



Richtlijn grote lozers

Afwegingen aan- en afhaken bedrijfsafvalwater

28 april 2020

Hoofdlĳn van deze richtlijn

De acceptatie en verwerking van bedrijfsafvalwater door het waterschap is geen wettelijke taak. Er is geen sprake van een ontvangstplicht zoals bij huishoudelijk afvalwater. Wanneer bedrijfsafvalwater qua aard en samenstelling van huishoudelijke aard is, en er voldoende verwerkingscapaciteit op een rwzi aanwezig is, dan kan het meestal (zonder voorwaarden) op de riolering worden geloosd en op de zuivering worden behandeld. Dit is in de huidige situatie ook al zo.

Wanneer hoeveelheid, aard of samenstelling van een (nieuwe) bedrijfsmatige lozing van grote invloed is op de bedrijfsvoering van de rwzi, kan het waterschap voorwaarden verbinden aan de lozing. Juist omdat er geen vast omschreven wettelijke taak voor bedrijfsafvalwater is, is er veel beleidsruimte om daar eigen voorwaarden stellen bij acceptatie ervan. Tot nu was alleen de 'doelmatige werking' van de rwzi het leidende criterium. Dat betreft zowel de milieutechnische werking en de direct daarmee verband houdende bedrijfsmatige doelmatigheid. De beoordeling van de doelmatige werking berust vooral op de toetsing van het afvalwater op chemische parameters van het afvalwater en wordt alleen benaderd vanuit het vergunningspoor. Andere aspecten blijven nu nog buiten beschouwing.

Omdat een meer integrale bestuurlijke afweging gewenst is bij deze vragen, is er nu behoefte aan een breder afwegingskader waaraan nieuwe aanvragen voor grote lozingen van bedrijfsafvalwater kunnen worden getoetst.

De richtlijn bestaat uit een **viertal afwegingsaspecten**;

1. Milieukwaliteitsafweging (kerntaak); waaronder KRW doelen.
2. Bedrijfsmatige afweging (invloed op heffing); niet afwentelen van kosten.
3. Beleidsmatige afweging (doelen); bijdrage aan de eigen waterschapsdoelen.
4. Juridische afweging (risico's); toetsing aan wettelijk en moreel kader.

Op basis van deze criteria willen we nieuwe aanvragen van grote lozers, breder gaan beoordelen. Dit moet dan leiden tot een integraal advies aan het bestuur bij het aan- of afhaken van grote lozers. Bij aanhaken wordt naast het toestaan van grote nieuwe lozers ook bedoeld een significant grote uitbreiding bij reeds bestaande lozers.

Het afwegingskader in de richtlijn, is daarmee een belangrijk hulpmiddel om nieuw bedrijfsafvalwater (onder voorwaarden) toe te staan of gefundeerd te weigeren. Bij bestaande lozingssituaties is het kader een handleiding voor het gesprek met bedrijven en gemeenten. Door in een vroegtijdig stadium de positie van het Vechtstromen kenbaar te maken, is er meer tijd beschikbaar om tot de juiste oplossing te komen.

De richtlijn is ook een belangrijk communicatiemiddel naar bedrijven en gemeenten en helpt het waterschap om bij voorgenomen aan- of afhaakverzoeken met een meer onderbouwde en systematische aanpak tot een gewogen besluit te komen.



Inhoudsopgave

Inhoud

Hoofdlĳn van deze richtlijn	2
Inhoudsopgave	3
1. Bedrijfsafvalwater	4
2. Huidige beleidskader en ontwikkelingen	6
3. Afwegingen grote lozers	10
4. Nieuwe richtlijn grote lozers	14
Bronnen	17
Bijlage A Ontwikkeling van de waterketen	18
Bijlage B Juridische toelichting bedrijfsafvalwater	20
Bijlage C Kwaliteitsafweging met doelmatigheidstoets	27
Bijlage D Procedure afweging bedrijfsafvalwater	31
Bijlage E Integrale beoordeling bedrijfsafvalwater	32
Bijlage F Overzicht RWZI	34
Bijlage F Overzicht RWZI (vervolg)	35



1. Bedrijfsafvalwater

1.1 Inleiding op thema

In 2018 was ruim 27% van de totale vuillast op onze zuiveringen afkomstig van bedrijven. Daarmee leveren zij een substantieel aandeel aan de totale vuillast en aan de totale heffingsinkomsten.

De kleinere bedrijven vallen vaak onder algemene regels als het gaat om het milieuaspecten van de afvalwaterlozing. Deze groep hoort bij de gebonden lozers.

Er zijn ook bedrijven die niet onder deze algemene regels vallen vanwege de aard en/of omvang van hun afvalwaterlozing. Zij kunnen met hun lozingsgedrag direct van invloed kunnen zijn op de doelmatige werking van onze rwzi 's. Om de invloed van deze groep op ons proces te schetsen, een voorbeeld: de dertig grootste lozers bij Vechtstromen zijn goed voor bijna 14% van de totale heffingsinkomsten (2018). Deze groep noemen we de '**grote lozers**', hierover gaat deze richtlijn.

Anders dan de gebonden lozers (m.n. inwoners, MKB en kleine tabelbedrijven) hebben de grote lozers primair zelf de zorg voor de zuivering van hun bedrijfsafvalwater. Alleen met de instemming (onder voorwaarden) van het waterschap kunnen grote lozers hun afvalwater aanbieden bij het waterschap. Voor bedrijfsafvalwater geldt er namelijk een voorkeursvolgorde volgens de Wm ([artikel 10.29a van de Wm](#)). Kort samengevat geeft de voorkeursvolgorde aan om afvalwater bij de bron te zuiveren en het gezuiverde water op locatie in het proces of het milieu terug te brengen. Zeker daar waar het redelijkerwijs mogelijk is.

Omdat het waterschap geen wettelijke en algemene ontvangstplicht heeft voor bedrijfsafvalwater, kan het waterschap als het kiest voor het ontvangen van bedrijfsafvalwater, eigen specifieke afwegingskaders stellen. Als dat niet zo was, zou extra bedrijfsafvalwater direct kunnen leiden tot onverwachte investeringen met daarbij de financiële consequenties zoals tariefstijging of risico's op desinvestering.

Deze richtlijn gaat dus specifiek over **nieuwe** (situaties bij) grote bedrijfsmatige lozers die niet onder algemene regels vallen en die met hun lozing, door de aard of omvang een grote invloed kunnen hebben op de doelmatige werking onze zuiveringen. De doelmatige werking van onze rwzi en de KRW doelstellingen zijn daarbij belangrijke afwegingskaders binnen deze richtlijn.

Een duidelijke richtlijn en strategie helpt het waterschap om in gesprek te omen met het bedoelde bedrijfsleven. De kansen voor synergie en kaders vanuit de richtlijn, zijn vertrekpunt bij deze gesprekken. Deze gesprekken moeten dan wel vooraan in het proces bij nieuwe ontwikkelingen, gevoerd worden. Alleen dan is er nog ruimte om te onderzoeken, alternatieven uit te werken en projecten te programmeren in de programmabegroting. Ook om die reden wordt is het meer aanhalen van het accounthouderschap van deze bedrijven een goede keuze.

Er zijn in grote lijnen **drie situaties** waarbij deze richtlijn vooralsnog kan worden ingezet;

1. Bestaande grote lozers die willen afhaken bij onze rwzi en zelf willen gaan (voor)zuiveren;
2. bestaande grote lozers die (fors) gaan uitbreiden en extra afvalwater willen lozen op onze rwzi;
3. nieuwe grote lozers met veel afvalwater die willen lozen op de rwzi.

Vechtstromen zal binnen het afwegingskader een strategie moeten kiezen of, en hoe we het bedrijfsleven willen faciliteren en adviseren. Kiezen we voor slimme coalities, voor inzet van onze expertise, of kiezen we voor de focus op de primaire taak voor huishoudelijk afvalwater. Soms leveren maatwerkoplossingen voor bedrijven financieel voordeel op voor de gebonden lozers. Uitgangspunt bij onze keuze, is dat er geen sprake kan zijn van het afwentelen van zuiveringskosten van ongebonden lozers naar gebonden lozers en dat de KRW-doelen leidend zijn.

De richtlijn heeft tot doel om het waterschap meer in positie te brengen bij bedrijven en bij gemeenten in geval van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen waarbij grootschalige lozers een rol spelen. Bij bedrijven moet duidelijk zijn dat het waterschap niet op voorhand alle afvalwater zonder voorwaarden accepteert. Dit gaat hand in hand met de wens om in vroegtijdig stadium in gesprek te zijn met bedrijven en gemeenten om steeds te zoeken naar de beste maatschappelijke oplossing. We willen een duidelijke boodschap uitzenden naar de bedoelde bedrijven om meer proactief en in een vroegtijdig stadium met ons te komen praten over de wensen. Deze richtlijn kan daarmee ingezet worden als gericht communicatiemiddel naar (grote) bedrijven en naar gemeenten in ons gebied.

De richtlijn helpt om intern sneller tot maatwerkoplossingen te kunnen komen ingeval van individuele aanvragen voor lozing van grote bedrijven. De integrale benadering is daarmee gewaarborgd.

1.2 Maatwerk gewenst

Waterschap Vechtstromen wordt de afgelopen jaren steeds vaker door (nieuwe) grote lozers of gemeenten benaderd met de vraag of wij nieuw of extra bedrijfsafvalwater willen ontvangen en zuiveren op onze rwzi's.

Bij een aantrekkende economie reageert het bedrijfsleven met een verhoging van de productiecapaciteit. De laatste jaren was sprake van een inhaalslag na jaren van economische stagnatie. De komende tijd zal de economie naar verwachting meer onder druk komen te staan. In tijden van recessie gaan bedrijven extra kritisch kijken naar hun bedrijfsonderdelen en richten meer focus op de primaire taak. Daar liggen kansen voor het waterschap om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Het aanbod bedrijfsafvalwater is dus blijvend dynamisch en afhankelijk van conjunctuur.

Het bedrijfsafvalwater op een rwzi kan in sommige gevallen een duidelijke meerwaarde hebben doordat er meer efficiëntie in de bedrijfsvoering kan worden behaald. Echter bij een verkeerder samenstelling of hoeveelheid kan bedrijfsafvalwater ook ongewenste effecten hebben op het zuiveringsproces en leiden tot risico's in de bedrijfsvoering. Er zijn dus kansen en risico's m.b.t. de bedrijfsvoering.

Steeds groter wordende bedrijven komen vaak op een punt dat ze zelf hun afvalwater gaan (voor)zuiveren om zo te besparen op de totale zuiveringskosten. Als daardoor de doelmatigheid van de bestaande zuiveringsinstallatie in het geding komt, kan het waterschap een dergelijk bedrijf nu nog een korting geven op de zuiveringsheffing om het zelf (voor)zuiveren te voorkomen. Dit kan op basis van artikel 122d, lid 5, Waterschapswet (anti-afhaak subsidie genoemd). Deze mogelijkheid vervalt waarschijnlijk in 2023 vanwege een meer strikte toepassing van de Europese regels m.b.t. tot overheidssteun aan bedrijven.

Geen situatie is dus hetzelfde. De economie fluctueert, de bedrijfsprocessen verschillen, wetgeving verandert, types afvalwater verschillen en de (potentiële) hydraulische en biologische capaciteiten van rwzi's verschillen. Dit resulteert in de wens voor afwegingskader waarbinnen maatwerk mogelijk blijft.

Om tot een goede afweging te komen, is het van belang de problematiek rondom bedrijfsafvalwater te benaderen vanuit de bredere visie en vanuit de brede strategische doelen. Naast de opgave vanuit de KRW en de financiële en juridische kaders, kunnen de eigen duurzaamheids- of maatschappelijke doelen of de bijdrage aan de economische agenda van Twente of Drenthe, beslissingsondersteunend zijn.

Het doel van de richtlijn is om naar een meer ingekaderde afwegingssystematiek te komen om te kans op willekeur zo klein mogelijk te maken (d.w.z. consistente aanpak) en om de (huidige) verwachtingen van bedrijven en gemeenten op voorhand bij te sturen naar een meer reëel beeld.



2. Huidige beleidskader en ontwikkelingen

2.1 Wat is het wettelijk kader?

De Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater en de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn kaderstellend 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 de lozingen van huishoudelijk afvalwater zijn er meer specifieke regels vastgelegd in het Besluit lozingen afvalwater huishoudens.

Voor het zuiveren van stedelijk afvalwater heeft het waterschap een wettelijke taak. Het stedelijk afvalwater is daarbij een mengsel van huishoudelijk afvalwater, bedrijfsafvalwater, overtollig hemelwater en grondwater. Of bedrijfsafvalwater op de riolering komt, hangt af van de gestelde voorwaarden in de omgevingsvergunning. De gemeente is hierbij meestal bevoegd gezag.

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 de inrichting van 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. Ook Vechtstromen maakt hier gebruik van.

Voor het inzamelen en zuiveren van bedrijfsafvalwater heeft het waterschap geen wettelijke taak. Maar als bedrijfsafvalwater in samenstelling van huishoudelijke aard is, wordt de werking van de rwzi daar niet nadelig door beïnvloed en kan het meestal prima zonder voorwaarden op de riolering en op de zuivering worden geloosd. Uiteraard onder de voorwaarde dat er operationele ruimte is op de betreffende rwzi.

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. Dat gebeurt ook nu al. 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 lozingseisen voor lozing op bodem of oppervlaktewater.

In bestaande situaties en nieuwe situaties kan onderscheidt gemaakt worden. Een betrouwbare overheid werkt vanuit de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en veel bestaande lozingssituaties zijn historisch gegroeid ([bijlage A](#)). Vanuit het oogpunt van betrouwbaar bestuur, kunnen die situaties niet op korte termijn ongedaan worden gemaakt, zelfs niet als daar al bestuurlijk draagvlak voor is. Alleen een meerjarig traject via het vergunningspoor kan een bestaande lozing saneren op een rwzi, indien bestuurlijk gewenst.

Het waterschap kan bedrijven nog tot 2023 een korting te geven op de zuiveringsheffing. Dit wordt vaak de '**anti-afhaaksubsidie**' genoemd. Afhaken van bedrijven en de daaraan gekoppelde kostenstijging voor overige (gebonden) lozers is een landelijk onderkend probleem. Om de effecten van het afhaken te bestrijden is een bevoegdheid gecreëerd, die waterschappen in staat stelt subsidie te verlenen aan potentiële afhakers (artikel 122d, lid 5, Waterschapswet). Het doel van een subsidie is het blijvend afvoeren van afvalwater op de rwzi van het waterschap, zodat een stijging van het tarief van de zuiveringsheffing zoveel mogelijk wordt voorkomen.

Waterschapswet, art.122d:

Anti-afhaaksubsidie; verstrekken van een subsidie tot behoud van het gebruik van zuivering technische werken teneinde een stijging van het tarief van de heffing zoveel mogelijk te voorkomen.

Het is nadrukkelijk een bevoegdheid om een subsidie te verlenen en geen recht om een subsidie te ontvangen. Er is sprake van bestuurlijke afwegingsruimte. [Bijlage B](#) gaat dieper in op het wettelijke kader rondom bedrijfsafvalwater.

2.2 Het landelijke 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. Landelijk gaat het over structureel 270 M€ minder meerkosten in 2020. Via de samenwerkingsverbanden Twents waternet en Noordelijke Vechtstromen is deze taakstelling regionaal behaald en terug gerapporteerd naar de minister.

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.

2.3 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.

2.4 Bestuursakkoord Vechtstromen

In 2019 heeft het bestuur een bestuursakkoord "Een blauwgroene toekomst" opgesteld. In dit akkoord zijn de belangrijkste ambities voor de bestuursperiode 2019-2023 weergegeven. Onder het thema waterkwaliteit is geduid dat rioolwaterzuiveringsinstallaties van invloed zijn op de chemische kwaliteit van het water. Met name in de gebieden waar de rioolwaterzuiveringsinstallaties het gezuiverde water leveren aan kleine waterlopen voldoet de waterkwaliteit vaak niet aan de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.

Het bestuur streeft er daarom naar geen (soepelere) maatwerkbesluiten meer te nemen voor effluent uit rwzi's. De doelstellingen vanuit de KRW worden daarbij meer en meer naar taakstellingen voor puntlozingen vertaald en zijn ook in het beoordelingskader van deze richtlijn een belangrijk onderdeel.

2.5 Waterbeheerplan 2016-2021

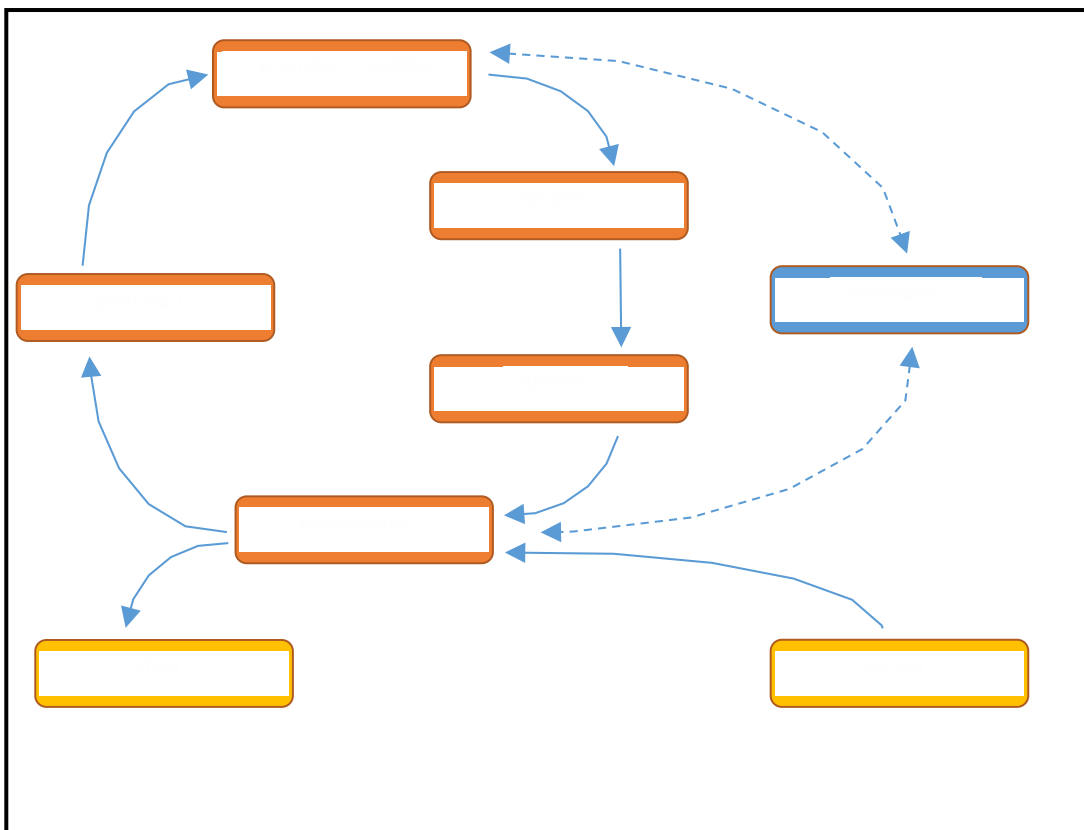
De wettelijke taken en de strategische doelen uit het bestuursakkoord zijn verder uitgewerkt in het Waterbeheerplan 2016-2021 (WBP).

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 stand-still-beginsel voor de waterkwaliteit is een meer algemeen uitgangspunt vanuit de KRW dat is opgenomen in ons beleid. Dat houdt minimaal in, dat de waterkwaliteit niet verder achteruit mag gaan. Stilstand is echter geen ambitie, wij streven naar continue verbetering van de waterkwaliteit.

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.

De waterketen is onderdeel van het watersysteem en de waterkringloop, daarom moeten die aspecten nadrukkelijk 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. Watersysteemdelen (zowel kwantiteit als kwaliteit) zijn vaak leidend bij de keuzes in de waterketen.



Figuur 1. de waterketen als kringloop.

2.6 De nieuwe Omgevingswet

De nieuwe Omgevingswet 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 zou ingaan op 1 januari 2021, maar is inmiddels uitgesteld naar een later tijdstip. De wet bundelt onder andere de Wabo, Wro, Waterwet en Wet milieubeheer.

De gemeentelijke zorgplichten voor huishoudelijk afvalwater, overtollig hemelwater en grondwater blijven onveranderd. Een belangrijke wijziging is dat veel regels rondom lozingen van afvalwater niet meer landelijk worden geregeld. Dit moet afhankelijk van de lozingsroute, straks geregeld worden in de Omgevingsplan en de Waterschapsverordening, waarbij de toetsing aan de kwaliteitsnormen van het bodem- en watersysteem het uitgangspunt blijft.

Bij het ruimtelijke beleid is er bij nieuwe (bedrijfs)bestemmingen nu een wettelijk adviesrecht met instemmingsplicht via de watertoetsprocedure. Het adviesrecht blijft, maar de instemmingsplicht voor het bevoegd gezag verdwijnt met de invoering van de Omgevingswet. Daarmee wordt het nog belangrijker om onze belangen aan de voorkant van processen te borgen.

Een tweede mogelijkheid die blijft in de Omgevingswet, is via het vergunningenspoor, 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 en een duidelijke strategie, is hierbij essentieel.

2.7 Modernisering van de zuiveringsheffing

Op 1 juni 2018 heeft de toenmalige Commissie Aanpassing Belastingstelsel (CAB) haar advies aan het bestuur van de UvW aangeboden. Voor de zuiveringsheffing deed de CAB verschillende wijzigingsvoorstellen. De CAB stelde een heffingsformule voor op basis van kostenveroorzaking.

Ook stelde 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. Verder is voorgesteld om het beginsel van de vervuiler betaalt consequenter toe te passen op de verontreinigingsheffing. Het gaat dan om rechtstreekse lozingen op oppervlaktewater.

In december 2018 bleek dat de besturen van de waterschappen niet gelijk te denken over de voorgestelde aanpassingen van het belastingstelsel in zijn geheel. Inmiddels in februari 2020 een nieuwe stuurgroep gestart om te komen tot verbetervoorstellen m.b.t. de heffingssystematiek waaronder ook de zuiveringsheffing.

Omdat de landelijke koers onzeker is, kunnen we daar nu onvoldoende op anticiperen. 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 kan leiden tot nieuwe kansen om samen met het bedrijfsleven en de gemeenten op zoek te gaan naar maatschappelijke oplossingen met meerwaarde. Ook dan kan deze richtlijn daarbij helpen.



3. Afwegingen grote lozers

3.1 Onze taakopvatting

Het waterschap wil in verbinding blijven met de omgeving en 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 onder meer terug in de samenwerkingsverbanden Twents waternet en Samenwerking Noordelijke Vechtstromen.



Daarnaast zoeken we bij innovatie en kennisontwikkeling actief de samenwerking op met bedrijfsleven en kennisinstituten. Dit sluit aan bij de doelstellingen van de Innovatievisie van Vechtstromen.

Voor gebonden lozers (huishoudelijk afvalwater) verlenen wij een publieke dienst, voor grote ongebonden lozers (bedrijfsafvalwater) kunnen we ervoor kiezen diensten aan te bieden, die in het verlengde liggen van onze publieke en wettelijke taak.

We handelen in het beoordelingskader voor bedrijfsafvalwater, vanuit onze wettelijke verantwoordelijkheid voor de zuivering van communaal afvalwater en de daaraan gekoppelde bestuurlijke en/of strategische doelen.

Dit is het vertrekpunt voor de verdere bestuurlijke afweging bij bedrijfsafvalwater. Kort gezegd, de acceptatie en zuivering van bedrijfsafvalwater mag niet ten koste gaan van onze primaire taak: het zuiveren van communaal afvalwater. KRW doelen, financiële en juridische kaders zijn leidend. Daarnaast kan het zuiveren van extra bedrijfsafvalwater kan bijdragen aan strategische beleidsdoelen:

1. (Nieuw) bedrijfsafvalwater kan bijdragen aan het vergroten van de financiële en technische doelmatigheid van communale waterzuiveringsinstallaties;
2. Met (nieuw) bedrijfsafvalwater kan er soms extra energie of grondstoffen worden geproduceerd;
3. het versterken van de regionale samenwerking en de samenwerking met de partners, zoals bedrijfsleven, kennisinstituten en andere overheden.

3.2 Aan- en afhaken vraagt om integrale afweging

Het wel of niet accepteren van nieuw bedrijfsafvalwater op een rwzi vraagt om een gedegen afweging. De gemeente besluit uiteindelijk, als bevoegd gezag vanuit de Omgevingswet, om een nieuw bedrijf/lozing aan te sluiten op het gemeentelijke riool of niet. Ook het toestaan van een private (voor)zuivering bij een bedrijf, is een bevoegdheid van de gemeente.

Het waterschap heeft nu nog een bindend adviesrecht in het kader van de Wabo. Met de komst van de omgevingswet in 2021 vervalt het recht om een bindend advies af te geven. Een reden om de belangen van het waterschap meer aan de voorkant te borgen ingeval van nieuwe ontwikkelingen. In de lijn van de wetgever moeten gemeenten en waterschap via samenwerking komen tot een optimale waterketen. Dat vergt dus afstemming en overleg, om te voorkomen dat we in bezwaren en onderlinge procedures terecht komen.

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. Naast de gewenste afwegingskader kunnen aanvullend beleidsinstrumenten worden ingezet, die kunnen helpen om te komen tot maatwerkoplossingen;

1. de (nieuwe) emissie-eisen en vergunningen voor grote bedrijven;
2. het strategisch beheer van de capaciteit van de assets;
3. Relatiebeheer; verwachtingsmanagement bij bedrijven en gemeenten;
4. mogelijkheid voor korting op de heffing (de anti-afhaaksubsidie);
5. de langjarige ontwikkeling van de algemene tariefstelling;

Vooral 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.

3.3 Tariefstelling en korting

Ongebonden lozers, zijn de bedrijven die kunnen kiezen in zelf zuiveren (in eigen AWZI) of een lozingsaanvraag doen bij het bevoegd gezag voor het zuiveren bij het waterschap. De bedrijven hebben uiteenlopende redenen om niet zelf te willen (voor)zuiveren, bijvoorbeeld:

- 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. Het zuiveren van afvalwater wordt daarbij niet als een kritisch bedrijfsproces gezien;
- maatschappelijke draagvlak in de omgeving (hygiëne/imago, overlast voor omgeving);
- milieuaspecten (lozingseisen, vergunningsruimte, fysieke ruimte op het terrein);

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 (anti-afhaaksubsidie). Bedrijven hebben namelijk de mogelijkheid om via een (voor)zuivering de eigen lozingssituatie qua samenstelling of debiet te veranderen en daarbij te sturen op de te betalen heffing. Dit kan door bedrijven worden ingezet om een betere positie te krijgen in de gesprekken m.b.t. het aan- en afhaken.

Bij de afweging om een korting wel of niet toe te kennen is net als bij aanhaken een beleidsmatige aanpak gewenst. Toepassing van de regeling voor een korting is alleen toegestaan als het bedrijf kan aantonen dat het technisch en financieel in staat is hun afvalwater zelf te zuiveren tegen een prijs die lager is dan de heffing. In dat geval kunnen zij een korting krijgen. Daarnaast moet de heffing altijd hoger blijven dan wat een bedrijf zou betalen om haar afvalwater zelf te zuiveren. Tot slot moet het bedrijf ten minste 50 % van de oorspronkelijke heffing zelf afdragen. Zo wordt er voorkomen dat het bedrijf helemaal geen heffing meer betaalt.

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-afhaaksubsidie). 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 mee houden dat bedrijven later op elk moment kunnen afhaken van de rwzi. Het risico hierop kunnen we beperken met aanvullende 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 2023 is er nog een ontheffing mogelijk, echter juridisch is deze regeling op langere termijn waarschijnlijk niet houdbaar.

3.4 Afweging in doelmatigheid

Afwegen op doelmatigheid van nieuwe grote lozers doen we nu ook al. Daarbij wordt heel gericht gekeken naar de effecten van een nieuwe lozing naar de technische werking van de rwzi en de invloed van de nieuwe lozing op de hoogte van de zuiveringsheffing. De doelmatigheidsafweging blijft bestaan binnen het nieuwe afwegingskader van deze richtlijn.

Bij de toets op doelmatigheid, kijken we naar:

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

Technische doelmatigheid

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 sterk 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.

Financiële doelmatigheid

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 leiden tot het afwentelen van (bedrijfs)kosten naar gebonden lozers (ingezetenen). Extra kosten die ontstaan ingeval van afhaken van bedrijven, worden daarbij ook meegenomen in de afweging.

3.5 Samenwerkingsvormen

Bij maatwerk zijn ook nieuwe samenwerkingsvormen mogelijk, zoals publiek-private constructies. Dit past in onze innovatievisie, waarbij het zoeken van nieuwe samenwerkingsvormen ook als een vorm van innovatie is aangemerkt.

De mogelijkheid hiervoor moet steeds per aanvraag onderzocht worden, waarbij continuïteit van beleid en het gelijkheidsbeginsel hierbij belangrijke aandachtspunten zijn. Dat wil zeggen dat er continuïteit en gelijkheid moet zijn in de systematiek van afwegen (dit kader), maar dat er wel steeds andere uitkomsten mogelijk zijn.

Het waterschap zal hiervoor al vroegtijdig met bedrijven in gesprek moeten. Een goede relatie en een duidelijke communicatie met bedrijven en gemeenten is noodzakelijk om tot zakelijke afspraken te komen. Oplossingen in het privaatrechtelijke domein, hebben een meer bedrijfsmatig karakter. Onze dienstverlening moet daarbij wel aansluiten bij onze publiekrechtelijke taak.

In theorie is er een grote bandbreedte voor samenwerkingsvormen; van een b.v. constructie, privaatrechtelijke contracten tot een publiekrechtelijke oplossing. Die keuze moeten we bij elke aanvraag steeds opnieuw maken.

3.6 Modulair bouwen

Nieuwe samenwerkingsvormen biedt ook kansen om anders te kijken naar de wijze van bouwen. Zo kan een keuze voor modulair bouwen helpen bij het verminderen van de (investerings)risico's bij nieuwbouw die voortkomt vanuit bedrijfsafvalwater. De afschrijvingstermijnen zijn veelal korter en de installatie is veel minder locatie gebonden. Hierdoor kan de installatie indien gewenst ook worden ingezet bij andere bedrijven.

Waterschap Limburg heeft al veel ervaring met modulair bouwen en ook binnen Vechtstromen wordt in 2020 een verkenning gedaan naar de mogelijkheden van modulair bouwen.



4. Nieuwe richtlijn grote lozers

Om zonder willekeur toch te komen tot maatwerkoplossingen, is een algemeen afwegingskader noodzakelijk. Naast de kaders vanuit waterkwaliteit (KRW) is een belangrijk onderdeel een businesscase waarin de financiële component (kosten en baten) verder is uitgewerkt. Op grond van dit kader kan een besluit worden genomen.

De voorgestelde criteria zijn:

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

4.1 Kwaliteitsafweging

De nieuwe lozing mag niet direct of indirect leiden tot verslechtering van de waterkwaliteit in een waterlichaam, in het bijzonder daar waar KRW doelen van toepassing zijn. Direct kan door lozing van een bedrijfsmatige zuivering op locatie, en indirect kan als bedrijfsafvalwater zonder verdere maatregelen, bij de rwzi komt. In dat geval kan dat leiden tot een overschrijding van de huidige (of toekomstige) vergunningseisen voor de rwzi. Alternatieven moeten worden afgewogen op de invloed op de lokale waterkwaliteit. Vanuit de KRW geldt minimaal een stand-still beginsel.

Vanuit het vergunningspoor wordt werkt met 'best practice' als standaard voor de keuze van de te gebruiken zuiveringstechniek. Een vertaling van KRW doelen naar effluenteisen doen we momenteel nog niet voor bedrijven, maar zou wel kunnen ook vanuit de filosofie van de Omgevingswet.

Als er nieuwe toekomstige effluenteisen voor zuiveringen vanuit KRW of WBP bekend of aannemelijk zijn, nemen we die mee in de toetsing. De scope die we daarbij 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 (zeker bij KRW waterlichamen) of tot overschrijding van de huidige of toekomstige vergunningseisen.

4.2 Bedrijfsmatige afweging

De voorgestelde oplossing moet doelmatig en efficiënt zijn, waarbij doelmatigheid betrekking heeft op de kosten en baten. Ongeveer **14%** van onze heffingsinkomsten zijn afkomstig van een 30-tal grote bedrijfsmatige lozers. Dit betreft een bedrag van circa **7,8 miljoen euro** heffing per jaar (gegevens 2018). 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 dat er voldoende capaciteit op een zuivering beschikbaar is. Het eenzijdig doen van investeringen, zonder aanvullende garanties, 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.

Voor acceptatie geldt dat uit de business case moet blijken dat er geen sprake is van afwentelen van kosten op gebonden lozers. Daarbij worden ook extra kosten meegenomen die voortvloeien uit het eventueel afhaken van bedrijven die nu nog lozen op de rwzi.

Acceptatie mag niet leiden tot kostenverschuiving, tariefstijging of een verslechtering van de schuldlast.

4.3 Juridische afweging

De acceptatie van een voorgenomen lozing van bedrijfsafvalwater kan alleen als het aansluit bij onze wettelijke kerntaken. Een besluit dat onderbouwd is vanuit de integrale kwaliteitsafweging in oppervlaktewater sluit aan bij onze primaire taak.

Uiteraard handelen we binnen de bestaande wet- en regelgeving. Juist bij een meer bedrijfsmatige benadering moet het waterschap zich bewust zijn 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. Het afwegingskader binnen deze richtlijn biedt in principe ruimte voor een dergelijk beleid. De keuzes m.b.t. grote lozers in specifieke situaties zijn altijd voorbehouden aan bestuur en worden niet geregeld in deze richtlijn.

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 juridische en/of financiële risico's voor het waterschap.

Het waterschap en gemeenten 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.

4.4 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 (economische) regio;
3. versterkt de kennis binnen de eigen organisatie.

Op korte termijn zijn maatregelen voor het verwerken en hergebruik van hemelwater kansrijk; voor de langere termijn zijn ook kringloopsluiting, energiebesparing en multifunctioneel gebruik (ecologisch en recreatief) in de waterketen kansrijk.

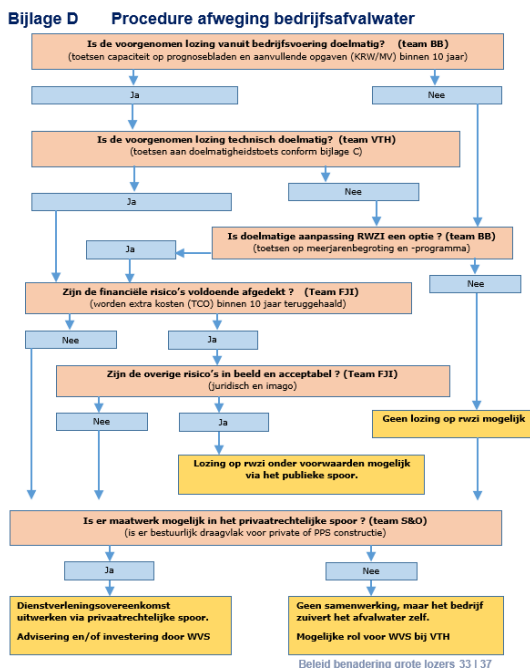
Het is bij nieuwe bedrijventerreinen belangrijk om de keuze voor de inrichting en financiering van het afvalwatersysteem onderdeel te laten zijn van een gezamenlijke politiek/bestuurlijke besluitvorming. Daar waar gemeenten de mogelijkheid hebben om kosten te verhalen via de wetgeving m.b.t. exploitatie, heeft een waterschap die mogelijkheid niet. Daarbij moeten we naar de bedrijven op het bedrijventerrein duidelijk te zijn over de gemaakte keuzes en de verantwoordelijkheden. Binnen Vechtstromen wordt een strategische notitie opgesteld hoe en op welke manieren we de samenwerking met bedrijven willen vormgeven (verwacht in 2020). Daarbij mogen afspraken over samenwerking onze wettelijke taak van toezicht en handhaving niet in de weg staan.

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

4.5 Afwegingskader in de praktijk

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.

Het schema is een hulpmiddel bij de beoordeling en niet leidend of dwingend. Bij kleineren lozingen is er voor de doelmatigheidstoets een ingebouwde drempel waardoor die lozingsaanvragen in die afweging als niet nadelig voor de doelmatigheid worden gezien.



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 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.

Grote negatieve effecten op de doelmatige werking van de rwzi of op de lokale waterkwaliteit worden niet geaccepteerd. KRW doelen zijn daarbij sturend. Eventuele positieve invloed op de waterkwaliteit (bij bedrijf of bij zuivering) zijn een pré.

Er moet een positieve businesscase zijn gebaseerd op een investeringsperiode van 10 jaar. Het waterschap neemt geen volledig investeringsrisico op zich voor een individuele bedrijfslozing. Er vindt geen afwenteling van zuiveringskosten plaats naar gebonden lozers (inwoners).

De risico's vanuit juridisch en bedrijfseconomisch oogpunt moeten aanvaardbaar zijn. Voor het maken van juridische afwegingen kan gebruik gemaakt worden van het achtergronddocument in [bijlage B](#).

Figuur 2. Stroomschema

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.
6. www.infomil.nl (Rijkswaterstaat)
7. www.uvw.nl (Unie van Waterschappen)
8. www.helpdeskwater.nl (Rijksoverheid)
9. www.stowa.nl (Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer)
10. www.riool.net (Stichting RIONED)

Bijlage A Ontwikkeling van de waterketen

Landelijke ontwikkeling

De ontwikkeling van de waterketen gaat lang terug. Van poepemmers via open riolen tot gesloten riolering, en nu de ontwikkeling van het scheiden van hemelwater en vuilwater.

Het eerste primaire doel van de aanleg van riolering in stedelijk gebied was om te komen tot een verbetering van de volksgezondheid. Pas veel later kwamen de milieueisen en als afgeleide van de waterkwaliteitsdoelen als een meer normatief kader voor de waterketen (inclusief de rwzi).

Een centrale riolering gaf vroeger de mogelijkheid om snel het regenwater en afvalwater van bedrijven (al dan niet na deelzuivering) aan te sluiten en tot buiten de stad af te voeren. Een situatie die gegroeid is in een lange periode.

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 extra riolering aan en worden nieuwe zuiveringsinstallaties gebouwd, omdat het inzamelen en zuiveren van afvalwater met de Wvo verplicht werd. Het is de start van het waterkwaliteitsbeheer bij zuiveringsschappen en waterschappen.

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 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 Nederland 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 afvoeren van huishoudelijk afvalwater via de riolering, is ook vanaf het eerste begin een situatie aanwezig waarin er vrijwel al het 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 lange tijd een beleid van acceptatie van bedrijfsafvalwater, ook al is dit strikt genomen geen publiekrechtelijke taak.

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 markeert het 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 kunnen zuiveren van deze afvalwaterstromen.

Ook bij nieuw te bouwen zuiveringen werd rekening gehouden met bedrijfsafvalwater. 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. Deze opgave is inmiddels gehaald.

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 om te komen tot een goede volksgezondheid en een goede waterkwaliteit en zijn geen doel op zich.

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 bijkins 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 subsidieverstrekking 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 subsidieverstrekking.

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 gebruikgemaakt 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-minimis-verordening 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.

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

² Het vergunningenstelsel is komen te vervallen.

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
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.

³ RvS 8 oktober 2008, nr. 200707152/1

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

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 $1,62 \times$ jaargemiddelde en/of met een voortschrijdend gemiddelde over 7 dagen van $1,2 \times$ jaargemiddelde.
2. het voorschrijven van een voortschrijdend gemiddelde over 7 dagen, met een maximale dagwaarde van $1,35 \times 7$ -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.

⁵ NvT Waterbesluit, artikel 6.4, eerste lid

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
m3/i.e.	$\leq 0,3$
CZV/BZV5	$\leq 2,7$
P/i.e.	$\leq 2,2$
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:

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 reden 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.

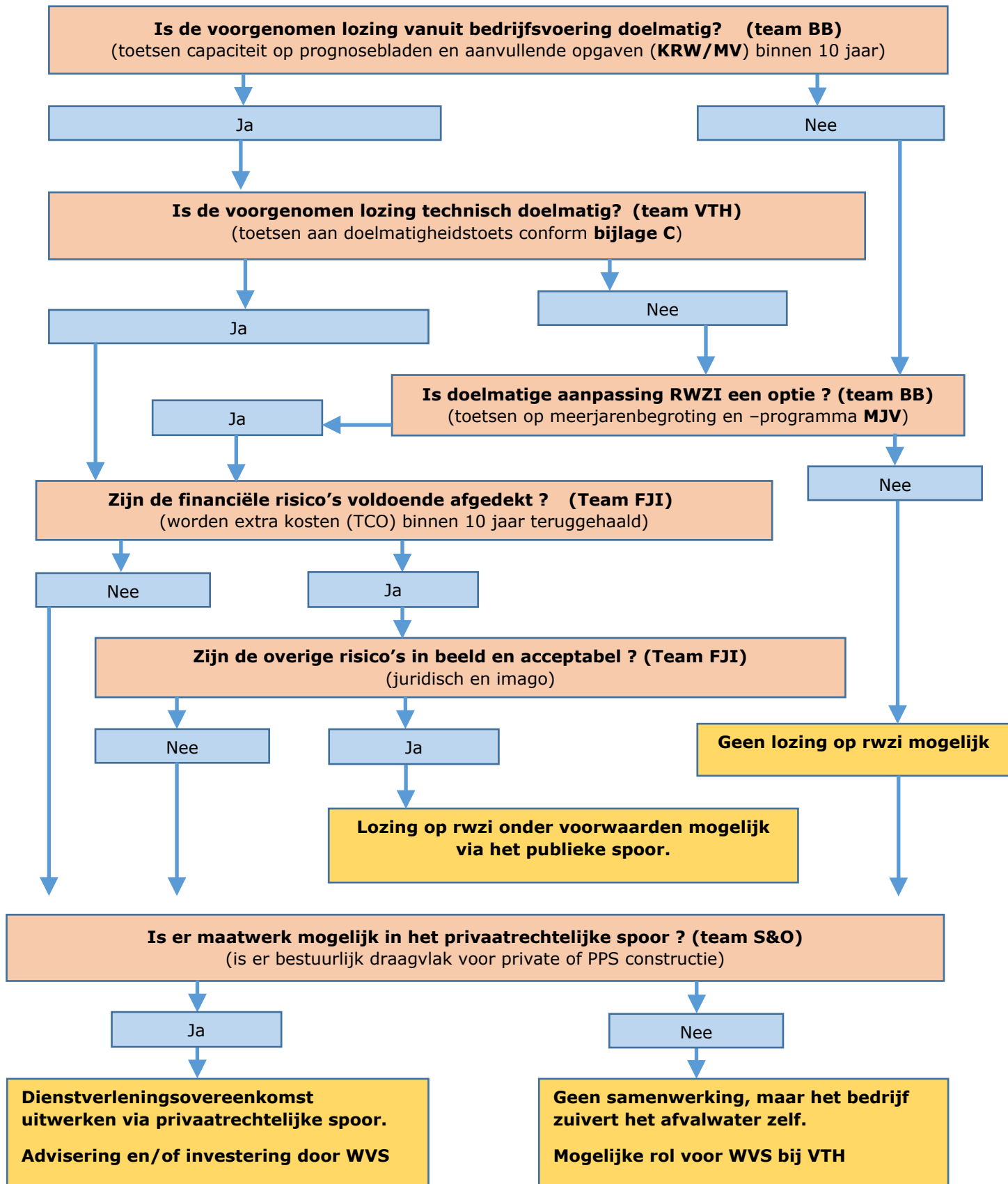
Het is niet altijd goed duidelijk welke maatregelen nodig zijn om tot een gunstiger lozing te komen. In dergelijke situaties kan een saneringsplan worden voorgeschreven. In dat plan moet een bedrijf/lozer onderzoeken welke maatregelen mogelijk zijn met daarbij een kostenafweging. De uitkomst van het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



Bijlage E Integrale beoordeling bedrijfsafvalwater

Vragen in relatie tot uitbreiding van lozingen komen de verzoeken soms op diverse manieren binnen. Dit kan zijn via het ruimtelijke spoor, het vergunningsspoor of via zuiveringsbeheerders.

Het is in het belang van het waterschap dat we de gemeenten en de bedrijven een duidelijk loket kunnen bieden waarbij zij in een vroegtijdig stadium en in vertrouwelijkheid een gezamenlijke verkenning kunnen uitvoeren naar alle water gerelateerde aspecten waaronder de zuivering van nieuw bedrijfsafvalwater. Bij dit loket moet in vertrouwelijkheid de ruimte zijn om samen op zoek te gaan naar optimalisatie.

Het is aan het waterschap en aan de gemeenten om de basisinformatie steeds op orde te hebben, om ingeval van aanvragen snel inhoudelijke analyses te kunnen maken en scenario's te ontwikkelen.

Prognosebladen per zuiveringskring geven verwachtingen ten aanzien van bevolkingsgroei. Aangevuld met harde en zachte plannen over de groei van bedrijventerreinen kan samen een inschatting worden gedaan over toekomstig zuiveringsopgaven. Bij de kwaliteitsafweging en de financiële afweging kijken we minimaal over een periode van 10 jaar.

Wanneer er optimalisatiekansen ontstaan door nieuwe ontwikkelingen, onderzoeken we die. Uiteindelijk zijn de vier afwegingskaders uit dit beleidsdocument leidend bij nieuwe vergunningaanvragen voor lozen van bedrijfsafvalwater van ongebonden lozers.



Figuur 1. Afwegingkader

Het definitieve besluit bij nieuwe aanvragen voor lozing bedrijfsafvalwater zal onderbouwd moeten worden vanuit de vier afwegingskaders.

Interne rollen bij de beoordeling maatwerk

Bij de inhoudelijke beoordeling van het wel of niet toestaan van nieuwe lozingen van bedrijfsafvalwater, zijn er diverse rollen aan te wijzen:

Vergunningverlening; verantwoordelijke voor vergunningsproces inclusief de integrale afweging en voor de inhoudelijke toetsing op de kwaliteitsafweging en doelmatige toetsing rwzi.

Zuiveringsbeheer; verantwoordelijk voor de financiële afweging over 10 jaar (niet bij PPS-constructies of het zelf zuiveren van bedrijven). Vertaling naar de heffing maken.

Omgevingsmanagement; verantwoordelijk voor de afstemming van wensen en kaders vanuit waterschap met de externe partners zoals bedrijven en gemeenten.

Juridisch advies; verantwoordelijk voor de juridische toetsing van maatwerk en van de integrale afweging voorafgaande aan een definitief besluit.

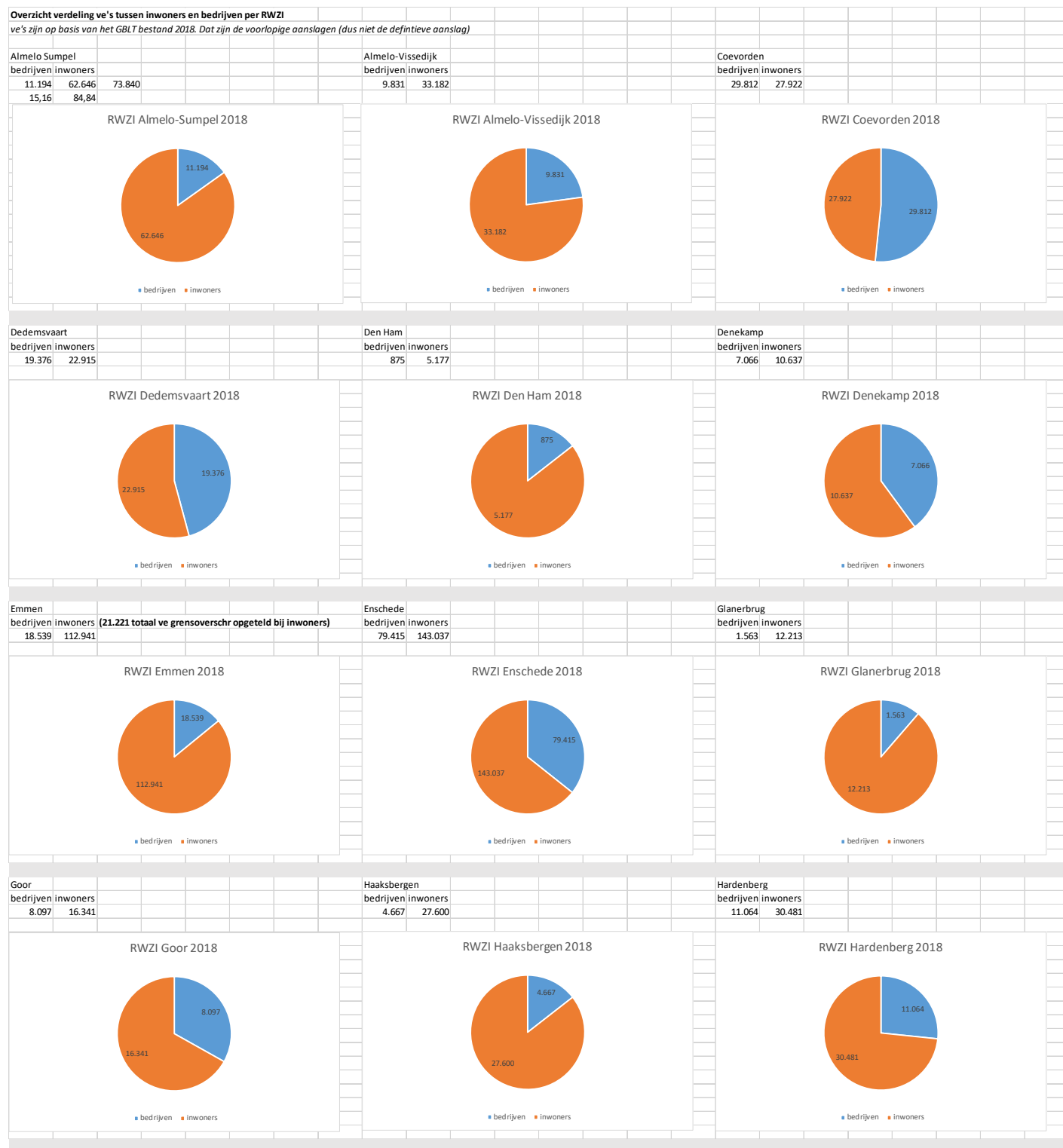
Strategie; verantwoordelijk voor de integrale afweging van een aanvraag met de strategische doelen. Neemt de lead in de het totale proces en zorgt voor een integraal bestuurlijk advies.



Figuur 2. rollen bij de beoordeling

Er zijn naast de rollen ook verschillende speelvelden te onderscheiden voor nieuwe ontwikkelingen. Het waterschap kan zowel via het publieke spoor als het private spoor, invloed uitoefenen op ontwikkelingen.

Bijlage F Overzicht RWZI



Bijlage F Overzicht RWZI (vervolg)

