

TOETSINGSKADER VERLENING, WIJZIGING EN INTREKKING LOZINGSVERGUNNING

Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk

UNIVERSITEIT UTRECHT - UTRECHT CENTRE FOR WATER OCEANS AND SUSTAINABILITY LAW

Inhoudsopgave

1. Definities	2
1.2 Wanneer is sprake van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van Waterwet?	2
1.2 Wanneer is sprake van een oppervlaktewater waar de doelstellingen van de KRW op zien?	3
1.3 Wanneer is er sprake van een aangewezen KRW waterlichaam?	5
1.4 Wanneer is sprake van een lozing?	6
2. Toetsingskader lozingsvergunning	8
2.1 Toetsingskader lozingsvergunning.....	8
2.1.1 Brongerichte toetsingskader	8
2.1.2 Effectgericht toetsingskader voor lozingen	13
2.2 Toetsen individuele lozingen aan waterkwaliteitseisen m.b.v. Handboek immissietoets.....	17
2.2.1 Immissietoets bij andere dan KRW-kwaliteitseisen	20
2.2.2 Immissie: welke afvoer?	21
2.2.3 Samenvatting stappen immissietoets.....	21
3. Wijziging en intrekking lozingsvergunning	25
3.1 Wijzigings- en intrekkingplicht in het brongerichte spoor	25
3.2 Wijzigings- en intrekkinggronden in verband met het effectgerichte spoor	26
3.2.1 Wijzigings- en intrekkingbevoegdheid	26
3.2.2 Wijzigings- en intrekkingplicht lozingsvergunning	27
3.3 Gevolgen weigering aanvraag lozingsvergunning voor geldende lozingsvergunning	29

Onderzoeksvragen verlenen en intrekking lozingsvergunning t.b.v. Waterschap de Dommel

Frank Groothuijse en Marleen van Rijswijk

Waterschap de Dommel heeft de UU verzocht om in algemene zin het juridisch kader te schetsen voor de verlening, de aanscherping en de intrekking van watervergunningen voor (punt)lozingen op oppervlaktewaterlichamen. Wij zullen dat kader schetsen aan de hand van de volgende vragen en thema's: definities (I), het toetsingskader lozingsvergunning (II), aanscherping en intrekking van lozingsvergunningen (III).

1. Definities

1.2 Wanneer is sprake van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van Waterwet?

Een oppervlaktewaterlichaam is in art. 1.1 lid 1 Wtw gedefinieerd als een 'samenhangend geheel van vrij aan het aardoppervlak voorkomend water, met de daarin aanwezige stoffen, alsmede de bijbehorende bodem, oevers en, voor zover uitdrukkelijk aangewezen krachtens deze wet, drogere oevergebieden, alsmede flora en fauna'. Volgens de memorie van toelichting bij de Waterwet is voor het begrip 'oppervlaktewaterlichaam' aangesloten bij de definitie die daaraan in de Wet verontreiniging oppervlaktewater is gegeven en de uitleg die de Hoge Raad daar in zijn jurisprudentie aan heeft gegeven.¹

De Hoge Raad heeft in zijn arrest van 30 november 1982 (AB 1983, 265) overwogen dat als oppervlaktewater in de zin van de Wvo is te beschouwen een - anders dan louter incidenteel aanwezige - aan het aardoppervlak en aan de open lucht grenzende watermassa (met inbegrip van een bedding waarin zodanige watermassa al dan niet bij voortduring voorkomt), tenzij daarin als gevolg van rechtmatig gebruik ten behoeve van een specifiek doel geen normaal samenhangend geheel van levende organismen en een niet-levende omgeving (ecosysteem) aanwezig is, dan wel het een ter berging van afval gegraven bekken betreft waarin slechts in een overgangsfase water aanwezig is en zich nog geen normaal ecosysteem heeft ontwikkeld.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft zich bij de uitleg van de Hoge Raad van het begrip oppervlaktewaterlichaam aangesloten.² In latere jurisprudentie heeft de Afdeling dit begrip nader geduid. In haar uitspraak van 26 mei 2010³ heeft de Afdeling geoordeeld dat zaksloten die niet in verbinding staan met het oppervlaktewateren geen oppervlaktewaterlichamen zijn in de zin van de Wvo. De Afdeling overweegt:

'Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat vergunninghouder gebruik maakt van een infiltratievoorziening ten behoeve van de afvoer van hemelwater. Dit betekent dat het hemelwater van het verharde terrein wordt afgevoerd naar een zaksloot die aan de zijkant van de inrichting is gelegen, waarna het water op natuurlijke wijze in de bodem zakt. De zaksloot staat niet in verbinding met enig ander oppervlaktewater in de zin van de Wvo. Voorts is niet gebleken dat in de zaksloot een normaal ecosysteem aanwezig is. Gelet op deze omstandigheden is de voor de hemelwaterberging bestemde zaksloot naar het oordeel van de Afdeling geen oppervlaktewater in de zin van de Wvo. Er is dus geen vergunning krachtens de Wvo vereist. Gelet hierop heeft het college terecht de coördinatie-regeling van de Wvo en de Wet milieubeheer niet van toepassing geacht. De beroepsgrond faalt.'

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 818, nr. 3, p. 88.

² ABRvS 20 november 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AF0836.

³ ABRvS 26 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM5629.

Uit de wettelijke begripsomschrijving van het begrip oppervlaktewaterlichaam en de uitleg die de Afdeling aan dit begrip heeft gegeven is vereist dat er een normaal ecosysteem in een water aanwezig is en dat het water in verbinding staat met een of meer oppervlaktewaterlichamen. Als niet aan deze vereisten wordt voldaan, is geen sprake van een oppervlaktewaterlichaam in de zin van art. 1.1 lid 1 Wtw. In zoverre is dan ook geen sprake van een waterstaatswerk dat onderdeel uitmaakt van een watersysteem in de zin van de Waterwet.

1.2 Wanneer is sprake van een oppervlaktewater waar de doelstellingen van de KRW op zien?

Artikel 2 van de KRW geeft aan waar de doelstellingen van de KRW op zien. Daarbij is er een verschil tussen het begrip water, oppervlaktewater en oppervlaktewaterlichaam.

Voor oppervlaktewater geldt de volgende definitie:

"oppervlaktewater": binnenwateren, met uitzondering van grondwater; overgangswater en kustwateren en, voorzover het de chemische toestand betreft, ook territoriale wateren.

De Nederlandse definitie van oppervlaktewater en een oppervlaktewaterlichaam sluit hier nauw bij aan.

Naast de definitie van oppervlaktewater kent de KRW echter ook een definitie van een oppervlaktewaterlichaam:

"oppervlaktewaterlichaam": een onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een deel van een stroom, rivier of kanaal, een overgangswater of een strook kustwater.

Het element in de definitie dat er sprake is van een lichaam 'van aanzienlijke omvang' is niet in lijn met de Nederlandse definitie. Daarom is het zaak goed te kijken waar welke begrip wordt gebruikt bij de verschillende artikelen en verplichtingen uit de KRW.

Voor Nederland in het bijzonder relevant zijn de definities van

"kunstmatig waterlichaam": een door menselijke activiteiten tot stand gekomen oppervlaktewaterlichaam; en

"sterk veranderd waterlichaam": een oppervlaktewaterlichaam dat door fysische wijzigingen ingevolge menselijke activiteiten wezenlijk is veranderd van aard zoals door de lidstaten aangeduid overeenkomstig de bepalingen van bijlage II;

Bij beide laatste definities wordt aangesloten bij de definitie van oppervlaktewaterlichaam, dat daarmee een 'aanzienlijke' omvang dient te hebben.

In dit verband moet worden bedacht dat de KRW voor de gehele EU geldt en dat Nederland in verhouding tot andere landen heel erg veel oppervlaktewater heeft en eveneens veel oppervlaktewateren van kleine omvang. Daarnaast is er vanwege de vele polders een groot aantal kunstmatige waterlichamen. Voor rapportage aan de EU worden kleinere oppervlaktewateren samengevoegd tot grotere eenheden.

Omdat de onderzoeksvraag gerelateerd is aan lozingen, is van belang om te onderzoeken waar de doelstellingen van lozingen in oppervlaktewater onder het regime van de KRW op zien. Waar het gaat om verontreiniging beperkt de KRW zich niet tot verontreiniging van alleen waterlichamen van aanzienlijke omvang, maar gebruikt het begrip 'water':

"verontreiniging": de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van aquatische ecosystemen of van rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik aantasten of daaraan in de weg staan;

Er wordt verwezen naar aquatische ecosystemen die schade kunnen ondervinden van verontreiniging. In dit kader is relevant in te zoomen op de definitie van de ecologische en chemische toestand. Bij deze toestand wordt eveneens gerefereerd het begrip aquatisch ecosysteem en zowel oppervlaktewater als oppervlaktewaterlichaam:

"ecologische toestand": een aanduiding van de kwaliteit van de structuur en het functioneren van aquatische ecosystemen die met oppervlaktewateren zijn geassocieerd, ingedeeld overeenkomstig bijlage V;

"goede chemische toestand van oppervlaktewater": de chemische toestand die vereist is om te voldoen aan de milieudoelstellingen voor oppervlaktewater, vastgesteld in artikel 4, lid 1, onder a), d.w.z. de chemische toestand van een oppervlaktewaterlichaam waarin de concentraties van verontreinigende stoffen niet boven de milieukwaliteitsnormen liggen die zijn vastgesteld in bijlage IX, en overeenkomstig artikel 16, lid 7, of in andere relevante communautaire wetgeving waarbij op Gemeenschapsniveau milieukwaliteitsnormen zijn vastgelegd.

In de definities lijkt enige onduidelijkheid te bestaan met betrekking tot het begrip 'toestand' en de relatie met de toestandsklassen die daarbij worden gehanteerd. Daar waar het gaat om het aquatisch ecosysteem en de algemene en milieudoelstellingen die gelden, lijkt te kunnen worden aangenomen dat de doelstellingen gelden voor alle water. Dat blijkt ook uit het Wezer-arrest van het Hof van Justitie.⁴ Dat strookt ook met de algehele doelstelling van de KRW om het aquatische milieu in de Gemeenschap in stand te houden en te verbeteren (considerans overweging 19 en artikel 1 KRW). Wanneer men kijkt naar de milieudoelstellingen voor oppervlaktewateren in artikel 4 van de KRW dan gaat het om:

- maatregelen ten uitvoer ter voorkoming van achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktelichamen, en (onder andere) (artikel 4 lid 1 onder a: i)
- beschermen, verbeteren en herstellen de lidstaten alle oppervlaktewateren (artikel 4 lid 1 onder a: ii)

Waar het gaat om bescherming en verbetering gaat het om de bescherming van alle water. Lidstaten en dus ook waterbeheerders kunnen dus voor alle wateren maatregelen nemen ter bescherming en verbetering van wateren.

Bij het vaststellen van achteruitgang wordt aangesloten bij de monitoringgegevens over de toestand van de waterlichamen (art. 8 KRW). Doel van de monitoring is om uiteindelijk 'een samenhangend totaalbeeld te krijgen van de watertoestand binnen elk stroomgebieds-district'. De KRW kent zogeheten toestand- en trendmonitoring en operationele monitoring alsmede monitoring voor nader onderzoek wanneer nog niet aan de goede toestand (potentieel) wordt voldaan. Indien blijkt dat wateren niet aan de eis van een goede toestand of een goed potentieel voldoen dienen immers

⁴ HvJ EU, 1 juli 2015, nr. C-461/13, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswick.

aanvullende maatregelen te worden genomen. Artikel 11 lid 5 (maatregelenprogramma) bepaalt namelijk dat wanneer uit monitoringsgegevens of andere gegevens blijkt dat de doelstellingen uit hoofde van artikel 4 voor een waterlichaam vermoedelijk niet worden bereikt, de lidstaten ervoor zorgen dat de oorzaken van het eventuele falen worden onderzocht; de betrokken vergunningen en toestemmingen onderzocht en zo nodig herzien worden; de monitoringsprogramma's getoetst en zo nodig bijgesteld worden; en eventueel noodzakelijke aanvullende maatregelen worden getroffen teneinde die doelstellingen te bereiken, waaronder indien nodig de vaststelling van strengere milieukwaliteitsnormen.

1.3 Wanneer is er sprake van een aangewezen KRW waterlichaam?

Op grond van artikel 3 lid 1 KRW bepalen de lidstaten de afzonderlijke stroomgebieden op hun nationale grondgebied en wijzen die voor de doeleinden van deze richtlijn aan afzonderlijke stroomgebiedsdistricten toe. Op grond van Bijlage II (onder 1.1.) is bepaald dat lidstaten de ligging en de grenzen van de oppervlaktewaterlichamen vaststellen en delen deze in, in een van de oppervlaktewatercategorieën - rivieren, meren, overgangswateren, kustwateren - of ze merken ze aan als kunstmatig dan wel als sterk veranderd oppervlaktewaterlichaam. Op grond van artikel 5 moeten de lidstaten voor elk stroomgebied een analyse van de kenmerken uitvoeren per (deel)stroomgebied.

Nederland rapporteert alleen over de 27 grotere typen wateren aan de Europese Commissie.⁵ In Nederland vindt de aanwijzing van rijkswateren plaats op grond van artikel 3.1 Waterbesluit en 3.3. en 3.4 alsmede bijlage II van de Waterregeling. Daar vindt men echter niet de aanwijzing van de KRW waterlichamen waar het gaat om de regionale wateren. Die aanwijzing vindt plaats in de waterplannen. Omdat niet ieder waterlichaam wordt aangewezen als een 'KRW-waterlichaam', zijn er ook zogenaamde 'overige wateren'.

In Brabant betreft dit een groot deel (bijna 90%) van de wateren.⁶ De KRW doelen gelden op grond van de Nederlandse wetgeving voor de aangewezen KRW waterlichamen.

Dat is niet altijd logisch, omdat waterlichamen deel uitmaken van een (deel)stroomgebied, met elkaar in verbinding staan, en soms zelfs een andere status hebben binnen een waterloop. Om die reden zijn er voor de overige wateren door de STOWA eveneens doelen afgeleid die zoveel mogelijk overeenkomen met de KRW doelen voor de aangewezen KRW waterlichamen.⁷ De provincies hebben deze doelen veelal overgenomen in hun waterplannen, zodat ze ook voor de niet aangewezen wateren gelden en de waterbeheerders er bij vergunningverlening rekening mee moeten houden (zie verder bij het toetsingskader voor vergunningen).

⁵ Bas van der Wal en Marcel van den Berg, Biologische beoordeling, in: Havekes et al 2021, Over waterkwaliteit gesproken..., Verleden, heden en toekomst, p. 123.

⁶ <https://www.h2owaternetwerk.nl/vakartikelen/krw-doelen-voor-de-overige-wateren-in-noord-brabant-een-pragmatische-uitwerking>.

⁷ Handleiding Doelafleiding Overige Wateren, STOWA rapport 2013-20. Voor de KRW wateren wordt de Handreiking KRW doelen, eveneens door de STOWA ontwikkeld, gehanteerd. Zie <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2018/05/KRW-18-04-handreiking-KRW-doelen-Stuurgroep-handreiking.pdf>

1.4 Wanneer is sprake van een lozing?

De KRW maakt een minder strikt onderscheid tussen lozingen en verontreiniging door diffuse bronnen dan voorheen onder oudere – en inmiddels vervallen – richtlijnen. Voor grondwater is er wel een definitieve van een directe lozing:

"directe lozing in het grondwater": de lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond

Voor het overige staat echter de zogenaamde *gecombineerde aanpak van verontreiniging*, of die nu komt van directe lozingen of vanwege diffuse bronnen van verontreiniging voorop (uitgewerkt in artikel 10 van de KRW). Daarbij gaat het om een gecombineerde emissie-immissieaanpak.

Bij het regime voor lozingen is de hiervoor al vermelde definitie van verontreiniging relevant.

"verontreiniging": de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen of warmte in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van aquatische ecosystemen of van rechtstreeks van aquatische ecosystemen afhankelijke terrestrische ecosystemen kunnen aantasten, schade berokkenen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik aantasten of daaraan in de weg staan;

Wat opvalt dat het gaat om inbreng van stoffen of warmte in water, waarbij er geen beperking is tot waterlichamen van aanzienlijke omvang. Ook de reikwijdte van de effecten verdient aandacht. Het gaat niet alleen om aantasting van het aquatisch milieu, maar ook om de gezondheid van mensen en de belevingswaarde van het milieu.

Artikel 10 reguleert de gecombineerde aanpak voor puntbronnen en diffuse bronnen door voor te schrijven:

1. *De lidstaten dragen er zorg voor dat alle lozingen zoals bedoeld in lid 2, in oppervlaktewateren worden beheerst overeenkomstig de in dit artikel uiteengezette gecombineerde aanpak.*

Die aanpak wordt vervolgens nader uitgewerkt in lid 2 en behelst de invoering en/of toepassing van

- *de op de beste beschikbare techniek gebaseerde emissiebeheersingsmaatregelen, of*
- *de toepasselijke emissiegrenswaarden, of*
- *in geval van diffuse effecten, de beheersingsmaatregelen, met inbegrip van de beste milieupraktijken, indien van toepassing, die zijn vervat in de volgende richtlijnen: (Richtlijn industriële emissies (RIE); de Richtlijn stedelijk afvalwater; de Nitraatrichtlijn; de dochterrichtlijnen op grond van artikel 16 KRW: de richtlijnen genoemd in bijlage IX (dit betreft de richtlijn kwiklozingen (82/176/EEG); de richtlijn cadmiumlozingen (83/513/EEG); de kwikrichtlijn (84/156/EEG); de richtlijn hexachloorcyclohexaanlozingen (84/491/EEG) en de richtlijn lozing van gevaarlijke stoffen (86/280/EEG)) en 'andere relevante communautaire wetgeving'.*

Van belang is verder dat wanneer op grond van een kwaliteitsdoelstelling of kwaliteitsnorm, vastgesteld overeenkomstig de KRW, de in bijlage IX genoemde richtlijnen (zie hiervoor) of overeenkomstig andere communautaire wetgeving strengere voorwaarden vereist zijn dan die welke zouden voortvloeien uit de toepassing van lid 2, er strengere emissiebeheersingsmaatregelen dienen te worden vastgesteld (op grond van artikel 10 lid 3).

Los daarvan is het belangrijk te weten dat lidstaten in het geval van regulering door middel van het instrument richtlijn (art. 288 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU)), veelal strengere nationale maatregelen of normen mogen voorschrijven, omdat richtlijn tenzij anders aangegeven, een minimumharmonisatie betreffen.

2. Toetsingskader lozingsvergunning

- **Maakt het voor het toepasselijke toetsingskader uit of er geloosd wordt op een aangewezen of niet-aangewezen KRW-waterlichaam?**

Nu voor het toetsingskader voor lozingen op niet-aangewezen KRW-waterlichamen wordt aangesloten bij het toetsingskader voor lozingen op wel KRW-waterlichamen, maakt het voor de toetsing in essentie niet uit op wat voor water er wordt geloosd. Er wordt wel betoogd dat de eisen voor de KRW wateren resultaatsverplichtingen betreffen en voor de niet-aangewezen het zou gaan om inspanningsverplichtingen, maar dat onderscheid is niet overtuigend.

- **Is het nationale toetsingskader voor lozingsvergunningen en de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak daaraan geeft in overeenstemming met de eisen van de Kaderrichtlijn Water en de uitleg die het Hof van Justitie EU daaraan geeft?**

De Afdelingsbestuursrechtspraak heeft tot nu toe geoordeeld dat dit inderdaad het geval is. Er kan nog discussie ontstaan over de reikwijdte van het begrip 'project' zoals dat in het Wezerarrest werd gebruikt. Onduidelijk is of iedere en zo nee, welke toestemming (vergunning, algemene regels) ook onder het projectbegrip zoals het HvJ hanteert in het Wezer-arrest valt. Verder is onduidelijk wat de status van zorgplichten is: kunnen ze garanderen dat volledig aan de vereisten van de KRW wordt voldaan? Ook het 'rekening houden met' de waterplannen is misschien onvoldoende om volledig aan de KRW-eisen te voldoen. In ieder geval is van belang dat voor de KRW en de relevante maatregelen op basis van richtlijnen die deel uitmaken van het KRW regime dat de lozingen die niet (volledig) door de waterbeheerder worden gereguleerd en vergund een integraal deel uitmaken van het KRW regime en toetsingskader en dus aan de KRW vereisten moeten voldoen. Dat de waterbeheerders niet over alle bevoegdheden beschikken om aan de KRW vereisten te voldoen maakt dit niet anders maar maakt de verantwoordelijkheden van andere overheden en bevoegde gezagen duidelijk.

- **Wat is de juridische waarde van de emissie-/immissietoets in het kader van vergunningverlening? En in relatie tot het Wezer-arrest.**

De emissie-immissietoets lijkt een wezenlijk en noodzakelijk onderdeel van het toetsingskader gezien de verplichte gecombineerde aanpak zoals artikel 10 van de KRW dat voorschrijft. Zie verder de toelichting bij de vraag hier direct boven.

2.1 Toetsingskader lozingsvergunning

Het bevoegd gezag moet bij toetsing van aanvragen voor lozingsvergunningen twee toetsingskaders toepassen. Dit volgt uit de gecombineerde aanpak zoals de KRW die voorschrijft (zie hierboven). In de eerste plaats het brongerichte toetsingskader op grond waarvan de emissie van verontreinigende stoffen vanuit een specifieke inrichting naar het oppervlaktewater zoveel mogelijk moeten worden voorkomen, en voor zover dat niet mogelijk is, moeten worden beperkt. Daarnaast moet het bevoegd gezag beoordelen welke gevolgen een lozing heeft voor de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater ten aanzien waarvan kwaliteitseisen gelden waaraan die wateren moeten voldoen.

2.1.1 Brongerichte toetsingskader

Het toetsingskader voor lozingen op oppervlaktewaterlichamen bestaat uit twee onderdelen: een brongerichte toetsing en een effectgerichte toetsing. Voor het brongerichte toetsingskader verwijst art. 6.26 Wtw naar art. 2.14 lid 1 en lid 3 t/m 6 Wabo, waarin het toetsingskader voor omgevingsvergunningen voor het oprichten, veranderen en exploiteren van een inrichting is opgenomen. Dat toetsingskader kent aspecten die betrokken moeten worden bij de beslissing op de

aanvraag, aspecten waarmee rekening moet worden gehouden en aspecten die in acht moeten worden genomen. Hieronder worden uitsluitend de aspecten genoemd die relevant zijn voor de verlening van lozingsvergunningen.

Het bevoegd gezag moet bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval⁸ de volgende aspecten **betrekken**:⁹

- 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 bezien, 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;

Ten aanzien van bovengenoemde aspecten geldt een verantwoordingsplicht. Het bevoegd gezag moet bij de beslissing op de aanvraag aangeven op welke wijze deze aspecten bij de vergunningverlening zijn betrokken.¹⁰

Het bevoegd gezag moet bij de beslissing op een aanvraag om een lozingsvergunning **in ieder geval rekening houden met** de voorkeursvolgorde voor de behandeling van afvalwater die in art. 10.29a Wm is opgenomen:¹¹

- a) het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- b) verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- c) afvalwaterstromen gescheiden worden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater;

⁸ Deze opsomming is dus niet limitatief.

⁹ Art. 6.26 lid 1 Wtw jo. art. 2.14 lid 1 sub a Wabo.

¹⁰ Art. 6.26 lid 1 Wtw jo. art. 2.14 lid 4 Wabo.

¹¹ Art. 6.26 lid 1 Wtw jo. art. 2.14 lid 1 sub b onder 2 Wabo.

- d) huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kostenefficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt worden ingezameld en naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet getransporteerd;
- e) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, wordt hergebruikt;
- f) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, in het milieu wordt gebracht; en
- g) ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d naar een inrichting als bedoeld in artikel 3.4 van de Waterwet wordt getransporteerd.

Ingevolge art. 2.14 lid 1 sub onder 3 Wm moet het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag ook rekening houden met de geldende richtwaarden, voor zover dat bij amvb verplicht is. Ten aanzien van de waterkwaliteit zijn geen richtwaarden gesteld voor het beslissen op aanvragen voor lozingsvergunningen. Het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water kent uitsluitend richtwaarden voor de vaststelling van waterplannen en niet voor het beslissen op afzonderlijke vergunningaanvragen. Van de aspecten waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden, kan het gemotiveerd afwijken.¹² Die afwijking zal vanzelfsprekend deugdelijk moeten worden gemotiveerd.

Tot slot zijn er aspecten die het bevoegd gezag **in acht moet nemen** bij het beslissen op een aanvraag om een lozingsvergunning. Het bevoegd gezag moet in acht nemen dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.¹³ Hiervan mag het bevoegd gezag niet afwijken. Als de aanvraag om een lozingsvergunning niet ten minste aan de daarop van toepassing zijnde BBT kan voldoen, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd.¹⁴ Bij de bepaling van de BBT moet het bevoegd gezag rekening houden met de geldende BBT-conclusies en de Nederlandse informatiedocumenten over BBT.¹⁵

Op grond van art. 6.26 lid 2 Wtw jo. 2.22 lid 2 jo. art. 2.14 Wabo zullen aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden die nodig zijn met het oog op de bescherming van het milieu. Deze voorschriften zullen moeten garanderen dat op de inrichting ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast. De beste beschikbare technieken worden niet als zodanig voorgeschreven in de vergunningvoorschriften, maar worden gebruikt om de emissiegrenswaarden (doelvoorschriften) voor de aangevraagde lozing uit af te leiden. Op welke wijze de vergunninghouder aan die emissiegrenswaarden voldoet, mag hij zelf bepalen.¹⁶ Voor IPPC-installaties is uitdrukkelijk bepaald dat het bevoegd gezag het gebruik van bepaalde technieken of technologieën niet mag voorschrijven.¹⁷ De aan de lozingsvergunning verbonden emissiegrenswaarden moeten waarborgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de met de BBT geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in BBT conclusies. Indien dat nodig is om aan BBT te

¹² Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 32 en 72.

¹³ Art. 6.26 lid 1 Wtw jo. Art. 2.14 lid 1 sub c onder 1 Wtw,

¹⁴ Art. 6.26 lid 1 Wtw jo. art. 2.14 lid 1 sub c onder 1 en 3 Wabo.

¹⁵ Art. 5.4 lid 1 Bor jo. art. 9.2 Mor. De Nederlandse informatiedocumenten zijn vermeld in de bijlage bij art. 9.2 Mor.

¹⁶ Art. 5.5 lid 1 Bor.

¹⁷ Art. 5.6 lid 1 Bor.

voldoen kan het bevoegd gezag aan een watervergunning strengere lozingseisen verbinden dan de door de aanvrager aangevraagde emissie.¹⁸

Het bevoegd gezag kan in de vergunningvoorschriften ook monitoringsverplichtingen opnemen. Voor IPPC-installaties is dat verplicht. De monitoringseisen voor IPPC-installaties moeten eveneens worden gebaseerd op de relevante BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten.¹⁹

Relevante BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten voor lozingen

Het bevoegd gezag zal bij zijn beslissing op de aanvraag voor een lozingsvergunning rekening moeten houden met de voor de lozing relevante BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten. Welke BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten dat zijn, hangt af van het type inrichting dat de lozingsvergunning heeft aangevraagd.²⁰ Voor de verschillende categorieën gelden namelijk specifieke BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten. Daarnaast zijn er BBT-conclusies en BBT-informatiedocumenten vastgesteld die voor alle lozingen gelden. Daarbij gaat het onder meer om **Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM)** en het **Handboek emissietoets 2019**. Uit deze documenten volgt een stappenplan²¹ dat het bevoegd gezag (in beginsel) moet doorlopen bij de beoordeling van een aanvraag voor een lozingsvergunning:

- 1) **Stap 1: Bronaanpak.** Doel van deze stap is het zoveel mogelijk reduceren van de afvalwaterstroom en de milieubelasting daarvan. Volgens deze aanpak wordt beoordeeld of kan worden voorkomen dat bepaalde stoffen überhaupt in het oppervlaktewater terecht kunnen komen. Bezien wordt welke stoffen vanuit waterkwaliteitsoogpunt toelaatbaar zijn in het productieproces van de desbetreffende inrichting en of bepaalde stoffen in het productieproces kunnen worden vervangen door andere minder schadelijke stoffen. Ook wordt beoordeeld in hoeverre het toelaatbaar is dat de stoffen terecht komen in het te lozen afvalwater. Daarbij wordt beoordeeld of in het productieproces kan worden voorkomen dat de stoffen in aanraking komen met waterstromen en of stoffen niet kunnen worden hergebruikt. De beoordelingen in deze stap wordt steeds gewaarborgd dat ten minste BBT wordt toegepast.
- 2) **Stap 2: Zuivering.** In deze stap wordt beoordeeld in hoeverre zuivering van de afvalwaterstroom noodzakelijk is voordat deze op het oppervlaktewater wordt geloosd. Ook bij deze stap dient het bevoegd gezag ervoor zorg te dragen dat ten minste de BBT worden toegepast. Voor de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen kan het bevoegd gezag de lozingsvergunning voor ten hoogste tien jaar verlenen. Daarbij moet het bevoegd gezag de wettelijk voorgeschreven emissiegrenswaarden voor deze stoffen in de lozingsvergunning voorschrijven.²² Het bevoegd gezag moet ten minste elke vier jaar bezien of de vergunning voor het lozen van deze gevaarlijke stoffen nog toereikend is, 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.²³
- 3) **Stap 3: Immissietoets.** In deze stap wordt beoordeeld of vanuit een waterkwaliteitsoogpunt een verdergaande bronaanpak en/of zuivering nodig is dan uit de eerste 2 stappen volgt. Of

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, AB 2019/532 m.nt. H.F.M.W. van Rijswick.

¹⁹ Art. 5.6 lid 4 Bor

²⁰ Zie bijlage bij art. 9.2 Mor.

²¹ De eerste twee stappen volgen uit de ABM. De derde stap volgt uit het Handboek emissietoets 2019.

²² Art. 6.1 Waterregeling.

²³ Art. 6.2 Waterregeling.

dat nodig is wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater en daarvoor geldende waterkwaliteitsnormen. Een lozing die voldoet aan de eerste twee stappen (en dus aan BBT) kan tot gevolg hebben dat de geldende kwaliteitsnormen voor het ontvangende oppervlaktewater worden overschreden of dat die overschrijding verder toeneemt. In dat geval zullen aanvullende bron- of zuiveringsmaatregelen moeten worden voorgeschreven om de lozing te kunnen toestaan. De immissietoets verbindt met andere woorden het brongerichte en het effectgerichte toetsingskader dat voor lozingsvergunningen geldt.

Algemene Beoordelingsmethodiek

Het doel van de ABM is het voorkomen dat onwenselijke concentraties van stoffen door lozingen in het water terechtkomen.²⁴ Op basis van de informatie die de vergunningaanvrager moet aanleveren over de aangevraagde lozing, moet het bevoegd gezag de waterbezwaarlijkheid van de afzonderlijke stoffen of mengsels van stoffen voor het aquatisch milieu vaststellen. De ABM is een methode om de waterbezwaarlijkheid van stoffen en mengsels van stoffen in te delen in verschillende klassen (Z²⁵, A, B of C) op basis van intrinsieke stoffeigenschappen, zoals toxiciteit, de mate waarin stoffen genetische mutatie (of verandering) of kanker kunnen veroorzaken. Deze klasse-indeling²⁶ geeft globaal richting aan de inspanning die van de vergunninghouder kan worden verlangd om de lozing van de desbetreffende stof te verminderen (saneringsinspanning). Hoe bezwaarlijker de stof of mengsel van stoffen, deze grote de inspanningsverplichting die van de vergunninghouder mag worden verwacht.²⁷

Drie stappen moeten hierbij worden doorlopen:²⁸

1. **Bronaanpak:** ZZS moeten zoveel mogelijk worden aangepakt waar ze ontstaan. Dat kan door het vervangen van deze stoffen in het productieproces en procesoptimalisatie (zoals hergebruik van ZZS), waar dat haalbaar en betaalbaar is. Er geldt geen absoluut verbod om de ZZS te gebruiken, voor zover dat niet rechtstreeks uit het Europees recht voortvloeit (REACH). Minimaal moeten de BBT worden toegepast. Als deze bronaanpak onvoldoende oplevert, dan is minimalisatie de volgende stap.
2. **Minimalisatie:** het bevoegd gezag moet bij deze stap beoordelen of de afvalwaterstroom verder moet worden behandeld (bijvoorbeeld door zuivering). Als er na toepassing van de bronaanpak en minimalisatie voor ZZS nog een afvalwaterstroom overblijft, dan dient er op grond van de ABM aan de vergunninghouder een saneringsinspanning te worden opgelegd. In voorkomende gevallen worden ook de voor een lozing toepasselijke emissiegrenswaarden in acht genomen die op grond van wet- en regelgeving kunnen gelden.²⁹

²⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) 2016, Methode ter bepaling van de benodigde saneringsinspanning bij lozingen op basis van stoffeigenschappen. Zie:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/handboek-water/handreiking-lozingen/schrijven-vergunning-maatwerkbesluit/abm-immissietoets-vergunningvoorschrift/>

²⁵ Dit zijn de Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) die het meest waterbezwaarlijke klasse. Zie <https://rvs.rivm.nl/>.

²⁶ Om een uniforme toepassing van ABM te waarborgen is een softwaretool ontwikkeld die op basis van specifieke stofgegevens een klasse-indeling genereert.

²⁷ Voor de ZZS dienen bij de bepaling van de mate van sanering, in beginsel de technieken toegepast te worden, die het meest vergaand zijn binnen de verzameling technieken die als BBT geïdentificeerd. Zie ABM 2016, p. 23.

²⁸ Zie ABM 2016.

²⁹ Art. 6.1 en art. 6.2 Waterregeling.

3. **Continue verbeteren:** voor ZZS geldt er een continue saneringsinspanning. Dat wil zeggen dat de vergunninghouder iedere 5 jaar aan het bevoegd gezag moet rapporteren over maatregelen die hij getroffen heeft om de lozing van ZZS te verminderen en de (technische) mogelijkheden om de lozing van de ZSS verder te verminderen door bijvoorbeeld de vervanging van ZZS door minder waterbezwaarlijke stoffen of aanpassing van het productieproces. Deze saneringsinspanning met betrekking tot ZZS moet het bevoegd gezag op grond de ABM als vergunningvoorschrift aan de lozingsvergunning verbinden.³⁰ Dat geldt voor zowel directe als indirecte lozingen. Bedrijven die ZZS emitteren moeten een vermijdings- en reductieprogramma opstellen, waarin het bedrijf de maatregelen voor het vermijden of reduceren van de ZSS moet onderzoeken. Op basis daarvan moet het bedrijf een plan van aanpak opstellen.³¹

Als na toepassing van de bronaanpak in combinatie met de minimalisatie van de reststroom een reststroom overblijft, moet aan de hand van de immissietoets (zie hierna) worden beoordeeld welke gevolgen deze reststroom heeft op het ontvangende water. Indien deze gevolgen op grond van de uitkomsten van de immissietoets niet kunnen worden toegestaan, dan kunnen extra of andere bronmaatregelen nodig zijn om de lozingsvergunning te kunnen verlenen. In dat geval zal het bevoegd gezag opnieuw de saneringsinspanningen moeten beoordelen.

2.1.2 Effectgericht toetsingskader voor lozingen

Het bevoegd gezag moet een aanvraag om een lozingsvergunning naast het brongerichte toetsingskader ook toetsen aan het effectgerichte toetsingskader. Nadat de lozing op grond van het brongerichte toetsingskader al zoveel mogelijk is beperkt, zal het bevoegd gezag op grond van art. 6.21 Wtw moeten toetsen of resterende lozing verenigbaar is met de doelstellingen van de Waterwet.

De vergunning zal moeten worden geweigerd als deze lozing onverenigbaar is met de doelstellingen genoemd in art. 2.1 lid 1 Wtw. Die doelstellingen zijn:

- 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.

Voor lozingen zijn met name de doelstellingen onder b) en c) van belang. Deze doelstellingen zijn algemeen geformuleerd en voor de verschillende oppervlaktewaterlichamen nader geconcretiseerd in waterkwaliteitsnormen. Ten aanzien van de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen zijn op grond van art. 2.10 Wtw jo. 5.2b Wm jo. Bkmw 2009 waterkwaliteitseisen vastgesteld. Deze waterkwaliteitseisen vormen een implementatie van de milieudoelstellingen die de Kaderrichtlijn water stelt aan de kwaliteit van oppervlaktelichamen. De kwaliteitseisen uit het Bkmw 2009 moeten bij de vaststelling van waterplannen en beheerplannen in acht worden genomen. De strategische waterplannen en operationele beheerplannen moeten erop

³⁰ Voor lozingen die onder algemene regels vallen geldt de saneringsinspanningsverplichting niet. Onder de Ow zal deze saneringsinspanningsverplichting ook voor lozingen die worden gereguleerd door algemene regels (Bal) gaan gelden.

³¹ Zie uitgebreider: <https://www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/zeer-zorgwekkende/vermijdings/stappenplan/>.

gericht zijn dat deze kwaliteitseisen in 2015 zijn bereikt, tenzij er een gerechtvaardigd beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingen die de art. 4 Krw onder bepaalde voorwaarden toestaat.³² Daarbij onderscheid worden gemaakt tussen de chemische en ecologische waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen.

Chemische waterkwaliteitseisen: oppervlaktewateren moeten in 2015 in goede chemische toestand zijn. Daarvan is sprake als het oppervlaktewaterlichaam voldoet aan de maximale concentraties die ten aanzien van prioritaire stoffen zijn vastgesteld. Daarbij geldt *one out, all out*. Als een oppervlaktewaterlichaam ten aanzien van één stof niet aan de chemische waterkwaliteitseis voldoet, voldoet het oppervlaktewaterlichaam als geheel niet. Ook mag er zich in het oppervlaktewaterlichaam geen achteruitgang in toestandsklasse voordoen. Ten aanzien van de chemische kwaliteitseisen gelden er maar twee toestandsklasse: een oppervlaktewater voldoet wel of niet aan gestelde kwaliteitseis. Indien oppervlaktewaterlichaam voor een bepaalde stof niet voldoet aan een daarvoor geldende chemische kwaliteitseis, dan is iedere verdere overschrijding van kwaliteitseis niet toegestaan.

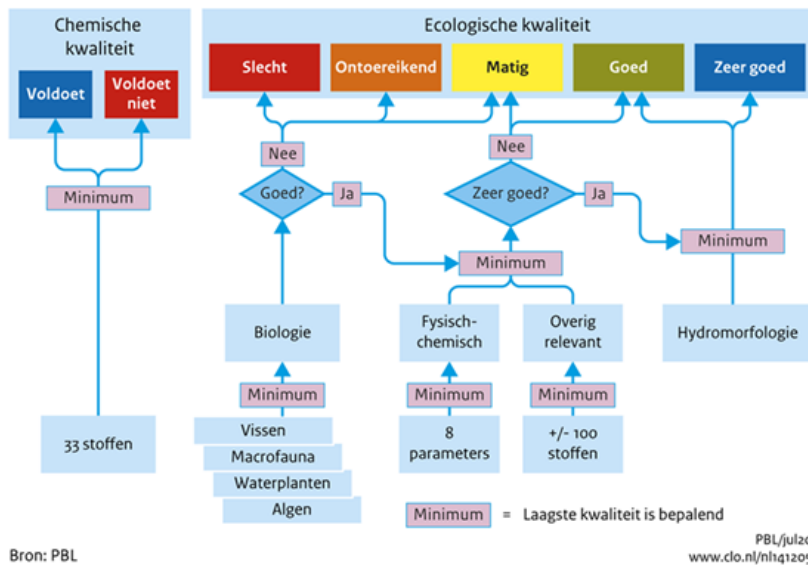
Ecologische waterkwaliteitseisen: oppervlaktewaterlichamen moeten in 2015 in goede ecologische toestand (GET) zijn. Voor wateren die in het regionale of nationale waterplan zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd,³³ geldt een lager ambitieniveau: een goed ecologisch potentieel (GEP). Het GEP wordt afgeleid van de GET. Vrijwel alle Nederlandse wateren zijn aangewezen als kunstmatig of sterk veranderd, zodat voor deze wateren het GEP geldt.

De ecologische toestand bestaat uit verschillende kwaliteitselementen (biologie, fysisch-chemisch (stoffen) en hydromorfologie) met verschillende toestandsklassen (slecht, ontoereikend, matig, goed en zeer goed). De kwaliteitseisen ten aanzien van de ecologische toestand zijn vastgesteld op nationaal niveau, maar wel volgens de kaders die daarvoor in Krw zijn gesteld. Het verbod op achteruitgang geldt voor ieder kwaliteitselement afzonderlijk. Dus als een kwaliteitselement van de ecologische toestand van goed naar matig zou gaan, is er sprake van een niet toegelaten achteruitgang, ook al zou het oppervlaktewaterlichaam zelf daardoor niet in toestandsklasse achteruitgaan, bijvoorbeeld omdat het oppervlaktewaterlichaam zich vanwege de matige toestandsklasse van een ander kwaliteitselement reeds in een matige toestand bevindt. Als een kwaliteitselement zich reeds in de laagste toestandsklasse bevindt, dan vormt iedere achteruitgang van dat element een ontoelaatbare achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam.

³² Fasering (art. 4 lid 4 Krw), doelverlaging (art. 4 lid 5 Krw), overmacht (art. 4 lid 6 Krw) en projecten van een groter belang voor de gezondheid van de mens, de handhaving van de veiligheid van de mens of duurzame ontwikkeling dan de waterkwaliteitsdoelstellingen (art. 4 lid 7 Krw)

³³ Art. 4 lid 3 Krw.

Beoordeling waterkwaliteit volgens Kaderrichtlijn Water



De chemische en ecologische kwaliteitseisen moeten door de beheerder van het oppervlaktewater bij de vaststelling van hun beheerplannen en door het Rijk en de provincie bij de vaststelling van hun strategische waterplannen beide in acht worden genomen. Dat betekent dat de beheerder in zijn beheerplan moet aangeven welke maatregelen hij zal treffen om ervoor te zorgen dat waterkwaliteitseisen voor de in zijn beheer zijnde oppervlaktewaterlichamen tijdig zijn bereikt - te weten 22 december 2015 -, tenzij in het beheerplan een gemotiveerd beroep wordt gedaan op één van de uitzonderingsgronden van art. 4 Krw (fasering, doelverlaging, overmacht en voor het milieu gunstige projecten). Vanzelfsprekend moet ook gemonitord worden of de oppervlaktewaterlichamen voldoen aan de daarvoor geldende kwaliteitseisen.

Hoewel de kwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen geen rechtstreeks toetsingskader zijn voor lozingsvergunningen, zal het bevoegd gezag bij het beslissen op een aanvraag voor een lozingsvergunning moeten beoordelen welke gevolgen de aangevraagde lozing heeft voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam en voor het tijdig bereiken van de daarvoor geldende kwaliteitseisen. Dat vloeit in de eerste plaats voort uit art. 6.21 Wtw op grond waarvan een aanvraag om een lozingsvergunning *moet* worden geweigerd als deze onverenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. Naar het oordeel van het Hof van Justitie van de EU verplicht ook de Krw³⁴ tot een individuele beoordeling van lozingsvergunningen. Daarbij moet het bevoegd gezag beoordelen of de aangevraagde lozing leidt tot een achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam of dat de lozing het tijdig bereiken van de goede chemische toestand of een goede ecologische toestand respectievelijk een goed ecologisch potentieel³⁵ van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam in gevaar brengt.

Beoordeeld zal moeten worden of de aangevraagde lozing het tijdig bereiken van de chemische waterkwaliteitseisen ten aanzien van prioritare stoffen opgenomen in Bijlage I van de Bkmw 2009³⁶

³⁴ Meer specifiek art. 4 lid 1 onder a) Krw.

³⁵ Het GEP geldt voor oppervlaktewaterlichamen die als kunstmatig of sterk veranderd zijn aangewezen.

³⁶ De milieukwaliteitseisen voor prioritare stoffen zijn overgenomen van bijlage X Krw.

in gevaar brengt.³⁷ Deze chemische kwaliteitseisen bepalen immers of het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zich in een goede chemische toestand bevindt.³⁸ De ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam (GET of GEP) wordt mede bepaald door de aanwezigheid van bepaalde maximale concentraties van bepaalde specifieke stoffen in het oppervlaktewater.³⁹ Het bevoegd gezag zal dan ook moeten toetsen of de aangevraagde lozing het tijdig bereiken van de voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam geldende ecologische kwaliteitseisen voor deze stoffen in gevaar brengt.

Indien uit de beoordeling blijkt dat het ontvangende oppervlaktewaterlichaam in chemische of ecologische toestand achteruitgaat of het tijdig bereiken van de vereiste chemische of ecologische toestand in gevaar komt, zal het bevoegd gezag de lozingsvergunning *moeten* weigeren.

Het beheerplan van de beheerder en de eventuele relevante elementen uit het toepasselijke provinciale en nationale waterplan zijn ingevolge het Bkmw 2009 gericht op het bereiken van de chemische en ecologische kwaliteitseisen voor het ontvangende oppervlaktewater. Ook moeten daarin eventuele beroepen op Krw-uitzonderingen zijn vermeld en gemotiveerd. In deze plannen moet met andere woorden een concretisering hebben plaatsgevonden van de milieudoelstellingen van de Krw.

Tot de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2020⁴⁰ werd ervan uitgegaan dat in deze plannen ook andere doelstellingen of normen ten aanzien van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn gesteld met het oog op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit daarvan. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat normen die betrekking hebben op de ecologische of chemische waterkwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en daarmee zien op de toestand van die waterlichamen ingevolge art. 2.10 Wtw jo. art. 5.1 lid 1 Wm uitsluitend bij amvb kunnen worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen.⁴¹ De vraag is dan ook welke ruimte de beheerder van een oppervlaktewaterlichaam nog heeft om los van in een amvb neergelegde eisen te stellen aan de waterkwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. De uitleg die de Afdeling van art. 2.10 Wtw in deze uitspraak geeft, is in de literatuur kritisch ontvangen en heeft grote gevolgen voor praktijk van het waterbeheer.⁴² Het betekent namelijk dat alle eisen aan de chemische en ecologische waterkwaliteit bij amvb zullen moeten worden vastgesteld, wil het bevoegd gezag daaraan bij vergunningverlening kunnen toetsen. Dat kan tot problemen leiden bij verontreiniging door bijvoorbeeld nieuwe stoffen die nog niet bij amvb zijn gereguleerd of andere indicatoren die van belang zijn voor de waterkwaliteit. De vraag is of de Afdeling deze lijn in haar jurisprudentie zal doortrekken en of de wetgever tot aanpassing van de wetgeving overgaat.

Het bevoegd gezag zal een aanvraag om een lozingsvergunning op grond van art. 6.1a Wtb aan deze plannen moeten toetsen. Hij zal moeten beoordelen of de gevolgen van de aangevraagde lozing in het

³⁷ Voor de meeste prioritare stoffen geldt dat op 22 december 2015 aan de daarvoor gestelde kwaliteitseis moet zijn voldaan. Voor een aantal andere prioritare stoffen die later aan de lijst zijn toegevoegd geldt dat op 22 december 2021 aan de daarvoor gestelde kwaliteitseis moet zijn voldaan.

³⁸ Art. 5 Bkmw 2009.

³⁹ Art. 6 Bkmw 2009. Het gaat dan om de fysisch-chemische kwaliteitselementen.

⁴⁰ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, *MenR* 2021/30 m.nt. S. Handgraaf.

⁴¹ I.c. betrof het een vissterftenorm van 10% die in een beleidsregel voor de verlening van watervergunningen was vervat. Volgens de Afdeling betreft het een norm die betrekking heeft op de ecologische waterkwaliteit. Deze 10%-norm heeft het bevoegd gezag niet mogen hanteren bij de verlening van de watervergunning, omdat deze in strijd met art. 2.10 Wtw niet bij een amvb op grond van art. 5.1 lid 1 Wm is vastgesteld en ook niet kan worden beschouwd als maatregel ter voorkoming van de achteruitgang van de toestand van alle oppervlaktewaterlichamen die op grond van art. 5.2b lid 4 Wm in een waterplan of beheerplan is opgenomen.

⁴² Zie de annotatie van S. Handgraaf bij ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, *MenR* 2021/30 en J.J.H. van Kempen, *Actualiteiten waterrecht*, *MenR* 2021/48, par. 2.2.

licht van deze plannen niet onverenigbaar zijn met chemische en ecologische de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het watersysteem. Anders gezegd, het bevoegd gezag zal aan de hand van geldende water- en beheerplannen moeten beoordelen of de aangevraagde lozing het (tijdig) bereiken van de voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam geldende kwaliteitseisen in gevaar brengt.

Het bevoegd gezag zal daarnaast moeten beoordelen of een aanvraag voor een lozingsvergunning leidt tot een achteruitgang van toestand van de een oppervlaktewaterlichaam. Op grond van de Krw mag de toestand van een oppervlaktewaterlichaam immers niet achteruitgaan. Het verbod van achteruitgang geldt ook als er voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam een (rechtmatig) beroep is gedaan op de faserings- of de doelverlagingsuitsondering. Zoals reeds is opgemerkt, zal het bevoegd gezag op grond van het Wezer-arrest per kwaliteitselement als bedoeld in bijlage V van de Krw moeten beoordelen of een aangevraagde lozing zal leiden tot een achteruitgang in toestandsklasse. Indien er sprake is van een achteruitgang in toestandsklasse van één van de kwaliteitselementen, dan zal de lozingsvergunning moeten worden geweigerd, omdat de aangevraagde lozing in strijd komt met het verbod van achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Als een kwaliteitselement reeds in de laagste klasse bevindt, dan betekent iedere achteruitgang van dat element een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam, zodat het bevoegd gezag de lozingsvergunning in dat geval zal moeten weigeren.⁴³

Voor de chemische kwaliteit gaat het om prioritare stoffen waarvoor de waterkwaliteitseis uitgedrukt wordt in een maximale concentratie van de stof die op representatieve monitoringspunten niet mag worden overschreden. Voor de chemische kwaliteit bestaan dus maar twee toestandsklasse: voldoet wel aan de waterkwaliteitseis of voldoet daar niet aan. Als een waterlichaam dus niet aan een chemische kwaliteitseis voor een prioritare stof voldoet, is geen enkele (meetbare) achteruitgang toegestaan.

Voor de ecologische waterkwaliteit gaat het om de fysisch chemische kwaliteitselementen en specifieke verontreinigende stoffen die de ecologische toestand van een waterlichaam mede bepalen. Het gaat daarbij niet alleen om toxische stoffen, maar ook om nutriënten. De waterkwaliteitseisen voor specifieke verontreinigende stoffen zijn opgenomen in de bijlage bij de Regeling monitoring kaderrichtlijn water en in de Krw-maatlatten.⁴⁴ Voor wateren die zijn aangewezen als sterk veranderd of kunstmatig moet het ecologische potentieel zijn vastgesteld in het regionale waterplan voor de regionale wateren respectievelijk het beheerplan voor de rijkswateren.⁴⁵

2.2 Toetsen individuele lozingen aan waterkwaliteitseisen m.b.v. Handboek immissietoets

Het bevoegd gezag zal in beginsel aan de hand van het Handboek immissietoets 2019 voor een aangevraagde lozing moeten beoordelen welke gevolgen deze lozing heeft op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam en daarvoor geldende kwaliteitseisen.⁴⁶ Aangezien het

⁴³ HvJ EU 1 juli 2015, ECLI:EU:C:2015:433, AB 2015/262, m.nt. Van Rijswijk.

⁴⁴ <https://www.stowa.nl/>.

⁴⁵ Art. 6 lid 2 Bkwm 2009.

⁴⁶ Daarbij dient de aangevraagde vracht (maximale dagvracht die de aanvrager onder representatieve bedrijfsomstandigheden) kan lozen als uitgangspunt te worden genomen. Indien vanwege sterk fluctuerende omstandigheden niet kan worden voldaan aan jaargemiddelde kwaliteitseis voor en stof, dan kan op basis van

bevoegd gezag in het kader van de vergunningverlening bij het bepalen van de beste beschikbare technieken *rekening moet houden met* het Handboek immissie 2019,⁴⁷ dat als BBT-document is aangewezen, kan het daar gemotiveerd van afwijken. In dat geval zal het bevoegd gezag moeten aangeven waarom het Handboek niet wordt gevolgd⁴⁸ en op welke andere passende wijze het bevoegd gezag de gevolgen van de lozing op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam beoordeelt. Afwijken van het Handboek emissie 2019 is in ieder geval niet mogelijk om een overschrijding van de waterkwaliteitsnormen of een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam te vergunnen. Dat zou immers in strijd zijn met dwingende wettelijke kader van art. 6.21 Wtw.⁴⁹ Indien een lozing op grond van uitkomsten van immissietoets niet kan worden toegestaan, dan zal het bevoegd gezag de watervergunning voor deze lozing moeten weigeren.⁵⁰ In dat geval zal er moet worden bezien of extra aanvullende (bron)maatregelen kunnen worden genomen die lozing van de stof verder beperken, opdat de lozing op grond van de immissietoets wel kan worden toegestaan.⁵¹

Door toepassing van de immissietoets kan het bevoegd gezag inzicht verkrijgen in het aandeel van een individuele puntlozing in de totale concentratie van een stof in het ontvangende oppervlaktewaterlichaam en benedenstrooms.⁵² Op die manier kan het bevoegd gezag beoordelen of de extra belasting die een puntlozing oplevert, kan worden toegestaan gelet op de geldende kwaliteitseis uitgedrukt in een maximaal toelaatbare concentratie van een bepaalde stof. Daarbij zijn enerzijds de geloosde stoffen en de hoeveelheid daarvan van belang en anderzijds de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam en de daarvoor geldende kwaliteitseisen met betrekking tot die stoffen. Om een realistisch beeld te verkrijgen worden de effecten van een lozing niet direct aan de bron beoordeeld, maar worden mengzones gehanteerd, waarbinnen nog menging (verdunding) van de lozing plaatsvindt. Binnen de mengzones hoeft dan ook niet aan de kwaliteitseisen hoeft te voldaan. Op de rand van de mengzone en daarbuiten moet wel aan de milieukwaliteitseisen worden voldaan. Er moeten twee mengzones worden onderscheiden: een mengzone voor de jaargemiddeldeconcentratie van stoffen en de mengzone voor de maximaal aanvaardbare concentratie van stoffen. Boven de jaargemiddeldeconcentratie kunnen chronische effecten optreden, terwijl boven de maximaal aanvaardbare concentratie acute effecten kunnen optreden. De mengzones voor de MAC zijn dan ook beperkter van omvang dan de mengzones voor JG.

Volgens de immissietoets worden puntlozingen lokaal getoetst op de rand van de mengzone, waarbij de concentratie van die lozing de voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam geldende kwaliteitseisen niet mag overschrijden. Als de concentratie van een te lozen verontreinigde stof op de grens van de mengzone gelijk of lager is dan de maximale concentratie die op grond van een waterkwaliteitseis voor het ontvangende oppervlaktewaterlichaam is toegestaan, dan kan worden

beschikbare meetinformatie over het lozingspatroon een inschatting worden gemaakt van een realistische vracht en kan deze realistische vracht als uitgangspunt worden genomen voor de immissietoets.

⁴⁷ Art. 5.4 lid 1 Bor jo. art. 9.2 Mor.

⁴⁸ Bijvoorbeeld omdat een door het handboek voorgeschreven methodiek technisch niet goed uitvoerbaar is.

⁴⁹ Mede in relatie tot art. 2.1 lid 1 sub b jo. art. 2.10 Wtw jo. Bkmw 2009.

⁵⁰ Zie Handreiking par. 2.4 en par. 2.7.

⁵¹ De wijze waarop is beschreven in de Algemene Beoordelingssystematiek (ABM), waarbij het gaat om een brongerichte aanpak. Voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) geldt een inspanning om te komen tot een continue verbetering.

⁵² De immissietoets ziet niet op de beoordeling van de thermische verontreiniging van een lozing. Daarvoor is de 'Beoordelingssystematiek Warmtelozingen' voor ontwikkeld.

uitgesloten dat de puntlozing tot de overschrijding van waterkwaliteitseis op een Krw-monitoringspunt zal leiden.

In het kader van het verbod van achteruitgang voorziet het Handboek in een aanvullende immissietoets op grond waarvan voor elke lozing wordt beoordeeld of een achteruitgang plaatsvindt. Als de achtergrondconcentratie in het ontvangende oppervlaktewaterlichaam de milieukwaliteitseis al overschrijdt, waardoor het oppervlaktewaterlichaam zich in de laagste toestand bevindt, mag volgens het Handboek een lozing op het monitoringspunt niet leiden tot een aantoonbare verdere overschrijding van de milieukwaliteitseis. Daarmee is volgens het Handboek gegarandeerd dat geen enkele verslechtering geconstateerd kan worden.⁵³

De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt in haar uitspraak van 12 februari 2020 de toetsing van puntlozingen overeenkomstig het Handboek immissie 2016⁵⁴ in zoverre in overeenstemming te achten met de eisen die de Krw daaraan stelt.⁵⁵ De Afdeling overweegt:

'6.4. Het dagelijks bestuur heeft de gevolgen van het lozen van het resterende water getoetst aan de hand van het "Handboek immissietoets 2016" van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het Handboek). Op blz. 11 van dit Handboek staat dat het Handboek invulling geeft aan de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, door te bepalen of de belasting die een puntlozing veroorzaakt in lijn is met de maximaal toelaatbare hoeveelheid extra belasting op het oppervlaktewater. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Op blz. 12 van dat Handboek staat over nieuwe lozingen dat met de immissietoets puntlozingen lokaal worden getoetst op de rand van de mengzone en dat de concentratie daar de geldende milieukwaliteitseisen (MKE's), waarmee maximaal aanvaardbare concentraties zijn uitgedrukt, niet mag overschrijden. Dit betekent dat een lozing in de praktijk ook nooit tot een overschrijding van de MKE op het monitoringpunt kan leiden.

Deze situatie is hier volgens het dagelijks bestuur aan de orde. De stikstofconcentratie op de rand van de mengzone bedraagt volgens het dagelijks bestuur 2,876 mg/l en is daarmee hoger dan de stikstofconcentratie van het te lozen water, die is bepaald op 2,5 mg/l.

6.5. De Afdeling ziet in hetgeen de Brabantse Milieufederatie betoogt geen aanleiding om te twifelen aan de juistheid van het standpunt van het dagelijks bestuur. Nu in artikel 3 van de vergunningvoorschriften is vastgelegd dat de stikstofconcentratie van het te lozen water niet hoger dan 2,5 mg/l mag zijn, terwijl de stikstofconcentratie van het ontvangende oppervlaktewater hoger is, zal de kwaliteit van het water in de Keunensloop door de gevraagde lozing in zoverre niet verslechteren. Voorts staat in het ecologisch onderzoek dat stikstof in het terreestisch en limnologisch systeem in overvloed aanwezig is en dat een vrijwel ongelimiteerde opname vanuit de lucht mogelijk is. De overschrijding van de door het waterschap gestelde stikstofnorm van 2 mg/l wordt daarom van minder belang geacht.

Gelet hierop valt niet in te zien dat het dagelijks bestuur wat betreft de stikstofconcentratie van het te lozen water aanvullende maatregelen had moeten verlangen. De Brabantse Milieufederatie heeft niet aannemelijk gemaakt dat de verlening van de watervergunning met gebruikmaking van het Handboek in zoverre op gespannen voet staat met de in het Wezer-arrest genoemde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Deze leidt niet tot een

⁵³ Zie Handboek immissie 2019, p. 11.

⁵⁴ Op dit punt bevat het Handboek immissie 2019 geen wezenlijke wijzigingen.

⁵⁵ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:442, r.o. 6.1 t/m 6.5.

achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewater en er bestaat geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de toegestane stikstofconcentratie zodanig hoog is, dat een goede toestand van het oppervlaktewater of een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water hierdoor in gevaar komt.'

Het Handboek geeft niet alleen invulling aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijnwater, maar wordt ook gehanteerd voor alle oppervlaktewaterlichamen ongeacht hun Krw-status. Bovendien worden met de immissietoets niet alleen de effecten op van een lozing op de Krw-doelstellingen beoordeeld, maar ook de lokale effecten van een lozing, die van relevant zijn voor het waterkwaliteitsbeheer, ongeacht de invloed van die effecten op het bereiken van de Krw-doelstellingen. De immissietoets wordt dus ook toegepast voor het beoordelen van de effecten van een aangevraagde lozing op de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam, voor zover die kwaliteit niet door de Krw, maar door nationale kwaliteitseisen wordt bepaald. Gelet op de uitleg die de Afdeling bestuursrechtspraak in haar uitspraak van 9 december 2020 aan art. 2.10 Wtw geeft, zullen deze kwaliteitseisen op grond van art. 5.1 lid 1 Wm bij amvb moeten worden vastgesteld als milieukwaliteitseisen alvorens aanvragen voor lozingsvergunningen daaraan kunnen worden getoetst.⁵⁶

2.2.1 Immissietoets bij andere dan Krw-kwaliteitseisen

Volgens de Handreiking zijn er echter ook voor andere stoffen dan de prioritare en specifieke verontreinigende stoffen relevant voor de ecologische waterkwaliteit indicatieve normen beschikbaar. Het RIVM heeft voor deze stoffen indicatieve normen afgeleid.⁵⁷ Ook voor deze stoffen moet een immissietoets plaatsvinden op de rand van de mengzone. De immissietoets kan voor deze stoffen in plaats daarvan echter ook worden uitgevoerd op waterlichaamniveau, dat wil zeggen op de monitoringspunten (na volledige menging).

Ook voor stoffen zonder indicatieve norm, waarvan aannemelijk is dat deze negatieve gevolgen hebben op de chemische en ecologische waterkwaliteit of op de vervulling van maatschappelijke functies van het watersysteem, zoals een waterwinfunctie of zwemwaterfunctie, zal de immissietoets moeten worden doorlopen. Voor toepassing van de immissietoets is in dat laatste geval dan wel een vereiste dat er een waterkwaliteitsnorm wordt afgeleid die gerelateerd is aan de maatschappelijke functies van watersystemen. De immissietoets zal in dat geval moeten worden uitgevoerd op de rand van bijvoorbeeld het zwemwater of waterwinlocatie dat aan de afgeleide waterkwaliteitseis moet voldoen. Dat hoeft alleen als deze functiegerelateerde doelstellingen strenger zijn dan de waterkwaliteitsdoelstellingen die gelden voor het waterlichaam waarop wordt geloosd.⁵⁸

Indien de lozing van stoffen effecten kan hebben op een Natura 2000 gebied, zal aanvullend ook aan de instandhoudingsdoelstellingen moeten worden getoetst. Ook daarvoor zullen waterkwaliteitseisen moeten worden afgeleid. Die kunnen strenger zijn dan de eisen die de Krw zelf stelt. De immissietoets zal dan plaats moeten vinden op de rand van het Natura 2000 gebied. Indien de afstand van de locatie van de lozing tot de dichtstbijzijnde locatie waar de aanvullende eisen gelden groter is dan de afstand

⁵⁶ ABRvS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2888, *MenR* 2021/30, m.nt. S. Handgraaf.

⁵⁷ Zie <https://rvs.rivm.nl/>. De afleiding heeft op dezelfde wijze plaats gevonden als Krw-normen voor waterkwaliteitseisen, maar dan met minder uitvoering literatuurgegevens en toxiciteitsgegevens. Zie Handreiking 2019, p. 19.

⁵⁸ Zie voor toepassing van de immissietoets ten aanzien de verschillende maatschappelijk functies van watersystemen: par. 2.1.4.4.

tot dichtstbijzijnde benedenstrooms gelegen monitoringspunt of wanneer de locatie van toetsing zich bevindt in een ander waterlichaam, wordt voor de beoordeling uitgegaan van volledige menging.⁵⁹

Ter bescherming van de algemene chemische of ecologische waterkwaliteit zal ook moeten worden beoordeeld of de lozing van niet-genormeerde stoffen met het oog daarop acceptabel is. Daarvoor moet contact worden opgenomen met het RIVM, die zo nodig overgaat tot normafleiding.⁶⁰ De immissietoets zal vervolgens moeten worden verricht met de door het RIVM afgeleid norm.

2.2.2 Immissie: welke afvoer?

Vanwege fluctuerende afvoeren schrijft de Handreiking voor dat een worstcase benadering moet worden gehanteerd. Dat wil zeggen dat moet worden uitgegaan van de afvoer die slechts in 10% van de tijd wordt onderschreden, waarbij wordt uitgegaan van de meest recent beschikbare afvoergegevens over de laatste tien jaren. Als bij deze afvoer aan de waterkwaliteitsdoelstellingen wordt voldaan, dan zal dat bij hogere afvoeren ook het geval zijn. Gemiddeld 10% van de tijd is de afvoer lager, zodat gedurende die tijd de waterkwaliteitsdoelstellingen kunnen worden overschreden. Dit heeft men, mede in het licht van de extra kosten die voor lozers zou betekenen om dit risico verder te reduceren, een acceptabel risico geacht.⁶¹

2.2.3 Samenvatting stappen immissietoets

De stappen die bij de emissietoets kunnen als volgt worden samengevat:

1. **Effluenttoets:** als de lozingsconcentratie van een bepaalde stof lager is dan de vereiste of gewenste waterkwaliteit, kan de lozing van deze stof worden vergund. De lozing kan in dat geval de waterkwaliteit niet negatief beïnvloeden.
2. **Trivialetoets:** op grond van deze eenvoudige toets wordt beoordeeld of de toename van de concentratie van een bepaalde stof (in percentage van waterkwaliteitsnorm) triviaal is. Als de lozing niet triviaal is moet stap 3 worden doorlopen. Bij triviale lozingen moeten op grond van immissietoets nog wel de effecten op Natura 2000 gebieden worden onderzocht (stap 7). Voor kleine zoete wateren en getijderivieren met een breedte van minder of gelijk aan 100 meter is een concentratietoename van meer dan 1% van de waterkwaliteitseis na volledige menging niet triviaal. Voor middel grote zoete wateren en getijderivieren (breedte tussen 100 en 400 meter) is een concentratietoename van meer dan 0,75% van de waterkwaliteitseis na volledige menging niet triviaal. Voor grote kleine zoete wateren en getijderivieren (met een breedte van meer dan 400 meter) van meer dan 0,1 % van de waterkwaliteitseis na volledige menging niet triviaal. Voor kanalen geldt dat concentratietoename van meer dan 1% van de waterkwaliteitseis na volledige menging niet triviaal is.
3. **Significantietoets:** hiermee wordt de concentratietoename getoetst op de rand van de mengzone. De concentratie mag op de rand van de mengzone niet meer bedragen dan 10% van het jaargemiddelde van de waterkwaliteitseis voor de desbetreffende stof. Als de concentratie van een bepaalde stof op de rand van de mengzone meer toeneemt dan 10%, dan zullen er extra maatregelen moeten worden getroffen om aan deze 10%-norm te voldoen. Dat wil zeggen dat een toename van de concentratie van een bepaalde stof met meer dan 10% van het JG-MKE niet zonder aanvullende maatregelen kan worden vergund.

⁵⁹ Zie Handreiking p. 20.

⁶⁰ Als toxiciteitsgegevens beschikbaar zijn, kan dat volgens de Handreiking met behulp van veiligheidsfactoren. Zie par. 2.1.4.6 Handreiking.

⁶¹ Zie Handreiking p. 27.

Deze 10%-norm is gekozen om ook bij meerder lozingen bescherming te bieden tegen cumulatieve effecten en om te voorkomen dat grote lozers de eventuele milieugebruiksruimte in één keer opsouperen, waardoor er voor kleinere lozers geen milieugebruiksruimte resteert. Ook blijkt uit berekeningen dat als de concentratietoename op een afstand van 10x de breedte van het waterlichaam minder is dan 10% van waterkwaliteitseis, dat alleen bij de lozingspijp zich acuut toxische effecten mogelijk zijn, zodat deze effecten in het waterlichaam nagenoeg zijn uit te sluiten.

Voor kleinere wateren kan veelal niet aan de significantietoets worden voldaan, omdat deze slechts een mengzone van beperkte omvang hebben. In die gevallen mag het bevoegd gezag gemotiveerd afwijken van de significantietoets. Wel moet in stap 4 dan onderzocht worden of cumulatieve effecten ten gevolge van het aantal puntbronnen van waaruit op het ontvangende water wordt geloosd kunnen leiden tot een gevaar voor het bereiken van de Krw-doelstellingen (extra cumulatie toets). Als wel aan de 10%-norm wordt voldaan of daarvan gemotiveerd wordt afgeweken, volgt stap 4. Is van beide gevallen geen sprake, dan zal de vergunning moeten worden geweigerd.

4. **Normtoets:** in deze stap moet worden getoetst of de concentratietoename opgeteld bij de achtergrond concentratie een overschrijding van de gewenste waterkwaliteit tot gevolg heeft. Voor de prioritaire stoffen uit de Krw moet worden getoetst op de rand van de mengzone.⁶² Daarbij moet worden getoetst op de mengzone voor het jaargemiddelde van de waterkwaliteitseis (JG-MKE) en de mengzone van de maximaal aanvaardbare waterkwaliteitseis (MAC-MKE), die een beperktere omvang heeft. Voor andere stoffen kan in plaats op de rand van de mengzones worden getoetst op de monitoringspunten, dus na volledige menging. Die afwijkende benadering dient wel te worden gemotiveerd. Met een toetsing op de monitoringspunten bestaat het namelijk risico dat de milieugebruiksruimte door één lozer wordt opgevuld, waardoor andere (nieuwe) lozers achter het net vissen. Indien wordt afgeweken van de significantietoets omdat de lozing niet aan de 10% norm voldoet, moet de extra cumulatietoets worden verricht (zie ook stap 3).
5. **Beoordeling op waterlichaamniveau:** Indien niet aan de normtoets (stap 4) wordt voldaan, kan een lozing in beginsel niet worden toegestaan, omdat deze in strijd is met de Krw-doelstellingen. Er zullen dan aanvullende maatregelen moeten worden getroffen om de lozing verder te beperken, waarna de immissietoets opnieuw moet worden doorlopen. Het bevoegd gezag kan in plaats daarvan ook de gevolgen van de lozing waterkwaliteit op waterlichaamniveau beoordelen. Dat wil zeggen dat beoordeeld wordt wat de gevolgen van de lozing zijn op het (Krw-)monitoringspunt, dus na volledige menging. Als de toename op het monitoringspunt lager is dan de *meetnauwkeurigheid* waarmee de waterkwaliteitseis voor de desbetreffende stof is gesteld, is volgens de Handreiking geen sprake van de een achteruitgang en komt het tijdig bereiken van de goede toestand niet in gevaar.⁶³ Een

⁶² Technical Guidelines for the identification of mixing zones pursuant to art. 4(4) of the Directive 2008/105/EC (2010).

⁶³ Handreiking 2019, p. 34-35. Als de waterkwaliteitseis op één decimaal is vastgesteld, dan leidt een toename van minder dan 0,1 niet tot een meetbare verslechtering. Vgl. de uitspraak van de Afdeling waarin zij een beroep van het bevoegd gezag op het toetsingskader op grond waarvan een verlies minder dan 1% van het ecologisch relevant areaal geen *meetbaar* effect heeft en daarom geen verslechtering tot gevolg kan hebben, accepteerde. Een afname 1% van dit areaal kan namelijk worden vertaald naar ten hoogste 0,01 afname van de EKR, dat de kleinst meetbare verslechtering is, waaronder volgens dat toetsingskader geen effect meetbaar is en een verslechtering daarom kan worden uitgesloten. Daarbij achtte de Afdeling wel van belang dat op grond van het toetsingskader het bevoegd gezag de effecten van ingrepen van minder dan 1% van het ecologisch relevant areaal dient bij te houden in een register, omdat door cumulatieve effecten van meerdere

beoordeling op waterlichaamniveau kan ook worden gemaakt in gevallen waarin de waterkwaliteitseis al wordt overschreden. Lozingen die niet voldoen aan de normtoets, maar wel voldoen aan de significantietoets (10%-norm, zie stap 3) en geen meetbare invloed hebben op het Krw-monitoringspunt (dus na volledige menging), leiden dan ook niet tot een achteruitgang en brengen het bereiken van de Krw-doelstellingen niet in gevaar. Bij deze stap (5) wordt gerekend met een volledige menging en het gemiddelde afvoerdebiet ter plaatse van het monitoringspunt, omdat de Krw daar ook vanuit gaat. Bij de uitbreiding van een bestaande lozing wordt alleen de uitbreiding in stap 5 meegenomen, omdat de invloed van de bestaande lozing al verdisconteerd is in de huidige toestandsbeoordeling. Als stap 5 met succes wordt doorlopen, moet nog wel worden getoetst of de lozing geen ontoelaatbare effecten heeft op een Natura 2000-gebied (stap 7). Indien niet aan stap 5 wordt voldaan, kan de lozing desondanks worden toegestaan op grond van de plantoets (stap 6).

6. **Plantoets:** als een lozing ook na volledige menging op het monitoringspunt van een waterlichaam leidt tot een meetbare toename, dan kan deze ondanks dat deze in beginsel in strijd is met de Krw-doelstellingen worden toegestaan op grond van de plantoets, indien de toekomstige ontwikkelingen (trends) ten aanzien van de waterkwaliteit van het waterlichaam dusdanig positief zijn, dat er voldoende milieugebruiksruimte ontstaat om de lozing toch mogelijk te maken zonder dat de Krw-doelstellingen in gevaar komen. Die positieve ontwikkelingen zullen moeten blijken uit het beheerplan. Dat blijkt ook wel uit de voorwaarden die in de Handreiking worden gesteld:
 - a. Er kan alleen rekening worden gehouden met 'zekere' ontwikkelingen. Daarbij zal moeten worden aangesloten bij de aannames in beheerplannen met betrekking tot de ontwikkeling van de waterkwaliteit, de te treffen maatregelen, het bereiken van de doelstellingen en de Krw-uitzonderingen. Omdat de toekomstige ontwikkeling van de waterkwaliteit niet met absolute zekerheid is vast te stellen, zal moeten worden aangesloten bij aannames. Die aannames zullen dan wel moeten gebaseerd zijn op de meest recente wetenschappelijk inzichten. Voor andere dan Krw-wateren moet ook verantwoord worden hoe tot een inschatting van de ontwikkelingen van de waterkwaliteit is gekomen.
 - b. Er kan niet verder dan één planperiode vooruit worden gekeken;
 - c. Gebruiksruimte kan alleen in een lozingsvergunning worden toegekend als de doelstellingen voor het waterlichaam niet in gevaar komen. Dat kan niet lichtvaardig worden aangenomen, maar dient uitvoerig en concreet worden onderbouwd.
 - d. Gebruiksruimte kan slechts éénmaal worden toegekend. Het toedelen van gebruiksruimte kan dus alleen als daarbij ook andere initiatieven (of waterkwaliteitsverbetering) cumulatief in beschouwing worden genomen. Daarbij zal ook sprake zijn van de verdeling van schaarse rechten. Er zal dan ook een inzichtelijke afweging moeten worden gemaakt over hoe ontstane of gecreëerde milieugebruiksruimte wordt verdeeld.

kleine ingrepen wel een meetbaar effect op de toestand van het oppervlaktewaterlichaam kan optreden. Volgens het toetsingskader moet dit effect beoordeeld worden zodra de in het register bijgehouden ingrepen in een oppervlaktewaterlichaam van elk minder dan 1% samen meer dan 1% van het ecologisch relevant areaal van dat oppervlaktewaterlichaam beslaan. Zie ABRvS 13 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1949, AB 2018/256, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

Als de positieve ontwikkelingen het gevolg zijn van in het beheerplan opgenomen maatregelen, dan mag daar volgens de Handreiking van worden uitgegaan, omdat voor deze Krw-maatregelen een uitvoeringsplicht geldt. Volgens de Handreiking staat daarmee juridisch vast dat de maatregelen ook worden getroffen, waardoor er redelijkerwijs vanuit kan worden gegaan dat de positieve effecten zullen optreden. Daar kunnen naar ons oordeel vraagtekens bij worden gesteld, zeker als de verwachte verbeteringen pas na december 2027 zullen intreden. Dat is namelijk de uiterste datum waarop met een beroep op de faseringsuitzondering aan de Krw-doelstellingen moet zijn voldaan. Zelfs als ervan uit zou kunnen worden gegaan dat de in beheerplan opgenomen maatregelen worden getroffen, dan is het nog maar de vraag of deze maatregelen wel het vooraf inschatte positieve effect hebben op de waterkwaliteit. Als deze effecten minder positief uitpakken, zou dat namelijk kunnen betekenen dat de waterkwaliteitsdoelstellingen van de Krw - ondanks het treffen van de maatregelen - namelijk alsnog niet worden bereikt. Met de toepassing van de plantoets zal naar ons oordeel dan ook zeer voorzichtig om moeten worden gegaan.

7. **Beoordeling impact beschermde gebieden:** los van de bovenstaande stappen, zal ook altijd moeten worden beoordeeld welke invloed een lozing heeft op benedenstrooms gelegen beschermde gebieden. Als door de lozing de in verband met de bescherming van het gebied gestelde waterkwaliteitseisen worden overschreden, dan zal de lozing zonder aanvullende (bron)maatregelen niet kunnen worden toegestaan. Voor de beoordeling wordt uitgegaan van de maatgevende lage afvoer. Als het beschermde gebied benedenstrooms van het monitoringspunt is gelegen, wordt bij de beoordeling uitgegaan van volledige menging. Zijn de beschermde gebieden, met uitzondering van Natura 2000-gebieden, binnen de mengzone voor de jaargemiddelde waterkwaliteitseis gelegen, dan wordt uitgegaan van de afstand tot de rand van de desbetreffende mengzone. Bij Natura 2000-gebieden geldt altijd de feitelijke afstand.

3. Wijziging en intrekking lozingsvergunning

- **Wat is naar huidig recht het juridisch kader voor beslissingen tot (ambtshalve) aanscherping en/of intrekking van een onherroepelijke watervergunning voor lozingen op oppervlaktewaterlichamen?**
 - *In welke gevallen is het bevoegd gezag tot intrekking of aanscherping van lozingsvergunning verplicht?*
 - *In welke gevallen is het bevoegd gezag niet verplicht, maar wel bevoegd om een lozingsvergunning in te trekken of aan te scherpen?*

Op grond van art. 6.2 Wtw is voor brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam een watervergunning nodig. Bevoegd gezag⁶⁴ voor zowel de verlening als de wijziging en intrekking deze lozingsvergunningen zijn de Minister van Infrastructuur en Waterstaat voor lozingen op Rijkswater en het bestuur van een waterschap voor lozingen op regionale wateren.

Evenals bij de verlening van lozingsvergunningen kan er bij de aanscherping en intrekking van lozingsvergunningen onderscheid worden gemaakt tussen het brongerichte en effectgerichte spoor.

3.1 Wijzigings- en intrekkingplicht in het brongerichte spoor

Het bevoegd gezag moet regelmatig onderzoeken of de voorschriften die verbonden zijn aan de lozingsvergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen en de ontwikkelingen met betrekking tot de chemische en ecologische kwaliteit daarvan.⁶⁵ Van ontwikkelingen op het gebied van de bescherming van de waterkwaliteit is in ieder geval sprake als de op de lozing van toepassing zijnde BBT-conclusies worden herzien of daarvoor nieuwe BBT-conclusies van toepassing worden.⁶⁶ Het bevoegd gezag is verplicht de voorschriften van de lozingsvergunning ambtshalve aan te scherpen, indien uit dit onderzoek blijkt dat de nadelige gevolgen die de lozing veroorzaakt voor de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen, gelet op de ontwikkeling van technische mogelijkheden om die kwaliteit te beschermen, verder kunnen worden beperkt, of indien, gezien de ontwikkeling van chemische of ecologische waterkwaliteit, verder moeten worden beperkt.⁶⁷ Als de door de lozing veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de in de vergunningvoorschriften opgenomen emissiegrenswaarden moeten worden aangescherpt of daarin nieuwe emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen, dan moet het bevoegd gezag daar ook toe overgaan.⁶⁸ Voor zover er geen BBT-conclusies van toepassing zijn, maar belangrijke veranderingen in de BBT een aanmerkelijke reductie van emissies mogelijk maken, moet het bevoegd gezag eveneens tot aanscherping van de vergunningvoorschriften overgaan.

Indien het gaat om een lozingsvergunning voor een lozing vanuit een IPPC-installatie waarvoor relevante BBT-conclusies of informatiedocumenten worden vastgesteld of herzien, dan moet het bevoegd gezag binnen vier jaar na de publicatie daarvan beoordelen of de verleende

⁶⁴ Het bevoegd gezag wordt in art. 1.1 lid 1 Wtw gedefinieerd als het tot verlening van een watervergunning bevoegd bestuursorgaan, in voorkomend geval met toepassing van art. 6.17 Wtw.

⁶⁵ Art. 6.26 lid 1 sub c Wtw jo. 2.30 lid 1, eerste volzin Wabo.

⁶⁶ Art. 6.26 lid 1 sub c jo. 2.30 lid 1, tweede volzin Wabo

⁶⁷ Art. 6.26 lid 1 sub c Wtw jo. art. 2.31 lid 1 sub b Wabo.

⁶⁸ Art. 6.26 lid 1 sub c Wtw jo. art. 2.30 lid 1 jo. art. 2.31 lid 1 sub b Wabo jo. art. 5.10 lid 1 Bor.

lozingsvergunning in daarmee overeenstemming is, zo nodig de vergunningvoorschriften aanscherpen en controleren of de lozing voldoet aan de aangescherpte vergunningvoorschriften.⁶⁹

Ten aanzien van deze intrekingsplichten geldt een wettelijke subsidiariteitseis. Het bevoegd gezag moet de lozingsvergunning alleen intrekken, indien met de aanscherping van de vergunningvoorschriften niet kan worden bereikt dat ten minste de voor het lozen van stoffen in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.⁷⁰ Indien door middel van aanscherping van de voorschriften kan worden bewerkstelligd dat de lozing aan de beste beschikbare technieken voldoet, dan moet het bevoegd gezag daarvoor kiezen. In dat geval geldt er dus een wijzigingsplicht. Indien dan alsnog niet aan de kwaliteitseisen wordt voldaan vereist het Europese recht, in het bijzonder de KRW dat aanvullende maatregelen worden getroffen.

Kortom, het bevoegd gezag moet regelmatig onderzoeken of de aan een lozingsvergunning verbonden voorschriften, gelet op de technische ontwikkelingen en de ontwikkelingen van de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater, nog toereikend zijn. Voor zover dat niet het geval is, zal het bevoegd gezag de lozingsvergunning ambtshalve moeten aanscherpen. In ieder geval zullen de vergunningvoorschriften moeten worden aangescherpt als dat nodig is om te kunnen voldoen aan de op dat moment geldende beste beschikbare technieken of als de door de lozing veroorzaakte verontreiniging van dien aard is dat de daarin opgenomen emissiegrenswaarden moeten worden aangescherpt of daarin aanvullende emissiegrenswaarden moeten worden opgenomen. Biedt aanscherping van de vergunningvoorschriften onvoldoende soelaas, dan zal het bevoegd gezag lozingsvergunning moeten worden ingetrokken.

3.2 Wijzigings- en intrekingsgronden in verband met het effectgerichte spoor

Ook als de technische ontwikkelingen, waaronder in ieder geval de vaststelling en herziening de relevante BBT-conclusies, en de ontwikkeling van de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater daartoe geen aanleiding geven, kan het bevoegd gezag in het effectgerichte spoor verplicht of bevoegd zijn om de lozingsvergunning te wijzigen, aan te vullen of in te trekken. De wijzigings-, aanvullings- en intrekingsgronden zijn limitatief opgesomd in art. 6.22 Wtw.⁷¹

3.2.1 Wijzigings- en intrekingsbevoegdheid

Art. 6.22 lid 1 geeft het bevoegd gezag in algemene zin de bevoegdheid om ambtshalve de lozingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften te wijzigen of aan te vullen. Een wijziging of aanvulling zal gelet op art. 2.1 lid 1 Wtw alleen mogelijk zijn met het oog op de doelstellingen van de Waterwet, waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen (sub b) of de vervulling van maatschappelijke functies van watersystemen. Aangezien dit een bevoegdheid betreft, komt het bevoegd gezag bij de toepassing van de wijzigings- of aanvullingsbevoegdheid beleidsruimte toe. Bij de toepassing van deze bevoegdheid zal het bevoegd gezag alle relevante belangen moeten inventariseren en afwegen en moeten motiveren waarom de belangen van de vergunninghouder in het concrete geval minder zwaar wegen dan de belangen die met de wijziging of aanvulling van de lozingsvergunning worden gediend.

⁶⁹ Art. 6.26 lid 1 sub c Wtw jo. art. 2.30 jo. art. 2.31 lid 1 sub b Wabo jo. art. 5.10 lid 3 Bor.

⁷⁰ Art. 6.26 lid 1 sub c Wtw jo. art. 2.33 lid 1 sub b jo. art. 2.31 lid 1 sub b Wabo.

⁷¹ Zie ook: van Rijswijk, H. F. M. W. (2011). De verdeling van schaarse waterrechten. In F. J. van Ommeren, W. den Ouden, & C. J. Wolswinkel (Eds.), *Schaarse publieke rechten* (pp. 133-158). Boom Juridische Uitgevers, waar de beantwoording van deze vraag op is gebaseerd.

Daarnaast *kan* het bevoegd gezag de lozingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken indien daarvan gedurende drie achtereenvolgende jaren geen gebruik is gemaakt.⁷²

3.2.2 Wijzigings- en intrekkingplicht lozingsvergunning

Het bevoegd gezag is op grond van art. 6.22 lid 3 Wtw *verplicht* de lozingsvergunning geheel of gedeeltelijke in te trekken:

- a) op aanvraag van de vergunninghouder, voor zover de doelstellingen van art. 2.1 Wtw zich hiertegen niet verzetten;
- b) indien zich omstandigheden of feiten voordoen waardoor de handelingen waarvoor de vergunning is verleend (lozing), niet langer toelaatbaar worden geacht met het oog op de doelstellingen van de Waterwet; of
- c) indien een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie daartoe verplicht, waaronder Europeesrechtelijke verplichtingen die voortvloeien uit de KRW.

Indien de KRW volledig en op een juiste wijze is geïmplementeerd in het Nederlandse recht is intrekkinggrond onder sub b) de meest relevante. Indien een lozing door veranderende omstandigheden of feiten niet langer toelaatbaar wordt geacht met het oog op de doelstellingen van de Waterwet, dan moet het bevoegd gezag de lozingsvergunning intrekken. Het gaat dan in het bijzonder om de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen of de vervulling van maatschappelijk functies van watersystemen die (mede) afhankelijk zijn van de waterkwaliteit.⁷³

Het derde lid van art. 6.22 lid 4 Wtw voorziet in een subsidiariteitsvereiste. Voor zover kan worden volstaan met de een wijziging of aanvulling van de aan een de vergunning verbonden voorschriften en beperkingen, moet het bevoegd gezag daarvoor kiezen en kan de vergunning niet worden ingetrokken. Indien een lozingsvergunning bijvoorbeeld door middel van een aanscherping van de vergunningvoorschriften niet langer onverenigbaar is met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam, dan volstaat wijziging van de vergunning en kan deze dus niet worden ingetrokken. In dat geval geldt er dus wel een wijzigingsplicht.

Of een lozing nog toelaatbaar kan worden geacht met de oog op de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen of de vervulling van maatschappelijk functies van watersystemen die (mede) afhankelijk zijn van de waterkwaliteit, zal het bevoegd gezag moeten beoordelen aan de hand van de resultaten van de monitoring van de chemische en ecologische waterkwaliteit in relatie tot het geldende beheerplan en de geldende waterplannen die onder meer gericht zijn op het bereiken van de chemische en ecologische waterkwaliteitseisen die op grond art. 2.10 Wtw zijn vastgesteld. Als blijkt dat een vergunde lozing het tijdig bereiken van de goede chemische toestand of de GET of het GEP van het oppervlaktewaterlichaam in gevaar brengt, zal het bevoegd gezag de aan de lozingsvergunning verbonden voorschriften - bijvoorbeeld de daarin gestelde emissiegrenswaarden - moeten aanscherpen. Indien aanscherping onvoldoende soelaas biedt, dan zal het bevoegd gezag de lozingsvergunning moeten intrekken.

Naarmate de (uiterste) termijn om aan de Europese waterkwaliteitseisen in zicht komt en duidelijk is dat een oppervlaktewaterlichaam zonder ingrijpen van de beheerder niet aan de vereiste kwaliteitseisen voldoet, kan de vraag aan de orde komen welke lozingen op een

⁷² Art. 6.22 lid 2 Wtw.

⁷³ Denk aan zwemwater of drinkwaterwinning.

oppervlaktewaterlichaam moeten worden beperkt of gesaneerd om tijdig de daarvoor geldende milieukwaliteitseisen te bereiken. Dat kunnen lozings zijn die hetzij door de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer, hetzij door een lozingsvergunning worden gereguleerd. Het is zaak dat het bevoegd gezag in dat geval gedegen beleid heeft vastgesteld op grond waarvan deugdelijk wordt gemotiveerd welke lozing of lozings met het oog op de doelstelling van de Waterwet worden beperkt of gesaneerd of welke andere maatregelen worden getroffen om tijdig de toepasselijke milieukwaliteitseisen voor het oppervlaktewaterlichaam te bereiken.

Naar onze mening kan in zoverre een vergelijking worden getrokken met de criteria die de Afdeling in de Logtsebaan-uitspraak heeft ontwikkeld voor de wettelijke wijzigings- en intrekkingplicht ten aanzien van natuurbeschermingsvergunningen in verband met het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden waartoe de Habitatrictlijn verplicht. Hoewel het in die zaak niet gaat om de een lozings- of watervergunning, maar om een natuurbeschermingswetvergunning, is de juridische problematiek ten aanzien van de intrekkingplicht vergelijkbaar. In beide gevallen geldt voor het bevoegd gezag namelijk een verplichting om een vergunning in te trekken met het oog op het bereiken van Europeesrechtelijke doelstellingen. In beide gevallen is het dan ook de vraag welke vergunningen voor handelingen die van (negatieve) invloed zijn op het bereiken van die doelstellingen het bevoegd gezag moet intrekken als de doelstellingen niet zijn bereikt of als het gevaar bestaat dat die doelstellingen niet worden bereikt.⁷⁴ Ten aanzien van het te hanteren toetsingskader voor de wijzigings- en intrekkingplicht ten aanzien van de natuurbeschermingswetvergunning in verband met de instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden vat de Afdeling haar uitspraak als volgt samen:

‘1.1. De uitleg van artikel 5.4, tweede lid, van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) staat centraal in deze uitspraak. Daarin is bepaald dat een natuurvergunning wordt ingetrokken of gewijzigd indien dat nodig is ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn. In deze bepaling ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten dat een grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning aanwezig is als een verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden in een Natura 2000-gebied dreigt en de activiteit waarvoor de natuurvergunning is verleend effecten heeft op die natuurwaarden.

Als deze grond zich voordoet dan staat vast dat ter uitvoering van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrictlijn, passende maatregelen getroffen moeten worden om verslechtering of significante verstoring van natuurwaarden te voorkomen. Daarmee staat echter nog niet vast dat de natuurvergunning als passende maatregel moet worden ingetrokken of gewijzigd. Het college heeft namelijk beoordelingsruimte bij de keuze van de te treffen nodige passende maatregelen. Dat betekent dat het college moet beoordelen of de intrekking of wijziging van de natuurvergunning als passende maatregel wordt ingezet, dan wel dat andere passende maatregelen (zullen) worden getroffen. Als de intrekking of wijziging van de natuurvergunning de enige te treffen passende maatregel is, dan moet de vergunning worden ingetrokken of gewijzigd.

Kiest het college niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning dan moet het college in het besluit tot afwijzing van een verzoek daartoe inzichtelijk maken op welke wijze het invulling heeft gegeven aan de beoordelingsruimte die het heeft bij de keuze van de te treffen passende maatregelen. Het college kan dat naar het oordeel van de Afdeling doen door uit te leggen welke andere maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn.

⁷⁴ Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebieden onderscheidenlijk de chemische en ecologische kwaliteitsdoelstellingen voor oppervlaktewateren.

1.2. Voor activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op natuurwaarden die door een overbelasting van stikstof dreigen te verslechteren betekent het voorgaande naar het oordeel van de Afdeling het volgende. Het college kan, als het niet voor de intrekking of wijziging van de natuurvergunning kiest, niet volstaan met de enkele constatering dat andere passende maatregelen kunnen, zullen of al worden getroffen. Het college dient inzichtelijk te maken met welke maatregelen uitvoering wordt of zal worden gegeven aan de noodzakelijke daling van stikstofdepositie binnen een afzienbare termijn. Als er een pakket van maatregelen of een programma in uitvoering is dat gericht is op de daling van stikstofdepositie dan kan het college daar naar verwijzen. Is er geen zicht op de uitvoering van andere stikstofreducerende maatregelen binnen afzienbare termijn, dan komt de intrekking of wijziging van de natuurvergunning, al dan niet in samenhang met de intrekking of wijziging van één of meer andere natuurvergunningen, nadrukkelijk in beeld, met name als die intrekking(en) of wijziging(en) wel binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering kan of kunnen leiden.

1.3. De Afdeling stelt in deze zaak vast dat de grond voor intrekking of wijziging van een natuurvergunning als bedoeld in artikel 5.4, tweede lid, van de Wnb aanwezig is. Het besluit tot afwijzing van het verzoek om intrekking van de natuurvergunning is gebrekkig gemotiveerd, omdat het college niet inzichtelijk heeft gemaakt welke andere passende maatregelen getroffen zullen worden. De rechtbank is terecht tot dat oordeel gekomen en heeft het besluit tot afwijzing van het verzoek terecht vernietigd.⁷⁵

In onze ogen is het niet onaannemelijk dat de Afdeling voor de intrekkingplicht voor lozingsvergunningen in verband met de ontoelaatbaarheid van een lozing vanwege de eisen die aan de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam zijn gesteld een vergelijkbaar toetsingskader zal hanteren. Beheerders van oppervlaktewaterlichamen hebben beoordelingsruimte bij de keuze van de maatregelen die zijn treffen om de waterkwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen in hun beheer tijdig te bereiken. Dat betekent dat van belang is dat beheerders van oppervlaktewaterlichamen in hun beheerplannen inzichtelijk maken op welke wijze zij invulling geven aan de beoordelingsruimte die zij hebben bij de keuze van de maatregelen, waarmee zij de geldende waterkwaliteitseisen willen bereiken. In het beheerplan zal moeten worden gemotiveerd welke maatregelen zijn of zullen worden getroffen, binnen welk tijdpad de maatregelen worden uitgevoerd en wanneer verwacht wordt dat deze effectief zijn. Hoewel de Waterwet de beheerder daartoe al verplicht,⁷⁶ is dit in het kader van de intrekkingplicht dus des te meer van belang.

3.3 Gevolgen weigering aanvraag lozingsvergunning voor geldende lozingsvergunning

- **Welke gevolgen heeft de weigering van een aanvraag om een watervergunning voor een lozingsactiviteit voor een geldende watervergunning voor diezelfde lozingsactiviteit?**

Zoals hiervoor al is beschreven dient het bevoegd gezag een vergunningaanvraag te weigeren als de aangevraagde activiteit onverenigbaar is met de doelstellingen van het waterbeheer zoals genoemd in art. 2.1 Wtw (art. 6.21 Wtw). Meer concreet mag een vergunde lozing niet onverenigbaar zijn met de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van het ontvangende watersysteem. Daarbij moet worden getoetst of voldaan wordt aan geldende waterkwaliteitsnormen indien de aanvraag wordt vergund (art. 6.21 Wtw in samenhang met art. 2.1 en art. 2.10 Wtw). Dit

⁷⁵ ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, AB 2021/264, m.nt. R. Frins.

⁷⁶ art. 4.6 Wtw jo. 4.16 jo. 4.6 lid 1, en 4 Wtb.

vloeit niet alleen voort uit het Nederlandse wettelijke stelsel, maar ook uit de KRW en de uitleg die het Hof van Justitie daaraan heeft gegeven.⁷⁷

Dat is niet anders indien het gaat om een aanvraag voor een al bestaande activiteit. Dit is immers een verplichte weigeringsgrond, zo blijkt uit het woord 'dient'. Ook hier geldt dat eerst gekeken of met het stellen van (aanvullende) voorschriften niet alsnog de vergunning verleend kan worden. Deze voorschriften moeten vanzelfsprekend wel uitvoerbaar zijn. Is dat niet het geval, dan wordt er wel gesproken van een verkapte weigering.

Voor zover de vergunningplicht is vervangen door algemene regels gelden mutatis mutandis dezelfde redenen als hiervoor vermeld om de algemene regels aan te scherpen.

- **Is het nationale juridisch kader voor de aanscherping en intrekking van lozingsvergunningen in overeenstemming met de eisen van de Kaderrichtlijn Water en de uitleg die het Hof van Justitie EU daaraan geeft?**

Dit is nog niet helemaal uitgekristalliseerd, nu tot dusver de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de implementatie van de KRW in het Nederlandse recht in overeenstemming met het EU-recht heeft geoordeeld. Nog niet alle mogelijke vragen en tekortkomingen zijn echter bij de ABRvS aan de orde gekomen. Zie ook de mogelijke discussiepunten zoals hiervoor beschreven.

⁷⁷ HvJEU 1 juli 2015 (Weser) en HvJEU 28 mei 2020 (Detmold).