

TOELICHTING

Steeds meer gemeenten voeren een actief lozingsverordeningbeleid. Aanleiding tot de herziening van de Modelverordening 1987 (hierna te noemen Model 1987) zijn de in de praktijk gerezen vragen onder meer met betrekking tot:

- de strafrechtelijke handhaving;
- het lozen op straatkolken;
- het lozen door noch onder de vergunningplicht (artikel 2 oud), noch onder de algemene regels vallende bedrijven (artikel 4 oud).

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om de Model-verordening aan toekomstige wetgeving aan te passen en op enkele (kleinere) punten te herzien. Zo is de lijst met voorzieningen (bijlage 2, model 1987) grondig herzien. Verder zijn de algemene regels (artikel 4, model 1987) kritisch nagelopen en herzien. De vragen op strafrechtelijk gebied hadden met name betrekking op de vervolging van overtreding van bepalingen uit hoofdstuk 2 van het Model 1987 dat toeziet op de bescherming van het oppervlaktewater. In overleg met het Openbaar Ministerie (Commissie voor het milieubeheer) is gekozen voor bijgestelde strafbaarstelling die ruimere mogelijkheden geeft. Voor het lozen op straatkolken, bijvoorbeeld bij bronbemaling of gevelreiniging, kende het Model 1987 geen specifieke bepalingen. Een verbod plus ontheffingsstelsel moet tegemoet komen aan deze ommissie.

Het Model 1987 kende slechts gesloten categorieën, zowel voor de vergunningplicht (artikel 2) als voor de kennisgevingsplicht (indirect via artikel 4). Daardoor was het statische model en kon het voorkomen dat nieuwe typen bedrijven nergens onder vielen. Het nieuwe model sluit aan bij het systeem dat de Wet milieubeheer (WM) hanteert, en biedt voor elk type bedrijf een regeling.

Voorts is in het nieuwe model waar mogelijk geanticipeerd op de situatie die zal ontstaan na inbouw van de lozingsverordening in de WM. Tijdens de parlementaire behandeling van de WM hebben de ministers van VROM en V en W in het debat over de afstemming van de WM en WVO toegezegd in een afzonderlijk wetsvoorstel de regulering van de indirecte lozingen te herzien. Daarbij is het de bedoeling alle milieu-aspecten van de indirecte lozingen te regelen via de WM, tenzij het gaat om indirecte lozingen die zijn aangewezen op grond van artikel 1, tweede lid WVO, zie brief van 14 mei 1991, TK 21087, nr. 19, '90-'91. Dit wetsvoorstel is thans in voorbereiding en zal naar verwachting eind 1993 aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Inwerkingtreding is niet eerder te verwachten dan eind 1994.

Daarom is in het nieuwe model uitgegaan van een inrichtingenregime en niet van een lozingsregime zoals het Model 1987 in navolging van de WVO hanteerde. Dit heeft tevens strafrechtelijk enige voordelen.

Dit is tevens een geschikte gelegenheid te wijzen op een nieuwe mogelijkheid van algemene regels (vergelijkbaar met de Hinderwet-AMvB's) op grond van de artikelen 2a tot en met 2d WVO (nieuw). Met de komst van de WM zijn deze artikelen toegevoegd aan de WVO. Een AMvB voor tandartsen (het Lozingsbesluit tandartsenpraktijken) is thans in een vergevorderd stadium van voorbereiding (vermoedelijke inwerkingtreding eind 1993). Dit betekent dat de lozingsverordening ten aanzien van tandartsen (en dus ook te zijner tijd de WM) terugtreedt voor de WVO-regeling. De VNG is overigens voorstander van zo min mogelijk WVO-AMvB's uit een oogpunt van integrale regelgeving.

Tenslotte is in deze herziening geanticipeerd op de Algemene wet bestuursrecht (Stb. 1992, 315) die waarschijnlijk per 1 januari 1994 in werking zal treden. Het betreft daarbij met name de artikelen 1:3, 2:1 en 3:4, en hoofdstuk 4 van de Algemene wet bestuursrecht. Het feit dat de Algemene wet bestuursrecht nog niet van kracht is, hoeft hierbij geen belemmering te zijn. Het betreft hier immers een reeds vastgestelde formele wet (zie Stb. 1992, 315) die burgemeester en wethouders onder verwijzing naar de genoemde artikelen, als leidraad kunnen nemen bij de uitvoering van de verordening.

Ook dit laatste hoeft door de gemeenteraad niet te worden vastgesteld nu artikel 209, sub a van de gemeentewet burgemeester en wethouders belast met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen.

Dit model is in goed overleg besproken met de Unie van Waterschappen, de NEN-commissie voor olie en vet, het ministerie van VROM, afdeling Water en de voorzitter van de Commissie voor het milieubeheer van het Openbaar Ministerie.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

Begrip "afvalwater"

Onder dit begrip wordt in ieder geval niet verstaan verontreinigd hemelwater. Dit betekent dat "zure" regen (pH van lager dan 6,5) niet valt onder de pH-bepalingen van artikel 8.

Begrip "riolering"

Het gemeentelijk rioolstelsel omvat het geheel van voorzieningen voor het opvangen, verzamelen en afvoeren van zowel afvalwater als hemelwater. In een aantal gemeenten bestaan gescheiden stelsels voor deze watersoorten. Dit onderscheid wordt in de verordening tot uitdrukking gebracht door artikel 8, lid 3. Tot het riool worden de straatkoeken en particuliere aansluitingen niet gerekend. Dit zijn werken (vaste lozingspunten).

Begrip "waterbeheerder"

Gebruikelijk is ook de term "waterkwaliteitsbeheerder". Uiteraard is het ook mogelijk om het woord "waterbeheerder" in de verordening te vervangen door de naam van de instantie die in feite het beheer voert. Deze instantie kan bijvoorbeeld zijn: het dagelijks bestuur van een waterkwaliteitbeherend waterschap, gedeputeerde staten of de minister van verkeer en waterstaat.

Begrip "werk"

Voor een "werk" in de zin van deze verordening is kenmerkend dat het gebonden is aan een vaste plaats. Deze beperking tot vast aanwezige aansluitingen op de riolering betekent dat alle overige wijzen van lozing, zoals bijvoorbeeld met behulp van slangen (drainageslangen, slangen van tankauto's), als lozingen zonder gebruik te maken van een werk zijn aan te merken.

Begrip "inrichting"

Het wetsvoorstel dat thans in voorbereiding is, ter uitbreiding van de Wet milieubeheer met een regeling van lozingen op de riolering, zal evenals de Wet milieubeheer nu reeds, uitgaan van de inrichting als centraal begrip. Het model 1987 gaat in navolging van de Wet milieubeheer nu reeds, uitgaan van de inrichting als centraal begrip. Het model 1987 gaat in navolging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) uit van een handeling: het lozen op de riolering.

Vooruitlopend op de uitbreiding van de Wet milieubeheer met een regeling van lozingen op de riolering is deze Model-verordening gekozen voor een inrichtingenopzet. Belangrijk voordeel hiervan is dat bij de handhaving in situaties zonder vergunning of kennisgeving het daadwerkelijk lozen niet hoeft te worden geconstateerd. Er kan worden volstaan met de constatering dat een potentieel lozende inrichting zonder vergunning of kennisgeving in werking is.

Voor het begrip "inrichting" is voor aansluiting gekozen bij de definiering zoals deze is gegeven in artikel 1.1., eerste lid van de Wet Milieubeheer.

Ten aanzien van de begrippen "afvalwater en afvalstoffen" wordt opgemerkt dat deze in het Model 1987 niet overal consequent zijn gehanteerd. Volgens artikel 8 was het bijvoorbeeld in theorie niet verboden vloeibaar rubber te lozen in tegenstelling tot artikel 7 waarin dit verboden was. In deze model-verordening is besloten beide "afvalwater en afvalstoffen" consequent te noemen hetgeen de beoogde duidelijkheid ten goede komt.

Artikel 2

Ten aanzien van dit artikel kan worden opgemerkt dat het lozen op een straatkolk of een inspectieput niet in het Model 1987 was geregeld, behalve via de zogenaamde vangnetbepalingen van artikel 7 en artikel 8.

Gedacht moet hierbij worden aan lozingen op straatkolken bijvoorbeeld bij gevelreiniging, het wassen van auto's etc. Derhalve is door het opnemen van dit artikel de mogelijkheid geschapen deze specifieke activiteiten te regelen door middel van een ontheffingsregeling. Het voordeel hiervan is dat urgente zaken door middel van een korte procedure snel geregeld kunnen worden.

In het kader van normaal huishoudelijk gebruik kunnen lozingen op een straatkolk plaatsvinden. Deze kunnen bijvoorbeeld optreden bij het wassen van een auto door particulieren, het schrobben van de stoep of het lappen van ramen. Voor deze lozingen geldt volgens lid 2 de uitzondering op het verbod in lid 1. De uitzondering wordt beperkt tot een lozing op een straatkolk in het kader van normaal huishoudelijk gebruik. Het lozen van afvalwater van het toilet op een straatkolk is bijvoorbeeld niet normaal, evenals het lozen van afgewerkte olie op een straatkolk. Ook het lozen op een straatkolk buiten huishoudelijke situaties, bijvoorbeeld het wassen van auto's in bedrijfsmatige omstandigheden, valt niet onder de uitzondering van lid 2.

Artikel 3

Zoals reeds vermeld bij het begrip "inrichtingen" als genoemd in artikel 1 is voor de vergunning- en kennisgevingplicht niet meer "het lozen" maatgevend maar het in werking hebben van een inrichting zoals ook in de Wet milieubeheer het geval is.

In deze Model-verordening is gekozen voor een open categorie vergunningplichtige bedrijven. Alle bedrijven zijn dus vergunningplichtig tenzij ze vallen onder de uitzonderingen van lid 2 (nadere regels) of lid 3 (ontheffing voor minimaal belastende lozers). Dit is zo geformuleerd om te voorkomen dat bepaalde bedrijfscategorieën nergens adequaat geregeld worden. In het Model 1987 kon het voorkomen dat voor een bedrijf noch een vergunningplicht, noch algemene regels golden.

Deze Modelverordening gaat dus uit van een opzet welke overeenkomt met het systeem dat de Wet milieubeheer hanteert ten aanzien van de algemene regels (artikel 8.2, lid 2, Wet milieubeheer).

Lid 1 (vergunningplichtige inrichtingen)

Door de nu gehanteerde methodiek vervalt de noodzaak van een opsomming zoals in het Model 1987 en als zodanig wordt hiermee de flexibiliteit van deze verordening vergroot.

Bij de in dit lid bedoelde bedrijven kan worden gedacht aan de in het Model 1987 genoemde bedrijven:

- grafische bedrijven, met uitzondering van diepdruckerijen met eigen cilindervervaardiging en zeefdrukkerijen;
- laboratoria, met uitzondering van geïntegreerde laboratoria die meer dan 10.000 m³ afvalwater per jaar lozen en analytische laboratoria;
- textielfabrieken, met uitzondering van textielveredelingsbedrijven;
- psychiatrische ziekenhuizen, inrichtingen voor zwakzinnigen en verpleegtehuizen;
- accufabrieken;
- bedrijven die in verhouding tot de totale lozing op de gemeentelijke riolering veel zuurstofbindende stoffen lozen met een jaargemiddelde vervuilingswaarde van ten hoogste 5.000 inwonersequivalenten alsmede een bedrijf dat gemiddeld per jaar ten hoogste 500 m³ afvalwater per dag loost;
- champignonkwekerijen;
- chemicaliëngroothandels en -verwerkers;
- bedrijven die jaarlijks niet meer dan 1.000 auto's deconserveren;
- lijmfabrieken;
- optische bedrijven;
- poetsdoekwasserijen;
- tectyleerbedrijven;
- (verf)sputinrichtingen;
- vulkaniseerbedrijven.

Daarnaast kunnen ook andere categorieën die niet in het model 1987 vermeld zijn, en bijvoorbeeld in een specifieke gemeente wel van belang zijn, relevant zijn. Te denken valt aan bij voorbeeld de volgende bedrijven:

- schilderswerkplaatsen (die naast huishoudelijk afvalwater ook bedrijfsafvalwater lozen);
- metaalbewerkingsbedrijven;
- zwembaden;
- voedings- en genotmiddelenindustrie;
- elektrische apparatenfabrieken;
- scheepswerven incl. reparaties;
- scheepsschilder- en schoonmaakbedrijven;
- elektriciteitsproductiebedrijven (kolen- of oliegestookt).

Overigens is het van belang te constateren dat bedrijven die net buiten de categorieomschrijving voor nadere regels vallen, vergunningplichtig blijven: bijvoorbeeld inrichtingen die koelwater met toevoegingen (vergelijk artikel II, sub m van het uitvoeringsbesluit) lozen.

Lid 2 (nadere regels):

In deze Model-verordening is ervoor gekozen dat de gemeenteraad het stellen van nadere regels overlaat aan burgemeester en wethouders op grond van artikel 169 van de gemeentewet.

Dit schept meer flexibiliteit dan het door de gemeenteraad zelf vaststellen van nadere regels.

Voor de meldingsplichtige inrichtingen bevat artikel II, uit het uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders, algemene voorschriften, die volgens de terminologie van de gemeentewet "nadere regels" heten, uitgesplitst naar de betrokken bedrijfscategorieën. Deze nadere regels zijn bedoeld als minimumnormen waaraan in ieder geval dient te worden voldaan. De gemeente doet er goed aan na te gaan of deze landelijk opgestelde model-voorschriften in de plaatselijke situatie voldoen, dan wel aanscherping, verzachting of nuancering behoeven. Uiteraard dient in zulke gevallen de waterkwaliteitbeheerder hierover te worden geraadpleegd.

Zo is het denkbaar dat de nadere regels niet geheel sporen met de praktijk, bijvoorbeeld in verband met branchevervaging of technische ontwikkelingen, of de bijzondere plaatselijke situatie. Denk bijvoorbeeld aan gemeenten met veel glastuinbouwbedrijven. Aanpassing van de verordening is dan niet noodzakelijk. Volstaan kan worden met een nieuw uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders.

Lid 3 (onthefving voor minimaal belastende lozers):

Naast de onder de nadere regels vallende bedrijven maakt de nieuwe Modelverordening een tweede uitzondering op de vergunningplicht voor bedrijven die uitsluitend met huishoudelijk afvalwater overeenkomend bedrijfsafvalwater lozen. Dit lozen heeft nauwelijks of geen gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater. Hierbij moet gedacht worden aan kantoren, magazijnen, scholen, handelsondernemingen en winkels voor zover deze uitsluitend met huishoudelijk afvalwater overeenkomend bedrijfsafvalwater lozen. In tegenstelling tot de bedrijven in het tweede lid hoeven deze zich ook niet ingevolge artikel 4 te melden.

Artikel 4

De regeling in de artikelen 4 tot en met 6 heeft betrekking op zogenaamde lichtere gevallen: lozingen vanuit inrichtingen waarvoor noch een vergunning van de waterkwaliteitsbeheerder op grond van de WVO noch op grond van artikel 3, lid 1 van deze verordening is vereist. Deze afbakening is tot uitdrukking gebracht in artikel 4, lid 6, van het model en artikel 3, tweede lid.

Volgens artikel 4 moeten voornemens tot lozing in de bedoelde lichtere gevallen aan burgemeester en wethouders worden gemeld. Het kan voorkomen dat aspirant-lozers niet steeds op eigen initiatief een kennisgeving zullen indienen. De gemeente dient daarom alert te zijn op aanwijzingen omtrent voornemens tot lozing, zoals met name aanvragen om milieu-, bouw- en aanlegvergunningen die opleveren.

In aanvulling op het derde lid is in artikel 2:1 van de Algemene wet bestuursrecht bepaald dat een ieder zich ter behartiging van zijn belangen kan laten bijstaan of door een gemachtigde kan laten vertegenwoordigen. Burgemeester en wethouders kunnen dan wel van de gemachtigde een schriftelijke machtiging verlangen.

De gegevens die ten minste bij de kennisgeving moeten worden verstrekt, zijn in lid 4 opgesomd. Het gestelde onder c van het vierde lid in dit artikel is opgenomen met als doel die gegevens van de aanvrager te verlangen die inzicht geven in de getroffen of te treffen maatregelen ter voorkoming etc. van de belasting van het milieu. Daaronder kan bijvoorbeeld een saneringsplan of een dimensioneringsberekening vallen. Onder het milieu in deze Modelverordening wordt mede het riool bedoeld.

Burgemeester en wethouders kunnen op grond van lid 5 nadere regels hieromtrent stellen. Zo verdient het aanbeveling de (aspirant-)lozer een formulier te verstrekken waarmee deze zijn melding kan doen. Een model hiervan is als bijlage 1 opgenomen.

Het is ook mogelijk om (in plaats van lid 4 en lid 5) in de verordening zelf te bepalen dat burgemeester en wethouders een formulier vaststellen voor het doen van de in lid 1 bedoelde kennisgeving en dat de voorgescreven kennisgeving pas geacht wordt gedaan te zijn, zodra het formulier volledig en naar waarheid is ingevuld en tijdig is ingediend.

Artikel 5

De opsomming van categorieën bedrijven en de daarop toepasselijke algemene regels die artikel 4 van het Model 1987 gaf is in dit model in de verordening komen te vervallen.

Lid 1 geeft aan dat deze opsomming thans in het uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders is terug te vinden, met als voordeel een grotere flexibiliteit, zie ook de toelichting bij artikel 3, tweede lid.

In een aantal gevallen zullen de nadere regels in artikel II, uit het uitvoeringsbesluit van burgemeester en wethouders, niet toereikend zijn. Daarom verschaft artikel 5, lid 2 aan burgemeester en wethouders de bevoegdheid om in individuele gevallen voorschriften op te leggen. Het opleggen van voorschriften is een Arob-beschikking.

Noot: De terminologie ten opzichte van het Model 1987 is aldus gewijzigd en in overeenstemming gebracht met de gemeentewet:

Model 1987: Model 1992:

Algemene regels - Indien vastgesteld door de raad:

Algemene regels: artikel 8, leden 1 t/m 5.

- Indien vastgesteld door burgemeester en wethouders:

Nadere regels: artikel 3, lid 2 en uitvoeringsbesluit, artikel II.

Nadere voorschriften Voorschriften: artikel 5, lid 2 en artikel 8, lid 6.

Volgens artikel 5 kunnen burgemeester en wethouders voorschriften opleggen zowel in de periode tussen kennisgeving en lozing, als daarna.

De bevoegdheid van burgemeester en wethouders een lozing alsnog te verbieden in lid 3 dient met de nodige zorgvuldigheid te worden gehanteerd. Immers op basis van de nadere regels is een bepaalde verwachting gewekt. Een plotseling verbod zal veelal in strijd zijn met de beginselen van behoorlijk bestuur.

Artikel 7

Dit artikel bevat een "restverbod": verbod van andere lozingen dan die welke reeds zijn verboden in de voorafgaande artikelen. Het betreft hier in principe zowel bedrijfsmatige als andere lozingen.

Denk aan het tegengaan van "abnormale" lozingen vanuit woonruimten, bijvoorbeeld door beoefenaren van een chemische liefhebberij of fotohobby.

Artikel 8

Dit artikel beoogt rioolbescherming. Het gaat hier dus niet om de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Onderdeel b van lid 1 is opgenomen ten behoeve van de gemeenten die genoodzaakt zijn van tijd tot tijd het slib uit hun rioolstelsel te verwijderen. Uit de meeste rioleringen wordt het slib door middel van doorspoeling afgevoerd naar de zuiveringsinstallatie, onderscheidenlijk het oppervlaktewater, maar voor rioolstelsels met weinig of geen verval blijkt zulks niet afdoende te zijn. Zou het afgezogen slib sterk chemisch verontreinigd zijn, dan wordt het voor de gemeente moeilijk dit kwijt te raken. Op grond van lid 6 beschikt het gemeentebestuur over de mogelijkheid om waar nodig nadere voorschriften op te leggen die zijn bedoeld om ertoe bij te dragen dat te hoge concentraties van chemische stoffen in het slib worden voorkomen.

Ter verbijzondering van lid 1, bevat lid 2 algemene regels voor lozingen met of zonder werk. De gemeente kan deze landelijk opgestelde model-voorschriften uiteraard desgewenst aanpassen aan de plaatselijke situatie. Lid 2 verbiedt onder d en 3 onder meer het lozen van vaste afvalstoffen met behulp van versnijdende apparatuur en installaties.

De in lid 2, onder b, genoemde pH-waarde van 8,5 in het Model 1987 is op grond van praktijkervaringen opgetrokken naar een pH-waarde van 10 en geldt voor zowel de etmaal-, als de piekwaarde.

In lid 2, onder h, is het verbod rechtstreeks vanuit septictanks, rottingsputten en beerputten op de riolering te lozen opgenomen om aanrotting van het afvalwater zo veel als mogelijk te voorkomen.

Met betrekking tot het derde lid kan worden opgemerkt dat in verband met de hydraulische belasting ook het lozen van drainagewater op het vuilwaterriool of een gemengd riool voorkomen moet worden. Bij uitzondering kan het verontreinigde drainagewater wel op het regenwaterriool (een niet gekoppeld, gescheiden stelsel) worden geloosd. Aangezien dit voornamelijk een kwestie is van de gemeente intern (openbare werken), is dit in de verordening niet apart geregeld. Indien onder omstandigheden dit toch bij particulieren speelt, kan een regeling ervan op grond van artikel 3 worden voorzien.

In lid 4 is de benaming van "controleput" uit het model 1987 gewijzigd in controlevoorziening waardoor meer aansluiting is gevonden bij de praktische uitvoering van de verordening. In plaats van altijd een controleput kan nu daar waar een controleput bezwaarlijk is, desgewenst ook worden volstaan met bijvoorbeeld een aftapkraan bij een apparaat, een toestel, een machine of bijvoorbeeld de sifon van een wasbak. Ingeval de verordening een middel in plaats van een doelvoorschrift voorschrijft is een separate controlevoorziening natuurlijk niet nodig. In zo'n situatie wordt immers het middel zelf gecontroleerd. Dit betekent dus dat in zo'n geval een amalgaam- of vetafscheider tevens als controlevoorziening kan worden aangemerkt (zie artikel II, onder g en o, van het besluit).

Artikel 8 (zie de leden 1, 2 en 3) bestrijdt voorts "abnormale" lozingen vanuit woonruimten, bijvoorbeeld door beoefenaren van een chemische liefhebberij of fotohobby.

Zowel vanwege de aard van de lozing als eventueel de omvang van de lozing kan een lozing vanuit woonruimten geacht worden te zijn "anders dan bij normaal huishoudelijk gebruik" (voor lozingen op straatkolken, zie artikel 2 en de toelichting daarop).

Algemene toelichting bij hoofdstuk 4, Algemene wet bestuursrecht (AWB)

Voor de procedurele bepalingen die dit hoofdstuk bevat is geanticipeerd op de Algemene wet bestuursrecht (Stb 1992, 315). De AWB is door het parlement vastgesteld en zal naar verwachting tussen 1 juli 1993 en 1 januari 1994 in werking treden. Omdat de tekst van de AWB inmiddels vastligt is het mogelijk de voorschriften uit de AWB nu reeds te gebruiken. De redactie van de onderliggende verordening is aangepast aan de AWB. De volgende artikelen van de AWB worden nu reeds van toepassing verklaard op de uitvoering van de verordening:

- De artikelen 4:1 tot en met 4:6 van de AWB zijn van toepassing op de aanvraag tot het geven van een beschikking. De voorschriften hebben onder andere betrekking op: de wijze waarop de aanvraag moet worden ingediend, welke gegevens ten minste op de aanvraag moeten staan en wanneer de aanvraag in behandeling kan worden genomen.

- In de verordening worden de termijnen aangegeven waarbinnen de beschikkingen genomen moeten worden (artikel 11). Artikel 4:15 van de AWB is hierbij van belang. In dit artikel is bepaald dat de termijn voor het geven van een beschikking wordt opgeschort wanneer de aanvrager de gelegenheid krijgt de aanvraag met de ontbrekende gegevens en bescheiden aan te vullen. De beslistermijn wordt opgeschort tot de dag waarop de aanvraag is aangevuld of de daarvoor gestelde termijn ongebruikt is verstreken.
- De artikelen 4:16 tot en met 4:20 van de AWB zijn van toepassing op de motivering van de beschikking. Het uitgangspunt van deze artikelen is dat een beschikking dient te berusten op een deugdelijke motivering en dat de motivering wordt vermeld bij de bekendmaking van de beschikking.
- De artikelen 3:40, 3:41, 3:42 en 3:45 van de AWB regelen de bekendmaking van de beschikking. Een beschikking treedt niet eerder in werking voordat deze is bekend gemaakt.
- Onder aanvraag verstaat de AWB: een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen (artikel 1:3, derde lid, AWB). Een beschikking behoort tot de categorie besluiten. Een beschikking wordt in de AWB als volgt omschreven: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, die niet van algemene strekking is, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling, met inbegrip van de afwijzing van de aanvraag daarvan (artikel 1:3, eerste en tweede lid, AWB).
- Artikel 2:1 AWB geeft een ieder de mogelijkheid zich bijvoorbeeld bij het indienen van een aanvraag om beschikking door een gemachtigde te laten vertegenwoordigen. Een aparte bepaling daaromtrent zoals het model van 1987 die nog bevatte, is in de herziening komen te vervallen.

Het gebruik van de vorengenoemde artikelen van de AWB bij de behandeling van een aanvraag tot het geven van een beschikking vereist geen afzonderlijk besluit van het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam. Bij de eerste aanvraag tot het geven van een beschikking zal aangegeven moeten worden dat bij de afwikkeling van de aanvraag de artikelen 1:3, 2:1, 4:1 t/m 4:6, 4:15, 4:16 t/m 4:20 en 3:40, 3:41, 3:42 en 3:45 van de AWB toegepast worden. Op grond van algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn burgemeester en wethouders vervolgens gehouden de daarop volgende aanvragen eveneens met toepassing van de AWB-artikelen te behandelen.

Op het moment dat de AWB bij koninklijk besluit in werking treedt is deze wet onverkort op de verordening van toepassing. De artikelen van de AWB die thans uitdrukkelijk van toepassing verklaard worden hebben vanaf dat moment rechtstreekse werking.

Artikel 9

In de Algemene wet bestuursrecht is hetgeen was bepaald in artikel 9 oud omtrent de schriftelijke aanvraag van een vergunning geregeld door middel van de artikelen 4:1, 4:2 en 4:4. De genoemde artikelen gelden zowel voor de aanvraag om vergunning als voor een ontheffing. Vergunningen dienen schriftelijk te worden verleend, zo volgt uit het systeem van de Algemene wet bestuursrecht. Artikel 4:1 van de Algemene wet bestuursrecht opent de mogelijkheid dat een aanvraag mondeling wordt ingediend, indien bij wettelijk voorschrift bepaald. Artikel 9 in het nieuwe model biedt daarvoor de grondslag, uit het systeem van de Algemene wet bestuursrecht volgt voorts dat een vergunning, ontheffing, een intrekking of wijziging daarvan schriftelijk wordt verleend. Afwijking daarvan is niet mogelijk. Wel biedt artikel 4:17 van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid de motivering in een later stadium te verstrekken.

Artikel 10 (oud)

Hetgeen was bepaald in dit artikel omtrent ongenoegzaamheid van de ingediende bescheiden en mogelijk niet-ontvankelijk verklaren in het Model 1987 wordt nu geregeld door middel van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Voor de door burgemeester en wethouders te stellen termijn op grond van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht voor aanvulling of verbetering lijkt een termijn van 2 weken in geval van een aanvraag om vergunning en 1 week ingevolge van een aanvraag om ontheffing redelijk.

Artikel 10

In de verordening is plaats ingeruimd voor advisering van de beheerder van de zuiveringsinstallatie dan wel van het ontvangende oppervlaktewater. Dit is nodig om te voorkomen dat er door de vergunningverlening een conflict ontstaat tussen de voorschriften die de gemeente aan de bedrijven oplegt en de regels die de waterkwaliteitsbeheerder de gemeente oplegt. Ingeval het rioolwater naar een zuiveringsinstallatie wordt afgevoerd, zullen deze voorschriften hetzij door de beheerder daarvan in een zogenaamde aansluitvergunning zijn gesteld, hetzij opgenomen zijn in een overeenkomst tussen de beheerder en de gemeente. Wordt het rioolwater rechtstreeks op het oppervlaktewater geloosd, dan zullen de voorschriften voor de gemeente zijn opgenomen in een vergunning op grond van artikel 1, lid 1, WVO.

Het kan nodig zijn dat alvorens de gemeente een vergunning kan verlenen er wijziging wordt gebracht in de aan de gemeente gestelde voorschriften. De procedure voor de behandeling van een aanvraag om een gemeentelijke vergunning houdt hiermee rekening. Weigeren van de vergunning is verplicht (artikel 16) wanneer de aanvraag in conflict komt met de voorschriften van de beheerder en aanvulling en wijziging hiervan niet mogelijk zullen zijn. Terstond weigeren is bestuurlijk de meest correcte handelwijze indien reeds bij binnenkomst van de aanvraag deze conclusie getrokken kan worden. Verwezen wordt verder naar de toelichting bij artikel 16.

Artikel 11

Indien zowel een vergunning op grond van de Wet milieubeheer als de lozingsverordening wordt aangevraagd, kan uit het oogpunt van integrale afweging gecoördineerde behandeling gewenst zijn. Lid 4 biedt daartoe een mogelijkheid. Indien toepassing is gegeven aan lid 4 ligt het voor de hand dat de waterbeheerder dan ook overeenkomstig de milieuvergunningprocedure adviseert.

Artikel 12

Dit artikel geeft een aanvulling op hetgeen over toezending van de beschikking in artikel 3:41 AWB is bepaald.

Artikel 13

Het beoordelingskader dat burgemeester en wethouders in acht dienen te nemen bij een beschikking wordt bepaald door de belangen ter bescherming waarvan de verordening strekt. Daarbij kan worden gedacht aan:

- a. bescherming van de riolering en/of de rioolwaterzuiveringsinstallatie;
- b. bescherming van het belang van een doelmatige werking van de riolering en/of de rioolwaterzuiveringsinrichtingen;
- c. voorkoming van gevaar;
- d. voorkoming van stankoverlast;
- e. voorkoming van redelijkerwijs vermijdbare en van ontoelaatbare verontreinigingen van oppervlaktewateren;

- f. bescherming van het belang van een doelmatige verwerking van het uit het riool te verwijderen slib;
- g. bescherming van het belang van en doelmatige verwerking van eindproducten die ontstaan bij de behandeling van afvalwater in een rioolwaterzuiveringsinrichting;
- h. voorkoming van gevaar voor de veiligheid en gezondheid van personen;
- i. een doelmatig toezicht op de naleving van de voorschriften en beperkingen verbonden aan een vergunning.

In aansluiting hierop noemt dit artikel als beoordelingsgrond bij de vergunningverlening: redelijkerwijs te verwachten toekomstige ontwikkelingen. Deze beoordelingsgrond kan aanleiding geven tot het verlenen van de vergunning onder beperkingen dan wel het stellen van zwaardere voorschriften en zelfs tot weigering van de vergunning. Bij de omstandigheden genoemd onder a en b van dit artikel valt met name te denken aan het geval dat de lozing waarvoor vergunning wordt gevraagd ertoe zou leiden dat het maximaal nog toelaatbare vervuilings- of schadekansniveau zodanig wordt benaderd dat daardoor de aansluiting van andere lozers van dezelfde stoffen aan uiterst zware voorschriften zou moeten worden gebonden of zelfs geweigerd. De genoemde omstandigheden vormen geen uitputtende opsomming. Men kan zich bijvoorbeeld de situatie voorstellen dat er binnen afzienbare tijd een verscherping van bepaalde wettelijke grensvoorwaarden voor te lozen stoffen te verwachten is.

Artikel 14 (oud)

In de Algemene wet bestuursrecht is hetgeen was bepaald in dit artikel omtrent de schriftelijke vorm in het Model 1987 geregeld door middel van artikel 1:3. In dit artikel uit de Algemene wet bestuursrecht is aangegeven wat verstaan wordt onder een "besluit", een "beschikking" en een "aanvraag".

Artikel 14

Als uitgangspunt is aangehouden dat vergunningen op grond van deze verordening in de regel voor onbepaalde tijd worden verleend. Wanneer niet met voldoende zekerheid kan worden geoordeeld over de gevolgen van een lozing of indien deze een tijdelijk karakter zal hebben, dan wel indien een aan de gemeente verleende vergunning daartoe noopt, kan een tijdelijke vergunning worden verleend.

Artikel 15

De vergunning is niet aan een persoon gebonden, zij gaat over op de rechtsverkrijgende. In de regel staat de vergunning op naam van de feitelijke gebruiker van de inrichting. Veelal gaat het om huurders en pachters, daarom wordt de term rechtsverkrijgende gebezigd.

Artikel 16

De aanvraag om vergunning wordt afgewezen, indien de voorschriften die de beheerder van de zuiveringsinstallatie c.q. het ontvangende oppervlaktewater aan de gemeente heeft gegeven geen ruimte open laten voor het verlenen van een vergunning en een gemeentelijk verzoek tot verruiming van die voorschriften is afgewezen. Deze reden tot weigering vindt zijn grond in de verhouding tussen gemeente en beheerder.

De beheerder zal zijn voorschriften veelal publiekrechtelijk stellen (artikel 1, WVO). De gemeente kan bezwaar aantekenen tegen een ontwerp-weigering tot aanpassing van de WVO-vergunning (artikel 7, WVO), voorts kan ook zij in beroep gaan tegen de weigering zelf (artikel 16, WVO).

De aanvrager van de gemeentelijke lozingsvergunning heeft als derde belanghebbende eveneens deze mogelijkheden van bezwaar en beroep. Het verdient aanbeveling dat de aanvrager door de gemeente daarop wordt gewezen.

Artikel 17

Tegen een besluit van burgemeester en wethouders tot intrekking of wijziging van de vergunning staan bezwaar en beroep open op grond van de Wet-arob.

Onder bepaalde omstandigheden kan volgens Arob-uitspraken intrekking of wijziging van een vergunning onrechtmatig zijn, indien geen schadevergoeding wordt toegekend.

Het lijkt redelijk dat deze "bestuurscompensatie" alleen dan ten laste van de gemeente komt wanneer de belastende beschikking wordt genomen binnen de beleidsmarge van het gemeentebestuur.

Daarbuiten zullen de aanspraken eventueel moeten worden gebaseerd op de WVO of op bijvoorbeeld de reglementen van de beheerder van een zuiveringsinstallatie, indien de gemeente op grond daarvan tot een besluit gedwongen wordt. Een aantal provincies en waterkwaliteitsbeherende waterschappen heeft regelingen vastgesteld welke voorzien in een schadevergoeding voor schade, voortvloeiend uit door de beheerder genomen maatregelen, dan wel uit door hem opgestelde voorschriften. Voor zover een dergelijke regeling van kracht is, verdient het aanbeveling zulks aan de potentieel gerechtigden mede te delen.

Het kan voorkomen dat de houder van een vergunning of ontheffing op eigen initiatief verzoekt om wijziging van deze beschikking. Weigert het gemeentebestuur de gevraagde wijziging, dan staat daartegen voor de aanvrager weer Arob-bezwaar en -beroep open.

Artikel 18

Dit artikel bevat een procedure voor de ontheffingsregeling als bedoeld in artikel 2, lid 2. Er is voor gekozen om voor een ontheffingsaanvraag hetzelfde regime toe te passen als voor een vergunningsaanvraag. Voor een ontheffingsaanvraag gelden in tegenstelling tot een vergunningsaanvraag kortere termijnen. Om snelheidsredenen is tevens de adviesregeling met de waterbeheerder als genoemd in artikel 10 niet van toepassing.

Artikel 21

Het niet voldoen aan deze verplichting is een strafbaar feit ingevolge artikel 184, Wetboek van Strafrecht (weigeren van medewerking aan opsporingsambtenaren), dan wel artikel 23 van deze Model-verordening juncto artikel 195 gemeentewet (weigeren van medewerking aan toezichthoudende ambtenaren).

Artikel 22

Veel gemeenten verbinden reeds aan lozingsvergunningen voor bedrijven en instellingen een voorschrift inzake het melden van storingen. In verband met de te verwachten verschuiving van vergunningplicht naar algemene regels is het zaak een regeling ter zake in de verordening zelf op te nemen. Uit een oogpunt van duidelijkheid voor de lozers verdient het niettemin aanbeveling in vergunningen hierop te wijzen; zie ook de toelichting op artikel 14.

Artikel 23

Het model bevat verbodsbepalingen op de volgende plaatsen:

artikel 2, eerste lid, artikel 3, eerste lid, artikel 5, derde lid, artikel 6, artikel 7, artikel 8, eerste, tweede, derde en zevende lid, artikel 21 en artikel 22, eerste lid. Al deze verbodsbepalingen stelt artikel 23 strafbaar op grond van de Lozingsverordening juncto gemeentewet.

Het model 1987 ging voor de strafbaarstelling nog uit van een tweedeling:

- de bepalingen uit hoofdstuk 2 met het oog op de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater; deze bepalingen zijn strafbaar gesteld op grond van de WVO jo WED. Strafbaarstelling op grond van de Lozingsverordening bleef achterwege;
- de bepalingen uit hoofdstuk 3 met het oog op de bescherming van het riool: deze autonome bepalingen, gebaseerd op artikel 168 gemeentewet, werden in het Model 1987 in artikel 26 (oud) strafbaar gesteld.

Naast de in artikel 23 geformuleerde strafbaarstelling, zijn de verbodsbepalingen uit de hoofdstukken 1 en 2 van het model 1992 ook strafbaar op grond van de WVO jo WED.

De strafbaarstelling van de bepalingen uit de hoofdstukken 1 en 2 op grond van de WVO jo WED behoeft nadere toelichting. Deze is namelijk gebaseerd op artikel 1, lid 1, WVO.

Artikel 1, lid 2, WVO is immers als uitzondering op artikel 1 WVO geformuleerd. Met andere woorden een WVO-vergunning kan achterwege blijven als aan de voorschriften voor indirecte lozings wordt voldaan. Als dit niet het geval is wordt men (fictief) geacht alsnog een vergunning ex artikel 1, lid 1, WVO nodig te hebben. Overtreding van artikel 1, lid 1 is op grond van artikel 28 WVO jo WED strafbaar gesteld.

Een en ander betekent dat een tenlastelegging zodanig moet zijn geconstrueerd dat het Openbaar Ministerie (OM) niet in bewijsproblemen komt voor de rechter ten aanzien van het brengen van afvalwater of afvalstoffen in het oppervlaktewater. Immers door de sterke verdunning tussen lozingspunt en RWZI is het bewijs dat een verboden stof na lozing ook in het oppervlaktewater aantoonbaar is terecht gekomen, veelal onmogelijk te leveren. Wanneer de tenlastelegging zich beperkt tot "het vervolgens brengen van afvalwater of afvalstoffen in het oppervlaktewater" kan dit bewijsprobleem worden voorkomen. In het Amsterdamse arrondissement heeft men hier goede ervaringen mee. Opgemerkt dient te worden dat gemeenten hierbij sterk afhankelijk zijn van de opstelling van het OM.

In dit model zijn daarom in afwijking van het model 1987, de bepalingen van de hoofdstukken 1 en 2 tevens strafbaar gesteld op basis van artikel 195 gemeentewet. Er is voor de hoofdstukken 1 en 2 in dit model dus sprake van een dubbele strafbaarstelling (WVO jo WED en gemeentewet) die onzes inziens mogelijk is nu de WVO-wetgever niet bedoeld heeft overtredingen van de gemeentelijke lozingsverordening uitputtend strafbaar te stellen via de WVO jo WED. Deze dubbele strafbaarstelling heeft voordeel dat men bij strafrechtelijke vervolging van overtredingen van de hoofdstukken 1 en 2 op grond van de gemeentewet nooit voor de vorengenoemde bewijsproblemen kan worden gesteld. Niettemin is onzes inziens strafrechtelijke vervolging op grond van de WVO jo WED een goed begaanbare weg. Daarom adviseren wij voor de zwaardere overtredingen van de hoofdstukken 1 en 2 de WVO jo WED-weg te volgen. Voor de lichtere gevallen kan met de weg van artikel 195 gemeentewet worden volstaan. Bij overtreding van hoofdstuk 3 is men uitsluitend op artikel 95 gemeentewet aangewezen.

Een straatkolk wordt opgevat als een vast lozingspunt en dus een werk in de zin van de WVO. Strafbaarstelling via de constructie van artikel 1, lid 1 WVO is onzes inziens dan ook mogelijk.

Het Model 1987 is in haar formuleringen steeds uitgegaan van "het lozen van afvalwater in de riolering". Dit houdt in dat er steeds bewezen moet worden dat er daadwerkelijk geloosd is op het riool. Door in deze verordening uit te gaan van stationaire situaties (het in werking hebben van een inrichting die kan lozen) wordt de bewijslast voor het OM vergemakkelijkt.

Overeenkomstig het bepaalde in het gewijzigde artikel 195 van de gemeentewet is aangegeven welke geldboetecategorie, de eerste of de tweede, als bedoeld in artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht op overtredingen van de verordening van toepassing is. Gekozen is voor de tweede geldboetecategorie, met een maximumboete van f 5.000,--. De reden hiervoor is de samenhang van deze overtredingen van de lozingsvoorschriften met die welke onder de WVO vallen en die, al naar gelang er wel of niet sprake is van opzet, in de vierde dan wel de derde geldboetecategorie zijn ingedeeld. Het is niet wenselijk dat deze twee, beide op overtreding van voorschriften inzake indirecte lozings betrekking hebbende sanctiemogelijkheden te zeer uiteenlopen, ook al gaat het formeel slechts om een maximumgrens. Opmerking verdient nog dat bij veroordeling van een rechtspersoon een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste het bedrag van de naasthogere categorie "indien de voor het feit bepaalde boetecategorie geen passende bestraffing toelaat" (artikel 23, lid 7, Wetboek van Strafrecht). Voor de onderhavige overtredingen van de verordening betekent dit dat aan rechtspersonen een boete van de derde categorie, dat wil zeggen met een maximum van f 10.000,-- kan worden opgelegd.

Er zijn zoals bekend naast deze strafrechtelijke ook bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen. Zie bijvoorbeeld artikel 17, lid 1, onder c, van de Model-verordening (intrekking of wijziging van de vergunning). Verder beschikt het gemeentebestuur op grond van de gemeentewet over de bevoegdheid politiedwang toe te passen, zowel bij overtreding als dreigende overtreding. Wat dit laatste betreft wanneer het gemeentebestuur na een onderzoek, bijvoorbeeld ingesteld naar aanleiding van een tip van het waterschap of naar aanleiding van contacten met een bedrijf dat een bouw- of hinderwetvergunning heeft aangevraagd, gegronde redenen heeft om te verwachten dat het bedrijf in strijd met de verordening zal gaan lozen, is dat gemeentebestuur in principe bevoegd om het werk dat op de riolering is of wordt aangesloten van een stop te voorzien, dan wel op andere wijze af te sluiten van de riolering. Het is daarbij echter wel zaak om legale lozings zoveel mogelijk te ontzien. In de nieuwe Gemeentewet, welke naar verwachting in 1993 in werking zal treden, is onder artikel 138 de mogelijkheid opgenomen van het opleggen van een dwangsom.

Artikel 24

Toezicht

Ingevolge de artikelen 209, sub a en 221 van de gemeentewet zijn burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester belast met de uitvoering van gemeentelijke verordeningen. Daaruit vloeit ook de bevoegdheid voort ambtenaren aan te wijzen die moeten toezien op de verordeningen. De verordening behoeft dus niet zelf te regelen aan welke ambtenaren de zorg voor de naleving van de verordening is opgedragen. De aanwijzing van ambtenaren die belast zijn met het toezicht is een zaak voor burgemeester en wethouders. Dit geldt zowel voor het toezicht op de bepalingen uit de hoofdstukken 1 en 2 als het toezicht op de bepalingen uit hoofdstuk 3.

Opsporing

Wel dient de verordening te regelen welke ambtenaren zijn belast met de opsporing van overtredingen van de door de Lozingsverordening riolering zelf strafbaar gestelde feiten (de in artikel 23 genoemde bepalingen). Volgens artikel 24, lid 1, zijn de door burgemeester en wethouders aangewezen toezichthoudende ambtenaren tevens met opsporing van deze bepalingen belast.

Ook hier geldt, net zoals bij artikel 23, voor overtreding van bepalingen uit de hoofdstukken 1 en 2 een keuzemogelijkheid: opsporingsbevoegdheid voor overtreding van de lozingsverordening sec, dan wel opsporingsbevoegdheid voor overtreding van de lozingsverordening jo de WVO jo de WED. In dat laatste geval is namelijk de opsporingsbevoegdheid ten aanzien van de waterkwaliteitsbepalingen, voor zover strafbaar gesteld op grond van artikel 1 WVO, jo WED, geregeld in artikel 28 WVO, jo artikel 17, Wet economische delicten. In dat geval zal naast de aanwijzing van artikel 24 LVR, aanwijzing op grond van artikel 28 WVO jo artikel 17 WED moeten plaatsvinden; een dubbele aanwijzing dus.

De aanwijzing van deze ambtenaren geschiedt door het Ministerie van justitie.

Het ligt voor de hand de handhaving van de lozingsverordening in nauwe relatie te brengen met het bouw- en woningtoezicht en het Wet milieu-beheertoezicht. Het lozingsgedrag zal immers vaak samenhangen met de procesvoering - en onregelmatigheden daarin - elders in het betrokken bedrijf.

Artikel 25

De bevoegdheid tot binnentreden is gebaseerd op:

- voor toezicht en bestuurlijke sancties:
 - lozingsverordening riolering (LVR) juncto wet 1853 (zie APV-toelichting Hoofdstuk VI, p. 35, losbladige blauwe klapper model-algemene plaatselijke verordening van de VNG)
- voor strafrechtelijke opsporing en vervolging:
 - a. een strafbaar feit ex LVR juncto gemeentewet (kan zowel rioolbeschermingsbepaling als waterkwaliteitsbepaling zijn: wet van 1853);
 - b. een strafbaar feit ex WVO juncto WED (dit kunnen alleen waterkwaliteitsbepalingen zijn): hier geeft de WVO juncto WED een bijzondere regeling en wel dat artikel 20 WED juncto 17 WEF juncto 28 WVO derogert aan de wet van 1853, dus alleen in de artikel 17 WED genoemde ambtenaren zijn tot binnentreden bevoegd te weten:
 - de algemene opsporingsambtenaren van artikel 141
 - de bijzondere opsporingsambtenaren van artikel 142.

Artikel 26

De kosten van monsterneming en het analyseren van een monster - veelal uit te besteden door de gemeente aan een daartoe geschikt laboratorium - komen voor rekening van de gemeente en kunnen niet worden verhaald. Indien een inrichting meerdere lozingspunten op de riolering heeft, kan het nodig zijn meerdere monsters te nemen.

Artikel 28

Deze overgangsregeling behoeft uiteraard slechts opgenomen te worden ingeval de gemeente al een lozingsverordening riolering had vastgesteld.

Lid 2 geeft een overgangsregeling voor gewijzigde algemene regels (thans nadere voorschriften genoemd). Deze treden voor bestaande inrichtingen pas in werking na een door de raad vast te stellen termijn (te denken valt aan categorieën d en g, genoemd in artikel II van het besluit). Mede gezien de toekomstige regelgeving is een halfjaar onzes inziens een redelijke termijn. De overgangsregeling geldt alleen voor reeds bestaande inrichtingen die hebben kennisgegeven; dit blijkt uit het woord "opgelegd" in lid 2. Voor nieuwe inrichtingen gelden de nadere voorschriften direct.

Lid 3 geeft een overgangsregeling voor inrichtingen die onder de oude lozingsverordening niet waren aangewezen, te denken valt aan de categorieën artikel II, sub k (deels) en p van het besluit. Ook hier lijkt onzes inziens een termijn van een halfjaar redelijk.

Lid 4 geeft een voorziening voor de nadere voorschriften die burgemeester en wethouders als nadere uitwerking van de algemene regels onder het Model 1987 konden opleggen.