



De zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor de afdeling handhaving van waterschap Brabantse Delta bij een handhavend optreden op grond van de zorgplicht nu en in de Omgevingswet.



Max Koense
Waterschap Brabantse Delta
Tilburg, juni 2017



De zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam

Een praktijkgericht juridisch onderzoek naar de mogelijkheden voor de afdeling handhaving van waterschap Brabantse Delta bij een handhavend optreden op grond van de zorgplicht nu en in de Omgevingswet .

Auteur: dhr. Max (M.C.T.) Koense
Studentnummer: 2059306

Afstudeerorganisatie: Waterschap Brabantse Delta
Stagebegeleider: dhr. W. (Wout) de Zeeuw

Opleiding: HBO- Rechten
Onderwijsinstelling: Juridische Hogeschool Avans-Fontys
Eerste stagedocent: dhr. mr. P.J.D. (Pascal) Jacobs
Tweede stagedocent: dhr. mr. D.S.C (Davy) Jansen

Plaats van verschijning: Tilburg
Maand en jaar verschijning: Juni 2017



Voorwoord

Na een proces van 4 maanden waarin ik een praktijkgericht juridisch onderzoek heb verricht, presenteer ik u met trots mijn afstudeerscriptie. Deze afstudeerscriptie vormt het definitieve sluitstuk van mijn studie HBO-rechten aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. De afstudeeropdracht is tot stand gekomen door Ron Kramer (manager toezicht en handhaving) en Wout de Zeeuw (bestuursrechtelijk handhaver) waarin mij verzocht werd om een onderzoek te verrichten naar de handhaving van de zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam voor de afdeling handhaving. Deze scriptie is tevens relevant voor ieder waterschap die te maken krijgt met de handhaving op grond van de zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. Zowel in het huidige recht alsmede op grond van de Omgevingswet. Graag wil ik langs deze weg een aantal mensen bedanken voor hun bijdrage aan deze scriptie. In het bijzonder wil ik graag Wout de Zeeuw bedanken voor zijn steun en advies tijdens mijn afstudeerperiode. Dankzij u voelde ik mij snel op mijn gemak bij het waterschap en ik kon voor alle vragen bij u terecht. U was altijd beschikbaar voor mij en daar heb ik ontzettend veel waardering voor. Tevens wil ik graag Ron Kramer bedanken voor de mogelijkheid om bij waterschap Brabantse Delta af te kunnen studeren. Daarnaast wil ik graag Ron van Haperen (juridisch medewerker) bedanken voor zijn inhoudelijke bijdrage aan mijn scriptie en voor het tijdelijk overnemen van de rol als afstudeermentor. Ook wil ik graag mijn stagedocent Pascal Jacobs van de Juridische Hogeschool bedanken voor zijn uitstekende begeleiding en waardevolle feedback. Tot slot wil ik mijn ouders, vrienden en familie bedanken voor hun enorme steun tijdens mijn afstudeerperiode.

Max Koense, Tilburg juni 2017



Inhoudsopgave

Samenvatting

Begrippenlijst

Afkortingenlijst

Hoofdstuk 1 Inleiding	1
§ 1.1 Organisatie	1
§ 1.2 Probleembeschrijving	1
§ 1.3 Vraagstelling	3
§ 1.4 Doelstelling	4
§ 1.5 Methodische verantwoording	4
§ 1.6 Leeswijzer	4
Hoofdstuk 2 Het juridisch kader	5
§ 2.1 Het lozingsverbod uit de Waterwet	5
§ 2.2 Het Activiteitenbesluit Milieubeheer	6
§ 2.3 Het Besluit lozen buiten inrichtingen	6
§ 2.4 Zorgplichten 18	7
§ 2.5 Relevante zorgplichten	9
§ 2.6 Handhaving door het waterschap	10
§ 2.6.1 Sanctiestrategie	11
§ 2.6.2 Beginselplicht tot handhaving	15
§ 2.7 Maatwerkvoorschriften	13
§ 2.8 Tussenconclusie	14
Hoofdstuk 3 De knelpunten	15
§ 3.1 Voorwaarden voor een directe handhaving	15
§ 3.1.1 Uitputtende regeling	15
§ 3.1.2 Wetenschap vooraf bij de inrichtinghouder	16
§ 3.1.3 Onmiskienbaar in strijd	16
§ 3.1.4 Concrete invulling last	17
§ 3.2 Maatwerkvoorschriften ter invulling van de zorgplicht	18
§ 3.3 Knelpunten	19
§ 3.3.1 Rechtszekerheid	19
§ 3.3.2 Handhaafbaarheid	19
§ 3.3.3 Motivering	19
§ 3.4 Tussenconclusie	19
Hoofdstuk 4 De mogelijkheden uit de Omgevingswet	21



§ 4.1 De Omgevingswet.....	21
§ 4.2 Het lozingsverbod uit de Omgevingswet	22
§ 4.3 De algemene zorgplicht	23
§ 4.3.1 Maatwerkregels.....	25
§ 4.4 Specifieke zorgplicht	25
§ 4.4.1. Maatwerkvoorschriften	27
§ 4.5 Tussenconclusie	27
Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen.....	28
§ 5.1 Conclusies..	28
§ 5.1.1. Een handhavend optreden op grond van de zorgplicht staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel.....	28
§ 5.1.2 Voor een direct handhavend optreden op grond van de zorgplicht gelden er diverse voorwaarden.....	28
§ 5.1.3 De zorgplicht uit de Omgevingswet geldt altijd, tenzij er nadere regelgeving van toepassing is.....	28
§ 5.1.4 De zorgplicht uit de Omgevingswet blijft een vaag en open begrip.....	29
§ 5.1.5 De specifieke zorgplicht uit het BAL kan meer houvast bieden bij de handhaving	29
§ 5.2 Aanbevelingen	29
Literatuur- en bronnenlijst	30
De bijlagen zijn bijgevoegd als apart document	



Samenvatting

In de Wtw is in art. 6.2 opgenomen dat het verboden is om te lozen zonder watervergunning. Voor de meeste lozingen geldt echter geen vergunningplicht, maar gelden de algemene regels van één van de lozingsbesluiten die voortvloeien uit de Wtw. Hierdoor hoeft de houder van een inrichting in de meeste gevallen enkel een melding te verrichten voordat hij zijn activiteiten mag starten. Start een inrichtinghouder zijn activiteiten dan bestaat er de mogelijkheid dat een toezichthouder ter controle langskomt. Wordt er vervolgens een overtreding geconstateerd dan kan er handhavend worden opgetreden d.m.v. een herstelsanctie. Echter zijn het AB en het BLBI geen allesomvattende regelingen. De kans bestaat dus dat er een situatie kan ontstaan waar een illegale lozing wordt geconstateerd waar geen regeling op toeziet. Kortom niet iedere lozing is uitputtend geregeld. Hiervoor is er een zorgplichtbepaling opgenomen in zowel het AB als het BLBI om ook tegen deze situaties op te kunnen treden. Voor de nodige concretisering zou het waterschap kunnen kiezen voor het opleggen van maatwerkvoorschriften al dient de werking van dit instrument beperkt te blijven tot incidentele of bijzondere situaties.

Indien er toch een direct handhavend optreden plaatsvindt op grond van de zorgplicht uit het AB of het BLBI dient het waterschap zich te houden aan diverse voorwaarden. Zo dient een milieuaspect niet uitputtend te zijn opgenomen in het AB of het BLBI en dient er sprake te zijn van een overtreding die onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. De Afdeling sprak de voorkeur om eerst maatwerkvoorschriften op te leggen voordat er directe handhaving plaatsvindt op grond van de zorgplicht. Hiermee worden de knelpunten voorkomen die de handhaving van een zorgplicht oplevert (de rechtszekerheid, de handhaafbaarheid en de motivering).

In de Omgevingswet vinden er diverse wijzigingen plaats. Het verbod om te lozen vormt niet meer het uitgangspunt, er dient voortaan gekeken te worden naar het BAL om te kunnen bepalen of er een vergunningplicht geldt voor een lozingsactiviteit. Ook krijgt het begrip lozen een wijziging in de Omgevingswet, doordat er een nieuwe definitie gehanteerd zal worden. Verder zal de systematiek van algemene regels voortgezet worden in de Omgevingswet. In het BAL staan de algemene regels die toezien op milieubelastende en lozingsactiviteiten. Ook komt de zorgplicht terug. Lozingen die niet uitputtend geregeld zijn in het BAL vallen onder de algemene zorgplicht. In de Omgevingswet geldt de zorgplicht altijd, tenzij er nadere regelgeving van toepassing is. Maar net als bij de zorgplichten uit het AB en het BLBI blijft het probleem dat ook de algemene zorgplicht vaag en open is geformuleerd. Dit levert weer een spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel. Wel bestaat er de mogelijkheid om maatwerkregels te stellen over directe lozingen in de waterschapsverordening. Hierdoor hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht.

Naast de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet kent het BAL ook een specifieke zorgplicht. De specifieke zorgplicht ziet toe op aspecten die in de algemene zorgplicht niet zijn opgenomen. De specifieke zorgplicht is concreter omschreven en richten zich op bepaalde activiteiten. Ze bieden een nadere omschrijving van de algemene zorgplicht. Zo ook bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. Maar er dient nog steeds sprake te zijn van een onmiskenbare overtreding om handhavend te kunnen optreden. Bestaat er twijfel over de onmiskenbaarheid van een overtreding dan heeft het de voorkeur om gebruik te maken van maatwerkvoorschriften om de zorgplicht nader te concretiseren. Er dient dus zorgvuldig gebruik te worden gemaakt van de specifieke zorgplicht voor een handhavend optreden.



Begrippenlijst

Direct handhavend optreden: Een handhavend optreden op grond van de zorgplicht zonder tussenkomst van een maatwerkvoorschrift.

Handhaven: Elke (re)actie die gericht is op de naleving van wet- en regelgeving om deze te bevorderen en te bewerkstelligen, indien nodig door de oplegging van sancties.

Herstelsanctie: Een herstelsanctie is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding, dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.

Inrichting: Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Keur: De algemene regels van een waterschap.

Lozen: Het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Het gaat om een handeling die de chemische of ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan beïnvloeden.

Normadressaat: Een bedrijf of burger waarvoor een bepaalde norm geldt.

Onbedoeld lozen: Een lozing die niet doelbewust en opzettelijk is verricht.

Oppervlaktewaterlichaam: 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.

Toezicht: Het controleren op de naleving van de wettelijke regels.

Uitputtende regeling: Een uitputtende regeling is een limitatieve opsomming waarin voorschriften of eisen zijn opgenomen t.a.v. een activiteit of een omschreven situatie.

Vangnetfunctie: Functie binnen het wetsartikel om gedragingen die ongewenst zijn alsnog wettelijk 'in te dekken'.

Watersysteem: Samenhangend geheel van een of meer oppervlaktewaterlichamen en grondwaterlichamen, met bijbehorende bergingsgebieden, waterkeringen en ondersteunende kunstwerken.

Zuiveringstechnisch werk: Werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, dan wel een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater.



Afkortingenlijst

AB	Activiteitenbesluit Milieubeheer
De Afdeling	De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AMvB	Algemene maatregel van bestuur
Art.	Artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BAL	Besluit activiteiten leefomgeving (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (voorlopige versie d.d. 1 juli 2016)
Blah	Besluit lozing afvalwater huishoudens
BLBI	Besluit lozen buiten inrichtingen
CTW	Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten
Jo.	Juncto
M.nt	Met noot van
MvT	Memorie van toelichting
NvT	Nota van toelichting
Ow	Omgevingswet (<i>Stb</i> , 2016, 156)
RvS	De Raad van State
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Waterschap	Waterschap Brabantse Delta
Wbb	Wet bodembescherming
Wm	Wet Milieubeheer
Wvo	Wet verontreinig oppervlaktewateren
Wtsw	Waterschapswet
Wtw	Waterwet



Hoofdstuk 1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt allereerst kort de organisatie van het waterschap besproken. Vervolgens worden de probleembeschrijving, vraagstelling, doelstelling, methodische verantwoording en de leeswijzer besproken.

§ 1.1 Organisatie

Waterschap Brabantse Delta, gevestigd te Breda, is een openbaar lichaam dat als hoofdzaak de waterstaatkundige verzorging van een bepaald gebied regelt.¹ Het werkgebied van Waterschap Brabantse Delta kent ruim 800.000 inwoners, 21 gemeenten en 25.000 bedrijven in Midden-West Brabant.² Het waterschap heeft als primaire doelstelling de zorg voor veilige dijken en kades, de zuivering van rioolwater, de verbetering en bewaking van de kwaliteit van het oppervlaktewater en regelt het de hoogte van het water in zijn werkgebied.³

De organisatiestructuur van Waterschap Brabantse Delta is onderverdeeld in 3 sectoren. De watersystemen, het zuiveringsbeheer en de bedrijfsvoering. Dit onderzoek richt zich op de sector bedrijfsvoering, specifiek de afdeling handhaving. De afdeling handhaving richt zich op het toezicht op de naleving en de handhaving van de Wtw alsmede aanverwante regelgeving waaronder de Keur.⁴ In dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar de bestuursrechtelijke handhaving. Bestuursrechtelijke handhaving bestaat uit het opleggen van sancties door een bestuursorgaan.⁵

§ 1.2 Probleembeschrijving

Een taak van het bestuur van het waterschap is om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving onder meer op directe en indirecte lozingen in de zin van de Wtw.⁶ In dit onderzoek wordt uitsluitend gekeken naar directe lozingen op een oppervlaktewaterlichaam.⁷ Een directe lozing is een lozing die rechtstreeks door de inrichting, al dan niet na passage van een zuiveringstechnisch werk van de inrichting zelf, op het oppervlaktewater wordt geloosd.⁸ Een indirecte lozing is een lozing die niet direct op het oppervlaktewater wordt geloosd, maar wordt geloosd via een bedrijfsriolering of andere tussenliggend (zuiverings) werk van een derde.⁹ Indirecte lozingen worden in dit onderzoek niet behandeld.

Het probleem wordt verduidelijkt met het volgende voorbeeld: op een verhard bedrijfsterrein met een loods worden oude vorkheftrucks en bulldozers opgeslagen. Deze voertuigen lekken kleine hoeveelheden motorolie. Als het vervolgens gaat regenen, spoelen kleine hoeveelheden gelekte olie met het regenwater af naar een oppervlaktewaterlichaam waardoor sprake is van een onbedoelde, directe lozing in de zin van de Wtw.¹⁰ De inrichting beschikt niet over een watervergunning maar dient te voldoen aan de regels uit het AB die gelden voor inrichtingen.¹¹

¹ Art. 1.1 lid 1 Wtsw

² <www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'bestuur en organisatie'

³ <www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'kerntaken'

⁴ <www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'keur'

⁵ <www.infomil.nl>, zoek op 'verschil tussen bestuursrechtelijke handhaving, toezicht en opsporing'

⁶ Art. 5.2 lid 1 sub a Wabo

⁷ *Oppervlaktewaterlichaam*, art. 1.1 lid 1 Wtw,

⁸ <www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'directe lozing'

Zuiveringstechnisch werk, art. 1.1 lid 1 Wtw

⁹ <www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'indirecte lozing'

¹⁰ *Lozen*, art. 6.1 Wtw; *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 52 'Het gaat om een handeling die de chemische of ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan beïnvloeden.'

Onbedoeld lozen, ECLI:NL:RBZWB:2013:8262

¹¹ *Inrichting*, Art. 1.1 Wm



Art. 1.6 AB vermeld een aantal vrijstellingen waardoor de vergunningplicht vervangen wordt door algemene regels die daarvoor in het AB zijn opgenomen.¹² Ten aanzien van het voorbeeld geldt er een vrijstelling van de vergunningplicht en zijn de algemene regels van het AB van toepassing.¹³ Het AB is een AMvB die gebaseerd is op de Wtw en de Wm en bevat algemene regels ten aanzien van lozingen.¹⁴ Zo worden lozingen op of in de bodem vermeld, maar ook lozingen op oppervlaktewater. De algemene regels bieden echter geen uitkomst voor deze activiteit. Als een toezichthouder dit probleem constateert en het bestuur wil hierop handhavend optreden wordt er teruggevallen op de zorgplicht als vangnet. Indien de mogelijkheid bestaat voor het bestuur kunnen er maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplicht gesteld worden.¹⁵

Sinds de komst van de Wabo vallen de meeste activiteiten onder algemene regels in plaats van de vergunningplicht. De Wtw is in een aantal AMvB's nader uitgewerkt. Onder andere in het AB, het BLBI en het Blah. In dit onderzoek wordt alleen gekeken naar het AB en het BLBI. Het Blah wordt niet behandeld omdat dit besluit ziet op activiteiten die verricht worden door particuliere huishoudens. Er wordt dus uitsluitend gekeken naar inrichtingen en handelingen buiten inrichtingen die directe lozingen veroorzaken op een oppervlaktewaterlichaam.

Ondanks het opvolgen van de regels van het AB kan er ongewenste schade aan het milieu ontstaan door een activiteit van een inrichting. De zorgplicht vormt hierbij het vangnet om ervoor te zorgen dat de houder van een inrichting ook bij niet concreet geregelde situaties de nodige aandacht besteedt aan het milieu.¹⁶ Er kan slechts op de zorgplicht worden gehandhaafd omdat het AB niet toeziet op deze onbedoelde lozing.

Beide AMvB's (het AB en het BLBI) kennen een zorgplicht:

Art. 2.1 lid 1 AB

'Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'

Art. 2.1 lid 1 BLBI

'Degene die loost en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het lozen nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'

Voor inrichtingen en handelingen buiten inrichtingen die directe lozingen veroorzaken in een oppervlaktewaterlichaam staat zowel in het AB als in het BLBI in lid 2 een nadere toelichting vermeld: ¹⁷

'Onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid wordt verstaan:

- het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam;'*

In de formulering van de zorgplicht is niet expliciet geregeld aan welke specifieke eisen bedrijven of burgers moeten voldoen. Zorgplichten zijn namelijk algemeen geformuleerd.

¹² Lozinga & Wensink, p.5

¹³ Vergunningplicht, art. 6.2 lid 1 sub a Wtw

¹⁴ <www.infomil.nl>, zoek op 'activiteitenbesluit structuur en indeling'

¹⁵ Art. 2.1 lid 4 AB

¹⁶ Stb, 2012, 558, p.69-70 (NvT); Stb, 2007, 415, p. 113 (NvT)

¹⁷ Art. 2.1 lid 2 sub d AB & art. 2.1 lid 2 sub c BLBI



Termen als ‘redelijkerwijs had kunnen weten’, ‘redelijkerwijs van hem kan worden geleverd’ en ‘zoveel mogelijk’ zijn vage en lastige begrippen. Deze ‘open elementen’ zorgen in de praktijk ervoor dat het lastig is om te handhaven op grond van de zorgplicht.

Conform de rechtspraak behoeven deze ‘open elementen’ een nadere invulling, waarbij niet één invulling als de enige juiste kan worden beschouwd.¹⁸ Dit ligt dus vooral aan de omstandigheden dat er onmiskenbaar in strijd moet worden gehandeld op grond van de zorgplicht om toch handhavend te kunnen optreden.¹⁹ Dit vormen knelpunten voor de afdeling handhaving, want zorgplichten zijn geen concrete normen. Dit levert vaak een strijd op met de rechtszekerheid, omdat een burger niet weet wat er van hem verwacht mag worden.

In de Omgevingswet, die naar verwachting in 2019 in werking treedt, blijft de zorgplicht van kracht.²⁰ Voor een aantal onderwerpen was een concrete omschrijving van de zorgplicht gewenst.²¹ Deze concretere omschrijving wordt vermeld in de AMvB Besluit activiteiten leefomgeving als specifieke zorgplicht.²² Zo ook voor directe lozingen op een oppervlaktewaterlichaam.²³ In dit onderzoek wordt gekeken of de zorgplicht in combinatie met de concretere omschrijving van de specifieke zorgplicht een oplossing kan bieden voor de knelpunten die de afdeling handhaving ervaart.

In het belang van een succesvolle handhaving op grond van de zorgplicht wil Waterschap Brabantse Delta een onderzoek naar de grenzen van handhaving bij zorgplichten, bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. Ook gelet op de Omgevingswet, zodat de afdeling handhaving van het waterschap hier goed op kan anticiperen. Dit om een oordeel en een advies te geven om duidelijkheid te creëren voor zowel de afdeling handhaving van Waterschap Brabantse Delta alsmede de gehandhaafde.

§ 1.3 Vraagstelling

Centrale vraag

‘In hoeverre bieden art. 1.6 Omgevingswet en art. 2.10 BAL een oplossing voor de knelpunten die de afdeling handhaving van waterschap Brabantse Delta ervaart bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?’

Deelvragen

Deelvraag 1: ‘Wat is het relevante juridische kader bij de handhaving op grond van de zorgplichten (art. 2.1 lid 1 AB en art. 2.1 lid 1 BLBI)?’

Deelvraag 2: ‘Welke knelpunten levert het huidige recht op bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?’

Deelvraag 3: ‘Welke mogelijkheden bieden art. 1.6 Omgevingswet en art. 2.10 BAL bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?’

¹⁸ ECLI:NL:RVS:2011:BR4631

¹⁹ ECLI:NL:RVS:2011:BR4631

²⁰ Art. 1.6 Ow

²¹ *Kamerstukken II*, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 66

²² Art. 2.10 BAL

²³ Art. 2.10 lid 3 BAL



§ 1.4 Doelstelling

‘Op 29 mei 2017 Waterschap Brabantse Delta een onderzoeksrapport overhandigen met daarin een oordeel en advies, waarin in wordt gegaan of de Omgevingswet een oplossing kan bieden bij de knelpunten die de afdeling handhaving ervaart van het waterschap bij de handhaving op grond van de zorgplichten, zodat de afdeling handhaving goed kan anticiperen op de zorgplichten uit de Omgevingswet bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam om over een sterkere rechtspositie te beschikken bij de uitvoering van de handhaving.’

§ 1.5 Methodische verantwoording

Deelvraag 1: ‘Wat is het relevante juridische kader bij de handhaving op grond van de zorgplichten (art. 2.1 lid 1 AB en art. 2.1 lid 1 BLBI)?’

Voor de beantwoording van deze deelvraag zal er gebruik worden gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Het onderzoek omvat een inhoudsanalyse van bestaand materiaal uit de wet, de literatuur en het internet. Met betrekking tot de bronnen van het internet is het cruciaal dat ze betrouwbaar zijn. Dit zorgt voor een kritische blik waarbij ook diverse bronnen worden vergeleken om tot een verantwoord en kwalitatief antwoord te komen op deze deelvraag.

Deelvraag 2: ‘Welke knelpunten levert het huidige recht op bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?’

Voor de beantwoording van deze deelvraag zal er gebruik worden gemaakt van een vergelijkende casestudie. De casestudie omvat een bestudering van relevante jurisprudentie waarin de handhaving op grond van de zorgplicht de kern vormt. Een inhoudsanalyse van jurisprudentie zorgt voor een verantwoord en kwalitatief antwoord op deze deelvraag.

Deelvraag 3: ‘Welke mogelijkheden bieden art. 1.6 Omgevingswet en art. 2.10 BAL bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?’

Voor de beantwoording van deze deelvraag zal er gebruik worden gemaakt van een rechtsbronnen- en literatuuronderzoek. Daarnaast zal er een inhoudsanalyse plaatsvinden van de voorlopige versie van de Omgevingswet en het ontwerpbesluit Besluit activiteiten leefomgeving. Tot slot zal ik de resultaten en bevindingen van diverse onderzoekers en studenten die een juridisch onderzoek hebben verricht namens de universiteit van Utrecht over de handhaving van zorgplichten in de Omgevingswet in dit onderzoek opnemen om tot een verantwoord en kwalitatief antwoord te komen op deze deelvraag.

§ 1.6 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het relevante juridische kader besproken voor de handhaving op grond van de zorgplichten uit art. 2.1 lid 1 AB en art. 2.1 lid 1 BLBI.

In hoofdstuk 3 worden de knelpunten besproken die de afdeling handhaving ervaart bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam op grond van het huidige recht.

In hoofdstuk 4 worden de mogelijkheden besproken van art. 1.6 Omgevingswet en art. 2.10 BAL voor de afdeling handhaving bij de handhaving op grond van de zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam.

Tot slot worden in hoofdstuk 5 de conclusies en aanbevelingen besproken.



Hoofdstuk 2 Het Juridisch Kader

In dit hoofdstuk wordt het relevante juridische kader besproken bij de handhaving op grond van de zorgplichten (art. 2.1 lid 1 AB en art. 2.1 lid 1 BLBI). Allereerst zal het huidige relevante wettelijk kader besproken worden waarin het lozingsverbod en de algemene regels centraal staan. Vervolgens wordt het begrip zorgplichten besproken. Daarnaast worden de relevante zorgplichten nader besproken die van toepassing zijn op dit onderzoek. Vervolgens wordt het handhavingsbeleid van waterschap Brabantse Delta besproken waarin de sanctiestrategie centraal staat. Tot slot wordt het begrip maatwerkvoorschriften besproken die de zorgplichten nader kan concretiseren.

§ 2.1 Het lozingsverbod uit de Waterwet

De definitie van lozen is ontleend aan art. 6.1 Wtw: 'het brengen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een oppervlaktewaterlichaam'. Anders gezegd is lozen een handeling die de chemische of ecologische toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan beïnvloeden.²⁴

Indien een bedrijf of burger een directe lozing veroorzaakt op een oppervlaktewaterlichaam geldt er een lozingsverbod.²⁵ Voor een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam is hoofdstuk zes van de Wtw voor dit onderzoek van belang. In dit hoofdstuk worden er regels gesteld over handelingen in watersystemen.²⁶ Zo vermeld de Wtw o.a. dat het verboden is om te lozen in een oppervlaktewaterlichaam.²⁷ Om te mogen lozen dient er een watervergunning verleend te worden. Deze vergunning wordt verleend door het bevoegde gezag. Het lozingsverbod geldt echter niet altijd, er zijn twee uitzonderingen op dit verbod. Zo geldt het verbod niet voor drogere oevergebieden die genoemd zijn in art. 3.1 en art. 3.2 Wtw.²⁸ Deze aangewezen oevergebieden worden namelijk niet als oppervlaktewaterlichaam gerekend. Daarnaast geldt het verbod ook niet voor het lozen van meststoffen op agrarische gronden in uiterwaarden en buitendijkse gebieden in het kader van de normale agrarische bedrijfsuitoefening, indien hiervoor regels zijn gesteld bij of krachtens de Meststoffenwet.²⁹ Naast de twee uitzonderingen kan er ook een vrijstelling gelden voor het verbod op grond van art. 6.2 lid 1 sub b Wtw. Een vrijstelling kan gelden o.g.v. art. 1.6 AB of o.g.v. art. 1.3 Besluit lozen buiten inrichtingen BLBI. Deze besluiten worden in paragraaf 2.2. en 2.3 nader besproken. Indien er een vrijstelling geldt, wordt de vergunningplicht vervangen door de algemene regels die daarvoor o.a. in het AB zijn opgenomen. Tegenwoordig vallen de meeste directe lozingen onder de algemene regels in plaats van de vergunningplicht.

Voor de meeste lozingen gelden er algemene regels die voortvloeien uit de Wtw, Wm en de Wbb.³⁰ Deze algemene regels zijn verdeeld in drie lozingsbesluiten. Het AB, het BLBI en het BLAH. Het AB en het BLBI worden in de volgende paragrafen nader besproken.³¹

²⁴ Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3, p. 52

²⁵ Art. 6.2 lid 1 Wtw

²⁶ Watersysteem, art. 1.1 Wtw

²⁷ Art. 6.2 lid 1 Wtw

²⁸ Art. 6.2 lid 3 Wtw

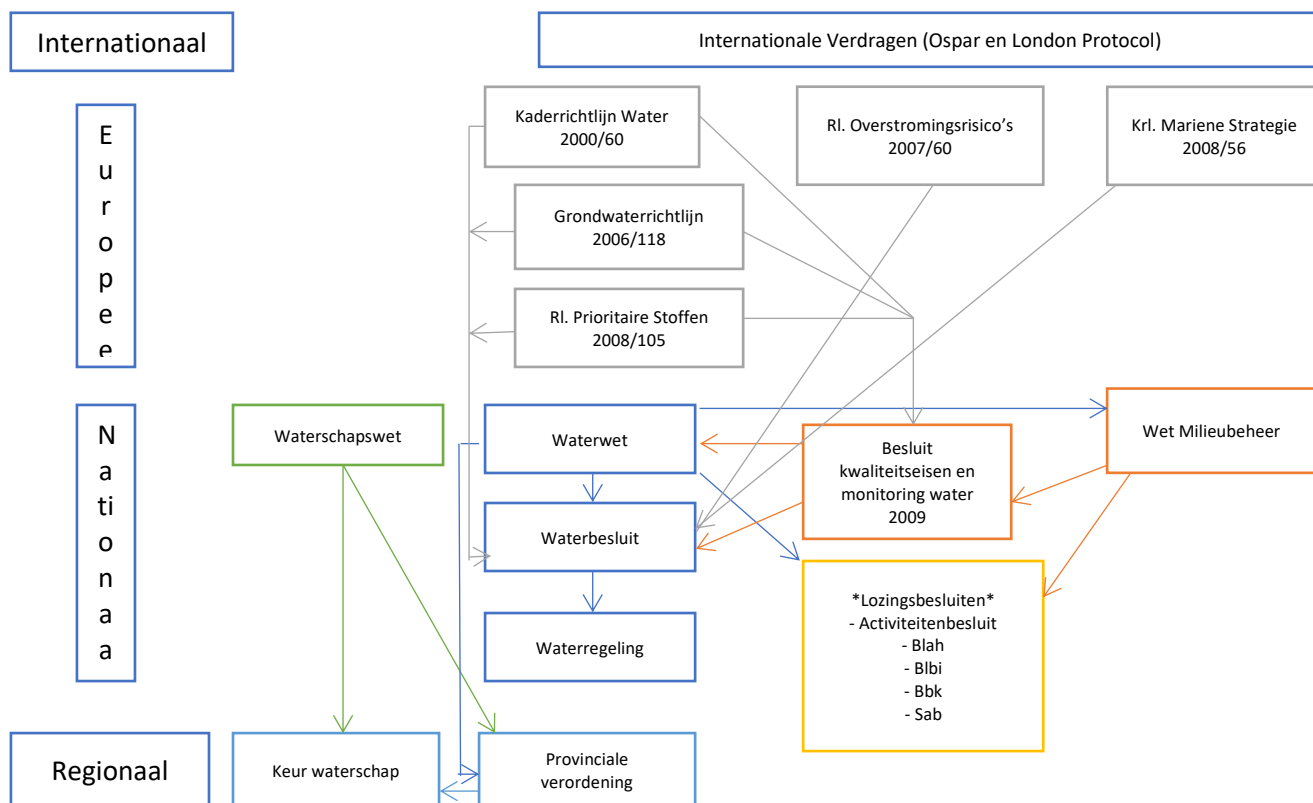
²⁹ Art. 6.2 lid 4 Wtw

³⁰ <www.infomil.nl>, zoek op 'lozingsbesluiten en systematiek'

³¹ Het BLAH wordt niet behandeld omdat dit besluit ziet op activiteiten die verricht worden door particuliere huishoudens. Er wordt dus uitsluitend gekeken naar inrichtingen en handelingen buiten inrichtingen die directe lozingen veroorzaken op een oppervlaktewaterlichaam.



De waterwetgeving in schema gebracht:³²



§ 2.2 Het Activiteitenbesluit Milieubeheer

Door de komst van het AB wordt de vergunningplicht voor lozen steeds meer vervangen door algemene regels.³³ Voor de inwerkingtreding van het AB was het uitgangspunt van het milieurecht dat een inrichting vergunningsplichtig was, tenzij die uitdrukkelijk was uitgezonderd.³⁴ Door de inwerkingtreding van het AB gelden voor inrichtingen de algemene regels uit het besluit, tenzij een inrichting als vergunningsplichtig wordt gekwalificeerd.³⁵ Het AB werkt de wettelijke milieuaspecten uit in concrete maatregelen en voorschriften die voortvloeien uit o.a. de Wtw.³⁶ De algemene regels voor lozingen staan opgenomen in hoofdstuk 3 en 4 van het AB.

Het wettelijke systeem van algemene regels is voortgekomen uit het idee om het aantal regels te beperken en meer verantwoordelijkheid neer te leggen bij de betreffende doelgroepen.³⁷ De algemene regels van het AB richten zich op de meest voorkomende milieuschadelijke activiteiten.³⁸ Voor de toepassing van de algemene regels geldt dat deze regels enkel toezien op inrichtingen in de zin van de Wm. De AMvB's van de Wtw gelden voor inrichtingen: 'elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.'³⁹

³² <www.infomil.nl>, zoek op 'schema waterregelgeving'

³³ <www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'belangrijkste wijzigingen door de waterwet'

³⁴ Teunissen (2), p. 55

³⁵ Stb. 2007, 415

³⁶ <www.infomil.nl>, zoek op 'eerste kennismaking activiteitenbesluit'

³⁷ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 113

³⁸ Algemene regels op o.a. het gebied van lozen, energiebesparing en oplosmiddelen.

³⁹ *Inrichting*, art. 1.1 Wm



Wanneer er dus activiteiten plaatsvinden in een inrichting vallen die onder het AB en hoeven deze niet in een vergunning gereguleerd te worden. Of de houder van een inrichting zijn activiteiten moet melden ligt het eraan of de inrichting gekwalificeerd wordt als een type A, B of C. Een inrichtinghouder dient ten minste 4 weken van te voren een melding te maken voordat hij kan starten met zijn werkzaamheden.⁴⁰ Voor de meldingsplicht geldt geen procedure, de houder van een inrichting dient in de meeste gevallen een melding te verrichten bij het bevoegde bestuursorgaan.

In het AB wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen inrichtingen. Dit onderscheid tussen deze 3 typen inrichtingen is naast de meldingsplicht van belang om te bepalen of het AB in zijn geheel als leidende regelgeving geldt of dat het AB slechts gedeeltelijk van toepassing is. De drie typen inrichtingen zijn onderverdeeld in type A, B of C. Een type A inrichting is van toepassing als er aan de voorwaarden wordt voldaan vermeld in art. 1.2 AB. Indien de houder van een inrichting een omgevingsvergunning moet aanvragen is het automatisch een type C inrichting. Indien een inrichting niet als type A of type C kan worden gekwalificeerd is het automatisch een type B inrichting. Voor de type B en C inrichtingen geldt er een meldingsplicht.⁴¹ Een type A inrichting hoeft geen melding te verrichten. Type A en B inrichtingen vallen volledig onder het AB in tegenstelling tot type C inrichtingen die gedeeltelijk onder het AB vallen.⁴² Voor een type C inrichting is er een gedeelte van het AB van toepassing en gelden de milieuregels van de omgevingsvergunning voor dit type inrichting.⁴³

§ 2.3 Het Besluit lozen buiten inrichtingen

Zoals eerder gezegd zijn het BLBI naast het AB en het BLAH de AMvB's die toezien op lozingen. Het BLBI trad op 16 maart 2011 in werking.⁴⁴ Net als bij het AB geldt er een vrijstelling op het lozingsverbod van de Wtw.⁴⁵ Hierdoor gelden de algemene regels als leidraad. In tegenstelling tot het AB vermeld het BLBI juist regels die toezien op activiteiten die plaatsvinden buiten inrichtingen. Betreft het een lozing die niet vanuit een inrichting of particulier huishouden wordt verricht dan geldt het BLBI. Net als het AB omvat het BLBI een groot aantal categorieën lozingen. Een lozing kan om diverse redenen niet binnen een inrichting vallen waardoor het BLBI van toepassing is.⁴⁶ Hier valt te denken aan niet plaatsgebonden activiteiten of activiteiten waar geen sprake is van bedrijvigheid.⁴⁷ Bijvoorbeeld als het gaat om een lozing van grondwater bij ontwatering of een lozing vanuit een rioolstelsel.⁴⁸

§ 2.4 Zorgplichten

Zoals eerder gezegd richten de algemene regels van het AB en het BLBI zich op de meest voorkomende milieuschadelijke activiteiten. Echter zijn het AB en het BLBI geen allesomvattende regelingen.⁴⁹ Hier is ook bewust voor gekozen om niet alle activiteiten te laten vallen onder algemene regels. Er zijn alleen voorschriften opgenomen die toezien op de meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten.⁵⁰ Dit volgt ook uit de nota van toelichting van het AB:

‘Een dergelijke wijze van reguleren om een breed scala aan activiteiten uitputtend te regelen leidt tot een veel meer omvangrijk besluit en bovendien zou het op gespannen

⁴⁰ <www.infomil.nl>, zoek op ‘wanneer, wat en hoe melden’

⁴¹ <www.infomil.nl>, zoek op ‘wanneer, wat en hoe melden’

⁴² <www.infomil.nl>, zoek op ‘uitleg Activiteitenbesluit’

⁴³ <www.infomil.nl>, zoek op ‘korte uitleg systematiek milieuregelgeving’

⁴⁴ Stb, 2011, 153

⁴⁵ Art. 1.3 BLBI

⁴⁶ Stb, 2011, 153, (NvT) p. 1

⁴⁷ Stb, 2011, 153 (NvT), p. 3

⁴⁸ <www.vallei-veluwe.nl>, zoek op ‘besluit lozen buiten’

⁴⁹ Stb, 2007, 415 (NvT), p. 113

⁵⁰ Stb, 2007, 415 (NvT), p. 113



voet staan met de voornemens van het kabinet om het aantal regels te beperken en meer verantwoordelijkheid te leggen bij de doelgroepen.’⁵¹

Voor de activiteiten die niet uitputtend zijn geregeld is er een zorgplichtbepaling opgenomen, zowel in het AB als in het BLBI.⁵² Zorgplichten zijn ontstaan om de verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven naar het milieu toe te vergroten.⁵³ Het uitgangspunt van de zorgplicht is dat ondernemers ook bij niet geregelde activiteiten de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu dienen te besteden.⁵⁴ Zorgplichten zijn algemeen en niet concreet geformuleerd.⁵⁵ Het zijn bewust globaal geformuleerde gedragsnormen die zich richten op de voorkoming van ongewenste situaties of tot het bereiken van gewenste situaties.⁵⁶ Een zorgplichtbepaling wordt niet gedefinieerd als een doelvoorschrift, maar als een inspanningsverplichting. Er wordt verwacht dat de inrichtinghouder zich naar zijn vermogen dient in te spannen om de gestelde norm op enig moment te halen.⁵⁷ Een doelvoorschrift vormt zich pas als het doel van het artikel concreter en meetbaarder wordt vermeld.⁵⁸

Zorgplichten zijn overigens niet nieuw, in de jaren tachtig verscheen de eerste zorgplichtbepaling.⁵⁹ Hoewel het destijds niet als zorgplichtbepaling werd omschreven, werd dit wetsartikel zodanig getypeerd als een zorgplichtbepaling.⁶⁰ Deze bepaling werd in de wet opgenomen naar aanleiding van de toenmalige minister van VROM, de heer P. Winsemius, die een constructie wilde geven aan de ‘verinnerlijking’ van de verantwoordelijkheid voor het milieu door bedrijven en burgers:⁶¹

‘Het als een normaal onderdeel van de dagelijkse praktijk beschouwen dat een ieder zich ‘fatsoenlijk’ gedraagt ten opzichte van het milieu. Zich gedraagt als een gast in eigen huis.’⁶²

De aanleiding voor deze bepaling lag hem in het gegeven dat ons handelen moest veranderen ten opzichte van het milieu. De rekening van onzorgvuldig omgaan met het milieu dreigde onbetaalbaar te worden.⁶³

Het gebruik van zorgplichtbepalingen in de wetgeving werd destijds erg kritisch benaderd door zowel het toenmalige kabinet alsmede de Raad van State (RvS).⁶⁴ De CTW stelde een advies op over het gebruik van zorgplichtbepalingen in milieuwetgeving op verzoek van de toenmalige ministerraad.⁶⁵ De bezwaren van de CTW zijn de navolgende:

⁵¹ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 113

⁵² *Uitputtende regeling*, Stb. 2007, 415, (NvT) p. 115; Zorgplichtbepaling in het AB: art. 2.1 lid 1 AB, Zorgplichtbepaling in het BLBI: art. 2.1 lid 1 BLBI

⁵³ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 113

⁵⁴ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 113

⁵⁵ Blomberg (3), p. 324

⁵⁶ Biezeveld, p. 123

⁵⁷ Blomberg (2), p. 618

⁵⁸ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 18

⁵⁹ Art. 2 van de toenmalige wet milieugevaarlijke stoffen: ‘Ieder die beroepshalve een stof of een preparaat vervaardigt, aan een ander ter beschikking stelt, in Nederland invoert of toepast, en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door zijn handelingen met die stof of dat preparaat gevaren kunnen optreden voor mens of milieu, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevaren zoveel mogelijk te beperken.’

⁶⁰ Biezeveld, p. 124; De zorgplicht werd destijds opgenomen in art. 2 Wet milieugevaarlijke stoffen en in art. 14 van de Wbb (Tegenwoordig zijn dit art. 9.2.1.2 Wet milieugevaarlijke stoffen en art. 13 van de Wbb)

⁶¹ Biezeveld, p. 124

⁶² Winsemius, p. 61

⁶³ Biezeveld, p. 124

⁶⁴ Houweling, p. 145

⁶⁵ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 11



- *Twijfel ten aanzien van de veronderstelde behoefte aan zorgplichtbepalingen*⁶⁶

De CTW concludeerde dat er een tendens plaatsvond in de toenmalige wijze van regulering: 'Een streven naar precieze, soms zeer gedetailleerde regelgeving en anderzijds behoefte bestond aan ruime zorgplichtbepalingen om de gaten te dichten.'⁶⁷ Deze tendens werd door de CTW niet als gelukkig geacht omdat hierdoor geen prikkeling meer plaatsvond om tot stuitende wetgeving te komen. Dat zou hierdoor verminderen en dat vormt een gevaar.

- *Bezwaar in verband met het legaliteitsvereiste*⁶⁸

Het legaliteitsbeginsel is een van de belangrijkste fundamenteën in onze rechtsstaat, zo niet het belangrijkste fundament. Door zorgplichtbepalingen in de wet op te nemen zou dit een schending opleveren met het legaliteitsbeginsel. Dit omdat de (her)kenbaarheid of de inzichtelijkheid van de norm voor de burger al gauw tekortschiet.⁶⁹

- *Bezwaar in verband met het vereiste van handhaafbaarheid*⁷⁰

Enerzijds werd gevreesd dat zorgplichten onvoldoende houvast zouden bieden voor de handhaving door de ruime formulering. Anderzijds werd gevreesd dat handhavingsinstanties geen actieve opsporing zouden verrichten vanwege de ruime formulering. Hierdoor zouden de handhavingsinstanties moeite ondervinden ten aanzien van de actieve opsporing.⁷¹

Ondanks de bezwaren van de CTW en de RvS besloot het toenmalige kabinet om zorgplichten opnieuw op de agenda te plaatsen. Dit sloot zich aan bij een van de wensen van het kabinet om een betere balans te bevorderen tussen individuele en collectieve verantwoordelijkheid en om de regeldruk verder te verminderen.⁷² Naast de bovengenoemde bezwaren zijn er ook voordelen die de zorgplichtbepaling biedt. Er wordt expliciet meer verantwoordelijkheid, ruimte en flexibiliteit overgelaten aan de burgers en bedrijven.⁷³ Tegenwoordig vind je zorgplichten overal terug in de milieuwetgeving o.a. in de Wm en de Wbb. Voor dit onderzoek staan de zorgplichtbepalingen uit het AB en het BLBI centraal. Deze bepalingen zien onder andere toe op directe lozingen op een oppervlaktewaterlichaam.

§ 2.5 Relevante Zorgplichten

De zorgplichten die relevant zijn voor dit onderzoek vloeien voort uit het AB en het BLBI. De zorgplichtbepaling uit het AB:

'Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.'⁷⁴

⁶⁶ CTW advies, p. 20

⁶⁷ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 12

⁶⁸ CTW advies, p. 7,8

⁶⁹ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 13

⁷⁰ CTW advies, p. 8,9

⁷¹ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 13

⁷² Rapport werkgroep Zijlstra, p. 18

⁷³ Rapport werkgroep Zijlstra, p. 18

⁷⁴ Art. 2.1 lid 1 AB



De zorgplichtbepaling uit het BLBI:

‘Degene die loost en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het lozen nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde voorschriften, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden geleverd.’⁷⁵

Uit beide bepalingen is af te leiden dat de formulering van de zorgplichtbepaling grotendeels overeenkomen. Er zijn wel twee verschillen op te merken. Zo richt de zorgplichtbepaling uit het AB zich in tegenstelling tot het BLBI enkel op de houders van inrichtingen. En richt de zorgplichtbepaling uit het BLBI zich uitsluitend op lozingsactiviteiten.⁷⁶ In tegenstelling tot het AB, die richt zich op de meest relevante milieuaspecten.⁷⁷

Beiden zorgplichtbepalingen hebben een vangnetfunctie.⁷⁸ De vangnetfunctie houdt in dat er handhavend opgetreden kan worden op grond van de zorgplicht tegen activiteiten die niet vergunningplichtig zijn en die ook niet in het AB of BLBI zijn opgenomen. Daarnaast zijn deze zorgplichten een vangnet voor aspecten van activiteiten waar geen voorschriften voor zijn opgenomen in het AB of BLBI.⁷⁹ Het gaat vooral om situaties die niet voorzienbaar zijn waardoor er op grond van de zorgplicht alsnog handhavend opgetreden kan worden.⁸⁰ Er kan een beroep op de zorgplicht uit het AB of het BLBI gedaan worden indien een milieuaspect niet uitputtend is geregeld en er sprake kan zijn van nadelige gevolgen voor het milieu.⁸¹ In hoofdstuk 3 zal dit nader worden besproken.

In zowel de formulering van de zorgplicht uit het AB en het BLBI staat er een nadere concretisering wat er bedoeld wordt met ‘het beperken of voorkomen van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu’.⁸² In deze nadere concretisering staan onder andere termen als ‘het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van bodemverontreiniging’ en ‘een doelmatig beheer van afvalwater’.⁸³ Voor inrichtingen en handelingen buiten inrichtingen die directe lozingen veroorzaken in een oppervlaktewaterlichaam staat zowel in het AB als in het BLBI in lid 2 een nadere toelichting vermeld:

‘het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam’.⁸⁴

Deze concretisering uit het AB en het BLBI komen overeen.

§ 2.6 Handhaving door het waterschap

Het dagelijks bestuur van het waterschap heeft onder andere de taak om op te treden tegen overtredingen van bedrijven of burgers.⁸⁵ Hoe deze bevoegdheid ingevuld dient te worden staat niet specifiek in de wet beschreven. Hiervoor heeft het waterschap beleid opgesteld om duidelijk te maken naar burgers en bedrijven hoe deze taak wordt

⁷⁵ Art. 2.1 lid 1 BLBI

⁷⁶ Stb. 2011, 153, (NvT), par. 5.3

⁷⁷ Stb. 2007, 415, (NvT), p. 113

⁷⁸ Beijen, p. 191; *Vangnetfunctie*, Rapport werkgroep Zijlstra, p. 21

⁷⁹ Stb. 2012, 558, (NvT), p. 70

⁸⁰ Houweling, p. 152

⁸¹ Rapport universiteit Utrecht, p. 9

⁸² Stb. 2007, 415, (NvT), p. 114

⁸³ Art. 2.1 lid 2 sub b en o AB; art. 2.1 lid 2 sub a en g BLBI

⁸⁴ Art. 2.1 lid 2 sub d AB & art. 2.1 lid 2 sub c BLBI

⁸⁵ Art. 8.1 lid 1 Wtw



ingevuld.⁸⁶ Voor het invullen van de taken omtrent toezicht en handhaving hanteert het waterschap de navolgende uitgangspunten:⁸⁷

- Houding van de overtreder bepaalt reactie waterschap
- Loslaten waar kan, streng waar moet
- Capaciteitssturing vindt plaats op basis van risico's
- Toezicht en handhaving ook tegen eigen waterschap en andere overheden
- *Handhaven volgens strategieën*
- Samen werken en samenwerken is vanzelfsprekend
- Waar nodig de toezichtsdruk verhogen
- Het waterschap is bereikbaar

Deze uitgangspunten beschrijven concreet hoe het waterschap uitvoering geeft aan het toezicht en de handhaving. Voordat er een handhavend optreden plaatsvindt vindt er eerst toezicht plaats.⁸⁸ Door handhavend op te treden wil het dagelijks bestuur van het waterschap gewenst gedrag stimuleren en ongewenst gedrag tegengaan om positief te veranderen.⁸⁹

Het uitgangspunt 'handhaven volgens strategieën' vormt de kern van het beleid bij toezicht en handhaving. Hierin staat het naleefgedrag centraal.⁹⁰ Door diverse strategieën toe te passen wil het waterschap het naleefgedrag verbeteren en een veiligere en gezondere leefomgeving te creëren. Er worden vier strategieën toegepast:

- (Preventiestrategie)
- (Toezichtstrategie)
- Sanctiestrategie
- (Gedoogstrategie)

De Sanctiestrategie staat centraal in dit onderzoek omdat deze strategie voornamelijk toezien op de bestuursrechtelijke handhaving.

§ 2.6.1 Sanctiestrategie

Deze strategie beschrijft de sanctioneringen die het waterschap kan opleggen bij een overtreding. Sanctionering leidt tot het opleggen van bestuursrechtelijke en/of strafrechtelijke maatregelen. Maar voordat er sanctionerende maatregelen worden getroffen wordt er eerst onderzocht of er sprake is van een overtreding. En of er voor deze overtreding een gelijkwaardige oplossing mogelijk is of dat deze overtreding te legaliseren is.⁹¹

Gelijkwaardige oplossing

Voordat er een overtreding gekwalificeerd wordt, dient er eerst te worden gekeken of er sprake kan zijn van een gelijkwaardige oplossing:⁹²

‘Bij een gelijkwaardige oplossing is sprake van een afwijking van (een of meerdere voorschriften van) een vergunning of algemeen geldende voorschrift(en), maar het door de rechtsregel beschermde belang wordt in dezelfde mate of beter gewaarborgd.’⁹³

⁸⁶ Zie bijlage A (1.1)

⁸⁷ Zie bijlage A (4.1)

⁸⁸ *Toezicht*, Damen, p. 1309; *Handhaving*, Maas-Cooymans, p. 15

⁸⁹ Zie bijlage A (2.0)

⁹⁰ Zie bijlage A (2.0)

⁹¹ Zie bijlage B (5.2)

⁹² Zie bijlage B (5.2)

⁹³ Zie bijlage A (5.2)



Het gaat hier vooral om afwijkingen waarbij de belangen van derden niet worden geschaad en om afwijkingen die niet als overtreding worden aangemerkt.⁹⁴

Legalisatieonderzoek

Als er een overtreding geconstateerd is wordt er onderzocht of legalisatie van deze overtreding mogelijk is. Door middel van legalisatie kan een activiteit worden beëindigd of alsnog vergund worden.⁹⁵ Een toezichthouder bepaalt aan de hand van een 'zwart-wit' lijst of legalisatie wel of niet mogelijk is.⁹⁶

Indien er geen gelijkwaardige oplossing of legalisatie van de overtreding mogelijk is wordt er gekeken welke sanctionering passend is. Dit wordt verricht aan de hand van een vijftal stappen:

1. Positionering bevindingen

Allereerst wordt er door de handhaver bepaald in welk segment van figuur 3 hij de bevinding positioneert.⁹⁷ Dit wordt bepaald aan de hand van twee aspecten, enerzijds de gevolgen van de bevindingen, anderzijds de typering van de normadressaat.⁹⁸

2. Bepalen verzwarende aspecten

Vervolgens wordt er door de handhaver bepaald of er verzwarende aspecten zijn die meegewogen moeten worden bij de afweging om handhavend op te treden. Hierbij valt onder andere te denken aan verkregen financieel voordeel.⁹⁹ Indien er verzwarende aspecten geconstateerd worden kan er naast een bestuursrechtelijk optreden ook strafrechtelijk opgetreden worden.¹⁰⁰ Kortom hoe meer verzwarende aspecten hoe groter de kans wordt dat dit traject zal worden gestart. Er worden diverse verzwarende aspecten afgewogen.¹⁰¹

3. Overleg toepassing bestuurs-/strafrecht

Indien er verzwarende aspecten aangetroffen zijn, vindt er vervolgens overleg plaats tussen het bestuur van het waterschap en het OM. Hierop wordt een beslissing gemaakt of het noodzakelijk is om zowel bestuurlijk als strafrechtelijk op te treden.¹⁰²

4. Optreden met Sanctiematrix

Aan de hand van stap 1 (positionering bevindingen) wordt er gekeken naar de sanctiematrix om te bepalen hoe een invulling kan worden gegeven aan de handhaving door het waterschap. Daarnaast dient de handhaver voor de minst zware sanctie te kiezen, tenzij hij motiveert dat een andere sanctie bij een bepaalde situatie passender is.¹⁰³ De handhaver zet de meest gepaste sanctie in totdat er sprake is naleving. Indien naleving uitblijft wordt er door de handhaver direct een zwaardere sanctie toegepast. Opgemerkt dient te worden dat deze matrix afwijkt van de Landelijke Handhavingsstrategie.¹⁰⁴ Want in de cellen C1 en D1 wordt er de mogelijkheid geboden

⁹⁴ Zie bijlage B (5.0)

⁹⁵ Zie bijlage B (5.2)

⁹⁶ Zie bijlage B (5.2)

⁹⁷ Zie bijlage B (5.3)

⁹⁸ Zie bijlage B (5.4)

⁹⁹ Zie bijlage B (5.4)

¹⁰⁰ Zie bijlage B (5.4)

¹⁰¹ Zie bijlage B (5.4)

¹⁰² Zie bijlage B (5.4)

¹⁰³ Zie bijlage B (5.4)

¹⁰⁴ De sanctiematrix is afgeleid van de matrix uit de Landelijke Handhavingsstrategie



om handhavend op te treden door middel van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang toe te passen. Dit vloeit voort uit een uitspraak van de RvS.¹⁰⁵

5. Vastlegging

Tot slot dient iedere stap en beslissing verifieerbaar en transparant vastgelegd te worden. Hierdoor wordt er voldaan aan het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het verbod van willekeur en het verbod van misbruik van bevoegdheid.¹⁰⁶

§ 2.6.2 Beginselplicht tot handhaving

Het waterschap heeft een ruime beleidsvrijheid om handhavend op te treden. Er dient echter wel rekening te worden gehouden met de beginselplicht tot handhaving.¹⁰⁷ Deze plicht dient ervoor te zorgen dat het waterschap moet optreden tegen illegale situaties.¹⁰⁸ Maar de term 'beginselplicht' houdt in dat het bestuursorgaan ook af kan zien om handhavend op te treden. Er kan worden afgezien van een handhavend optreden als een overtreding gelegaliseerd kan worden. En indien een handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen.¹⁰⁹ Om rechtmatig handhavend op te kunnen treden dient de afdeling handhaving van het waterschap een handhavingsbeleid te voeren.¹¹⁰ Dit beleid voor het handhavend optreden dient een richtlijn te geven om de rechtszekerheid en gelijkheid te kunnen garanderen. Daarnaast dient er rekening te worden gehouden met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om een rechtsgeldig handhavingsbeleid te kunnen voeren.

§ 2.7 Maatwerkvoorschriften

Zoals gezegd zijn zorgplichten algemeen en niet concreet geformuleerd. Er wordt niet specifiek omschreven onder welke omstandigheden welk gedrag moet worden nagelaten of moet worden vertoond.¹¹¹ Voor een nadere invulling van de zorgplicht kan het waterschap ervoor kiezen om een maatwerkvoorschrift op te leggen. De inhoud van een maatwerkvoorschrift kan o.a. inhouden dat degene die de inrichting drijft dan wel degene die loost, de verrichte activiteiten beschrijft.¹¹² Ook kunnen metingen, berekeningen of tellingen onder de inhoud van een maatwerkvoorschrift vallen.

Het opleggen van een maatwerkvoorschrift kan enkel voor zover een aspect niet uitputtend is geregeld.¹¹³ Indien er geen uitputtende regeling van toepassing is en indien er expliciet omschreven staat in het wetsartikel dat er maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld dan is het waterschap bevoegd om dit te doen. De reikwijdte van het waterschap om maatwerkvoorschriften op te leggen richt zich enkel op diverse aspecten omtrent het onderwerp water.

¹⁰⁵ ECLI:NL:RVS:2014:1982; In dit arrest werd uitgesproken dat het niet aanvaardbaar is om tegen bepaalde overtredingen nooit op te treden, het bevoegd gezag diende over te gaan tot het daadwerkelijk handhaven. Het informeren en waarschuwen van de overtreder kon niet onbeperkt doorgaan.

¹⁰⁶ Zie bijlage B (5.4)

¹⁰⁷ Maas-Cooymans, p. 83, *Beginselplicht tot handhaving*: 'Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in het geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.'

¹⁰⁸ Damen, p. 1604

¹⁰⁹ Landelijke handhavingsstrategie, par 3.5

¹¹⁰ Zie bijlage B (5.4)

¹¹¹ Houweling, p. 144

¹¹² Art. 2.1 lid 4 AB

¹¹³ Art. 2.1 lid 4 AB



Voor het toepassen van maatwerkvoorschriften om de zorgplicht te concretiseren heeft het bevoegd gezag een zekere beleidsvrijheid.¹¹⁴ Het bestuursorgaan dient echter wel de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.¹¹⁵ Door het toepassen van maatwerkvoorschriften kan er een concrete en doelmatige gewenste situatie gecreëerd worden. Daarnaast kunnen maatwerkvoorschriften ervoor zorgen dat de regels van een algemeen voorschrift worden aangescherpt of dat de regels worden versoepeld. Het gebruik van dit instrument dient vooral zijn werking te hebben voor een incidentele of bijzondere situatie. Er dient per geval bekeken te worden of het toepassen van een maatwerkvoorschrift geschikt is. Dit beoogt ook de wetgever, omdat die juist het aantal regels wil beperken en meer verantwoordelijkheid neer wil leggen bij de doelgroepen.

§2.8 Tussenconclusie

In het huidige juridische kader staan lozingsbesluiten op grond van het AB en het BLBI centraal. Hieruit volgen de zorgplichten die van toepassing zijn bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. De zorgplicht uit art. 2.1 AB is het relevante kader indien het gaat om een lozing binnen een inrichting. Terwijl de zorgplicht uit art. 2.1 BLBI het relevante kader is indien het gaat om een lozing buiten een inrichting. De zorgplichten uit het AB en het BLBI zijn van toepassing als een aspect niet uitputtend is geregeld en er sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu. De zorgplicht vormt hierin het vangnet om bij niet concreet geregelde situaties toch de nodige aandacht te besteden aan het milieu. In het tweede lid van het AB en het BLBI wordt er een nadere concretisering gegeven van de zorgplicht. Zo ook voor een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. In deze concretisering staat vermeld dat het gaat om het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam. Het probleem van de zorgplicht is dat het een algemeen geformuleerde regeling is die een bepaalde inspanning vergt. Er staat niet expliciet geregeld aan welke eisen iemand aan moet voldoen, maar wel dat er een inspanning geleverd moet worden aan om de zorgplicht te kunnen voldoen. Bovendien wordt een inspanning niet meteen gezien als de enige juiste inspanning, er zijn meerdere mogelijkheden om tot de gewenste situatie te komen. Dit zorgt dus voor de nodige flexibiliteit met de invulling van de zorgplicht. Bovendien dit zorgt ook voor de nodige spanning met het rechtszekerheidsbeginsel.

¹¹⁴ Blomberg (1), p. 12

¹¹⁵ *Stb.* 2007, 415, (NvT) p. 116; Met name het rechtszekerheidsbeginsel



Hoofdstuk 3 De knelpunten

In dit hoofdstuk worden de knelpunten besproken bij de handhaving op grond van de zorgplichten. Allereerst worden de voorwaarden besproken die de bestuursrechter hanteert voor een direct handhavend optreden tegen een directe lozing op grond van de zorgplichten. Vervolgens wordt besproken hoe de bestuursrechter oordeelt over het instrument maatwerkvoorschriften om de zorgplicht te concretiseren. Tot slot worden de knelpunten besproken die het waterschap ondervindt bij een handhavend optreden op grond van de zorgplichten.

§ 3.1 Voorwaarden voor een directe handhaving

Op grond van de zorgplichtbepaling, bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam, uit het AB of het BLBI kan het waterschap direct handhavend optreden.¹¹⁶ De Afdeling heeft in diverse zaken een uitspraak gedaan wanneer een bestuursorgaan direct handhavend mag optreden op grond van de zorgplichten van het AB en het BLBI. Enkele jaren geleden ging de Afdeling voor het eerst uitgebreid in op de bestuursrechtelijke handhaving op grond van de zorgplicht.¹¹⁷ Hieruit volgden diverse voorwaarden waar cumulatief aan voldoen moet zijn om juridisch rechtmatig handhavend kunnen optreden:

- *Uitputtende Regeling*

Een milieuaspect dient niet uitputtend te zijn opgenomen in het AB of het BLBI.¹¹⁸

- *Wetenschap vooraf bij de inrichtinghouder*

Een inrichtinghouder kan enkel worden aangesproken op grond van de zorgplicht indien hij vooraf had kunnen weten dat zijn handelen of nalaten in strijd is met de zorgplichtbepaling.¹¹⁹

- *Onmiskkenbaar in strijd*

Het handelen of nalaten van de inrichtinghouder dient onmiskkenbaar in strijd te zijn met de zorgplicht.¹²⁰

- *Concrete invulling last*

Het bestuursorgaan kan handhavend optreden door middel van het opleggen van een herstelsanctie. Deze sanctie, last, die aan de inrichtinghouder wordt opgelegd dient echter wel duidelijk en concreet te zijn.¹²¹

§ 3.1.1 Uitputtende regeling

Zoals eerder gezegd in hoofdstuk twee 'het juridisch kader' staat in de nota van toelichting van het AB vermeld wanneer er sprake is van een uitputtende regeling¹²²:

'Een uitputtende regeling is een limitatieve opsomming waarin voorschriften of eisen zijn opgenomen t.a.v. een activiteit of een omschreven situatie'.

¹¹⁶ <www.infomil.nl>, zoek op 'toezicht en handhaving (vragen en antwoorden)'

¹¹⁷ ECLI:NL:RVS:2011:BR4631 (Caru Arrest)

¹¹⁸ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 115

¹¹⁹ <www.infomil.nl>, zoek op 'toezicht en handhaving (vragen en antwoorden)'

¹²⁰ Caru Arrest

¹²¹ <www.infomil.nl>, zoek op 'toezicht en handhaving (vragen en antwoorden)'

¹²² *Uitputtende regeling*, Stb. 2007, (NvT) 415, p. 115



Naast de nota van toelichting volgt dit ook uit het Caru arrest. Maar in zowel het AB als het BLBI valt niet direct af te leiden wanneer er wel of geen sprake is van een uitputtende regeling. Soms kun je dit afleiden aan de formulering van de regeling of een aspect niet uitputtend is geregeld.¹²³ Staat er in het artikel de formulering: 'voldoet ten minste aan' of 'ten minste voldaan aan' opgenomen dan is er sprake van een niet uitputtende regeling.¹²⁴ Kortom er dienen concrete normen in het wetsartikel opgenomen te zijn om een regeling te kwalificeren al een uitputtende regeling. Als er dus sprake is van een lozing die uitputtend is geregeld komt de zorgplichtbepaling niet aan bod.

§ 3.1.2 Wetenschap vooraf bij de inrichtinghouder

Een inrichtinghouder dient vooraf redelijkerwijs te kunnen weten of zijn handelen of nalaten in strijd is met de zorgplichtbepaling voordat hij geconfronteerd kan worden met een handhavend optreden door een bestuursorgaan.¹²⁵ Uit de nota van toelichting van het AB wordt het criterium redelijkerwijs nader toegelicht.¹²⁶ Dit criterium zal besproken worden aan de hand van een klein voorbeeld:

Een inrichtinghouder loost binnen zijn inrichting stoffen op een vuilwaterriool.

Gaat het in bovenstaand voorbeeld om stoffen die duidelijk schadelijk zijn voor de werking van het vuilwaterriool, denk bijvoorbeeld aan motorolie, en had de inrichtinghouder kennis van deze schadelijke stoffen dan kan dit hem redelijkerwijs verweten worden.¹²⁷ Hij had deze schadelijke stoffen namelijk ook op een andere manier kunnen afvoeren.

Maar stel dat het in bovenstaand voorbeeld gaat om een lozing van een grote hoeveelheid water waardoor de capaciteit van het vuilwaterriool wordt overschreden.¹²⁸ Met als gevolg dat de doelmatige werking van het vuilwaterriool in gevaar komt. Dan kan dit niet redelijkerwijs verweten worden aan de inrichtinghouder. De inrichtinghouder kan namelijk zelf niet inzien wat de omvang is van andere lozingen op het vuilwaterriool en wat de kenmerken zijn van het rioolstelsel om redelijkerwijs te kunnen weten wat de gevolgen zijn van de lozing.¹²⁹

§ 3.1.3 Onmiskkenbaar in strijd

Naast de voorwaarden dat een aspect niet uitputtend is geregeld en er is wetenschap vooraf aangetoond bij de inrichtinghouder wordt er overgegaan tot de beantwoording van de volgende voorwaarde: 'Is de activiteit onmiskkenbaar in strijd met de zorgplicht?' Het handelen of nalaten van de inrichtinghouder dient onmiskkenbaar in strijd te zijn met de zorgplicht om tot een rechtmatig handhavend optreden te kunnen komen.¹³⁰ De eis van onmiskkenbare strijd dient de rechtszekerheid te kunnen waarborgen. Het is namelijk niet altijd evident welke norm verplicht is voor een bepaalde activiteit. Het probleem met de zorgplichtbepaling is dat deze ruim en vaag is geformuleerd waardoor de zorgplicht op diverse manieren kan worden nagestreefd, waarbij niet is vastgesteld welke manier de juiste is.¹³¹ De Afdeling voegt hieraan toe dat er geen duidelijke verplichte norm is waardoor er in niet alle gevallen een duidelijk antwoord wordt voorzien.¹³² Er dient dus per casus gekeken te worden naar alle omstandigheden van de situatie om te kunnen bepalen of er een onmiskkenbare strijd met de zorgplicht is. De Afdeling licht namelijk niet

¹²³ <www.infomil.nl>, zoek op 'maatwerkmogelijkheden'

¹²⁴ <www.infomil.nl>, zoek op 'maatwerkmogelijkheden'

¹²⁵ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 114; Caru arrest

¹²⁶ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 114

¹²⁷ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 114

¹²⁸ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 114

¹²⁹ Stb. 2007, 415, (NvT) p. 114

¹³⁰ Caru arrest; ECLI:NL:RVS:2013:1896; ECLI:NL:RVS:2015:1103

¹³¹ ECLI:NL:RVS:2013:1896, m.nt. Van der Velde

¹³² ECLI:NL:RVS:2013:1896



nader toe wanneer er daadwerkelijk sprake is van een onmiskenbare strijd met de zorgplicht.¹³³

Naast de omstandigheden van de activiteit vormt de motivering ook een belangrijke rol in deze voorwaarde. Zo werd bij het Caru arrest door de Afdeling bevestigd dat het waterschap voldoende aannemelijk had gemaakt dat er sprake was een onmiskenbare strijd met de zorgplichtbepaling, ondanks dat er ook een andere invulling van de zorgplicht mogelijk was.¹³⁴ De onmiskenbare strijd werd gemotiveerd door diverse metingen die werden verricht door het waterschap. Hierbij werd aangetoond dat er sprake was van een ernstige verontreiniging van het hemelwater. Voor de vaststelling van de verontreiniging werd er gebruik gemaakt van de tabel 'Criteria voor de lozing van niet verontreinigd water' die het waterschapsbestuur hanteerde.¹³⁵ Hoewel de Afdeling bevestigde dat er sprake was van een onmiskenbare strijd met de zorgplicht haalde de handhavingsactie het uiteindelijk niet. Het opgelegde instrument (last onder dwangsom) was onvoldoende duidelijk en er werd enkel vermeld dat de zorgplicht moest worden nageleefd.¹³⁶ Hierdoor was dit in strijd met de rechtszekerheid en werd de inrichtinghouder in het gelijk gesteld.

In tegenstelling tot het Caru arrest waar de handhavingsactie niet rechtsgeldig werd verklaard, kan er wel degelijk een handhavend optreden plaatsvinden op grond van de zorgplicht. Dit volgt uit een arrest waarin een last onder dwangsom werd opgelegd door Rijkswaterstaat omdat de zorgplichtbepaling uit de vergunning was geschonden.¹³⁷ Hierin stond opgenomen dat de lozingswerken alsmede de voorzieningen doelmatig moesten functioneren, in goede staat van onderhoud moesten verkeren en dat deze met zorg moesten worden bediend.¹³⁸ Ook in dit arrest speelde de motivering van het bevoegde gezag een belangrijke rol. Waar in het Caru arrest volgens de bestuursrechter onvoldoende duidelijk was hoe de zorgplicht moest worden nageleefd. Werd er in het Ashland arrest door de bestuursrechter geconcludeerd dat de invulling van de zorgplicht wel duidelijk was opgesteld. Dit werd gemotiveerd aan de hand van een viertal omstandigheden.¹³⁹

- Tijdens de procedure is er regelmatig contact geweest over de invulling van de zorgplichtbepaling
- De vergunninghouder konden in bezwaar en beroep tegen de watervergunning indien dit voorschrift onduidelijk is
- Tijdens de inspecties van een toezichthouder werden de aspecten gecontroleerd die betrekking hebben op de zorgplichtbepaling
- Tot slot werd er uitgebreid toegelicht waarom de zorgplicht werd overtreden voordat er een herstelinstrument werd opgelegd.

§ 3.1.4 Concrete invulling last

De Afdeling heeft in het kader van bestuursrechtelijke handhaving een duidelijke lijn opgesteld waarbij een opgelegde last duidelijk en concreet geformuleerd moet zijn.¹⁴⁰ Onder een last wordt verstaan een herstelsanctie.¹⁴¹ De invulling van handhavend optreden vindt plaats door het opleggen van een bestuurlijke sanctie die gericht is om de overtreding te 'herstellen'. Een inrichtinghouder die een last krijgt opgelegd dient niet in het duister te tasten welke maatregelen er genomen moeten worden of juist achterwege

¹³³ Caru arrest, m.nt. Van 't Lam

¹³⁴ Caru arrest, m.nt. Van 't Lam

¹³⁵ Deze tabel vloeit voortuit uit de Wvo, mei 2001

¹³⁶ Caru arrest

¹³⁷ Akin, p. 78 (Het Ashland arrest)

¹³⁸ Deze voorschriften stonden opgenomen in art. 19 van de watervergunning

¹³⁹ Akin, p. 79

¹⁴⁰ Caru arrest; ECLI:NL:RVS:2015:737

¹⁴¹ Herstelsanctie, art. 5:2 lid 1 sub b Awb



gelaten moeten worden.¹⁴² Dit sluit ook aan bij het formele rechtszekerheidsbeginsel. Uit dit beginsel vloeit voort dat een besluit helder en ondubbelzinnig moet zijn geformuleerd.¹⁴³ Voorts dient de betekenis van het besluit niet afhankelijk te zijn van de uitleg door een ander.¹⁴⁴ De last waarin werd vermeld dat de zorgplicht moest worden nageleefd bij het Caru arrest was daarom onvoldoende duidelijk. Hierdoor was dit in strijd met de rechtszekerheid.

Overigens voegt de Afdeling bij het Caru arrest toe dat indien er twijfel ontstaat over de invulling van de zorgplicht om direct handhavend op te treden de keus meer voor de hand ligt om eerst maatwerkvoorschriften op te stellen.¹⁴⁵ Hoe de bestuursrechter oordeelt over het gebruik van maatwerkvoorschriften alvorens er direct handhavend wordt opgetreden wordt in de volgende paragraaf nader besproken.

§ 3.2 Maatwerkvoorschriften ter invulling van de zorgplicht

Zoals gezegd bij het Caru arrest sprak de Afdeling de voorkeur uit om eerst maatwerkvoorschriften op te leggen voordat er directe handhaving plaatsvindt op grond van de zorgplicht. Door het concretiseren van de zorgplichtbepaling in een maatwerkvoorschrift in specifieke situaties wordt er een invulling gegeven aan de zorgplicht. Hierdoor ontstaat er duidelijkheid voor zowel het waterschap als de lozer.¹⁴⁶ Zoals gezegd in hoofdstuk 2 'het juridisch kader' kan door het opleggen van een maatwerkvoorschrift een concrete en doelmatige gewenste situatie gecreëerd worden. Hiervoor kunnen maatwerkvoorschriften voor een aanscherping of versoepeling van een algemeen voorschrift komen.

Een maatwerkvoorschrift kan zowel op grond van het AB als het BLBI opgelegd worden. Dit kan enkel indien het specifieke aspect niet uitputtend is geregeld.¹⁴⁷ Daarnaast kan een maatwerkvoorschrift opgelegd worden indien een inrichtinghouder niet voldoet aan de zorgplicht.¹⁴⁸ De oplegging van een maatwerkvoorschrift kan enkel indien dit wettelijk is vastgelegd. Daarnaast dient de werking van dit instrument enkel gericht te zijn op aspecten die niet uitputtend zijn geregeld en dient de zorgplichtbepaling geschonden te zijn. Het opleggen van dit instrument komt in de praktijk echter weinig voor. Zoals gezegd in het hoofdstuk juridisch kader dient de werking van het instrument beperkt te blijven tot bijzondere of incidentele situaties. Dit gegeven volgt zowel uit de praktijk als de wil van de wetgever.¹⁴⁹ Een maatwerkvoorschrift kan worden vergeleken met het verlenen van een vergunning. Het idee is juist om minder vergunningen te verlenen en inrichtingen juist meer onder de algemene regels te laten brengen.

Uit diverse casussen komt naar voren dat de bestuursrechter voorzichtig omgaat met de oplegging van maatwerkvoorschriften. Bij de beoordeling over de noodzakelijkheid tot oplegging van dit instrument oordeelt de bestuursrechter incidenteel dat dit instrument moet worden opgelegd. Bij de beoordeling over de rechtmatigheid van dit instrument dient het van belang te zijn dat er een zorgvuldige voorbereiding heeft plaatsgevonden. En dat er een goede motivering ter grondslag ligt. Hier gaat de bestuursrechter flexibel mee om.¹⁵⁰

¹⁴² Damen, 2013

¹⁴³ Pennaerts, p. 97

¹⁴⁴ Pennaerts, p. 97

¹⁴⁵ Caru arrest; art. 2.1 lid 4 AB; art. 2.1 lid 4 BLBI

¹⁴⁶ *Stb.* 2011, 153 (NvT), p. 40

¹⁴⁷ art. 2.1 lid 4 AB; art. 2.1 lid 4 BLBI

¹⁴⁸ ECLI:NL:RVS:2013:2450

¹⁴⁹ Schrijnemaekers, p. 32; *Stb.* 2007, 415, p. 116

¹⁵⁰ ECLI:NL:RVS:2013:1427; ECLI:NL:RVS:2010:BN0498; ECLI:NL:RVS:2014:647; ECLI:NL:RVS:2014:4221



§ 3.3 Knelpunten

Over het algemeen wordt er terughoudend omgegaan met de zorgplichtbepalingen om handhavend op te treden op grond van het AB of het BLBI. Daarnaast is het zo dat indien er direct handhavend wordt opgetreden de Afdeling het bestuursorgaan vaak terugfluit. Het belangrijkste knelpunt vormt de rechtszekerheid.

§ 3.3.1 Rechtszekerheid

Zorgplichten zijn zoals gezegd vaag en algemeen geformuleerd. Er zijn geen harde normen waar een inrichtinghouder aan moet voldoen en anderzijds waar het bestuursorgaan op kan toetsen. Dit levert vaak een strijd op met het formele rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling volgt hierin een zekere lijn door te vermelden dat een overtreding verbonden dient te zijn aan een voldoende concreet milieuvoorschrift.¹⁵¹ Daarnaast dienen de herstelinstrumenten, de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom, voldoende concreet omschreven te worden welke maatregelen een inrichtinghouder moet nemen of juist achterwege moet laten.¹⁵²

De regelgeving dient dus voldoende duidelijk te zijn zodat een inrichtinghouder kennis kan nemen of zijn handelen rechtmatig is. Handhavingsoptredens op grond van de zorgplicht levert echter een grote mate van onzekerheid op. Diegene die wordt gehandhaafd op grond van de zorgplicht weet namelijk niet wat er van hem verwacht moet worden. Doordat de zorgplichtbepaling een open norm is staat dit op gespannen voet met de rechtszekerheid. De bepaling dient namelijk voldoende inzichtelijk te zijn voor een inrichtinghouder die geconfronteerd wordt met een handhavend optreden op grond van de zorgplicht.¹⁵³

§ 3.3.2 Handhaafbaarheid

Als er handhavend wordt opgetreden op grond van de zorgplicht staat er niet vermeld hoe er gehandeld of nagelaten moet worden. Dit levert een probleem op voor de handhaafbaarheid van deze regeling. Het bestuursorgaan die overgegaan is tot een handhavend optreden dient duidelijk te verklaren hoe de overtreden regeling in elkaar zit. En dient het bestuursorgaan te verklaren hoe er vervolgens gehandeld moet worden om tot een gewenste toestand te kunnen komen. Door deze problematiek zijn toezichthouders terughoudend met het gebruik van zorgplichten om handhavend te kunnen optreden.¹⁵⁴

§ 3.3.3 Motivering

Handhaven op grond van de zorgplicht levert vaak geen succes op bij de bestuursrechter.¹⁵⁵ Een bestuursorgaan wordt vaak teruggefloten omdat veelal niet is aangetoond dat een inrichtinghouder onmiskenbaar in strijd heeft gehandeld met de zorgplicht. De motivering om aan te kunnen tonen dat er een overtreding heeft plaatsgevonden op grond van de zorgplicht vormt ook een knelpunt. Dit volgt ook uit het Caru arrest en het Ashland arrest waarin de motivering een belangrijke eis was tot een rechtmatige handhaving.

§ 3.4 Tussenconclusie

Voor een directe handhaving gelden diverse voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden om tot handhaving over te gaan op grond van de zorgplicht is als een aspect niet uitputtend is geregeld in het AB of het BLBI en het is onmiskenbaar dat de zorgplicht is overtreden. Daarbij dient de opgelegde sanctie duidelijk en concreet te zijn. En een inrichtinghouder dient vooraf redelijkerwijs te kunnen weten of zijn handelen of nalaten in strijd is met de zorgplichtbepaling. Doordat de zorgplicht een open norm is levert dit een

¹⁵¹ Biezeveld, p. 128

¹⁵² Last onder bestuursdwang, art. 5:21 Awb, Last onder dwangsom, art. 5:31d Awb; Biezeveld, p. 128

¹⁵³ Ruimte voor zorgplichten 2004, p. 14

¹⁵⁴ Biezeveld, p. 128

¹⁵⁵ Feltz, p. 7



grote mate van onzekerheid op en staat dit op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. Handhavingsoptredens op grond van de zorgplicht worden door de spanning met het rechtszekerheidsbeginsel vaak teruggefloten door de Afdeling. Maar als er een goede motivering ter grondslag ligt om handhavend op te treden op grond van de zorgplicht zorgt dit voor een grotere kans om succesvol handhavend op te kunnen treden.



Hoofdstuk 4 De mogelijkheden uit de Omgevingswet

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden besproken die de algemene zorgplicht (art.1.6 Omgevingswet) en de specifieke zorgplicht (art. 2.10 BAL) bieden bij de handhaving op grond van de zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. Allereerst wordt de Omgevingswet kort besproken. Daarnaast wordt het lozingsverbod uit de Omgevingswet besproken. Vervolgens worden de zorgplicht en de specifieke zorgplicht besproken. Tot slot worden de mogelijkheden voor de handhaving door het waterschap besproken.

§ 4.1 De Omgevingswet

De Omgevingswet (Ow) die naar verwachting in 2019 in werking treedt, is inmiddels gepubliceerd in het Staatsblad.¹⁵⁶ Deze wet sluit aan bij de wensen van het kabinet om meer algemene regels toe te passen in plaats van vergunningen.¹⁵⁷ Diverse wetten worden opgenomen in de Ow waaronder de Wtw.¹⁵⁸ In art. 1.3 sub a en b Ow worden de maatschappelijke doelen vermeld die de Ow dient na te streven:

- a. bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit, en
- b. doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke behoeften.

Uit deze maatschappelijke doelen valt het begrip fysieke leefomgeving op. in de Ow staat geen definitie vermeld van het begrip fysieke leefomgeving. Maar in art. 1.2 lid 2 Ow staat er een opsomming van aspecten die onder dit begrip vallen. De fysieke leefomgeving vormt een kernbegrip in de Ow, want aan de hand van dit begrip wordt bepaald of de Ow van toepassing is.¹⁵⁹

Net als bij de Wtw worden er ook AMvB's gekoppeld aan de Ow die deze wet nader uitwerken:¹⁶⁰



Het betreft 4 AMvB's waarin het BAL van belang is voor dit onderzoek. Het BAL is van belang voor dit onderzoek, omdat in dit besluit diverse algemene regels zijn opgenomen

¹⁵⁶ <www.rijksoverheid.nl>, zoek op 'omgevingswet'; Stb. 2016, 156

¹⁵⁷ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 31

¹⁵⁸ <www.rijksoverheid.nl>, zoek op 'omgevingswet'; Niet alleen worden de regels over water in de Ow opgenomen, maar ook regels over o.a. het milieu, wonen en ruimte

¹⁵⁹ <www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl>, zoek op 'fysieke leefomgeving'

¹⁶⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 32



die toezien op milieubelastende en lozingsactiviteiten.¹⁶¹ Hoofdstuk 2 t/m 5 van het BAL vermelden de regels die gelden voor deze activiteiten.

§ 4.2 Het lozingsverbod uit de Omgevingswet

In de Wtw staat vermeld dat het verboden is om te lozen in een oppervlaktewaterlichaam.¹⁶² Hiervoor dient een inrichtinghouder een watervergunning aan te vragen. Met de komst van de Ow zal dit veranderen. Er dient in plaats van een watervergunning een omgevingsvergunning aangevraagd te worden.¹⁶³ Zoals gezegd wordt ook de regelgeving uit de Wtw opgenomen in de Ow, waardoor activiteiten afkomstig uit de Wtw hun grondslag vinden in de Ow.¹⁶⁴ Ten opzichte van de vergunningplicht uit de Wtw geldt nu in de Ow dat een lozing vergunningplichtig is indien deze lozingsactiviteit opgenomen is in het BAL.¹⁶⁵

2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning de volgende activiteiten te verrichten:

c. een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk, (...) voor zover het betreft een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.’

Er dient gekeken te worden naar het BAL om te kunnen bepalen of er een vergunningplicht geldt voor een lozingsactiviteit. In het BAL worden de milieubelastende en lozingsactiviteiten benoemd in hoofdstuk 3, hierin staat ook vermeld voor welke activiteit er een omgevingsvergunning geldt.¹⁶⁶ Dit is een verschil met de oude systematiek waarin een lozing vergunningplichtig is tenzij er een vrijstelling bij AMvB werd verleend. Het verbod om te lozen vormt niet meer het uitgangspunt in de Ow. Zoals gezegd wordt de vergunningplicht voor lozingen steeds meer vervangen door algemene regels. In de Ow gelden er net als bij het AB en het BLBI algemene regels voor lozingen.¹⁶⁷ De algemene regels worden nader uitgewerkt in hoofdstuk 4 van het BAL. Hierin staan ook regels opgenomen over lozingen op oppervlaktewaterlichamen.¹⁶⁸

Het begrip lozen krijgt een wijziging in de Ow, er zal een nieuwe definitie worden gehanteerd:¹⁶⁹

lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk: activiteit, niet zijnde een stortingsactiviteit op zee, inhoudende het brengen van stoffen, warmte of water:

- a. direct in een oppervlaktewaterlichaam, met uitzondering van de krachtens artikel 2.18, derde lid, of 2.21 aangewezen drogere oevergebieden

Ten opzichte met de formulering uit de Wtw valt op dat er geen onderscheid meer zal worden gemaakt tussen het lozen van water (waterkwantiteit) en het lozen van stoffen (waterkwaliteit).¹⁷⁰ Zowel de kwantiteitsaspecten als de kwaliteitsaspecten vallen onder het begrip lozingsactiviteit. Er is gekozen voor een activiteitenomschrijving en dit zou beter

¹⁶¹ Tonnaer, p. 790

¹⁶² Art. 6.2 lid 1 Wtw jo. art. 6.1 Wtw

¹⁶³ Art. 5.1 Ow

¹⁶⁴ *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, (MvT) 3, p. 188

¹⁶⁵ Rapport universiteit Utrecht, p. 17; art. 5.1 lid 2 sub c Ow

¹⁶⁶ Zie Bijlage E (2.3.4)

¹⁶⁷ Art. 4.3 lid 1 sub c Ow jo. 4.23 Ow

¹⁶⁸ Art. 4.133 BAL; art. 4.605 BAL, art. 4.1080 BAL; Zie bijlage C (art. 4.133, art. 4.605, art. 4.1080)

¹⁶⁹ *Lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk*, Ow, bijlage A Begrippen; *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, 3 (MvT), p. 619

¹⁷⁰ Rapport universiteit Utrecht, p. 16



aansluiten bij de praktijk.¹⁷¹ Bovendien valt uit de formulering op te merken dat het in de Ow gaat om directe lozingen.

Er zijn drie categorieën lozingsactiviteiten te onderscheiden die ieder onder een ander regime vallen. Hiermee wordt bepaald wie het bevoegd gezag is en op welke manier lozingen gereguleerd worden:

- Lozingsactiviteiten op oppervlaktewater die verbonden zijn met milieubelastende activiteiten. Deze worden geregeld door algemene regels en of vergunningplichten in de hoofdstukken 2 t/m 5 van het BAL.
- Lozingsactiviteiten die niet verbonden zijn met een milieubelastende activiteit en op een oppervlaktewaterlichaam in het beheer bij het Rijk plaatsvinden vallen onder het regime van hoofdstukken 6 en 7 van het BAL.
- Lozingsactiviteiten die niet met een milieubelastende activiteit zijn verbonden en niet plaatsvinden op een oppervlaktewaterlichaam in beheer van het Rijk vallen volledige onder de bevoegdheid van de waterschappen en worden gereguleerd in de Waterschapsverordening. (art. 2.5 en 4.1. Ow).¹⁷²

Uit deze categorieën blijkt dat de milieubelastende lozingsactiviteiten die in de regionale wateren en het rijkswaterstaatsgebied plaatsvinden gereguleerd worden in het BAL.¹⁷³ De andere lozingen worden niet meer geregeld in het BAL. Dit betekent dat de lozingen die niet uitputtend geregeld zijn in het BAL vallen onder de algemene zorgplicht.¹⁷⁴ De algemene zorgplicht wordt in paragraaf 4.3 nader besproken.

Voor de lozingen die niet gereguleerd zijn wordt door het Rijk de mogelijkheid gecreëerd voor het waterschap om nadere regels te stellen in de waterschapsverordening.¹⁷⁵ Deze nadere regels kunnen worden gesteld over activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.¹⁷⁶ Deze regels worden omschreven als maatwerkregels.¹⁷⁷ Door het gebruik van dit instrument kan er worden afgeweken van de algemene regels, indien dit is opgenomen in de waterschapsverordening.¹⁷⁸ In een waterschapsverordening kunnen er dus regels gesteld worden over directe lozingen.¹⁷⁹

§ 4.3 De algemene zorgplicht

Naast het feit dat de Ow voortborduurt op de systematiek van algemene regels, komt ook de zorgplichtbepaling terug. Net als de zorgplicht uit het AB en het BLBI vormt deze bepaling een vangnet voor onvoorzienbare situaties.¹⁸⁰

Zo kent de Ow een algemene zorgplicht:¹⁸¹

‘Een ieder draagt voldoende zorg voor de fysieke leefomgeving.’¹⁸²

¹⁷¹ Aben, p. 190; Rapport universiteit Utrecht, p. 16

¹⁷² Aben, p. 191; Rapport universiteit Utrecht, p. 16

¹⁷³ Rapport universiteit Utrecht, p. 17; 4.3 jo. 4.23 Ow

¹⁷⁴ Rapport universiteit Utrecht, p. 17

¹⁷⁵ Art. 2.5 Ow

¹⁷⁶ Art. 4.1 Ow

¹⁷⁷ Art. 4.6 Ow

¹⁷⁸ <www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl, zoek op ‘maatwerk’

¹⁷⁹ Art. 2.11 BAL

¹⁸⁰ Rapport universiteit Utrecht, p. 15

¹⁸¹ Afdeling 1.3 Ow

¹⁸² Art. 1.6 Ow



Deze algemene zorgplicht wordt verder uitgewerkt in art. 1.7 Ow, hierin staat vermeld wat redelijkerwijs kan worden gevraagd van een normadressaat om aan bepaalde verplichtingen te voldoen om de gewenste toestand te bereiken:

‘Een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken,
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van hem kan worden gevraagd.’¹⁸³

Wat er redelijkerwijs gevraagd mag worden van een inrichtinghouder om te voldoen aan de zorgplicht uit de Ow dient er gekeken te worden naar de reikwijdte. De reikwijdte ziet uitsluitend toe op de maatschappelijke aspecten die uit art. 1.2 en art. 1.3 OW voortvloeien. Deze reikwijdte wordt wel begrensd door de specifiekere regelgeving die toeziet op de fysieke leefomgeving.¹⁸⁴ Bovendien wordt de reikwijdte van de zorgplicht beperkt doordat er grenzen zijn aan wat er daadwerkelijk gevraagd kan worden van een inrichtinghouder om aan de zorgplicht te voldoen.¹⁸⁵ De algemene zorgplicht uit de Ow vereist niet dat er betere prestaties worden geleverd dan de eisen die in hoofdstuk 2 van de Ow worden gesteld.¹⁸⁶

Zoals gezegd blijft de zorgplicht een vangnet voor onvoorzienbare activiteiten indien er geen uitputtende regeling van toepassing is.¹⁸⁷ Maar in de Ow vervult de zorgplicht een belangrijke signaalfunctie in de wet.¹⁸⁸ De zorgplichtbepaling in de Ow geldt altijd, tenzij nadere regels toezien op een bepaalde activiteit.¹⁸⁹ Zijn er echter geen regels vermeld die toezien op een bepaalde activiteit wordt er teruggevallen op de zorgplicht uit afdeling 1.3 Ow. De zorgplicht geldt, tenzij er regelgeving is opgenomen ten aanzien van een specifieke activiteit in de waterschapsverordening.¹⁹⁰ Zoals gezegd is er de mogelijkheid voor het waterschap om aanvullende regelgeving op te nemen in de waterschapsverordening, dit kan ook een specifieke zorgplicht inhouden.¹⁹¹ De specifieke zorgplicht wordt in paragraaf 4.4 nader besproken. Door aanvullende regelgeving op te nemen of gebruik te maken van de specifieke zorgplicht hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht, omdat die moeilijker te handhaven is. Net als de zorgplichten uit het AB en het BLBI blijft ook de zorgplicht uit de Ow een vaag begrip. Dit wordt ook door de regering benadrukt.¹⁹² Zij beschouwt de zorgplicht uit de Ow als te vaag. Bovendien dient de context van de zorgplicht uitgelegd te worden door het bevoegd bestuur.¹⁹³ Dit sluit weinig aan bij het legaliteitsbeginsel, want het bestuur stelt zelf de norm.¹⁹⁴ Daarnaast betoogt de regering dat bestuursrechtelijke handhaving op grond van de zorgplicht enkel mogelijk is indien de overtreding voortduurt nadat er eerst afspraken

¹⁸³ Art. 1.7 Ow

¹⁸⁴ Art. 1.4 Ow; Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁸⁵ Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁸⁶ Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁸⁷ Rapport universiteit Utrecht, p. 15

¹⁸⁸ Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁸⁹ Rapport universiteit Utrecht, p. 15

¹⁹⁰ Art. 2.5 OW; De bevoegdheid om regelgeving op te nemen in de waterschapsverordening die toeziet op de fysieke leefomgeving

¹⁹¹ Art. 1.8 Ow; Rapport universiteit Utrecht, p. 18

¹⁹² Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁹³ Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁹⁴ Van der Veen, p. 107



zijn gemaakt over de concrete invulling van de zorgplicht.¹⁹⁵ Door deze afspraken wordt de voorwaarde onmiskenbaarheid vormgegeven, waardoor er handhavend wordt opgetreden door middel van een herstelsanctie.¹⁹⁶ Volgens professor Van der Veen worden hiermee de grenzen van rechtszekerheid overtreden.¹⁹⁷ Dit omdat de bestuursrechtelijke herstel instrumenten die voortvloeien uit de Awb enkel ter beschikking zijn gesteld voor de handhaving van wettelijke voorschriften.¹⁹⁸

§ 4.3.1 Maatwerkregels

De algemene zorgplicht staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. De mogelijkheid bestaat er voor het waterschap om nadere regels in de vorm van maatwerkregels te stellen over directe lozingen in de waterschapsverordening.¹⁹⁹ Hierdoor hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht om handhavend te kunnen optreden. Door gebruik te maken van nadere regelgeving die toeziet op lozingen wordt er ruimte gecreëerd om regelgeving op te stellen voor lozingen die niet gereguleerd zijn door het Rijk.²⁰⁰ Er komt hierdoor meer bewegingsruimte voor het waterschap om de benodigde nadere regels op te nemen.²⁰¹

§ 4.4 Specifieke zorgplicht

Voor een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam gelden de algemene regels uit het BAL. Ziet er echter geen regeling toe op deze activiteit dan geldt de algemene zorgplicht uit de Ow. Deze zorgplicht treedt echter terug indien er nadere regels toezien op deze lozing.²⁰² Is dit het geval dan geldt het *lex-specialis* beginsel.²⁰³ Voor diverse activiteiten is er een nadere omschrijving van de zorgplicht gewenst.²⁰⁴ Zo ook bij de zorgplicht bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. Deze nadere omschrijving wordt in de Ow omschreven als specifieke zorgplicht:²⁰⁵

‘Artikel 2.10 (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen,
- b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.’

Het BAL voorziet ook een specifieke zorgplicht voor lozingen op een oppervlaktewaterlichaam.²⁰⁶

¹⁹⁵ Zie bijlage F (4.1.4)

¹⁹⁶ Van der Veen, p. 107

¹⁹⁷ Van der Veen, p. 107

¹⁹⁸ Van der Veen, p. 107; art. 5.1 en art. 5.4 Awb

¹⁹⁹ Art. 2.5 Ow jo. art. 4.1 Ow ‘Deze nadere regels zien enkel toe op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving’

²⁰⁰ Teunissen (1), p. 115

²⁰¹ Teunissen (1), p. 115

²⁰² Zie bijlage F (4.1.4)

²⁰³ *Lex-specialis* beginsel, De specifieke regel gaat voor de algemene regel.

²⁰⁴ Zie bijlage F (4.1.4)

²⁰⁵ Art. 2.10 BAL

²⁰⁶ Art. 2.10 lid 3 BAL



‘3. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk houdt deze plicht in ieder geval in dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- c. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
- d. alle passende maatregelen worden getroffen om ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan te voorkomen,
- e. lozingen op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk doelmatig kunnen worden bemonsterd,
- f. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund, en
- g. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd.’

De specifieke zorgplicht ziet toe op aspecten die in de algemene zorgplicht niet zijn opgenomen.²⁰⁷ Deze bepalingen zijn concreter en specifiekere dan de algemene zorgplichtbepaling. Ze zijn specifiek gericht op bepaalde activiteiten.²⁰⁸ Daarnaast bevat deze bepaling een nadere omschrijving voor de inrichtinghouder welke maatregelen er verricht moeten worden. De formulering sluit overigens ook aan bij de oogmerken die voortvloeien uit het BAL.²⁰⁹ Hiermee wordt het doeleinde van de regelgeving van het BAL benadrukt.

Doordat de specifieke zorgplicht concreter is beschreven zouden ze de handhaving kunnen bevorderen. Ze zijn gericht op concrete activiteiten en de te nemen maatregelen worden omschreven.²¹⁰ Maar volgens de Nota van toelichting van het BAL worden de specifieke zorgplicht beschouwd als een ‘open norm’.²¹¹ Net als bij de zorgplichten uit het AB en het BLBI wordt er ruimte overgelaten voor het eigen initiatief van de inrichtinghouder om de juiste maatregelen te treffen.²¹² Het is dus wenselijk om overleg te voeren om tot een gewenste invulling te komen van de zorgplicht.²¹³ Maar dit zal in de praktijk niet als ideaal worden geacht.²¹⁴ Daarbij beschikt het waterschap niet over de capaciteit, in medewerkers, om met iedere inrichtinghouder een overleg te voeren.

De specifieke zorgplicht wordt dus gekenmerkt door een ‘open norm’. Er wordt ruimte gecreëerd voor het eigen initiatief. De formulering van de specifieke zorgplicht is onmiskenbaar en evident duidelijk genoeg voor de inrichtinghouder om te weten welke plicht hij heeft om aan de zorgplicht te voldoen.²¹⁵ Wordt dit niet op de juiste manier verricht, dan kan het bevoegd gezag hierop handhavend optreden. De rechtszekerheid wordt bevordert omdat er omschreven staat welke zorg verricht moet worden bij een bepaalde activiteit.²¹⁶ Daarbij wordt ook vermeld welke belangen van de fysieke leefomgeving gewaarborgd moeten worden. Uit de formulering van de specifieke zorgplicht staat aangegeven hoe deze in de praktijk ingevuld dienen te worden. Het is dus duidelijk welke zorg verricht moet worden en wat het resultaat moet zijn van deze zorg. Kortom de rechtszekerheid wordt door het gebruik van de specifieke zorgplicht bevordert.

Maar de rechtszekerheid omtrent de specifieke zorgplicht kan ook worden geschaad. Dit komt doordat de specifieke zorgplicht geldt naast de regels van het BAL en andere vergunningvoorschriften.²¹⁷ Dit is anders dan de algemene zorgplicht uit de Ow. Kortom als

²⁰⁷ <www.akd.nl>, zoek op ‘Zorgplichten onder de Omgevingswet; houvast erbij, houvast eraf’

²⁰⁸ Zie Bijlage E (3.1)

²⁰⁹ Art. 2.2 BAL

²¹⁰ <www.akd.nl>, zoek op ‘Zorgplichten onder de Omgevingswet; houvast erbij, houvast eraf’

²¹¹ Zie Bijlage E (3.1)

²¹² <www.akd.nl>, zoek op ‘Zorgplichten onder de Omgevingswet; houvast erbij, houvast eraf’

²¹³ Zie Bijlage E (3.1)

²¹⁴ Zie Bijlage E (3.1)

²¹⁵ Zie Bijlage E (3.1)

²¹⁶ Zie Bijlage E (3.1)

²¹⁷ Zie Bijlage E (3.1)



een inrichtinghouder zich houdt aan de regels kan er nog steeds handhavend optreden worden. Hierdoor wordt de rechtszekerheid geschaad.²¹⁸

Een direct handhavend optreden op grond van de specifieke zorgplichtbepaling bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam wordt vooral ingezet indien het gaat om een evidente overtreding.²¹⁹ Kortom er dient net als bij de zorgplichtbepalingen uit het AB en het BLBI sprake te zijn van de voorwaarde 'onmiskkenbaarheid'. Net als bij de Mvt van het AB wordt ook bij de Mvt van het BAL vermeld dat het de voorkeur heeft om maatwerk-regels of voorschriften op te leggen ter invulling van de zorgplicht bij activiteiten waarbij minder duidelijk is hoe de zorgplicht concreet moet worden ingevuld.²²⁰

§ 4.4.1 Maatwerkvoorschriften

Naast de mogelijkheid om nadere regelgeving op te nemen in de waterschapsverordening ten aanzien van de algemene zorgplicht kan het waterschap ook gebruik maken van maatwerkvoorschriften om de specifieke zorgplicht te concretiseren.²²¹ De mogelijkheid om maatwerkvoorschriften op te leggen kan enkel indien een onderwerp in de Ow is aangewezen om van dit instrument gebruik te kunnen maken.²²² In het BAL wordt de mogelijkheid geboden om maatwerkvoorschriften op te leggen om de specifieke zorgplicht te concretiseren bij een directe lozing.²²³ Er kan gebruik worden gemaakt van dit instrument als het onduidelijk is of er een onmiskkenbare overtreding heeft plaatsgevonden.²²⁴ De reikwijdte van dit instrument richt zich op de specifieke zorgplicht en de activiteiten die beschreven staan in hoofdstuk 3 t/m 5 van het BAL.²²⁵

§ 4.5 Tussenconclusie

Het verbod om te lozen vormt niet meer het uitgangspunt in de Ow. Nu geldt bij de Ow dat een lozing vergunningplichtig is indien deze lozing opgenomen is in het BAL. Wordt er een lozing niet geregeld in het BAL dan wordt er teruggevallen op de algemene zorgplicht. De zorgplicht zal niet meer het sluitstuk zijn om handhavend te kunnen optreden, indien een lozing niet uitputtend is geregeld. In de Omgevingswet geldt de zorgplicht altijd, tenzij er nadere regelgeving van toepassing is. Net als bij de zorgplichten uit het AB en het BLBI blijft het probleem dat ook de algemene zorgplicht vaag en open is geformuleerd. Dit levert weer een spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de zorgplicht uit de Ow een open norm blijft. De mogelijkheid bestaat er voor het waterschap om maatwerkregels te stellen over directe lozingen in de waterschapsverordening. Hierdoor hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht om handhavend te kunnen optreden. Naast de algemene zorgplicht in de Ow wordt er ook een specifieke zorgplicht in het BAL opgenomen. Ze bieden een nadere omschrijving van de algemene zorgplicht. Zo ook bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam in art. 2.10 lid 3 BAL. Door deze nadere concretisering van de zorgplicht bij een directe lozing kan dit de handhaving bevorderen. Maar er dient wel voorzichtig omgegaan te worden met het gebruik van de specifieke zorgplicht. Dit komt doordat er nog steeds sprake dient te zijn van een onmiskkenbare overtreding. Hierdoor heeft het de voorkeur om maatwerkvoorschriften op te leggen ter concretisering van de zorgplicht

²¹⁸ <www.akd.nl>, zoek op 'Zorgplichten onder de Omgevingswet; houvast erbij, houvast eraf'

²¹⁹ Zie Bijlage E (3.1)

²²⁰ Zie Bijlage E (3.1); *Stb.*2007, 415, p. 116

²²¹ Art. 4.5 Ow

²²² Art. 4.5 lid 1 Ow jo. art. 4.3 lid 1 sub c Ow

²²³ Art. 2.12 BAL

²²⁴ Zie Bijlage E (3.1)

²²⁵ Zie bijlage D (2.1)



Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen

De vraag die centraal staat in dit onderzoek is: *'In hoeverre bieden art. 1.6 Omgevingswet en art. 2.10 BAL een oplossing voor de knelpunten die de afdeling handhaving van waterschap Brabantse Delta ervaart bij de handhaving op grond van zorgplichten bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam?'* Er wordt antwoord gegeven op de centrale vraag door middel van de verkregen informatie uit de relevante deelvragen

§ 5.1.1 Een handhavend optreden op grond van de zorgplicht staat op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel

De zorgplichten uit het AB en het BLBI zijn van toepassing als een aspect niet uitputtend is geregeld en er sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu. De zorgplicht vormt hierin het vangnet om bij niet concreet geregelde situaties toch de nodige aandacht te besteden aan het milieu. In het tweede lid van het AB en het BLBI wordt er een nadere concretisering gegeven van de zorgplicht. Zo ook voor een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam. In deze concretisering staat vermeld dat het gaat om het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van de verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam. Het probleem van de zorgplicht is dat het een algemeen geformuleerde regeling is die een bepaalde inspanning vergt. Er staat niet expliciet geregeld aan welke eisen iemand aan moet voldoen, maar wel dat er een inspanning geleverd moet worden aan om de zorgplicht te kunnen voldoen. Bovendien wordt een inspanning niet meteen gezien als de enige juiste inspanning, er zijn meerdere mogelijkheden om tot de gewenste situatie te komen. Dit zorgt dus voor de nodige flexibiliteit met de invulling van de zorgplicht. Bovendien zorgt dit ook voor de nodige spanning met het rechtszekerheidsbeginsel.

§ 5.1.2 Voor een direct handhavend optreden op grond van de zorgplicht gelden er diverse voorwaarden

Voor een directe handhaving gelden diverse voorwaarden. De belangrijkste voorwaarden om tot handhaving over te gaan op grond van de zorgplicht is als een aspect niet uitputtend is geregeld in het AB of het BLBI en het is onmiskenbaar dat de zorgplicht is overtreden. Daarbij dient de opgelegde sanctie duidelijk en concreet te zijn. En een inrichtinghouder dient vooraf redelijkerwijs te kunnen weten of zijn handelen of nalaten in strijd is met de zorgplichtbepaling. Doordat de zorgplicht een open norm is levert dit een grote mate van onzekerheid op en staat dit op gespannen voet met het rechtszekerheidsbeginsel. Handhavingsoptredens op grond van de zorgplicht worden door de spanning met het rechtszekerheidsbeginsel vaak teruggefloten door de Afdeling. Maar als er een goede motivering ter grondslag ligt om handhavend op te treden op grond van de zorgplicht zorgt dit voor een grotere kans om succesvol handhavend op te kunnen treden.

§ 5.1.3 De zorgplicht uit de Omgevingswet geldt altijd, tenzij er nadere regelgeving van toepassing is

In de nieuwe Omgevingswet worden er diverse wetten opgenomen, waaronder de Waterwet. In tegenstelling met de vergunningplicht uit de Wtw, waarin een lozing vergunningplichtig is tenzij er een vrijstelling bij AMvB van toepassing is, geldt nu bij de Ow dat een lozing vergunningplichtig is indien deze lozing opgenomen is in het BAL. Het verbod om te lozen vormt niet meer het uitgangspunt in de Ow. In het BAL staan algemene regels opgenomen die toezien op milieubelastende en lozingsactiviteiten. Wordt er een lozing niet geregeld in het BAL dan wordt er teruggevalen op de algemene zorgplicht. De zorgplicht zal niet meer het sluitstuk zijn om handhavend te kunnen optreden, indien een lozing niet uitputtend is geregeld. In de Omgevingswet geldt de zorgplicht altijd, tenzij er nadere regelgeving van toepassing is.



§ 5.1.4 De zorgplicht uit de Omgevingswet blijft een vaag en open begrip

Net als bij de zorgplichten uit het AB en het BLBI blijft het probleem dat ook de algemene zorgplicht vaag en open is geformuleerd. Dit levert weer een spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de zorgplicht uit de Ow een open norm blijft. Er wordt weer flexibiliteit geboden om tot een invulling te komen van de zorgplicht, waarbij een invulling niet als de enige juiste kan worden gezien. Maar er zijn grenzen aan wat er daadwerkelijk gevraagd kan worden van een inrichtinghouder om redelijkerwijs aan de zorgplicht te voldoen. Zo ziet de reikwijdte van de zorgplicht uitsluitend toe op de maatschappelijke aspecten die uit art. 1.2 en art. 1.3 OW voortvloeien. En kunnen er geen betere prestaties worden verlangd dan de eisen die in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet worden gesteld. De zorgplicht wordt dus begrenst maar levert nog steeds een spanning op met het rechtszekerheidsbeginsel doordat de zorgplicht een open norm blijft. Deze spanning met het rechtszekerheidsbeginsel kan worden opgelost door nadere regels in de vorm van maatwerkregels te stellen over directe lozingen in de waterschapsverordening. Deze mogelijkheid wordt geboden door art. 2.5 Ow. Hierdoor hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht om handhavend te kunnen optreden.

§ 5.1.5 De specifieke zorgplicht uit het BAL kan meer houvast bieden bij de handhaving

Naast de algemene zorgplicht uit de Ow wordt er ook een specifieke zorgplicht in het BAL opgenomen. De specifieke zorgplicht ziet toe op aspecten die in de algemene zorgplicht niet zijn opgenomen. Ze bieden een nadere omschrijving van de algemene zorgplicht. Zo ook bij een directe lozing op een oppervlaktewaterlichaam in art. 2.10 lid 3 BAL. De specifieke zorgplicht is concreter omschreven en richten zich op bepaalde activiteiten. Hierbij worden ook de te nemen maatregelen omschreven. Door deze nadere concretisering van de zorgplicht bij een directe lozing kan dit de handhaving bevorderen. Er wordt omschreven welke zorg verricht moet worden en welke belangen van de fysieke leefomgeving gewaarborgd moeten worden. Hierdoor wordt de rechtszekerheid bevordert. Maar er dient wel voorzichtig omgegaan te worden met het gebruik van de specifieke zorgplicht. Dit komt doordat er nog steeds sprake dient te zijn van een onmiskenbare overtreding. Hierdoor heeft het de voorkeur om maatwerkvoorschriften op te leggen ter concretisering van de zorgplicht.

§ 5.2 Aanbevelingen

Aanbeveling 1 Val niet terug op de algemene zorgplicht uit de Omgevingswet

Maak gebruik van de mogelijkheid om nadere regelgeving in de vorm van maatwerkregels over directe lozingen op te nemen in de waterschapsverordening. Hierdoor hoeft er niet teruggevallen te worden op de algemene zorgplicht waardoor dit de rechtszekerheid bevordert.

Aanbeveling 2 Wees zorgvuldig met het gebruik van de specifieke zorgplicht

Maak enkel gebruik van een direct handhavend optreden op grond van de specifieke zorgplicht uit het BAL indien er vastgesteld kan worden dat het gaat om een onmiskenbare overtreding van de zorgplicht. Bestaat er twijfel over de onmiskenbaarheid van een overtreding dan heeft het de voorkeur om gebruik te maken van maatwerkvoorschriften om de zorgplicht nader te concretiseren.

Aanbeveling 3 Bij een handhavend optreden dient er een duidelijke motivering te zijn

Maak gebruik van een goede motivering indien er een handhavend optreden plaatsvindt op grond van de specifieke zorgplicht. Geef duidelijk aan hoe de zorgplicht moet worden nageleefd en licht dit uitgebreid toe. Dit vergroot de kans tot een succesvol handhavend optreden bij de bestuursrechter.



Literatuur- en bronnenlijst

Artikelen

- **Aben**
Z. Aben, 'Lozingsactiviteiten in het Besluit activiteiten leefomgeving', TO 2016, afl. 6, p. 188-195
- **Akin**
S. Akin, 'Handhaven op de zorgplicht bij lozingen van afvalwater', M en R 2015/82, afl. 6, 78-97
- **Blomberg (1)**
A.B. Blomberg, 'Twee jaar Activiteitenbesluit', StAB 2009, afl. 4, p. 8-12
- **Blomberg (2)**
A.B. Blomberg, '(In)spannende handhaving', Gst. 1998/8701, afl. 7087, p. 617-623
- **Biezeveld**
G.A. Biezeveld, 'Zorgplichten in de milieuwetgeving', RegelMaat 2008, afl. 4, p. 122-130
- **Feltz**
G.C.W. van der Feltz, 'Handhaving van open normen: de kwetsbare rechtsstaat', M en R 2012/132, afl. 9, p. 7
- **Houweling**
P. Houweling, 'Advisering over zorgplichtbepalingen', RegelMaat 2008, afl. 4, p. 144-156
- **Lozinga & Wensink**
J.C. Lozinga & W.J. Wensink, 'Lozingen onder de Waterwet en de Wabo', M en R 2011, afl. 1, p. 2-9
- **Schrijnemaekers**
J. Schrijnemaekers, 'Maatwerkvoorschriften in de jurisprudentie', M en R 2012, afl. 3, p. 30-46
- **Teunissen (1)**
J.M.H.F. Teunissen, 'De Omgevingswet: leve de algemene zorgplicht', Gst 2016/110, afl. 7443, p. 110-121
- **Tonnaer**
F.P.L.C. Tonnaer, 'Vlees op de botten van de Omgevingswet', Gst. 2016/145, afl. 7446, p. 786-791
- **Van der Veen**
G. van der Veen, 'Milieuaansprakelijkheid en zorgplichten in de Omgevingswet', To 2014, p. 103-109



Elektronische bronnen

- **Aan de slag met de omgevingswet**
<www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl>, zoek op 'fysieke leefomgeving'
<www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl>, zoek op 'maatwerk'
- **AKD**
<www.akd.nl>, zoek op 'Zorgplichten onder de Omgevingswet; houvast erbij, houvast eraf'
- **Brabantse Delta**
<www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'bestuur en organisatie'
<www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'kerntaken'
<www.brabantsedelta.nl>, zoek op 'keur'
- **Helpdeskwater**
<www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'belangrijkste wijzigingen door de waterwet'
<www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'directe lozing'
<www.helpdeskwater.nl>, zoek op 'indirecte lozing'
- **Infomil**
<www.infomil.nl>, zoek op 'activiteitenbesluit structuur en indeling'
<www.infomil.nl>, zoek op 'eerste kennismaking activiteitenbesluit'
<www.infomil.nl>, zoek op 'korte uitleg systematiek milieuregelgeving'
<www.infomil.nl>, zoek op 'lozingsbesluiten en systematiek'
<www.infomil.nl>, zoek op 'maatwerkmogelijkheden'
<www.infomil.nl>, zoek op 'schema waterregulering'
<www.infomil.nl>, zoek op 'toezicht en handhaving (vragen en antwoorden)'
<www.infomil.nl>, zoek op 'uitleg Activiteitenbesluit'
<www.infomil.nl>, zoek op 'verschil tussen bestuursrechtelijke handhaving, toezicht en opsporing'
<www.infomil.nl>, zoek op 'wanneer, wat en hoe melden'
- **Omgevingswetportaal**
<www.rijksoverheid.nl>, zoek op 'omgevingswet'
- **Rijksoverheid**
<www.rijksoverheid.nl>, zoek op 'omgevingswet'
- **Waterschap Vallei en Veluwe**
<www.vallei-veluwe.nl>, zoek op 'besluit lozen buiten'

Jurisprudentie

- **Rechtbank**

ECLI:NL:RBROT:2013:9084 (Ashland arrest), enkel online beschikbaar via Kluwer: 'Handhaving overtreding lozen afvalwater. Zorgplicht', M en R 2015/96, afl.6

ECLI:NL:RBZWB:2013:8262



- **Raad van State**

ECLI:NL:RVS:2010:BN0498

ECLI:NL:RVS:2011:BR4631 (Caru arrest)

ECLI:NL:RVS:2013:1896

ECLI:NL:RVS:2013:2450

ECLI:NL:RVS:2013:1427

ECLI:NL:RVS:2014:1982

ECLI:NL:RVS:2014:4221

ECLI:NL:RVS:2014:647

ECLI:NL:RVS:2015:737

ECLI:NL:RVS:2015:1103

Literatuur

- **Beijen**

B.A. Beijen, 'Hoofdpijnen milieubestursrecht', Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2012

- **Blomberg (3)**

A.B. Blomberg, 'Integrale handhaving van milieurecht', Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2000

- **Damen**

L.J.A. Damen, 'Bestuursrecht deel 1, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2013

- **Maas-Cooymans**

M.G.J. Maas-Cooymans, 'Handhaving door en voor Gemeenten', Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2013

- **Pennaerts**

H.F.T. Pennaerts, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', Apeldoorn: Maklu, 2008

- **Teunissen (2)**

J.M.H.F. Teunissen, 'Handboek Milieurecht', Amsterdam: Berghauser Pont Publishing 2010

- **Winsemius**

P. Winsemius, 'Gast in eigen huis: beschouwingen over milieumanagement', Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1986



Overig

- **Besluit activiteiten leefomgeving** (Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving voorlopige versie d.d. 1 juli 2016)
- **CTW Advies**
CTW Advies, Advies van de Commissie voor de Toetsing van wetgevingsprojecten inzake zorgplichtbepalingen, CTW 90/6, 1990
- **Landelijke handhavingsstrategie**
Landelijke handhavingsstrategie, versie 1.7, d.d. 24 april 2014
- **De Omgevingswet (Stb, 2016, 156)**
- **Rapport werkgroep Zijlstra**
Rapport werkgroep Zijlstra, 'Ruimte voor zorgplichten', Den Haag: Ministerie van Justitie, 2004 (Reeks bruikbare orde)
- **Rapport universiteit Utrecht**
Rapport universiteit Utrecht, 'Handhaving lozing grondwater op grond van de zorgplicht nu en in 2020', S. Bouhchlaf, R. van der Linde & N. Zevenbergen, 18 april 2017
- *Stb*, 2007, 415
- *Stb*, 2011, 153
- *Stb*, 2012, 558

Parlementaire stukken

- Kamerstukken II, 2006/07, 30 818, nr. 3 (MvT Wtw)
- Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT Ow)

