STERK CONSULTING

In opdracht van:
Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Directoraat-generaal Water en Bodem

Nut en noodzaak van het debietafhankelijk maken van industriële lozingen

Overzicht van het juridisch instrumentarium bij lage afvoerdebieten in oppervlaktewaterlichamen als gevolg van extreme droogte

Voorliggend rapport vormt het product van een actie uit het eindrapport van de Beleidstafel Droogte, 'Nederland beter weerbaar tegen droogte' (Den Haag, 2019, p. 59), n.a.v. de (aangehouden) motie van Van Brenk van 13 februari 2019 (Kamerstukken II, 2018/19, 27 625, nr. 467)

Sterk Consulting BV

Leiden, mei 2020

Inhoudsopgave

1	**Inleiding: aanleiding, doel en vraagstelling**	- 2 -
2	**Probleemanalyse: lozingen en waterkwaliteitsproblemen in tijden van droogte**	- 3 -
3	**Verdringingsreeks en juridische instrumenten bij extreme droogte**	- 6 -
3.1	Inleiding	- 6 -
3.2	Verdringingsreeks bij watertekorten als kader voor te treffen maatregelen	- 6 -
3.3	Juridisch in te zetten maatregelen bij lage afvoerdebieten	- 9 -
3.3.1	Mogelijkheden van en beoordelingskader voor de lozingsvergunning	- 9 -
3.3.2	Mogelijkheid van een onttrekkingsverbod	- 11 -
3.3.3	Omgevingswet en de specifieke zorgplicht van het Bal	- 12 -
3.3.4	Noodbevoegdheden bij gevaar / buitengewone omstandigheden	- 15 -
4	**Voorstel motie: systeem van debietafhankelijke lozingseisen in de lozingsvergunning**	- 18 -
4.1	Systeem van debietafhankelijke lozingseisen in vergunning	- 18 -
4.2	Beoordelen systeem van debietafhankelijke lozingseisen	- 18 -
5	**Conclusies en aanbevelingen**	- 22 -
5.1	Conclusies	- 22 -
5.2	Aanbevelingen	- 25 -
Bijlage:	**Overzicht van betrokkenen bij het onderzoek**	- 26 -

1 Inleiding: aanleiding, doel en vraagstelling

Deze rapportage gaat in op de mogelijkheid en noodzakelijkheid van het debietsafhankelijk maken van industriële lozingen. Is het nodig en mogelijk in lozingsvergunningen te werken met debiet-afhankelijke lozingseisen ofwel vergunningvoorschriften die strenger worden als de debieten in oppervlaktewaterlichamen zoals de grote rivieren afnemen? Van belang hierbij is dat er door lozingen bij een dergelijke debietafname minder verdunning optreedt op het oppervlaktewater waarop wordt geloosd. Hierdoor kan een overschrijding van milieukwaliteitseisen of van andere normen eerder optreden dan onder normale omstandigheden.

Onderzoek hiernaar is aangekondigd door de minister van IenW en opgenomen in het eindrapport van de Beleidstafel Droogte.[1] Aanleiding hiervoor is de (aangehouden) motie van Van Brenk van 13 februari 2019. Hierin wordt geconstateerd dat bij droogte de waterstand lager kan zijn dan gebruikelijk en dat als gevolg hiervan de negatieve gevolgen van industriële lozingen voor de water-kwaliteit in dat geval groter zijn. In de motie wordt de regering verzocht het initiatief te nemen tot het debietafhankelijk maken van industriële lozingsvergunningen.[2] De minister antwoordde hierop dat een extern bureau gevraagd zal worden de mogelijkheid en noodzakelijkheid hiervan te onder-zoeken, waarbij wordt gekeken naar inpassingsmogelijkheden in het staande beleid, de gevolgen voor het beoordelingsproces van vergunningverlening en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Ook wordt bekeken welke extra bescherming een debietsafhankelijke lozingseis kan bieden.

> Juridisch beschouwd is een lozing in oppervlaktewater een directe lozing van stoffen (een puntlozing via een uitstroomvoorziening) in oppervlaktewater of een lozing via de gemeentelijke riolering of de RWZI.[3]

De voorliggende rapportage geeft uitwerking aan de door de minister gedane toezegging door helderheid te geven over de voor- en nadelen van het debietsafhankelijk maken van de bedoelde lozingen.

Leeswijzer
Voordat het gedane voorstel in hoofdstuk 4 wordt beschreven en op diverse criteria wordt beoordeeld, wordt in hoofdstuk 3 eerst toegelicht welke juridische mogelijkheden er binnen de huidige wet- en regelgeving èn onder de op termijn in werking tredende Omgevingswet al zijn om lozingen bij extreem lage waterstanden te beperken. De effectiviteit van elk van de beschikbare opties wordt hierbij aangegeven.[4] In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste conclusies opgenomen alsook een concreet advies voor het lozingenbeleid in situaties van extreme droogte. Voorafgaand aan dit alles wordt in hoofdstuk 2 eerst geschetst wat de omvang is van het genoemde waterkwaliteitsprobleem.

---

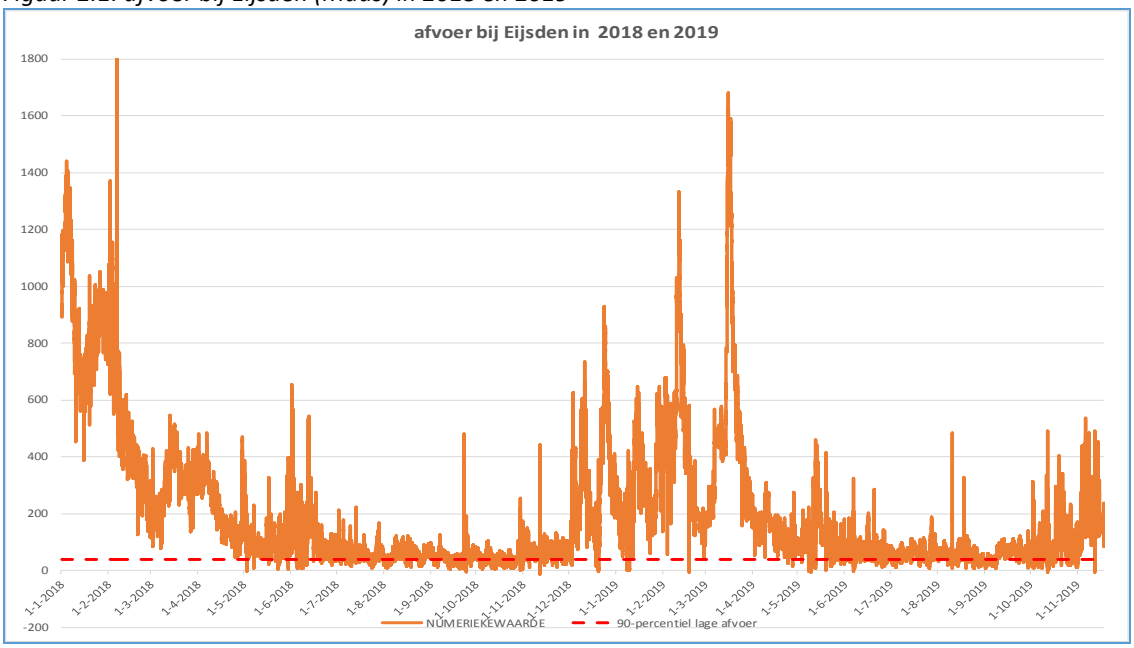
[1] Beleidstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag 2019, p. 59.
[2] Kamerstukken II, 2018/19, 27 625, nr. 467 (motie van 13 februari 2019). Nb: voor indirecte lozingen volgt de vergunningplicht uit de Wabo en voor directe lozingen in oppervlaktewater uit de Waterwet.
[3] Stoffen zijn “afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen” (art. 6.1 Waterwet). Het begrip ‘stoffen’ is onder de Ow niet langer gedefinieerd. Hiermee ontstaat een (bescheiden) verruiming, omdat ook lozingen van stoffen die niet schadelijk of verontreinigend zijn (zoals warmte), en die geen afvalstoffen zijn, onder de werking vallen van de Ow.
[4] Lozingen die onder algemene regels vallen (en dus niet vergunningplichtig zijn) worden in deze rapportage niet behandeld.

2 Probleemanalyse: lozingen en waterkwaliteitsproblemen in tijden van droogte

Extreme droogte kan tot lagere waterstanden c.q. afvoerdebieten leiden. Lozingen kunnen daardoor leiden tot negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het betreffende oppervlaktewater. Dit kan van invloed zijn op de doelstellingen van de Waterwet, waaronder met name de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 2.1). Direct gevolg kan zijn dat bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven de inname van oppervlaktewater (tijdelijk) moeten stoppen. Lozingen kunnen in dergelijke situaties de waterbeschikbaarheid voor diverse maatschappelijke functies negatief beïnvloeden. Over de precieze omvang van dit waterkwaliteitsprobleem is beperkt informatie beschikbaar. Er hebben zich wel enkele incidentele situaties voorgedaan, maar van een structureel probleem is in de droge jaren 2018 en 2019 geen sprake geweest.

Een derde van het jaar 2018 was er een watertekort in de Maas[5]
Bij een Maasafvoer onder de 60 m per seconde bij Monsin (Luik) is er officieel sprake van een watertekort volgens het Maasverdrag. Er is dan te weinig water beschikbaar voor de voeding van het Albertkanaal, de Zuid-Willemsvaart, het Julianakanaal en de Grensmaas. Dit was in 2018 gedurende 121 dagen, dus een derde van het jaar, het geval.

Figuur 2.1: afvoer bij Eijsden (Maas) in 2018 en 2019

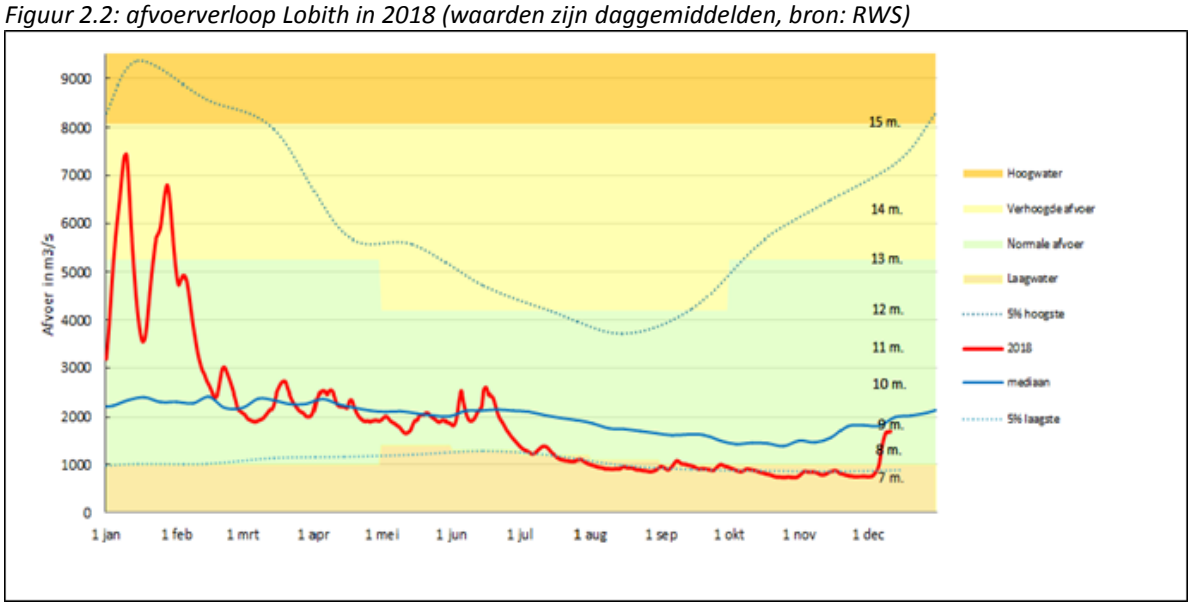


Het is van belang te bedenken dat de waterkwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater wordt beïnvloed door zowel lozingen in Nederland zelf als door lozingen in het buitenland. Om die reden zijn er, met het oog op de bescherming van de drinkwatervoorziening, voor bepaalde stofgroepen alarmconcentraties vastgesteld. In de grote rivieren worden deze op diverse meetstations langs de grens gemonitored. Bij overschrijding worden de drinkwaterbedrijven langs Maas en Rijn ingelicht en deze kunnen dan tijdig hun inname staken. In 2018 bleken er tijdens de droogteperiode overschrijdingen van de alarmconcentratie van 3 µg/l in de Rijn bij Lobith en de Maas bij Eijsden te zijn.

[5] RIWA, Jaarrapport 2018 De Maas, p. 30.

Het betrof hier dus water afkomstig uit het buitenland.[6] Alleen voor dioxaan is in de Maas bij Eijsden ook een overschrijding gemeten buiten de laagwaterperiode. Wat in deze periode de precieze bijdrage vanuit de Nederlandse bedrijven is geweest, is niet bekend. Dit wordt deels veroorzaakt doordat er niet overal meetstations aanwezig zijn. In de gesprekken is hierbij opgemerkt dat er een groot verschil is in normering tussen Nederland en onze buurlanden. Daar zou op Rijksniveau meer aandacht aan gegeven kunnen worden, zeker als Nederlandse waterbeheerders en -gebruikers hierdoor problemen ondervinden.

Figuur 2.2: afvoerverloop Lobith in 2018 (waarden zijn daggemiddelden, bron: RWS)



Gedurende de droogteperiode is bij Lobith de concentratie van 3 µg/l vier keer overschreden, waarvan drie maal in de droogteperiode.[7] In de RWS-regio West-Nederland-Zuid (waartoe de industrie in en rond Rotterdam behoort) zijn geen problemen bekend. Gezien de relatief korte periode met lage debieten en omdat de oppervlaktewaternormen jaargemiddelde concentraties zijn, zijn die normen niet overschreden. In de RWS-regio West-Nederland-Noord zijn evenmin substantiële verhogingen geconstateerd.

> Bij toetsing van Nederlandse lozingen (conform het Handboek Immissietoets) wordt uitgegaan van de 90 percentiel lage afvoer van het oppervlaktewater. Gemiddeld is de afvoer circa 30-35 dagen per jaar lager. Indien een bedrijf gedurende die dagen opereert conform de vergunde maximale capaciteit, kan een overschrijding optreden van de waterkwaliteitsnormen voor oppervlaktewater. In 2018 lag in de periode van half juli tot begin december de afvoer van Maas en Rijn onder de 90-percentielwaarde. Dat betekent niet dat er per definitie een normoverschrijding optreedt, maar de kans is dan wel aanwezig.

De omvang van het (mogelijke) probleem kan niet precies worden aangegeven, maar duidelijk is wel dat er geen sprake is van een louter hypothetisch vraagstuk. Sommige drinkwaterbedrijven langs de Maas hebben bij de lage waterstanden in 2018 enkele keren hun inname moeten staken door bijvoorbeeld te hoge gehalten aan melamine in de Maas.[8] Ook voor de stof dioxaan is bij

[6] Voor Maaswater afkomstig uit Wallonië betrof het stoffen zoals diisopropylether, tributylfosfaat, aceton, 1Hbenzotriazole en veel onbekende stoffen.

[7] Deze concentratie van 3 µg/l komt overeen met een indicatief afgeleide norm voor drinkwaterinname.

[8] Zo is bekend dat drinkwaterbedrijf WML bij Roosteren om deze reden een aantal keer is gestopt met inname. Voor de stof melamine was er een overschrijding van de signaleringswaarde van 1 µg/l. Deze overschrijding werd voor een belangrijk deel bepaald door een in Nederland gelegen puntbron.

drinkwaterinnamepunten in de Maas een overschrijding geconstateerd van de signaleringswaarde van 1 µg/l.[9] Industriële lozingen kunnen in tijden van een watertekort (incidenteel) tot waterkwaliteitsproblemen leiden. In de Rijn hebben zich tot nu toe geen problemen voorgedaan. Ondanks de lage waterafvoer, was de kwaliteit van de Maas in 2018 relatief goed tijdens de droogte. Specifiek onderzoek is niet gedaan, maar er zijn wel enkele verklaringen bedacht, waaronder:[10]

1. door de verbeterde controle van en alertheid op industriële afvalwaterzuiveringen zijn grote incidenten achterwege gebleven;
2. door de algemene vooruitgang van de waterkwaliteit over de afgelopen tientallen jaren is het zelfreinigend vermogen van de rivier verhoogd;
3. door de geobserveerde toename van mosselen (met name bepaalde exoten), is het water veel helderder geworden waardoor bijvoorbeeld UV-straling verder doordringt;
4. afbraak van stoffen door bijvoorbeeld bacteriën gaat in zijn algemeenheid sneller c.q. beter bij hogere temperaturen;
5. door de relatief lange periode waarin geen neerslag is gevallen waren er minder riooloverstorten;
6. door het ontbreken van neerslag was er ook geen afstroming van verontreinigende stoffen vanaf landbouwpercelen en verharde oppervlakken;
7. door de langdurige hogere zomerse temperaturen functioneerden afvalwaterzuiveringsinstallaties met een hoger zuiveringsrendement. Hierdoor leidde het verhoudingsgewijze grote aandeel van gezuiverd effluent in de Maas niet tot een grote verslechtering van de waterkwaliteit;
8. door het lage debiet van de rivier was de stroomsnelheid lager waardoor er meer bezinking van verontreinigingen optrad en er langere tijd was voor afbraak.

Tot slot is van belang te vermelden dat waterbedrijven wèl een probleem ervaren met de hoeveelheid beschikbaar grondwater in tijden van droogte. Op dit vraagstuk gaat deze rapportage echter niet in.

[9] Van deze stof is momenteel geen informatie voorhanden van in Nederland gelegen puntbronnen.

[10] RIWA, Jaarrapport 2018 De Maas, par. 2.2, zie: https://www.riwa-maas.org/wp-content/uploads/2019/09/De-kwaliteit-van-het-maaswater-in-2018-2.pdf. In totaal worden tien mogelijke verklaringen gegeven.

3 Verdringingsreeks en juridische instrumenten bij extreme droogte

3.1 Inleiding

Bij een (dreigend) watertekort is het van belang dat snel en effectief opgetreden kan worden tegen activiteiten die de waterbeschikbaarheid en waterkwaliteit negatief beïnvloeden. Het kan in deze gevallen ook nodig zijn op te treden tegen industriële lozingen. Minder debiet is immers minder verdunning waardoor er een kans bestaat op overschrijding van de milieukwaliteitseisen / normen ('chemische en ecologische toestand' [art. 2.1 Waterwet]). In deze paragraaf wordt toegelicht welke juridische mogelijkheden/instrumenten er bestaan en, wat de Omgevingswet betreft, zullen komen om waterkwaliteitsproblemen in tijden van extreme droogte c.q. lage waterstanden het hoofd te bieden. Achtereenvolgens worden beschreven:

1. De verdringingsreeks bij watertekorten;
2. De lozingsvergunning;
3. De onttrekkingsvergunning;
4. De specifieke zorgplicht onder de Omgevingswet;
5. Noodbevoegdheden (anders dan de verdringingsreeks zelf).

Maatregelen door de drinkwaterbedrijven zelf
Om goed of beter voorbereid te zijn op perioden van extreme droogte en daarmee gepaard gaande lage afvoerdebieten, investeren ook waterbedrijven. Dat doen zij bijvoorbeeld door het realiseren van een grotere innamecapaciteit, meer winningslocaties en het verdiepen van spaarbekkens ter vergroting van de overbruggingscapaciteit. Hierdoor creëren zij meer mogelijkheden en flexibiliteit voor tijden van dreigende watertekorten. In tijden van acute tekorten en een daarmee gepaard gaande achteruitgang van de waterkwaliteit, zouden zij, zo wordt wel betoogd, ook extra zuiveringsmaatregelen kunnen nemen (en daarmee in tijden van lage afvoerdebieten iets minder afhankelijk te zijn van de inname-kwaliteit van het oppervlaktewater). De praktijk leert echter dat er veel komt kijken bij het 'even opschalen' van de zuiveringsinspanning.

De verdringingsreeks bij watertekorten is als zodanig geen maatregel, maar zij vormt (kort gezegd) het kader voor toepassing van eventueel te treffen maatregelen c.q. in te zetten instrumenten in tijden van waterschaarste. Om die reden wordt in paragraaf 3.2 eerst de verdringingsreeks zelf toegelicht. In paragraaf 3.3 staat het mogelijk in te zetten instrumentarium centraal. Hierbij worden niet alleen de juridische opties onder de huidige wet- en regelgeving beschreven, maar ook de mogelijkheden onder de Omgevingswet (voor zover er hier wijzigingen optreden).

3.2 Verdringingsreeks bij watertekorten als kader voor te treffen maatregelen

Artikel 2.9 Waterwet geeft de basis voor de 'verdringingsreeks', die in het Waterbesluit nader is uitgewerkt.[11] Hierin is categoriegewijs een rangorde bepaald van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. Van een watertekort is sprake als de vraag naar water van een zekere kwaliteit voor een bepaalde behoefte/functie groter is dan het aanbod. De verdringingsreeks normeert het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort en is dan ook een nadere invulling van hun verantwoordelijkheid voor de door hen beheerde watersystemen, inclusief het veilig en doelmatig gebruik daarvan. De waterbeheerders zijn verplicht deze prioriteitsvolgorde aan te houden in hun besluitvorming en handelen.

[11] De tekst is grotendeels deels ontleend aan: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 94-97.

Figuur 3.1: verdringingsreeks bij watertekorten

Categorie 1 *Veiligheid tegen overstroming en voorkomen van onomkeerbare schade*	**Categorie 2** *Nutsvoorzieningen*	**Categorie 3** *Kleinschalig hoogwaardig gebruik*	**Categorie 4** *Overige behoeften*
1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade	1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid)	- Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Verwerken van industrieel proceswater	- Scheepvaart - Landbouw - Natuur (voor zover het herstelbare schade betreft) - Industrie - Waterrecreatie - Binnenvisserij - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Overige belangen
Gaat voor 2 →	***Gaat voor 3*** →	***Gaat voor 4*** →	

De rangorde geeft op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid voor het geval de normale hoeveelheden water (even) niet beschikbaar zijn. Dat hierbij waterkwaliteit een mee te wegen belang is, blijkt uit de tekst van art. 2.9, lid 1: de verdringingsreeks betreft de rangorde van maatschappelijke en ecologische behoeften, waartoe naast kwantiteitsbehoeften, nadrukkelijk ook de behoefte aan een goede waterkwaliteit behoort. Zo hebben natuur, drinkwatervoorziening, landbouw (ook beregeningsdoeleinden) en waterrecreatie behoefte aan voldoende water van een goede kwaliteit. Meer algemeen volgt uit hetzelfde hoofdstuk 2 van de Waterwet (art. 2.1) dat de toepassing van de wet gericht is op een drietal doelstellingen waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. De verdringingsreeks geeft, met andere woorden, nader uitwerking aan het integraal waterbeheer waarop de overheidszorg is gericht.

> De verdringingsreeks bevat vier categorieën van behoeften, waarin categorie 1 de hoogste is. Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd vóór op behoeften genoemd in een lagere categorie. Tussen de behoeften genoemd binnen de categorieën 1 en 2 bestaat ook een prioriteitsvolgorde. De behoeften van de categorieën 3 en 4 zijn niet geprioriteerd; hiervoor is het aan de waterbeheerder om in een concreet geval een nadere prioriteitsvolgorde vast te stellen, waarbij de economische en maatschappelijke schade zo laag mogelijk dient te worden gehouden.[12]

Watertekorten ontstaan vaak sluipenderwijs. Het is ter beoordeling van de beheerder of er feitelijk sprake is van een tekort in zijn beheergebied. De uitkomst hiervan is een feitelijke constatering die op zichzelf nog geen rechtsgevolg heeft. Eventuele rechtsgevolgen ontstaan pas als gevolg van optreden van de beheerder. Voor rijkswateren is de minister van IenW de beheerder c.q. degene die een tekort aan rijkswater kan constateren. Een eerste indicatie kan worden afgeleid uit de afvoeren van de Rijn bij Lobith en van de Maas bij Maastricht.

> In de praktijk laat de minister zich in situaties van (dreigende) watertekorten adviseren door een ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW).[13] De LCW komt bijeen zodra de genoemde afvoeren onder een bepaalde waarde komen, of wanneer er bovenregionale watertekortproblemen ontstaan. De LCW adviseert over de interpretatie van de

[12] Art. 2.2 Waterbesluit biedt wel de mogelijkheid om voor regionale wateren in een provinciale verordening op voorhand een nadere prioriteitsvolgorde vast te stellen voor de behoeften *binnen* cat. 3 en 4 (dit betekent geen nadere prioritering *tussen* categorieën 3 en 4).

[13] Zij bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

feitelijke omstandigheden en over de verdeling van het beschikbare water over de verschillende watervragende functies, waarbij ook de waterkwaliteit in ogenschouw wordt genomen. Als er een tekort wordt geconstateerd, zal het nog beschikbare water moeten worden verdeeld volgens de rangorde van de verdringingsreeks. Voor de werkwijze is er een 'Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte'.[14]

Industriële lozingen kunnen invloed hebben op de ecologische waterkwaliteit en op bepaalde maatschappelijke functies van watersystemen (zoals drinkwaterproductie en zwemwater). De waterkwaliteit heeft daarmee een relatie met meerdere categorieën in de verdringingsreeks. Industriële lozingen kunnen, in combinatie met lage rivierafvoeren, ervoor zorgen dat er minder water van een voldoende kwaliteit beschikbaar is voor categorie 1 (voor zover hierdoor onherstelbare natuurschade kan ontstaan), categorie 2 (voor zover hierdoor de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening in het geding kan komen), en voor diverse belangen genoemd in categorie 4. Bescherming van de chemische waterkwaliteit als zodanig (dus zonder dat er sprake is van een relatie met de andere genoemde belangen, maar het puur gaat om het beschermen van het op zichzelf staande belang van een goede chemische waterkwaliteit), is ook een 'overig belang' genoemd in categorie 4. Industriële lozingen, die via de waterkwaliteit dus behoeften in meerdere categorieën kunnen raken, kunnen zelf een relatie hebben met behoeften binnen deze verdringingsreeks in categorie 3 (wanneer het industrieel proceswater betreft), of in categorie 4 (in de regel onder de noemer 'industrie').[15]

Het nemen van maatregelen tegen industriële lozingen kan op grond van de verdringingsreeks alleen als dat dient ten gunste van behoeften die in de rangorde hoger zijn geprioriteerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat een beperking van de lozing van industrieel proceswater, niet kan plaatsvinden enkel ten behoeve van een behoefte uit categorie 4, zoals herstelbare/omkeerbare natuurschade. Gaat het om onomkeerbare natuurschade of de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening, dan is een op de betreffende lozing gerichte maatregel wel conform de verdringingsreeks.

Voor de volledigheid wordt nog opgemerkt dat provincies de mogelijkheid hebben om in hun waterverordening (veelal integraal onderdeel van de omgevingsverordening) voor regionale wateren nadere regels te stellen met betrekking tot de genoemde rangorde in de categoriën 3 en 4 van de verdringingsreeks (art. 2.9, lid 2 Waterwet jo. art. 2.1, lid 4 en 5 en art. 2.2 Waterbesluit). Concreet betekent dit dat een provincie kan bepalen hoe het beschikbare water binnen beide categorieën over de verschillende behoeften verdeeld wordt in tijden van (dreigende) watertekorten.

Omgevingswet
Onder de Omgevingswet is de verdringingsreeks ongewijzigd opgenomen (art. 2.42 Ow jo. artt. 3.14 en 7.13 Besluit kwaliteit leefomgeving).

[14] Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), *Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte. Informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen en communicatie,* Watermanagementcentrum Nederland, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (WMCN-LCW), Den Haag 5 maart 2018.
[15] In theorie kunnen industriële lozingen ook in categorie 2 vallen, namelijk waar het lozingen van afvalwater betreft dat vrijkomt bij de productie van drinkwater, voor zover die lozingen nodig zijn met het oog op de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening. Ook kan het in theorie voorkomen bij de elektriciteitsproductie, voor zover daar koelwater geloosd wordt waaraan chemicaliën zijn toegevoegd. Voor zover de leveringszekerheid daarvan in het geding is, zou de lozing ook in categorie 2 vallen.

3.3 Juridisch in te zetten maatregelen bij lage afvoerdebieten

3.3.1 Mogelijkheden van en beoordelingskader voor de lozingsvergunning

In ddeze paragraaf wordt geschetst welke mogelijkheden de lozingsvergunning biedt om te kunnen omgaan met situaties van extreme droogte c.q. lage afvoerdebieten. Voordat die opties worden toegelicht, wordt eerst het beoordelingskader beschreven dat gebruikt wordt bij de vergunningverlening.

Beoordelingskader lozingsvergunningen

Voor een vergunningplichtige lozing wordt een vergunningaanvraag ingediend. Een aangevraagde lozingsvergunning wordt alleen verleend als de lozing (onder de Omgevingswet: een lozingsactiviteit) verenigbaar is met het belang van:

1. het voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en *waterschaarste*;
2. het beschermen en verbeteren van de *chemische en ecologische kwaliteit* van watersystemen; en
3. de vervulling van *maatschappelijke functies* door watersystemen.

Bij het beoordelen van deze weigeringsgronden moet rekening worden gehouden met de wettelijk voorgeschreven waterplannen die betrekking hebben op het betreffende oppervlaktewaterlichaam. Een vergunning moet worden geweigerd als de te beschermen belangen onvoldoende gediend kunnen worden door het stellen van vergunningvoorschriften (art. 6.21 Waterwet).[16] Dit toetsingskader wordt voor lozingen nader ingevuld door het Handboek Immissietoets. Dit handboek dient door het bevoegd gezag te worden toegepast bij de beoordeling van vergunningaanvragen en de beoordeling van meldingen.[17] Met behulp van het handboek worden lozingseisen (emissiegrenswaarden) aan de vergunning verbonden die moeten garanderen dat de lozing niet kan leiden tot een overschrijding van de normen die onder meer dienen ter bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam en de drinkwaterproductie. Toepassing van het handboek garandeert een toets aan de doelstellingen van art. 2.1 Waterwet.

Bij de toetsing wordt op grond van het Handboek Immissietoets een lozing in beginsel getoetst op de maximale dagvracht die het bedrijf onder representatieve omstandigheden kan lozen. Daarnaast wordt op grond van het handboek bij de beoordeling uitgegaan van een afvoerdebiet van het ontvangende oppervlaktewater met een waarde die hoort bij de 90 percentiel lage afvoer (90 % van de tijd is het debiet in werkelijkheid dus hoger). Met deze twee uitgangspunten is gegarandeerd dat gemiddeld minstens 90% van de tijd voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de ecologie en de drinkwaterproductie. Dit betekent dat gemiddeld in maximaal 10% van de tijd in een jaar, de emissiegrenswaarden ontoereikend zouden kunnen zijn, namelijk indien de debieten toch minder worden dan die maatgevende lage afvoeren. Gemiddeld is de afvoer circa 30-35 dagen per jaar lager dan 90 percentiel lage afvoer. Als een bedrijf gedurende die dagen opereert conform de in de vergunning toegestane maximale capaciteit, kan in die periode dus een overschrijding optreden van de oppervlaktewaternormen. Specifiek voor de normen voor oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, geldt dat normoverschrijding niet automatisch leidt tot een probleem met de drinkwatervoorziening. Drinkwaterbedrijven zorgen immers zelf voor een overbruggingscapaciteit. Onder normale condities (rekening houdend met die 30-35 dagen) is de levering van een goede drinkwaterkwaliteit dus niet direct onmogelijk als gevolg van de oppervlaktewaterkwaliteit.[18]

---

[16] De Omgevingswet c.q. het Bkl sluit volledig aan bij de regeling in de Waterwet.

[17] Zie art. 6.26, eerste lid, Wtw jo. art. 2.14, eerste lid, onder c, eerste punt, Wabo, art. 5.4, eerste lid, Besluit omgevingsrecht, en art. 9.2 Omgevingsregeling en de bijlage bij die ministeriële regeling.

[18] Dit was mede een reden voor de keuze van de 90-percentielswaarde als uitgangspunt bij de immissietoets.

In dit verband wordt gewezen op een recente aanpassing van het Handboek Immissietoets, die erin voorziet dat bij de immissietoets en vergunningverlening gekeken wordt naar de gegevens van de laatste tien jaren (en niet langer naar de eerdere vaste periode 2002-2011). Deze termijn is volgens experts lang genoeg om extremen eruit te middelen. Het aangepaste handboek, waarin ook de drinkwatertoets is opgenomen[19], wordt 1 juli van dit jaar (2020) van kracht. Het handboek geeft aan dat in de uitzonderlijke gevallen waarin toch een onderschrijding kan optreden van de maatgevende lage afvoer die leidt tot normoverschrijdingen, daarmee rekening dient te worden gehouden bij het verbinden van voorwaarden aan de lozing. Hoe dat precies moet, maakt het handboek echter niet duidelijk. Normaal gesproken betekent dit een toets aan de 90-percentielswaarde, maar de vraag is of dat ook geaccepteerd zal worden als de toetsing plaatsvindt op een moment dat de afvoer klaarblijkelijk niet overeenkomt met die waarde. Strikt genomen schrijft het Handboek Immissietoets niet voor om die toetsing in die gevallen anders uit te voeren.

Op grond van het Handboek Immissietoets wordt een lozing getoetst aan diverse normen voor oppervlaktewater. Deze normen dienen ter bescherming van de oppervlaktewaterkwaliteit zelf (en daarmee ook ter voorkoming van onomkeerbare natuurschade (categorie 1 van de verdringingsreeks) voor zover gerelateerd aan de ecologische waterkwaliteit) en ter bescherming van van die waterkwaliteit afhankelijke behoeften (zoals de productie van drinkwater uit oppervlaktewater, zie categorie 2 van de verdringingsreeks). Hier is van belang dat de immissietoets uitgaat van een toetsing middels 'mengzones', waarbij in beginsel strenger getoetst wordt dan op waterlichaamniveau (op de rand van de mengzone mag slechts sprake zijn van een toename door de lozing van 10% van de oppervlaktewaternorm). Dit komt neer op een extra waarborg dat zelfs bij afvoeren die de maatgevende lage afvoer onderschrijden, weliswaar sprake kan zijn van een overschrijding van de oppervlaktewaternormen op het niveau van de mengzone, maar dat overschrijding van de normen op waterlichaamniveau minder snel aan de orde zal zijn. Hetzelfde geldt voor de oppervlaktewaternormen die gelden op de drinkwaterinnamepunten (waterwinlocaties). Samengevat borgt dit systeem dat in een gemiddeld jaar *ten hoogste* 30-35 dagen lang een risico bestaat op overschrijding van de normen, maar dat in de praktijk *bijna nooit* een overschrijding zal optreden van de oppervlaktewaternormen op waterlichaamniveau of bij drinkwaterinnamepunten.

Onder de Omgevingswet is geen aanpassing van het hier beschreven toetsingskader voorzien.

Wijzigen bestaande vergunningvoorschriften of intrekken vergunning

Het bevoegd gezag verbindt aan een vergunning die voorschriften die nodig zijn met het oog op de hiervoor behandelde doelen van de wet en de hierop gebaseerde beoordelingsregels. Wat lozingen betreft, kunnen vergunningvoorschriften op tal van lozingsaspecten betrekking hebben, afhankelijk van wat nodig is om nadelige gevolgen van de lozing te voorkomen of (gedeeltelijk) weg te nemen.

Bestaande vergunde lozingen kunnen worden aangepakt door wijziging van de vergunning, door daarin bijvoorbeeld strengere emissiegrenswaarden op te nemen. Het bevoegd gezag voor de Wabo-vergunning kan voorschriften van de vergunning wijzigen als dit in het belang is van de bescherming van het milieu (art. 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, Wabo). Zo is het mogelijk om met een vergunningvoorschrift te regelen dat bedrijven géén groot onderhoud mogen plegen in geval van lage afvoerdebieten (omdat zich bij het opstarten van bedrijfsprocessen problemen kunnen voordoen). De watervergunning kan door de waterbeheerder worden gewijzigd ter bescherming of verbetering van de ecologische en chemische kwaliteit van watersystemen en ter bescherming van maatschappelijke functies van watersystemen (art. 6.22, eerste lid, Wtw in samenhang met art. 2.1 Wtw). Het opnemen of wijzigen van vergunningvoorschriften die beperkingen aan het lozen opleggen bij een laag debiet van het ontvangende oppervlaktewater, is

[19] De eerdere ´Handreiking boordeling van lozingen gericht op bescherming drinkwaterkwaliteit´ (2018) is volledig geïntegreerd in het geactualiseerde Handboek Immissietoets.

gezien deze brede grondslagen mogelijk. Hiermee kan dus een ad-hoc strengere emissiegrens-waarde in een vergunning worden verankerd, eventueel voor een bepaalde periode.

In deze gevallen bestaat er zelfs een *plicht* tot wijziging van de vergunning. Wanneer er immers sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu (art. 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, Wabo) of de vergunde lozing niet meer toelaatbaar is met het oog op de doelstellingen en belangen van de Waterwet (art. 6.22, derde lid, onder b, Wtw), dan dient het bevoegd gezag de vergunning voor de indirecte respectievelijk de directe lozing (gedeeltelijk) in te trekken, voor zover althans dit gebrek niet verholpen kan worden door wijziging van de vergunningvoorschriften.

Voor directe en indirecte lozingen vanuit inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wabo (dit zijn veelal de grote lozers, zoals IPPC-bedrijven) is bij een ambtshalve wijziging van de vergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing (art. 6.16, eerste lid, Waterwet jo. art. 6.1b Wtb en art. 3.10, eerste lid, Wabo).[20] Dit betekent dat een ontwerpvergunning 6 weken ter inzage moet worden gelegd en eenieder gedurende die periode een zienswijze kan indienen. Pas na verwerken van die zienswijzen, kan een definitief besluit gepubliceerd worden en pas dan is de wijziging van kracht. Op het wijzigen van vergunningen voor directe lozingen vanuit andere inrichtingen en van buiten inrichtingen, is de reguliere ('korte') Awb-voorbereidingsprocedure van toepassing; het besluit kan worden bekendgemaakt zodra het gereed is, waarna daartegen bezwaar kan worden gemaakt.

Reële optie?
Het aanscherpen van een vergunning kan voor de 'grotere lozers' niet snel worden geregeld. In de regel zal er bij een (dreigend) watertekort niet zoveel tijd beschikbaar zijn. Voor indirecte lozingen komt daarbij dat de snelheid van handelen door de waterbeheerder ook nog afhankelijk is van het handelen door veelal gemeenten en soms provincies als het bevoegd gezag voor de indirecte lozingen. Wijziging van watervergunningen voor directe lozingen vanuit andere inrichtingen kan sneller, maar ook dan zal dit al met al zeker 8 weken (kunnen) duren[21]; de droogteperiode is dan mogelijk alweer over zijn hoogtepunt heen. Wel kan in geval van spoed worden afgezien van de hoorplicht van belanghebbenden (artikel 4:11 Awb) en kan de motivering, in plaats van bij de bekendmaking van het besluit, achteraf (binnen een week) worden vermeld (art. 3:47, derde lid, Awb). Maar al met al scoort deze optie slecht op snelheid van handelen, terwijl dat juist van belang is in extreme omstandigheden.

Onder de Omgevingswet kan bij ambtshalve wijziging van een vergunning steeds de reguliere ('korte') voorbereidingsprocedure gevolgd worden (art. 10.24, vierde lid, Omgevingsbesluit).

> Nb: Toezicht en handhaving op vergunningvoorschriften zal bij problematische lozingen in de regel geen soelaas bieden. Die voorschriften zijn immers juist gebaseerd op de *niet*-uitzonderlijke situaties. Optreden tegen overtredingen van de voorschriften is dus niet aan de orde.

3.3.2 Mogelijkheid van een onttrekkingsverbod

Bij een (dreigend) watertekort kan de minister van IenW onttrekkingen van oppervlaktewater op bepaalde plaatsen ten behoeve van bepaald gebruik verbieden (art. 6.18, derde lid, Waterbesluit), ook al beschikt een bedrijf over een onttrekkingsvergunning (of voldoet het aan de voor lozingen gestelde algemene regels). Dit instrument maakt het mogelijk te differentiëren naar gebieden en

[20] NB: de regeling voor de zogenoemde 'milieuneutrale wijziging' is uitsluitend van toepassing bij wijzigingen *op aanvraag* en niet bij ambtshalve beschikkingen.
[21] Die 8-wekentermijn kan op grond van de Awb met nog eens 6 weken worden verlengd.

naar verschillende onttrekkingsbehoeften. De dagelijks besturen van de waterschappen beschikken over een soortgelijke bevoegdheid op grond van hun keuren.[22] Bij toepassing van deze bevoegdheid dient de hiervoor toegelichte verdringingsreeks in acht te worden genomen. Dat kan betekenen dat de onttrekking van schoon proces- of koelwater verboden wordt ten gunste van een hogere categorie/prioriteit in de verdringingsreeks (zie par. 3.2).

> *Artikel 6.18, lid 3 Waterbesluit*
> In geval van een watertekort of dreigend watertekort kan Onze Minister verbieden water te onttrekken aan oppervlaktewaterlichamen in beheer bij het Rijk. Dit besluit wordt bekend gemaakt door plaatsing in de Staatscourant. Zodra de situatie van een watertekort of dreigend watertekort is geëindigd, trekt Onze Minister het verbod in en maakt dat onverwijld bekend door plaatsing in de Staatscourant.

> *Artikel 3.7 Modelkeur (Algeheel verbod bij calamiteiten)*
> 1. In geval van grote schaarste of overvloed aan water, aanmerkelijke verslechtering van de kwaliteit daarvan of bij het in ongerede raken van een waterstaatswerk, dan wel indien zodanige omstandigheid dreigt te ontstaan, kan het bestuur, zo nodig in afwijking van verleende watervergunningen of geldende peilbesluiten, verbieden:
>   a. water af te voeren naar of aan te voeren uit oppervlaktewaterlichamen;
>   b. water te brengen in of te ontrekken aan oppervlaktewaterlichamen;
>   c. grondwater te onttrekken of water te infiltreren.
> 2. Zodra het bestuur handhaving van het verbod krachtens het eerste lid niet langer noodzakelijk acht, maakt het onverwijld de intrekking van het verbod bekend.

Wanneer het bij een (dreigend) watertekort nodig is om industriële lozingen geheel stop te zetten, is van belang dat voor veel industriële processen oppervlaktewater nodig is (als proceswater dat later als afvalwater wordt geloosd, of als koelwater voor de koeling van die processen). Een onttrekkingsverbod leidt in de praktijk niet zelden tot het geheel of gedeeltelijk stilleggen van productieprocessen of zelfs hele bedrijven. Als onttrekkingen zoals hier bedoeld niet meer zijn toegestaan, kunnen sommige lozingen niet meer plaatsvinden. Gezien de vereiste proportionaliteit, dient een onttrekkingsverbod zo beperkt mogelijk te zijn, dus enkel op de locaties en voor de soorten onttrekkingen waarvoor dat nodig is ter behartiging van de drinkwaterfunctie.

De bevoegdheid om een onttrekkingsverbod in te stellen, blijft ongewijzigd in stand onder de Omgevingswet (zie: art. 6.38 Bal en de waterschapsverordening van het waterschap).

Reële optie?
Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden. Daarbij hebben waterbeheerders en -gebruikers ook ervaring met onttrekkingsverboden. Belangrijk nadeel is dat een onttrekkingsverbod in de praktijk niet zelden tot het geheel of gedeeltelijk stilleggen van bedrijven leidt die afhankelijk zijn van oppervlaktewatergebruik. Daarbij biedt dit instrument niet in alle gevallen soelaas: een bedrijf dat voor de lozing niet afhankelijk is van in te nemen oppervlakte-water (in de vorm van koel- of proceswater), kan hiermee niet geknepen worden.

3.3.3 Omgevingswet en de specifieke zorgplicht van het Bal

Voor de in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen milieubelastende activiteiten, geldt naast algemene regels of een eventuele vergunningplicht *altijd* ook de specifieke

[22] Vgl. art. 3.7 Modelkeur 2012 (vastgesteld door de Ledenvergadering op 22 maart 2013), zie de website van de Unie van Waterschappen: https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2019/10/Keurkwartet-Modelkeur-2013.pdf.

zorgplicht van art. 2.11 van het Bal.[23] Deze zorgplicht geldt ook voor een met de milieubelastende activiteit samenhangende lozing ('lozingsactiviteit') op een oppervlaktewaterlichaam, ook al is deze lozing via algemene regels of een vergunning gereguleerd.

> *Art. 2.11, eerste lid Bal*
> Degene die een milieubelastende activiteit, of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:
> a. Alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen.
> b. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.
> c. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

De specifieke zorgplicht is gekoppeld aan artikel 2.2 van het Bal, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 betrekking hebben (die hoofdstukken hebben betrekking op de door het Rijk aangewezen milieubelastende activiteiten). Lid 2 leert dat, waar het lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam betreft, de regels onder meer zijn gesteld met het oog op het beschermen van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van de maatschappelijke functies die op grond van de wet aan watersystemen zijn toegekend. Die doelstellingen zijn direct ontleend aan de Waterwet.

In het algemeen zal een bedrijf deze specifieke zorgplicht niet overtreden wanneer het op de gebruikelijke manier zijn activiteiten uitvoert. De specifieke zorgplicht krijgt echter betekenis wanneer handelingen worden uitgevoerd waarvan een ieder zou moeten weten dat ze niet door de beugel kunnen. De zorgplicht heeft ook een functie in een onvoorziene situatie waaraan bij het opstellen van het Bal of een vergunning niet is gedacht.[24] Langdurige droogte c.q. een laag afvoerdebiet vormt zo'n situatie. De zorgplicht kan dan betekenis hebben naast de algemene regels of de vergunningvoorschriften.[25]

In art. 2.11, tweede en derde lid, van het Bal is de zorgplicht verder uitgewerkt, zij het niet limitatief. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam is het derde lid relevant. Voor het voorliggende onderwerp blijkt hieruit onder meer dat de zorgplicht *in ieder geval* inhoudt dat:
a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;

---

[23] Een milieubelastende activiteit is in de wet gedefinieerd als een "activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringtechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit" (zie bijlage bij de wet). Eenvoudig gezegd kan worden gesteld dat het bekende begrip 'inrichting' is vervangen door 'milieubelastende activiteit'. Voor bepaalde lozingsactiviteiten op rijkswateren (die niet samenhangen met een milieubelastende activiteit zoals geregeld in de hoofdstukken 2 t/m 5 Bal) geldt eenzelfde zorgplicht op grond van hoofdstukken 6 en 7 Bal.

[24] https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/rijksregels-mba/specifieke/inhoud-specifieke-zorgplicht/. De NvT bij het Bal (Stb. 2019, 293, p. 525) merkt hierover op: "Ook kan de zorgplicht betekenis naast de voorschriften hebben als zich in de fysieke leefomgeving bijzondere lokale belangen of bijzondere omstandigheden voordoen, die ook een bijzondere inspanning kunnen vragen van degene die de activiteit verricht. Ook met die bijzondere lokale belangen of bijzondere omstandigheden kan bij het stellen van de regels onmogelijk rekening worden gehouden."

[25] Vgl.: NvT bij het Bal, Stb. 2019, 293, p. 525.

c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Nb: het derde lid bepaalt ook dat alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van *ongewone voorvallen* en de nadelige gevolgen daarvan, zoals bedoeld in art. 19.1, eerste lid Omgevingswet. Natuurlijke veroorzakingen vallen echter niet onder een 'ongewoon voorval' zoals hier bedoeld; de bepaling ziet op voorvallen binnen bedrijven/inrichtingen. Dit blijkt uit jurisprudentie. Zo moet onder ongewoon voorval in de zin van het huidige art. 17.1 Wet milieubeheer in elk geval worden verstaan: elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak daarvan, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten; dit begrip omvat dus zowel storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen van de inrichting als ongelukken en calamiteiten.[26]

Als het bevoegd gezag constateert dat het bedrijf de specifieke zorgplicht overtreedt, dan geeft het dit bij het bedrijf aan. Het bedrijf moet dan direct maatregelen nemen. Afhankelijk van de situatie wordt een maatwerkvoorschrift opgelegd. In situaties van lage afvoerdebieten is voorstelbaar dat directe maatregelen nodig zijn zoals bijvoorbeeld het niet langer (alle stoffen) mogen lozen omdat dit tot significante milieuverontreiniging kan leiden. Of hiervan sprake is, hangt af van de omstandigheden. Verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam zal bijvoorbeeld eerder significant zijn als hierin een innamepunt voor drinkwater aanwezig is.[27]

De Richtlijn Industriële Emissies (RIE) definieert verontreiniging als "de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan."

In beginsel kan het bevoegd gezag geen maatregelen eisen die voor een bedrijf niet in verhouding staan tot de te behalen milieuwinst. Echter, art. 2.11, lid 3 Bal, zoals hiervoor aangehaald, vult de redelijkheidsafweging verder in dan de huidige zorgplichten uit bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer. Bepaald is immers dat *in ieder geval* geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Omdat overschrijding van waterkwaliteitseisen op de monitoringspunten/randen van mengzones/waterwinlocaties het predikaat 'significante verontreiniging' oplevert, is dit dan ook sowieso niet toegestaan op grond van de zorgplicht. Ergo: als in zo'n situatie kostbare maatregelen nodig zijn, zijn deze verplicht. Er wordt in die gevallen dus niet vereist dat zaken 'in verhouding' zijn. In paragraaf 4.2 komt dit redelijkheidscriterium ook aan bod.

Soortgelijke zorgplicht in de waterschapsverordening
Voor de in hoofstuk 3 van het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten waarbij lozingen plaatsvinden op een regionaal water, is de zorgplicht van art. 2.11 Bal ook van toepassing. Naast de minister van IenW (in de praktijk: RWS) hebben waterschappen dus ook dit instrument om in tijden van nood gebruik van te maken, met dezelfde kanttekeningen zoals hiervoor gemaakt.

Nb: voor niet door het Rijk geregelde lozingsactiviteiten is hier van belang te weten dat de waterschapsverordening een soortgelijke specifieke zorgplicht bevat. Deze wordt via de door het Rijk samengestelde bruidsschat van rechtswege aan de verordening toegevoegd.

Reële optie?
Onder het stelsel van de Omgevingswet biedt de specifieke zorgplicht van het Bal (art. 2.11) een extra instrument dat het huidige recht ontbeert. Deze zorgplicht is immers altijd van toepassing, ook al gelden er algemene regels of is er een lozingsvergunning. Zo beschouwd is dat een groot voordeel wanneer een vergunning bijvoorbeeld geen lozingenbeperkende voorschriften bevat die

[26] Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 248.
[27] NvT bij het Bal, Stb. 2018, 293, p. 767.

gelden bij lage(re) afvoerbedieten. De zorgplicht zorgt er voor dat het bevoegde gezag – Rijk of waterschap – dan toch kan toezien en handhaven.

Hoewel het in beginsel zo is dat er geen maatregelen kunnen worden geëist die voor een bedrijf niet in verhouding staan tot de te behalen milieuwinst, bepaalt de specifieke zorgplicht onder meer dat er *in ieder geval* geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt. Als, bij lage afvoerdebieten, een lozing hiertoe leidt, levert dat een overtreding op van de zorgplicht, tenzij de lozer maatregelen neemt om het significante gevolg ongedaan te maken. De eventueel hoge kosten van de maatregelen doen hierbij juridisch bekeken niet terzake omdat er nu eenmaal geen significante verontreiniging mag optreden. Een en ander vraagt van de handhaver een degelijke motivering waarmee, wat de zorgplicht betreft, nog geen praktijkervaring is opgedaan.

3.3.4 Noodbevoegdheden bij gevaar / buitengewone omstandigheden

In geval van buitengewone omstandigheden kan er ook worden opgetreden:

1. Door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken (Waterwet);
2. in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet). Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de minister van IenW.

Ad 1: optreden bij gevaar voor waterstaatswerken

Wanneer een (dreigend) watertekort zodanig is dat sprake is van 'gevaar' – omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer oppervlaktewaterlichamen[28] onmiddellijk en ernstig in het ongerede is of dreigt te geraken (zie art. 5.28 Wtw) – dan kan de waterbeheerder de maatregelen treffen die hij nodig oordeelt. Zo nodig in afwijking van de wet (waaronder dus ook de Waterwet), maar niet van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen (art. 5.30 Wtw). Rijkswaterstaat en de waterschappen – elk voor het eigen beheergebied – zijn verplicht een calamiteitenplan vast te stellen (art. 5.29 waterwet). Inhoudelijk regels hieraan zijn opgenomen in art. 5.3 van het Waterbesluit. Volgens deze laatste bepaling bevat het calamiteitenplan bijvoorbeeld een overzicht van de soorten calamiteiten die zich in (onderdelen van) de watersystemen kunnen voordoen, waaronder een inventarisatie van de daarmee gepaard gaande risico's. Ook bevat het plan een overzicht van te nemen maatregelen.

Gesteld kan worden dat een oppervlaktewaterlichaam niet langer in een goede staat verkeert, indien niet voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de daarin aanwezige ecologie, of de daarin aanwezige drinkwaterproductie. Indien die situatie 'onmiddellijk' optreedt en door de beheerder als 'ernstig' wordt gekwalificeerd, dan kan deze dus – ook in afwijking van de verdringingsreeks – de nodige maatregelen nemen, waaronder een tijdelijk lozingsverbod of een tijdelijke beperking aan een lozing. Die maatregelen kunnen direct van kracht worden; hiervoor geldt geen specifieke voorbereidingsprocedure.

Verhouding 'verdringingsreeks' en 'buitengewone omstandigheden'

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de verdringingsreeks enerzijds en de bevoegdheden in geval van gevaar voor waterstaatswerken – buitengewone omstandigheden (art. 5.28 e.v. Wtw) – anderzijds. "Het onderscheid tussen watertekort en calamiteit is echter niet altijd even helder. Een watertekort zal zeker niet steeds meteen een calamiteit zijn, maar niet valt uit te sluiten dat het uiteindelijk daarop toch kan uitlopen. Uit de systematiek van de Waterwet blijkt dat tot de goede staat van een waterstaatswerk ook behoort het kunnen blijven voldoen aan de toegekende functies. Indien functies zijn toegekend die in verband staan met de behoeften zoals geprioriteerd in de verdringingsreeks, en het waterstaatswerk kan niet meer aan deze functies voldoen, is denkbaar

[28] Oppervlaktewaterlichamen zijn ook waterstaatswerken, zie art. 1.1, eerste lid, Waterwet.

dat in ernstige gevallen van gevaar kan worden gesproken (het ernstig in ongerede zijn of dreigen te raken van de goede staat van een waterstaatswerk). De beheerder moet een constatering van een optreden van een dergelijke situatie doen aan de hand van een beoordeling van de feitelijke omstandigheden van een concrete situatie. Mocht sprake zijn van een gevaarsituatie, dan kan de beheerder uiteraard gebruik maken van de bevoegdheden van de artikelen 5.28 e.v. Waterwet, en indien nodig ook in afwijking van de verdringingsreeks."[29] Nb: van deze buitengewone bevoegdheden kan pas gebruik gemaakt worden als de hiervoor toegelichte reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn en alleen in een mate die proportioneel is in verhouding tot de te dienen belangen.

Deze noodbevoegdheid blijft ongewijzigd in stand onder de Omgevingswet (art. 19.15 Ow). Het verpichte calamiteitenplan blijft ook bestaan (art. 19.14 Ow).

Reële optie?
Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden. Groot voordeel is ook dat met de gevaarregeling lozingen direct aangepakt/geknepen kunnen worden en dat dus niet de indirecte route via de onttrekking (par. 3.3.2) gevolgd hoeft te worden. Zeker wanneer er geen relatie is tussen een onttrekking van oppervlaktewater en een lozing hierop, biedt de regeling van de artikelen 5.28 e.v. van de Waterwet de mogelijkheid om bij lage afvoerdebieten de waterkwaliteit te beschermen. Maar ook wanneer die relatie er wel is, kan de waterbeheerder de noodbevoegdheid uit de kast halen en terzake de maatregelen nemen die nodig zijn. Vraag hierbij is dan wel welke maatregelen proportioneel zijn in verhouding tot de te dienen belangen. Op dit moment is hiervoor geen 'beoordelingskader' aanwezig. Voor de praktijk is daarom, daar waar het de problematiek van lage afvoerdebieten betreft, de mogelijkheid van het onttrekkingsverbod te verkiezen boven de gevaarregeling van de Waterwet.

Ad 2: optreden op grond van de Drinkwaterwet
De minister van IenW kan in geval van buitengewone omstandigheden, zo mogelijk na overleg met de eigenaar van een drinkwaterbedrijf en zo lang als nodig, regels stellen of maatregelen treffen die hij redelijkerwijs nodig acht in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (art. 54 Drinkwaterwet). Het betreft hier een bevoegdheid om in crisisomstandigheden alles wat vereist is te kunnen doen om de drinkwatervoorziening aan burgers te kunnen garanderen.[30]

De bevoegdheid is van toepassing onder omstandigheden waarin de primaire verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf of handhavingsbevoegdheden niet van toepassing zijn, dan wel evident tekortschieten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een situatie in de drinkwatersector waardoor een vitaal belang zoals de volksgezondheid of het milieu wordt bedreigd, er geen aanleiding of mogelijkheid is een handhavingsbevoegdheid toe te passen, maar de situatie dermate ernstig is, dat het voortduren daarvan niet geduld kan worden. Ook deze bevoegdheid kan enkel gebruikt worden indien andere, reguliere bevoegdheden geen soelaas meer bieden, en bovendien alleen in een mate die proportioneel is in relatie tot het te dienen doel.

> *Bijzondere 'drinkwaterzorgplicht' voor vergunningverlenend bevoegd gezag (art. 2 Drinkwaterwet)*
> In relatie tot de drinkwatervoorziening is van belang dat de Drinkwaterwet in artikel 2 een speciale zorgplicht kent waar bestuursorganen rekening mee moeten houden bij de uitoefening van hun

[29] H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 97-98.
[30] Tweede nota van wijziging Drinkwaterwet, Kamerstukken II, 2007-08, 30895, 16, p. 3.

bevoegdheden.[31] De zorgplicht maakt duidelijk dat het belang van de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening expliciet meegewogen moet worden in de totale belangenafweging.

De Drinkwaterwet gaat niet op in de Omgevingswet en dat betekent dat het bovenstaande ongewijzigd blijft bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Reële optie?

Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden. Vraag is echter ook hier wat deze optie, bij lage afvoerdebieten, voor meerwaarde heeft ten opzichte van de mogelijkheid een onttrekkingsverbod in te stellen. Alleen wanneer de mogelijkheid om lozings- en onttrekkingsrechten tijdelijk te verminderen of zelfs stop te zetten onvoldoende soelaas biedt, kan de noodmaatregel van de Drinkwaterwet uitkomst bieden. Deze regeling lijkt vooral bedoeld voor andere calamiteiten dan extreme droogte, waarvoor immers al een bijzondere regeling bestaat.

[31] Tekst artikel 2 Drinkwaterwet:

1. Bestuursorganen dragen zorg voor de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening.
2. Bij de uitoefening van bevoegdheden en toepassing van wettelijke voorschriften door bestuursorganen geldt de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening als een dwingende reden van groot openbaar belang.

4 Voorstel motie: systeem van debietafhankelijke lozingseisen in de lozingsvergunning

4.1 Systeem van debietafhankelijke lozingseisen in vergunning

De motie van Van Brenk, zo bleek uit paragraaf 1, verzoekt de regering het initiatief te nemen tot het debietafhankelijk maken van industriële lozingsvergunningen. De vraag is of het nodig en mogelijk is om in lozingsvergunningen te werken met debietafhankelijke lozingseisen in vergunningen ofwel vergunningvoorschriften die strenger worden naarmate de afvoerdebieten afnemen? Bij beschouwing van dit voorstel wordt gekeken naar inpassingsmogelijkheden in het staande beleid, de gevolgen voor het beoordelingsproces van vergunningverlening en de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van een dergelijk systeem. In deze paragraaf wordt het voorstel nader toegelicht en worden de voor- en nadelen, zoals gedeeld met alle betrokkenen, uiteengezet.

> Nb: uit de motie van Van Brenk wordt overigens niet duidelijk op welke manier een debietafhankelijke lozingseis vorm moet worden gegeven: minder lozingendebiet met dezelfde stoffenconcentratie of eenzelfde lozingendebiet met lagere concentraties?

4.2 Beoordelen systeem van debietafhankelijke lozingseisen

Toepassing van het Handboek Immissietoets leidt in de regel tot het voorschrijven van één, continue lozingseis die vrijwel altijd voldoende bescherming biedt voor de oppervlaktewaterkwaliteit en de daarvan afhankelijke behoeften. Maar niet *altijd*; hiervoor is gesteld dat waterkwaliteitsproblemen niet louter hypothetisch zijn (par. 2). De hiervoor in paragraaf 3.3.1 toegelichte immissietoets biedt in 90% van de gevallen zekerheid dat aan de normen voor oppervlaktewater (en de daarvan afhankelijke maatschappelijke en ecologische behoeften zoals beschreven in de verdringingsreeks) voldaan zal worden. Gebaseerd op gegevens over de gemiddelde afvoeren van de laatste 10 jaren, kan geconcludeerd worden dat er gemiddeld 30-35 dagen per jaar een risico bestaat op overschrijding van deze normen. Maar of er in die periode een overschrijding zal plaatsvinden is, gezien de diverse veiligheidsniveaus die in de immissietoets zijn ingebouwd, niet zeker. In 2018 heeft dat risico zich in een paar gevallen daadwerkelijk verwezenlijkt (zie par. 2). Vooralsnog is de situatie van normoverschrijding door lage afvoerdebieten vrij uitzonderlijk, maar bedacht moet wel worden dat de immissietoets hiermee wel rekening houdt, zeker nu het Handboek Immissietoets is aangepast en voortaan steeds de laatste 10 jaren als maatgevende afvoer voorschrijft om rekening mee te houden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag (zie par. 3.3).[32] Op deze wijze wordt steeds rekening gehouden met de trend van de laatste jaren.

Bij debietafhankelijke lozingseisen wordt de maximaal te lozen hoeveelheid/concentratie van een stof afhankelijk gemaakt van het passerende debiet van het ontvangende oppervlaktewater. In plaats van één continue lozingseis per stof – in de praktijk kan het hierbij voor een bedrijf om honderden stoffen gaan, waarvan er in de regel hooguit tientallen problematisch zijn – leidt dit tot een systeem van diverse emissiegrenswaarden voor in de lozing aanwezige stoffen, die elk van toepassing zijn bij verschillende debieten van het ontvangende oppervlaktewater. Hierdoor ontstaat een getrapt stelsel van steeds strengere emissiegrenswaarden bij steeds lagere debieten, gericht op het ook bij lage debieten voldoen aan de geldende normen voor het oppervlaktewater. Andersom is ook denkbaar dat er dan *meer* geloosd (vergund) mag worden bij veel hogere

[32] De 90-percentielswaarde was gebaseerd op de periode 2002-2011, maar dat is dus aangepast waardoor vanaf 1 juli a.s. ook de droge jaren 2018 en 2019 worden meegenomen bij de beoordeling van een aanvraag om een lozingsvergunning.

afvoerdebieten (er treedt dan immers meer verdunning op).[33] Overigens hebben de VEMW en de bij haar aangesloten bedrijven in het kader van dit onderzoek aangegeven geen extra lozingsruimte te willen. Bij koelwaterlozingen is het al gebruikelijk om in vergunningen te werken met debiet-afhankelijke lozingseisen. Bij industriële lozingen is dat echter niet het geval.[34]

Voor- en nadelen van debietafhankelijke lozingseisen

Debietafhankelijke emissiegrenswaarden hebben in theorie enkele voordelen om bij een (dreigend) watertekort effectief op te treden tegen industriële lozingen. In algemene zin geldt dat op voorhand voor zowel bevoegd gezag als bedrijven duidelijk is waar men aan toe is. Hoewel het in theorie mogelijk is om ook bij industriële lozingen te werken met debietafhankelijke lozingseisen, zijn er ook nadelen. Het is voor bedrijven niet eenvoudig hun procesvoering 'even' aan te passen aan (dreigende) watertekorten. Specifieke voor- en nadelen voor bevoegd gezag en bedrijven staan in tabel 4.1 hieronder.

Tabel 4.1: voor- en nadelen van debietafhankelijke lozingseisen

Bevoegd gezag (de waterbeheerders)	***Bedrijven (lozers)***
Voordelen	***Voordelen***
1. De werkwijze leidt ertoe dat in beginsel ook in de 10% van de gevallen, waarin de maatgevende lage afvoer onderschreden wordt, aan de doelstellingen van het waterbeheer wordt voldaan is. 2. Bij dergelijke vergunningen kan effectief toezicht gehouden worden op de strengere normen en kan daarop – zo nodig – gehandhaafd worden. De voorschriften staan dan immers in de vergunning. 3. Debietgerelateerde emissiegrenswaarden zijn op zich relatief eenvoudig af te leiden met behulp van de immissietoets.	1. Bedrijven kunnen anticiperen op verwachte situaties van lage afvoerdedieten/droogte. Voor hen is immers op voorhand duidelijk welke emissiegrenswaarden zullen gelden. 2. Bedrijven kunnen zo in hun procesvoering rekening houden met dergelijke (dreigende) situaties. Een bedrijf heeft dan de mogelijkheid om een risicoafweging te maken tussen het nemen van aanvullende maatregelen enerzijds en het risico van omzetderving door productievermindering of een stop in geval er geen of onvoldoende maatregelen zijn genomen anderzijds. 3. Een lozing wordt alleen beperkt, wanneer het watersysteem dat vereist.
Nadelen	***Nadelen***
1. Bij knijpen (zie hiernaast) kan de situatie ontstaan dat de installatie suboptimaal werkt en de vuilvracht kan dan zelfs toenemen. In die gevallen is stilleggen dus voor de oppervlaktewaterkwaliteit een betere optie. 2. Hoe lager de afvoer, hoe meer verschillende stoffen een probleem kunnen gaan vormen. Ergo: dan moeten meer stoffen in de vergunning genormeerd worden. Hoewel debietgerelateerde emissiegrenswaarden relatief eenvoudig zijn af te leiden met behulp van de immissietoets, zou dit wel neerkomen op een zeer grote hoeveelheid normen bij de strengste treden. In het kader van	1. Het is voor bedrijven niet eenvoudig (lees: ook kostbaar) hun procesvoering 'even' aan te passen aan dergelijke (dreigende) situaties. Wat in theorie snel mogelijk lijkt, stuit in de praktijk op nogal wat bezwaren. 2. Een lozingsvermindering of -stop betekent voor een bedrijf veelal dat er geen productie mogelijk is. 'Even' een bedrijfsproces stopzetten heeft veel voeten in de aarde, waaronder omzetderving. 3. Een installatie kan in veel gevallen bovendien maar in beperkte mate worden 'geknepen'. Op deze manier valt de vracht enigszins te beperken, maar dit knijpen kan echter niet traploos

[33] Hierbij zij wel opgemerkt dat wanneer de genormeerde concentraties zijn vastgesteld op basis van BBT, er niet ruimer dan BBT vergund mag worden.

[34] Hierop zijn enkele uitzonderingen. Zo is bij grote zoutlozers (Cl en SO4) op de Maas in de vergunning opgenomen dat bij een lage Maasafvoer van < 20 m3/s deze bedrijven het zouthoudend afvalwater dienen te bufferen, in afwachting van grotere Maasafvoeren. Doel is te voorkomen dat het zoete oppervlaktewater te zout wordt.

Bevoegd gezag (de waterbeheerders)	*Bedrijven (lozers)*
de administratieve lastenverlichting is er de afgelopen 10 à 15 jaren vol ingezet op som-, groeps- en indicatieve parameters. Het is de vraag of het (weer) doorvoeren van gespecificeerde lozingseisen überhaupt (laat staan voor de grote hoeveelheden die aan de orde zijn bij lage debieten) uitvoerbaar is. 3. Er zijn ook stoffen waar bedrijven niet op kunnen sturen omdat deze nauwelijks of niet te zuiveren zijn. Vraag is dan hoe het vergunningverlenende bevoegde gezag hier bij lage debieten dan rekening mee moet houden? BBT+ is in theorie voor te schrijven, waarbij van belang is aan te tekenen dat, in tegenstelling tot BBT, het kostenaspect hierbij geen rol speelt.[35] 4. Het loslaten van de reguliere beoordeling (één lozingseis, gebaseerd op worst case) kan leiden tot een averechtse discussie of bij hogere afvoerdebieten de lozingseisen niet navenant ruimer moeten worden.[36] 5. Bij het ambtshalve wijzigen van vergunningen om debietafhankelijke lozingseisen in te voeren, zal uitgebreid overleg met bedrijven nodig zijn om inzicht te krijgen in wat überhaupt mogelijk en nodig is. 6. Zuiveringen van bedrijven hebben niet op alle stoffen invloed. Normaal betreft dit stoffen die slechts in lage concentraties voorkomen, maar bij lage debieten kunnen ook van die stoffen de concentraties te hoog worden. Het in de vergunning opnemen van een groot aantal getrapte normen kan dan op zich wel, maar voor die stoffen is dan wel duidelijk dat die normen niet gehaald kunnen worden, gegeven de beperkingen van de zuivering. 7. Het eventueel invoeren van en het leren werken met een systeem van debietafhankelijke lozingseisen in vergunningen, zal leiden tot een capaciteitsprobleem bij het bevoegde gezag.	aangezien veel installaties een minimale doorzet kennen om te kunnen functioneren.[37] 4. Bij knijpen kan zelfs de situatie ontstaan dat de installatie suboptimaal werkt (zie hiernaast). 5. Hoe lager de afvoer, hoe meer verschillende stoffen een probleem kunnen gaan vormen (zie hiernaast). Dat is voor lozende bedrijven ook niet wenselijk. 6. Het vergunningverleningsproces zal meer tijd in beslag nemen dan nu (al) het geval is. Naast het toetsen aan normen (voor veel stoffen), moet ook worden getoetst aan lage (verschillende) debieten. Dat kan tot capaciteitsproblemen leiden. 7. Daarbij zijn er ook stoffen waar bedrijven niet op kunnen sturen omdat deze nauwelijks of niet te zuiveren zijn. 8. De inzet van 'droogte-instrumenten' zoals in dit rapport genoemd kan, als wordt afgeschaald e.d., gepaard gaan met gevolgproblemen op het gebied van geluid, energie en afvalstoffen.

Reële optie?

Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden. De lozingsvergunning houdt hier immers rekening mee en de oppervlaktewaterkwaliteit wordt zo te allen tijde beschermd. Doordat de vergunning rekening houdt met extreme droogte c.q. lage

[35] Ministerie van infrastructuur en Waterstaat (2018), Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies (invulling BBT en BBT+), Den Haag, p. 9: "Bij het vaststellen van de nodige aanvullende maatregelen (BBT+) op grond van de immissietoets, speelt de economische haalbaarheid van die maatregelen slechts in specifieke gevallen een rol." Van dergelijke specifieke gevallen is in casu geen sprake.

[36] Overigens hebben de VEMW en bij haar aangesloten bedrijven in het kader van dit onderzoek aangegeven geen extra lozingsruimte te willen.

[37] Hier is er een verschil met de koelwaterlozingen. Elektriciteitscentrales (waar de meeste koelwaterlozingen vandaan komen) zijn vaker wel terug te schakelen zonder dat dit leidt tot het geheel stilzetten van de centrale.

afvoerdebieten, kan hierop ook goed worden toegezien en gehandhaafd. Op zich is een dergelijk systeem duidelijk en kenbaar voor zowel bevoegd gezag als bedrijven.

Nadelen zijn er echter ook. Het zal niet eenvoudig zijn het huidige vergunningensysteem, gebaseerd op het stellen van één continue statische lozingseis, te vervangen door een stelsel dat verdergaand rekening houdt met de dynamiek van afvoerdebieten. Hierbij moet worden opgemerkt dat het huidige beoordelingskader, vanwege de 10-jaarstermijn (zie par. 3.3.1), al wel rekening houdt met wisselingen in debieten. Bezwaren zijn er dus met betrekking tot de uitvoerbaarheid en effectiviteit. Ook zou dit, volgens zowel vergunningverleners als bedrijven, kunnen leiden tot een grote hoeveelheid normen en veel werk. Voor bedrijven is het niet eenvoudig bedrijfsprocessen terug te schakelen. In plaats van enigszins afschalen, zo geven bedrijven aan, kan een gehele stop doelmatiger blijken.

De hamvraag is of er op dit moment, na twee droge jaren, voldoende reden is om generiek over te stappen op een systeem van debietafhankelijke lozingseisen. Als dat het geval is, dan zal hiervoor in ieder geval een afwegingskader moeten worden ontwikkeld, op te nemen in het Handboek Immissietoets.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Extreme droogte kan tot lagere waterstanden c.q. afvoerdebieten leiden. Lozingen kunnen daardoor leiden tot negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het betreffende oppervlaktewater. Er hebben zich in de droge jaren 2018 en 2019 wel enkele incidentele situaties voorgedaan - in de Maas, niet in de Rijn - maar van een structureel problemen was en is geen sprake.[38] Desalniettemin verdient het vraagstuk de nodige aandacht, ook juridisch. Directe aanleiding hiervoor is de (aangehouden) motie van Van Brenk van 13 februari 2019 waarin de regering wordt verzocht het initiatief te nemen tot het debietafhankelijk maken van industriële lozingsvergunningen. Het voorliggende rapport, aangekondigd door de minister van IenW en opgenomen in het eindrapport van de Beleidstafel Droogte, beschrijft de mogelijkheid en noodzakelijkheid hiervan. Hierbij is eerst onderzocht welke mogelijkheden het huidige recht biedt om de waterkwaliteit van oppervlaktewaterlichamen zoveel mogelijk te beschermen c.q. op te treden tegen industriële lozingen in tijden van lage afvoerdebieten. Industriële lozingen kunnen invloed hebben op de ecologische waterkwaliteit en op bepaalde maatschappelijke functies van watersystemen (zoals drinkwaterproductie en zwemwater).

Verdringingsreeks als beoordelingskader voor toepassing instrumentarium bij watertekorten

Om het geschetste probleem aan te pakken bestaan er zowel onder het huidige recht als onder de op termijn in werking tredende Omgevingswet verschillende instrumenten. Beoordelingskader hiervoor vormt de 'verdringingsreeks' die het optreden normeert van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort. De rangorde geeft op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid voor het geval de normale hoeveelheden water (even) niet beschikbaar zijn. Waterkwaliteit vormt hierbij, gegeven de doelstellingen voor het watersysteembeheer, een nadrukkelijk mee te wegen belang.

Juridisch in te zetten maatregelen bij lage afvoerdebieten: 4 opties

Optie 1: de lozingsvergunning wijzigen

Een vergunningaanvraag wordt in beginsel getoetst op de maximale dagvracht die het bedrijf onder representatieve omstandigheden kan lozen. Daarnaast wordt op grond van het Handboek Immissietoets uitgegaan van een afvoerdebiet van het ontvangende oppervlaktewater met een waarde die hoort bij de 90 percentiel lage afvoer. Met deze twee uitgangspunten is gegarandeerd dat gemiddeld minstens 90% van de tijd voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de ecologie en ook de drinkwaterproductie. Dit systeem borgt dat in een gemiddeld jaar ten hoogste 30-35 dagen lang een risico bestaat op overschrijding van de normen, maar dat in de praktijk zelden een overschrijding zal optreden van de oppervlaktewaternormen op waterlichaamniveau of bij drinkwaterinnamepunten. Door een recente aanpassing van het Handboek Immissietoets wordt bij de immissietoets gekeken naar de gegevens van de laatste tien jaren (en niet langer naar de eerdere vaste periode 2002-2011).

Vergunningvoorschriften kunnen beperkingen opleggen aan het lozen bij een laag debiet van het ontvangende oppervlaktewater. Hiermee kan dus een ad-hoc strengere emissiegrenswaarde in een vergunning worden verankerd, eventueel voor een bepaalde periode. Afhankelijk van het type bedrijf dat loost, is bij een ambtshalve wijziging van de vergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure of de (kortere) reguliere Awb-procedure van toepassing. Het aanscherpen van een vergunning kan vanwege de proceduretermijnen niet snel worden geregeld. Om die reden

[38] Ondanks de lage waterafvoer, was de kwaliteit van de Maas in 2018 relatief goed tijdens de droogte.

scoort deze optie slecht op snelheid van handelen, terwijl dat juist van belang is in extreme omstandigheden.

Optie 2: mogelijkheid van een onttrekkingsverbod
Sommige lozingen zijn afhankelijk van een voorafgaande oppervlaktewateronttrekking (voor proces- of koelwater). Voor deze lozingen is relevant dat bij een (dreigend) watertekort de minister van IenW onttrekkingen van oppervlaktewater op bepaalde plaatsen voor bepaald gebruik kan verbieden, ook al beschikt een bedrijf over een onttrekkingsvergunning (of voldoet het aan de voor lozingen gestelde algemene regels). Met de onttrekking wordt dan ook indirect de lozing geknepen / gestopt. Dit instrument maakt het mogelijk te differentiëren naar gebieden en naar verschillende onttrekkingsbehoeften. Gezien de vereiste proportionaliteit, dient een onttrekkingsverbod zo beperkt mogelijk te zijn. De dagelijkse besturen van de waterschappen beschikken over een soortgelijke bevoegdheid op grond van hun keuren. Bij toepassing van deze bevoegdheid dient de verdringingsreeks in acht te worden genomen.

Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen. Daarbij hebben waterbeheerders en -gebruikers ook al ervaring met onttrekkingsverboden. Belangrijk nadeel is dat een dergelijk verbod nogal eens leidt tot het geheel of gedeeltelijk stilleggen van bedrijven/bedrijfsprocessen die afhankelijk zijn van oppervlaktewatergebruik.

Optie 3: Omgevingswet en specifieke zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)
Voor de in het Bal aangewezen milieubelastende activiteiten en daarmee samenhangende lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, geldt naast algemene regels of een eventuele vergunningplicht altijd ook de specifieke zorgplicht van art. 2.11 van het Bal. Deze, ten opzichte van het huidige recht, nieuwe zorgplicht heeft ook een functie in een onvoorziene situatie waaraan bij bijvoorbeeld vergunningverlening niet is gedacht. Langdurige droogte c.q. een laag afvoerdebiet vormt ons inziens zo'n situatie. Dat is een groot voordeel wanneer een vergunning bijvoorbeeld geen lozingenbeperkende voorschriften bevat die gelden bij lage(re) afvoerbedieten. De zorgplicht zorgt er voor dat het bevoegde gezag – Rijk of waterschap – dan toch kan toezien en handhaven.

Hoewel er in beginsel geen maatregelen kunnen worden geëist die voor een bedrijf niet in verhouding staan tot de te behalen milieuwinst, volgt uit de specifieke zorgplicht dat er *in ieder geval* geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt. De eventueel hoge kosten van te treffen maatregelen doen hierbij juridisch bekeken niet terzake omdat er nu eenmaal geen significante verontreiniging mag optreden. Een en ander vraagt van de handhaver een degelijke motivering waarmee, wat de zorgplicht betreft, nog geen praktijkervaring is opgedaan.

Optie 4: noodbevoegdheden bij gevaar / buitengewone omstandigheden
Wanneer een (dreigend) watertekort zodanig is dat sprake is van 'gevaar', dan kan de waterbeheerder de maatregelen treffen die hij nodig oordeelt. Het is aan de waterbeheerder te oordelen of hiervan sprake is. De vereiste maatregelen kunnen direct, dus zonder specifieke voorbereidingsprocedure, van kracht worden, desnoods zelfs in afwijking van de verdringingsreeks. De maatregelen kunnen ook blijken uit het wettelijk voorgeschreven calamiteitenplan, mits hier aan droogteproblematiek aandacht is besteed. Bij maatregelen valt te denken aan een tijdelijk lozingsverbod of beperking hiervan.

Van deze buitengewone bevoegdheid kan pas gebruik gemaakt worden als de reguliere instrumenten (opties 1, 2 en [onder stelsel Omgevingswet] 3) geen soelaas bieden èn als toepassing hiervan proportioneel is in verhouding tot de te dienen belangen. Voor de vraag wat proportioneel is, is op dit moment geen beoordelingskader aanwezig. Om die redenen scoort deze optie bij lage afvoerdebieten minder goed dan de mogelijkheid van een onttrekkingsverbod.

Een tweede noodbevoegdheid is geregeld in de Drinkwaterwet. De minister van IenW is bevoegd om in crisisomstandigheden alles wat vereist is te doen om de drinkwatervoorziening te garanderen. De bevoegdheid is van toepassing onder omstandigheden waarin de primaire verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf of handhavingsbevoegdheden niet van toepassing zijn, dan wel duidelijk tekortschieten. Ook deze bevoegdheid kan enkel gebruikt worden indien andere bevoegdheden geen soelaas meer bieden, en ook alleen wanneer toepassing proportioneel is in relatie tot het te dienen doel. Hoewel deze optie hoog scoort op de vereiste snelheid van handelen bij lage afvoerdebieten, is ook hier de vraag wat de meerwaarde is van deze optie ten opzichte van de mogelijkheid een onttrekkingsverbod in te stellen. De regeling van de Drinkwaterwet lijkt vooral bedoeld voor andere calamiteiten dan extreme droogte, waarvoor immers al een bijzondere regeling bestaat.

Voorstel motie: systeem van debietafhankelijke lozingseisen in lozingsvergunning
De immissietoets biedt in 90% van de gevallen zekerheid dat aan de normen voor oppervlaktewater (en de daarvan afhankelijke maatschappelijke en ecologische behoeften zoals beschreven in de verdringingsreeks) voldaan zal worden. Gemiddeld beschouwd bestaat er 30 à 35 dagen per jaar een risico op overschrijding van deze normen. Vooralsnog is zo'n situatie door lage afvoerdebieten vrij uitzonderlijk, maar ook dan houdt de immissietoets hiermee wel rekening, zeker nu het Handboek Immissietoets zeer recent is aangepast en voortaan steeds de laatste 10 jaren als maatgevende afvoer voorschrijft om rekening mee te houden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.

Bij debietafhankelijke lozingseisen wordt de maximaal te lozen hoeveelheid/concentratie van een stof afhankelijk gemaakt van het afvoerdebiet van het ontvangende oppervlaktewater. In plaats van één continue lozingseis leidt dit tot een systeem van steeds strengere emissiegrenswaarden bij steeds lagere debieten, ofwel een getrapt stelsel voor elke stof in de lozingsvergunning. Voor zout- en koelwaterlozingen wordt al op die manier gewerkt, voor andere industriële lozingen (nog) niet.

Werken met een systeem van debietafhankelijke lozingseisen levert voor- en nadelen op (zie tabel 4.1), al moet volgens de geïnterviewden worden geconstateerd dat de voordelen vooral theoretisch zijn. De nadelen overheersen, waarbij in het bijzonder te wijzen valt op de volgende:

1. Het is voor bedrijven niet eenvoudig hun procesvoering 'even' aan te passen aan (dreigende) watertekorten. Daarbij leidt dit tot omzetderving;
2. Hoewel debietgerelateerde emissiegrenswaarden relatief eenvoudig zijn af te leiden met behulp van de immissietoets, zou dit wel neerkomen op een zeer grote hoeveelheid normen bij de strengste treden;
3. Invoering van een dergelijk stelsel zal leiden tot een verhoging van bestuurlijke lasten en capaciteitsproblemen bij het bevoegde gezag;
4. Bedrijven zullen worden geconfronteerd met een toename van de administratieve lasten door het alsdan aangepaste vergunningverleningsproces;
5. Er kunnen gevolgproblemen optreden op het gebied van geluid, energie en afvalstoffen. Zo kan een oplossing in het waterdomein tot milieuproblemen leiden in andere milieudomeinen.

Overallconclusie: onttrekkingsverbod biedt nu de beste mogelijkheden, de specifieke zorgplicht vanaf inwerkingtreding Omgevingswet
De overallconclusie is op dit moment dat er, na twee droge jaren zonder noemenswaardige praktijkproblemen, onvoldoende reden is om generiek over te stappen op een systeem van debietafhankelijke lozingseisen in lozingsvergunningen. Het huidige instrumentarium, in het bijzonder het onttrekkingsverbod (waarbij de verdringingsreeks in acht moet worden genomen), biedt de waterbeheerder voldoende mogelijkheden om bij lage afvoerdebieten de waterkwaliteit en hiervan afhankelijke functies, zoals de drinkwatervoorziening, zoveel mogelijk te beschermen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet komt daar de specifieke zorgplicht van het Bal bij, waaruit

volgt dat er in ieder geval geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt. In noodsituaties bestaat daarnaast altijd nog het gevaarsinstrumentarium.

5.2 Aanbevelingen

De conclusies uit het gedane onderzoek leiden tot de volgende aanbevelingen:

1. Op dit moment is er geen noodzaak om de bestaande vergunningverleningsprocedure uit te breiden met een systeem van debietafhankelijke lozingseisen. De voordelen wegen niet op tegen de geschetste nadelen. Het is vooralsnog verstandiger werk te (blijven) maken van het al beschikbare instrumentarium, waarbij de opmerking past dat er nog maar weinig ervaring is opgedaan met de verdringingsreeks. Een door de minister te maken handreiking kan helpen om in tijden van extreme droogte snel werk te maken van inzet van de meest doelmatige maatregelen. Zo'n handreiking kan ook dienst doen bij het op- en vaststellen van de wettelijk voorgeschreven calamiteitenplannen.
2. Hoewel droogteproblemen c.q. lage afvoerdebieten sterk geassocieerd worden met het waterbeheer, zou er bij de aanpak ervan ook oog moeten zijn voor andere milieuproblemen die met de inzet van het 'droogte-instrumentarium' gepaard kunnen gaan. Concreet valt te wijzen op de geluids-, energie- en afvalstoffenproblematiek van bijvoorbeeld het afschalen of zelfs stopzetten van bedrijfsprocessen. Een meer integrale afweging doet ook recht aan de bedoeling van de aanstaande Omgevingswet.
3. Gezien het relatief nieuwe karakter van de droogteproblematiek, verdient het aanbeveling om als overheden, drinkwaterbedrijven en afvalwaterlozende bedrijven regelmatig (regionaal) contact te organiseren. De ervaring leert dat hierdoor meer wederzijds begrip ontstaat en dat zo bijvoorbeeld vergunningverleningsprocedures soepeler kunnen verlopen.
4. Besteed extra aandacht voor de voorliggende problematiek in het opleidingentraject voor vergunningverleners van Rijkswaterstaat en de waterschappen.
5. Doe, ter voorbereiding op de praktijk van het stelsel van de Omgevingswet, nader onderzoek naar de precieze mogelijkheden en toepassingswijze van de specifieke zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Besteed daarbij met name aandacht aan de relatie met de omgevingsvergunning voor een lozingsactiviteit en de wijze waarop vergunningverleners en handhavers concreet invulling kunnen geven aan deze nieuwe zorgplicht.
6. Vraag extra aandacht voor de voorliggende problematiek bij de buurlanden van Nederland. De stroomgebiedbenadering is Europees en dat pleit voor verdergaande grensoverschrijdende samenwerking, temeer ook omdat een deel van de Nederlandse waterkwaliteitsproblemen wordt veroorzaakt door buitenlandse lozingen. Een aandachtspunt is het verschil in stofnormen.
7. Het Rijk (de minister van IenW) zou over vijf jaar opnieuw kunnen bezien of er dan wellicht reden is om al bij vergunningverlening rekening te houden met lage afvoerdebieten zoals hier bedoeld.

Tot slot spreken wij de hoop uit dat deze rapportage gebruikt wordt als gespreksmiddel in de discussie over de mogelijkheden om de gevolgen van lage afvoerdebieten in oppervlaktewaterlichamen zoveel mogelijk te bestrijden.

Bijlage: overzicht van betrokkenen bij het onderzoek

Projectuitvoerder Sterk Consulting

- Peter de Putter

Betrokkenen / klankbordgroep

- (Ministerie van IenW)
- Mirja Baneke (Vewin)
- André Bannink (Vereniging van Rivierwaterbedrijven, RIWA)
- (Ministerie van IenW)
- Hans Geijselaers (Sitech Services)
- (Rijkswaterstaat, Corporate Dienst)
- Andy Krijgsman (Unie van Waterschappen)
- (Rijkswaterstaat)
- (Rijkswaterstaat)
- Henny Sonnemans (Waterschap Limburg)
- Roy Tummers (VEMW)