

ADVIES

Aan : Waterschap Limburg
Van : Van der Feltz advocaten
Datum : 20 maart 2024
Referentie : 20238715
Betreft : Advies Waterschap Limburg / Lozing ZZS (Sitech)

1 Inleiding

1. Bij e-mail van 5 november 2023 heeft het Waterschap Limburg (hierna: "**het Waterschap**") ons verzocht om te adviseren over de regulering van de lozing van schadelijke stoffen in een watervergunning die op 15 december 2020 is verleend aan Sitech Services B.V. (hierna: "**Sitech**") (hierna: "**de Watervergunning**").¹
2. In het bijzonder heeft het Waterschap ons gevraagd om een advies over het volgende:
 1. een korte, algemene toelichting op het voorzorgsbeginsel;
 2. een second opinion op de opzet van de Watervergunning en de wijze waarop de juridische mogelijkheden tot het reduceren van de lozing van schadelijke stoffen binnen de wettelijke Nederlandse kaders en normen (best beschikbare technieken (hierna: "**BBT**"), Algemene Beoordelingsmethodiek (hierna: "**ABM**"), Handboek Immissietoets en Handreiking Kosteneffectiviteit) en het voorzorgsbeginsel zijn benut;
 3. een analyse van de juridische mogelijkheden om, mede in het licht van het voorzorgsbeginsel en de Europese Kaderrichtlijn Water (hierna: "**KRW**"), tijdens de looptijd van de Watervergunning verdergaande reductieverplichtingen op te leggen met betrekking tot de lozing van schadelijke stoffen in het algemeen en plastics in het bijzonder;
 4. een beoordeling op het van toepassing zijn van de KRW op de vergunningenprocedure, en, zo ja, of de Watervergunning voldoende in lijn is met de KRW.
3. In uw e-mail van 4 december 2023 heeft u ons verzocht om in ons advies te betrekken de toets die bij een te verlenen watervergunning wordt gedaan aan een aantal instrumenten zoals het voorzorgsbeginsel, de KRW, de Waterwettoetsen (bijvoorbeeld de toets aan de ABM, de immissietoets, de beoordeling van BBT) en de toets aan kosteneffectiviteit. Ook heeft u ons gevraagd om te adviseren over de volgorde van toetsing.

¹ Van het Waterschap hebben wij vernomen dat de tenaamstelling van de Watervergunning inmiddels zou zijn gewijzigd van Sitech naar: Circle Infra Partners B.V.

van het gebruik van die instrumenten, of die instrumenten gezamenlijk kunnen worden gebruikt, en welke instrumenten daarbij maatgevend en/of doorslaggevend zijn.

4. Ons advies moet worden bezien tegen de achtergrond van het politieke debat dat is gevoerd over de Watervergunning en de toezegging die in dat kader door het dagelijks bestuur van het Waterschap aan het algemeen bestuur is gedaan om een second opinion te vragen over deze Watervergunning. Ons advies is geen beoordeling van de beroepen die zijn ingediend tegen de Watervergunning en waarover thans een beroepsprocedure loopt bij de rechtbank Limburg.
5. Dit advies start met een managementsamenvatting (onder paragraaf 2). Vervolgens wordt er een overzicht gegeven van de relevante feitelijke situatie (paragraaf 3). Daarna wordt er een overzicht gegeven van de Watervergunning (paragraaf 4) en de implicaties van de inwerkingtreding van de Omgevingswet op de Watervergunning (paragraaf 5). Daarna volgt een overzicht van het relevante juridisch (beoordelings)kader (paragraaf 6). Daarna volgt de analyse, waarin de gestelde adviesvragen achtereenvolgens worden beantwoord (paragraaf 7).

2 **Managementsamenvatting**

Vraag ad. 1

6. De rechtspraak van de Afdeling maakt duidelijk dat het bevoegd gezag niet uitsluitend uit voorzorg kan overgaan tot weigering van een vergunning of het verbinden van voorschriften aan een vergunning. Het is in beginsel niet zo dat op grond van het voorzorgsbeginsel een nulemissie kan worden verlangd. Daarbij moet ook worden bedacht dat ook voor ZZS niet zonder meer een nulemissie geldt, maar wel een minimalisatieplicht. Het voorzorgsbeginsel is tegen die achtergrond in de voorliggende context vooral relevant voor stoffen die potentieel zorgwekkende eigenschappen hebben, maar waarbij die zorgwekkende eigenschappen nog niet definitief zijn geïdentificeerd. Voor dergelijke stoffen zou er in principe een relatief streng emissie- c.q. lozingsregime kunnen worden toegepast. Volgens de huidige rechtspraak kan in dat kader evenwel niet worden volstaan met een beschrijving van de mogelijke schadelijke eigenschappen van stoffen, maar moet er ook een risicoanalyse worden verricht.

Vraag ad. 2

7. Gezien de strekking van dit advies hebben wij bezien of, vanuit juridisch oogpunt, in de Watervergunning de juiste stappen zijn gezet. Onze conclusies zijn kort samengevat (zie nader paragraaf 7.2):
 - De betrekkelijk beperkte looptijd van de Watervergunning (tot en met 2027) is op zichzelf een reductiemaatregel.

- De verplichte toets aan BBT (BREF's/BBT-conclusies en Nederlandse BBT-documenten, ABM en Handboek Immissietoets) heeft plaatsgevonden.
- Ook heeft er een ABM-toets plaatsgevonden waarbij individuele stoffen zijn ingedeeld in waterbezwaarlijkheidscategorieën, zoals beschreven in de ABM. Er is een beoordeling van een groot aantal stoffen gemaakt. Gezien de mate van detail kan deze Watervergunning in zoverre tamelijk uniek (in positieve zin) worden genoemd.
- Wel achten wij de (generieke) gelijke behandeling van pZZS en ZZS in de Watervergunning juridisch kwetsbaar gelet op twee recente uitspraken van de rechtbank Den Haag over omgevingsvergunningen milieu. Tegen beide uitspraken van de rechtbank Den Haag is hoger beroep ingesteld (door het bevoegd gezag). Onduidelijk is vooralsnog dus hoe de Afdeling hier tegenaan kijkt, in het bijzonder of de Afdeling de (betrekkelijk strenge) insteek van de rechtbank Den Haag onderschrijft. Mogelijk kan de immissietoets als risico-inventarisatie dienen.
- Wij hebben geconstateerd dat de immissietoets ook door RWS is herbeoordeeld, en zien – in ieder geval vanuit juridisch oogpunt – geen aanleiding om aan die conclusies te twijfelen.
- De kosteneffectiviteit van maatregelen mag in bepaalde situaties worden meegenomen bij het bepalen van BBT en BBT+-maatregelen. Wij zien geen aanleiding om eraan te twijfelen dat de systematiek van de Handreiking kosteneffectiviteit is en zal worden gevolgd.

Vraag ad. 3

8. Wijziging of intrekking van de Watervergunning is in bepaalde gevallen mogelijk (en soms zelfs verplicht). De Watervergunning is inmiddels bijna 4 jaar oud. Het bevoegd gezag moet regelmatig bezien of de vergunningvoorschriften nog actueel zijn. Voor zover niet aan de meest recente BBT zou worden voldaan, zou dat een reden kunnen zijn om in te grijpen in de Watervergunning. In het stelsel van de Omgevingswet is er een nieuwe bevoegdheid tot wijziging en intrekking van een omgevingsvergunning geïntroduceerd, namelijk wijziging of intrekking ter bescherming van de gezondheid. In het licht van de strenge lijn in de jurisprudentie over het voorzorgsbeginsel is het denkbaar dat aan de toepassing van die nieuwe wijzigings- en intrekkingsbevoegdheid hoge eisen worden gesteld. Onder de Omgevingswet spelen zorgplichten een belangrijke rol. Wij kunnen ons voorstellen dat de (specifieke) zorgplichten die in het systeem van de Omgevingswet zijn ingevoerd, ertoe zullen kunnen leiden dat een vergunninghouder wordt geacht zich continu te blijven inspannen om een verdere beperking van emissies te bewerkstelligen. De minimalisatieverplichting en de in verband hiermee op te stellen minimalisatieprogramma's zijn in dit kader wel relevant, omdat op grond van de zorgplichten mogelijk gehandhaafd kan worden als de hierin beschreven maatregelen niet (tijdig) worden genomen.
9. Nu de schadelijke eigenschappen van de polymeren (plastics) nog niet vaststaan zijn risico's mede in het licht van de "aanzienlijke" hoeveelheid polymeren in het afvalwater

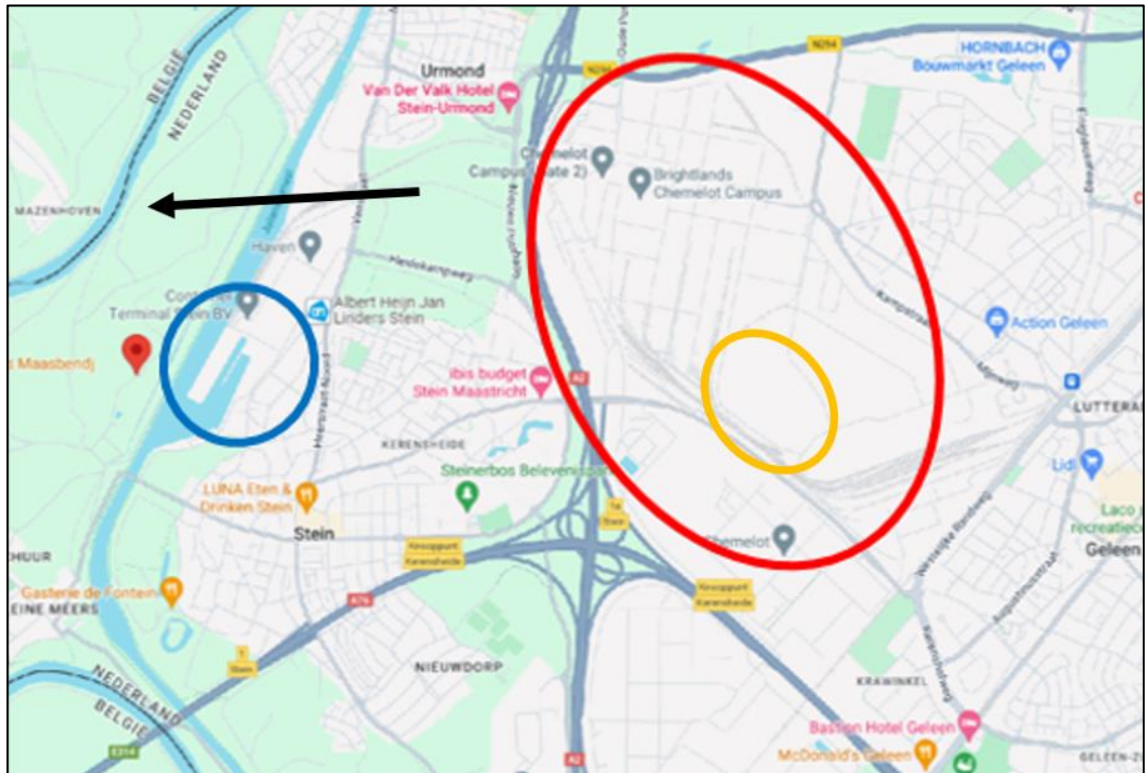
niet uit te sluiten. Het zal lastig zijn om uit voorzorg (en daar zou het op neerkomen als de schadelijke eigenschappen nog niet vaststaan) verplichtingen voor te schrijven naar de huidige stand van de rechtspraak. De termijn voor het verrichten van het onderzoek naar polymeren uit voorschrift 36 is inmiddels verstreken, zodat het onderzoek inmiddels moet zijn uitgevoerd. Gelet hierop zou er op deze onderzoeksresultaten kunnen worden geacteerd. Dit ligt in deze fase wellicht meer voor de hand dan het alsnog heroverwegen van de onderzoeksverplichting (voor zover dat nog mogelijk is).

Vraag ad. 4

10. Aan de KRW-doelstellingen moet worden getoetst bij de verlening van lozingsvergunningen via de wet en water(beheer)plannen. De conclusie van een immissietoets hoeft niet één op één overeen te komen met de conclusie van een toets aan (de doelstellingen van) de KRW. Als uit de KRW-toets andere conclusies worden getrokken dan uit de immissietoets, dan zou dit aanleiding kunnen zijn om in te grijpen in de Watervergunning. Als er echter (toch) dezelfde conclusies worden getrokken, dan is ingrijpen in de Watervergunning niet zonder meer aan de orde (ook in het kader van rechtszekerheid).
11. Net als onder het oude recht zijn de KRW-doelstellingen ook onder de Omgevingswet onderdeel van het toetsingskader bij de verlening van lozingsvergunningen. Het wettelijk kader biedt ruimte om in de (onherroepelijke) Watervergunning in te grijpen vanwege het niet halen van KRW-doelstellingen. Op dit moment is niet duidelijk hoe groot die ruimte is.

3 Relevante feitelijke situatie

12. Sitech exploiteert een integrale afvalwaterzuiveringsinstallatie (hierna: "**IAZI**") aan de Dalerveltweg 5 te Stein. In de door Sitech geëxploiteerde IAZI wordt het afvalwater van de bedrijven op het industriecomplex Chemelot te Geleen (hierna: "**Chemelot**") verwerkt. De bedrijven die zijn gevestigd op Chemelot lozen hun afvalwater in een centraal bedrijfsriool dat uitkomt op de IAZI. Daarnaast verwerkt de IAZI afvalwater van twee bedrijven die buiten Chemelot zijn gelegen, te weten Cedo Recycling B.V. en Celanese Emulsions B.V. Sitech is als eindlozer verantwoordelijk voor de totale lozing van het afvalwater, inclusief het afvalwater van deze bedrijven.
13. Op figuur 1, hieronder, is de locatie van de IAZI (aangeduid met een rode pin) in verhouding tot Chemelot inzichtelijk gemaakt. Chemelot is in rood omcirkeld. Ook de haven te Stein (in blauw omcirkeld) behoort tot Chemelot.

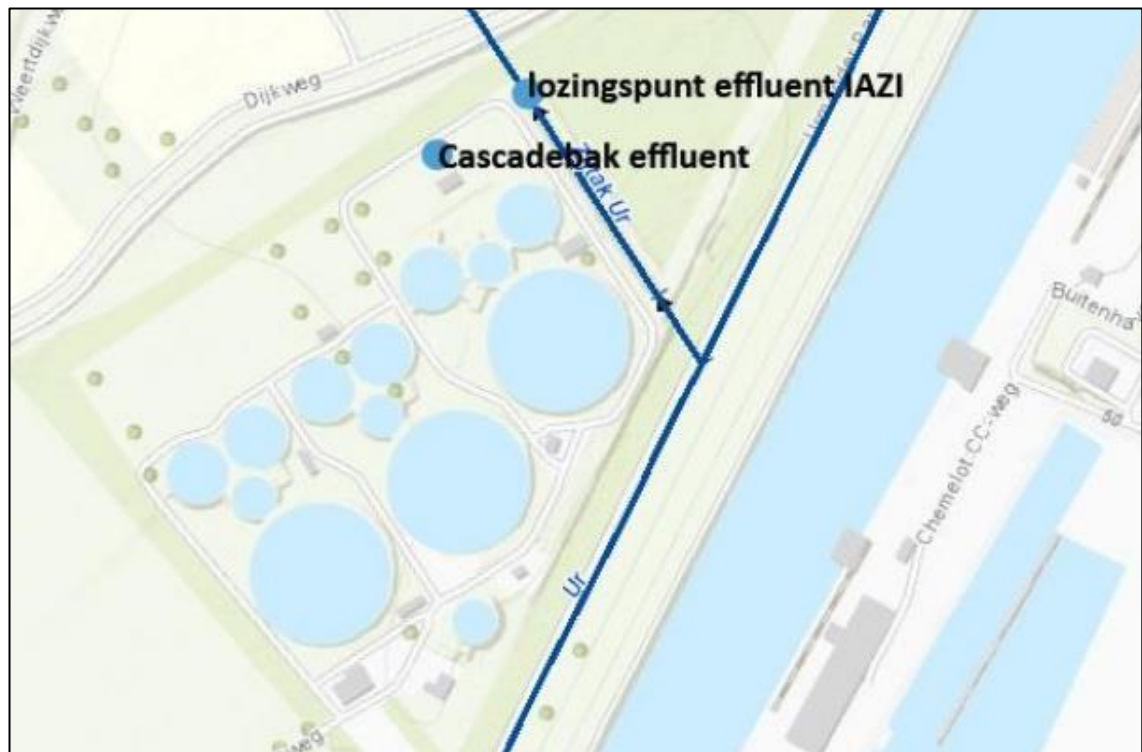


Figuur 1: locatie IAZI, Chemelot, de haven te Stein, de Grensmaas en de Maurits Deponie

14. Sitech loost het in de IAZI gezuiverd bedrijfsafvalwater (hierna: "effluent") in de Zijtak Ur, die na circa 100 meter uitmondt in de Grensmaas. De Grensmaas is een grindrivier, die gedurende lange periodes van droogte (vaak 's zomers) zeer ondiep is. Het Nederlandse deel van de Grensmaas is aangewezen als een Natura 2000-gebied.² De Grensmaas is op de bovenstaande afbeelding aangewezen met een pijl. De Grensmaas mondt uit in de Maas. Verschillende drinkwaterbedrijven hebben in de Maas innamepunten voor de drinkwatervoorziening. Die drinkwaterinnamepunten liggen op enige afstand van het lozingspunt van de IAZI.³
15. Door Sitech wordt grondwater onttrokken ter plaatse van de Maurits Deponie. De Maurits Deponie is in geel omcirkeld in figuur 1.
16. Op figuur 2, hieronder, is de lozings situatie van de IAZI inzichtelijk gemaakt. Deze afbeelding is afkomstig uit bijlage 2 bij de Watervergunning.

² Aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied Grensmaas d.d. 4 juli 2013, p. 7, te downloaden via <https://www.natura2000.nl/gebieden/limburg/grensmaas/grensmaas-aanwijzing>.

³ ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, r.o. 17.



Figuur 2: locatie lozingspunt effluent

4 De Watervergunning

17. Op 15 december 2020 is de Watervergunning verleend aan Sitech. De Watervergunning is verleend tot en met 31 december 2027. Daarbij is de watervergunning die op 17 mei 2016 aan Sitech is verleend, ingetrokken.⁴
18. In de Watervergunning is in de eerste plaats een vergunning verleend voor de volgende activiteiten (voor zover relevant):
 - (i) het brengen van de stoffen die in bijlage 4 van de Watervergunning zijn aangeduid door Sitech in de Zijtak Ur, waarvoor op grond van artikel 6.2 lid 1, sub a van de Waterwet een vergunning is vereist;
 - (ii) het behouden van werken in de Zijtak Ur waarvoor op grond van artikel 6.13 Waterwet jo. Uitvoeringsregel 1.1. genaamd 'Lozen in een oppervlaktewater' behorende bij de Keur Waterschap Limburg 2019 (hierna: "**de Keur**")⁵ een vergunning is vereist;

⁴ Deze watervergunning van 17 mei 2016 heeft geleid tot uitspraken van Rb. Limburg 18 oktober 2017, ECLI:NL:RBLIM:2017:10047 en ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479.

⁵ Zie het besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg houdende regels omtrent de uitvoering van de Keur, Uitvoeringsregels Keur Waterschap Limburg 2019 deel 1.

- (iii) het lozen van meer dan 100 m³ water per uur in een primair water waarvoor op grond van artikel 6.13 Waterwet jo. Uitvoeringsregel 1.1 genaamd 'Lozen in een oppervlaktewater' behorende bij de Keur⁶ een vergunning is vereist;
- (iv) het onttrekken van grondwater ter plaatse van de Maurits Deponie. De onttrekking valt onder de Uitvoeringsregel 3.7 genaamd 'Uitvoeringsregel grondwateronttrekking voor overige doeleinden', behorende bij de Keur.⁷
19. Aan de Watervergunning zijn voorschriften 1 tot en met 37 verbonden voor deze voornoemde vergunde activiteiten onder (i), (ii) en (iii). Omdat de onttrekking (activiteit onder (iv)) alleen onder de zorgplicht in de Keur viel, zijn ten aanzien van die activiteit geen verdere (kwantitatieve of kwalitatieve) voorschriften verbonden.⁸
20. Daarnaast is in de Watervergunning (voor zover relevant) nog het volgende vergund:
- (v) het gebruikmaken van het rijkswaterstaatswerk – het rivierbed van de rivier de Maas of de daartoe behorende beschermingszone – door (anders dan in overeenstemming met de functie) daarin, daarop, daarboven, daarover of daaronder werkzaamheden te verrichten, werken te maken of te behouden, dan wel vaste substanties of voorwerpen te storten, te plaatsen of neer te leggen, of deze te laten staan of liggen op het perceel kadastraal bekend als de gemeente Stein, sectie A, nummer 3507, aan de rechteroever van de rivier de Maas bij kilometernummer 36,6.
21. De grondslag van de vergunningplicht voor deze activiteit onder (i) werd gevormd door artikel 6.5, onder c, van de Waterwet. Voor deze vergunde activiteit gelden voorschriften 38 tot en met 42 uit de Watervergunning.
22. Daarnaast is in de Watervergunning (voor zover relevant) het behouden en onderhouden van 13 kantoorunits tot 1 januari 2036 vergund.
23. Zes partijen hebben zienswijzen ingediend tegen het ontwerp van de Watervergunning, waaronder een drinkwaterleidingbedrijf en een natuurorganisatie. Tegen de Watervergunning is beroep bij de rechtbank Limburg (locatie Roermond) ingesteld door drie bedrijven die op Chemelot opereren. Anderen, zoals de hiervoor genoemde drinkwaterleidingenbedrijven en/of milieu- en natuurorganisaties, hebben naar wij hebben begrepen géén beroep ingesteld tegen de Watervergunning. De drie drinkwaterleidingbedrijven hebben zich naar wij hebben begrepen wel als belanghebbende in de procedure gemeld, en steunen het verweer van het Waterschap Limburg. Het beroep van de bedrijven richt zich tegen voorschriften 18 (in het bijzonder

⁶ Zie het besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg houdende regels omtrent de uitvoering van de Keur, Uitvoeringsregels Keur Waterschap Limburg 2019 deel 1.

⁷ Zie het besluit van het dagelijks bestuur van het Waterschap Limburg houdende regels omtrent de uitvoering van de Keur, Uitvoeringsregels Keur Waterschap Limburg 2019 deel 5.

⁸ Watervergunning, p. 34.

tegen de lozingseis van de stof AMPA), 25 en 30 uit de Watervergunning. Het beroep richt zich tevens tegen (een gedeelte van) de stoffenlijst, met betrekking tot de drinkwaternormen- en waterbezwaarlijkheidscategorieën. Het beroep is op 14 maart 2024 op zitting behandeld door de rechtbank Limburg.⁹

5 De Omgevingswet

24. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Zoals hiervoor uiteengezet, is de Watervergunning voor vijf activiteiten gebaseerd op drie verschillende grondslagen onder de Waterwet (eventueel in combinatie met een uitvoeringsregel op basis van de Keur). Die grondslagen zijn vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet omdat de relevante bepalingen uit de Waterwet zijn ingetrokken en zijn opgenomen in de Omgevingswet. In dat kader is voor de beantwoording van de vragen in de eerste plaats relevant welk recht (het oude recht of het recht onder de Omgevingswet) van toepassing is op de Watervergunning (paragraaf 5.1). Om de toepasselijke regels te bepalen onder het stelsel van de Omgevingswet is relevant wat de status is van de Watervergunning onder de Omgevingswet (paragraaf 5.2).

5.1 Welk recht is van toepassing?

25. In artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: "**IOW**") is voorzien in overgangsrecht met eerbiedigende werking voor op 1 januari 2024 reeds lopende voorbereidings- of rechtsbeschermingsprocedures.¹⁰ Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend blijft het oude recht van toepassing totdat het besluit onherroepelijk wordt.

Artikel 4.3 IOW

"Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, blijft het oude recht, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van toepassing:

a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,

b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt."

26. De aanvraag voor de Watervergunning is ruim voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingediend.¹¹ De Watervergunning is op 15 december 2020 verleend en tegen deze Watervergunning is beroep ingesteld. Die beroepsprocedure loopt nog. De Watervergunning is dus (nog) niet onherroepelijk. Daarom blijft op grond van artikel 4.3

⁹ Wij beschikken niet over de beroepschriften (of andere processtukken) uit deze beroepsprocedure(s).

¹⁰ *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 449-450 (MvT IOW).

¹¹ Tijdens een overleg met het Waterschap van 20 februari 2024 hebben wij begrepen dat de Watervergunning meerdere malen is gewijzigd en dat er momenteel nog aanvragen om wijziging van de Watervergunning op basis van het oude recht in behandeling zijn bij het Waterschap. Wij beschikken niet over de stukken die hierop betrekking hebben.

IOW het recht van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet van toepassing op de Watervergunning totdat de Watervergunning onherroepelijk wordt.¹²

27. Het overgangsrecht van artikel 4.3 IOW geldt ook voor *aanvragen* tot wijziging of intrekking van de Watervergunning die voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn ingediend. Voor de aanvragen die na de inwerkingtreding van de Omgevingswet worden ingediend geldt het stelsel van de Omgevingswet.
28. Voor lopende procedures tot *ambtshalve* wijziging of intrekking van de Watervergunning geldt ook het eerbiedigende overgangsrecht van de artikel 4.4 IOW (ambtshalve besluiten met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure) en 4.5 IOW (ambtshalve besluiten met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure).

Artikel 4.4 IOW

"Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een ambtshalve te nemen besluit een ontwerp ter inzage is gelegd van een besluit op de voorbereiding waarvan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, blijft het oude recht van toepassing:

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,*
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt."*

Artikel 4.5 IOW

"Als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet voor een ambtshalve te nemen besluit toepassing is gegeven aan artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht of het besluit is bekendgemaakt, blijft het oude recht van toepassing:

- a. als tegen het besluit beroep openstaat: tot het besluit onherroepelijk wordt,*
- b. als tegen het besluit geen beroep openstaat: tot het besluit van kracht wordt."*

29. Voor andere dan lopende procedures voor ambtshalve besluiten tot wijziging of intrekking van de Watervergunning is dus – nadat de Watervergunning onherroepelijk is geworden – het stelsel van de Omgevingswet van toepassing.

5.2 De Watervergunning onder het stelsel van de Omgevingswet

30. Artikel 4.13 IOW voorziet in overgangsrecht voor vergunningen (en ontheffingen) die op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet onherroepelijk zijn of na dat tijdstip onherroepelijk worden. Op grond van artikel 4.13 IOW geldt een vergunning (en ontheffing) voor een activiteit waarop een verbodsbepaling als bedoeld in paragraaf 5.1.1 Omgevingswet van toepassing is en die *onherroepelijk* is als een omgevingsvergunning voor die activiteit onder de Omgevingswet.

¹² Kamerstukken II 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 449 (MvT IOW).

Artikel 4.13 IOw

"1. Een ontheffing of vergunning voor een activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet en die onherroepelijk is, geldt als een omgevingsvergunning voor die activiteit."

31. Zoals hiervoor uiteengezet, is de Watervergunning voor vijf activiteiten gebaseerd op drie verschillende grondslagen onder de Waterwet (eventueel in combinatie met een uitvoeringsregel op basis van de Keur). Die grondslagen zijn vervallen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor de lozing van (schadelijke) stoffen is voornamelijk activiteit onder (i), het brengen van stoffen in de Zijtak Ur, relevant. In het hiernavolgende zal worden nagegaan of de verleende Watervergunning voor de activiteit onder (i) op grond van artikel 4.13 van de IOw wordt omgezet in een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet. De Watervergunning geldt voor die activiteit onder (i) alleen als een omgevingsvergunning voor die activiteit als voor die activiteit een verbodsbepaling van toepassing is zoals bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet. Paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet omvat artikelen 5.1 tot en met 5.6 Omgevingswet. Ondanks dat de Watervergunning onder het voorheen geldende recht is verleend, is die exercitie relevant omdat daarmee het regime wordt bepaald dat van toepassing is op de Watervergunning onder het nieuwe recht nadat deze onherroepelijk wordt. Het toepasselijk regime bepaalt welke mogelijkheden er zijn om de (voorschriften van de) Watervergunning te wijzigen of in te trekken.
32. Met betrekking tot de activiteit onder (i) geldt het volgende.
33. Voor deze activiteit was de vergunningplicht onder het recht van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet gebaseerd op artikel 6.2 lid 1 sub a Waterwet. Die grondslag is komen te vervallen.
34. In de Omgevingswet is het begrip 'lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam' geïntroduceerd. Een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam is een:

"activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water direct op een oppervlaktewaterlichaam, voor zover het gaat om de gevolgen van die stoffen of warmte of dat water voor het watersysteem;"¹³
35. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam zijn in het stelsel van de Omgevingswet de volgende categorieën te onderscheiden.
36. De eerste categorie lozingsactiviteiten zijn lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen al dan niet in beheer bij het Rijk die verbonden zijn met milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 Besluit activiteiten

¹³ Bijlage bij artikel 1.1 Omgevingswet.

leefomgeving ("Bal"). Die lozingsactiviteiten vallen onder het regime van (vergunningplichten en algemene regels van) hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal. In artikel 3.41 Bal is bijvoorbeeld een zuiveringsvoorziening voor ingezameld of afgegeven afvalwater aangewezen als een milieubelastende activiteit. Het lozen op een oppervlaktewaterlichaam van afvalwater afkomstig van deze milieubelastende activiteit is vergunningplichtig op grond van (artikel 5.1, lid 2, sub c en onder 1° Omgevingswet jo.) artikel 3.42 Bal. Daarmee valt die lozingsactiviteit onder de hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal.

37. De tweede categorie lozingsactiviteiten zijn lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk en die niet verbonden zijn met milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 Bal. Die lozingsactiviteiten vallen onder het regime van hoofdstukken 6 en 7 Bal.
38. De derde categorie lozingsactiviteiten zijn lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij een waterschap en die niet die verbonden zijn met milieubelastende activiteiten die zijn aangewezen in hoofdstuk 3 Bal. Die lozingsactiviteiten worden gereguleerd in de waterschapsverordeningen. Op grond van artikel 5.3 van de Omgevingswet geldt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten voor zover dat in een waterschapsverordening is bepaald. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zijn de Keur en de uitvoeringsregels vervangen door de waterschapsverordening van het Waterschap Limburg (hierna: "**de Waterschapsverordening**").¹⁴ Als de activiteit onder (i) niet valt onder categorie 1 of 2, maar onder categorie 3 wordt de Watervergunning voor zover die ziet op de activiteit onder (i) dus omgezet in een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet voor zover in de Waterschapsverordening is bepaald dat die lozingsactiviteit vergunningplichtig is. Deze Waterschapsverordening bevat een vergunningplicht voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam.
31. Voor de vraag welk regime van toepassing is op de Watervergunning onder het stelsel van de Omgevingswet is relevant of de lozing in Zijtak Ur valt onder categorie 1, 2 of 3. Aangezien de IAZI afvalwaterstromen verwerkt die afkomstig zijn van een groot aantal, grootschalige en complexe industriële activiteiten, kunnen wij ons voorstellen – en gaan wij er in deze notitie van uit – dat de (lozing afkomstig van de) IAZI onder hoofdstuk 3 Bal valt. Daarmee zou op die lozingsactiviteit het regime van hoofdstukken 2 tot en met 5 Bal van toepassing zijn. De Watervergunning geldt, voor zover die ziet op deze activiteit onder (i), in dit scenario als een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet op grond van het overgangsrecht van artikel 4.13 lid 1 IOw.

¹⁴ Zie de Waterschapsverordening Waterschap Limburg, Waterschapsblad 2023, 13829, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/wsb-2023-13829.html#>.

32. De voorschriften die verbonden zijn aan de Watervergunning voor die activiteit gelden na inwerkingtreding van de Omgevingswet als voorschriften verbonden aan een omgevingsvergunning op grond van het overgangsrecht van artikel 4.13 lid 2 IOw.

Artikel 4.13 IOw

"2. Als aan een omgevingsvergunning verbonden voorschriften als bedoeld in paragraaf 5.1.4 van de Omgevingswet gelden:

- a. beperkingen of voorwaarden waaronder een ontheffing of vergunning is verleend,*
- b. nadere eisen als bedoeld in artikel 2.22, derde lid, onder b en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en*
- c. een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, dat betrekking heeft op een omgevingsvergunning."*

6 Juridisch (beoordelings)kader

33. Om de adviesvragen te (kunnen) beantwoorden bespreken wij in het navolgende achtereenvolgens het beoordelingskader bij de aanvraag (paragraaf 6.1), wijziging (paragraaf 6.2) en intrekking (paragraaf 6.3) van de Watervergunning. Daarna bespreken wij kort het stelsel van zorgplichten onder de Omgevingswet omdat de zorgplichten onder het stelsel van de Omgevingswet een belangrijke(re) plaats innemen (paragraaf 6.4).

6.1 Aanvraag

34. Zoals hierboven is uiteengezet, is de Watervergunning voor de activiteit onder (i) verleend op grond van artikel 6.2 lid 1 sub a Waterwet. In het navolgende bespreken wij – voor de beantwoording van de tweede adviesvraag – het beoordelingskader bij de aanvraag voor de Watervergunning voor de activiteit onder (i). Daarbij betrekken wij tevens BBT, de ABM en het Handboek Immissietoets. Het verzorgingsbeginsel wordt besproken in paragraaf 7.1, bij de beantwoording van de eerste adviesvraag. Bij de beantwoording van de vierde adviesvraag, in paragraaf 7.4, gaan wij in op de KRW.

6.1.1 *Beoordelingskader: algemeen*

35. Op grond van artikel 6.21 van de Waterwet moest de aanvraag om een watervergunning worden geweigerd, voor zover verlening daarvan niet verenigbaar was met de doelstellingen in artikel 2.1 van de Waterwet. Naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ("**Afdeling**") bevatte artikel 6.21 Waterwet een limitatieve opsomming van weigeringsgronden.¹⁵
36. Artikel 2.1 van de Waterwet luidde (voor zover relevant) als volgt:

¹⁵ ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:887. Zie recenter: ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, r.o. 10.

Artikel 2.1 Waterwet

"1. De toepassing van deze wet is gericht op:

- a. voorkoming en waar nodig beperking van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, in samenhang met*
- b. bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en*
- c. vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen.*

2. De toepassing van deze wet is mede gericht op andere doelstellingen dan genoemd in het eerste lid, voor zover dat elders in deze wet is bepaald."

37. In dat kader is relevant dat bij het verlenen van een vergunning op grond van de Waterwet het bevoegd gezag op grond van artikel 6.1a Waterbesluit rekening moest houden met de ingevolge de artikelen 4.1, 4.4 en 4.6 van de Waterwet vastgestelde nationale waterplannen en regionale waterplannen respectievelijk beheerplannen, die betrekking hebben op het betreffende watersysteem of onderdeel daarvan.
38. Voor een activiteit onder (i) was tenslotte nog artikel 6.26 lid 1 Waterwet relevant. In artikel 6.26 lid 1 Waterwet was een aantal artikelen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: "**Wabo**") van overeenkomstige toepassing verklaard op vergunningen voor het lozen van stoffen.
39. Op grond van artikel 6.26, lid 1, sub a van de Waterwet was op een vergunning voor het lozen van stoffen het beoordelingskader van artikel 2.14, lid 1 en lid 3 tot en met 6 van de Wabo van overeenkomstige toepassing.

Artikel 2.14 Wabo

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:

a. betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval:

1°. de bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting of het mijnbouwwerk daarvoor gevolgen kan veroorzaken;

2°. de gevolgen voor het milieu, mede in hun onderlinge samenhang gezien, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging daarvan;

3°. de met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk en het gebied waar de inrichting of het mijnbouwwerk zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu;

4°. de voor het einde van de in artikel 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht bedoelde termijn of de krachtens artikel 3.12, zesde lid, aangegeven termijn ingebrachte adviezen en zienswijzen;

5°. de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door de nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting of het mijnbouwwerk kan veroorzaken, te voorkomen, of zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen;

- 6°. het systeem van met elkaar samenhangende technische, administratieve en organisatorische maatregelen om de gevolgen die de inrichting of het mijnbouwwerk voor het milieu veroorzaakt, te monitoren, te beheersen en, voor zover het nadelige gevolgen betreft, te verminderen, dat degene die de inrichting of het mijnbouwwerk drijft, met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk toepast, alsmede het milieubeleid dat hij met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk voert;*
- b. houdt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval rekening met:*
- 1°. het voor hem geldende milieubeleidsplan;*
 - 2°. het bepaalde in de artikelen 10.14 en 10.29a van de Wet milieubeheer;*
 - 3°. de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting of het mijnbouwwerk gevolgen kan hebben, geldende richtwaarden, voor zover de verplichting tot het rekening houden daarmee is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 of 5.17 van de Wet milieubeheer;*
- c. neemt het bevoegd gezag bij die beslissing in ieder geval in acht:*
- 1°. dat in de inrichting of het mijnbouwwerk ten minste de voor de inrichting of het mijnbouwwerk in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast;*
 - 2°. de voor de onderdelen van het milieu, waarvoor de inrichting of het mijnbouwwerk gevolgen kan hebben, geldende grenswaarden, voor zover de verplichting tot het in acht nemen daarvan is vastgelegd krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 van de Wet milieubeheer, is vastgelegd in of krachtens artikel 5.16 van die wet, dan wel voor zover het inrichtingen betreft voortvloeit uit de artikelen 40, 44 tot en met 47, 50, 51, 53 tot en met 56, 59 tot en met 61, 63, tweede lid, 64, 65 of 66 van de Wet geluidhinder;*
 - 3°. in afwijking van onderdeel 2°, neemt het bevoegd gezag, voor zover het de geldende grenswaarden betreft, die voortvloeien uit de in dat onderdeel genoemde artikelen van de Wet geluidhinder, bij de beslissing op de aanvraag om een vergunning voor een inrichting, gelegen op een industrieterrein waarvoor een geluidreductieplan als bedoeld in artikel 67 van de Wet geluidhinder is vastgesteld, het geldende geluidreductieplan in acht;*
 - 4°. de onderdelen van het advies, bedoeld in artikel 2.26, tweede lid, ten aanzien waarvan in het advies is aangegeven dat daaraan moet worden voldaan, voor zover daardoor geen strijd ontstaat met het bepaalde in de andere onderdelen van dit lid of het tweede lid, of het bepaalde bij of krachtens artikel 2.22;*
- d. en betreft het bevoegd gezag bij die beslissing de bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van een EU-richtlijn of EU-verordening gestelde milieukwaliteitseisen op de bij die maatregel aangegeven wijze, voor zover de verplichting daartoe krachtens of overeenkomstig artikel 5.2 van de Wet milieubeheer is vastgelegd in die maatregel.*
- [...]*
- 3. Voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in het eerste lid, kan de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.*
 - 4. Het bevoegd gezag geeft in de motivering van de beslissing op de aanvraag te kennen, op welke wijze de in het eerste lid, onder a, genoemde aspecten de inhoud van het besluit hebben beïnvloed. Indien toepassing wordt gegeven aan het eerste lid, onder c, onder 3°, vermeldt het bevoegd gezag dit in de motivering.*

5. In afwijking van het eerste tot en met vierde lid wordt in gevallen als bedoeld in artikel 3.10, derde lid, de omgevingsvergunning verleend indien wordt voldaan aan de in het laatstgenoemde lid gestelde voorwaarden.

6. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de voor een inrichting of mijnbouwwerk in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden bepaald. Daarbij kan worden bepaald dat de gestelde regels slechts gelden in gevallen die behoren tot een daarbij aangewezen categorie.”

40. Door de verwijzing in artikel 6.26 lid 1, sub a Waterwet naar artikel 2.14 lid 1 Wabo waren BBT relevant bij de aanvraag voor de Watervergunning.

6.1.2 BBT

41. Ingevolge artikel 2.14 lid 1 onder c onder 1° Wabo diende bij het besluit op een aanvraag in acht te worden genomen dat ten minste de in aanmerking komende BBT moeten worden toegepast.
42. Het begrip BBT was in navolging van de Europese Richtlijn Industriële Emissies (“**RIE**”) gedefinieerd in artikel 1.1 lid 1 Wabo, als volgt:

“Beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld;”

43. Hoe de voor een inrichting in aanmerking komende BBT moesten worden bepaald, volgde uit het Besluit omgevingsrecht (“**Bor**”).¹⁶ Op grond van artikel 5.4 Bor moest het bevoegd gezag bij de bepaling van de BBT rekening houden met BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten over BBT. Het bevoegd gezag kan ook BBT vaststellen als geen BBT-conclusies of Nederlandse informatiedocumenten over BBT van toepassing zijn, of indien de van toepassing zijnde BBT-conclusies of informatiedocumenten niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen.
44. BBT-conclusies zijn op Europees niveau vastgesteld. Nederlandse BBT-documenten waren aangewezen in (de bijlage behorende bij) artikel 9.2 van de Regeling Omgevingsrecht (“**Mor**”). In artikel 9.2 Mor was het volgende bepaald:

¹⁶ Zie ook artikel 6.26 lid 1 sub a Waterwet jo. artikel 2.14 lid 6 Wabo.

"Het bevoegd gezag, dan wel, in gevallen waarin een vergunning krachtens artikel 6.2 van de Waterwet is aangevraagd, het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen, houdt bij de bepaling van de voor de inrichting of met betrekking tot een lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken en monitoring-eisen rekening met de relevante BBT-conclusies en Nederlandse informatiedocumenten over beste beschikbare technieken, die zijn opgenomen in de bij deze regeling behorende bijlage."

45. Het Handboek Immissietoets en de ABM waren in de bijlage behorende bij artikel 9.2 Mor aangewezen als Nederlandse informatiedocumenten over BBT. Deze twee Nederlandse BBT-documenten zijn dus relevant bij (de beoordeling van) vergunningaanvragen voor vergunningplichtige lozingen. Hierna bespreken wij achtereenvolgens kort de ABM en het Handboek Immissietoets en hoe beide instrumenten zich tot elkaar verhouden. Voordat wij die instrumenten bespreken gaan wij eerst kort in op het verschil tussen BBT en BBT+.

BBT en BBT+

46. De overeenkomst tussen BBT en BBT+ is dat zonder meer moet worden voldaan aan BBT. Als met BBT niet aan een bepaalde emissie-/lozingsnorm kan worden voldaan, kunnen er eventueel nadere maatregelen (BBT+) worden verlangd, zij het dat die technieken niet zonder meer ook als zodanig mogen worden voorgeschreven. Omgekeerd geldt dat als BBT worden toegepast en daarmee (voor de relevante stoffen, gezien onder meer hun schadelijke eigenschappen) de emissienorm kan worden behaald, er niet zomaar een strengere norm en/of nulemissie kan worden voorgeschreven.¹⁷ In een uitspraak van 27 juli 2022 oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld dat er bij een watervergunning voor lozingen geen algemene plicht is voor nul-emissies van ZZS:

"De Afdeling ziet ook geen grond voor het oordeel dat de toepassing van BBT er in dit geval toe dwingt dat het college voorschriften aan de vergunning verbindt, zodat emissie van PFOS in de poldersloot in het geheel wordt voorkomen. Nog daargelaten of in dit geval een nul-emissie te bereiken is door in de vergunning aanvullende maatregelen voor te schrijven, hoeft niet altijd de meest vergaande techniek te worden toegepast. Uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo in samenhang met de Waterwet volgt dat onder BBT moeten worden verstaan de meest doeltreffende technieken om emissies te voorkomen of te beperken, die economisch en technisch haalbaar zijn in de bedrijfstak waartoe het betrokken bedrijf behoort. Dat betekent dat bij de

¹⁷ Zie bijv. ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112, r.o. 32.2 (over een omgevingsvergunning milieu): "De Afdeling ziet in het betoog van [appellant] en anderen geen aanknopingspunten voor het oordeel dat een meer specifieke beoordeling op dit punt had moeten plaatsvinden. Hiervoor wijst de Afdeling op de uitspraak van 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769, onder 70.2, waarin is geoordeeld dat uit het vereiste dat in de inrichting de BBT moeten worden toegepast niet volgt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van milieueffecten. De BBT zijn voldoende toegepast wanneer wordt voldaan aan de geldende milieunormen. Vergelijk de uitspraken van 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2482, en van 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177."

*toepassing van BBT rekening gehouden mag worden met de kosten en baten van een techniek. Een lozings eis mag met andere woorden worden afgestemd op een kosteneffectieve BBT.*¹⁸

47. In een recentere uitspraak van 18 januari 2023 over een watervergunning oordeelde de Afdeling dat het bevoegd gezag zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor wat betreft de emissie van zware metalen wordt voldaan aan BBT. Uit het vereiste dat in de inrichting de BBT moeten worden toegepast volgt niet dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van de emissie van zware metalen:

*"[...] In het Achtergronddocument wordt voor wat betreft zware metalen omgekeerde osmose als BBT beschouwd. In paragraaf 7.4 van dit document staat echter ook dat het gebruik van een MBR bij een MVI die loost op een groot oppervlaktewater, zoals in het voorliggende geval, wordt gezien als een vergelijkbare techniek als het gebruik van omgekeerde osmose. Stichting Dorpsraad Buggenum en anderen hebben deze conclusie niet gemotiveerd betwist. De rechtbank heeft naar het oordeel van de Afdeling dan ook terecht geoordeeld dat de minister zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat in zoverre wordt voldaan aan de BBT. De Afdeling wijst er daarbij nog op dat uit het vereiste dat in de inrichting de BBT worden toegepast niet volgt dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van, in dit geval, de emissie van zware metalen (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112).*¹⁹

48. Voor het bepalen van BBT en (eventueel) BBT+ zijn de hierna te bespreken ABM en het Handboek Immissietoets relevant.

De ABM

49. De ABM maakt onderdeel uit van het algemene waterkwaliteitsbeleid en is een methodiek waarmee de waterbezwaarlijkheid van stoffen en mengsels ingedeeld kan worden in categorieën (Z, A, B of C), gebaseerd op intrinsieke stoffeigenschappen zoals toxiciteit, carcinogeniteit en mutageniteit. Onder waterbezwaarlijkheid wordt verstaan: "de mate waarin er een kans is op nadelige effecten voor het aquatisch milieu". Een hogere/grotere waterbezwaarlijkheid betekent dan ook een grotere kans op nadelige effecten.²⁰
50. Hoe waterbezwaarlijker een stof/mengsel is, hoe groter de saneringsinspanning die verlangd mag worden.²¹ In de ABM wordt een indeling gemaakt in vier categorieën van aflopende waterbezwaarlijkheid:

¹⁸ ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2178, r.o. 7.2.

¹⁹ ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, r.o. 11.2.

²⁰ ABM, p. 5.

²¹ ABM, p. 21.

- Z (ZZS: een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden bedoeld in artikel 57 van de REACH-Verordening,²² bijvoorbeeld PAK's, dioxinen, kwik en kwikverbindingen);
- A (niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen);
- B (snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen);
- C (stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater).²³

51. Het waterkwaliteitsbeleid uit de ABM vertaalt zich in een drietal toetsstappen die bij de beoordeling van een lozing aan de orde (moeten) komen. De ABM speelt een rol bij toetsstap 1 en 2 (het Handboek Immissietoets, dat wij hierna zullen bespreken, is relevant bij toetsstap 3).

Toetsstap 1: bronaanpak. In deze eerste stap van de beoordeling van een lozing ligt het accent op preventie, het voorkomen dat bepaalde stoffen via afvalwater in het oppervlaktewater worden geloosd. In deze stap wordt ten eerste beoordeeld welke stoffen vanuit waterkwaliteitsoogpunt toelaatbaar zijn in het te beoordelen (productie)proces en/of gebruikte stoffen vervangen kunnen worden door andere, minder schadelijke stoffen (substitutie). Ten tweede wordt beoordeeld in welke mate het toelaatbaar is dat deze stoffen terecht komen in het te lozen afvalwater. Daarbij wordt onder meer gekeken naar of door het aanpassen van processen contact van deze stoffen met water vermeden kan worden en/of deze stoffen hergebruikt kunnen worden. Bij deze beoordeling moet erop worden toegezien dat ten minste BBT worden toegepast. Na het doorlopen van deze stap moet een afvalwaterstroom overblijven die zo min mogelijk milieubelastend is.

Toetsstap 2: minimalisatie. In deze tweede stap van de toetsing van een lozing wordt beoordeeld in welke mate zuivering van de afvalwaterstroom noodzakelijk is voordat deze in het oppervlaktewater geloosd wordt. Ook bij deze beoordeling moet erop worden toegezien dat er ten minste BBT worden toegepast. Eventuele in wet- en regelgeving van toepassing zijnde emissiegrenswaarden worden hierbij in acht genomen.

Toetsstap 3: immissietoets. In deze stap van toetsing van een lozing wordt beoordeeld of nog verdergaande bronaanpak en/of zuivering nodig is dan die volgt uit de eerste twee toetsstappen. Dit wordt bepaald op basis van de kwaliteit van het oppervlaktewater waarop geloosd wordt en de relevante normen die gelden. De ABM

²² Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie.

²³ ABM, p. 13-14.

gaat niet in op deze restlozing. Deze toetsstap is beschreven in het Handboek Immissietoets.²⁴

52. Volgens de ABM dienen ZZS op een andere manier te worden aangepakt dan andere stoffen. Voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die is gekoppeld aan een saneringsinspanning Z (de ZZS) geldt volgens de ABM in beginsel dat er moet worden gestreefd naar een nullozing. Hierbij ligt substitutie van de ZZS volgens de ABM voor de hand. Als (toch) sprake is van een lozing van ZZS moet er een voorschrift aan de watervergunning worden verbonden dat iedere 5 jaar aan het bevoegd gezag wordt gerapporteerd over (a) de mate waarin de ZZS op het oppervlaktewater worden geloosd en (b) de mogelijkheden om emissie van deze stoffen te voorkomen dan wel te beperken. Er geldt volgens de ABM een inspanningsverplichting om te onderzoeken of en, zo ja, hoe een verdere emissiereductie kan worden gerealiseerd. Dat geldt ook als BBT zijn toegepast en de lozing van ZZS niet leidt tot overschrijding van milieukwaliteitseisen.²⁵
53. Voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die is gekoppeld aan een saneringsinspanning A geldt een vergelijkbare saneringsinspanning als voor ZZS. Ook voor deze categorie is het volgens de ABM aangewezen om te kiezen voor die technieken die de meest vergaande sanering bewerkstelligen.²⁶ Voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die is gekoppeld aan een saneringsinspanning B geldt dat de lozing van deze stoffen zoveel mogelijk moet worden voorkomen.²⁷ De stoffen met een waterbezwaarlijkheid die is gekoppeld aan een saneringsinspanning C zijn minder milieubezwaarlijk. Voor die stoffen is er meestal geen aanleiding om een techniek voor te schrijven die verder gaat dan de meest beperkte saneringsinspanning binnen de BBT.²⁸
54. In de ABM is omschreven dat het ondoenlijk is om alle in de lozing aanwezige stoffen te beoordelen. Daarom kan toepassing van de ABM achterwege gelaten worden voor:
- stoffen die in kleinere concentraties dan spoorelementen voorkomen, en;
 - (bij mengsels:) stoffen die in kleinere concentraties dan de concentratieondergrenzen voorkomen.²⁹

Handboek Immissietoets

55. Zoals hierboven is uiteengezet, speelt de ABM een rol bij de eerste stap (bronaanpak) en tweede stap (minimalisatie) van de toetsstappen binnen het algemene

²⁴ ABM, p. 10-11.

²⁵ ABM, p. 24.

²⁶ ABM, p. 25.

²⁷ ABM, p. 25.

²⁸ ABM, p. 25-26.

²⁹ ABM, p. 13.

waterkwaliteitsbeleid dat van toepassing is op de beoordeling van (vergunningplichtige) lozingen. De beoordeling van restlozingen (de derde stap van de toetsstappen bij de beoordeling van (vergunningplichtige) lozingen) vindt plaats aan de hand van het Handboek Immissietoets.³⁰

56. Het uitgangspunt bij toepassing van de immissietoets is dat de ABM op de lozing is toegepast en dat daarmee door het bevoegd gezag is vastgesteld dat BBT worden toegepast. Het Handboek Immissietoets wordt vervolgens toegepast op alle stoffen die in de ABM beoordeeld zijn op hun waterbezwaarlijkheid en waarvoor een overeenkomstige saneringsinspanning is bepaald. In dat kader wordt beoordeeld of voor een lozing eventuele verdergaande maatregelen (BBT+) nodig zijn dan de maatregelen die volgen uit de eerste twee toetsstappen uit de ABM om de lozing te kunnen toestaan. Of dit nodig is blijkt uit de toets op basis van:
1. de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater waarop wordt geloosd;
 2. de normen die op dat oppervlaktewater gelden.
57. In het Handboek Immissietoets is uitgebreid uiteengezet hoe de beoordeling dient plaats te vinden aan de hand van zes toetsstappen en een aanvullende beoordeling voor beschermde gebieden (zoals Natura 2000-gebieden).

Handreiking kosteneffectiviteit

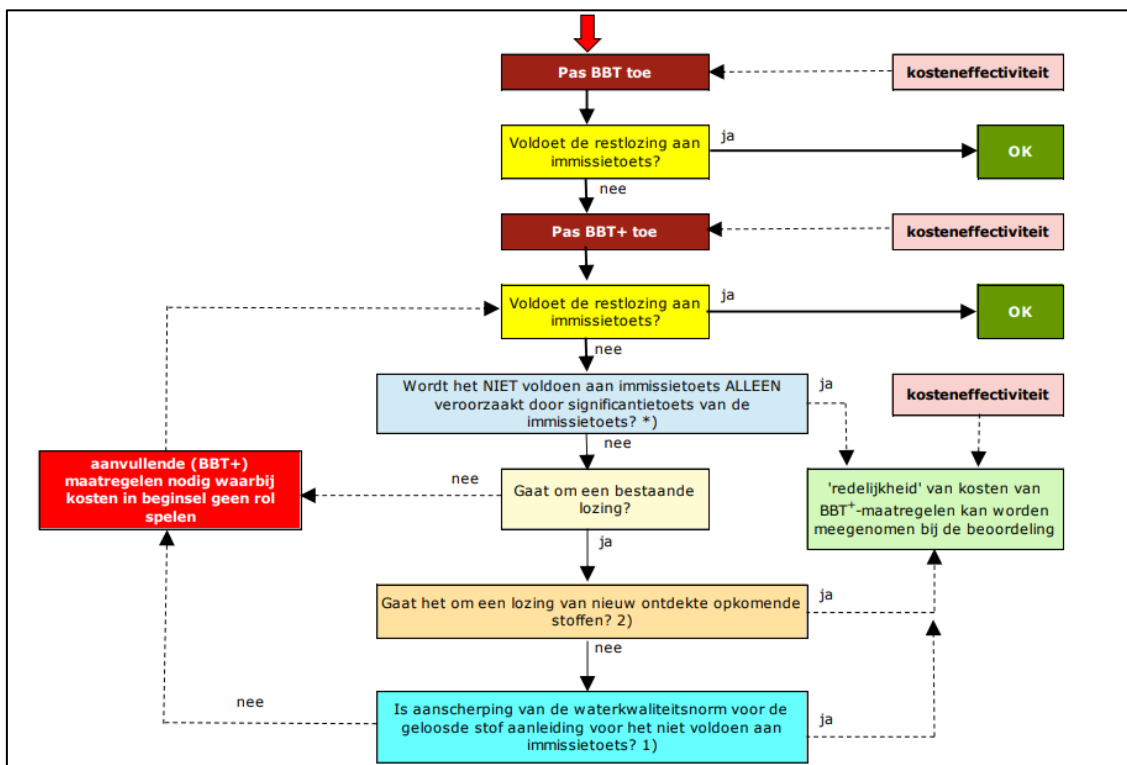
58. De handreiking "Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies" (hierna: "**Handreiking kosteneffectiviteit**") is een instrument om te bepalen of de BBT- en (eventuele) BBT+-maatregelen kosteneffectief zijn.³¹
59. Bij het door het bevoegd gezag vaststellen van BBT spelen kosten een rol. Bij het bepalen van BBT in de Europese BBT-conclusies, is al rekening gehouden met de economische haalbaarheid van die technieken. Het bevoegd gezag dient er dan ook in beginsel van uit te gaan dat die technieken op voorhand uit kosten oogpunt haalbaar zijn. Als het bevoegd gezag moet vaststellen welke technieken als BBT gelden, kan het bevoegd gezag ook kostenoverwegingen laten meewegen. Van belang is dat *individuele* bedrijfseconomische aspecten daarbij niet meegewogen kunnen worden. De technieken moeten slechts economisch haalbaar zijn in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort.³²

³⁰ Het Handboek Immissietoets is in juli 2020 voor het laatst bijgewerkt. De meest actuele versie is te raadplegen via de website van het Informatiepunt Leefomgeving (hierna: "**IPLO**"): <https://iplo.nl/thema/water/applicaties-modellen/vergunningverlening-toetsing-handhaving/immissietoets/>. Let op: hier staat aangegeven dat deze versie uit oktober 2019 stamt, maar daarin zijn de wijzigingen uit juli 2020 verwerkt.

³¹ Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, "Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies" (invulling BBT en BBT+), 2018, te raadplegen via <https://iplo.nl/@204455/kosteneffectiviteit/>.

³² ABM, p. 20. Zie ook de definitie van BBT in de Wabo.

60. Voor bepaalde, specifieke, situaties geldt dat bij het vaststellen van de nadere BBT+-maatregelen voor een lozing die niet aan de immissietoets voldoet, dat kosten van die maatregelen mogen worden meegenomen bij de beoordeling. Kosteneffectiviteit speelt volgens de Handreiking kosteneffectiviteit een rol bij (kort samengevat) (i) het niet-voldoen aan de immissietoets als gevolg van het niet-voldoen aan de significantietoets op de rand van de mengzone. Bij *bestaande* lozingen kan in twee situaties toch een kostenafweging gemaakt worden over de aanvullend te verlangen BBT+-maatregelen, namelijk (kort samengevat) bij (ii) een lozing van nieuw ontdekte stoffen en (iii) aanscherping van de waterkwaliteitsnorm van de geloosde stof waardoor niet wordt voldaan aan de immissietoets.³³
61. Ingeval een situatie *niet* in de Handreiking kosteneffectiviteit wordt beschreven, dan dienen daarbij alle nodige maatregelen te worden getroffen om aan de immissietoets te kunnen voldoen, ongeacht de kosten.³⁴



Figuur 3: in welke situaties speelt kosteneffectiviteit een rol bij de beoordeling van de redelijkheid van maatregelen? (bron: Handreiking kosteneffectiviteit)

62. Ook wordt er in de Handreiking kosteneffectiviteit beschreven op welke wijze kan worden vastgesteld welke kosten "redelijk" zijn.³⁵

³³ Handreiking kosteneffectiviteit, p. 9-11.

³⁴ Handreiking kosteneffectiviteit, p. 5.

³⁵ Handreiking kosteneffectiviteit, p. 5-6.

Hoe verhouden de ABM, het Handboek Immissietoets en de Handreiking kosteneffectiviteit zich tot elkaar?

63. Zoals hierboven is uiteengezet zijn zowel de ABM als het Handboek Immissietoets (Nederlandse) BBT-documenten, en moeten beide instrumenten worden toegepast bij de beoordeling van een vergunningplichtige lozing (op een oppervlaktewaterlichaam). Met de ABM wordt beoordeeld hoe waterbezwaarlijk stoffen zijn. Die waterbezwaarlijkheid bepaalt welke (combinatie van) technieken/maatregelen BBT zijn. In het Handboek Immissietoets wordt de resterende lozing – na toepassing van BBT – beoordeeld op het effect van die lozing op de waterkwaliteit.
64. Uit deze instrumenten volgt een (logische) volgorde in de toepassing van deze twee Nederlandse BBT-documenten: eerst moet de ABM worden toegepast (BBT), waarna het Handboek Immissietoets moet worden doorlopen (BBT+). De Handreiking kosteneffectiviteit is een hulpmiddel om bij de invulling van BBT en BBT+ te bepalen of de maatregelen kosteneffectief zijn.

6.1.3 *Beoordelingskader: Omgevingswet*

65. Ondanks dat de Watervergunning onder het voorheen geldende recht is verleend bespreken wij hierna (toch) kort het beoordelingskader bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam (categorie 1, voornoemd). Dit beoordelingskader is namelijk (ook) relevant voor de vraag of de Watervergunning, nadat deze onherroepelijk wordt, kan worden gewijzigd of kan worden ingetrokken (artikel 8.97 Bkl, zie nader paragraaf 6.2.2).
66. Artikel 8.84 Bkl bevat algemene beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit. De eerste (algemene) beoordelingsregel is dat de omgevingsvergunning alleen verleend mag worden als de aangevraagde activiteit verenigbaar is met de volgende drie (samenhangende) doelstellingen: (a) het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste, (b) het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en (c) het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Het bevoegd gezag kan de omgevingsvergunning alleen verlenen als de aangevraagde activiteit verenigbaar is met al deze doelstellingen (voor zover relevant).³⁶ Artikel 8.84 Bkl is het equivalent van artikel 6.21 in combinatie met artikel 2.1 Waterwet.
67. De tweede beoordelingsregel is dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening gehouden moet worden met de water(beheer)programma's (o.a. stroomgebiedsbeheerplannen, waterbeheerprogramma's, nationale waterprogramma's)

³⁶ *Stb.* 2018, 292, p. 864 (NvT Bkl).

die betrekking hebben op het KRW-oppervlaktewaterlichaam waarop de aanvraag betrekking heeft. Artikel 6.1a Waterbesluit komt dus terug in dit artikellid.

68. De derde beoordelingsregel (artikel 8.84 lid 3 Bkl) is dat de (aangevraagde) activiteit er in ieder geval niet toe mag leiden dat er, kort gezegd, niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden voor waterkwaliteit die gelden voor KRW-oppervlaktewaterlichamen.
69. De vierde (algemene) beoordelingsregel (artikel 8.84 lid 5 Bkl) is dat de verlening van de omgevingsvergunning in ieder geval niet mag leiden tot achteruitgang van de chemische toestand en ecologische toestand van KRW-oppervlaktewaterlichamen.³⁷
70. Naast deze algemene beoordelingsregels van artikel 8.84 Bkl bevat artikel 8.88 Bkl nog specifieke beoordelingsregels voor (een omgevingsvergunning voor) een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam. In artikel 8.88 lid 2 Bkl zijn de beoordelingsregels van artikelen 8.9 lid 1 en 2, 8.10 en 8.13 lid 1 Bkl van overeenkomstige toepassing verklaard. De specifieke beoordelingsregel van artikel 8.88 lid 3 Bkl bepaalt dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening moet worden gehouden met de informatiedocumenten bedoeld in onderdeel B van Bijlage XVIII bij het Bkl. In onderdeel B van Bijlage XVIII bij het Bkl zijn de ABM en het Handboek Immissietoets aangewezen. Ook de Handreiking Kosteneffectiviteit is – anders dan onder het voorheen geldende recht – aangewezen. Het equivalent van dit artikel onder het voorheen geldende recht was artikel 6.26 Waterwet in combinatie met artikel 2.14 Wabo.

6.2 Wijziging (van de voorschriften) van de Watervergunning

71. In deze paragraaf zullen wij ingaan op de mogelijkheden van wijziging van de (voorschriften van de) Watervergunning voor activiteit onder (i) onder het recht van vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet (6.2.1) en onder het stelsel van de Omgevingswet (6.2.2). In paragraaf 6.3 bespreken wij de mogelijkheden tot intrekking onder het voorheen geldende recht en onder het stelsel van de Omgevingswet.

6.2.1 *Wijziging onder het voorheen geldende recht*

72. Op grond van artikel 6.22 lid 1 Waterwet kon het bevoegd gezag (op aanvraag van bijvoorbeeld de vergunninghouder of een (andere) belanghebbende of ambtshalve) een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen wijzigen of aanvullen. Het bevoegd gezag kon op grond van artikel 6.22 lid 1 Waterwet tot wijziging van de vergunning overgaan, in het kader van het bereiken van de doelen zoals die zijn omschreven in artikel 2.1 van de Waterwet.³⁸

³⁷ Zie evenwel artikel 8.84 lid 6 Bkl.

³⁸ *Kamerstukken II 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 124 (MvT).*

Artikel 6.22 Waterwet

"1. Het bevoegd gezag kan een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen wijzigen of aanvullen."

73. Van belang is verder dat in artikel 6.26 lid 1 sub c van de Waterwet op een vergunning voor het lozen van stoffen artikel 2.30 Wabo en artikel 2.31 lid 1 sub b Wabo van overeenkomstige toepassing waren verklaard.
74. Artikel 2.30 lid 1 Wabo bevatte een onderzoeksplicht, die inhield dat het bevoegd gezag regelmatig moest nagaan of de bestaande vergunningvoorschriften nog toereikend zijn.

"Artikel 2.30 lid 1 Wabo

Voor zover de omgevingsvergunning betrekking heeft op een activiteit met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Onder ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu wordt mede verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken, overeenkomstig artikel 13, vijfde en zevende lid, van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)."

75. Artikel 2.31 lid 1 sub b Wabo bevatte een actualisatieplicht. Indien uit het onderzoek op grond van artikel 2.30 Wabo bleek dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend waren, dan was het bevoegd gezag in bepaalde gevallen verplicht deze ambtshalve aan te passen. Het ging daarbij in de eerste plaats om gevallen waarin bleek dat de nadelige gevolgen die het lozen van stoffen voor de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, verder *kunnen* worden beperkt. Daarnaast betreft het gevallen waarin bleek dat die nadelige gevolgen, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, verder *moeten* worden beperkt.

6.2.2 *Wijziging onder de Omgevingswet*

76. Artikel 8.97 Bkl bevat een algemene bevoegdheid voor het bevoegd gezag tot het wijzigen van voorschriften of het intrekken van een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam. Artikel 8.97 lid 1 Bkl bepaalt dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning kan wijzigen of een omgevingsvergunning kan intrekken op de gronden waarop die omgevingsvergunning had kunnen worden geweigerd (zie hierboven, paragraaf 6.1.3).
77. Naast artikel 8.97 Bkl bevat afdeling 8.10 Bkl een aantal specifieke wijzigingsgronden.

78. Voor de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam zijn in de eerste plaats in artikel 8.99 Bkl gevallen aangewezen waarin een *verplichting* bestaat tot wijziging van de voorschriften. Artikel 2.31 lid 1 Wabo komt onder het stelsel van de Omgevingswet terug in dit artikel. Artikel 8.99 lid 1 Bkl bepaalt dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit moet wijzigen als blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt a. door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder *kan* worden ingeperkt; of b. door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder *moet* worden ingeperkt.

Artikel 8.99 Bkl

"1. Het bevoegd gezag wijzigt de aan de omgevingsvergunning voor een stortingsactiviteit op zee, een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk verbonden voorschriften als door toepassing van artikel 5.38, eerste lid, van de wet blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt:
a. door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt; of
b. door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt."

79. In artikel 8.101 Bkl is een nieuwe wijzigingsbevoegdheid geïntroduceerd, namelijk wijziging ter bescherming van de gezondheid. Artikel 8.101 Bkl bepaalt:

Artikel 8.101 Bkl

"Het bevoegd gezag kan de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk in ieder geval wijzigen in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid als bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b, van de wet."

6.3 Intrekking Watervergunning

6.3.1 *Intrekking onder het voorheen geldende recht*

80. Artikel 6.22 lid 3 Waterwet regelde wanneer het bevoegd gezag verplicht was om een vergunning die op grond van de Waterwet was verleend geheel of gedeeltelijk in te trekken. Het bevoegd gezag moest de vergunning onder meer intrekken, indien er zich omstandigheden of feiten voordeden waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning was verleend, niet langer toelaatbaar werden geacht met het oog op de bij de bescherming van een watersysteem betrokken belangen.

Artikel 6.22 Waterwet

"[...]"

3. Het bevoegd gezag trekt de vergunning geheel of gedeeltelijk in:

a. op aanvraag van de vergunninghouder, voor zover de doelstellingen en belangen, bedoeld in de artikelen 2.1 en 6.11, zich hiertegen niet verzetten;

- b. indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 bedoelde doelstellingen en belangen;*
- c. indien een voor Nederland verbindend verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie, dan wel een wettelijk voorschrift ter uitvoering daarvan, daartoe verplicht."*

81. Het bevoegd gezag moest in algemene zin eerst kijken of er kon worden volstaan met wijziging of aanvulling van de voorschriften. Pas als dat niet mogelijk was, kon intrekking aan de orde zijn (artikel 6.22 lid 4 Waterwet).
82. Van belang is dat in artikel 6.26 lid 1 sub c van de Waterwet op een vergunning voor het lozen van stoffen artikel 2.33 lid 1 sub b Wabo van overeenkomstige toepassing was verklaard. In artikel 2.33 lid 1 sub b Wabo was bepaald dat bevoegd gezag verplicht was een vergunning in te trekken als door wijziging van de voorschriften op de voet van de actualiseringsplicht van artikel 2.31 lid 1 sub b Wabo (zie hierboven) redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat BBT worden toegepast.

6.3.2 Intrekking onder de Omgevingswet

83. Artikel 8.97 Bkl bevat een algemene bevoegdheid voor het bevoegd gezag tot het wijzigen van voorschriften of het intrekken van een omgevingsvergunning. Artikel 8.97 lid 1 Bkl bepaalt dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning kan wijzigen of een omgevingsvergunning kan intrekken op de gronden waarop die omgevingsvergunning had kunnen worden geweigerd (zie hierboven, paragraaf 6.1.3). Intrekking is ook onder de Omgevingswet pas een optie als wijziging van de voorschriften niet mogelijk is (artikel 8.97 lid 3 Bkl).
84. Naast artikel 8.97 Bkl bevat afdeling 8.10 Bkl een aantal specifieke intrekkinggronden.
85. In artikel 8.100 onder a Bkl is bepaald dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam *moet* intrekken als door actualisatie niet kan worden bereikt dat BBT worden toegepast. Het equivalent van dit artikel onder het voorheen geldende recht is artikel 6.26 lid 1 sub c Waterwet jo. artikel 2.33 lid 1 sub b Wabo (zie hierboven).

Artikel 8.100 Bkl

"Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk in als:

- a. door toepassing van artikel 8.99, tweede lid, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast; of*
- b. het gaat om een stortplaats als bedoeld in artikel 8.47 van de Wet milieubeheer of een afvalvoorziening als bedoeld in artikel 1.1 van die wet en de stortplaats respectievelijk afvalvoorziening op grond van artikel 8.47 van die wet voor gesloten is verklaard."*

86. Artikel 8.102 lid 1 Bkl introduceert een nieuwe intrekingsbevoegdheid. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam op grond van artikel 8.102 lid 1 Bkl intrekken in verband met het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.

Artikel 8.102 Bkl

"1. Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk in ieder geval intrekken in verband met:

a. een doelmatig beheer van afvalstoffen; of

b. het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid als bedoeld in artikel 4.22, tweede lid, onder b, van de wet."

87. Intrekking mag, net als onder het oude recht, alleen als niet kan worden volstaan met het wijzigen van voorschriften (zie artikel 8.97 lid 3 Bkl. Zie ook artikel 8.102 lid 2 Bkl). Pas als dat niet mogelijk is, is intrekking een optie.

6.4 *Zorgplichten onder het stelsel van de Omgevingswet*

88. Onder het stelsel van de Omgevingswet wordt er meer dan voorheen de nadruk gelegd op zorgplichten. Onder het voorheen geldende recht vervulden zorgplichten over het algemeen een vangnetfunctie.
89. In de Omgevingswet kan er een onderscheid worden gemaakt tussen algemene en specifieke zorgplichten. Een relevante algemene zorgplicht is opgenomen in artikel 1.6 van de Omgevingswet, waarin is bepaald dat een ieder bij zijn activiteiten voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving in acht dient te nemen. Artikel 1.7 Omgevingswet bepaalt dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht is (o.a.) a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, b. voor zover die gevolgen niet voorkomen kunnen worden, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Naast de algemene zorgplicht is in de Omgevingswet ook een algemeen verbod opgenomen in artikel 1.7a Omgevingswet. Artikel 1.7a Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om een activiteit te verrichten of na te laten als daardoor aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan. Het algemeen verbod van artikel 1.7a Omgevingswet is, net als de algemene zorgplicht, een vangnetbepaling. Als voor een activiteit specifieke, uitputtende regels zijn gesteld of specifieke zorgplichten bestaan, geldt de algemene zorgplicht en het algemeen verbod van artikel 1.7a Omgevingswet niet. Als voor een activiteit, bijvoorbeeld, emissies zijn gereguleerd (door middel van een vergunning of algemene regels), dan geldt de algemene zorgplicht niet.

90. Nieuw zijn de specifieke zorgplichten die in het systeem van de Omgevingswet zijn opgenomen. Artikel 2.11 Bal bevat een specifieke zorgplicht voor (in hoofdstuk 3 Bal aangewezen) milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk. In artikel 2.11 Bal is bepaald dat degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, verplicht is:
- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
 - b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
 - c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.
91. Artikel 2.11 lid 3 Bal bepaalt wat de specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam in ieder geval inhoudt. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam houdt de specifieke zorgplicht in ieder geval in dat:
- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
 - b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
 - c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
 - d. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
 - e. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk doelmatig kunnen worden bemonsterd;
 - f. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund; en
 - g. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd.
92. De specifieke zorgplicht geldt (anders dan de algemene zorgplicht en het algemeen verbod van artikel 1.7a Omgevingswet) naast algemene regels en vergunningvoorschriften. Het is dus in algemene zin niet voldoende om alleen de vergunning en algemene regels na te leven.
93. In de Waterschapsverordening zijn ook (specifieke) zorgplichten opgenomen, zoals in artikel 1.12 Waterschapsverordening.

Artikel 1.12 Waterschapsverordening

"1. Het is toegestaan om handelingen in het watersysteem en de bijbehorende beschermingszone, in een meanderzone en in een inundatiegebied, als ook in het door het dagelijks bestuur aan te wijzen profiel van vrije ruimte te verrichten of te laten verrichten, mits voldaan wordt aan de in dit hoofdstuk opgenomen zorgplichtbepalingen.

2. Degene die de in het eerste lid toegestane handelingen verricht of laat verrichten en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door die handeling nadelige effecten voor het watersysteem ontstaan of kunnen ontstaan, voorkomt die effecten voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden verwacht.

3. Onder het voorkomen van nadelige effecten voor het watersysteem als bedoeld in het tweede lid wordt in ieder geval verstaan het voorkomen van:

a. (grond)waterschaarste, (grond)wateroverlast, overstromingen of inundaties;

b. aantasting van de bestaande staat van een waterkering;

c. belemmering van de doorstroming in een oppervlaktewater;

d. belemmering van de inspectie- of onderhoudswerkzaamheden aan het watersysteem, daaronder mede begrepen handelingen die de ontvangstplicht van specie en maaisel, krachtens artikel 10.3 van de Omgevingswet, belemmeren;

e. verslechtering van de chemische en ecologische waterkwaliteit;

f. negatieve effecten van wegzijging of kwel op de chemische en ecologische waterkwaliteit en waterkwantiteit;

g. verzakkingen van de bodem of uitwisseling van grondwater tussen van elkaar gescheiden watervoerende pakketten als gevolg van grondwateronttrekkingen of grondboringen;

h. belemmering van de vervulling van maatschappelijke functies van het watersysteem; en

i. verslechtering van de grondwaterkwaliteit.

4. Indien toch de nadelige effecten als bedoeld in het tweede lid optreden, is degene die de handelingen met deze effecten verricht, verplicht al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is te doen om de gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

5. Degene die handelingen met nadelige effecten verricht als bedoeld in het vierde lid, meldt die effecten zo spoedig mogelijk aan het dagelijks bestuur, als ook de maatregelen die hij van plan is te treffen of reeds heeft getroffen. Door of namens het dagelijks bestuur kunnen aanwijzingen worden gegeven voor de te treffen maatregelen, die stipt moeten worden opgevolgd."

7 Analyse

94. In deze paragraaf zullen wij achtereenvolgens ingaan op de aan ons voorgelegde adviesvragen.

7.1 Het voorzorgsbeginsel

95. In de eerste plaats heeft u ons gevraagd om een korte, algemene, toelichting te geven op het voorzorgsbeginsel.

7.1.1 *Het voorzorgsbeginsel: algemeen*

96. Het voorzorgsbeginsel is ontstaan in het internationaal milieurecht. Inmiddels heeft het voorzorgsbeginsel ook een bredere toepassing buiten het internationaal milieurecht gekregen. Artikel 191 lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: "**VWEU**") bevat een verwijzing naar het voorzorgsbeginsel:

Artikel 191 VWEU

"[...]

2. De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt. In dit verband omvatten de aan eisen inzake milieubescherming beantwoordende harmonisatiemaatregelen, in de gevallen die daarvoor in aanmerking komen, een vrijwaringsclausule op grond waarvan de lidstaten om niet-economische milieuredenen voorlopige maatregelen kunnen nemen die aan een toetsingsprocedure van de Unie onderworpen zijn."

97. Het voorzorgsbeginsel is noch in internationaal, noch in nationaal recht gedefinieerd. Op 2 februari 2000 heeft de Europese Commissie (hierna: "**de Commissie**") echter wel een mededeling gepubliceerd waarin algemene richtsnoeren worden gegeven voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel (hierna: de "**Mededeling**").³⁹ Daaruit valt op te maken dat het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast wanneer voorlopig en objectief wetenschappelijk onderzoek uitwijst dat er gegronde redenen zijn om te vrezen dat er potentieel gevaarlijke gevolgen voor het milieu en/of de gezondheid van mensen, dieren en planten (kunnen) voorkomen. Toepassing van het voorzorgsbeginsel kan volgens de Commissie leiden tot een heel arsenaal aan maatregelen, waaronder het aanhouden van een beslissing, het nemen van voorzorgsmaatregelen, het financieren van een onderzoeksprogramma, of het informeren van het publiek over de schadelijke gevolgen van een product. Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel moeten in ieder geval de volgende stappen in de risicoanalyse worden uitgevoerd:

- (i) risico-evaluatie;
- (ii) risicobeheer, en;
- (iii) risicomelding.

98. In de Mededeling staat dat bij de eerste stap (risico-evaluatie) op basis van de beschikbare gegevens een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen plaats dient te hebben. Hieruit moet een conclusie naar voren komen waaruit blijkt of gevaar kan optreden en hoe ernstig de gevolgen daarvan voor milieu of de gezondheid van een bepaalde bevolkingsgroep zijn, waaronder de omvang van de mogelijke schade, de duur en de omkeerbaarheid van de gevolgen alsmede de effecten op de lange termijn.

³⁹ Europese Commissie 2 februari 2000, Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel met kenmerk /* COM/2000/0001 def. */, te raadplegen via <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52000DC0001>.

7.1.2 Toepassing van het voorzorgsbeginsel

99. In een uitspraak van 23 februari 2022 (over een omgevingsvergunning milieu)⁴⁰ heeft de Afdeling de kaders geschetst van de toepassing van de voorzorgsbeginsel en heeft een nieuwe, ten opzichte van eerdere rechtspraak, strenge, lijn ingezet.⁴¹ In de zaak die heeft geleid tot deze uitspraak heeft het bevoegd gezag op grond van het voorzorgsbeginsel de omgevingsvergunning milieu voor het uitbreiden van de geitenhouderij geweigerd. Daarbij heeft het college verwezen naar de afweging van provinciale staten van Utrecht over de geitenstop. Aan die geitenstop ligt onder meer een rapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: "RIVM") ten grondslag. De Afdeling oordeelde in deze uitspraak dat een omgevingsvergunning milieu niet *uitsluitend* op basis van het voorzorgsbeginsel kan worden geweigerd. Een milieuvergunning kan namelijk alleen worden geweigerd als dat in het belang van de bescherming van het milieu is.⁴² Het bevoegd gezag moet dan naar het oordeel van de Afdeling nagaan of het belang van de bescherming van het milieu eraan in de weg staat dat de vergunning wordt verleend. Dit betekent dat het aan het bevoegd gezag is om de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. Alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaan, kunnen volgens de Afdeling in dit verband een rol spelen. Ook voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit dat op grond van wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd. Naar het oordeel van de Afdeling is dit wat betreft de activiteit die in deze uitspraak aan de orde is, uitbreiding van het aantal geiten, niet komen vast te staan. De Afdeling oordeelt namelijk dat dit rapport van RIVM geen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten biedt over het verband tussen het houden van geiten en negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden.⁴³
100. De Afdeling heeft deze (strenge) lijn in latere rechtspraak over omgevingsvergunningen milieu, zoals in een uitspraak van 8 juni 2022, bevestigd.⁴⁴ Deze lijn is vervolgens door de Afdeling doorgetrokken in een uitspraak van 18 januari 2023 over een watervergunning.⁴⁵

⁴⁰ Artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo. Thans artikel 5.1 lid 2, onder b Omgevingswet.

⁴¹ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.

⁴² Artikel 2.14 Wabo.

⁴³ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.3.

⁴⁴ ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598, r.o. 4-4.2.

⁴⁵ ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, r.o. 8-8.3.

101. Uit een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 16 maart 2023 volgt dat er bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel aan de Mededeling van de Commissie moet worden voldaan.⁴⁶ Dit is bevestigd in een recente uitspraak van 31 oktober 2023.⁴⁷
102. In de uitspraak van 16 maart 2023 heeft de rechtbank Den Haag bepaald dat de keuze van Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: "GS") om in een ambtshalve wijziging van een revisievergunning diverse pZZS gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren, geen stand houdt.⁴⁸ GS hebben beleid opgesteld waarin elke stof die het RIVM op de pZZS-lijst (lijst van potentiële ZZS) plaatst gelijkgesteld werd met een ZZS. Het is naar het oordeel van de rechtbank aan het bevoegd gezag om door middel van een risico-evaluatie te onderzoeken welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door uitstoot van de betrokken stoffen, of het onwenselijk is dat deze stoffen, gelet op het belang van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid, worden uitgestoten en welke maatregelen bij onwenselijkheid hiervan getroffen moeten worden. Eerst nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan worden besloten of toepassing moet worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Zo'n risico-evaluatie was niet door GS verricht.⁴⁹ Ook met verwijzing naar de individuele stofklasse-adviezen van het RIVM konden GS niet tot aanscherping van de vergunningvoorschriften besluiten, nu ook hiermee geen risico-evaluatie is verricht.⁵⁰ Het verschil tussen die stofklasse-adviezen en een risico-evaluatie is, uitgaande van de opvatting van de rechtbank Den Haag, dat die eerstgenoemde adviezen alleen gaan over de (schadelijke) stoffeigenschappen, terwijl met een risico-evaluatie ook een (globale) impactanalyse van de stoffen op de omgeving/het milieu zal (moeten) worden gemaakt.
103. In de uitspraak van 31 oktober 2023 oordeelde de rechtbank Den Haag dat er in de besluiten van GS tot vaststelling van twee revisievergunningen, een risico-evaluatie ontbreekt. De generieke gelijkstelling van pZZS met ZZS ontbeert volgens de rechtbank een evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van de verschillende pZZS voor het milieu en/of de volksgezondheid en de ernst, duur en onomkeerbaarheid van eventuele schadelijke gevolgen. Het is naar het oordeel van de rechtbank aan GS om door middel van een risico-evaluatie te onderzoeken welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door uitstoot van de betrokken stoffen, of het onwenselijk is dat deze stoffen, gelet op het belang van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid, worden uitgestoten en welke maatregelen bij onwenselijkheid hiervan getroffen moeten worden. Eerst nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan worden besloten of toepassing moet worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel. GS hadden dus niet mogen volstaan met

⁴⁶ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

⁴⁷ Rb. Den Haag 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156. Zie ook recenter: Rb. Den Haag (vzr.) 17 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17625.

⁴⁸ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 4.6.

⁴⁹ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 14.9.

⁵⁰ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 14.10.

een enkele verwijzing naar de stofklasseadviezen van het RIVM, maar hadden een voor het voorzorgsbeginsel vereiste risico-evaluatie moeten maken.⁵¹

104. Tegen beide uitspraken van de rechtbank Den Haag is hoger beroep ingesteld (door het bevoegd gezag). Onduidelijk is voornamelijk dus hoe de Afdeling hier tegenaan kijkt, in het bijzonder of de Afdeling de (betrekkelijk strenge) insteek van de rechtbank Den Haag onderschrijft.

7.1.3 *Het voorzorgsbeginsel onder het stelsel van de Omgevingswet*

105. In het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet is overwogen om het voorzorgsbeginsel wettelijk te verankeren. Daar is van afgezien omdat het voorzorgsbeginsel uit artikel 191 VWEU volgens de wetgever betrekking heeft op beleid, en zich in beginsel richt tot EU-instellingen. Er is volgens de wetgever geen sprake van een rechtstreekse toepassing van het voorzorgsbeginsel op besluiten over regelgeving of concrete projecten of activiteiten.⁵²
106. Dit betekent echter niet dat het voorzorgsbeginsel geen rol speelt in het systeem van de Omgevingswet. Volgens de wetgever moet bijvoorbeeld in een omgevingsvisie rekening worden gehouden met het voorzorgsbeginsel (zie hiervoor artikel 3.3 Omgevingswet).⁵³
107. Verder is in artikel 5.32 Omgevingswet opgenomen dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning kan weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid.

Artikel 5.32 Omgevingswet

"Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid."

108. Verder is een nieuwe wijzigingsbevoegdheid (artikel 8.101 Bkl) en een nieuwe intrekingsbevoegdheid (artikel 8.102 lid 1 Bkl) geïntroduceerd, namelijk wegens het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid (zie ook paragrafen 6.2.2 en 6.3.2). Intrekking is pas een optie als niet kan worden volstaan met wijziging van de voorschriften.⁵⁴

⁵¹ Rb. Den Haag 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156, r.o. 11-11.5.

⁵² *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 84-85.

⁵³ *Stb.* 2018, 292, p. 249 (NVT Bkl).

⁵⁴ Artikel 8.102 lid 2 Bkl.

109. Ook de zorgplichten (paragraaf 6.4) spelen hier nog een rol. Deze geven meer ruimte om uit voorzorg op te treden, maar ook dan zou de stap van de risico-evaluatie moeten worden gemaakt (zie nader paragraaf 7.3).
110. De vraag wanneer deze mogelijkheden precies zullen kunnen worden toegepast (wat moet er precies worden aangetoond voor wat betreft het gezondheidsbelang, hoe ernstig moeten de effecten op de gezondheid precies zijn, etc.), moet in de jurisprudentie worden beantwoord. Gezien de (betrekkelijk strenge) lijn in de jurisprudentie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel (zie hierboven) is vooralsnog denkbaar dat de lat hoog zal worden gelegd. Ruimte om uit voorzorg op te treden is er wel. Volgens de huidige rechtspraak kan er niet worden volstaan met een beschrijving van de mogelijke schadelijke eigenschappen van stoffen, maar er moet ook een risico-evaluatie worden verricht (d.w.z. wat betekenen deze concrete eigenschappen voor de omgeving, gezien de frequentie en kwantiteit van emissies/lozingen etc.?).

7.1.4 *Tussenconclusie: waar kan het voorzorgsbeginsel in de voorliggende context toe leiden?*

111. De rechtspraak van de Afdeling maakt duidelijk dat het bevoegd gezag niet uitsluitend uit voorzorg kan overgaan tot weigering van een vergunning of het verbinden van voorschriften van een vergunning. Het is in beginsel niet zo dat op grond van het voorzorgsbeginsel een nulemissie kan worden verlangd. Daarbij moet ook worden bedacht dat ook voor ZZS niet zonder meer een nulemissie geldt, maar wel een minimalisatieplicht (zie nader paragraaf 7.2). Het voorzorgsbeginsel is tegen die achtergrond in de voorliggende context vooral relevant voor stoffen die potentieel zorgwekkende eigenschappen hebben, maar waarbij die zorgwekkende eigenschappen nog niet definitief zijn geïdentificeerd. Voor dergelijke stoffen zou een relatief streng emissie- c.q. lozingsregime kunnen worden toegepast. Volgens de huidige rechtspraak kan in dat kader evenwel niet worden volstaan met een beschrijving van de mogelijke schadelijke eigenschappen van stoffen, maar moet er ook een risicoanalyse worden verricht.

7.2 Second opinion op de opzet van de Watervergunning en de wijze waarop de juridische mogelijkheden tot het verminderen van de lozing van schadelijke stoffen zijn benut

112. In de tweede plaats heeft u ons gevraagd om een second opinion op de opzet van de Watervergunning en de wijze waarop de juridische mogelijkheden tot het verminderen van de lozing van schadelijke stoffen binnen de wettelijke Nederlandse kaders en normen (BBT, ABM, Handboek Immissietoets en Handreiking Kosteneffectiviteit) en het voorzorgsbeginsel zijn benut. In deze paragraaf zal eerst de opzet van de Watervergunning op hoofdlijnen worden besproken (paragraaf 7.2.1). Daarna volgt onze analyse (paragraaf 7.2.2).

7.2.1 Opzet van de Watervergunning

113. Zoals hierboven is uiteengezet, zijn in de Watervergunning de volgende vijf activiteiten vergund (kort samengevat):
- (i) het brengen van afvalwater, afkomstig van de IAZI, in de Zijtak Ur;
 - (ii) het behouden van werken in de Zijtak Ur;
 - (iii) het lozen van meer dan 100 m³ water per uur in een primair water;
 - (iv) het onttrekken van grondwater ter plaatse van de Maurits Deponie; en;
 - (v) het gebruikmaken van het rijkswaterstaatswerk het rivierbed van de rivier de Maas.
114. Aan de Watervergunning zijn in de eerste plaats de voorschriften 1 tot en met 37 verbonden, die zien op activiteiten (i) tot en met (iii). Voor de lozing van (schadelijke) stoffen is voornamelijk activiteit (i) relevant. Wij lopen die voorschriften hierna kort na.
115. In voorschriften 1 tot en met 7 is een aantal algemene voorschriften opgenomen, waaronder over beheer en onderhoud en ongewone voorvallen. Die voorschriften zien niet specifiek op de lozing van (schadelijke) stoffen, zodat wij deze voorschriften niet nader zullen bespreken, gezien de vraagstelling en strekking van dit advies.
116. Vervolgens zijn specifieke voorschriften opgenomen voor het lozen van stoffen in oppervlaktewaterlichaam Zijtak Ur (voorschriften 8 tot en met 34). Wij lichten hierna enkele voorschriften uit.
- Voorschrift 8 (soorten afvalwaterstromen) bepaalt dat in het oppervlaktewaterlichaam Zijtak Ur het brengen van afvalstoffen, verontreinigende en/of schadelijke stoffen uitsluitend mag bestaan uit het effluent van de IAZI. Deze afvalwaterstroom mag uitsluitend via het bijbehorende lozingspunt en meetpunt in het oppervlaktewater worden gebracht.
 - Daarna volgen (andere) meer algemene voorschriften voor het effluent van de IAZI (voorschriften 9 (debiet), 10 (zuurgraad) en 11 (temperatuur)).
 - In voorschrift 12 zijn er eerst algemene normen opgenomen voor het effluent van de IAZI (voorschrift 12), namelijk voor chemisch zuurstofverbruik, biochemisch zuurstofverbruik, totaal-stikstof, totaal-fosfor en onopgeloste bestanddelen. Daarna volgen meer specifieke normen voor de verschillende stoffen die in het effluent van de IAZI (kunnen) voorkomen (voorschriften 13 tot en met 18), namelijk stikstof tijdens de onderhoudsstop van de IAZI (voorschrift 13), PAK, EOX en AOX (voorschrift 14), sulfaat en chloride (voorschrift 15), metalen, namelijk arseen, nikkel, zink, kwik en vanadium (voorschrift 16), cyanide (voorschrift 17) en drinkwatergerelateerde stoffen, namelijk pyrazool, AMPA en melamine (voorschrift 18).

- Voor de stoffen die niet afzonderlijk zijn genormeerd is voorschrift 30 van belang. Voor die niet genormeerde stoffen geldt dat als de effluentconcentratie gemeten als etmaalmonster van de stof die alerteringswaarde substantieel overschrijdt, Sitech die overschrijding aan het dagelijks bestuur dient te melden.⁵⁵
 - Voorschrift 19 schrijft voor dat lozing van PFAS-houdend blusmiddel te allen tijde zoveel als mogelijk dient te worden voorkomen. In voorschriften 20 tot en met 22 zijn deelstroomnormen voor het procesafvalwater van de fabrieken opgenomen. Daarna volgen er voorschriften over bemonsterings- en analysemethoden (voorschriften 23 en 24).
 - Voorschrift 25 ziet op de lozing van (aangevraagde) stoffen die niet voldoen aan de immissietoets, waarbij voor die stoffen termijnen zijn vastgesteld waarbinnen aan de immissietoets moet worden voldaan.
 - In voorschrift 26 zijn verplichtingen gekoppeld aan de waterbezwaarlijkheidscategorieën Z, A, B en C opgenomen. De indeling in waterbezwaarlijkheidscategorieën is opgenomen in (de stoffenlijst van) bijlage 4 van de Watervergunning.
 - Daarna volgt een aantal monitoring-, melding- en registratieverplichtingen (voorschriften 27 tot en met 34).
 - Voor de 'onbekende' (d.w.z. niet aangevraagde)⁵⁶ stoffen is voorschrift 29 van belang. Die stoffen mogen uitsluitend voorkomen in concentraties die onschadelijk zijn voor de biologische zelfreiniging van oppervlaktewateren, dan wel mogen die stoffen geen nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens, flora en fauna of voor de veiligstelling van een duurzame drinkwatervoorziening. Verder gelden voor die onbekende stoffen meld- en rapportageverplichtingen. Ook moet de lozing van die onbekende stoffen in beginsel uiterlijk binnen een jaar zijn gestaakt.
117. Tot slot is een aantal onderzoeksverplichtingen opgelegd (voorschriften 35 tot en met 37).
- Ten eerste bevat voorschrift 35 (voor zover relevant) een onderzoeksplicht voor bepaalde stoffen ten behoeve van het kwantificeren van de daadwerkelijke jaarvracht van die stoffen.
 - Voorschrift 36 bevat een onderzoeksverplichting ten behoeve van het identificeren en reduceren van polymeren (plastics).
 - Voorschrift 37 bevat (voor zover relevant) een onderzoeksplicht voor het chemieloos conditioneren van koelwater.
118. De voorschriften 38 tot en met 42 zien op activiteit (v), het gebruikmaken van (het rijkswaterstaatswerk) het rivierbed van de Maas en de daartoe behorende

⁵⁵ Volgens de Watervergunning, p. 42 moet het gebruik van grotere hoeveelheden van reeds vergunde stoffen dan aangevraagd te worden met een wijzigingsvergunning.

⁵⁶ Bijlage 1 bij de Watervergunning.

beschermingszone door werkzaamheden te verrichten. Voor de lozing van stoffen zijn deze voorschriften zijdelings relevant zodat wij die verder niet zullen bespreken.

119. De Watervergunning heeft voor de lozing een looptijd van ongeveer 7 jaar, tot en met 31 december 2027.

7.2.2 Analyse

120. In het navolgende wordt de wijze waarop de ABM, het Handboek Immissietoets, het voorzorgsbeginsel zijn benut kort besproken en op hoofdlijnen beoordeeld in het licht van de opzet van de Watervergunning die hierboven is besproken. Gezien de strekking van dit advies doen wij vanzelfsprekend geen uitspraken over de technische toets die heeft plaatsgevonden, maar zullen wij bezien of, vanuit juridisch oogpunt, de juiste stappen zijn gezet.
121. De Watervergunning is aangevraagd en verleend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet, zodat de aanvraag aan de hand van het toen geldende kader is beoordeeld. Dit beoordelingskader hebben wij in paragraaf 6.1 van deze notitie op hoofdlijnen besproken, en dat beoordelingskader zien wij in grote lijnen terugkomen in de Watervergunning. Er is getoetst aan BBT en de doelstellingen van de KRW (zie nader paragraaf 7.4 van deze notitie). Daarnaast zijn ook de ABM en het Handboek Immissietoets doorlopen en is het voorzorgsbeginsel toegepast.
122. Gezien de partijen die beroep hebben ingesteld tegen de Watervergunning, ligt het niet voor de hand dat in beroep nog geageerd zal worden tegen een verondersteld te soepel niveau van de voorschriften. Hiervoor zal dus een verzoek tot wijziging/intrekking nodig zal zijn of een ambtshalve wijziging/intrekking.

ABM

123. Uit paragraaf 8.3.2 van de Watervergunning blijkt dat de lozing is getoetst aan de ABM.⁵⁷ Hierna volgt in hoofdlijnen onze analyse.
124. In de Watervergunning zijn de aangevraagde stoffen (waaronder ZZS) ingedeeld in waterbezwaarlijkheidscategorieën. De ABM verplicht daartoe. De indeling in waterbezwaarlijkheidscategorieën is opgenomen in (de stoffenlijst van) bijlage 4 van de Watervergunning. In de stoffenlijst in bijlage 4 krijgen alle specifieke stoffen aandacht. Dat is vrij uniek (in positieve zin).
125. In voorschrift 26 zijn aan die waterbezwaarlijkheidscategorieën verplichtingen gekoppeld. Die verplichtingen in voorschrift 26 leden 1 tot en met 4 komen voor Z-, A-, B- en C-

⁵⁷ Watervergunning, p. 41 e.v.

stoffen overeen met de saneringsinspanningen die worden onderscheiden in de ABM. Die saneringsinspanningen zijn niet (nader) geconcretiseerd in de verplichtingen van voorschrift 26 leden 1 tot en met 4. Gezien de aanzienlijke hoeveelheid (aangevraagde) stoffen komt die aanpak ons niet onredelijk voor. Bovendien gaat het hier om algemene saneringsinspanningen, die voor alle stoffen van toepassing zijn, zodat concretiseren niet zinvol zou zijn. Daarbij moet overigens wel worden opgemerkt dat bij de regulering van de lozing in de Watervergunning de toepassing van BBT moet zijn geborgd. Uit de Watervergunning blijkt dat er aan BBT is getoetst (zie hierna).

126. In de Watervergunning zijn ook de mogelijkheden tot (verdere) reductie benut die in een nieuwe, nog vast te stellen, ABM worden gehanteerd. Volgens (de toelichting bij) de Watervergunning is de methodiek van de nieuwe, nog vast te stellen, ABM toegepast bij het opstellen van de rapportageverplichtingen in deze Watervergunning. Sitech zou die (nieuwe) methodiek al in de aanvraag hebben gehanteerd. Conform die nieuwe ABM is de vijfjaarlijkse rapportageverplichting voor ZZS in voorschrift 26 lid 5 van de Watervergunning tevens voor de minimalisatie van A-stoffen opgenomen.⁵⁸
127. In aanvulling op de verplichtingen (saneringsinspanningen) in leden 1 tot en met 4 van voorschrift 26 is, conform de ABM (paragraaf 6.1.1, hierboven), in voorschrift 26 lid 5 van de Watervergunning een vijfjaarlijkse rapportageverplichting voor ZZS (waterbezwaarlijkheids categorie Z) opgenomen.⁵⁹

Voorzorgsbeginsel: pZZS

128. De door Sitech en de RIVM als pZZS getypeerde stoffen zijn in de Watervergunning – vanwege gelijke stoffeigenschappen als ZZS – (generiek) gelijk behandeld als ZZS. Uit de Watervergunning blijkt dat het voorzorgsbeginsel hieraan (mede) ten grondslag heeft gelegen.⁶⁰ Zoals wij hierboven hebben uiteengezet (paragraaf 7.1) is de (recente) rechtspraak kritisch over het generiek gelijkstellen van pZZS met ZZS op basis van het voorzorgsbeginsel. In de voornoemde uitspraak van 16 maart 2023 oordeelde de rechtbank Den Haag dat het aan het bevoegd gezag is om bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel door middel van een risico-evaluatie te onderzoeken welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door de lozing van deze pZZS, en of het gelet daarop onwenselijk is dat deze stoffen worden uitgestoten. In (de toelichting op) de

⁵⁸ Watervergunning, p. 42. Zie ook: Watervergunning, p. 61.

⁵⁹ Onder het stelsel van de Omgevingswet geldt er (anders dan onder het oude recht) een vijfjaarlijkse rapportageverplichting voor emissies naar het water van ZZS voor bepaalde vergunningplichtige milieubelastende activiteiten en daarbij behorende lozingsactiviteiten. Die vijfjaarlijkse rapportageverplichting geldt bijvoorbeeld voor het exploiteren van een IPPC-installatie voor het behandelen van afvalwater bedoeld in categorie 6.11 van bijlage I bij de RIE (artikel 3.43 BaI). Voor zover de IAZI onder die milieubelastende activiteit valt, geldt de vijfjaarlijkse rapportageverplichting onder het stelsel van de Omgevingswet al rechtstreeks (op grond van artikel 5.23 BaI) en is die verplichting in de Watervergunning, voor zover die ziet op ZZS (zie hierna), dus dubbelop.

⁶⁰ Watervergunning, p. 81.

Watervergunning is ter onderbouwing vermeld dat de stoffen vanwege gelijke stoffeigenschappen gelijkgeschakeld zijn om potentiële negatieve effecten in het oppervlaktewater te voorkomen. Uit de uitspraak van de rechtbank Den Haag volgt echter dat een stof op de pZZS-lijst terecht komt doordat die door één of meerdere Europese lidstaten is aangedragen voor verder onderzoek naar ZZS-eigenschappen.⁶¹ Gelet daarop moet worden geconstateerd dat pZZS en ZZS, uitgaande van de huidige lijn in de rechtspraak (van de rechtbank Den Haag) niet zonder meer gelijk behandeld kunnen worden vanwege gelijke stoffeigenschappen. Gelet daarop had er een risico-evaluatie verricht moeten worden. Uit de (toelichting bij de) Watervergunning blijkt niet dat die risico-evaluatie is verricht. In het licht van deze recente jurisprudentie is die (generieke) gelijke behandeling van pZZS en ZZS in de Watervergunning juridisch kwetsbaar. Mogelijk kan de immissietoets als risico-evaluatie dienen.

BBT-toets

129. Bij de beoordeling van de BBT in paragraaf 8.3.3 van de Watervergunning is verwezen naar de aanvraag van Sitech, waarin zou zijn aangegeven dat daarin is getoetst aan de relevante BREF's, en dat daarin wordt geconstateerd dat er is voldaan aan BBT. Naast de BREF's/BBT-conclusies, is ook getoetst aan de ABM (zie hierboven) en het Handboek Immissietoets (zie hieronder). Het valt op dat naast recentere BREF's ook is getoetst aan BREF's uit o.m. 2001, 2006 en 2007.
130. In dat kader is van belang dat bij het bepalen van BBT het bevoegd gezag een zekere beoordelingsruimte toekomt. Het is niet uitgesloten dat het bevoegd gezag ook andere technieken dan die in een aangewezen informatiedocument over BBT zijn beschreven, als BBT aanmerkt. Het bevoegd gezag mag daarbij betrekken dat een aangewezen informatiedocument niet meer actueel is gelet op nieuwe ontwikkelingen.⁶² Uit de Watervergunning blijkt weliswaar dat het Waterschap in ieder geval een nieuwe nog vast te stellen ABM heeft betrokken bij de beoordeling (zie hierboven). Naar wij begrijpen is ook beoordeeld of de (oudere) BREF's waaraan is getoetst nog actueel zijn (hoewel dit niet expliciet uit de Watervergunning volgt).

Immissietoets en kosteneffectiviteit

131. Uit paragraaf 8.3.4 van de Watervergunning volgt dat een toets aan het Handboek Immissietoets heeft plaatsgevonden en dat de immissietoets die door Sitech is uitgevoerd is herbeoordeeld.⁶³ Wij hebben geconstateerd dat de immissietoets ook door RWS is

⁶¹ Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 14.9-14.10.

⁶² ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3247, r.o. 3.2. Alhoewel deze uitspraak ziet op een actualisatie van een milieuvergunning, worden deze overwegingen in het kader van artikel 5.4 Bor geplaatst, zodat verdedigbaar is dat dit ook geldt bij het bepalen van BBT naar aanleiding van een aanvraag.

⁶³ Watervergunning, p. 44 e.v.

herbeoordeeld, en zien – in ieder geval vanuit juridisch oogpunt – geen aanleiding om aan die conclusies te twijfelen.

132. Uit de (toelichting bij de) Watervergunning blijkt dat bepaalde stoffen (zoals bijvoorbeeld kwik of vanadium) niet aan de immissietoets zouden voldoen (ecologische toetswaarde en/of drinkwatertoetswaarde).⁶⁴
133. Voor de stoffen die niet aan de immissietoets voldoen is voorschrift 25 aan de Watervergunning verbonden, waarbij termijnen zijn vastgesteld waarbinnen aan de immissietoets voldaan moet worden. Uiterlijk een maand na het verstrijken van die termijnen moet een rapport ter beoordeling worden overgelegd (lid 6 onder a van voorschrift 25). Dit rapport dient in ieder geval een kosteneffectiviteitsbeoordeling aan de hand van de Handreiking kosteneffectiviteit te bevatten (lid 6 onder b van voorschrift 25). Daaruit zou moeten blijken of verdergaande maatregelen ten behoeve van de reductie van de lozing van die stoffen (BBT+) kosteneffectief zijn of niet.⁶⁵
134. De vraag is of het vooruit schuiven van de immissietoets, waar voorschrift 25 van de Watervergunning van uitgaat, in overeenstemming is met het Handboek Immissietoets. Zoals beschreven is in paragraaf 6.1.2 van deze notitie, is het lozen van stoffen die niet aan het Handboek Immissietoets voldoen niet zomaar toegestaan. Voor die stoffen geldt dat moet worden gekeken naar aanvullende maatregelen om de emissie van stoffen te beperken. Vervolgens zal een hertoetsing moeten plaatsvinden waarbij alle toetsstappen van de immissietoets opnieuw doorlopen moeten worden om te bepalen of de lozing alsnog kan worden toegestaan.⁶⁶
135. Volgens de toelichting bij de Watervergunning heeft Sitech meerdere opties om binnen de gestelde termijnen te voldoen aan de immissietoets (waaronder het vergelijken van in de praktijk uitgevoerde BBT(+)-maatregelen met die in de BREF's zijn beschreven, substitutie van de stof die de toetswaarde overschrijdt door een andere minder waterbezwaarlijke stof).⁶⁷ In dit licht vinden wij de aanpak in voorschrift 25 verdedigbaar, waarbij moet worden bedacht dat het nemen van maatregelen enige tijd kost. Dit volgt ook uit de systematiek van het minimaliseren, waarbij ook de reductiemogelijkheden moeten worden betrokken en (voor zover mogelijk) zal moeten worden getoetst aan kosteneffectiviteit. Ook via een andere route zou bij de strekking van dit voorschrift (kunnen) worden uitgekomen, namelijk via de zorgplichten onder de Omgevingswet. Die reductiemogelijkheden zouden wellicht via de zorgplichten onder de Omgevingswet direct handhaafbaar kunnen zijn (zie nader paragraaf 7.3).

⁶⁴ Watervergunning, p. 59 e.v.

⁶⁵ Zie o.a. Watervergunning, p. 52.

⁶⁶ Handboek immissietoets, p. 28.

⁶⁷ Watervergunning, p. 60.

136. Wij constateren wel dat vrijwel alle in voorschrift 25 genoemde termijnen inmiddels zijn verstreken. Als door Sitech aan voorschrift 25 is voldaan – door binnen de gestelde termijnen te voldoen aan de immissietoets – dan kan een eventuele kritiek op dit voorschrift grotendeels worden genuanceerd.
137. In voorschrift 36 is een onderzoeksverplichting opgenomen om polymeren te identificeren en reduceren.⁶⁸ Voor die polymeren geldt geen specifieke norm (lozingseis). Wel zijn polymeren ingedeeld in ofwel waterbezwaarlijkheids categorie B ofwel waterbezwaarlijkheids categorie A zodat de verplichtingen van voorschrift 26 daarop van toepassing zijn. Ook is voorschrift 30 (over de alerteringswaarde) op polymeren van toepassing. In haar immissietoets heeft Sitech opgemerkt dat de met het afvalwater geloosde polymeren zijn onder te verdelen in kunststoffen en wateroplosbare polymeren. Voor de eerste groep zijn er niet of nauwelijks gegevens beschikbaar met betrekking tot de aquatische toxiciteit. Om deze reden is uitvoering van de immissietoets achterwege gebleven. Voor de tweede groep polymeren wordt opgemerkt dat er een beperkt risico bestaat op toxische effecten op aquatische organismen. Om deze reden zou uitvoering van de immissietoets voor deze groep niet noodzakelijk zijn.⁶⁹
138. In de Watervergunning wordt opgemerkt dat de hoeveelheid polymeren in het effluent aanzienlijk is. Van de polymeren waarvoor een onderzoeksverplichting is opgenomen, is volgens de Watervergunning onbekend wat de herkomst van deze stoffen is. Opgemerkt wordt dat in de aanvraag onvoldoende duidelijk wordt wat de invloed is van deze polymeren op de ecologie in het oppervlaktewater en op de drinkwaterproductie uit de Maas.⁷⁰
139. Nu de schadelijke eigenschappen van de polymeren nog niet vaststaan zijn risico's mede in het licht van de "aanzienlijke" hoeveelheid polymeren (in de woorden van de toelichting bij de Watervergunning) niet uit te sluiten.
140. Daarbij past wel de kanttekening dat het lastig zal zijn om uit voorzorg (en daar zou het op neerkomen als de schadelijke eigenschappen nog niet vaststaan) verplichtingen voor te schrijven naar de huidige stand van de rechtspraak. Hoe dan ook ligt het voor de hand om een risico-evaluatie (en dus (ook) een immissietoets) te verrichten.
141. De termijn voor het verrichten van het onderzoek naar polymeren uit voorschrift 36 is inmiddels verstreken, zodat het onderzoek inmiddels moet zijn uitgevoerd. Gelet hierop zou er op deze onderzoeksresultaten kunnen worden geacteerd. Dit ligt in deze fase

⁶⁸ U heeft ons in uw derde adviesvraag specifiek verzocht om in te gaan op het opleggen van reductieverplichtingen m.b.t. plastics in het bijzonder.

⁶⁹ Immissietoets Sitech, p. 34.

⁷⁰ Watervergunning, p. 64.

wellicht meer voor de hand dan het alsnog heroverwegen van de onderzoeksverplichting (voor zover dat nog mogelijk is).

7.2.3 *Tussenconclusie*

142. Tegen de achtergrond van het bovenstaande is onze (tussen)conclusie als volgt:

- De betrekkelijk beperkte looptijd van de Watervergunning voor de lozing (tot en met 2027) is op zichzelf een reductiemaatregel.
- De verplichte toets aan BBT (BREF's/BBT-conclusies en Nederlandse BBT-documenten, ABM en Handboek Immissietoets) heeft plaatsgevonden.
- Ook heeft een ABM-toets plaatsgevonden waarbij individuele stoffen zijn ingedeeld in waterbezwaarlijkheidscategorieën, zoals beschreven in de ABM. Er is een beoordeling van een groot aantal stoffen gemaakt. Gezien de mate van detail kan deze Watervergunning tamelijk uniek (in positieve zin) worden genoemd.
- Wel achten wij de (generieke) gelijke behandeling van pZZS en ZZS in de Watervergunning juridisch kwetsbaar gezien twee recente uitspraken van de rechtbank Den Haag over omgevingsvergunningen milieu. Tegen beide uitspraken van de rechtbank Den Haag is hoger beroep ingesteld (door het bevoegd gezag). Onduidelijk is voorsnog dus hoe de Afdeling hier tegenaan kijkt, in het bijzonder of de Afdeling de (betrekkelijk strenge) insteek van de rechtbank Den Haag onderschrijft. Mogelijk kan de immissietoets als risico-inventarisatie dienen.
- Wij hebben geconstateerd dat de immissietoets ook door RWS is herbeoordeeld, en zien – in ieder geval vanuit juridisch oogpunt – geen aanleiding om aan die conclusies te twijfelen.
- De kosteneffectiviteit van maatregelen mag in bepaalde situaties worden meegenomen bij het bepalen van BBT en BBT+-maatregelen. Wij zien geen aanleiding om eraan te twijfelen dat de systematiek van de Handreiking kosteneffectiviteit is en (op de voet van voorschrift 25) zal worden gevolgd.
- De termijn voor het verrichten van het onderzoek naar polymeren uit voorschrift 36 is inmiddels verstreken, zodat het onderzoek inmiddels moet zijn uitgevoerd. Gelet hierop zou op deze onderzoeksresultaten kunnen worden geacteerd. Dit ligt in deze fase wellicht meer voor de hand dan het alsnog heroverwegen van de onderzoeksverplichting (voor zover dat nog mogelijk is).

7.3 Juridische mogelijkheden om verdergaande reductieverplichtingen op te leggen

143. Wijziging of intrekking van de Watervergunning is in bepaalde gevallen mogelijk. Het bevoegd gezag zal in algemene zin altijd eerst moeten kijken of wijziging van de voorschriften mogelijk is. Pas als dat niet mogelijk is, is intrekking eventueel aan de orde. De wijzigings- en intrekkingmogelijkheden onder zowel het voor 1 januari 2024 geldende recht als onder het stelsel van de Omgevingswet, zijn relevant. Zodra de

Watervergunning onherroepelijk wordt, wordt het stelsel van wijzigings- en intrekkingmogelijkheden onder de Omgevingswet relevant. Daarvoor geldt het voor 1 januari 2024 geldende recht.

144. Onder het voor 1 januari 2024 geldende recht en ook onder het stelsel van de Omgevingswet verplichten de onderzoeks- en de actualiseringsplicht (zie paragraaf 6.2.1) het bevoegd gezag om de voorschriften van de Watervergunning te wijzigen indien technische ontwikkelingen of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu daar aanleiding toe geven. Daarbij gaat het om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na de vergunningverlening.⁷¹
145. Als na de verlening van de Watervergunning nieuwe of herziene BBT-conclusies worden vastgesteld is er sprake van een ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. De rechtbank Den Haag is in de voornoemde uitspraak van 16 maart 2023 van oordeel dat het begrip "ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu" niet ruimer is dan BBT.⁷² Deze rechtbank is ook van oordeel dat met de ontwikkeling van technische mogelijkheden niet alleen de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies wordt bedoeld, maar dat daarbij ook ruimte wordt gelaten voor het vaststellen van BBT aan de hand van Nederlandse informatiedocumenten over BBT of "andere documenten". De rechtbank leest de actualiseringsplicht niet zo ruim dat er geen koppeling met BBT hoeft te bestaan, zodat elke ontwikkeling van de technische mogelijkheden het bevoegd gezag tot een ambtshalve wijziging verplicht.⁷³ De Afdeling heeft hierover nog niet over geoordeeld. Tegen de uitspraken van de rechtbank Den Haag is hoger beroep ingesteld.
146. De rechtbank Den Haag oordeelde verder dat onder "de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu" ook de ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu worden begrepen. Nieuwe kennis over de milieugevolgen van activiteiten (van een inrichting) kan daarmee de grondslag vormen voor een ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning van die inrichting.⁷⁴
147. De Watervergunning is voor 7 jaar verleend, en is inmiddels bijna 4 jaar oud. Ondanks de tijdelijke aard van de Watervergunning geldt er een actualisatieplicht (zie ook paragraaf 6.2). Het bevoegd gezag moet regelmatig bezien of de vergunningvoorschriften nog actueel zijn. Voor zover er niet aan de meest recente BBT zou worden voldaan, zou dat reden kunnen zijn om in te grijpen in de Watervergunning.

⁷¹ ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3247, r.o. 3.2.

⁷² Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, r.o. 4.3.

⁷³ R.o. 4.4.

⁷⁴ R.o. 4.6.

148. In het stelsel van de Omgevingswet is er daarnaast een nieuwe bevoegdheid tot wijziging en intrekking van een omgevingsvergunning geïntroduceerd, namelijk wijziging of intrekking ter bescherming van de gezondheid (paragrafen 6.2.2 en 6.3.2). Deze bevoegdheden zijn neergelegd in artikelen 8.101 en 8.102 van het Bkl. Zoals reeds uiteengezet (paragraaf 7.1), moet de vraag wanneer deze mogelijkheden precies zullen kunnen worden toegepast, in de jurisprudentie worden beantwoord.
149. In het licht van die strenge lijn in de jurisprudentie over het voorzorgsbeginsel is denkbaar dat aan de toepassing van die nieuwe wijzigings- en intrekkingbevoegdheid hoge eisen worden gesteld. In ieder geval zal, gezien de huidige stand in de rechtspraak, een risico-evaluatie moeten worden verricht en zal op basis daarvan de conclusie moeten kunnen worden getrokken dat ingrijpen in de vergunning, gezien de gevolgen voor de gezondheid, noodzakelijk is.
150. Ook de zorgplichten onder de Omgevingswet bieden ruimte om uit voorzorg op te treden.⁷⁵ Op dit moment is nog niet duidelijk hoe de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal (paragraaf 6.4) precies zal worden ingevuld. Verschillende onderdelen van de specifieke zorgplicht kunnen vragen oproepen. Zo is op voorhand onduidelijk wat moet worden verstaan onder "significante milieuverontreiniging". Ook de woorden "passende preventieve maatregelen" zijn onduidelijk.
151. Ook de verwijzing naar de BBT in de specifieke zorgplicht roept vragen op. BBT gelden immers niet rechtstreeks, maar alleen als ze in een vergunning of algemene regels zijn opgenomen. De vraag is wat de specifieke zorgplicht dan toevoegt aan de verplichting die geldt om aan de vergunning en de toepasselijke algemene regels te voldoen. Uit de nota van toelichting bij het Bal volgt dat het naleven van uitgewerkte regels in het Bal en vergunningvoorschriften in het algemeen voldoende is om aan de specifieke zorgplicht te voldoen, maar dat er sprake kan zijn van een aanvullende verplichting als:
1. Duidelijk is dat de algemene regels van het Bal in een specifieke, bijzondere situatie niet tot het niveau van de BBT leiden; of
 2. Als een bedrijf gebruik maakt van nieuwe processen waarvoor nog geen regels zijn opgesteld.
152. Verder kunnen wij ons voorstellen dat de (specifieke) zorgplichten die in het systeem van de Omgevingswet zijn ingevoerd, er wel toe zullen kunnen leiden dat een

⁷⁵ Ingevolge artikel 2 van de Drinkwaterwet moeten bestuursorganen zorgdragen voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. In de uitspraak van 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479 over de watervergunning die in 2016 aan Sitech was verleend oordeelde de Afdeling dat nu artikel 6:21, in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Waterwet, waarborgt dat bij het nemen van een beslissing op de aanvraag om een watervergunning recht wordt gedaan aan het belang van de openbare drinkwatervoorziening, aan de zorgplicht van artikel 2 van de Drinkwaterwet daarom in deze procedure geen zelfstandige betekenis toekomt.

vergunninghouder wordt geacht zich continu te blijven inspannen om een verdere beperking van emissies te bewerkstelligen. De minimalisatieverplichting en de in verband hiermee op te stellen minimalisatieprogramma's zijn in dit kader wel relevant, omdat op grond van de zorgplichten mogelijk gehandhaafd kan worden als de hierin beschreven maatregelen niet (tijdig) worden genomen.

153. Uit de nota van toelichting bij het Bal volgt dat de specifieke zorgplicht een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de persoon die een activiteit verricht. Als niet duidelijk is wat in een concreet geval onder de zorgplicht moet worden verstaan, kan het bevoegd gezag deze invullen door een maatwerkvoorschrift of vergunningvoorschrift op te stellen. Hoe ver de specifieke zorgplicht precies reikt moet evenwel in jurisprudentie worden beantwoord.

7.4 De KRW

154. Tot slot heeft u ons gevraagd om een beoordeling op het van toepassing zijn van de KRW op de vergunningsprocedure, en, zo ja, of de Watervergunning voldoende in lijn is met de KRW. Daar gaan wij in deze subparagraaf op in. Eerst bespreken wij kort de systematiek van de KRW en de implementatie daarvan in Nederland.

7.4.1 *Systematiek KRW*

155. De KRW is een Europese richtlijn die op 22 december 2000 van kracht is geworden.⁷⁶ De KRW bevat, in samenhang met de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn prioritair stoffen, doelstellingen voor de waterkwaliteit en waterkwantiteit van oppervlaktewateren en grondwaterlichamen. De KRW heeft als doel om de waterkwaliteit van oppervlakte- en grondwaterlichamen te verbeteren en verdere achteruitgang daarvan te voorkomen. In dat kader bevat de KRW milieukwaliteitsdoelstellingen en verplichtingen voor lidstaten om maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat uiterlijk binnen een bepaalde termijn⁷⁷ de toestand van het water "goed" is (vanuit ecologisch en chemisch perspectief). Nederland moet uiterlijk op 22 december 2027 voldoen aan de in de richtlijn gestelde doelstellingen.⁷⁸

156. De KRW is een richtlijn en werkt daarom niet rechtstreeks door in de Nederlandse rechtsorde. Via de Implementatiewet EG-kaderrichtlijn water⁷⁹ is de KRW geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving (in o.a. de Wet milieubeheer, het Besluit

⁷⁶ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁷⁷ Zie artikel 4, lid 4, van de KRW.

⁷⁸ Dit is al een uitstel van de oorspronkelijke termijn (die verliep in 2015).

⁷⁹ Wet van 7 april 2005, houdende wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L 327), *Stb.* 205, 303.

kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de Waterwet. Vanaf 1 januari 2024: o.a. de Omgevingswet en het Bkl).

157. Artikel 4 van de KRW bevat de milieudoelstellingen die voor de aangewezen stroomgebiedsdistricten en de daarin gelegen waterlichamen, moeten worden gerealiseerd.
158. Nederland moet op grond van artikel 4 lid 1 onder a, onder i KRW maatregelen treffen die nodig zijn om de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen te voorkomen. Daarnaast heeft Nederland op grond van artikel 4 lid 1, onder a, onder ii van de KRW de verplichting de oppervlaktewateren te beschermen, te verbeteren en te herstellen om een "goede toestand van het oppervlaktewater" te bereiken. Van een goede oppervlaktewatertoestand is sprake indien zowel de ecologische als de chemische toestand van het oppervlaktewaterlichaam ten minste als "goed" wordt beoordeeld.
159. In bijlage V van de KRW is bepaald wanneer sprake is van een zeer goede, goede of matige ecologische toestand en een goede of niet goede chemische toestandsklasse. Van achteruitgang van de toestand is sprake als één van de kwaliteitselementen uit bijlage V KRW een klasse achteruitgaat.⁸⁰ Als het gaat om een kwaliteitselement dat zich al in de laagste klasse bevindt, is iedere achteruitgang van dat element een "achteruitgang van de toestand".⁸¹ Ook een tijdelijke achteruitgang is in beginsel niet toegestaan.
160. Voor (door de mens gecreëerde) kunstmatige oppervlaktewaterlichamen geldt op grond van artikel 4 lid 1, onder a, onder iii van de KRW een bescherm- en verbeterverplichting waarbij moet worden gekomen tot een goed ecologisch potentieel.⁸²
161. Voor ieder stroomgebiedsdistrict moet een afzonderlijk stroomgebiedbeheerplan worden vastgesteld met een beschrijving van de watersystemen, doelen en maatregelen (in maatregelenprogramma's) waarmee de milieukwaliteitsdoelstellingen die de KRW stelt kunnen worden gerealiseerd (artikel 3 in samenhang met artikel 4 KRW). Deze plannen

⁸⁰ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 22.1: "Het Hof van Justitie heeft in zijn arrest van 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, het zogeheten Wezerarrest, geoordeeld dat de verplichtingen in artikel 4, eerste lid, onder a en i t/m iii, van de Kaderrichtlijn Water resultaatsverplichtingen zijn. Dat betekent dat lidstaten hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt, behalve als een afwijking wordt toegestaan. [...]"

⁸¹ ABRvS 30 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3522, r.o. 22.1: "[...] Verder heeft het Hof van Justitie in dit arrest geoordeeld dat het begrip "achteruitgang van de toestand" van een oppervlaktewaterlichaam in artikel 4, eerste lid, onder a en i, van richtlijn zo moet worden uitgelegd dat sprake is van achteruitgang zodra de toestand van ten minste één van de kwaliteitselementen die in bijlage V bij de Kaderrichtlijn Water staan vermeld een klasse achteruitgaat. Dat is zelfs zo, als die achteruitgang niet tot gevolg heeft dat het oppervlaktewaterlichaam in het algemeen wordt ingedeeld in een lagere klasse. Als het betreffende kwaliteitselement als bedoeld in deze bijlage zich al in de laagste klasse bevindt, dan vormt iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand."

⁸² In Nederland zijn bijna alle waterlichamen kunstmatig of sterk veranderd.

moeten elke zes jaar worden herzien. Voor het stroomgebieddistrict Maas is het stroomgebiedbeheerplan Maas vastgesteld. Ten tijde van de beoordeling en verlening van de Watervergunning gold het stroomgebiedbeheerplan Maas 2016-2021.

162. Nederland moet monitoringsprogramma's ten aanzien van oppervlaktewaterlichamen vaststellen zodat een totaalbeeld van de watertoestand binnen een stroomgebieddistrict ontstaat (artikel 8 KRW).

7.4.2 *De KRW en vergunningverlening en is de Watervergunning in lijn met de KRW?*

Welke rol speelt de KRW bij de vergunningverlening?

163. De KRW speelde onder het recht van voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een rol bij de beoordeling van aanvragen voor vergunningplichtige lozingen.
164. Het kader voor de toetsing van vergunningplichtige lozingen aan de KRW-doelstellingen is complex zodat wij zullen volstaan met het versimpeld schetsen van de hoofdlijnen.
165. Zoals hierboven in paragraaf 6.1.1 is besproken, bepaalde artikel 6.21 Waterwet dat een vergunningaanvraag moest worden geweigerd als deze niet voldeed aan de doelen uit artikel 2.1 (of belangen uit artikel 6.11) Waterwet. Een van die doelen was de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, waarmee wordt aangesloten bij de KRW-doelstellingen zoals wij die hierboven hebben uiteengezet.
166. Op grond van artikel 2.10 Waterwet dienden normen voor chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen worden vastgesteld, in overeenstemming met de (milieukwaliteits)doelstellingen die zijn opgenomen in artikel 4 KRW. Op grond van titel 5.1 Wm was het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 vastgesteld. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water 2009 en de Regeling monitoring kaderrichtlijn water bevatten kwaliteitsnormen voor de chemische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en normen voor de ecologische kwaliteit van natuurlijke oppervlaktewaterlichamen. Voor kunstmatig en sterk veranderde wateren gelden andere normen (goed ecologisch potentieel, zie hierboven) die zijn opgenomen in beheerplannen van de waterbeheerders. Die beheerplannen bevatten ook de uitzonderingen waarop een beroep kon worden gedaan. In de waterplannen zijn ook de maatregelen opgenomen waarmee de milieukwaliteitsdoelstellingen die de KRW stelt kunnen worden gerealiseerd. Met die water(beheer)plannen moest rekening worden gehouden in het kader van de vergunningverlening op grond van artikel 6.1a Waterbesluit (paragraaf 6.1.1 van deze notitie).

167. Ook onder de Omgevingswet zijn de KRW-doelstellingen een onderdeel van het beoordelingskader (paragraaf 6.1.3).

Is de Watervergunning in lijn met de KRW?

168. In de Watervergunning wordt eraan gerefereerd dat de Grensmaas, waarop de Zijtak Ur na 100 meter uitmondt, een KRW-oppervlaktewaterlichaam is.⁸³ De lozing op Zijtak Ur kan invloed hebben op de kwaliteit van de Grensmaas.
169. In de woorden van de Watervergunning volgt uit een advies van RWS (de waterkwaliteitsbeheerder van de Grensmaas) van 12 juni 2020 *niet* dat de lozing van het effluent het behalen van de KRW-doelstellingen van de Grensmaas in gevaar brengt en dat de lozing van het effluent ertoe zou leiden dat de kwaliteit van de Grensmaas in kwaliteit achteruit zou gaan.⁸⁴
170. Het advies van RWS lijkt zich toe te spitsen op enkele specifieke parameters zoals vanadium, kwik, AMPA, melamine en polymeren (plastics). Voor lozing in de Zijtak Ur zou dus in zoverre mogelijk geen integrale beoordeling in het licht van de (milieukwaliteits)doelstellingen van de KRW hebben plaatsgevonden. Mogelijk zijn de andere parameters niet relevant, maar dit blijkt niet uit de Watervergunning.
171. Verder valt op dat bij de beoordeling van de lozing RWS in zijn advies in de eerste plaats de doorlopen immissietoets heeft beoordeeld. Het Handboek Immissietoets beoogt invulling te geven aan de doelstellingen van de KRW.⁸⁵ Voor de beoordeling van de lozing op de Zijtak Ur is weliswaar het Handboek Immissietoets toegepast (conform artikel 2.14 Wabo) maar daarnaast vormen de doelstellingen van de KRW een afzonderlijke beoordelingsregel bij de vergunningverlening (zie paragraaf 7.4.2). Ook onder de Omgevingswet gaat het om afzonderlijke beoordelingsregels. In dat licht kan er dus niet van worden uitgegaan dat, louter omdat het Handboek Immissietoets correct is toegepast, daardoor ook zonder meer aan de doelstellingen van de KRW is voldaan. Omdat er sprake is van verschillende toetsingskaders, is het niet zonder meer voldoende dat de immissietoets is doorlopen, ook al beoogt die invulling te geven aan de doelstellingen van de KRW. Wij kunnen namelijk niet, althans niet volledig, uitsluiten dat de toets aan de KRW een ruimere strekking heeft dan de immissietoets. In dat kader is relevant dat in het advies van RWS ook het Beheer- en ontwikkelplan voor de Rijkswateren 2016-2021 wordt aangehaald.
172. Bij de beoordeling of de Watervergunning kon worden verleend, moest rekening worden gehouden met de water(beheer)plannen voor het oppervlaktewaterlichaam, waaronder

⁸³ Watervergunning, p. 38.

⁸⁴ Watervergunning, p. 38.

⁸⁵ Handboek Immissietoets, p. 10.

die van andere bestuursorganen. Uit de Watervergunning blijkt dat is getoetst aan water(beheer)plannen, waaronder de in die plannen aan de Zijtak Ur toegekende functies (afvoerfunctie en algemeen ecologische functie).⁸⁶ Op voorhand zien wij echter geen aanleiding om vanuit juridisch oogpunt te twijfelen aan de wijze waarop is getoetst.

173. Onder het stelsel van de Omgevingswet is een bevoegdheid opgenomen om de Watervergunning te wijzigen (of in te trekken) als de vergunde activiteit ertoe leidt dat niet wordt voldaan aan de omgevingswaarden, waarin de KRW-doelstellingen een-op-een zijn overgenomen (paragraaf 6.1.3. Vgl. art. 6.22 lid 3 Waterwet). Ook mag een activiteit niet leiden tot (kort samengevat) achteruitgang van de toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam. In dat kader is relevant dat de KRW-doelstellingen mogelijk door Nederland niet zullen worden gehaald in 2027.⁸⁷ Het wettelijk kader biedt dus ruimte om in de (onherroepelijke) Watervergunning in te grijpen vanwege het niet halen van KRW-doelstellingen. Op dit moment is niet duidelijk hoe groot die ruimte is.
174. Voor de onderhavige lozing is er een immissietoets verricht, en op grond daarvan is de lozing van diverse stoffen vergund. Zoals wij hiervoor hebben vastgesteld, hoeft de conclusie van een immissietoets niet één op één overeen te komen met de conclusie van een toets aan (de doelstellingen van) de KRW. In het geval er uit de KRW-toets andere conclusies worden getrokken dan uit de immissietoets, dan zou dit een aanleiding kunnen vormen om in te grijpen in de vergunning. Uit het advies van RWS volgt niet dat dit ten tijde van de vergunningverlening het geval was. Als er echter (toch) dezelfde conclusies worden getrokken, dan is ingrijpen in de vergunning niet zonder meer aan de orde (ook in het kader van rechtszekerheid).

⁸⁶ Watervergunning, p. 38.

⁸⁷ Zie o.a. *Aanhangsel II 2022/23*, nr. 2732.