerder aangewezen zijn dat het bevoegd gezag duidelijk maakt op welke wijze invulling moet worden gegeven aan de zorgplicht in die situatie. Dit schept duidelijkheid voor de lozer en kan voorkomen dat handhavend optreden achteraf noodzakelijk is (zie ook paragraaf 5.3 en 5.4 van het algemeen deel van deze toelichting).

Indien een aspect al uitputtend is geregeld in het besluit, is het niet mogelijk om nog maatwerkvoorschriften te stellen. Van een uitputtende regeling is in ieder geval sprake wanneer voor een bepaald aspect concrete voorschriften zijn uitgewerkt in de vorm van kwantitatieve doelvoorschriften, dan wel wanneer is bepaald dat met betrekking tot dat aspect bij of krachtens dit besluit aangegeven middelen ter bescherming van het milieu moeten worden toegepast. Zo is bijvoorbeeld bij het lozen van afvalwater afkomstig van het wassen van motorvoertuigen bepaald dat afvalwater met minder dan 20 milligram per liter aan olie in een vuilwaterriool kan worden geloosd. Het bevoegd gezag kan dan niet op grond van de zorgplichtbepaling de ondernemer er op aanspreken, dat een nog lager gehalte moet worden bereikt. Ook het stellen van een maatwerkvoorschrift met die strekking is niet mogelijk. Mocht in het afvalwater van de desbetreffende activiteiten naast olie nog een andere verontreinigende stof aanwezig zijn, waarvoor geen doelvoorschrift is opgenomen, dan kan voor die stof wel bij maatwerkvoorschrift een grenswaarde worden gesteld, indien dat met het oog op de bescherming van het milieu noodzakelijk is. Immers, omdat voor die andere stof in het besluit geen grenswaarde is opgenomen, is het lozen daarvan niet uitputtend geregeld.

De lozer heeft zo de zekerheid dat het bevoegd gezag met betrekking tot een uitputtend geregeld aspect niet kan overgaan tot het stellen van een aan de zorgplichtbepaling gekoppeld maatwerkvoorschrift. Bij concrete voorschriften is het stellen van een maatwerkvoorschrift alleen mogelijk indien het concrete voorschrift zelf die mogelijkheid biedt. Van een uitputtende regeling is eveneens sprake, wanneer dit besluit voor een bepaald aspect weliswaar geen concrete voorschriften bevat, maar wel de mogelijkheid tot het stellen van een op het desbetreffende aspect toegesneden maatwerkvoorschrift biedt. Door deze specifieke mogelijkheid tot maatwerk, is het niet mogelijk om ten aanzien van het betreffende aspect ook nog de maatwerkmogelijkheid behorende bij de zorgplichtbepaling in te zetten.

Indien een aspect nog niet uitputtend is geregeld kan er wel een maatwerkvoorschrift worden gesteld. Het gaat daarbij om maatwerkvoorschriften die passen binnen de verplichting van het eerste lid; dit betekent ook dat maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld indien de nadelige gevolgen voor het milieu niet kunnen worden voorkomen of onvoldoende worden beperkt door de naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften.

Een maatwerkvoorschrift betreffende lozingen van afvalwater kan, indien hierover geen concrete voorschriften in het besluit zijn uitgewerkt overigens ook betrekking hebben op de hoeveelheid afvalwater. Maatwerkvoorschriften kunnen zo nodig gebruikt worden om de hoeveelheid afvalwater te reguleren daar waar het geloosde volume afvalwater de doelmatige werking van het openbaar riool of de zuiveringtechnische werken belemmert. In paragraaf 4 is reeds aangegeven dat bij direct lozen in een oppervlaktewaterlichaam het kwantiteitsaspect niet onder het besluit valt. Ten aanzien van dat aspect is het stellen van maatwerkvoorschriften daarom niet mogelijk.

Ten slotte kan de mogelijkheid om een maatwerkvoorschrift te stellen ook betrekking hebben op de plaats van het lozingspunt. Vooral bij lozingen van afvalwater in een oppervlaktewaterlichaam of op of in de bodem kan de plaats van de lozing mede bepalend zijn voor de milieuhygiënische gevolgen. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift dient op grond van de Algemene wet bestuursrecht (met name artikel 3:4) de redelijkheid, alsmede proportionaliteit in acht te worden genomen. Ten aanzien van de plaats van het lozen brengt dit bijvoorbeeld met zich mee dat het maatwerkvoorschrift er niet toe mag leiden dat het afvalwater over grote afstand dient te worden getransporteerd.

**Bron: Staatsblad 2011, nr. 153**