Uitgangspunten voor het Toetsingskader directe lozingen

22 juli 2026

1. Aanleiding en doel uitgangspunten

In het Voorstel KRW-maatregelen SGBP4, dat op 30 juni 2026 door het AB is vastgesteld, is de proces-doorkijk gegeven dat het Toetsingskader directe lozingen (hierna: Toetsingskader) in september 2026 ter besluitvorming zal worden voorgelegd. Deze notitie bevat de uitgangspunten voor het toetsingskader die door het algemeen bestuur worden vastgesteld.

Afbakening

Deze uitgangspuntennotitie beperkt zich tot de directe lozingen, waar het waterschap bevoegd gezag voor is. Een directe lozing is een lozing rechtstreeks op (regionaal) oppervlaktewater, of direct op het transportstelsel van het waterschap of de RWZI. Voor deze directe lozingen is het waterschap het bevoegd gezag en draagt het de wettelijke verantwoordelijkheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving. Concreet betreft het de volgende typen lozing:

- Lozingen van effluent RWZI op regionaal water (in beheer van het waterschap).
- Lozingen van bedrijfsafvalwater op een transportleiding of direct op een RWZI van het waterschap.
- Lozingen van bedrijfsafvalwater direct op regionaal oppervlaktewater.
- Afvalwater wat op het overnamepunt vanuit de riolering op ons transportstelsel komt. Op de overnamepunten hebben we nu afspraken met de gemeenten in de vorm van afvalwaterakkoorden. Deze afvalwaterakkoorden worden geactualiseerd naar ketenakkoorden vanuit de Ketenaanpak.

Lozingen van bedrijven op de gemeentelijke riolering worden aangemerkt als indirecte lozingen; hiervoor is een gemeente of provincie het bevoegd gezag. Voor lozingen op Rijkswater is Rijkswaterstaat bevoegd gezag. Indirecte lozingen en lozingen op Rijkswater vormen geen onderdeel van deze notitie.

Aanleiding voor dit Toetsingskader is de actuele situatie dat het waterschap meerdere taken/rollen heeft als het gaat om het beoordelen van lozingen. Enerzijds wil het waterschap de maatschappelijke, ecologische en economische groei in het beheergebied zo veel als mogelijk faciliteren door stedelijk afvalwater te ontvangen en te zuiveren, anderzijds heeft het waterschap de (wettelijke) opgave om de waterkwaliteit in het beheergebied te borgen en waar nodig te verbeteren. Hiermee heeft het waterschap drie taken: die van bevoegd gezag, waterkwaliteitsbeheerder en zuiveringsbeheerder. Dit leidt tot de behoefte voor een toetsingskader waarbij alle taken van het waterschap tot zijn recht komen. Deze behoefte komt met name tot uiting in de besluitvorming die op korte termijn moet plaatsvinden over de maatwerkvoorschriften voor onze eigen RWZI's (met een lozing op regionaal oppervlaktewater), en in de besluitvorming over aanvragen voor het lozen van (bedrijfs-)afvalwater. In beide gevallen kan een dergelijke lozing een significante impact hebben op de kwaliteit van het ontvangende water of de doelmatige werking van de RWZI, waardoor dergelijke lozingen onder aanvullende voorwaarden vergund

kunnen worden. Tegelijkertijd heeft het waterschap een mate van beleidsruimte; 'wat moet van de wet en waar mag het waterschap daar een eigen invulling aangeven'. Het Toetsingskader beoogt duidelijk te maken, waar de beleidsruimte zit en op welke wijze het waterschap deze beleidsruimte wil invullen. Uiteraard staat hierbij voorop, dat deze beleidsruimte niet onbegrensd is. Er gelden bepaalde wettelijke en beleidsmatige randvoorwaarden, ('wat moet' en wat in beleid is vastgelegd), namelijk:
1. De doelmatige werking van de RWZI.
2. De waterkwaliteitsdoelen in het ontvangende water (o.a. KRW), zoals vastgelegd in de KRW factsheets en generieke nationale en Europese regelgeving.
3. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (met name het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel).

De focus ligt op chemische waterkwaliteit (de ’stoffen') omdat daar nu de belangrijkste afwegingen voorliggen.

Deze juridische en beleidsmatige randvoorwaarden worden in de volgende paragraaf kort toegelicht. Dit zijn dus de wettelijke eisen die sowieso in acht moeten worden genomen. Binnen deze randvoorwaarden moet – en wil - het waterschap aanvragen van vergunningen voor directe lozers van bedrijfsafvalwater én de maatwerkvoorschriften van onze eigen RWZI’s *systematis*

Het op te stellen Toetsingskader vormt een belangrijk hulpmiddel bij deze complexe beoordeling. Onderstaande uitgangspunten vormen de eerste stap richting dit Toetsingskader. Indien immers nu eerst de juridische en beleidsmatige uitgangspunten bestuurlijk helder zijn, kunnen deze vervolgens verder worden uitgewerkt in het meer concrete en praktisch toepasbaar Toetsingskader (in de vorm van een stroomschema). In het Toetsingskader zal uitgewerkt worden in hoeverre uitgangspunten generiek kunnen worden toegepast en in hoeverre maatwerk nodig is.

Onderhavige uitgangspunten en het op te stellen Toetsingskader bieden de basis voor het KRW proof maken van vergunningen in de periode 2026 en 2027 en het KRW proof houden in de periode erna. Dit omvat de te nemen besluiten over de maatwerkvoorschriften voor onze eigen RWZI’s, het be- en herzien van overige bestaande vergunningen en (ook op langere termijn) besluiten over nieuwe aanvragen van directe lozers (communaal en bedrijfsafvalwater). In de tweede plaats kan het Toetsingskader ook een belangrijk communicatiemiddel zijn richting onze keten-partners (gemeenten, omgevingsdiensten en bedrijven) om als waterschap *vooraf* duidelijkheid te kunnen bieden dat het waterschap niet op voorhand alle afvalwater zonder voorwaarden accepteert, en om proactief en vroegtijdig het ‘goede gesprek’ aan te gaan om met elkaar te streven naar de beste maatschappelijke oplossing.

Bovenstaande inleiding maakt duidelijk, dat de Uitgangspunten en het Toetsingskader in de eerste plaats een VTH-instrument zijn. Onderliggende beleidsdoelen zijn het borgen van de waterkwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater en de doelmatige werking van de RWZI. Om die reden zijn de

Uitgangpunten op integrale wijze tot stand gekomen, waarbij alle relevante aspecten en belangen zijn meegenomen.

2. Toepassingsbereik en relevantie

Toegespitst op de huidige situatie (anno 2026), hebben de Uitgangspunten en het Toetsingskader betekenis en betrekking op 48 bedrijven die direct lozen. Slechts 5 van de 48 bedrijven lozen industrieel procesafvalwater direct op de *regionale* RWZI's. Hiervan zijn er 3 bedrijven met een significant aandeel van nutriënten (N en P) met een directe lozing op de regionale RWZI's.

Daarnaast zijn er 10 RWZI's die lozen op regionaal water en 3 RWZI's die lozen op Rijkswater. Het merendeel (14) van de grotere bedrijven lozen direct op deze 3 RWZI's die hun effluent lozen op Rijkswater.

Zoals hierboven reeds toegelicht, zal dit Toetsingskader vooral toegevoegde waarde hebben voor situaties waarin de keuze voorligt op welke wijze het waterschap maatwerkvoorschriften voor de zuivering wil invullen, bestaande lozingsruimte voor bedrijven onder omstandigheden moet of wil *inperken*. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van aanvragen van *nieuwe lozers*. Het zijn met name deze situaties – waarvan de omvang op voorhand niet expliciet kan worden geduid – waarvoor onderhavige Uitgangspunten relevant zijn. Deze uitgangspunten zijn in de eerste plaats relevant voor directe lozingen waarvoor het waterschap bevoegd gezag is, maar krijgen zeker doorwerking voor indirecte lozingen, waarvoor het waterschap een adviesrol heeft.

3. Wettelijk kader en de hieruit volgende grenzen aan de beleidsruimte

In de onderhavige paragraaf zal het relevante wettelijke kader uiteen worden gezet. Hieruit volgen bepaalde randvoorwaarden die het waterschap in acht moet nemen bij de invulling van haar beleidsruimte met betrekking tot directe lozingen.

Wettelijke zorgplicht waterschap
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 Waterschapswet is de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater verder toegelicht:

'Zuivering van stedelijk afvalwater gebracht in een openbaar vuilwaterriool geschiedt in een daartoe bestemde inrichting onder de zorg van het 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.'

Deze wettelijke zorgplicht betekent dat het waterschap communaal afvalwater moet accepteren en zuiveren. Dit geldt niet voor bedrijfsafvalwater.

Wettelijke voorkeursvolgorde voor verwijdering van bedrijfsafvalwater
Bedrijfsafvalwater dat niet op dezelfde manier behandeld kan worden als

huishoudelijk afvalwater is geen stedelijk afvalwater, en hier geldt dus ook geen ontvangstplicht voor. Dit betekent dat het waterschap bedrijfsafvalwater kan weigeren, indien de doelmatige werking van de RWZI in gevaar komt of de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater dit niet toelaat. Bedrijfsafvalwater dat qua biologische afbreekbaarheid overeenkomt met huishoudelijk afvalwater loost een bedrijf bij voorkeur wel op een RWZI, mits er voldoende capaciteit is. Dit – en andere uitgangspunten – heeft de wetgever vastgelegd in de zogenaamde voorkeursvolgorde uit de Wet Milieubeheer. In artikel 10.29a is de voorkeursvolgorde beschreven voor de verwijdering van afvalwater. De voorkeursvolgorde luidt:

a. Het ontstaan van afvalwater wordt voorkomen of beperkt.
b. Verontreiniging van afvalwater wordt voorkomen of beperkt.
c. Afvalwaterstromen worden gescheiden gehouden, tenzij het niet gescheiden houden geen nadelige gevolgen heeft voor een doelmatig beheer van afvalwater.
d. Huishoudelijk afvalwater en, voor zover doelmatig en kosten efficiënt, afvalwater dat daarmee wat biologische afbreekbaarheid betreft overeenkomt worden ingezameld en naar een RWZI 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 wordt lokaal, zo nodig na retentie of zuivering bij de bron, in het milieu gebracht en
g. Ander afvalwater dan bedoeld in onderdeel d wordt naar een RWZI getransporteerd.

Deze wettelijke voorkeursvolgorde is geen dogma; het waterschap kan hier – mits goed gemotiveerd – vanaf wijken.

Doelmatige werking RWZI

In de rechtspraak is bepaald, dat het begrip ‘doelmatige werking’ ruim moet worden opgevat:

‘Het ziet op alle aspecten die van invloed zijn op de werking van het zuivering technisch 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.’

Deze ruime opvatting van het begrip 'doelmatige werking' laat onverlet, dat het waterschap een bredere en meer integrale afweging maakt bij de vraag of afvalwater wordt geaccepteerd. Immers: de doelmatige werking van de RWZI is slechts één van de mee te wegen aspecten.

KRW: goede toestand en achteruitgangsverbod

Op grond van de KRW moeten alle KRW-waterlichamen uiterlijk in 2027 in een goede chemische en ecologische toestand verkeren. Voor stoffen die in het ontvangend oppervlaktewater niet aan de geldende normen voldoen geldt een verbeteropgave, lozingen die de toestand verslechteren kunnen daarmee niet vergund worden. Bovendien geldt sinds 2009 het ‘geen achteruitgangsprincipe’. Dit

betekent voor elke individuele stof dat, de toestand geen klasse achteruit mag gaan (voor het vergunningen proces worden nu de actueel beschikbare KRW-factsheets gehanteerd om te bepalen wat voor de KRW de toestandklasse is). Concreet: een stof/parameter mag feitelijk niet dermate verslechteren, dat deze daardoor in een slechtere toestandsklasse komt. Voor de meeste stoffen zijn er maar twee toestandsklassen: die voldoen, of voldoen niet. Als een stof niet voldoet is er een verbeteropgave en kan geen enkele verslechtering vergund worden. Als de stof wel voldoet staat de KRW toe dat de norm deels kan worden opgevuld, zolang de stof blijft voldoen. De immissietoets legt hier wel beperkingen op. Dit is anders voor de biologie ondersteunende parameters. Daar gelden 5 toestandsklassen. Dit betekent dat verslechtering *binnen een toestandsklasse* is toegestaan, waarbij nog steeds geldt dat de toestand voor deze parameters 'goed' moet zijn. Wanneer de toestand niet goed is mag er geen klasse achteruitgang zijn (bijvoorbeeld van 'goed' naar 'matig'). Indien echter de betreffende stof/parameter zich reeds in de toestandsklasse 'slecht' bevindt, geldt dit niet. In dat geval wordt élke verslechtering als een verboden verslechtering beschouwd. Dit speelt met name voor nutriënten, dit wordt nog verder uitgewerkt als afronding van de nutriëntenstrategie.

Zowel de verbeter-opgave als het verbod van achteruitgang werken door in individuele projecten en vergunningen: indien een lozing het bereiken van de goede toestand in gevaar kan brengen, of een achteruitgang kan veroorzaken, kan deze lozing niet worden toegestaan, of in elk geval zodanig worden gereguleerd dat dit effect niet optreedt.

Beleidsmatig heeft het algemeen bestuur vastgelegd dat het waterschap de waterkwaliteitsdoelen vanuit KRW daadwerkelijk wil halen.

Immissietoets (Omgevingswet)
Een belangrijk en wettelijk verplicht instrument om de lozingsruimte te bepalen – en eventueel op te stellen lozingseisen – is de immissietoets. De ruimte tussen de actuele waterkwaliteit en de waterkwaliteitsnorm die gehaald en geborgd moet worden noemen we de immissieruimte. De manier waarop de immissietoets ingezet moet worden is vastgelegd in het handboek Immissietoets (2019). Het waterschap moet volgens de wet 'rekening houden met de immissietoets', maar mag daar, mits gemotiveerd, van afwijken.

Ook landelijk is er veel aandacht voor het inzetten van immissietoetsen. Zo wordt er door het Ministerie van I&W voor alle zuiveringen een zogenaamde emissie-analyse uitgevoerd waar bij de immissietoets als instrument wordt gebruikt. Hiermee beoogt het Ministerie helder te maken voor welke stoffen er een opgave ligt voor de betreffende zuiveringskring. In die gevallen is de lozingsruimte beperkt of niet aanwezig.

<u>Algemene beginselen behoorlijk bestuur</u>
Bij al het handelen – zowel het uitoefenen van een publiekrechtelijke taak als privaatrechtelijk optreden – moet het waterschap de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen. Het gelijkheidsbeginsel, evenredigheidsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel zijn bijvoorbeeld belangrijke uitgangspunten. Dit is bijvoorbeeld van belang bij bestaande lozers waar het waterschap in het verleden afspraken mee heeft gemaakt over de verwerking van afvalwater op een RWZI. Historie (vergunningsituatie) wordt dan meegewogen. Wettelijke bevoegdheden mogen overigens alleen worden gebruikt ten behoeve van de daaraan gekoppelde

wettelijke doelen.

4. Uitgangspunten

Om *systematisch, consistent,* uniform en *transparant* aanvragen en vergunningen te beoordelen en een besluit te nemen, is een algemeen afwegingskader noodzakelijk. Het basis uitgangspunt is dat verontreiniging van afvalwater zoveel mogelijk wordt voorkomen. Indien lozingen plaatsvinden, worden emissies zoveel mogelijk beperkt met als doel de belasting van zowel de RWZI als het ontvangende oppervlaktewater te minimaliseren.

1. Wettelijk kader leidend

Het wettelijk kader – inclusief de waterkwaliteitseisen en de doelmatige werking van de RWZI - is leidend. Grote negatieve effecten op de waterkwaliteit of de doelmatige werking van de RWZI worden niet geaccepteerd.

2. Geen verboden verslechtering, wel normopvulling binnen toestandsklasse

Een lozing mag niet direct of indirect leiden tot een verslechtering van de waterkwaliteit in de zin van de KRW, of het in gevaar brengen van het halen van de verbeterdoelstelling. Dit betekent dat verslechtering (norm-opvulling) binnen een toestandsklasse is toegestaan, tenzij de betreffende parameter zich in de toestandsklasse ‘slecht’ bevindt, dan is geen enkele feitelijke verslechtering toegestaan.

3. Stikstof minimaal toestand matig (dit is geen wettelijk maar een beleidsmatig uitgangspunt)

Voor nutriënten geldt het uitgangspunt ‘one in, all in’, één van beide nutriënten moet ‘goed’ zijn, waarbij de toestand voor het kwaliteitselement in de meeste gevallen wordt bepaald door fosfor. Voor stikstof is dit is nog onderwerp voor verdieping en uitwerking binnen de nutriëntenstrategie.

4. Immissietoets is uitgangspunt

De immissietoets is het wettelijke verplichte instrument voor het beoordelen van alle directe lozingen. Het waterschap moet hier rekening mee houden, maar mag mits goed gemotiveerd afwijken. In deze immissietoets wordt onder andere de significantie getoetst. Als de bijdrage van de lozing hoger is dan 10% van de Milieukwaliteitsnorm (op de rand van de mengzone) dan wordt dit als significant beschouwd. Doel van de significantietoets is in basis het vermijden van cumulatieve effecten bij meerdere lozingen. Een andere reden is het billijk verdelen van de nog beschikbare gebruiksruimte door ervoor te zorgen dat de milieugebruiksruimte niet direct verdwijnt door het toestaan van slechts een zeer beperkt aantal lozingen. Ook wordt met het 10%-criterium het acute toxische effect nagenoeg uitgesloten.

Het waterschap kan gemotiveerd afwijken van deze 10%-grens indien daarvoor zwaarwegende redenen bestaan.

5. Functie RWZI

De wettelijke taak van het waterschap als zuiveringsbeheerder betreft de doelmatige inzameling en zuivering van stedelijk afvalwater. De acceptatie van bedrijfsafvalwater mag daarom niet leiden tot een ontoelaatbare aantasting van de capaciteit, bedrijfszekerheid, effluentkwaliteit of doelmatige werking van de RWZI.

6. Schaarste (afvalwater-congestie)
In de ketenaanpak leiden we met ketenpartners de zinvolle maatregelen af (doelmatig en kostenefficiënt en streven naar de maatschappelijk laagste kosten voor de waterketen).
Indien er sprake is van actuele of redelijkerwijs te verwachten schaarste (i.e. er is meer vraag dan er ruimte is) vanwege óf de waterkwaliteit óf de capaciteit op de RWZI (afvalwater-congestie), dan wordt beoordeeld of – en zo ja in hoeverre - er ruimte kan worden gecreëerd door het treffen van maatregelen in de keten zoals aanpassing van de RWZI, omgang regenwater of bron-aanpak. Daarnaast wordt een verdringingsreeks gehanteerd, zie uitgangspunt 10.

7. Maatschappelijke functie van lozingen kan worden meegewogen
In aanvulling op het wettelijk toetsingskader (waterkwaliteit en doelmatige werking RWZI) en de doelmatigheids- en kosten-efficiëntie afwegingen, kan het waterschap de maatschappelijke functie van een activiteit meewegen. Het waterschap maakt deze afweging in nauwe samenwerking met haar ketenpartners.

8. Referentieperiode doelmatigheids- en kosten-efficiëntie afweging
Voor het bepalen van de doelmatigheids- en kosten-efficiëntie afweging moet een referentieperiode worden gekozen. Deze wordt gebaseerd op enerzijds de reguliere looptijd van vergunningen en anderzijds op prognoses van de autonome ontwikkelingen voor de komende 10-15 jaar in combinatie met wettelijke ontwikkelingen en de Koers van de waterketen.

9. Be- en herzien vergunningen en realisatieplicht
Alle vergunningen worden op basis van de Vergunningenstrategie 2021 om de 5 dan wel 10 jaar be- en indien noodzakelijk herzien.

De wijze van omgang met latente ruimte in de vergunningen moet nader worden uitgewerkt. Daarbij is naar verwachting een onderverdeling naar stofgroepen en typen milieubelastende activiteiten nodig.

Voorstel voor maatwerkvoorschriften RWZI's is om deze aan te gaan voor een periode van 5 jaar, in ieder geval binnen iedere WBP-periode beleidsmatig te bezien. Herziening vraagt nadere afweging. Let op, dit kan doorwerking hebben voor verleende vergunningen van directe lozers en doorwerken in de keten en naar bedrijven.

Overwogen wordt om standaard in vergunningen het voorschrift op te nemen, dat de aangevraagde activiteit(en) binnen een bepaalde reële termijn moet(en) zijn gerealiseerd, en dat anders de vergunning vervalt of wordt ingetrokken. Dit om ongewenste vorming van latente ruimte te voorkomen.

Tot nu toe worden de vergunningen afgegeven voor onbepaalde tijd. Het mogelijke voorstel, dat nog nader uitgewerkt moet worden, gaat uit om de vergunningsperiode te limiteren tot een periode van 10 - 15 jaar. Rijkskaders zijn op dit onderdeel nog in beweging, het ministerie van IenW werkt hieraan.

10. Prioriteitenladder bij schaarste

Indien sprake is van schaarste van waterkwaliteitsruimte of beschikbare zuiveringscapaciteit op de RWZI, wordt de beschikbare capaciteit verdeeld volgens onderstaande prioriteitsvolgorde. Daarbij geldt dat een hogere categorie voorgaat boven een lagere categorie.

1. **Communaal afvalwater**

Het verwerken van stedelijk (communaal) afvalwater, passend bij de wettelijke taak van het waterschap als zuiveringsbeheerder.

2. **Bedrijfsafvalwater vergelijkbaar met communaal afvalwater**

Bedrijfsafvalwater dat qua aard, samenstelling en belasting in belangrijke mate overeenkomt met stedelijk afvalwater en zonder aanvullende maatregelen doelmatig kan worden verwerkt op de RWZI.

3. **Overig bedrijfsafvalwater dat verenigbaar is met de RWZI**

Bedrijfsafvalwater dat:

- de doelmatige werking van de RWZI niet belemmert;
- de effluentkwaliteit niet significant verslechtert;
- geen onevenredig beslag legt op de beschikbare zuiveringscapaciteit.

4. **Bedrijfsafvalwater met beheersbare risico's**

Bedrijfsafvalwater waarvoor risico's voor de doelmatige werking van de RWZI, de effluentkwaliteit of de bedrijfsvoering door middel van vergunningvoorschriften, monitoring of aanvullende maatregelen voldoende kunnen worden beheerst.

5. **Bedrijfsafvalwater met onbeheersbare risico's**

Accepteren we niet. Bedrijfsafvalwater dat kan leiden tot een ontoelaatbare aantasting van de doelmatige werking van de RWZI, de effluentkwaliteit, de naleving van wettelijke verplichtingen of de beschikbare zuiveringscapaciteit, en waarvoor geen doelmatige mitigerende maatregelen beschikbaar zijn, wordt niet geaccepteerd.

Voor de punten 2 t/m 4 geldt dat bestaande lozers in de afweging in beginsel voor nieuwe lozers gaan.