

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

NOTA VAN TOELICHTING

BELANGRIJK BERICHT VOOR DE LEZER VAN DE CONSULTATIEVERSIE:
Vanwege de Aanwijzingen voor de Regelgeving moet de Nota van Toelichting van een Algemene Maatregel van Bestuur (zoals dit besluit) worden geschreven alsof het al in werking is getreden. Dit is echter nu nog niet het geval!
Om bovengenoemde reden is hieronder ook vermeld dat in de Omgevingsregeling nadere voorschriften zijn opgesteld rond de verzegeling. Dit is nu nog niet het geval: aan die regeling wordt nog gewerkt, en het concept van deze regeling zal te zijner tijd eveneens in consultatie gaan. Ook andere toekomstige ontwikkelingen worden beschreven alsof ze al plaats hebben gevonden.

I Algemeen

1. Inleiding

Met dit besluit is het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) gewijzigd. Het Bal is aangevuld met regels met betrekking tot de verzegeling van de afvoerleiding van het toilet op een pleziervaartuig, waardoor verhinderd wordt dat ongezuiverd toiletwater in het oppervlaktewater wordt geloosd. Door de Tweede Kamer is een motie van het lid van de Tweede Kamer De Groot (D66) aangenomen om een verzegeling in regelgeving te verankeren.

2. Stapsgewijze aanloop naar verzegeling en hoofdlijnen van het voorstel

Aanleiding

Het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, waaronder toiletwater, op een oppervlaktewater is al onder de Waterwet en diens voorganger verboden.¹ Echter, omdat de lozing van de afvoerleiding van het toilet op een pleziervaartuig via een afsluitklep onder het wateroppervlak plaatsvindt, is dit vrijwel

¹ Het lozingsverbod was opgenomen in artikel 6.2 van de Waterwet (als opvolger van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren). Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, van de Omgevingswet staat het verbod op lozing van toiletwater vanaf een pleziervaartuig nu in artikel 17.16, eerste lid, van het Besluit activiteiten leefomgeving.

onzichtbaar. Hierdoor wordt het verbod niet goed nageleefd, en is het verbod nauwelijks te handhaven. Veel toiletwater van pleziervaartuigen wordt om die reden nog steeds ongezuiverd in het oppervlaktewater geloosd. Dit blijkt niet alleen uit metingen in het oppervlaktewater, maar ook uit het feit dat de daarvoor bestemde ontvangstinstallaties weinig gebruikt worden. Zo worden volgens de gegevens van Wetterskip Fryslân de ontvangstinstallaties in Friesland slechts gemiddeld 3,5 keer per week gebruikt.

De lozing van ongezuiverd toiletwater in oppervlaktewater levert naast een aantasting van de waterkwaliteit een gezondheidsrisico op voor de mensen die daarin zwemmen. Er zijn in Nederland zo'n 200.000 pleziervaartuigen die in het water liggen. Daarvan zijn er naar schatting 50.000 die geen toilet aan boord hebben of bijvoorbeeld alleen een chemisch toilet of droogtoilet, waarbij de opvarenden gebruik maken van voorzieningen op de wal. Van de resterende 150.000 pleziervaartuigen heeft een deel een toilet zonder opvangtank; na gebruik wordt het toiletwater direct via de huiddoorvoer – illegaal – onder water geloosd. Een ander deel van de pleziervaartuigen heeft een toilet met opvangtank. Die opvangtank kan via een slang worden leeggepompt bij een ontvangstinstallatie. Volgens de ANWB Wateralmanak deel 2 (2018) zijn er 493 van zulke installaties bij de (jacht)havens in Nederland. Maar de opvangtank kan op een gegeven moment ook – illegaal – worden gelegegd door de afsluiter tussen toilet en huiddoorvoer te openen.

Om de handhaafbaarheid te verbeteren, is het verplicht dat de afsluiter, die standaard aanwezig is tussen het toilet of een aanwezige opvangtank en de huiddoorvoer van het pleziervaartuig, onder de waterlijn in gesloten stand verzegeld is. Het is daarmee feitelijk onmogelijk om via die leiding ongezuiverd toiletwater in het oppervlaktewater te lozen. Hiermee wordt ook invulling gegeven aan de aangenomen motie van het lid van de Tweede Kamer De Groot (D66), waarin werd verzocht om een dergelijke verzegeling in regelgeving te verankeren.²

In de Omgevingsregeling zijn nadere eisen gesteld aan het te gebruiken zegel, en aan de verstrekking daarvan aan eigenaren van pleziervaartuigen. Die regeling treedt op dezelfde datum in werking als dit besluit.

Voorafgaande stap: zuiveringsvoorziening

Het lozen van toiletwater op een oppervlaktewater is als gezegd al langere tijd verboden.

Sinds 1 oktober 2019 is de Regeling lozen buiten inrichtingen gewijzigd (hierna: Rlbi, zie Staatscourant 2019, 52426) waardoor de lozing van aan boord gezuiverd water is toegestaan, mits wordt voldaan aan de in de regeling gestelde eisen. Die voorschriften zijn daarna overgenomen in hoofdstuk 17 van het Bal. Voor alle duidelijkheid: de eigenaren van pleziervaartuigen met een spoeltoilet zijn niet verplicht een zuiveringsvoorziening in te bouwen. Voor veel eigenaren van pleziervaartuigen heeft een installatie waarbij het toiletwater aan boord wordt gezuiverd en vervolgens wordt geloosd, wel de voorkeur boven een opvangtank. Dit is gebleken uit onderzoek dat de Hiswa in 2012 en 2013 heeft uitgevoerd, onder meer door middel van een enquête. Belangrijk knelpunt is dat een opvangtank – in vergelijking met de internationaal meest gangbare zuiveringsvoorzieningen voor pleziervaartuigen – relatief veel volume inneemt. Bovendien kan een volle opvangtank geuren gaan verspreiden en zorgt deze voor extra ballast. Daarnaast zijn de ontvangstinstallaties niet altijd snel en gemakkelijk te gebruiken.

² Kamerstukken II 2018/19, 35000 J, nr. 13

Met de genoemde wijziging van de Rlbi (en de overeenkomstige voorschriften in het Bal) is lozing van aan boord gezuiverd toiletwater mogelijk geworden. Met het daarin opgenomen instrument van typegoedkeuring met certificaat en onderhoudsvoorschriften wordt geborgd dat de installatie goed functioneert en bestendig blijft functioneren tijdens het gebruik, onder meer door de apparatuur gedurende langere tijd te testen. Op de aanwezigheid van het bij de typegoedkeuring behorende certificaat en het voldoen aan de installatie-, gebruiks- en onderhoudsvoorschriften kan toezicht worden gehouden.

Deze eerdere wijziging heeft mogelijk al geleid tot een vermindering van lozingen van ongezuiverd toiletwater in oppervlaktewater. Maar dit effect wordt naar verwachting aanzienlijk versterkt als voor toiletten zonder zuiveringsvoorziening wordt voorgeschreven dat de afsluiter in gesloten stand is verzegeld, en hierop gehandhaafd wordt.

Huidige vervolgstap: verzegeling

De regeling voor de zuiveringsvoorziening was een eerste stap in de aanpak van het probleem van de lozing van ongezuiverd toiletwater door de pleziervaart. De tweede stap heeft plaatsgevonden via onderhavige wijziging van het Bal, die gericht is op verbetering van de handhaafbaarheid van het lozingsverbod. In het geval er aan boord geen zuiveringsinstallatie aanwezig is, maar wel een toilet (eventueel met opslagtank) dient de afsluiter, via welke het toiletwater illegaal onder water geloosd kan worden, in gesloten stand verzegeld te zijn. Zo wordt bevorderd dat men gebruik maakt van de ontvangstinstallaties die in tal van jachthavens aanwezig zijn. Het ligt in de rede dat in plaats van een verzegeling, ook gekozen kan worden voor een gelijkwaardige oplossing. Daarbij gaat het er uiteindelijk om dat de toezichthouder kan controleren op welke locatie de afsluiter geopend is geweest. Dit kan met name een oplossing zijn voor pleziervaartuigen die regelmatig vanuit de binnenwateren de zee op gaan of naar bepaalde landen, waar het lozingsverbod niet geldt. Op basis van het gewijzigde artikel 17.4 is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd om te beslissen op aanvragen om gelijkwaardige maatregelen (zie ook onder 'Gelijkwaardige oplossing').

Uitzonderingen op verplichting verzegeling

Uiteraard kunnen pleziervaartuigen ook kiezen voor een zuiveringsinstallatie aan boord, in plaats van een opvangtank. Als deze zuiveringsvoorziening aan de gestelde eisen voldoet is een verzegeling (of gelijkwaardige oplossing) natuurlijk niet aan de orde. Een eigenaar van een pleziervaartuig kan ook kiezen voor een droogtoilet of chemisch toilet. Omdat daarbij geen sprake is van een afvoerleiding, is verzegeling in die gevallen eveneens niet aan de orde. Daarnaast kan het toilet zodanig geconstrueerd zijn dat via dat toilet alleen urine en spoelwater kunnen worden geloosd. Op grond van artikel 17.16, tweede lid, van het Bal mag dit water ongezuiverd worden geloosd. In deze situatie is verplichte verzegeling dus ook niet aan de orde.

Gelijkwaardige oplossing

Op basis van de artikelen 4.5 en 4.6 van de Omgevingswet is met het oog op de belangen, bedoeld in artikel 17.2, van het Bal, maatwerk mogelijk op de bepalingen die met het onderhavige wijzigingsbesluit zijn toegevoegd. Hiermee kunnen deze bepalingen worden aangevuld, of kan daarvan worden afgeweken. Op basis van artikel 4.7 van de Omgevingswet is het daarnaast mogelijk om in plaats van een verzegeling aan te brengen een gelijkwaardige voorziening te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat worden bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Bij de Minister van Infrastructuur en Waterstaat kan op grond van

artikel 17.3 of het gewijzigde artikel 17.4 van het Bal hiervoor toestemming worden gevraagd.

Toezicht

Om toezicht uit te oefenen op de naleving van de regelgeving is het noodzakelijk om bij het pleziervaartuig binnen te kunnen treden. Daarbij is relevant dat pleziervaartuigen soms worden beschouwd als woning. Toen de Omgevingswet nog niet in werking was, kon de toezichthouder op grond van de Algemene wet op het binnentreden alleen aan boord met toestemming van de schipper of met een verkregen machtiging.

In de artikelen 18.6 en 18.7 van de Omgevingswet is bepaald dat het bevoegd gezag bij de aanwijzing van personen die belast zijn met het toezicht op naleving, kan bepalen dat zij bevoegd zijn een woning (zijnde tevens een pleziervaartuig) te betreden zonder toestemming van de bewoner, mits voldaan wordt artikel 18.7, tweede lid. Dat artikellid luidt als volgt: "De in het eerste lid bedoelde bevoegdheid wordt in een besluit tot aanwijzing alleen toegekend voor zover het toezicht op de naleving van een bij of krachtens deze wet gesteld voorschrift dit vereist, gelet op de door dat voorschrift beschermde belangen."

In de toelichting bij dat artikel is aangegeven dat deze vergaande bevoegdheid in een aanwijzingsbesluit alleen dient te worden verleend "aan die toezichthouders die deze bevoegdheid voor hun toezichthoudende taak daadwerkelijk en regelmatig nodig hebben".³

Dat is in casu het geval: degenen die vanuit Rijkswaterstaat of de waterschappen toezicht houden op naleving van de voorschriften in hoofdstuk 17 van het Bal over toiletlozingen door pleziervaartuigen kunnen dat alleen effectief doen als zij aan boord kunnen komen, ook in situaties dat de schipper daar geen toestemming voor geeft. Voor wat betreft Rijkswaterstaat betekent dit dat het Besluit aanwijzing toezichthouders water- en wegbeheer is gewijzigd dan wel dat een nieuw besluit met de aanwijzing van toezichthouders is vastgesteld op grond van de Omgevingswet. Daarbij is bepaald dat aan degenen van Rijkswaterstaat die toezichthouden op naleving van hoofdstuk 17 toezichthoudende bevoegdheden zijn toegekend op grond van grond van artikel 18.6 en 18.7 van de Omgevingswet. Een en ander is bij niet-Rijkswateren van overeenkomstige toepassing bij de aanwijzing van toezichthouders door de besturen van de waterschappen.

Verwacht wordt dat met de aanpassingen van de regelgeving en het uitvoeren van toezicht op naleving daarvan, de problematiek van ongezuiverde toiletlozingen van de pleziervaart voor een belangrijk deel kan worden verminderd.

3. Juridisch kader

Het wijzigingsbesluit is gebaseerd op de artikelen 4.3, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, en 4.10 van de Omgevingswet.

Op grond van artikel 4.3, eerste lid, onderdeel c, onder 1°, kunnen regels worden gesteld over lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam.

In artikel 4.10 van de Omgevingswet is bepaald dat met het oog op een doelmatig waterbeheer voor wateractiviteiten gevallen kunnen worden aangewezen waarin het dagelijks bestuur van het waterschap, gedeputeerde staten of de Minister van Infrastructuur en Waterstaat het bevoegd gezag is. In artikel I, onderdeel A, van het onderhavige besluit is van deze grondslag gebruik gemaakt om de minister als bevoegd gezag aan te wijzen voor het stellen van maatwerkvoorschriften of het beslissen op een

³ Kamerstukken II, 2013/14, 33962, nr. 3, p. 585.

aanvraag voor een gelijkwaardige maatregel ten aanzien van het vereiste in de leiding tussen het toilet dan wel de opvangtank en de huiddoorvoer van een pleziervaartuig een afsluiter aanwezig te hebben die in gesloten stand verzegeld moet zijn.

De nadere vereisten aan het ter beschikking stellen van het zegel en de nadere eisen die aan het zegel worden gesteld, zijn in de Omgevingsregeling uitgewerkt. De grondslag voor deze eisen is artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet waarin is bepaald dat uitvoeringstechnische, administratieve en meet- en rekenvoorschriften bij ministeriële regeling kunnen worden gesteld. In artikel 17.16, derde lid, van het Bal is dus geen grondslag opgenomen voor het stellen van eisen aan het ter beschikking stellen van het zegel of de nadere eisen aan het zegel, maar is slechts ter verduidelijking verwezen.

4. Effecten op de gezondheid van zwemmers en het milieu

Met de invoering van verplichte verzegeling van de afsluiter in gesloten stand, in combinatie met toezicht daarop en waar nodig handhavend optreden, is te verwachten dat het aantal illegale lozingen van ongezuiverd toiletwater aanzienlijk zal dalen. Dit heeft een positief effect op het milieu en de gezondheid van zwemmers.

5. Uitvoerbaarheid

Bij alle pleziervaartuigen met een toilet is in de afvoerleiding standaard een afsluiter aangebracht, om te voorkomen dat het oppervlaktewater of zeewater via het toilet de boot instroomt. Deze afsluiters zijn (vrijwel) allemaal zo uitgevoerd dat ze in gesloten stand verzegeld kunnen worden. Om onnodige lasten te voorkomen, is ervoor gekozen dat het zegel door de eigenaar zelf mag worden aangebracht. Uiteraard moet dit zodanig gebeuren, dat de afsluiter niet kan worden geopend zonder het zegel te verbreken.

Het feit dat het zegel zelf door de eigenaar kan worden aangebracht, is een gangbare toepassing. Er zijn andere voorbeelden van situaties waarbij de eigenaar zelf bevoegd is om een voorgeschreven voorwerp aan te brengen. Te denken is aan het Besluit natuurbescherming op grond waarvan de eigenaar van bepaalde vogelsoorten bevoegd is om bij zijn vogels de voorgeschreven pootringen aan te brengen.

In de Omgevingsregeling zijn voorschriften gesteld aan het zegel en de distributie daarvan.

Voor eigenaren van pleziervaartuigen die regelmatig in wateren komen waar het verbod op lozen van ongezuiverd toiletwater niet geldt (zoals op zee en in sommige andere landen), kan een gelijkwaardige oplossing voor de verzegeling een uitkomst zijn. Bijvoorbeeld als zij langere tijd op zee of in het buitenland verblijven, en ze het toiletwater niet kwijt kunnen bij ontvangstinstallaties. De Omgevingswet biedt de mogelijkheid voor maatwerk of het toepassen van een gelijkwaardige oplossing (zie hierboven, onder *Gelijkwaardige oplossing*).

De regelgeving geldt voor alle pleziervaartuigen die zich in Nederland op oppervlaktewateren bevinden, dus ook voor pleziervaartuigen uit het buitenland. In de ministeriële regeling is erin worden voorzien dat pleziervaartuigen uit het buitenland een zegel kunnen verkrijgen om daarmee de afsluiter in gesloten stand te verzegelen.

6. Handhaafbaarheid

Het is voor een toezichthouder relatief eenvoudig om vast te stellen of er al dan niet een verzegeling is aangebracht op de afgesloten afsluiter. Daarmee is de handhaafbaarheid vergroot.

[**PM** aanvullen met uitkomsten HUF-toets (toets op handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid)]

7. Administratieve lasten en nalevingskosten, toetsing ATR

Het verbod om toiletwater te lozen, is niet veranderd met de voorliggende wijziging. Wel schrijft de onderhavige wijziging van het Bal voor dat de afsluiter bij een toilet waarvandaan onder meer ontlasting geloosd kan worden in gesloten stand verzegeld moet zijn. Hiertoe zal de eigenaar van het pleziervaartuig een daartoe verstrekt zegel moeten verkrijgen en ervoor zorgdragen dat het zegel wordt aangebracht. Doordat hij het zelf kan aanbrengen, zijn de kosten van die handeling minimaal.

[**PM** verwerking reactie Adviescollege voor de toetsing van regeldruk (ATR)].

8. Voorbereidingsprocedure, internetconsultatie, notificatie

Onderhavige wijziging van het Bal is voorbereid in een overleg waarin onder meer vertegenwoordigers van HISWA-RECRON, Waterrecreatie Nederland, het Watersportverbond, het platform Waterrecreatie, de Nederlandse Vereniging van Toerzeilers, het Verbond Nederlandse Motorbootsport, de Nederlandse Jachtbouw Industrie en de Unie van Waterschappen hebben geparticipeerd.

Resultaten internetconsultatie: [**PM** invullen na afloop internetconsultatie]

[**PM**: Notificatie en resultaten]

9. Overgangsrecht en inwerkingtreding

Voor wat betreft het moment van inwerkingtreding wordt aangesloten bij de systematiek van de vaste verandermomenten. In het besluit is geen overgangsrecht opgenomen. Over het besluit en de invoering daarvan zal met de branche worden gecommuniceerd.

II Artikelsgewijs

Artikel I

A

Aan artikel 17.4 van het Besluit activiteiten leefomgeving is een extra artikellid toegevoegd, waardoor het artikel uit twee leden bestaat. In het artikel is het bevoegd gezag aangewezen voor lozingsactiviteiten op oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het waterschap.

Het is niet doelmatig dat ten aanzien van de aanwezigheid van een afsluiter of de verzegeling van deze afsluiter in de leiding tussen de toilet of de opvangtank en de huiddoorvoer van een pleziervaartuig het bevoegd gezag verschilt naar gelang er zou worden geloosd in een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het Rijk of een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap. Daarom is aan het artikel een lid toegevoegd waarin is bepaald dat de minister het bevoegd gezag is om maatwerkvoorschriften te stellen of te beslissen op een aanvraag om toestemming om een gelijkwaardige maatregel, ook als het gaat om een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam in beheer bij het waterschap.

B

Aan artikel 17.16 van het Besluit activiteiten leefomgeving is met het onderhavige besluit een derde artikellid toegevoegd.

In het ongewijzigde eerste lid van artikel 17.16 is het reeds lang bestaande lozingsverbod vastgelegd. In het tweede lid, onderdeel a, is aangegeven dat – in afwijking van het eerste lid – het toiletwater vanaf een pleziervaartuig kan worden geloosd als het toiletwater wordt geleid door een zuiveringsvoorziening met een certificaat van typegoedkeuring, verstrekt door erkende certificatie-instantie. In onderdeel b is aangegeven dat het in het eerste lid genoemde lozingsverbod niet geldt als het toilet zodanig geconstrueerd is dat via deze uitsluitend urine en spoelwater kunnen worden geloosd.

In het nieuwe derde lid is nu bepaald dat, als de onder het tweede lid genoemde uitzonderingssituaties niet van toepassing zijn, de afsluiter in gesloten stand verzegeld moet zijn. Nadere voorschriften over het beschikbaar stellen van en de eisen aan het zegel zijn opgenomen in de Omgevingsregeling. De grondslag hiervoor is artikel 4.3, vierde lid, van de Omgevingswet.

Artikel II

Inwerkingtreding per **[PM]** is mogelijk, omdat op die datum redelijkerwijs alle eigenaren van pleziervaartuigen met een spoeltoilet aan boord voorzien kunnen zijn van een daartoe uitgegeven zegel om de afsluiter in gesloten stand te verzegelen. Er is geen overgangsrecht opgenomen.

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

drs. C. van Nieuwenhuizen Wijbenga