

## ANNOTATIE

***H.F.M.W. van Rijswick***

*Annotatie bij Raad van State, 23-07-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728 (OGR-2015-0038, OGR-2014-0208)*

1. Deze uitspraak geeft inzicht in de betekenis van het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Ondanks dat dit begrippen zijn die noch vroeger noch nu in de water- of milieuwetgeving voorkomen, worden ze in de praktijk veel gebruikt. Onder de voormalige Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) was de waterbeheerder in beginsel bevoegd gezag voor de directe lozingen en voor die indirecte lozingen die belangrijke negatieve gevolgen voor de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties konden hebben. Artikel 1 lid 1 Wvo regelde de directe lozingen: 'Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren' en artikel 1 lid 2 regelde de indirecte lozingen, dat wil zeggen de lozingen die plaatsvonden op een werk dat op een ander werk was aangesloten. Meer praktisch gezegd ging het om lozingen die plaatsvonden op een rioolstelsel bedoeld voor de inzameling en het transport van afvalwater, waarna de lozing via de riolering plaatsvond op een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Na zuivering werd het afvalwater dan alsnog op het oppervlaktewater geloosd. (Art. 1 lid 2 Wvo luidde: 'Het verbod, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Deze uitzondering geldt niet voor lozingen waarbij door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stoffen in oppervlaktewateren worden gebracht en voor lozingen vanuit door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soorten van inrichtingen, voor lozingen van ten minste een door Ons bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid verontreinigende stoffen of afvalwater, alsmede voor lozingen met behulp van een werk, niet zijnde een voorziening als bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer, dat is aangesloten op een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente of in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap is belast met de zuivering van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 15a.') Na de

inwerkingtreding van de Waterwet is deze bevoegdheidsverdeling veranderd. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor directe lozingen: 'het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam'. Het Wm-bevoegd gezag (meestal de gemeente) is verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van afvalwater en bevoegd gezag voor lozingen op de riolering. De vraag rijst echter wie er bevoegd gezag is indien er niet direct op oppervlaktewater wordt geloosd, maar ook niet op de riolering wordt geloosd. Dat was in casu het geval nu er na het uitbreken van een brand in een energiefabriek met zink verontreinigd bluswater via het erf en een afvoerput van een naastgelegen bedrijf in het oppervlaktewater terecht kwam. Er zijn echter meer situaties denkbaar waarbij er niet direct op oppervlaktewater wordt geloosd, maar ook niet op een openbaar rioolstelsel wordt geloosd.

2. Het dagelijks bestuur van waterschap Hunze en Aa's heeft spoedeisende bestuursdwang toegepast wegens het zonder watervergunning lozen van verontreinigd bluswater in een oppervlaktewaterlichaam. Feitelijk is het bluswater via een afvoerput van een naastgelegen bedrijf (Calmag) in een sloot terechtgekomen. De curator van het bedrijf dat het overtreeden van artikel 6.2 Waterwet wordt verweten (Bavin) en tot wie de bestuursdwangaanschrijving en het kostenverhaal zijn gericht, betoogt dat daarom geen sprake is van het overtreeden van artikel 6.2 lid 1 onder a Waterwet omdat er geen sprake is van een directe lozing en daarom de grondslag voor de handhaving ontbreekt. De Afdeling overweegt dat de begrippen directe lozing en indirecte lozing in de wetsgeschiedenis worden gebruikt om de bevoegdheden van de waterbeheerder en het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten opzichte van elkaar af te bakenen, maar geen begrippen zijn die in de Waterwet zelf worden gehanteerd. Artikel 6.2 lid 1 aanhef en onder a van de Waterwet bevat een verbod op het zonder vergunning brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. In de Waterwet is niet nader bepaald wanneer sprake is van het 'brengen' van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. De Afdeling is van oordeel dat het enkele feit dat het bluswater in dit geval via de afvoerput van het naastgelegen bedrijf in de sloot is gestroomd niet maakt dat artikel 6.2 Waterwet niet van toepassing is of dat in dat geval alleen het naastgelegen bedrijf Calmag artikel 6.2 Waterwet heeft overtreeden. Relevante omstandigheden zijn in dit geval dat het perceel van Balvin grenst aan dat van Calmag en dat het bluswater afkomstig is van het blussen van een brand die plaatsvond in het bedrijf van Balvin. De uitspraak geeft daarmee geen duidelijkheid over de vraag of een vergunning vereist is op grond van de Waterwet indien bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijk buizenet voor het transport van afvalwater dat niet via een openbaar rioolstelsel naar een afvalwaterzuivering wordt getransporteerd. Ook is niet duidelijk wie in dat geval verplicht is een vergunning aan te vragen indien uiteindelijk het afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd. Vooralsnog zou ik menen dat iedereen die stoffen loost op

oppervlaktewater – ook als dit alleen of gezamenlijk via een buizenstelsel of anderszins op indirecte wijze plaatsvindt – onder de vergunningplicht van de Waterwet valt. Daarop geldt slechts de uitzondering dat voor lozingen die expliciet onder het regime van de Wet milieubeheer vallen geen vergunningplicht op grond van de Waterwet geldt. Deze uitleg sluit het beste aan bij het doel van de waterwetgeving: het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1 Waterwet) en de doelstellingen van de Europese waterrichtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG), de Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EG) en de inmiddels vervallen Gevaarlijke stoffenrichtlijn (76/464/EG, later 2006/11/EG) welke laatste is geïntegreerd in de Kaderrichtlijn water. Met name de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de reikwijdte van het begrip lozing (HvJ EG, C-231/97, AB 2000/22 en HvJ EG, C-232/97, AB 2000/21) kan hier als inspiratie dienen, ondanks de gewijzigde Europese en Nederlandse wetgeving.

3. Wat betreft de vraag wie in dit geval als overtreder moet worden aangemerkt sluit de Afdeling aan bij eerdere jurisprudentie. Uit artikel 5:1 lid 2 Awb en op basis van eerdere jurisprudentie (zie r.o. 5.1) van de Afdeling volgt dat het lozen van verontreinigd bluswater moet worden toegerekend aan het bedrijf ten behoeve waarvan het blussen plaatsvindt. Een curator is als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring van een bedrijf verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf.

4. Ook het betoog dat de kosten niet kunnen worden verhaald op de boedel van het failliete bedrijf faalt. De Afdeling oordeelt dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de boedel van het failliete bedrijf en wel op grond van het feit dat de curator heeft gehandeld in strijd met een door hem in zijn hoedanigheid na te leven verbintenis of verplichting.

5. Al met al kan worden geconcludeerd dat de afstemming in de waterketen nog niet optimaal is. Daar wordt echter op dit moment aan gewerkt. In haar brief van 16 januari 2015 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (*Kamerstukken I 2014/15 30818, H*) geeft de minister van Infrastructuur en Milieu inzicht in de evaluatie van de problematiek van de indirecte lozingen, ook met betrekking tot calamiteiten (zoals hier het geval was na het uitbreken van een brand). In het evaluatierapport dat is opgesteld door Royal Haskoning DHV is ingegaan op de praktijk van indirecte lozingen in een aantal praktijksituaties waarin zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan. In het rapport wordt geconcludeerd dat de aanpak bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen goed is georganiseerd. Dat was ook in casu het geval: het waterschap heeft zich niet laten weerhouden door formeel-juridische bevoegdheidsdiscussies, maar direct maatregelen genomen om waterverontreiniging zo veel mogelijk te voorkomen. Dat was eveneens het geval bij de grote brand bij Chemie-Pack in

Moerdijk. In het evaluatierapport wordt wel geconstateerd dat de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en regionale uitvoeringsdiensten verbeterd kan worden. Het rapport bevat een aantal belangrijke aanbevelingen om met name (maar niet alleen) de samenwerking aan de voorkant van de vergunningverlening te verbeteren. Voor de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet is van belang dat wordt aanbevolen 'te onderzoeken of advisering door waterbeheerders bij meldingen van indirecte lozingen in het traject van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet kan worden versterkt en of de slagkracht van de beheerders bij de handhaving in geval van een calamiteit kan worden vergroot.' De minister heeft de Eerste Kamer toegezegd dat '[i]n het traject van de Omgevingswet wordt bekeken op welke wijze meer slagkracht aan de waterschappen kan worden gegeven bij de handhaving bij calamiteiten binnen de bestaande bevoegdheidverdeling'. De aanbevelingen worden verder uitgewerkt in de Handreiking indirecte lozingen. Inmiddels is ook het Eindrapport van de Visitatiecommissie Waterketen (onder voorzitterschap van K.M.H. Peijs) verschenen, getiteld *Waterketen 2020. Slim, betaalbaar en robuust* (Ministerie I en M, december 2014). De commissie is voorzichtig positief over de uitwerking van de gemaakte bestuurlijke afspraken in de waterketen. De gemaakte doelstellingen zullen met het voorgenomen beleid en de gemaakte afspraken grotendeels, maar niet helemaal worden gehaald en verder moet worden bedacht dat de beleidsvoornemens voor het grootste deel in de komende jaren (tot 2020) nog daadwerkelijk moeten worden verwezenlijkt.