

Beleid bedrijfsafvalwater Afwegingskader acceptatie bedrijfsafvalwater

1. Samenvatting

Voor bedrijfsafvalwater heeft het waterschap geen wettelijke taak. Als bedrijfsafvalwater in samenstelling van huishoudelijke aard is, en er is voldoende verwekingscapaciteit aanwezig, dan kan het meestal zonder voorwaarden op de riolering en op de zuivering worden geloosd.

Omdat er geen wettelijke taak voor bedrijfsafvalwater is, kunnen we voorwaarden stellen bij acceptatie. Tot nu toe was de doelmatige werking van de rwzi het leidende criterium. Dat gaat zowel over de milieutechnische werking als de meer bedrijfsmatige doelmatigheid.

Omdat andere aspecten en beleidsdoelen op gebied van duurzaamheid en omgeving ook een rol spelen in de afweging, is er nu behoefte aan een breder afwegingskader waaraan aanvragen voor lozen bedrijfsafvalwater kunnen worden beoordeeld.

Het afwegingskader bestaat uit een viertal aspecten;

- Kwaliteitsafweging water;
- Bedrijfsmatige afweging;
- Beleidsdoelen afweging;
- Juridische afweging.

Op basis van deze vier criteria kunnen nieuwe aanvragen straks worden beoordeeld. Het afwegingskader is daarmee een belangrijk hulpmiddel om nieuw bedrijfsafvalwater toe te staan of te weigeren.

Het kader is een belangrijk communicatiemiddel voor de betrokken bedrijven en gemeenten.

Voor het zoeken van slimme combinaties en naar maatschappelijke meerwaarde is tijd nodig. Door in een vroegtijdig stadium de positie van het Vechtstromen kenbaar te maken, kan dit gesprek op het juiste moment plaatsvinden.

Dan kunnen we samen de stap maken naar samenwerken aan het hogere doel.

2. Bedrijfsafvalwater

2.1 Inleiding op thema

Waterschap Vechtstromen wordt de afgelopen tijd steeds vaker benaderd met de vraag of wij nieuw of extra bedrijfsafvalwater willen ontvangen en zuiveren op onze rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's).

Er is afgelopen jaren weer een aantrekkende economie. Het bedrijfsleven reageert hierop met een verhoging van de productiecapaciteit. Er is daarbij sprake van een inhaalslag na jaren van economische stagnatie. Bedrijfsafvalwater op een rwzi kan een meerwaarde hebben doordat er meer efficiëntie kan worden behaald, het kan echter ook ongewenste effecten hebben op het zuiveringsproces of leiden tot risico's in de bedrijfsvoering. Voorbeelden zijn aanvragen van mestverwerkende bedrijven of vleesverwerkende industrie die rechtstreeks willen lozen op onze rwzi.

Een ander fenomeen is dat met name groter wordende bedrijven vanzelf op een punt komen dat ze hun eigen afvalwater zelf willen (voor)zuiveren om op die manier te besparen op de heffingskosten. Als daardoor de doelmatigheid van de bestaande zuiveringsinstallatie in het geding komt, kan het waterschap een dergelijk bedrijf een korting geven op de zuiveringsheffing om het zelf (voor)zuiveren te voorkomen.

Daartegenover staat dat de bedrijven natuurlijk ook een eigen wettelijke eisen en inspanningsverplichting voor de omgeving en het milieu hebben met betrekking tot het eigen bedrijfsproces.

Geen situatie is dus hetzelfde. De bedrijfsprocessen verschillen, het type afvalwater verschilt en de (potentiële) hydraulische en biologische capaciteit per rwzi verschilt.

Om tot een goede afweging voor nieuw beleid te komen, is het van belang de waterketen en specifiek de problematiek rondom bedrijfsafvalwater te benaderen vanuit de visie en de strategische doelen. Die

doelen zijn breder dan alleen de waterketen. De huidige infrastructuur van de waterketen is slechts een middel om te komen tot deze doelen.

De mogelijkheid tot maatwerk zal daarom altijd wenselijk blijven. Wel willen we naar een meer ingekaderde afwegingsystematiek om willekeur te voorkomen en om de verwachtingen van bedrijven en gemeenten bij te sturen naar een meer reëel beeld.

3. Regelgeving en beleidskader

3.1 Wat is het wettelijk kader?

In Europa zijn de Richtlijn Stedelijk Afvalwater en de Kaderrichtlijn Water bepalend voor de wetgeving van de lidstaten. De richtlijnen zijn dus sturend voor de Wet milieubeheer en de Waterwet.

De Wet milieubeheer (artikel 10.33) legt de zorgplicht voor inzameling en transport van afvalwater bij de gemeente. Voor lozingen van huishoudelijk afvalwater zijn er nadere regels vastgelegd in het Besluit lozingen afvalwater huishoudens.

Voor het zuiveren van stedelijk afvalwater heeft het waterschap een wettelijke taak.

**Waterwet, art.3.4:
Zuivering van stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van een waterschap;**

Voor rwzi 's zijn regels opgenomen in het Activiteitenbesluit. Het lozingsvoorschrift voor de activiteit "Behandeling van stedelijk afvalwater in een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi)" in het Activiteitenbesluit stelt algemene regels vast voor het lozen van afvalwater uit rwzi 's. Aanvullend zijn er maatwerkvoorschriften mogelijk voor specifieke effluenteisen.

Voor het verzamelen en zuiveren van bedrijfsafvalwater heeft het waterschap geen wettelijke taak. Maar als bedrijfsafvalwater in samenstelling van huishoudelijke aard is, wordt de rwzi daar niet nadelig door beïnvloed en kan het meestal prima zonder voorwaarden op de riolering en op de zuivering worden geloosd.

Voor het zuiveren van bedrijfsafvalwater heeft het waterschap geen wettelijke taak

Omdat er geen wettelijke zorgplicht voor bedrijfsafvalwater is, kunnen er wel voorwaarden worden gesteld aan hoeveelheid (debiet) en kwaliteit in relatie tot de acceptatie. Het waterschap neemt daarbij de doelmatige werking van de zuiveringsinstallatie als een belangrijk criterium mee in de afweging. Een aanvraag voor een indirecte lozing kan dus ook geweigerd worden via het adviesrecht bij vergunningen. Het bedrijf zal in dat geval het afvalwater zelf moeten zuiveren en na zuivering moeten voldoen aan de lozings-eisen voor lozing op bodem of oppervlaktewater.

Voor bestaande situaties en nieuwe situaties wordt onderscheid gemaakt. Een betrouwbare overheid werkt vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en veel bestaande lozings-situaties zijn historisch gegroeid ([bijlage A](#)). Hieraan kunnen vaak rechten worden ontleend.

[Bijlage B](#) geeft een overzicht van het wettelijke kader rondom bedrijfsafvalwater.

3.2 Het Bestuursakkoord water

In 2011 hebben de koepels VNG en UvW, het Bestuursakkoord Water (BAW) mede ondertekend. Belangrijk onderdeel van dit BAW waren de afspraken over een doelmatig beheer van de waterketen. Er zijn landelijk harde afspraken gemaakt over meer doelmatigheid in de waterketen, door minder meerkosten in 2020.

In het BAW staat dat de cultuur van normatief gedreven beleid- en investeringsbeslissingen vanuit een gescheiden bestuurlijke verantwoordelijkheid, moet veranderen in een gezamenlijke aanpak gericht op maatschappelijke meerwaarde. Met andere woorden: door slimme samenwerking met gemeenten en bedrijven kunnen we onze assets beter benutten en onze maatschappelijke doelen samen behalen.

3.3 Bestuursakkoord Vechtstromen

In 2014 heeft het bestuur een bestuursakkoord opgesteld met strategische doelen voor de periode 2014-2019. Deze strategische doelen geven richting aan het beleid van dit bestuur.

Voor het programma watersysteem is het strategisch doel als volgt:

“Samen zorgen voor een veilige leefomgeving met de juiste hoeveelheid water van een goede kwaliteit met inachtneming van de natuurlijke kenmerken van het systeem”

De waterkwaliteit wordt daarbij gekoppeld aan functies en doelen, met oog voor de ontwikkelingen en veranderingen die daarbij spelen, bijvoorbeeld klimaatverandering en participatie.

Het daarvan afgeleide strategische doel voor de waterketen is:

“Samen met de partners in de waterkringloop op duurzame wijze de publieke zuiveringstaak verrichten.”

Dit strategische doel wordt ook nadrukkelijk weer benaderd vanuit de eigen kerntaken, namelijk de publieke taak van zuiveren. Daarnaast wordt het woord “samen” opnieuw in het strategische doel benoemd. En ook in het laatste strategische doel wordt de noodzaak tot samenwerking en het maatschappelijke belang onderkent.

“Een duurzame, innovatieve en lerende organisatie zijn, die – samen met partners en belanghebbenden – de ambities bepaalt, waarbij maatschappelijk belang en goed werkgeverschap centraal staan.”

Het opbouwen van kennis door innovatieve samenwerkingsvormen kan dus een reden zijn om wel in te stemmen met het zuiveren van bedrijfsafvalwater. We willen immers de waterautoriteit zijn en blijven. Vanuit die rol willen we steeds zoeken naar maatschappelijke meerwaarde.

3.4 Waterbeheerplan 2016-2021

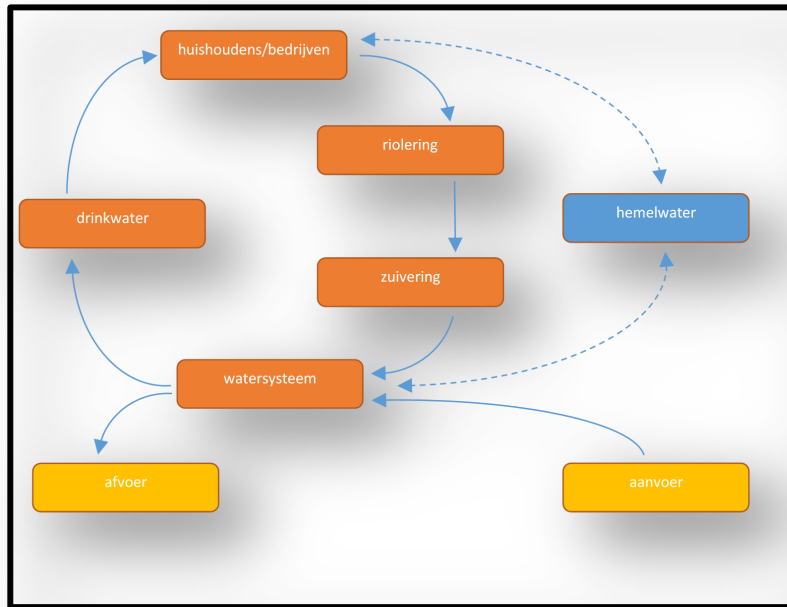
De wettelijke taken en de strategische doelen uit het bestuursakkoord zijn verder uitgewerkt in het Waterbeheerplan 2016-2021 (WBP).

Een van de belangrijkste doelen uit het WBP is een goede ecologische en chemische kwaliteit van oppervlaktewater die aansluit bij de specifieke locatie en de gewenste functies. Het standstill-beginsel voor de kwaliteit is een meer algemeen uitgangspunt vanuit de KRW dat is opgenomen in ons beleid. Dat houdt in, dat de waterkwaliteit niet verder achteruit mag gaan.

In het maatregelenpakket in het WBP staat dat we samen met de gemeenten willen zoeken naar de beste oplossing, binnen de randvoorwaarden van waterkwaliteitsdoelen en de doelmatigheidsopgave in de waterketen. Ook hier wordt vanuit de wettelijke kerntaken en vanuit doelmatige afwegingen het beleid gemaakt.

Omdat de waterketen onderdeel is van het grotere geheel van het watersysteem en de waterkringloop, moeten ook die aspecten worden meegenomen bij afwegingen in de waterketen. De kansen die de waterketen geeft om bij te dragen aan verbetering van waterkwaliteit, waterafhankelijke natuur of bestrijding van verdroging in de hoge zandgronden, moeten we verzilveren.

In figuur 1 is de kringloop van de waterketen en de koppeling ervan met het watersysteem schematisch weergegeven. Hieruit volgt ook dat doelen vanuit het watersysteem leidend kunnen zijn voor de keuzes in de waterketen.



Figuur 1. de waterketen als kringloop .

4. Ontwikkelingen in de waterketen

De waterketen verandert snel door ontwikkelingen in de techniek en door veranderingen in beleid. Zo leidt bijvoorbeeld het regeringsbesluit tot terugdringing van de gaswinning in Groningen en de daarbij behorende energietransitie, voor een ander speelveld.

Er wordt steeds meer energie gewonnen uit afvalwater en er wordt geïnvesteerd om grondstoffen uit afvalwater te halen. Door een toename van afnemers van deze deelstromen komen er meer sluitende businesscases. Dit kan het op termijn voor ons of voor de bedrijven zelf, aantrekkelijk maken om meerwaarde te creëren uit hun afvalwater.

4.1 De Omgevingswet komt eraan

De nieuwe Omgevingswet komt eraan. De wet bundelt bestaande wetgeving en regels voor ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. Daarbij worden veel regels geschrapt of bevoegdheden doorgezet naar lagere overheden (deregulatie als doel). De wet gaat waarschijnlijk op 1 januari 2021 in werking en gaat onder andere de Wabo, Wro, Waterwet en Wet milieubeheer bundelen.

De gemeentelijke zorgplichten voor huishoudelijk afvalwater, overtollig hemelwater en grondwater blijven. De belangrijkste wijziging is dat lozingen van afvalwater afkomstig uit huishoudens niet meer landelijk worden geregeld. Dit moet straks geregeld worden in de Waterschapsverordening waarbij de toetsing aan de kwaliteitsnormen van het watersysteem het uitgangspunt blijven.

Bij het ruimtelijke beleid is er bij nieuwe (bedrijfs)bestemmingen nu een wettelijk adviesrecht met instemmingsplicht via de watertoetsprocedure. Er is nog onduidelijkheid of de instemmingsplicht voor het bevoegd gezag in dit spoor blijft.

Een tweede mogelijkheid die blijft in de Omgevingswet, is via het vergunningen-spoor, al of niet gekoppeld aan bestemmingsplanprocedure. Daar kunnen indirecte lozers met een vergunningplicht, wel of niet worden toegelaten op de zuivering. Het vergunningen-spoor is meestal het sluitstuk van een lang voorbereidingstraject. Het verdient de voorkeur om, geheel in lijn van de Omgevingswet, vroegtijdig te participeren in de verkennende fase van projecten. Een actieve benadering naar bedrijven en gemeenten is hiervoor essentieel.

4.2 Routekaart afvalwaterketen 2030

De VNG en UvW hebben samen een visie gepresenteerd over de toekomst van de afvalwaterketen. Er zijn nu volop kansen om duurzaamheid en doelmatigheid met elkaar te verbinden. Het slim omgaan met bedrijfsafvalwater kan zo bijdragen aan een doelmatige en duurzame waterketen. De opgave van de energietransitie en de ontwikkelingen van de Omgevingswet bieden hiervoor nieuwe kansen.

De gezamenlijke ambitie is beschreven in de Routekaart afvalwaterketen 2030.

4.3 Modernisering van de zuiveringsheffing

Op 1 juni 2018 heeft de Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) haar advies aan het bestuur van de UvW aangeboden. Op basis hiervan heeft de UvW op 15 juni een voorstel gemaakt voor de Wijziging Belastingstelsel Waterschappen en een herziening van de Waterschapswet. De UvW gaat er vanuit dat de aanpassing van het belastingstelsel voor de waterschappen per 1 januari 2022 in werking treedt.

Ook voor de zuiveringsheffing doet de CAB voorstellen voor wijzigingen. In het huidige belastingstelsel hebben de waterschappen bedrijven te weinig te bieden omdat het belastingstelsel rigide is en niet flexibel. De waarde van het te zuiveren water is hierin geen criterium. De CAB stelt een heffingsformule voor op basis van kostenveroorzaking.

Daarnaast stelt de CAB voor om in de wetgeving te verduidelijken dat voor separate afvalwaterstromen (niet via de openbare riolering) individuele (prijs)afspraken mogelijk zijn. Voor dit afvalwater zal dan geen zuiveringsheffing meer worden geheven. Dit geeft meer mogelijkheden voor maatwerk.

Ook wordt voorgesteld om het beginsel van de vervuiler betaald consequenter toe te passen op de verontreinigingsheffing. Het gaat dan om rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater.

Omdat de voorstellen nog onvoldoende zekerheid bieden over de landelijke koers, is er dit moment nog geen aanleiding om nu al te anticiperen op de voorstellen van de CAB. Het is wel van belang de ontwikkelingen op de voet te volgen, omdat eventuele wijzigingen ook leiden tot een ander afwegingskader voor de bedrijven zelf. Dat geeft ons weer nieuwe kansen om samen met het bedrijfsleven en de gemeenten op zoek te gaan naar maatschappelijke oplossingen met meerwaarde.

4.4 Koersplan Waterketen

Parallel aan dit beleidsstuk wordt er gewerkt aan het Koersplan Waterketen voor Vechtstromen. In het Koersplan komt meer duidelijkheid over de keuzes in de waterketen voor de komende jaren. Dit wordt in relatie gebracht met de programmabegroting en de te kiezen ambitie van het nieuwe bestuur in 2019.

Het Koersplan geeft op basis van landelijke en regionale ontwikkelingen, richting voor de komende bestuursperiode. Het gaat hierbij om zowel beleidsontwikkelingen (KRW, nutriënten, micro's en medicijnen) als om technische (UF/NF/RO-membraamtechnieken) of markontwikkelingen (slibverwerking).

Daarnaast geeft het een doorkijk naar de periode tot 2030. Immers de investeringen die we nu doen in de waterketen, gaan verder dan één bestuursperiode. Slim te investeren kan ons straks geld besparen.

5. Beleid bedrijfsafvalwater

5.1 Onze taakopvatting

Het waterschap wil in verbinding zijn en blijven met de omgeving. Vanuit de Omgevingswet wordt dat ook van ons gevraagd. Dat betekent maatschappelijke betrokkenheid en partnerschap vanuit onze wettelijke taak en vanuit onze expertise. Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid zien we terug in de samenwerkingsverbanden Twents waternet en Samenwerking Noordelijke Vechtstromen.





Daarnaast zoeken we bij innovatie en kennisontwikkeling actief de samenwerking op binnen de gouden driehoek overheid, bedrijfsleven en kennisinstututen. Dit sluit aan bij de doelstellingen van de Innovatievisie van Vechtstromen.

Voor gebonden lozers verlenen wij een publieke dienst, voor ongebonden lozers een dienst die nauw aansluit bij onze wettelijke taak.

We handelen binnen de gezamenlijke verantwoordelijkheid vanuit ons wettelijke beoordelingskader; de zuivering van communaal afvalwater, en de daaraan verbonden bestuurlijke strategische doelen.

Bovenstaande kader is het vertrekpunt voor de bestuurlijke afweging bij bedrijfsafvalwater. Alleen wanneer er voldoende bestuurlijk draagvlak is, kunnen aanvullend andere vormen van samenwerking gezocht worden.

Bij de beoordeling zullen naast doelmatigheid ook met name de doelen op het gebied van effecten op watersysteem, energieopgave en circulaire economie een rol spelen.

Het zuiveren van extra bedrijfsafvalwater kan bijdragen aan onze strategische beleidsdoelen:

1. extra afvalwater kan mogelijk bijdragen aan het vergroten van de financiële en technische doelmatigheid van communale waterzuiveringsinstallaties;
2. met het extra afvalwater kunnen mogelijk extra energie en grondstoffen worden geproduceerd, wanneer de samenstelling goed is;
3. het versterken van de regionale samenwerking en de samenwerking met de externe partners, en het zoeken naar andere vormen van samenwerking met deze partners in de gouden driehoek van overheid, kennisinstututen en bedrijfsleven.

5.2 Nieuw bedrijfsafvalwater vraagt maatwerk

Het waterschap zal steeds op basis van een vastgesteld beleidskader een maatwerkbesluit moeten nemen over de specifieke aanvragen en situaties. Het toewijzen of afwijzen van lozingsaanvragen kan alleen met een goede onderbouwing op basis van vastgesteld beleid.

Daarvoor moeten eerst afwegingscriteria worden bepaald. Daarna kunnen we maatwerk leveren door verschillende beleidsinstrumenten slim in te zetten:

1. De aard van de tariefstelling;
2. Emissie-eisen en vergunningen;
3. Korting op de heffing;
4. Capaciteit assets;
5. Relatiebeheer.

Vooraf de instrumenten, tariefstelling en de korting op de heffing zijn aan strenge wet- en regelgeving onderworpen. Het waterschap beoordeelt per situatie wat mogelijk en wenselijk is.

5.3 Maatwerk bij tariefstelling

Ongebonden lozers, zijn bedrijven die een keuze hebben in zelf zuiveren of een lozingsaanvraag doen bij het bevoegd gezag. De bedrijven hebben uiteenlopende redenen om niet zelf te willen (voor)zuiveren.

- bedrijfseconomisch; het bedrijf wil minder risico's lopen op de investeringen of op de operationele kosten. Of het bedrijf kiest bewust voor de inzet van de investeringsruimte op andere bedrijfsonderdelen;
- bedrijfsvoering; Het bedrijf wil meer de focus leggen op hun primaire proces en de continuïteit van het productieproces. Zuiveren wordt daarbij niet als kritisch bedrijfsproces beschouwd;
- maatschappelijk (hygiëne/imago, overlast voor omgeving);
- milieuaspecten (lozingseisen, vergunningsruimte, fysieke ruimte op het terrein);
- of nog iets anders.....

Naast de overwegingen om aan te haken, spelen soms ook overwegingen om af te haken een rol. Bedrijven zetten dit in bij strategische overleggen en onderhandelingen. Er komen namelijk soms aanvragen vanuit bestaande lozers voor een korting op de zuiveringsheffing (vaak anti-afhaaksubsidie genoemd).

Bedrijven hebben namelijk de mogelijkheid om via een (voor)zuivering de eigen lozings situatie qua samenstelling of debiet te veranderen en daarbij te sturen op de te betalen heffing. Dit wordt door bedrijven ingezet om een onderhandelingspositie te krijgen bij discussie over aan- en afhaken.

Bij de afweging om dergelijke kortingen wel of niet toe te kennen is net als bij aanhaken een beleidsmatige aanpak gewenst. De afwegingskaders komen voor een groot deel overeen met de toets op het aanhaken van nieuw bedrijfsafvalwater, hoewel het vertrekpunt voor een doelmatige werking van de zuivering anders is. Enkele bedrijven hebben een korting op de heffing (anti-afhaak subsidie). Hierbij is er altijd sprake van goed afbreekbaar afvalwater en een verhoging van het rendement of de doelmatigheid van de zuivering.

Aanvragen voor een korting worden nu afgewezen als er voor het waterschap geen meerwaarde in zit. Bij nieuwe lozingsaanvragen van bedrijven en de daarmee samenhangende investeringen, moet het waterschap er rekening houden dat bedrijven later op elk moment kunnen afhaken van de rwzi. Het risico hierop kunnen we beperken met private afspraken in contracten voor langere tijd.

Overigens staat deze regeling ter discussie omdat het vanuit Europese wetgeving wordt gezien als overheidssteun aan bedrijven. Tot 2024 is er nog een ontheffing mogelijk, echter juridisch is deze regeling op langere termijn waarschijnlijk niet houdbaar. Dit kan betekenen dat het afwegingskader voor bedrijven over een aantal jaren ook weer veranderd.

5.4 Maatwerk bij technische doelmatigheid

De doelmatigheidstoets kan worden benaderd vanuit;

- technische doelmatigheid; een verbeterde werking van een rwzi, of een
- financiële doelmatigheid, lagere kosten bij gelijkblijvende zuiveringsprestaties.

Beide dragen bij aan de invulling van de doelmatigheidsopgave vanuit het BAW. Voor de laatste is het van belang dat gelijkblijvende zuiveringsprestaties ook op middellange termijn niet tot problemen mogen leiden wanneer de effluenteisen worden aangescherpt (vanuit KRW opgaven).

De technische doelmatigheid wordt bepaald met een bestaand beleidskader (bijlage C). Voor het waterschap kan goed afbreekbaar afvalwater van bedrijven in bepaalde gevallen een positief effect hebben op het zuiveringsproces en daarmee op de emissie van stikstof en fosfaat door een rwzi.

De meerwaarde van bedrijfsafvalwater aan onze doelen is sterkt afhankelijk van de aard en omvang van het bedrijfsafvalwater en de specifieke situatie van de rwzi. Dit betekent dat altijd sprake zal zijn van maatwerk en dat per situatie concreet wordt onderzocht hoe het nieuwe bedrijfsafvalwater kan bijdragen aan onze waterkwaliteitsdoelen in het bijzonder en onze beleidsdoelen in het algemeen.

5.5 Financiële doelmatigheid is belangrijk

De laatste jaren is landelijk in de waterketen de focus vooral gelegd op de doelmatigheidsopgave vanuit het bestuursakkoord water (BAW 2011). Een landelijke taakstelling van 360 miljoen minder meerkosten vertaalde zich ook voor Vechtstromen naar een regionale optimalisatieopgave voor minder meerkosten in 2020.

Bij financiële doelmatigheid mag een nieuwe lozing van bedrijfsafvalwater niet betekenen dat er sprake is van afwentelen van (bedrijfs)kosten naar onze ingezetenen. Dus geen kosten voor gebonden lozers als gevolg van aanhaken van ongebonden lozers.

Kanttekening hierbij is dat we de aanvragen voor lozen bedrijfsafvalwater, enkel te benaderen vanuit de doelmatigheidsopgaven en vanuit een efficiënte werking van de assets. Echter de zuiveringsinstallaties zijn een middel en geen doel op zich. Bestuurlijk vastgestelde programmadoelen kunnen soms leiden tot andere keuzes.

5.6 Welke samenwerking willen we ?

Een punt van bestuurlijke afweging is welke samenwerkingsvormen we voorstaan.

Het waterschap kan een aantal instrumenten inzetten, zoals: subsidies (anti-afhaken); private contracten (bijvoorbeeld om investeringen af te dekken); diensten aanbieden zelf of via dochter-BV's (advies, design-build-finance-operate). Maar we kunnen ook niets doen en het zuiveren aan de markt overlaten. In dat geval hebben we altijd nog een rol vanuit het vergunning- en handhavingsspoor.

Bij het zoeken naar maatwerkoplossingen voor bedrijven zijn ook nieuwe samenwerkingsvormen mogelijk, zoals publiek-private constructies. Dit beleid past in onze innovatievisie waarbij het zoeken van nieuwe samenwerkingsvormen als vorm van innovatie is aangemerkt. Juist hier wordt ook ruimte voor maatwerk gevraagd. Vanuit de maatwerkgedachte zullen de mogelijkheden voor de beste samenwerkingsvorm steeds per situatie onderzocht moeten worden, waarbij continuïteit van beleid en het gelijkheidsbeginsel hierbij belangrijke aandachtspunten zijn.

Randvoorwaarde bij maatwerk is dat het waterschap participeert in de onderzoeksfase van bedrijven. Een goede relatie en open communicatie met bedrijven en gemeenten is hiervoor noodzakelijk. Soms gaat het hierbij om vertrouwelijke informatie zoals bedrijfsgegevens of strategische keuzes vanuit de gemeente. Dan is een vertrouwensbasis essentieel. Wanneer duidelijk wordt dat dit leidt tot de beste oplossingen, ontstaat er een basis voor deze aanpak.

Bij bedrijven die lozen op de rwzi ligt een eenduidige aanpak voor de hand. Als buiten de bestaande rwzi 's oplossingen worden bedacht, is een PPS constructie wellicht aantrekkelijker. De samenwerking krijgt dan een meer bedrijfsmatig karakter. Hierbij moet de geleverde dienst aansluiten bij onze wettelijke taak.

In dit beleidskader wordt geen keuze voor nieuwe samenwerkingsvormen gemaakt. Als die situatie zich voordoet, wordt per geval gekeken welke samenwerkingsvorm geschikt is. Juridische en financiële risico's moeten zoveel mogelijk ondervangen worden, voordat er een verantwoorde besluitvorming kan zijn.

6. Afwegingskader

Om te komen tot maatwerk is per situatie een afwegingsinstrument noodzakelijk. Een integraal onderdeel daarvan is de businesscase waarin de financiële component (kosten en baten) verder is uitgewerkt. In de afweging worden daarnaast ook andere aspecten beoordeeld. Op grond van deze afwegingscriteria kan een besluit worden genomen:

Afweging	Toetsingskader	Meetwijze
Kwaliteitsafweging (10 jaar)	Effect op oppervlaktewater	Effect op KRW doelen
Bedrijfsmatige afweging (10 jaar)	Geen extra kosten voor gebonden lozers	Effect op tarief
Juridische afweging	Juridische risico's i.r.t. imago en claims	Beheersbaar risico
Beleidsdoelen afweging	Energie/grondstoffen/samenwerking	Bijdrage strategische doelen

Kwaliteitsafweging

Het aanhaken mag niet leiden tot overschrijding van de huidige (of toekomstige) vergunningeisen voor de rwzi of tot significante verslechtering van de lokale waterkwaliteit. Vanuit de KRW geldt minimaal een stand-still beginsel. Als er nieuwe toekomstige effluenteisen voor zuiveringen vanuit KRW of WBP bekend of aannemelijk zijn, nemen we die mee in de toets.

De scope die we bij de toetsing hanteren is 10 jaar. In de interne beleidsanalyse waarbij we KRW doelen vertalen naar maatregelen op rwzi' s wordt ook een termijn van 10 jaar gebruikt.

Acceptatie mag niet leiden tot een verslechtering van de waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater of tot overschrijding van de huidige of toekomstige vergunningeisen.

Bedrijfsmatige afweging

De voorgestelde oplossing moet doelmatig en efficiënt zijn waarbij doelmatigheid betrekking heeft op de kosten en baten. Ongeveer 11% van onze heffingsinkomsten zijn afkomstig van een beperkt aantal grote bedrijven met goed afbreekbaar afvalwater. Dit betreft een bedrag van circa 6 miljoen euro heffing per jaar (gegevens 2016). We kennen echter ook een zuiveringsinstallatie waarbij het percentage bedrijfsafvalwater meer dan 50% bedraagt.

Bij het wel of niet faciliteren van nieuwe aanvragen van bedrijven is het van belang of er voldoende capaciteit op een zuivering beschikbaar is. Het eenzijdig doen van investeringen enkel en alleen voor nieuw bedrijfsafvalwater is niet aan de orde. Er kan namelijk sprake zijn van afwenteling van bedrijfskosten van ongebonden lozers naar de tarieven van gebonden lozers. Ook hier is de scope 10 jaar.

De ontwikkelingen op bedrijventerreinen gaan veel sneller dan in gebieden met een woonfunctie. Technisch, financieel en organisatorisch geeft dit ruimte voor creatieve oplossingen. Creatieve oplossingen worden mogelijk door makkelijk te vervangen voorzieningen (modulair bouwen), versnelde afschrijvingen en meer eigen verantwoordelijkheden bij de bedrijven. De waterketen wordt daarmee meer flexibel, robuust en kan makkelijker inspelen op nieuwe ontwikkelingen.

Door de snelheid van de ontwikkelingen is er vaak minder tijd beschikbaar om optimalisaties te onderzoeken. Het op tijd participeren bij plannen van derden is cruciaal voor het benutten van kansen. Ook het waterschap heeft tijd nodig om investeringen voor te bereiden.

Acceptatie mag niet leiden tot kostenverschuiving en/of tariefstijging.

Juridische afweging

De voorgenomen lozing van bedrijfsafvalwater moet aansluiten bij onze kerntaken. Een besluit op basis van een integrale kwaliteitsafweging oppervlaktewater sluit aan bij onze primaire taak. Uiteraard wordt er altijd gehandeld binnen de bestaande wet- en regelgeving. Ook bij een meer bedrijfsmatige benadering moet het waterschap zich bewust blijven van de eigen verplichtingen vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Bij de juridische analyse is er aandacht voor de vraag of de dienst onder publieke of private dienstverlening thuishoort.

Wanneer Vechtstromen een meer risicodragend beleid zou willen voeren, is dat iets dat het nieuwe bestuur in een nadere verkenning moet onderzoeken. Andere vormen van samenwerking komen dan ook in beeld.

De uiteindelijke beoordeling vindt plaats op basis van bestaande wet- en regelgeving en de afwegingscriteria die in bijlage B zijn beschreven. Rechtvaardigheid en uitlegbaarheid zijn uitgangspunten die (conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur) leidend zijn. De afwegingscriteria: gelijkheidsbeginsel, precedentwerking en rechtvaardigheid, moeten altijd neutraal of positief scoren.

Acceptatie mag niet leiden tot grote technologische, juridische of financiële risico's voor het waterschap.

Het waterschap en gemeente hebben samen de taak om de waterketen doelmatig in te richten. Er kan geen sprake zijn van afwentelen van juridische risico of investeringsrisico op overheden. Oplossingen moeten doelmatig zijn en bijdragen aan de doelen van het waterschap. Met deze uitgangspunten willen we graag de dialoog aangaan om zo te komen tot maatwerk en meerwaarde voor onze leefomgeving.

Beleidsdoelen afweging

De strategische doelen van het waterschap richten zich onder meer op verder optimaliseren, ontwikkelen en verduurzamen. Specifiek gericht op het aanhaken van nieuw bedrijfsafvalwater hanteren we de onderstaande strategische doelen:

1. het draagt bij aan een duurzame maatschappij (schoon water, energie of grondstoffen);
2. levert een bijdrage aan een sterkere regio.
3. versterkt de kennis binnen de organisatie;

Op korte termijn zijn maatregelen voor het verwerken en (her)gebruik van hemelwater kansrijk; voor de langere termijn zijn ook kringloopsluiting, energiebesparing en multifunctioneel gebruik (ecologisch en recreatief) in de waterketen kansrijk. Het is bij nieuwe bedrijventerreinen belangrijk om de keuze voor de inrichting en financiering van het afvalwatersysteem onderdeel te laten zijn van een gezamenlijke politiek/bestuurlijke besluitvorming (in plaats van een vooral ambtelijke technische keuze). Aansluitend is het van belang om naar de bedrijven op het bedrijventerrein duidelijk te zijn over de gemaakte keuzes en de verantwoordelijkheden.

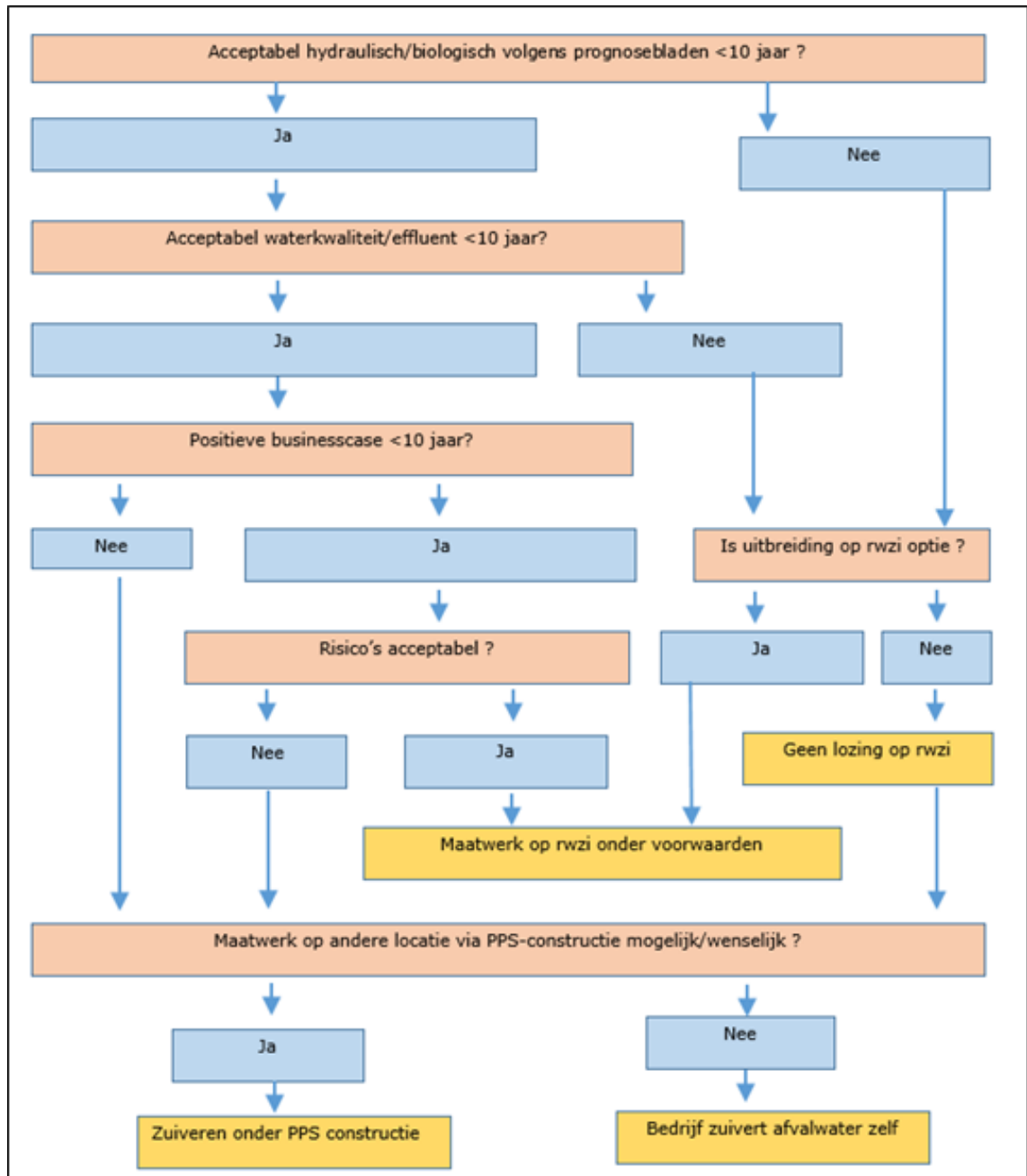
Acceptatie draagt bij aan de strategische doelen op gebied van energie, grondstoffen of samenwerking.

Kort toelichting op het afwegingskader

De vier aspecten waarop de afweging voor aanvragen wordt gemaakt is in een stroomschema neergezet. In bijlage D is het afwegingskader vertaald naar een schema. Figuur 2 geeft een eerste indruk van het schema.

Opgemerkt wordt dat het bijgevoegde schema een hulpmiddel blijft bij de beoordeling van de aanvragen voor acceptatie van bedrijfsafvalwater. Het is dus niet leidend en niet dwingend.

In de praktijk zal het schema vooral voor grotere lozingsaanvragen worden gebruikt omdat er bij de doelmatigheidstoets een ingebouwde drempel is voor lozingen die op alle parameters minder dan 5% van de totale hoeveelheid influent scoren. Kleine lozingsaanvragen worden in die afweging als niet nadelig voor de doelmatigheid gezien.



Figuur 2. Stroomschema

Het schema is een richtinggevend hulpmiddel. Afwijken van deze beleidslijn legt wel een extra verantwoordelijkheid op het punt van motivering en argumentatie.

Via prognosebladen wordt een inschatting gemaakt van de autonome ontwikkeling voor de komende 10 jaar. Op basis daarvan wordt bepaald of er hydraulische en biologische ruimte aanwezig is op de rwzi.

Er worden vervolgens harde eisen gesteld aan het aangeboden influent. Via de doelmatigheidstoets (bijlage C) wordt het effect van een mogelijke lozing op de werking van de rwzi getoetst. Negatieve effecten op de doelmatige werking van de rwzi worden niet geaccepteerd. Positieve waterkwaliteitsaspecten (bij bedrijf of bij zuivering) zijn een pré.

Er moet een positieve businesscase zijn gebaseerd op een investeringsperiode van 10 jaar. Als die er niet is kan eventueel via een PPS constructie maatwerk worden geleverd waarbij de financiële en juridische risico's worden afgedekt door de verschillende partners.

Risico's vanuit juridisch en bedrijfseconomisch oogpunt moeten aanvaardbaar zijn. Het waterschap neemt geen volledig investeringsrisico voor individuele bedrijfslozingen. Er vindt geen afwenteling van zuiveringskosten plaats naar inwoners. Voor het maken van juridische afwegingen kan gebruik gemaakt worden van het achtergronddocument in [bijlage B](#).

7. Bronnen

1. Bestuursakkoord Water, april 2011.
2. Routekaart Afvalwaterketen 2030, juni 2012.
3. Waterbeheerplan waterschap Vechtstromen 2016-2021.
4. Een stevige basis voor de toekomst: De nieuwe waterschapsbelastingen, CAB, mei 2018.
5. Circulaire anti-afhaakregeling, Ministerie van IenM, 2013.

Bijlage A Historisch perspectief

Landelijke ontwikkeling Waterketen

Het primaire doel van de aanleg van riolering in stedelijk gebied was verbetering van de volksgezondheid. Pas veel later kwamen de waterkwaliteitsdoelen als normatief kader voor de waterketen.

In 1970 worden met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) nieuwe wettelijke kaders voor de sanitatie van kracht met als doel om een einde te maken aan de grootschalige vervuiling en verontreiniging van de Nederlandse oppervlaktewateren. In de jaren daarna leggen de gemeenten veel riolering en zuiveringsinstallaties aan, omdat het inzamelen en zuiveren van afvalwater met de Wvo verplicht werd.

Een centrale riolering gaf ook de mogelijkheid om het regenwater en afvalwater van bedrijven (al dan niet na deelzuivering) aan te sluiten en tot buiten de stad af te voeren. Ook dat is een erfenis uit die tijd.

In Twente had waterschap De Regge al vanaf 1962 al de taak van het zuiveren van afvalwater. In andere gebieden ontstonden met de invoering van Wvo, de zuiveringsschappen. In ons gebied waren dat het Zuiveringsschap West Overijssel en het Zuiveringsschap Drenthe. Deze namen de specifieke taak van het zuiveren van afvalwater op zich. Ze namen vaak bestaande zuiveringsinstallaties over van gemeenten of bouwden nieuwe installaties.

Omdat in de eind jaren tachtig nog veel rivieren ecologisch dood waren vanwege de lozingen besloot de E.E.G. om in 1991 de Richtlijn Stedelijk afvalwater vast te stellen.

De uitrol van zuiveringsinstallaties versnelde opnieuw en de riolerings- en zuiveringsgraad steeg fors. De richtlijn stedelijk afvalwater legde ook normen op voor verwijderingspercentages en concentraties van CZV, BZV, ammonium, nitraat, fosfaat en zwevende stoffen. Met de Kaderrichtlijn Water (KRW) is later de taakstelling meer en meer naar de biologische en ecologische kwaliteit verlegd.

In de jaren negentig verschoof in Nederlands het beleid steeds meer naar integraal waterbeheer en daarmee kwam de verantwoordelijkheid voor het zuiveren van afvalwater bij de waterschappen, waardoor ook het Waterschap Velt en Vecht de zuiveringstaak kreeg.

In 2009 is de Wvo vervangen door de Waterwet.

Eigen beleid door de jaren heen

Met het huishoudelijk afvalwater is ook vanaf het eerste begin een situatie aanwezig waarin er een deel bedrijfsafvalwater via de gemengde riolering afgevoerd wordt naar de zuiveringsinstallatie. De waterschappen hebben dat destijds ook jarenlang via het vergunningstelsel gecontroleerd en geaccepteerd. Er is daarmee al langere tijd een beleid van acceptatie van bedrijfsafvalwater, ook al is hiervoor geen publiekrechtelijke taak. Dit wil overigens niet zeggen dat er geen voorwaarden aan verbonden mogen worden.

Naast het beleid van vergunningverlening en handhaving kende het waterschap Regge en Dinkel ook lange tijd een beleid dat uitging van het actief benaderen van bedrijven om zo afvalwater binnen te halen.

Voorgaand beleid ging samen op met het strategische beleid om te streven naar meer centralisatie van zuiveringen en daarmee samenhangend de voorkeur voor schaalvergroting. Achterliggende gedachte daarbij was dat grote centraal gelegen zuiveringen beter kunnen inspelen op vragen vanuit het bedrijfsleven (groene weide plan; Tauw eind jaren negentig). Dit beleid is vanaf 2002 meer en meer losgelaten vanwege veranderende inzichten. Het besluit en de afwegingen destijds rondom de mogelijke opheffing van de zuivering Denekamp markeren dit keerpunt.

Ook het Zuiveringsschap West-Overijssel en het Zuiveringsschap Drenthe benaderen destijds actief bedrijven voor het zuiveren van bedrijfsafvalwater en stuurden met vergunningverlening en handhaving aan op het zelf zuiveren van deze afvalwaterstromen.

Vanuit het ontwerp van de zuiveringen is aanvullend op de bestaande situatie altijd uitgegaan van landelijke uitgangspunten ten aanzien van de lozingen vanaf nieuwe bedrijventerreinen. Daarbij is vaak sprake een inschatting op basis van kentallen omdat op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan, de aard en omvang van bedrijven niet bekend is. Daarmee zijn ook de specifieke afvalwaterstromen niet bekend.

Naast de ontwikkelingen bij waterschappen, heeft ook het bedrijfsleven zich verder ontwikkeld. Door onder andere schaalvergroting van bedrijven, centralisatie en clustering van bedrijven, veranderd het aanbod van bedrijfsafvalwater voortdurend. Deze fluctuaties in aanbod zijn over de jaren veel dynamischer dan het aanbod van huishoudelijk afvalwater en daarmee vormen zij enerzijds een kans en anderzijds een risico voor de doelmatige werking van onze zuiveringen.

Technologische ontwikkelingen maken het makkelijker en goedkoper voor bedrijven om zelf over te gaan tot (voor)zuivering van bedrijfsafvalwater. Daarbij spelen duurzaamheidsdoelstellingen of het verder vermarkten van deelstromen ook steeds meer een rol. Met name grote lozers haken dan af. De voorbeelden hiervan zijn ook in het gebied van Vechtstromen bekend.

De laatste jaren is in de waterketen de focus vooral gelegd op de doelmatigheidsopgave vanuit het bestuursakkoord water (BAW 2011). Een landelijke taakstelling van 360 miljoen minder meerkosten vertaalde zich voor Vechtstromen naar een regionale opgave voor minder meerkosten in 2020.

Gelet de op bovenstaande ontwikkelingen bestaat de valkuil om het beleid voor de waterketen en meer specifieke voor bedrijfsafvalwater, enkel te benaderen vanuit de doelmatigheidsopgaven en vanuit een efficiënte werking van de assets. Echter de zuiveringsinstallaties zijn een middel en geen doel op zich.

Programmadoelen van Vechtstromen kunnen namelijk leiden tot andere keuzes.

Bijlage B Juridische toelichting bedrijfsafvalwater

Juridische toelichting bedrijfsafvalwater

Inleiding

In deze bijlage staan de belangrijkste juridische aspecten die van belang zijn bij de bestuurlijke afwegingen rondom het beleid bedrijfsafvalwater. Het geeft een overzicht van kaders en instrumenten en niet een uitputtende beschrijving.

I. Wettelijk kader

1. Wet- en regelgeving

1.1 Wettelijke taak

Het waterschap heeft een wettelijke zorgplicht voor het watersysteem en voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, dit is vastgelegd in artikel 1, lid 2 van de Waterschapswet. In artikel 3.4 van die wet is de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater toegelicht:

Zuivering van stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van een waterschap. Een zodanige inrichting kan worden geëxploiteerd door het waterschap zelf dan wel door een rechtspersoon die door het bestuur van het waterschap met die zuivering is belast.

De wet geeft de mogelijkheid om de exploitatie van de rwzi uit te besteden aan een andere rechtspersoon.

Wie is verantwoordelijk voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater?

De zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater naar een rwzi is vastgelegd in artikel 10.33 van de Wet milieubeheer (Wm) en toebedeeld aan de gemeente. De gemeente zorgt voor het transport van dit water naar de rioolwaterzuivering, maar artikel 3.8 van de Waterwet bepaalt dat waterschappen en gemeenten zorg dragen voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandige beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater. Met andere woorden samen een doelmatige inrichting realiseren.

In deze wetgeving wordt onder stedelijk afvalwater verstaan; huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater (artikel 1 Wm en artikel 1.1 Waterwet). Voor bedrijfsafvalwater heeft het waterschap dus geen afnameverplichting en geen zorgplicht.

Het is aan de bedrijven zelf om te kiezen op welke manier zij hun afvalwater verwerken. Is er eenmaal een lozingsvergunning voor een lozing op de riolering, dan is er sprake van ontvangstplicht. Zonder vergunning, geen lozing op het riool en daarmee ook niet op onze rwzi.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bij de uitoefening van de publiekrechtelijke taak, maar ook bij privaatrechtelijke optreden moet het waterschap de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen. Non-discriminatie beginsel en zorgvuldig handelen zijn bijvoorbeeld belangrijke uitgangspunten. Wettelijke bevoegdheden mogen alleen worden gebruikt voor de wettelijke doelen en afwegingen worden integraal genomen waarbij het evenredigheidsbeginsel een belangrijk toets criterium is. Daarnaast gelden de ongeschreven algemene beginselen, zoals het vertrouwensbeginsel, rechtszekerheidsbeginsel en gelijkheidsbeginsel.

Doelmatige werking rwzi

De Waterwet en de Wet milieubeheer (inclusief het Activiteitenbesluit) geven het waterschap de instrumenten om de doelmatige werking van een zuiveringstechnisch werk te beschermen. Vanuit de zorgplicht en de wettelijke taak heeft het waterschap een verplichting om doelmatig te werken. Onder doelmatige werking wordt in de rechtspraak het volgende verstaan:

" (...) het begrip "doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk" ruim moet worden opgevat. Het ziet op alle aspecten die van invloed zijn op de werking van het zuiveringstechnische werk, waaronder zo nodig het tegen kunnen gaan van sterk verdunde afvalwaterlozingen. Dit betreft naast het in technische zin goed werken van de zuiveringsinstallatie, ook de doelmatige exploitatie ervan waarbij een zo optimaal mogelijke benutting van de aanwezige capaciteit voorop staat tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten zonder dat dit ten koste gaat van de effluentkwaliteit van de installatie, de kwaliteit van het zuiveringsslib en zonder dat dit stankoverlast veroorzaakt." ¹

In ons beheergebied is er soms sprake van bedrijven met een aanzienlijk aandeel afvalwater op één zuivering. Hierdoor is de doelmatige werking van de rwzi's in de toekomst niet vanzelfsprekend, zoals bij het afhaken van bedrijven. Ook kan de doelmatige werking ook in het geding komen door een uitbreiding van bedrijfsmatige lozingen. Voorbeelden bij Vechtstromen van rwzi's met een groot bedrijfsaandeel hebben zijn: Dedemsvaart(45%), Coevorden (52%) en Nijverdal (47%).

Soms is de samenstelling en hoeveelheid van bedrijfsafvalwater juist goed verwerkbaar op onze rwzi. Daarbij kan extra productie en levering van energie en grondstoffen ontstaan. De bedrijven zouden dit echter ook zelf kunnen doen op locatie. Het zuiveren en het hergebruik op de bedrijfslocatie zou voorrang moeten krijgen boven afvoeren naar en zuiveren op de rwzi.

Voor het produceren van grondstoffen en energie kunnen mededingingsregels een rol gaan spelen. Sommige waterschappen nemen aan dat, voor zover de activiteiten plaatsvinden in het kader van de uitvoering van de wettelijke taken, zoals het zuiveringsbeheer en het watersysteembeheer, en de mededingingsrechtelijke regels worden gerespecteerd, er geen wettelijke belemmeringen bestaan voor het produceren van energie en grondstoffen.² Dit is echter een interpretatie van een beleidsbrief van de minister, en geen wettelijk kader. Hier ontbreekt nog duidelijke jurisprudentie.

1.2 Systematiek van lozen

Geen zorgplicht voor bedrijfsafvalwater

Waterschappen hebben een zorgplicht om het door de gemeente ingezamelde stedelijk afvalwater te zuiveren (artikel 3:4 Waterwet). Bedrijfsafvalwater dat niet op dezelfde manier behandeld kan worden als huishoudelijk afvalwater is geen stedelijk afvalwater. Voor de inzameling en zuivering van dit afvalwater geldt dus geen zorgplicht voor waterschappen en gemeenten.

De gemeente kan aansluitingen van bedrijven op het vuilwaterriool weigeren, als dit afvalwater niet gezuiverd kan worden op een rwzi. Belangrijk argument daarbij is dat de doelmatige werking in gevaar kan komen. Het waterschap voorziet de gemeente altijd van advies bij het beoordelen van een dergelijke vergunningaanvraag (zie hieronder een nadere uitwerking van dit adviesrecht). Eenmaal verleende vergunningen kunnen overigens niet zomaar ingetrokken worden. Wel is er een mogelijkheid om in geval van een (periodieke) actualisering van de vergunning de lozingseisen te wijzigen om reden van doelmatigheid (zoals bijvoorbeeld bij rwzi Enschede).

Bedrijfsafvalwater dat qua biologische afbreekbaarheid overeenkomt met huishoudelijk afvalwater loost het bedrijf bij voorkeur wel in het vuilwaterriool, mits de rwzi voldoende capaciteit beschikbaar heeft.

Het waterschap kan zelf een vergunning verlenen voor afvalwater dat rechtstreeks op de zuivering wordt geloosd (via een afzonderlijke persleiding). Ook bij deze vergunningplicht vormt de doelmatige werking van de zuivering een toets (artikel 6.2, lid 2, en artikel 6.11, lid 2, Waterwet).

Aanvoer per as (over de weg) is niet vergunning plichtig en er geen sprake van ontvangstplicht.

Voorkeursvolgorde

In de Wet milieubeheer is in artikel 10.29a een voorkeursvolgorde beschreven voor de verwijdering van afvalwater. Er is een beleidsmatige voorkeur voor directe lozing (eventueel na zuivering) in het milieu, op de locatie, tenzij het afvalwater is waarvoor de rwzi is ontworpen zoals huishoudelijk afvalwater en afvalwater dat qua biologische afbreekbaarheid daarmee overeenkomt.

De voorkeursvolgorde ziet er zo uit:

- a. het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt
- b. verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt;
- c. afvalwaterstromen gescheiden worden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater;
- d. huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kostenefficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt worden ingezameld en naar een rwzi wordt getransporteerd;
- e. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, wordt hergebruikt;
- f. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, in het milieu wordt gebracht en
- g. ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d naar een rwzi wordt getransporteerd.

De gemeente kan gebruikmaken van de voorkeursvolgorde volgens artikel 10.29a Wm bij het maken van het gemeentelijk rioleringsplan (GRP).

Daarnaast is de voorkeursvolgorde te gebruiken bij het opstellen van een milieuvergunning. Het is echter geen dogma. In het GRP wordt de lokale afweging gemaakt waarbij de doelmatigheid van de oplossing centraal moet staan. Als er argumenten aanwezig zijn, kan van deze volgorde worden afgeweken. In de publieke afweging gaat om de doelmatigheid van de gehele waterketen, het eenzijdig afwentelen van individuele bedrijfskosten op overheden is geen doelmatigheid.

Adviesrecht van de rwzi -Beheerder (waterschap)

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) regelt onder meer de procedures voor de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is de geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.

Ook regelt de Wabo de vergunningplicht voor indirecte lozingen met daaraan gekoppeld het adviesrecht voor de waterbeheerder (waaronder Vechtstromen). Als een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, moet het bevoegd gezag, voor een integrale afweging de waterbeheerder betrekken bij de vergunningverlening.

Het Wabo bevoegd gezag moet de waterbeheerder op basis van artikel 2.26 lid 1 van de Wabo advies vragen bij het lozen in/op een rioolstelsel (vuilwaterriool of hemelwaterstelsel).

Het adviesrecht gaat over 2 onderwerpen (artikel 2.26 lid 2):

- De doelmatige werking van de rwzi waarop het riool uitkomt,
- De kwaliteitsdoelstellingen van het oppervlaktewater waarop de rwzi het afvalwater op loost.

In principe moet dit advies ook opgevolgd worden. Het bindend karakter van het advies is vastgelegd in artikel 2.14, eerste lid, onderdeel c, onder 4° Wabo: "... neemt in ieder geval in acht ...". Deze formulering is zo dat het bevoegd gezag wel verplicht is het advies over te nemen. Het is niet duidelijk of dit in de nieuwe Omgevingswet zo blijft.

Immissietoets

De op te stellen lozingseisen van een bedrijf worden bepaald met behulp van de 'immissietoets'. De ruimte tussen de actuele waterkwaliteit en de waterkwaliteitsnorm die gehaald moet worden noemen we de immissieruimte. Deze wordt getoetst met behulp van het handboek Immissietoets.

Toepassing van de immissietoets geeft onder meer invulling aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Het gaat hierbij vooral om het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. De effecten van deze handelingen (met uitzondering van temperatuureffecten) beoordeelt men altijd benedenstrooms van het oppervlaktewaterlichaam. Het bevoegd gezag kijkt of deze (punt)lozing in lijn is met de maximaal toelaatbare belasting op het oppervlaktewaterlichaam (de immissieruimte). Dit bepaalt men op basis van:

- de geloosde stoffen,
- de hoeveelheden geloosde stoffen, en
- de huidige kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater en de normen die daar gelden.

De lozingseisen van een bedrijf (of rwzi) worden bepaald op basis van de totale hoeveelheid geloosde kilogrammen en het ontvangend oppervlaktewater. Het gevolg hiervan kan zijn dat voor de rwzi's van het waterschap in sommige gevallen strengere lozingseisen (in milligram per liter) gelden dan voor een bedrijfslozing op een lokaal oppervlaktewater.

1.3 Dekkingsmiddelen bij lozingen

Op grond van artikel 122d van de Waterschapswet stelt het waterschap ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak inzake het zuiveren van afvalwater, onder de naam zuiveringsheffing een heffing in. In de wettekst is gekozen voor de term 'afvoeren', welke blijkens de wetsgeschiedenis alleen ziet op indirecte lozingen:

De kosten die het waterschap maakt voor het transport en de zuivering van afvalwater worden in de nieuwe opzet verhaald via een zuiveringsheffing op alle indirecte lozingen (dat zijn de lozingen op de riolering of op het zuiveringstechnisch werk).³

En: De huidige Wvo ziet zowel op directe lozingen als op indirecte lozingen. Nu de indirecte lozingen worden onderworpen aan de zuiveringsheffing op grond van de Waterschapswet, wordt in de Waterschapswet voor het indirect lozen, ter onderscheid van de Wvo die na invoering van dit wetsvoorstel alleen ziet op direct lozen, de term afvoeren gebruikt.⁴

Het direct lozen (vroeger Wvo), bestaat uit lozingen die rechtstreeks door het bedrijf, al dan niet na passage door een zuiveringstechnisch werk van het bedrijf zelf, op het oppervlaktewater worden geloosd. Hiervoor geldt een verontreinigingsheffing.

Overige lozingen (via riolering) worden gezien als indirecte lozingen, waarop de Waterschapswet van toepassing is en waarvoor zuiveringsheffing wordt opgelegd.

Het vijfde lid van dit artikel bepaalt waarvoor de opbrengst van de zuiveringsheffing ingezet kan worden:

- a. aan het verstrekken van subsidies ter tegemoetkoming in de kosten van het voorbereiden en uitvoeren van maatregelen die verband houden met het zuiveren van afvalwater aan diegenen die tot het treffen van die maatregelen zijn gehouden;
- b. aan het verstrekken van subsidies aan heffingplichtigen tot behoud van het gebruik van zuiveringstechnische werken teneinde een stijging van het tarief van de heffing zoveel mogelijk te voorkomen.

Bij een subsidie zoals genoemd onder a kan gedacht worden aan tegemoetkoming aan lozers die in een vergunning de verplichting krijgen om te zorgen voor een aansluiting op een riool. Een subsidie zoals omschreven in sub b van het vijfde lid van artikel 122d wordt ook wel een 'anti-afhaaksubsidie' genoemd.

De anti-afhaaksubsidie moet aangemerkt worden als het verlenen van staatssteun. Onder voorwaarden die goedgekeurd zijn door de Europese Commissie is deze vorm van staatssteun niet verboden.

1.4 Discrepantie

De discrepantie is een maat voor het verschil tussen het gemeten aantal i.e.'s en het aantal aangeslagen v.e.'s. Het verschil wordt met een discrepantieonderzoek in beeld gebracht. Bij de zuiveringen komt soms fors meer binnen dan op basis van de heffing verwacht zou mogen worden. In sommige situaties worden dan ontwerpcapaciteiten overschreden.

Op enkele rwzi's is een discrepantieonderzoek uitgevoerd. Discrepantieonderzoek kan soms leiden tot het in beeld brengen van bedrijfsmatige lozingen die buiten de vergunning vallen. Er kan dan er samen met bedrijven worden gezocht naar maatwerkoplossingen. Eventueel kan er in het vergunning/handhavingsspoor worden opgetreden wanneer er niet aan de vergunningsvoorwaarden is voldaan.

1.5 Subsidieverlening

Indien:

- een bedrijf aanspraak maakt op financiële middelen,
- door een bestuursorgaan verstrekt,
- met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager,
- anders dan als betaling door aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten, merkt de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dit aan als een subsidie. Op de subsidieverstreking is titel 4.2 van de Awb van toepassing. De verlening van een subsidie kan aangemerkt worden als (verboden) staatssteun.

Voor het verstrekken van subsidie is een wettelijke grondslag vereist (artikel 4:23 Awb), waarin wordt geregeld voor welke activiteiten de subsidie kan worden verstrekt. Een wettelijke grondslag kan gelegen zijn in een wet in formele zin (zoals de Waterschapswet), maar kan voor lagere overheden ook liggen in een verordening (subsidieverordening). Een beleidsregel kan niet aangemerkt worden als een wettelijke grondslag voor subsidieverstreking.

De eis van de wettelijke grondslag geldt niet wanneer de subsidieontvanger en het bedrag waarop de subsidie ten hoogste kan worden vastgesteld in de begroting worden vermeld. Hiervan wordt gebruik gemaakt indien er slechts een of enkele beoogde subsidieontvangers zijn.

1.6 Staatssteun en Wet markt en overheid

Als het waterschap aan een bedrijf steun wil verlenen, gelden de regels voor staatssteun. Vanwege de mogelijke verstoring van de mededinging op de Europese markt, is staatssteun in principe verboden. Staatssteun komt in allerlei vormen voor en beperkt zich niet alleen tot subsidie. Ook steunmaatregelen in de vorm van garanties, leningen, risicokapitaal, een verlaagde huur of (grond)verkoop onder de marktwaarde kunnen hieronder vallen.

Er is sprake van staatssteun als:

1. de begunstigde een onderneming is (entiteit met economische activiteiten);
2. de steunmaatregel afkomstig of toe te rekenen is aan de staat (overheid);
3. de maatregel een onderneming economisch voordeel oplevert;
4. de maatregel selectief is (geen algemene subsidie);
5. de maatregel leidt tot (potentiële) vervalsing van de mededinging en tot een ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten.

Wanneer het waterschap economische activiteiten verricht, gelden daarbij in beginsel de gedragsregels uit de Wet markt en overheid.⁵ De gedragsregels van de Wet markt en overheid gelden niet wanneer de staatssteunregels van toepassing zijn of wanneer de activiteit wordt verricht in het kader van het algemeen belang.

II. Instrumenten

2. Circulaire anti afhaakregeling ministerie I&W

Het verlenen van een korting op de zuiveringsheffing (anti-afhaaksubsidie) zoals bedoeld in artikel 122d, lid 5, sub b van de Waterschapswet is aan te merken als verboden staatssteun. Het ministerie van I&W heeft daarom voorwaarden opgesteld waaronder waterschappen deze korting kunnen verlenen. De voorwaarden zijn goedgekeurd door de Europese Commissie, zodat deze regeling aan te merken is als staatssteunproof. Hierbij merkt de minister overigens op dat het de waterschappen vrijstaat om op andere wijze om te gaan met de afhaakproblematiek, maar dat daarbij dan wel de staatssteunregels in acht moeten worden genomen.

Binnen het beheergebied van Vechtstromen is incidenteel sprake is van afhaakproblematiek. De korting kan alleen bij lozingen van minimaal 5000 v.e.'s worden toegestaan. Vechtstromen zet het middel slechts terughoudend in om bedrijfsafvalwater te behouden.

Het grootste risico bij het inzetten van deze korting is dat de Europese Commissie oordeelt dat er sprake is van verboden staatssteun en dat er voor het waterschap een terugvorderingsverplichting ontstaat, in combinatie met een mogelijke schadevergoedingsactie aan de bedrijven.

De Europese Commissie heeft in 2013 besloten om de regeling (opnieuw) voor een periode van 10 jaar toe te staan.⁶ De toestemming eindigt op 31 december 2023. In een circulaire uit 2018 staat dat subsidies op 1 januari 2024 moeten eindigen. Concreet betekent dit dat de korting op de heffing vanaf 2024 niet meer verleend kan worden.

3. Andere staatssteunproof oplossingen

Is er sprake van een staatssteunmaatregel, dan moet de maatregel ter goedkeuring worden aangemeld bij de Europese Commissie, tenzij de maatregel valt onder een 'de-minimis'-verordening of een van de vrijstellingsverordeningen.

3.1 De-minimisverordening

Wanneer decentrale overheden kleine bedragen 'staatssteunproof' willen maken dan is de de-minimisverordening het instrument met de laagste administratieve lasten. Vanwege de beperkte omvang ervan, wordt de-minimissteun geacht de handel tussen de lidstaten niet te beïnvloeden en derhalve geen staatssteun te zijn. In tegenstelling tot het gebruik van een vrijstellingsverordening (zie hierna), hoeft er bij toepassing van de de-minimisverordening geen kennisgeving te worden gedaan en vindt er geen jaarlijkse rapportage plaats. De verordening is van toepassing op steun aan ondernemingen over een periode van drie belastingjaren tot maximaal € 200.000,-.

3.2 Algemene Groepsvrijstellingsverordening (AGVV)

Onder de AGVV zijn bepaalde vormen van investerings- en exploitatiesteun vrijgesteld van de aanmeldplicht bij de Europese Commissie. Wel moet de vrijstelling ter kennisgeving aan de EC gestuurd worden. Een vorm van steun die bijvoorbeeld interessant kan zijn, is het verlenen van steun voor milieubescherming en hernieuwbare energie.

4. Privaatrechtelijk

Het waterschap is een publiekrechtelijk rechtspersoon. Dit betekent dat het waterschap ook rechtshandelingen krachtens privaatrecht kan verrichten.

Daarbij geldt echter wel dat ook bij het optreden krachtens privaatrecht de algemene beginselen van behoorlijk bestuur op het handelen van toepassing zijn.

Daarnaast geldt de doorkruisingsleer: het waterschap mag alleen gebruikmaken van privaatrechtelijke bevoegdheden indien de behartiging van hetzelfde belang niet via het publiekrecht zou kunnen plaatsvinden. Dit betekent dat we geen PPS- of gezamenlijke BV-constructies kunnen aangaan als we de doelen ook via de heffingssystematiek kunnen regelen.

Lozingen op een bestaande rwzi van het waterschap zijn da altijd heffingsplichtig. PPS- of BV-constructies kunnen dan alleen nog op nieuwe locaties buiten de bestaande zuivering om (bijvoorbeeld op het naastgelegen terrein of op locatie van bedrijf). Vechtstromen heeft met de Puurwaterfabriek in Emmen ervaring opgedaan met deze vorm van samenwerking.

4.1 Directe lozing (via persleiding of per as)

Een aantal keer is ter sprake gekomen dat het mogelijk is om afwijkende afspraken te maken ten aanzien van lozingen die niet via de gemeentelijke riolering gedaan worden, maar die rechtstreeks via persleiding of per as op de zuivering gedaan worden.

Navraag bij de Unie van Waterschappen leert dat de meningen verdeeld zijn over deze mogelijkheid. Enerzijds zijn er waterschappen die het standpunt innemen dat de Waterschapswet (artikel 122d) ziet op het afvoeren stedelijk afvalwater, waarvoor het waterschap een zorgplicht heeft, hetgeen zou impliceren dat alleen voor stedelijk afvalwater zuiveringsheffing opgelegd dient te worden.

Dit zou betekenen dat voor andersoortig afvalwater andere afspraken gemaakt kunnen worden. Anderzijds zijn er waterschappen die van mening zijn dat het maken van afwijkende afspraken niet mogelijk is onder de huidige Waterschapswet. Bovendien wordt wel eens gezegd dat het opleggen van de zuiveringsheffing aan industriële lozers juist ongelijkheid tot stand zou brengen, wanneer de kostprijs per v.e. hoger is dan het tarief van de heffing.

Gelet op hetgeen onder 2.3 van deze notitie is opgenomen, lijkt het zeer verdedigbaar dat zuiveringsheffing voor zowel indirecte, als voor rechtstreekse lozingen ingesteld wordt. Artikel 3 Belastbaar feit en heffingsplicht: *'1. Ter bestrijding van kosten die zijn verbonden aan de behartiging van de taak inzake het zuiveren van afvalwater, wordt onder de naam zuiveringsheffing een directe belasting geheven ter zake van direct of indirect afvoeren op een zuiveringstechnisch werk in beheer bij het waterschap.'*

Hieruit volgt dat het maken van afwijkende afspraken voor lozingen, anders dan via de riolering, in beginsel niet mogelijk is, waarbij het volgende van belang is:

- De wet bepaalt dat een heffing wordt ingesteld voor 'afvoeren'; daar wordt onder verstaan het direct of indirect lozen op de rwzi;
- De verordening op de zuiveringsheffing bepaalt dat een zuiveringsheffing wordt geheven voor direct of indirect afvoeren;
- De doorkruisingsleer bepaalt dat privaatrechtelijke bevoegdheden alleen mogen worden gebruikt indien hetzelfde belang niet via publiekrecht behartigd kan worden.

Het maakt dus niet uit hoe het afvalwater op de zuivering komt –direct of indirect-, we leggen in principe daarvoor altijd de zuiveringsheffing op.

In het concept voorstel voor het nieuwe belastingstelsel wordt voorgesteld om op te nemen dat bij directe aanlevering op de zuivering individuele prijsafspraken gemaakt mogen worden. Hierbij blijven overigens onverkort de regels van de Wet markt en overheid gelden (integrale kostendoorberekening, enz.).

Het wetgevingstraject ten aanzien van de aanpassing van het belastingstelsel moet nog gestart worden. Naar verwachting gaan er nog een aantal jaren overheen voordat deze regeling in werking zal treden.

4.2 Privaatrechtelijke entiteit

Het waterschap heeft als (publiekrechtelijk) rechtspersoon de mogelijkheid om rechtspersonen op te richten of daarin deel te nemen. Dit betekent dat het waterschap een BV kan oprichten en/of kan deelnemen in een VOF. Bezien moet worden of dit voordelen oplevert welke opwegen tegen mogelijke nadelen. Vechtstromen heeft ervaring met de Puurwaterfabriek in Emmen in het aangaan van andere samenwerkingsvormen.

In geval er geen mogelijkheden zijn op een bestaande zuiveringsinstallatie om bedrijfsafvalwater te zuiveren, kunnen er via het private spoor indien gewenst nog maatwerkoplossingen worden geboden. Het bestuur zal hiervoor een koers moeten bepalen.

Noten

¹ ABRvS 13 april 2011, 201003796/1/M1.

² Juridische handreiking Duurzame Energie en Grondstoffen Waterschappen, Berenschot, dec.2017 (p. 30)

³ Kamerstukken II, 30 601, nr. 3 MvT, § 11.

⁴ Kamerstukken II, 30 601, nr. 3 MvT, § 11.

⁵ De vier gedragsregels zijn: integrale kosten doorberekening, bevoordelingsverbod, beperking gegevensgebruik, functiescheiding. De Wet markt en overheid is overigens een paragraaf in de Mededingingswet en geen aparte wet.

⁶ EC 16 oktober 2013, C(2013) 6628 final, Steunmaatregel SA.36 556 (2013/N), Nederland.

Bijlage C Kwaliteitsafweging met doelmatigheidstoets

Waterschappen hebben de plicht om te zorgen dat stedelijk afvalwater wordt gezuiverd. De gemeente is verplicht dit stedelijk afvalwater in te zamelen. Het kan gebeuren dat een individuele lozing direct van invloed is op het functioneren van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater, waaronder ook de riolering en zuiveringstechnische werken, ook wel de rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) vallen.

Voor individuele lozingen kunnen in een vergunning voorschriften worden opgenomen ter bescherming van de doelmatige werking van rwzi's en de bijbehorende gemalen en persleidingen: de zuiveringstechnische werken. Is een lozing gereguleerd op grond van het Activiteitenbesluit of het Besluit lozen buiten inrichtingen, dan kunnen op grond van de zorgplicht maatwerkvoorschriften worden opgelegd ter bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater.

In de praktijk blijkt dat niet altijd duidelijk is in welke situaties dit criterium van toepassing is. Vanuit vergunningverlening, handhaving en ook bij de zuiveringen is behoefte aan een meer concrete invulling. In deze notitie wordt richting gegeven aan het begrip 'doelmatige werking' en de lozingseisen die voor de veel voorkomende parameters kunnen worden voorgeschreven. Met daarbij de aantekening dat hiermee andere parameters niet zijn uitgesloten. Te denken valt aan specifieke stoffen, grove verontreinigingen zoals schoonmaakdoekjes en stoffen die de verwerking van het slib beïnvloeden.

Doelmatige werking

Uit uitspraken van de Raad van State¹ blijkt dat het begrip doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnisch werk ruim mag worden geïnterpreteerd. Het heeft betrekking op alle aspecten die van invloed zijn op de werking van het zuiveringstechnisch werk. Dat betekent niet alleen het in technische zin goed werken, maar ook de doelmatige exploitatie. Doelmatige exploitatie wil zeggen een *zo optimaal mogelijke benutting van de aanwezige capaciteit tegen de laagst mogelijke maatschappelijke kosten, zonder dat dit ten koste gaat van de effluentkwaliteit of de kwaliteit van het slib, of dat dit stankoverlast veroorzaakt*.

Een rwzi is ontworpen om huishoudelijk afvalwater of daarmee vergelijkbaar afvalwater te zuiveren. In het proces worden zuurstofbindende stoffen afgebroken door de organismen in het zuiveringsslib. Daarnaast worden nutriënten -stikstofverbindingen en fosfaten- uit het afvalwater verwijderd.

De verschillende biologische processen in de rwzi zijn afhankelijk van een aantal parameters zoals zuurgraad en temperatuur. Ook moeten nutriënten en zuurstofbindende stoffen in bepaalde verhoudingen van elkaar aanwezig zijn. In een rwzi vindt een biologisch proces plaats. Een lozing van bepaalde toxische stoffen in zekere concentraties kunnen een remmend effect hebben op het biologische proces. Voorafgaande aan het zuiveringsproces vindt mechanische zuivering plaats, waarbij grove delen en zand worden verwijderd.

Verstoorde samenstelling influent

Wanneer is er sprake van een verstoorde samenstelling van het influent?

Tot 2013 bestond de aansluitvergunning²; een vergunning verleend aan de gemeente om het stedelijk afvalwater uit het rioolstelsel te mogen lozen op een rwzi van het waterschap. In deze vergunningen waren lozingseisen en signaleringswaarden opgenomen. Een overschrijding of onderschrijding van de signaleringswaarde is een teken dat het stedelijk afvalwater, ook wel influent, minder gunstig van samenstelling is om het goed te kunnen verwerken in de rwzi. Het systeem is dan ook minder in staat om eventuele plotselinge fluctuaties in de influentsamenstelling op te vangen. Het is dan nodig om onderzoek te doen naar de herkomst van die ongunstige samenstelling.

De waarden uit de aansluitvergunningen blijven bruikbaar om problemen in het influent te signaleren. Door samen te werken met de betreffende gemeente kunnen vervolgens in de keten of bij specifieke lozingen maatregelen worden genomen. Daar waar de norm wordt overschreden of onderschreden kan de rwzi niet doelmatig functioneren.

Tabel signaleringswaarden en normen voor het influent

Parameter	Signaleringswaarde	Norm
Zuurgraad	pH < 6,6 of 8,8 < pH	6,0 < pH < 9,0
Sulfaat-gehalte	> 100 mg/l	< 300 mg/l
CZV/N	< 8,8	> 8,0

1) Onder meer 18 april 2000, E03.98.0460; JM 2000/131

2) Het vergunningstelsel is komen te vervallen.

CZV/P	< 55	> 50
Chloride-gehalte	> 200 mg/l	
Dun water	< 200 l/v.e.	
Oliën en vetten	> 50 mg/l	
Herbiciden	> MTR	

Er mogen geen afvalstoffen in de riolering worden geloosd die:

- brand- of explosiegevaar;
- stankoverlast, en/of
- verstopping, beschadiging of verstoring

kunnen veroorzaken.

Invloed door individuele lozingen

Algemeen geldt dat, zodra er sprake is van een invloed op de doelmatige werking, er eisen kunnen worden gesteld aan een individuele lozing om op het betreffende aspect de emissie terug te dringen.

Uit jurisprudentie blijkt dat een lozing in ieder geval van invloed is op de doelmatige werking als deze een aandeel van 10% of meer heeft op het totale influent van een rwzi³.

Het komt voor dat scheve verhoudingen in de samenstelling van het influent mede worden veroorzaakt door een aantal relatief grote lozers, die individueel misschien niet een bijdrage leveren van minimaal 10%, maar bij elkaar het wel om een fors aandeel leveren. Om deze reden is de drempelwaarde gesteld op een vracht die ten minste 5% van het totaal bedraagt en met gemiddelde waarden als uitgangspunt.

Is de vracht van een parameter afkomstig van een individuele lozing 5% of meer ten opzichte van het totaal van het influent, dan is een lozing die van invloed op de doelmatige werking.

Ter bescherming van de doelmatige werking kunnen dan maatregelen worden voorgeschreven.

Voorbeeld:

Een rwzi ontvangt veel fosfor-verbindingen in relatie tot zuurstofbindende stoffen en moet om die reden extra chemicaliën doseren om zelf aan de lozingseisen te voldoen. Het influent bevat onder andere het afvalwater van de bedrijven A, B en C. Deze lozingen bevatten een vracht van respectievelijk 7%, 9% en 12% ten opzichte van de totale fosforvracht in het influent.

In samenwerking met het bevoegd gezag benadert het waterschap de bedrijven en vraagt een saneringsplan. In dat saneringsplan onderzoekt het bedrijf zelf hoe bijvoorbeeld de fosforvracht omlaag kan worden gebracht, of dat er een grotere vracht aan zuurstofbindende stoffen geloosd wordt, en welke kosten daarmee gemoeid zijn. Op basis van de uitkomst wordt overwogen in hoeverre het bedrijf daadwerkelijk maatregelen zal moeten doorvoeren⁴. Door de drempel van 5% te hanteren kan een groter effect worden behaald. Ook is het rechtvaardiger naar bedrijf C toe, zeker als de verhouding CZV/P bij bedrijf C gunstiger is dan bij de bedrijven A en/of B.

Richtlijnen voor lozingseisen

Hieronder wordt nader ingegaan op een aantal aspecten met betrekking tot het doelmatig werken van een rwzi en welke eisen aan een lozing moeten worden gesteld om de doelmatige werking te beschermen.

Zuurstofbindende stoffen

Voor bedrijfsmatig afvalwater dat qua samenstelling vergelijkbaar is met huishoudelijk afvalwater geldt dat dit het meest doelmatig in een rwzi kan worden verwerkt. Voor de zuurstofbindende stoffen geldt dat, in verband met de ontwerpcapaciteit van een rwzi, rekening wordt gehouden met een onregelmatig lozingspatroon van bedrijven.

Aanpak:

Afhankelijk van de lozingsomvang gelden bij de beoordeling van lozingen de volgende richtlijnen:

1. het voorschrijven van een jaargemiddelde vuillast in inwoner-equivalenten (i.e.) met daarnaast een maximale dagwaarde van 1,62 x jaargemiddelde en/of met een voortschrijdend gemiddelde over 7 dagen van 1,2 x jaargemiddelde.

3) RvS 8 oktober 2008, nr. 200707152/1

4) Het bevoegd gezag kan maatregelen opleggen, het waterschap adviseert.

2. het voorschrijven van een voortschrijdend gemiddelde over 7 dagen, met een maximale dagwaarde van 1,35 x 7-daags gemiddelde.
3. bij een lage vuillast en een gelijkmatige lozing, het voorschrijven van enkel een maximale dagwaarde.

Deze randvoorwaarden zijn afgeleid van de richtlijnen ten aanzien van ontwerp en beheer van rwzi's van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA)⁵.

Dunwater

Dunwater is afvalwater dat vrijwel geen organische, zuurstof bindende stoffen bevat. De concentratie aan verontreinigingen in het totale afvalwater wordt hierdoor minder, met als gevolg een minder efficiënte verwerking van verontreinigingen in de rwzi. De kosten per kg verwijderde verontreiniging nemen toe, want het zuiveringsrendement neemt af.

Door de lozing van dunwater maakt de zuiveraar meer kosten, omdat een grotere inspanning moet worden geleverd; immers, er moet meer water (m³/h) door de zuiveringsinstallatie. Daarnaast veroorzaakt het een toename van de vracht aan verontreinigingen in het effluent en kan een significant effect hebben op het ontvangende oppervlaktewater.

Aanpak:

Bronnen van dunwater zijn saneringswater, bemalingswater, hemelwater, koelwater, oppervlaktewater via een negatieve overstort en grondwater dat via lekkende rioolstelsels bij de rwzi aankomt. De wijze waarop deze lozingen zijn gereguleerd in algemene regels voorkomt het lozen in een vuilwaterriool zo veel mogelijk. Is het aandeel van een bestaande lozing op een rwzi aanzienlijk, dan wordt getracht deze af te koppelen van het gemeentelijk vuilwaterriool.

Vorgezuiverd afvalwater

Een andere bron van dunwater is het vorgezuiverde afvalwater van de bedrijven met een grote vervuilingswaarde. Dergelijke lozingen gaan regelmatig gepaard met een relatief hoog debiet. Een voorzuivering is over het algemeen eenzijdig van aard. Het te lozen afvalwater is daardoor, wat betreft de samenstelling, niet meer vergelijkbaar met afvalwater van huishoudelijke aard. Het gaat hier vaak om bedrijven in de voedingsmiddelenindustrie, maar kan uiteraard ook van toepassing zijn op andere categorieën bedrijven.

De reden dat bedrijven dit soort afvalwater voorzuiveren is doorgaans een financiële, hierdoor hoeft minder zuiveringsheffing te worden betaald.

Aanpak:

Het toestaan van voorzuiveren van afvalwater afkomstig van dergelijke bedrijven kan alleen dan als in een etmaalmonster wordt voldaan aan de volgende richtlijnen:

Parameter	Norm
m ³ /i.e.	≤ 0,3
CZV/BZV5	≤ 2,7
P/i.e.	≤ 2,2
CZV/N	≥ 8
BZV5/N	≥ 3
CZV/P	≥ 50

De normen zijn afgeleid van die van stedelijk afvalwater. Uitgangspunt is dat bij afwijking van deze matrix de doelmatige werking wordt beïnvloed. Eén en ander is afhankelijk van de omvang van de lozing in relatie tot de grootte van de betreffende rwzi. Per situatie wordt beoordeeld welke lozingseis of lozingseisen moeten worden voorgeschreven.

Toxische stoffen

Een lozing kan stoffen bevatten die een toxisch effect hebben op organismen in het slib. Hierdoor wordt het nitrificatieproces in de zuivering belemmerd of zelfs stopgezet (door vergiftiging). In laboratoriumtesten wordt dit inzichtelijk gemaakt door verdunningen van het afvalwater met slib uit te zetten, zogenaamde nitrificatietesten en respiratiemetingen. De uitkomst wordt uitgedrukt in % remming bij bepaalde verdunningen. Vervolgens moet worden gekeken naar het aandeel van de lozing op het totale influent, welke verdunning dat met zich mee brengt en wat het lozingspatroon is.

Aanpak:

⁵) NvT Waterbesluit, artikel 6.4, eerste lid

In vergunningen of maatwerk wordt een voorschrift opgenomen dat het te lozen afvalwater geen significante nitrificatieremming (>10%) mag veroorzaken. Indien als gevolg van een te lage nitrificatie-activiteit van het slib onderzoek niet mogelijk is, mag geen respiratieremming worden geconstateerd. Voor een goede beoordeling moet voor de analyse het slib van de betreffende rwzi worden gebruikt. Nitrificatieremming en respiratieremming worden in afzonderlijke testen onderzocht.

Nieuwe en bestaande lozingen

Nieuwe en bestaande lozingen worden getoetst aan de in deze notitie genoemde richtlijnen. Voor nieuwe lozingen geldt dat meteen eisen kunnen worden gesteld aan de lozing. Bij bestaande lozingen werkt dat anders. De redenen om een lozing te toetsen kan meerdere aanleidingen hebben:

- Door een procedure voor een vergunning of melding,
- Door signalen vanuit de waterketen: de riolering of rwzi.

Als er aanleiding is om aanvullende eisen voor te schrijven voor de lozing, dan wordt een redelijke overgangstermijn geboden.

Het is niet altijd goed duidelijk welke maatregelen nodig zijn om tot een gunstiger lozing te komen. In dergelijke situaties kan een saneringsplan worden voorgeschreven. In dat plan moet een bedrijf/lozer onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn met daarbij een kostenafweging. De uitkomst van het saneringsplan is de basis om vervolgens maatregelen voor te schrijven.

Toetsing op toekomstige eisen

Ook als een nieuwe lozing geen gevolgen heeft voor de huidige effluentkwaliteit van een rwzi, kan het waterschap toch een aanvraag weigeren, indien het aannemelijk is dat de lozing een probleem kan opleveren voor toekomstige lozingseisen (bijv. vanuit KRW). In dat geval zou er namelijk een oorzaak-gevolg relatie zijn tussen investeringen (op middellange termijn) en de lozing van bedrijfsafvalwater. Onder maatwerk kan in sommige gevallen de aanvraag alsnog worden toegestaan als deze belemmeringen worden weggenomen door financiële en/of juridische garanties.

Bijlage D Afwegingskader bedrijfsafvalwater

