

Evaluatie handhaving indirecte lozing bij calamiteiten

Evaluatie handhaving indirecte lozing bij calamiteiten

dossier : BD1629
registratienummer : WT-UW20140147
versie : 3
classificatie : Klant vertrouwelijk

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

september 2014

INHOUD	BLAD
MANAGEMENTSAMENVATTING	3
1 INLEIDING	9
2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING (AANPAK)	11
2.1 Afbakening	11
2.2 Methodiek	11
3 BELEIDSRECONSTRUCTIE	13
3.1 Aanleiding: één loket	13
3.2 Taken en bevoegdheden	15
3.3 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)	15
3.4 Adviesrecht en toezichhoudende rol waterbeheerder	16
4 ALGEMEEN BEELD INTERVIEWS	19
4.1 Algemeen beeld samenwerking en uitgangspunten rapportage	19
4.2 Algemeen beeld calamiteiten	20
4.3 Algemeen beeld RUD's	21
4.4 Algemeen beeld waterschappen	22
5 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN	25
5.1 Organisatie en wijze van samenwerking	25
5.2 Invulling van de wijze van samenwerking	27
5.3 Vergunningverlening en algemene regels	29
5.4 Toezicht	31
5.5 Handhaving	34
5.6 Kwaliteitscriteria	36
6 CONCLUSIES EN VERBETERPUNTEN	39
6.1 Algemeen	39
6.2 Beleid	39
6.3 Organisatie	41
6.4 Wetgeving	46
6.5 Samenvatting conclusies en verbeterpunten	49
7 COLOFON	55
 BIJLAGEN	
1 Geïnterviewde organisaties	
2 Achtergrondinformatie beleidsreconstructie	
3 Calamiteitenorganisatie	
4 Geraadpleegde bronnen	
5 Verslag klankbordbijeenkomst	

MANAGEMENTSAMENVATTING

1. Aanleiding en doel evaluatie

Met de inwerkingtreding van de Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) eind 2009 is de WVO-vergunning voor lozingen op de riolering vanuit inrichtingen vervallen. Deze zogenaamde indirecte lozingen vallen sindsdien uitsluitend onder het Wm / Wabo bevoegd gezag, de gemeenten en provincies. De waterschappen hebben een groot direct belang bij indirecte lozingen op de riolering, vanuit hun rol als zuiveringsbeheerder en waterkwaliteitsbeheerder van het regionaal watersysteem.

De centrale doelstelling voor dit evaluatie onderzoek is:

“Het verkrijgen van inzicht in de praktijk van indirecte lozingen aan de hand van een 8-tal praktijksituaties waarin zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan en aan de hand van deze praktijksituaties leerervaringen en conclusies formuleren die zowel een basis kunnen bieden voor verbetering van de uitvoeringspraktijk als voor mogelijke wettelijke aanpassingen.”

2. Uitvoering evaluatie

De evaluatie is gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Over de uitvoering en rolverdeling bij vergunningverlening, handhaving en toezicht bij indirecte lozingen zijn interviews gehouden bij bevoegde gezagen (veelal in de vorm van gemandateerde RUD's (omgevingsdiensten)) en de waterbeheerders. Op basis van de gesprekken met de partijen uit de uitvoeringspraktijk zijn de percepties van de rolverdeling in beeld gebracht.

De bevindingen, analyse en de voorlopige conclusies en aanbevelingen zijn getoetst en aangescherpt in een bijeenkomst met de geïnterviewde personen, aangevuld met de begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur & Milieu en Rijkswaterstaat.

3. Taken en bevoegdheden

In de wetgeving staan zowel de taken als bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders rond (afval)water.

Artikel 3.8 van de Waterwet verplicht waterbeheerders en gemeenten om samen te werken aan een samenhangend waterbeheer, waarbij de nodige afstemming van taken en bevoegdheden moet plaatsvinden.

Taken en bevoegdheden gemeenten

De taken en bevoegdheden van de gemeente zijn:

- de gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater (Wm).;
- alle lozingen in rioolstelsels (indirecte lozingen), ongeacht de vraag of deze op een RWZI, het oppervlaktewater of de bodem uitkomen (Wm of Wabo).

De gemeente heeft als beheerder van de gemeentelijke riolering het gemeentelijk afvalwaterbeleid vastgelegd in het gemeentelijk rioleringplan (GRP). Hierin is in grote lijnen aangegeven hoe bepaalde afvalwaterstromen bij voorkeur worden afgevoerd. Als Wm/Wabo-bevoegd gezag is de gemeenten verantwoordelijk voor de indirecte lozingen.

Taken en bevoegdheden waterbeheerder

De waterbeheerder is met de inwerkingtreding van de Waterwet geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozingen afkomstig van grote puntbronnen.

De taken van de waterbeheerder zijn:

- zuiveringsbeheer (alleen waterschappen);
- de zorgplicht voor het beheer van watersystemen, die bij Rijkswaterstaat ligt voor de rijkswateren (Waterbesluit) en bij de waterschappen voor de regionale wateren (Waterschapswet en Waterwet).

Hiermee hangen de volgende bevoegdheden samen:

1. de adviesbevoegdheid ofwel adviesrecht bij de Wabo-vergunningverlening en
2. de toezichthoudende rol bij indirecte lozingen.

4. Uitgangspunten rapportage

Definities calamiteit en incident

Uitgangspunt voor deze rapportage is dat wanneer wordt gesproken over een calamiteit, een situatie wordt bedoeld waarbij direct ingrijpen noodzakelijk is ten aanzien van indirecte lozingen. Bijvoorbeeld: de ongewenste lozing moet direct worden beëindigd of er moeten direct maatregelen worden genomen bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie om te voorkomen dat rioolwaterzuiveringsinstallatie niet meer goed kan functioneren.

Bij een incident is direct ingrijpen nog niet noodzakelijk. Bij een incident is wel sprake van een ongewenste lozing die moet worden gemonitord en aangepakt om te voorkomen dat een calamiteit gaat optreden.

Aanpak bij calamiteiten is goed georganiseerd, zorg om meer incidenten

Een eerste belangrijke bevinding uit de interviews is dat de aanpak bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen goed is georganiseerd. Bij alle RUD's en waterschappen zijn afspraken vastgelegd over het handelen ingeval van calamiteiten. Als er calamiteiten plaatsvinden, dan verlopen de procedures goed.

Wel blijkt uit de interviews dat waterschappen de zorg hebben dat er meer incidenten (die kunnen leiden tot een calamiteit) gaan plaatsvinden in de toekomst, vanwege de gewijzigde verdeling van taken en bevoegdheden.

Daarnaast is tijdens de uitvoering van het onderzoek geconcludeerd dat niet bij alle onderzochte cases was sprake van een calamiteit. In sommige cases ging het om een incident en om wat er zou zijn gebeurd als de calamiteit wel had plaatsgevonden. Algemeen beeld is wel dat als er een calamiteit optreedt, de gevolgen voor het waterschap aanzienlijk kunnen zijn.

Interviews en rapportage meer gericht op proactieve samenwerking om incidenten te voorkomen

De zorg om meer incidenten en de mogelijke consequenties van een calamiteit bevestigen de noodzaak om onderzoek uit te voeren naar de handhaving van indirecte lozingen bij calamiteiten en incidenten. Vanwege de ervaringen en de aard van de onderzochte cases zijn de interviews echter veel meer gericht op de samenwerking ten aanzien van het voorkomen van calamiteiten. De rapportage gaat daarom ook vooral in op het verloop van de samenwerking om proactief incidenten (en daarmee calamiteiten) te voorkomen en preventie door vergunningverlening en toezicht.

5. Conclusies en verbeterpunten

Het belangrijkste wetsartikel waarin de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is geregeld ten aanzien van indirecte lozingen, is artikel 3.8 van de Waterwet.

Artikel 3.8 Waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Op tal van terreinen in de waterketen werken waterschappen en gemeenten samen. Uit het onderzoek blijkt dat op het terrein van de indirecte lozingen en in het bijzonder op het gebied van de handhaving van indirecte lozingen bij calamiteiten verbeteringen op beleidsmatig, organisatorisch en wetgevend gebied mogelijk zijn.

Gezamenlijke visie en strategie

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er vaak geen gedeelde visie is en onvoldoende of geen heldere / expliciete strategie bij waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat), bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) en RUD's over de rolverdeling en wijze van samenwerking, onder meer als het gaat om de principiële verschillen in toezichtstrategie en samenwerking op handhavingsgebied, enkele goede uitzonderingen daargelaten. De samenwerking zoals bedoeld in artikel 3.8 Waterwet vraagt extra borging. De intenties van waterschappen, gemeenten en RUD's ten aanzien van samenwerking rond indirecte lozingen zijn goed, maar in de uitvoeringspraktijk verloopt de samenwerking nog niet overal goed. De verbetering van de samenwerking zit vooral het creëren van een gezamenlijke visie over de aanpak van indirecte lozingen. Deze visie en strategie mogen wel verschillen per deelgebied (dus per waterschap, gemeente en RUD), als maar duidelijk is hoe de samenwerking per deelgebied is geregeld.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt om dit aandachtspunt te agenderen voor bespreking in de Stuurgroep Water. Waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies en RUD's kunnen met behulp van een handreiking indirecte lozingen worden gestimuleerd om in de uitvoeringspraktijk een gezamenlijk visie en strategie te ontwikkelen.
- Aanbevolen wordt om de samenwerking op bestuurlijk- en managementniveau te borgen, bijvoorbeeld door het sluiten van of het op te nemen in een bestuursakkoord (voorbeeld Bestuursakkoord Water).
- Aanbevolen wordt dat waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat), bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) en RUD's tijd investeren om de samenwerking te verbeteren.

Ketenbenadering

Waterschappen, Rijkswaterstaat gemeenten en RUD's hebben tijdens de klankbordbijeenkomst aangegeven behoefte te hebben om de indirecte lozingen in de waterketen zowel beleidsmatig, als organisatorisch en met behulp van wetgeving meer als ware één overheid te benaderen. De belangen en mogelijke gevolgen van calamiteiten zijn groot (voor het functioneren van rioolstelsel, de zuiveringsinstallatie en de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater). Dat vraagt betrokkenheid, inzet en kennis van diverse medewerkers (rioolbeheer gemeente, RUD, toezicht en zuiveringsbeheer waterschap).

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt om de waterketen als geheel te benaderen en ook voor wat betreft de indirecte lozingen zoveel mogelijk gezamenlijk de kansen te benutten en de risico's zoveel mogelijk uit te sluiten en adequaat op te treden als de situatie in het riool, de rwzi en/of het watersysteem daarom vraagt.
- Aanbevolen wordt om in de samenwerking het waterketendenken te verbeteren en daarin ook de rioolbeheerders nadrukkelijk te betrekken. De rioolstelselbeheerder (gemeente) zou dezelfde middelen en inspraak moeten krijgen als de waterbeheerder.

Geld en middelen

In diverse situaties is geconstateerd dat gemeenten als opdrachtgevers van RUD's onvoldoende budget ter beschikking stellen om de taken rond indirecte lozingen te kunnen uitvoeren.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om bevoegde gezagen (gemeenten / provincies) te verleiden (door middel van bestuurlijke afspraken) en desnoods dwingen (door middel van de VTH-kwaliteitscriteria) om voldoende budget en capaciteit in te zetten voor de taak indirecte lozingen. Het gemeentelijk rioleringsplan is hiervoor het aangewezen beleidsstuk.

Kennis

De kennis en toepassing daarvan bij de waterschappen over het Activiteitenbesluit en de kennis van de RUD's over indirecte lozingen en de waterketen kan worden verbeterd. De mate waarin dat noodzakelijk is, hangt samen met de wijze van samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en RUD's.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt om in een handreiking indirecte lozingen een richting en mogelijkheden aan te geven om de kennis te vergroten, beter te delen en efficiënter en effectiever in te zetten. Een basiscursus afvalwater en riolering voor RUD medewerkers zou daarvan onderdeel kunnen zijn.
- Aanbevolen wordt dat RUD's, gemeenten en waterschappen gezamenlijke afspraken opstellen over de organisatie van de kennis.

Vergunningverlening

Gemeenten en waterschappen overleggen onvoldoende over het vragen van advies aan waterschappen door gemeenten en RUD's en het geven van advies door waterschappen aan gemeenten en RUD's.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om in een handreiking indirecte lozingen richting en suggesties aan te reiken over het vragen van advies aan waterschappen door bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) en RUD's en het geven van advies door waterschappen.

Algemene regels

Over de wenselijkheid van het betrekken van waterschappen bij meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit zijn de meningen verdeeld. Algemeen kan gesteld worden dat het ontbreekt aan afspraken tussen de gemeenten/RUD's en waterschappen over de samenwerking bij overleggen met bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. Dat heeft ook te maken met de beperkte indieningsvereisten bij een melding, waardoor relevante informatie over indirecte lozingen ontbreekt. Sommige waterschappen missen het adviesrecht bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, om vervolgens maatwerkvoorschriften te kunnen opleggen. De wetgever wilde met het Activiteitenbesluit echter het stellen van maatwerkvoorschriften beperken tot incidentele en bijzondere gevallen.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt dat waterschappen, gemeenten, provincies en RUD's afspraken maken over de gevallen waarin meldingen Activiteitenbesluit zouden moeten worden doorgestuurd naar waterbeheerders.
- Aanbevolen wordt om bij de uitwerking van de algemene regelgeving onder de Omgevingswet de indieningsvereisten ten aanzien van indirecte lozingen zodanig te formuleren dat de betrokkenheid van waterschappen bij overleggen tussen gemeenten/omgevingsdiensten en bedrijven wordt gewaarborgd.
- Aanbevolen wordt te onderzoeken of het wenselijk is om in de Omgevingswet(geving) een adviesrecht voor waterschappen op te nemen bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, om te bepalen of dit het meest geëigende middel is om het gewenste doel te bereiken.

Toezicht

Er is een principiële verschil in de toezichtstrategie van RUD's en waterschappen ten aanzien van indirecte lozingen. Dit vloeit voort uit de taakverdeling van de RUD's en de waterschappen en de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven als belangrijk uitgangspunt voor de milieuregelgeving.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt dat RUD's de toezichtfrequentie afstemmen met het waterschap. Bedrijven met een hoog risico ten aanzien van calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen zouden vaker kunnen worden gecontroleerd.
- Aanbevolen wordt om deze afspraken te laten aansluiten bij de vaak al bestaande calamiteitenprocedures, om zo een integrale aanpak (bron én end-of-pipe) te verkrijgen.

Handhaving

Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij handhavingprocedures, die passen bij de snelheid die een incident vraagt. Daarnaast missen waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten en RUD's een wettelijke grondslag om gezamenlijk te kunnen optrekken bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen. In de situatie waarin het echt mis gaat op de rwzi en direct ingrijpen noodzakelijk is, is meer slagkracht voor de waterschappen gewenst.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om de samenwerking tussen bevoegde gezagen, RUD's en waterschappen, om zodanig te laten verlopen dat deze passen bij de snelheid die een incident vraagt.
- Aanbevolen wordt om in de Omgevingswet(geving) de mogelijkheid op te nemen waterschappen meer slagkracht te geven om op te treden bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen, uitdrukkelijk in aanvulling op de handhavende bevoegdheid van college van B&W. Het zou dan gaan om gevallen waarbij het echt mis gaat op de rwzi en direct ingrijpen noodzakelijk is.

Indien bovenstaande politiek onhaalbaar is dan kan worden overwogen om de gemeenten een delegatiebevoegdheid toe te kennen die gemeenten en waterschappen in staat stelt om waterschappen directe handhavingbevoegdheden toe te kennen in calamiteuze situaties, in geval van een dreigende of in ieder geval bij een acute verstoring van een doelmatige werking van de rwzi.

Kwaliteitscriteria

Conclusie

Uit onderzoek, interviews, de bespreking van de cases en de uitkomsten van de klankbordbijeenkomst blijkt dat substantiële verbeteringen in de praktijk van de indirecte lozingen noodzakelijk zijn. Bij de meeste RUD's, enkele uitzonderingen daargelaten, moet de kennis over indirecte lozingen worden verhoogd om te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de VTH taken.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om een basiskwaliteit voor de indirecte lozingen opnemen in de VTH-kwaliteitscriteria

Samenvatting

Aan de voorkant, om een calamiteit te voorkomen, zou de samenwerking beter moeten worden geborgd door invulling te geven aan artikel 3.8 uit de Waterwet, dat waterbeheerders en gemeenten verplicht om samen te werken aan een samenhangend waterbeheer, waarbij de nodige afstemming van taken en bevoegdheden moet plaatsvinden. Dit kan bijvoorbeeld door middel van bestuurlijke afspraken over strategie, wijze van samenwerking en inzet van mensen en middelen. Hier is verdere juridificering eerder een last dan een voordeel, omdat het de mogelijkheden tot regionaal maatwerk zou kunnen beperken.

Aan de achterkant, wanneer een calamiteit optreedt of dreigt op te treden, zou op het juridisch vlak de positie van de waterbeheerders wel kunnen worden versterkt, omdat op dat moment de belangen van de waterbeheerders direct worden geraakt en omdat mag worden aangenomen (door zaken aan de voorkant goed te regelen) het een relatief beperkt aantal situaties betreft.

[Click and type text]

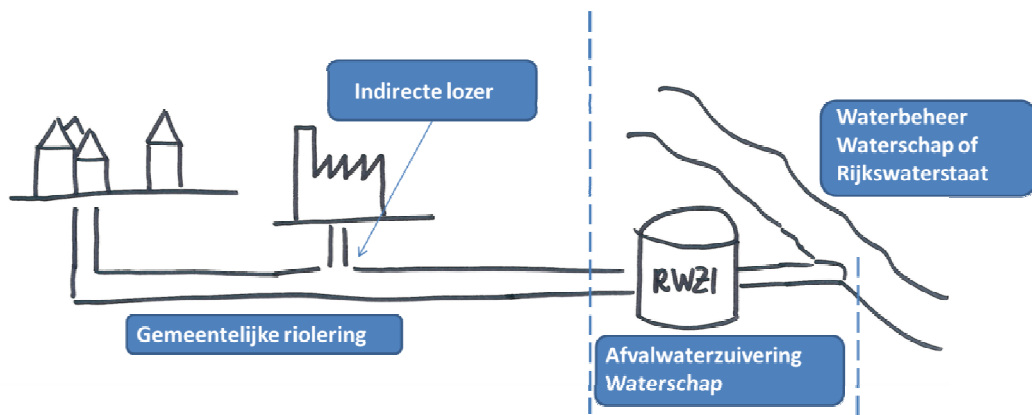
1 INLEIDING

Aanleiding voor de evaluatie

Met de inwerkingtreding Waterwet en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) eind 2009 is de WVO-vergunning voor lozingen op de riolering vanuit inrichtingen vervallen. Deze zogenaamde indirecte lozingen vallen sindsdien uitsluitend onder het Wm / Wabo bevoegd gezag, de gemeenten en provincies.

Indirecte lozingen

Met "indirect" wordt bedoeld: een lozing die niet rechtstreeks in het oppervlaktewater of op of in de bodem plaats vindt. Bij indirecte lozingen wordt geloosd via een vuilwaterriool op een rioolwaterzuiveringsinstallatie of hemelwaterriool¹.



Figuur 1: Indirecte lozing via gemeentelijk vuilwaterriool

Het adequaat reageren ingeval van calamiteiten is van groot belang voor de waterschappen aangezien zij verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren van de rwzi's en de daaruit voortvloeiende lozingen op hun watersystemen. Zonder adequaat optreden kunnen grote negatieve consequenties ontstaan voor het functioneren van de rwzi's.

¹ Naast bovenstaande definitie van indirecte lozingen zijn er ook andere definities. Volgens een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland, afdeling bestuursrecht (zaaknummer AWB 12/760, AWB 13/93 en AWB 13/154, stelt de rechtbank vast dat in de Waterwet noch in de Wet milieubeheer definities van directe lozing en indirecte lozing zijn opgenomen. In de Memorie van Toelichting Invoeringswet Waterwet (vergaderjaar 2006-2007, 30 818, nr. 3, pagina 10) is ten aanzien van het door de wetgever gemaakte onderscheid tussen directe en indirecte lozingen het volgende opgemerkt: "Kort samengevat komt het erop neer dat directe lozingen (vanuit bijvoorbeeld een individueel bedrijf of een enkele activiteit) in een oppervlaktelichaam via het vergunningstelsel van de Waterwet worden gereguleerd en indirecte lozingen (lozingen die niet rechtstreeks in een oppervlaktelichaam plaatsvinden, maar in een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater, kortweg een rioolstelsel) via de Wet milieubeheer en de omgevingsvergunning. Een rioolstelsel kan daarbij zowel een vuilrioolwater zijn als bijvoorbeeld een hemelwaterstelsel of ontwateringsstelsel, en kan zowel particulier als openbaar zijn. Bij deze indirecte lozingen in rioolstelsels valt de uiteindelijke lozing vanuit het rioolstelsel of vanuit het zuiveringstechnische werk wel onder het vergunningstelsel van de Waterwet, zodat de invloed van de waterbeheerder is gewaarborgd. In vergunningen of algemene regels op grond van de Waterwet kunnen immers aan de beheerder van dat stelsel voorschriften worden gesteld.

De waterschappen hebben een direct belang bij indirecte lozingen op de riolering vanuit de rol van zuiveringsbeheerder. Samen met Rijkswaterstaat zijn de waterschappen ook waterkwaliteitsbeheerder van het (regionaal) watersysteem. Met het wegvallen van de WVO-vergunning zijn de waterkwaliteitsbeheerders geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozingen, maar hebben zij wel een adviesrecht bij vergunningverlening en een toezichtstaak bij indirecte lozingen.

Door de Minister van I&M is aan de Eerste Kamer toegezegd om de huidige bevoegdheidsverdeling bij indirecte lozingen te evalueren. Daarbij voeren het ministerie van I&M, de Unie van waterschappen, de VNG en het IPO in 2014 een gezamenlijke verkenning uit naar de knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk.

Doelstelling

De centrale doelstelling voor dit evaluatie onderzoek is:

“Het verkrijgen van inzicht in de praktijk van indirecte lozingen aan de hand van een 8-tal praktijksituaties waarin zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan en aan de hand van deze praktijksituaties leerervaringen en conclusies formuleren die zowel een basis kunnen bieden voor verbetering van de uitvoeringspraktijk als voor mogelijke wettelijke aanpassingen.”

Het onderzoek richt zich op de handhaving van indirecte lozingen en vooral op die situaties waarbij calamiteiten zijn opgetreden als gevolg van een indirecte lozing op de rioolwaterzuiveringsinstallatie van een waterschap. Daarbij zijn zowel goede als minder goede voorbeelden beschouwd. In het onderzoek is ook het onderdelen vergunningverlening en algemene regels meegenomen omdat tijdens de uitvoering van het onderzoek is gebleken dat het van belang is op welke wijze incidenten en calamiteiten “aan de voorkant” kunnen worden voorkomen.

Aan de hand van de leerervaringen en conclusies zijn verbeterpunten en aandachtspunten voor de uitvoeringspraktijk opgesteld. Deze kunnen als basis dienen voor een handreiking over indirecte lozingen die momenteel wordt opgesteld. Tevens kunnen deze verbeterpunten worden meegenomen in toekomstige regelgeving onder de Omgevingswet. Het wetsvoorstel van de Omgevingswet is op 17 juni 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd.

Leeswijzer

Na een korte onderzoeksverantwoording in hoofdstuk 2, geeft hoofdstuk 3 een samenvatting van de beleidsreconstructie, die ingaat op de gedachte achter de huidige verdeling van taken en bevoegdheden en de wijze waarop deze ingevuld zijn voor indirecte lozingen.

Hoofdstuk 4 beschrijft het algemene beeld uit de gehouden interviews over de uitvoeringspraktijk rond indirecte lozingen en in het bijzonder in de situatie met calamiteiten. Hoofdstuk 5 gaat nader in op de organisatie en de wijze van samenwerking en de gevolgen daarvan. Het hoofdstuk geeft specifiek aandacht aan de afstemming in de fase van vergunningverlening en melding, toezicht, handhaving en kwaliteitscriteria.

2 ONDERZOEKSVERANTWOORDING (AANPAK)

2.1 Afbakening

Zoals beschreven in hoofdstuk 1 richt het evaluatieonderzoek zich op de handhaving en met name op die situaties waarbij calamiteiten zijn opgetreden als gevolg van een indirecte lozing op de rwzi van een waterschap.

De Unie van Waterschappen en VNG zijn voorvallen geïnventariseerd waar goed met calamiteiten is omgegaan, maar ook een aantal waar het niet optimaal is verlopen. Het onderhavige onderzoek richt zich op het in beeld brengen van deze goede en minder goede voorbeelden en in kaart te brengen welke leerervaringen daaruit getrokken kunnen worden. Daartoe hebben Unie en VNG uit de inventarisatie een achttal praktijkcases geselecteerd (zie bijlage 3).

2.2 Methodiek

Om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van de nieuwe bevoegdheidsverdeling bij indirecte lozingen is een analyse gemaakt van de doelstellingen en beoogde effecten, zoals deze in de verscheidene wetswijzigingen een rol hebben gespeeld. In de evaluatie wordt vervolgens nagegaan welke effecten optreden en hoe de beleving is van betrokken partijen (bevoegd gezagen en waterschappen).

De evaluatie is gebaseerd op kwalitatief onderzoek. Over de uitvoering en rolverdeling bij vergunningverlening, handhaving en toezicht bij indirecte lozingen zijn interviews gehouden bij bevoegde gezagen (veelal in de vorm van gemandateerde omgevingsdiensten) en de waterbeheerders. Op basis van de gesprekken met de partijen uit de uitvoeringspraktijk zijn de percepties van de rolverdeling in beeld gebracht. In bijlage 1 is de lijst met geïnterviewden weergegeven.

De bevindingen, analyse en de voorlopige conclusies en aanbevelingen zijn getoetst en aangescherpt in een bijeenkomst met de geïnterviewde personen, aangevuld met de begeleidingscommissie bestaande uit medewerkers van VNG, IPO, Unie van Waterschappen, het ministerie van Infrastructuur & Milieu en Rijkswaterstaat. De resultaten van deze bijeenkomst zijn opgenomen in bijlage 6.

3 BELEIDSRECONSTRUCTIE

Aanleiding voor de beleidsevaluatie rond indirecte lozingen is het vervallen van bevoegdheden van waterschappen met betrekking tot indirecte lozingen. Dit hoofdstuk beschrijft de feitelijke situatie rond indirecte lozingen. Wie heeft welke taak en bevoegdheid? En waarom is voor deze indeling gekozen? Bijlage 2 geeft nadere achtergrondinformatie bij dit hoofdstuk.

3.1 Aanleiding: één loket

De taak en- en verantwoordelijkheidsverdeling van de lozing van afvalwater vanuit inrichtingen is geregeld in de Wet milieubeheer (Wm), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en de Waterwet. Belangrijke doelstelling van deze (nieuwe) wetgeving is om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlichten door een één loket functie voor bedrijven mogelijk te maken.

Reconstructie regelgeving indirecte lozingen

Voor 1996:

Alle indirecte lozingen vielen onder de gemeentelijke lozingsverordening. Op een aantal categorieën (20) van inrichtingen was tevens de Wvo van toepassing, in de vorm van vergunningplicht.

1996

Gemeentelijk lozingsverordening is ingetrokken en alle indirecte lozingen vallen onder de Wm. Voor een deel betrof dat bedrijfstakken die reeds onder algemene regels op grond van de Wm vielen (8.40 amvb's). De lozingsvoorschriften, ter bescherming van de doelmatige werking van de riolering en BBT, werden opgenomen in die amvb's. De rest was vergunningplichtig op grond van de Wm en via een overgangsregeling werden de voorschriften voor lozen in het riool onderdeel van de Wm-vergunning.

De Wvo-vergunningplicht voor de 20 categorieën bleef daarnaast bestaan. De Wm en Wvo hadden afstemmingsregeling tussen deze beide vergunningen.

In de gevallen dat een bedrijf zowel een Wm-vergunning als een Wvo-vergunning voor de indirecte lozingen had was de praktijk dat BBT vooral in de Wvo-vergunning werd opgenomen. Soms stonden er nog wat voorschriften (ter bescherming van de riolering), soms ook niet. Dat was een soort stilzwijgende afspraak tussen waterbeheerder en gemeente, maar ook invulling van de wettelijk afstemmingsregeling.

2008: Activiteitenbesluit

Het Activiteitenbesluit is gebaseerd op zowel de Wm als de Wvo. Voor diverse bedrijfstakken werden algemene regels opgesteld, waaronder ook de 20 categorieën van inrichtingen die tot de Wvo-waren aangewezen. In het besluit werden de voorschriften vanuit de Wm en de Wvo samengevoegd. De voorschriften voor indirecte lozingen van de 20 Wvo-categorieën in het Activiteitenbesluit waren dus gebaseerd op zowel de Wm als de Wvo: zowel waterbeheerder als gemeente was hiervoor bevoegd gezag.

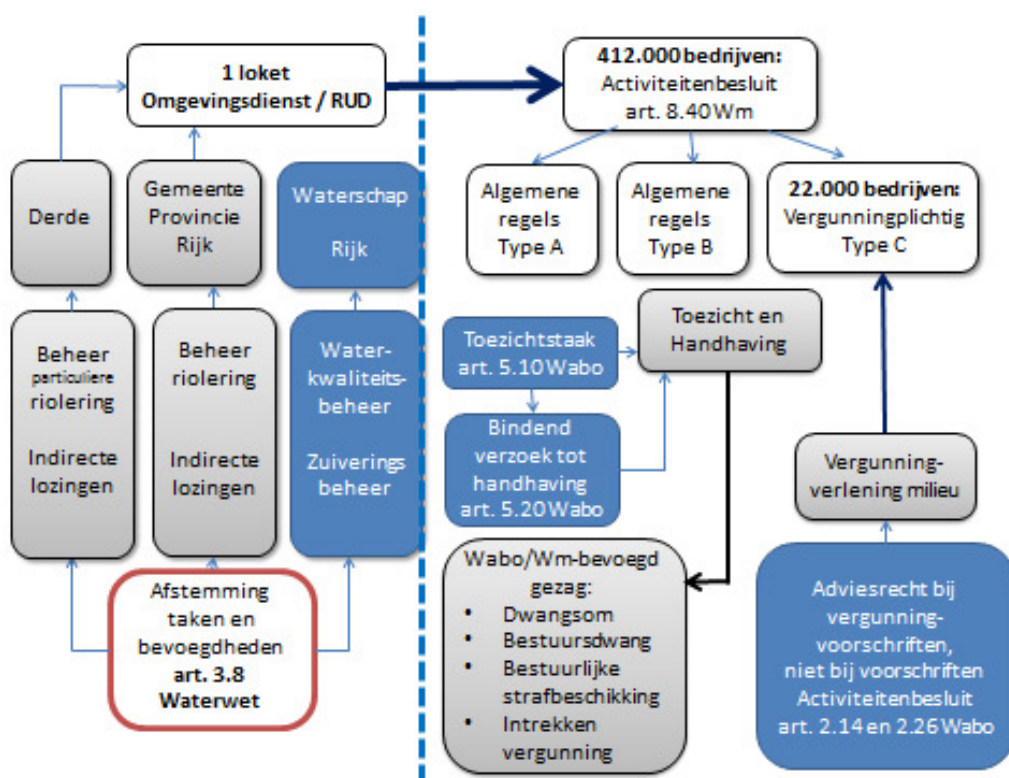
2009: Waterwet

Wvo is ingetrokken en vervangen door de Waterwet. De Waterwet is niet van toepassing op indirecte lozingen. Inhoudelijk heeft dat niet geleid tot aangepaste voorschriften voor indirecte lozingen, maar de waterbeheerder was vanaf dat moment geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozingen. Wel is toen direct het adviesrecht van de waterbeheerder voor vergunningplichtige indirecte lozingen ingevoerd, bepalingen die nu in de Wabo staan.

Alle bedrijven vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit, dat algemene milieuregels voor bedrijven bevat. In het Activiteitenbesluit zijn onder ander algemene regels opgenomen voor indirecte lozingen. Afhankelijk van het type bedrijf kan er sprake zijn van een meldingsplicht.

Nog maar een klein deel van de bedrijven heeft een omgevingsvergunning nodig voor het onderdeel milieu. Indien bedrijven omgevingsvergunningplichtig zijn voor het onderdeel milieu, worden voorschriften voor indirecte lozingen verbonden aan deze vergunning, voor zover dit niet is geregeld in het Activiteitenbesluit. Deze vergunning wordt verleend door de gemeente of de provincie. Ook voor toezicht en handhaving van indirecte lozingen zijn de gemeente of provincie het bevoegde gezag.

In onderstaand figuur zijn de taken en bevoegdheden ten aanzien van indirecte lozingen weergegeven. In deze beleidsreconstructie ligt de focus op indirecte lozingen vanuit inrichtingen.



Figuur 2: Taken en bevoegdheden indirecte lozingen (vanuit inrichtingen)

Het vervolg van dit hoofdstuk beschrijft de taken en bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders, de rol van de Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD's) bij de invulling van de 1 loket-gedachte en tenslotte de rol van het waterschap rond indirecte lozingen.

3.2 Taken en bevoegdheden

In de wetgeving staan zowel de taken als bevoegdheden van gemeenten en waterbeheerders rond (afval)water.

Artikel 3.8 van de Waterwet verplicht waterbeheerders en gemeenten om samen te werken aan een samenhangend waterbeheer, waarbij de nodige afstemming van taken en bevoegdheden moet plaatsvinden.

Artikel 3.8 Waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Taken en bevoegdheden Wm/Wabo-bevoegd gezag

De taken en bevoegdheden van het Wm/Wabo-bevoegd gezag zijn:

- de gemeentelijke zorgplicht voor inzameling en transport van stedelijk afvalwater (Wm).;
- alle lozingen in rioolstelsels (indirecte lozingen), ongeacht de vraag of deze op een RWZI, het oppervlaktewater of de bodem uitkomen (Wm of Wabo).

De gemeente heeft als beheerder van de gemeentelijke riolering het gemeentelijk afvalwaterbeleid vastgelegd in het gemeentelijk rioleringplan (GRP). Hierin is in grote lijnen aangegeven hoe bepaalde afvalwaterstromen bij voorkeur worden afgevoerd. Ter uitvoering van het GRP kunnen gemeenten bij verordening algemene regels stellen, onder meer met betrekking tot het zogenaamde afkoppelen van afvloeiend hemelwater en ingezameld grondwater op de gemeentelijke riolering (art. 10.32 a Wm).

Taken en bevoegdheden waterschap en Rijkswaterstaat

De waterbeheerder is met de inwerkingtreding van de Waterwet geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozingen afkomstig van grote puntbronnen.

De taken van de waterschappen en Rijkswaterstaat zijn:

- zuiveringsbeheer (alleen waterschappen);
- de zorgplicht voor het beheer van watersystemen, die bij Rijkswaterstaat ligt voor de rijkswateren (Waterbesluit) en bij de waterschappen voor de regionale wateren (Waterschapswet en Waterwet).

Hiermee hangen de volgende bevoegdheden samen:

6. de adviesbevoegdheid ofwel adviesrecht bij de Wabo-vergunningverlening en
7. de toezichthoudende rol bij indirecte lozingen.

3.3 Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's)

Wabo-bevoegd gezag en RUD's: één loket

Gemeente, provincie of rijk zijn het bevoegd gezag als het gaat om indirecte lozingen op grond van de Wabo (omgevingsvergunning, onderdeel milieu) danwel de Wet milieubeheer (Activiteitenbesluit milieubeheer). De meeste bevoegde gezagen voor indirecte lozingen hebben deze taken (deels) gemandateerd aan de Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), ook wel Omgevingsdiensten genoemd.

Kwaliteitscriteria VTH

Het doel van de RUD's is om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen. Hiervoor wordt de Wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vastgesteld. In dit wetsvoorstel worden de kwaliteitscriteria voor het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals neergelegd in de kwaliteitscriteria 2.1 (2012), in de Wabo vastgelegd. In de kwaliteitscriteria 2.1 zijn specifieke criteria voor indirecte lozingen opgenomen.

De datum waarop alle overheidsorganisaties aan deze kwaliteitscriteria moeten voldoen is 1 januari 2015. Het wetsvoorstel is begin februari 2014 naar de Tweede Kamer gestuurd.

3.4 Adviesrecht en toezichthoudende rol waterbeheerder

Waterbeheerder als adviseur voor indirecte lozingen

Op grond van artikel 2.26 Wabo (zie bijlage 5) moet het bevoegd gezag de waterbeheerder (zijnde de beheerder van de RWZI of het oppervlaktewater waarop de lozing uitkomt) bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning in de gelegenheid stellen advies uit te brengen. Dit adviesrecht van de waterbeheerder geldt alleen voor het oprichten, het veranderen of het inwerking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk (artikel 2.1 lid 1 Wabo). Ook moet het gaan om lozen in een vuilwaterriool of hemelwaterstelsel (artikel 2.26 lid 1 Wabo).

Twee soorten advies

Bij het adviesrecht van de waterbeheerder bij omgevingsvergunning zijn twee situaties te onderscheiden:

1. De waterbeheerder brengt een advies uit dat het bevoegd gezag betreft bij de besluitvorming over de vergunningaanvraag (artikel 2.26, eerste lid Wabo. Het bevoegd gezag kan van dit advies afwijken.
2. De waterbeheerder brengt een bindend advies uit waar het bevoegd gezag naar moet handelen (artikel 2.26, tweede lid). Het bindend karakter van dit advies is vastgelegd in artikel 2.14, eerste lid, onderdeel c, onder 4° Wabo. De waterbeheerder mag alleen een bindend advies uitbrengen, wanneer de doelmatige werking van de RWZI zou worden belemmerd of de kwaliteitsdoelstellingen van het oppervlaktewater zouden worden overschreden. Dit advies kan zelfs inhouden dat de vergunning moet worden geweigerd.

De situatie dat het Wabo-bevoegd gezag het niet eens is met het advies van de waterbeheerder, maar dat op grond van artikel 2.14 en 2.20 van de Wabo niet kan beargumenteren, kan/mag eigenlijk niet voorkomen. In het kader van behoorlijk bestuur en artikel 3.8 Waterwet mag van de bestuursorganen verwacht worden dat ze tot een gezamenlijk standpunt komen.

Geen formeel adviesrecht bij melding en maatwerkvoorschriften Activiteitenbesluit,

Er is geen formeel adviesrecht van de waterbeheerder bij type A en B inrichtingen die volledig onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit vallen (zie bijlage 2). Ook is er geen formeel adviesrecht bij het opstellen van maatwerkvoorschriften voor indirecte lozingen in het kader van het Activiteitenbesluit.

Via zogeheten maatwerk kan per inrichting worden afgeweken van de voorschriften in het Activiteitenbesluit. In het Activiteitenbesluit is aangegeven voor welke voorschriften en binnen welke bandbreedte dat mogelijk is. Dit maatwerk kan door de overheid of op verzoek door het bedrijf, of door een derde-belanghebbende, worden toegepast, en kan zowel leiden tot strengere als tot minder strenge voorschriften dan die uit het Activiteitenbesluit.

Ook in deze gevallen is het, gezien de gemeenschappelijke belangen, echter nuttig dat het bevoegd gezag contact houdt met de waterbeheerder over de invulling van de voorschriften en de wijze waarop daar in de handhaving mee om wordt gegaan. Artikel 3.8 Waterwet zet hiertoe aan.

Waterbeheerder als toezichthouder voor indirecte lozingen

De waterbeheerder kan nog steeds de rol van toezichthouder uitvoeren.

Toezichthouder volgens de Wabo

Op grond van artikel 5.10, derde lid, Wabo kunnen ambtenaren worden aangewezen als toezichthouder bij besluit van een met de uitvoering van de wet (Wabo) belast bestuursorgaan. Op grond van artikel 5.20, derde lid, Wabo kan de waterbeheerder, in bepaalde gevallen, een bindend verzoek tot handhaving doen bij het Wabo-bevoegd gezag. Dat betekent dat zij met de uitvoering van bepalingen van de Wabo zijn belast, waardoor zij op grond van art. 5.10 lid 3, Wabo ambtenaren kunnen aanwijzen als toezichthouder voor indirecte lozingen vanuit inrichtingen of mijnbouwwerken.

Voor meer achtergrondinformatie, zie bijlage 2.

4 ALGEMEEN BEELD INTERVIEWS

Per praktijkcasus zijn afzonderlijk het waterschap en het bevoegd gezag (meestal via de RUD of omgevingsdienst) geïnterviewd. Dit hoofdstuk beschrijft het algemene beeld dat naar voren komt uit deze interviews. Allereerst wordt het gezamenlijk beeld van de RUD's en waterschappen over de samenwerking geschetst alsmede enkele belangrijke uitgangspunten voor de rapportage, daarna wordt specifiek ingegaan op de calamiteiten. De laatste paragrafen geven het beeld van de RUD's en waterschappen afzonderlijk. Ook in hoofdstuk 5 worden de bevindingen verder toegelicht met voorbeelden.

4.1 Algemeen beeld samenwerking en uitgangspunten rapportage

Definities calamiteit en incident

Uitgangspunt voor deze rapportage is dat wanneer wordt gesproken over een calamiteit, een situatie wordt bedoeld waarbij direct ingrijpen noodzakelijk is ten aanzien van indirecte lozingen. Bijvoorbeeld: de ongewenste lozing moet direct worden beëindigd of er moeten direct maatregelen worden genomen bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie om te voorkomen dat rioolwaterzuiveringsinstallatie niet meer goed kan functioneren. Bij een incident is direct ingrijpen nog niet noodzakelijk. Bij een incident is wel sprake van een ongewenste lozing die moet worden gemonitord om te voorkomen dat een calamiteit gaat optreden.

Aanpak bij calamiteiten is goed georganiseerd, zorg om meer incidenten

Een eerste belangrijke bevinding uit de interviews is dat de aanpak bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen goed is georganiseerd. Bij alle RUD's en waterschappen zijn afspraken vastgelegd over het handelen ingeval van calamiteiten. Als er calamiteiten plaatsvinden, dan verlopen de procedures goed. Wel blijkt uit de interviews dat 2 van de 5 waterschappen de zorg hebben dat er meer incidenten (die kunnen leiden tot een calamiteit) gaan plaatsvinden in de toekomst, vanwege de gewijzigde verdeling van taken en bevoegdheden.

Een tweede belangrijke bevinding is dat het niet bij alle onderzochte cases gaat om een calamiteit maar dat het in sommige cases gaat om een incident. In een aantal cases gaat het erom wat er zou zijn gebeurd als de calamiteit wel had plaatsgevonden. Algemeen beeld is wel dat als er een calamiteit optreedt, de gevolgen voor het waterschap aanzienlijk kunnen zijn (zie ook 4.2).

Interviews en rapportage meer gericht op proactieve samenwerking om incidenten te voorkomen

De bovenstaande bevindingen geven aan dat er een noodzaak is om onderzoek uit te voeren naar de handhaving van indirecte lozingen bij calamiteiten en incidenten. Vanwege de ervaringen en de aard van de onderzochte cases zijn de interviews echter veel meer gericht op de samenwerking ten aanzien van het voorkomen van calamiteiten. De rapportage gaat daarom ook vooral in op het verloop van de samenwerking om proactief incidenten (en daarmee calamiteiten) te voorkomen en preventie door vergunningverlening en toezicht.

Overeenkomsten in percepties over de samenwerking bij indirecte lozingen

Zowel RUD's als waterschappen geven aan dat kennis een aandachtspunt is (zie paragraaf 4.3 en 4.4).

- De beleving van de RUD's is dat de kennis van de waterschappen over het Activiteitenbesluit een aandachtspunt is. Overigens herkennen waterschappen zich hier niet in.
- Volgens de waterschappen en de RUD's zou de kennis over en de afstemming binnen de waterketen nog verder moeten worden verbeterd.
- Volgens de RUD's is investering van de opdrachtgevers (gemeenten en provincies) in kennis een aandachtspunt.

Zowel RUD's als waterschappen geven aan dat er een verschil is in de frequentie van toezicht op indirecte lozingen voorafgaand aan en na de wijziging van de bevoegdheidsverdeling (voor en na eind 2009). De beleving van de waterschappen en RUD's is bijvoorbeeld dat er bij RUD's minder middelen zijn voor monsternamen en analyse (zie paragraaf 5.4). Waterschappen en RUD's constateren ook een verschil tussen de samenwerking van RUD's en waterschappen bij het toezicht op BRZO bedrijven en op niet BRZO bedrijven (zie paragraaf 5.4).

Verschillen in percepties over de samenwerking bij indirecte lozingen

- RUD's zien lozingen als één van de onderwerpen uit het takenpakket. De RUD's hebben heel veel onderwerpen die moeten worden bekeken als een bedrijf wordt bezocht.
- Bij waterschappen is het onderwerp indirecte lozingen een speerpunt. Het waterschap voert controles uit die uitsluitend zijn gericht op indirecte lozingen en neemt echt de tijd om naar indirecte lozingen te kijken. Dit verklaart ook de beleving van de waterschappen, waarbij waterschappen vinden dat er meer aandacht moet zijn voor indirecte lozingen.
- Waterschappen willen in vergelijking met RUD's meer grip houden op indirecte lozingen. De waterschappen hebben een direct belang bij indirecte lozingen op de riolering vanuit de rol van zuiveringsbeheerder en waterkwaliteitsbeheerder van het regionaal watersysteem. Waterbeheerders hebben een belang bij het goed functioneren van hun zuiveringsinstallaties en de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. Als de waterbeheerders de grip wat meer los laten kunnen de gevolgen groot zijn. Deze mogelijk gevolgen worden beschreven in paragraaf 4.2.

Voorbeeld

DCMR is van mening dat het effectief is om breder naar het bedrijf te kijken dan enkel naar het aspect afvalwater om zo de activiteiten van het bedrijf in zijn geheel te kunnen beoordelen. In die zin is volgens DCMR goed dat het bevoegd gezag voor deze bedrijven is overgegaan van de waterkwaliteitsbeheerder naar de gemeente.

4.2 Algemeen beeld calamiteiten

Gevolgen van calamiteiten voor waterschap kunnen groot zijn

Voor een aantal calamiteiten is becijferd wat de kosten zijn geweest als gevolg van de calamiteit. De ervaring leert dat bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen er sprake is van een schadepost variërend van €10.000 tot €100.000. Deze kosten zijn in veel gevallen eenmalige kosten. Wanneer waterschappen echter langere tijd niet voldoen aan lozingsnormen, kunnen deze kosten ook een terugkerend (b.v. dagelijks) karakter hebben. Hiervan is één geval bekend, waarbij het waterschap €20.000 / dag als boete opgelegd zou krijgen, mocht niet worden voldaan aan lozingsnormen van Rijkswaterstaat.

Voorbeeld

Sinds begin juni 2011 werd op RWZI Hoogvliet een afwijkend influent waargenomen. In dit afvalwater bevond zich een ongewenste olieachtige of vethoudende stof die in het reactiebassin van de zuivering een drijfslag vormde. Deze drijfslag en de eigenschappen van de geloosde stof hadden tot gevolg dat het zuiveringsproces werd verstoord. Gedurende 8 maanden vonden soortgelijke ongewenste lozingen plaats. In een aantal gevallen waren ingrijpende maatregelen nodig. Het waterschap heeft diverse maatregelen moeten nemen om het zuiveringsproces weer normaal te laten functioneren. Lozingen van ongezuiverde afvalwater zijn door het waterschap aan Rijkswaterstaat gemeld.

De restheffing van Rijkswaterstaat op het waterschap bedraagt € 37.000,-. De kosten van extra maatregelen op de RWZI bedragen in totaal € 82.000,-.

Definitie van calamiteiten verschil

Uit de interviews blijkt dat er op verschillende wijzen wordt bepaald wanneer sprake is van een calamiteit en wanneer wordt opgeschaald tot een calamiteit.

Waterschappen spreken over een calamiteit als:

- afwijkend influent wordt vastgesteld bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie of;
- een individuele medewerker bepaalt dat er sprake is van een calamiteit;
- alles dat buiten de dagelijkse routine valt of;
- als de doelmatige werking van de zuivering in het geding is of de lozingseisen niet meer gehaald kunnen worden.

Bij de RUD wordt in het algemeen door een klachtendienst bepaald of er sprake is van een calamiteit.

Calamiteitendiensten en –procedures goed georganiseerd

Bij alle RUD's en waterschappen zijn er calamiteitendiensten en calamiteitenprocedures. De verschillende werkwijzen bij calamiteiten, de calamiteitenorganisatie en de opschaling zijn nader beschreven in bijlage 4.

Waterschappen en RUD's hebben 24-uurs calamiteitendiensten. Een melding komt binnen via een veiligheidsregio, via calamiteitendiensten, via een meldkamer of een bedrijf kan ook een contactpersoon bij een waterschap of RUD rechtstreeks bellen.

Als er bijvoorbeeld een piek van bepaalde stoffen wordt geconstateerd gaat er een seintje vanuit de RWZI (zuiveringsbeheer van het waterschap) naar de toezichthouders van het waterschap en naar de RUD. Op de RWZI worden dan extra monsters genomen en wordt het zuiveringsproces in de gaten gehouden. De RUD onderneemt vervolgens actie namens het bevoegd gezag. De lozing moet dan wel eerst getraceerd worden en dat is vaak niet zo eenvoudig.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Bij alle RUD's en waterschappen zijn er calamiteitendiensten en calamiteitenprocedures.
- Waterschappen hebben een belangrijke rol bij het opschalen van calamiteiten. Zij zijn daarbij ook degenen die constateren dat er een probleem is, door het meten op de zuivering.
- Omgevingsdiensten en waterschappen weten elkaar beter te vinden wanneer er duidelijke onderlinge afspraken zijn over de rolverdeling bij calamiteiten.
- Zowel omgevingsdiensten als waterschappen stellen vast dat de samenwerking bij calamiteiten verbeterd is in de afgelopen tijd.

4.3 Algemeen beeld RUD's

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Er zijn grote verschillen zijn tussen RUD's in het gehele land ten aanzien van de uitvoering van taken met betrekking tot indirecte lozingen.
- Volgens 3 van de 4 RUD's is de samenwerking met de waterschappen goed en wordt er nog gewerkt aan gezamenlijke kennisontwikkeling.
- Volgens een RUD is de kennis van de waterschappen over het Activiteitenbesluit een aandachtspunt.

- De beleving van 3 van de 4 RUD's is dat zij afhankelijk zijn van het budget dat de gemeenten beschikbaar stellen, om de taken ten aanzien van indirecte lozingen goed te kunnen uitvoeren.

4.4 Algemeen beeld waterschappen

Waterschappen willen grip houden op indirecte lozingen

Waterschappen hebben een bijzonder belang bij een adequate aanpak bij indirecte lozingen. Ingeval van onverwachte indirecte lozingen of lozingen die niet in beeld zijn komt er meer vuilvracht op de zuivering van het waterschap, dan waarvoor 'heffing is betaald'. Het zuiveren hiervan brengt kosten met zich mee, welke niet gedekt zijn.

Daarnaast lozen waterschappen vanuit hun zuiveringsinstallatie op wateren in beheer van waterschappen en in sommige gevallen op rijkswater en dienen hiervoor aan lozingsnormen te voldoen. Onvoorziene indirecte lozingen en calamiteiten op de zuiveringen leiden er soms toe dat waterschappen boetes moeten betalen, omdat de lozingsnormen overschreden worden.

Waterschappen weten dat de huidige wet- en regelgeving gebaseerd is op een 1-loketgedachte, waarbij het bevoegd gezag voor bedrijven het eerste aanspreekpunt is. Tegelijk willen waterschappen zoveel mogelijk grip houden op de indirecte lozingen, temeer daar er naar hun mening door bevoegd gezag/RUD's niet altijd de juiste urgentie gevoeld wordt bij de problematiek rond indirecte lozingen. 3 van de 5 waterschappen hebben dan ook de wens om bedrijven te blijven bezoeken in het kader van indirecte lozingen. Ook is de ervaring dat bedrijven veelal het waterschap nog als aanspreekpunt zien voor indirecte lozingen.

Voorbeeld

De beleving van Waterschap Brabantse Delta is dat bij onvoldoende grip, dit zal resulteren in problemen op korte en lange termijn. Op korte termijn zullen meer lozingsincidenten plaatsvinden, waarbij afhankelijk van de grootte, direct effect op de zuiveringstechnische werken van het waterschap zal plaatsvinden. Op lange termijn zullen cumulatieve effecten optreden (meer verontreiniging) en zal afwenteling van de bron naar het waterschap plaatsvinden.

Voorkeur voor aanpak bij de bron

Om calamiteiten te voorkomen hebben alle waterschappen een voorkeur voor een aanpak bij de bron, ofwel het gebruik maken van het adviesrecht voor het adequaat opstellen van vergunningen voor bedrijven die indirect lozen. Dit betreft alleen de vergunningplichtige bedrijven², dus een klein deel van alle bedrijven. Door de vergunningen in nauw overleg met het bevoegd gezag op te stellen, waarbij nadrukkelijk aandacht is voor indirecte lozingen, is het mogelijk om problemen op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (verder: RWZI) te voorkomen.

Wanneer toch sprake is van calamiteiten / incidenten, zullen er end-of-pipe oplossingen gevonden moeten worden, oplossingen die zich dan richten op het blijven functioneren van de RWZI.

Kennis over en afstemming binnen de waterketen is een aandachtspunt

Het algemene beeld van de waterschappen is dat de kennis over en de afstemming binnen de waterketen nog verder kan worden verbeterd. Hiermee wordt bedoeld de afstemming tussen bijvoorbeeld een afdeling zuiveringsbeheer, afdeling vergunningverlening toezicht en handhaving van het waterschap, de RUD en een afdeling rioolbeheer van de gemeente.

² Door waterschap Vechtstromen worden ook adviezen gegeven op relevante meldingsplichtige bedrijven. Dit om zonodig een maatwerkvoorschrift te adviseren.

Volgens een waterschap zouden medewerkers bij een gemeente meer moeten weten over lozingen op de riolering. Medewerkers bij de RUD's zouden opgeleid moeten worden om meer te weten te komen over het zuiveringsproces, effecten van bepaalde stoffen op de zuivering, de rioleringen en oppervlaktewater. Overigens zou ook volgens een RUD het goed zijn als medewerkers van de afdeling rioolbeheer van gemeenten ook geïnstrueerd worden om te melden wanneer problemen zich voordoen. De RUD zou dan vaker meldingen van de rioolbeheerder ontvangen. Aan de hand van meetresultaten of indicaties kan dan beter worden bepaald waarop de handhaving zou moeten zijn gericht. Het waterschap heeft als belangen een goede werking van de rioolwaterzuiveringsinstallatie en de waterkwaliteit.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Waterschappen willen zoveel mogelijk grip houden op de indirecte lozingen, temeer daar er naar hun mening door bevoegd gezag/RUD's niet altijd de juiste urgentie gevoeld wordt bij de problematiek rond indirecte lozingen. 3 van de 5 waterschappen hebben dan ook de wens om bedrijven te blijven bezoeken in het kader van indirecte lozingen.
- Waterschappen hebben een financieel belang bij het voorkomen van onverwachte en ongewenste indirecte lozingen.
- Het algemene beeld van de waterschappen (en enkel RUD's) is dat de kennis over en de afstemming binnen de waterketen nog verder kan worden verbeterd.
- Waterschappen prefereren een gedegen aanpak van indirecte lozingen door kwalitatief hoogwaardige vergunningverlening, adequaat toezicht en consequente handhaving. Hiermee worden calamiteiten op zuiveringen zo veel als mogelijk voorkomen en worden significante lozingen beheerst. Hierdoor worden cumulatieve effecten voorkomen en wordt de invloed op het oppervlaktewater beheersbaar en vindt emissiereductie plaats waar nodig: aan de bron.

5 BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de wijze waarop bij de RUD's de taken ten aanzien van indirecte lozingen intern zijn georganiseerd. Ook wordt beschreven op welke wijzen de samenwerking tussen de RUD's en de waterschappen is georganiseerd. De wijzen waarop het vorenstaande gebeurd heeft gevolgen voor het verloop van de samenwerking Dit hoofdstuk laat zien wat de gevolgen zijn voor de samenwerking in de werkgebieden van de geïnterviewde RUD's en waterschappen.

5.1 Organisatie en wijze van samenwerking

De taken ten aanzien van indirecte lozingen zijn zowel intern binnen RUD's als tussen RUD's en waterschappen verschillend georganiseerd.

1. **Verschillende wijzen van organiseren van VTH taken binnen RUD's**

Het algemene beeld dat uit de interviews met de Omgevingsdiensten en Regionale Uitvoeringsdiensten (hierna RUD's) naar voren komt is bij de RUD's de taken ten aanzien van indirecte lozingen intern op verschillende manieren zijn georganiseerd.

Binnen een RUD zijn de taken ondergebracht in een afdeling of de taken liggen bij enkele medewerkers. De wijze waarop dit is georganiseerd is landelijk niet tussen RUD's besproken.

Voorbeelden

Bij DCMR zijn indirecte lozingen onder gebracht in een gespecialiseerd bureau. Binnen de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant zijn twee adviseurs voor water (indirecte lozingen) aanwezig; één adviseur voor vergunningverlening en één adviseur voor toezicht en handhaving.

Binnen elke RUD in Overijssel is een kennispunt Water aanwezig. Het kennispunt Water bestaat uit medewerkers van het waterschap. De Omgevingdienst Nijmegen geeft aan hoogopgeleide specialisten in dienst te hebben en ook al te voldoen aan de VTH kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van voor indirecte lozingen.

2. **Verschillende afspraken tussen RUD's en waterschappen over advisering en samenwerking**

Vervolgens is ook de advisering door waterschappen aan RUD's verschillend georganiseerd. Ook hierover zijn landelijk geen gezamenlijke afspraken gemaakt. Er zijn twee insteken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving door waterschappen:

- Betaalde advisering.
- Kosteloze advisering.

Betaalde advisering door waterschappen

Sommige waterschappen ondersteunen het bevoegd gezag indien gewenst met aanvullende diensten in vergunningverlening, toezicht en handhaving, maar dan wel tegen betaling. Argument bij deze aanpak is dat het waterschap direct na overdracht van de bevoegdheden gezorgd heeft voor een kosteloze kennisoverdracht naar bevoegd gezag. Er wordt verondersteld dat bevoegd gezag nu voldoende uitgerust is om zelf vergunningen adequaat op te stellen, bemonstering uit te voeren etc. Indien gewenst kan bevoegd gezag hiervoor het waterschap (tegen betaling) inschakelen.

Kosteloze advisering door waterschappen

Het bevoegd gezag kan bij vergunningverlening, toezicht en handhaving het waterschap vragen om extra ondersteuning door bijvoorbeeld het nemen van monsters bij bedrijven, bezoeken af te leggen etc. Bepaalde waterschappen verlenen deze ondersteuning kosteloos, omdat het waterschap door deze dienstverlening een betere afhandeling en meer grip op indirecte lozingen verkrijgt en omdat ze weten dat de middelen en kennis bij bevoegd gezag/RUD ontbreken om te betalen voor deze dienstverlening.

Hoewel vergunningverlening, toezicht en handhaving bij indirecte lozingen, de verantwoordelijkheid is van het bevoegd gezag (en dus niet het waterschap), wordt er ook met de huidige bevoegdheidsverdeling door waterschappen blijvend aandacht besteed aan indirecte lozingen. Wel wordt er verschillend omgegaan met de manier waarop er binnen de organisatie invulling wordt gegeven aan advisering en eventueel vergunningverlening, handhaving en toezicht. Zo zijn er waterschappen die pro actief en intensief samenwerken met het bevoegd gezag, terwijl er ook waterschappen een meer reactieve insteek hanteren.

Enkele waterschappen hebben zich meer teruggetrokken uit het onderwerp indirecte lozingen. Dit zijn bijvoorbeeld waterschap Hollandse Delta en waterschap Rivierenland. Overigens brengen deze waterschappen praktisch geen kosten in rekening voor advisering en op eigen initiatief uitgevoerde bemonstering. Tussen DCMR en waterschap Hollandse Delta zijn bijvoorbeeld wel werkafspraken opgesteld als gevolg van incidenten op de RWZI.

Dit en andere incidenten waren de aanleiding voor gesprekken op managementniveau en het opstellen van de werkafspraken. Belangrijk aspect hierbij was de toezegging van het waterschap om haar expertise altijd ter beschikking te stellen.

Bron: ambtelijk medewerker RUD

De waterschappen Brabantse Delta, Vechtstromen en Groot Salland brengen kosteloos adviezen uit aan de RUD's. De Rijn- Oost waterschappen hebben een dienstverleningsovereenkomst gesloten met de netwerk RUD's Twente en IJsselland. Binnen de omgevingsdienst Nijmegen is er een handhavingsoverleg, waarbij per gemeente een dergelijk overleg plaatsvindt. Het waterschap is daarbij betrokken. Verder is daar geen organisatorische verankering van de indirecte lozingen.

Voorbeelden

Bij waterschap Hollandse Delta heeft men te maken met 2 RUD's: Dienst Centraal Milieu Rijnmond (DCMR) en Omgevingsdienst Zuid Holland-Zuid (OZHZ). De kennis van vergunningen is overgedragen aan de RUD's, middels vergunningendossiers. Er zijn met DCMR werkafspraken gemaakt voor allerlei relevante onderwerpen: hoe handelen we bij calamiteiten, wanneer en hoe gebruik maken van het adviesrecht van het waterschap, hoe voer je controles uit.

Recentelijk is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen waterschap Brabantse Delta en de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant, in navolging van de eerder verlopen dienstverleningsovereenkomst. Gelet op de grote invloed van de indirecte lozingen op de goede werking van de zuiveringsinstallaties, de kwaliteit van het resterende zuiveringsslib en de kwaliteit van het oppervlaktewater, zal het waterschap de eigen rechten en bevoegdheden uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (WABO) zodanig inzetten, dat een kwalitatief goede VTH-taakuitvoering is verzekerd. De taakuitvoering door het waterschap dient primair het belang van het waterschap en wordt daarom gefinancierd uit de eigen heffingen.

Waterschap Velt en Vecht en waterschap Groot Salland hebben de indirecte lozingen ondergebracht in de netwerk RUD's. De waterschappen brengen kennis in op het gebied van water (kennispunt Water). De waterschappen fungeren als extern kennispunt, via deze weg zijn de waterschappen adviseur voor het bevoegde gezag.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Bij de RUD's zijn de taken ten aanzien van indirecte lozingen intern op verschillende manieren georganiseerd. Binnen een RUD zijn de taken ondergebracht in een afdeling of de taken liggen bij enkele medewerkers. De wijze waarop dit is georganiseerd is landelijk niet tussen RUD's besproken.
- Vervolgens is ook de samenwerking tussen RUD's en waterschappen verschillend georganiseerd. Ook hierover zijn landelijk geen gezamenlijke afspraken gemaakt. Er zijn twee insteken bij vergunningverlening, toezicht en handhaving door waterschappen: betaalde advisering en kosteloze advisering.
- Er zijn waterschappen die pro actief en intensief samenwerken met het bevoegd gezag, terwijl er ook waterschappen een meer reactieve insteek hanteren.
- 2 van de 4 RUD's hebben dienstverleningsovereenkomsten afgesloten met waterschappen. Eén RUD heeft werkafspraken vastgelegd met waterschappen en tussen een andere RUD en het waterschap zijn geen actuele afspraken vastgelegd. N.B. Met de 4 RUD's bedoelen we hier DCMR, Omgevingsdienst Midden- en West Brabant, Omgevingsdienst Regio Nijmegen en Provincie

5.2 Invulling van de wijze van samenwerking

De manieren waarop de taken binnen de RUD's intern zijn georganiseerd en de manieren van samenwerking tussen RUD's en waterschappen hebben gevolgen voor het verloop en het gevolgen van die samenwerking. Deze paragraaf laat door middel van voorbeelden zien wat de invulling is van de samenwerking in de werkgebieden van de geïnterviewde RUD's en waterschappen.

Voorbeelden

Provincie Overijssel - Waterschap Vechtstromen / Waterschap Groot Salland

De waterschappen fungeren als kennispunt voor de netwerk RUD's in Overijssel. Er is veel geïnvesteerd in onderling vertrouwen tussen waterschap Vechtstromen en bevoegd gezagen. Het waterschap heeft de samenwerking ook steeds opgezocht, er zijn accountmanagers per gemeente aangesteld. Bovendien werkt het dat dit waterschap de werkzaamheden voor vooraf afgesproken bedrijvencategorieën kosteloos aanbiedt aan de bevoegde gezagen..

Waterschappen ervaren het als een voordeel om geen onderdeel te zijn van de RUD. Men ervaart hierdoor flexibiliteit, zo kan bijvoorbeeld een eigen bezoekfrequentie bij bedrijven worden gehanteerd. Door waterschap Groot Salland is een Producten en Dienstencatalogus opgesteld binnen het Rijn-Oost gebied. De vergunningverlener weet met behulp van deze catalogus, bij welke bedrijven met indirecte lozingen een advies aan het waterschap moet worden gevraagd. Volgens dit waterschap is het proces van samenwerking tussen waterschap en bevoegd gezag goed beschreven maar papier en praktijk komen niet altijd overeen.

DCMR - Waterschap Hollandse Delta

De uitvoeringsdienst geeft aan dat de laatste jaren de samenwerking tussen DCMR en waterschap sterk verbeterd is. DCMR geeft wel aan dat het waterschap als "twee werelden" wordt ervaren omdat DCMR enerzijds te maken heeft met de medewerkers die aan de knoppen draaien op de rioolwaterzuiveringsinstallatie en anderzijds met de vergunningverleners en handhavers van het waterschap. Het waterschap is van mening dat, nu de werkafspraken met de DCMR er zijn, er nog wel calamiteiten voorkomen, maar dat waterschap en DCMR elkaar weten te vinden. Er is een gedeelde wens om de problemen op te lossen.

Omgevingsdienst Midden- en West Brabant (OMWB) - Waterschap Brabantse Delta

Wat het waterschap constateert is dat er door de OMWB wel eens vergeten wordt om advies te vragen, of adviezen worden niet juist opgevolgd. Vanaf het begin van de invoering van de Waterwet liep de samenwerking goed met de provincie, aangezien hiermee al veelvuldig werd samengewerkt als bevoegd gezag van de grote bedrijven / lozers. Die contacten zijn er nu in de OMWB. Dat netwerk breidt zich nu uit, doordat ook gemeenten en milieudienst bij de OMWB zitten. Het waterschap constateert wel dat er langzaam maar beter invulling wordt gegeven door de OMWB aan het adviesrecht van het waterschap.

Na de overgang van de bevoegdheid voor de indirecte lozingen naar Provincie en gemeenten en later de OMWB was de communicatie bij incidenten / calamiteiten in het begin moeizaam. Dit is inmiddels, mede ook door de leermomenten van de case Chemie-Pack, duidelijk verbeterd. Meer in het algemeen is het waterschap ook van mening dat de RUD te weinig aandacht heeft voor het onderwerp indirecte lozingen.

Als er overleg is tussen waterschap en OMWB, dan is dit volgens de OMWB altijd constructief. Dergelijke overleggen gaan veelal over bedrijven waar indirecte lozingen aan de orde zijn. Voor het uitoefenen van toezicht zijn waterschap en OMWB bij elkaar gekomen om meer samen te werken en samen controles uit te voeren.

RUD Nijmegen - Waterschap Rivierenland

De Omgevingsdienst Regio Nijmegen geeft aan dat er heel weinig is geregeld op papier maar dat men elkaar in de praktijk wel weet te vinden. Formeel is er wel iets geregeld maar op operationeel niveau weet men elkaar te vinden via de bestaande netwerken. Via het netwerk wordt er gereageerd als er iets gebeurt. Belangrijk is dat het netwerk er is en dat werkt.

De verwachting van Omgevingsdienst Regio Nijmegen is dat de samenwerking hetzelfde blijft. De meerwaarde van intensiveren of formaliseren wordt niet gezien. Als er een probleem is dan komt het waterschap wel naar de Omgevingsdienst en veel meer kan niet worden gedaan. Het waterschap weet de Omgevingsdienst goed te vinden ingeval van een calamiteit.

Waterschap Rivierenland biedt in 2014 voor het laatst ondersteuning aan het bevoegd gezag. Het initiatief om onderzoek te doen dient dan ook te liggen bij de RUD. Waterschap Rivierenland is nu vooral bezorgd dat de interesse voor dit onderwerp bij het bevoegd gezag er nauwelijks is.

In het algemeen constateert Waterschap Rivierenland dat bij het bevoegd gezag en de RUD vaak niet de juiste mensen zitten die meldingen aannemen, deze hebben geen kennis van zaken of zijn in sommige gevallen zelfs niet bereikbaar.

Volgens Waterschap Rivierenland moet er iemand bij de RUD of calamiteitendienst zitten die ingeval van een incident, een goede inschatting kan maken om de juiste mensen te schakelen.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- De opstart na overdracht van bevoegdheden was een periode van zoeken naar de juiste rolverdeling.
- Het loont om tijd te investeren in het samenwerken, hierdoor groeit onderling vertrouwen.
- Calamiteiten hebben er soms toe geleid dat de samenwerking verbeterd is, door evaluaties en het opstellen van werkafspraken.

5.3 Vergunningverlening en algemene regels

Afstemming in de fase van vergunningaanvraag en melding

Om incidenten en calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen te voorkomen is afstemming tussen RUD's en waterschappen in het de fase van vergunningverlening en melding op grond van het Activiteitenbesluit een aandachtspunt.

Vergunningverlening

De beleving van 4 van de 5 waterschappen is dat er onvoldoende adviesaanvragen binnenkomen voor vergunningverlening van indirecte lozingen. Daarnaast geven 2 van de 5 waterschappen dat zij graag eerder willen worden betrokken in het vooroverleg.

Voorbeelden

Volgens het Waterschap Hollandse Delta komen er eigenlijk te weinig adviesaanvragen binnen, enerzijds doordat de RUD niet altijd beseft dat een adviesaanvraag is gewenst, anderzijds doordat bedrijven steeds meer volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. Advies wordt vooral nog gevraagd bij IPPC bedrijven en hierbij is het ook verplicht. Bij bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen is een adviesaanvraag niet verplicht. De ervaring van Waterschap Hollandse Delta is wel dat de RUD's de adviezen van het Waterschap overnemen bij vergunningverlening. Het Waterschap heeft hierbij tot nu toe geen gebruik gemaakt van het bindend adviesrecht.

Volgens Waterschap Groot Salland is het behalen van de termijn voor het uitbrengen van advies wel eens lastig als de vergunningverlener van het waterschap niet is betrokken bij het vooroverleg.

Het ontbreken van adviesaanvragen en vooroverleg komt niet overeen met de beleving bij de RUD's, die van mening zijn dat waterschappen wel voldoende worden betrokken bij vooroverleg.

Bijvoorbeeld volgens de provincie Overijssel wordt het waterschap altijd betrokken en vindt het vooroverleg plaats met de indirecte lozer, gemeente, provincie en waterschap.

Opvallend is dat volgens de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant het waterschap bij advisering voor vergunningverlening voor bepaalde stoffen een minder strenge normering hanteert, dan de norm die de gemeente in de vergunning wil opleggen.

De riolering is bijvoorbeeld niet bestand tegen hoge concentraties sulfaat en chloride. De combinatie van een hoge concentratie sulfaat en chloride kan het beton van de riolering aantasten.

Het waterschap hanteert bepaalde lozingsnormen gelet op de door het waterschap te behartigen belangen. Indien de gemeente op dit gebied verder wil gaan dan gelden de normen van de gemeente.

Het ontbreken van adviesaanvragen en vooroverleg bij vergunningverlening komt niet overeen met de beleving bij de RUD's, die van mening zijn dat waterschappen wel voldoende worden betrokken bij vooroverleg. Een mogelijke verklaring voor dit verschil in perceptie zit in de wijzigingen in wet- en regelgeving. Er zijn immers minder vergunningen nodig, omdat meer onder algemene regels valt.

Meldingen

Een aantal waterschappen maakt kanttekeningen bij de gewijzigde wet- en regelgeving en de wijze waarop zij betrokken worden bij meldingen met indirecte lozingen die onder algemene regels vallen.

a. Ontbreken adviesrecht bij melding Activiteitenbesluit

Volgens 3 waterschappen is het een probleem dat het waterschap alleen adviesrecht heeft bij vergunningplichtige bedrijven en niet bij meldingsplichtige bedrijven. De adviesrol ten aanzien van meldingen is niet geregeld. Enige uitzondering is enigszins bedrijven die voedingsmiddelen produceren. In de toelichting³ van het Activiteitenbesluit is opgenomen om het waterschap om advies te vragen gelet op de mogelijke impact op de rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Voorbeelden

Waterschap Brabantse Delta krijgt bijvoorbeeld af en toe wel vragen van de Omgevingsdienst over het opleggen van maatwerkvoorschriften, maar het is afhankelijk van de persoon bij de Omgevingsdienst of een dergelijk advies wordt gevraagd.

Waterschap Hollandse Delta ervaart het als een gemis dat meldingen van bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen niet worden niet doorgestuurd naar het Waterschap. Als er maatwerkvoorschriften zijn afgesproken met een bedrijf wordt dit niet doorgegeven aan het waterschap, als het gaat om indirecte lozingen. Bij vergunningplichtige bedrijven wordt nauwelijks nog bij het waterschap een advies gevraagd.

b. Uitbreiding adviesrecht opleggen maatwerkvoorschriften

2 van de 5 waterschappen ervaren het als een gemis dat waterschappen geen adviesrecht hebben bij het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit.

Voorbeeld

Waterschap Groot Salland wil graag een uitbreiding van het adviesrecht voor bepaalde categorieën afvalwaterrelevante bedrijven, welke voorheen vergunningplichtig waren op grond van de Wvo maar nu volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. Tevens zou dit Waterschap graag willen dat de mogelijkheid voor het opnemen van maatwerkvoorschriften wordt uitgebreid, specifiek voor bepaalde afvalverwerkers. Het kost veel inspanning om maatwerkvoorschriften op te leggen op basis van de zorgplichtbepaling in het Activiteitenbesluit. Er moet nu bijvoorbeeld 12 maal worden bemonsterd om een norm voor een maatwerkvoorschrift te kunnen vaststellen.

c. Beperkte indieningsvereisten melding Activiteitenbesluit

Volgens een RUD zijn de vereisten voor een melding in het kader van het Activiteitenbesluit dusdanig eenvoudig dat het bevoegd gezag hierin bijna niets kan eisen van bedrijven. Men deelt de zorg daarin van het waterschap. Het waterschap zou ook voor meldingsplichtige bedrijven de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, zoals genoemd in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) willen hanteren. Graag zou men meer eisen willen kunnen stellen aan de melding maar het wettelijk instrumentarium ontbreekt.

³ Staatsblad, 2012, nr. 558. (...)Deze extra melding is ingevoegd in verband met de opname van de grote voedingsmiddelenbedrijven in het Activiteitenbesluit (...). Deze bedrijven lozen vaak dusdanig grote hoeveelheden afvalwater in het vuilwaterriool dat dit directe gevolgen heeft voor de procesvoering van het zuiveringstechnisch werk (RWZI) waar het vuilwaterriool op uitkomt. In beginsel kan het zuiveringstechnisch werk dit afvalwater goed verwerken, maar gezien de omvang van de lozing kan er aanleiding zijn deze lozing nader te reguleren, eventueel bij maatwerkvoorschrift. Om dat te kunnen beoordelen, is voor lozingen met een jaargemiddelde vervuilingswaarde van 5.000 inwonerequivalenten of meer aan zuurstofbindende stoffen, aanvullende informatie nodig over de gemiddelde en de maximale omvang van de lozing per dag. De beheerder van het zuiveringstechnisch werk, meestal het waterschap, kan dan beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn. Via het bevoegd gezag, meestal de gemeente, kan dat geconcretiseerd worden met een maatwerkvoorschrift (...).

d. Complexiteit wetgeving

Waterschappen zijn nog niet altijd vertrouwd met het Activiteitenbesluit. Ook RUD's weten nog niet altijd hoe om te gaan met indirecte lozingen vanwege de complexiteit van het Activiteitenbesluit.

Voorbeeld

Volgens de provincie Overijssel heeft de wetgever een en ander ingewikkeld gemaakt waardoor het moeilijk is om vast te stellen wat van toepassing is op de activiteit: vergunningplicht, Richtlijn Industriële Emissies (RIE), volledig onder het Activiteitenbesluit en/of Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM). Ook is de combinatie met het andere bevoegde gezag (gemeente) lastig. Dit maakt de advisering over indirecte lozingen lastiger.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Aandachtspunt is de afstemming tussen RUD's en waterschappen in de fase van vergunningaanvraag en melding op grond van het Activiteitenbesluit.
- De beleving van 4 van de 5 waterschappen is dat er onvoldoende adviesaanvragen binnenkomen voor vergunningverlening van indirecte lozingen. 2 van de 5 waterschappen zouden graag eerder willen worden betrokken in het vooroverleg.
- Het ontbreken van adviesaanvragen en vooroverleg bij vergunningverlening komt niet overeen met de beleving bij de RUD's, die van mening zijn dat waterschappen wel voldoende worden betrokken bij vooroverleg.
- Een mogelijke verklaring voor dit verschil in perceptie zit in de wijzigingen in wet- en regelgeving.
- Volgens 3 waterschappen is het een probleem dat het waterschap alleen adviesrecht heeft bij vergunningplichtige bedrijven en niet bij meldingsplichtige bedrijven.
- 2 van de 5 waterschappen ervaren het als een gemis dat waterschappen geen adviesrecht hebben bij het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit.
- De indieningsvereisten bij een melding zijn redelijk beperkt in vergelijking met de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag.
- Waterschappen zijn nog niet altijd vertrouwd met het Activiteitenbesluit. Ook RUD's weten nog niet altijd hoe om te gaan met indirecte lozingen vanwege de complexiteit van het Activiteitenbesluit.

5.4 Toezicht***Vershil in toezichtstrategie voor en na wijziging bevoegdheidsverdeling***

Uit de interviews blijkt dat er een verschil is in de frequentie van toezicht op indirecte lozingen voorafgaand en na de wijziging van de bevoegdheidsverdeling (voor en na eind 2009). RUD's hebben een andere toezicht- en handavingsstrategie dan waterbeheerders.

Bij de toezichtstrategie van de RUD's worden indirecte lozingen minder vaak gecontroleerd in vergelijking met de periode voor eind 2009, toen de waterschappen nog bevoegd gezag waren voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van indirecte lozingen van 20 categorieën grote bedrijven.

Illustratief is dat een waterschap aangeeft dat er door de RUD geen separate bezoeken aan bedrijven worden gebracht in het kader van indirecte lozingen. Ook maken de RUD's vaak een afspraak voor controlebezoeken bij bedrijven en gingen de waterschap voorheen bij bepaalde bedrijven veel onaangekondigd langs. Dat verklaart ook de perceptie van de waterschappen, namelijk dat

waterschappen van mening zijn dat er door de RUD's en bevoegde gezagen meer aandacht moet worden besteed aan indirecte lozingen.

Voorbeelden

Volgens bijvoorbeeld Waterschap Brabantse Delta is water slechts één van de onderwerpen van de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant waaraan wellicht te weinig prioriteit wordt gegeven.

Bij bezoeken door de RUD is de controle op indirecte lozingen slechts één van de vele taken, de RUD moet ook nog op andere aspecten controleren. Anderzijds is het volgens de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant wel goed dat het waterschap nog toezicht houdt op bedrijven. Het waterschap heeft echt tijd om naar indirecte lozingen te kijken en de toezichthouder van de Omgevingsdienst heeft echt heel veel onderwerpen om naar te kijken. De frequentie van bezoeken van bijvoorbeeld provinciale inrichtingen door de Omgevingsdienst is vaak 4 maal per jaar, maar er wordt dan waarschijnlijk niet 4 maal per jaar naar indirecte lozingen gekeken. Het waterschap kijkt alleen maar naar indirecte lozingen (als het gaat om milieuaspecten bij bedrijven).

Het beeld van Waterschap Rivierenland is dat er door de RUD geen separate bezoeken aan bedrijven worden gebracht in het kader van indirecte lozingen. Er worden soms gezamenlijke bezoeken uitgevoerd maar niet regulier en alleen bij incidenten, bijvoorbeeld bij klachten over stank.

Naleefgedrag bedrijven: toezicht volgens risico analyse

Bij 3 van de 4 RUD's wordt bij de toezichtstrategie gewerkt volgens een risico analyse. Bedrijven die zich goed aan de regels houden worden minder vaak bezocht dan bedrijven waarbij vaker overtredingen worden geconstateerd.

Voorbeelden

DCMR werkt met een risicoanalysemodel waarin bedrijven zijn opgenomen en op onderwerpen als afvalwater, lucht, bodem en externe Veiligheid zijn ingeschaald. Er is per bedrijfstak een inschatting gemaakt ten aanzien van risico's. De risicoanalyse is er om prioriteiten te kunnen stellen. Door de waterschappen overgedragen bedrijven krijgen prioriteit door middel van het project indirecte lozingen.

Overigens worden bijvoorbeeld door Waterschap Groot Salland bedrijven wel bezocht volgens een risico analyse. Bedrijven met grote risicovolle activiteiten en geconstateerde overtredingen staan hoger op de lijst. Deze risicoanalyse wordt ook aan de RUD meegedeeld.

Gezamenlijke controles

In sommige gevallen willen waterschappen en RUD's meer gaan samenwerken aan indirecte lozingen en in andere gevallen niet. Dit wordt hierna toegelicht met voorbeelden.

Voorbeelden

De verwachting van Omgevingsdienst Regio Nijmegen is dat de samenwerking bij controles hetzelfde blijft, namelijk dat RUD en waterschap elkaar bij incidenten wel weten te vinden en afstemming via het handhavingsoverleg. De meerwaarde van intensiveren of formaliseren wordt niet gezien, omdat waterschap en omgevingsdienst elkaar goed weten te vinden. Wel zouden volgens Omgevingsdienst Nijmegen, omgevingsdiensten en waterschappen periodiek gezamenlijk projecten moeten uitvoeren om kennis over te dragen. Dat moeten ook daadwerkelijk gezamenlijk putten worden bemonsterd, dus niet uitsluitend gezamenlijke administratieve controles.

Tussen Waterschap Groot Salland en gemeenten is er weinig afgesproken over gezamenlijke controles. Door Waterschap Groot Salland worden zowel zelfstandig als gezamenlijke controles met toezichthouders van de provincie uitgevoerd. Er is niet specifiek geregeld welke bedrijven zelfstandig

worden bezocht en welke bedrijven gezamenlijk met de provincie worden bezocht. Met name de bedrijven waar de provincie voorheen bevoegd gezag was en bedrijven waarvan de lozing van belang is voor de zuivering, worden gezamenlijk bezocht.

In sommige gevallen is het volgens Waterschap Groot Salland niet voldoende als het waterschap afhankelijk is van de bezoeken van de gemeenten en provincie. Het waterschap heeft belang bij de hoeveelheid en concentratie van het afvalwater dat wordt geloosd. Dit is minder van belang voor gemeenten, in de rol van beheerder van de riolering.

Bij voormalige Wvo-vergunningplichtige bedrijven voert het Waterschap Brabantse Delta nog bemonsteringen uit. De afspraak tussen dit waterschap en Omgevingsdienst Midden- en West Brabant is om meer elkaars oog- en oorfunctie te worden. Besproken is op welke wijze waterschap en omgevingsdienst elkaar kunnen versterken. Als er problemen met indirecte lozingen zijn dan wordt gezamenlijk opgetrokken.

Voorbeelden: monstername door RUD's in opdracht van gemeenten

Voor twee gemeenten laat de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant zelf afvalwaterbemonsteringen uitvoeren. De aanleiding hiervan zijn problemen met lozingen afkomstig van bedrijven en de gemeentelijke taak van het beheer van de riolering. Er worden pas monsters genomen als er een probleem is bij een bedrijf. Het waterschap komt dan met monstername apparatuur. De Omgevingsdienst heeft die spullen niet. Door de Omgevingsdienst kan ook een extern bureau worden ingehuurd voor het nemen van monsters.

Volgens de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant is het zinvol om als gemeente bemonsteringen te laten uitvoeren, om te laten zien dat het afvalwater effect heeft op riool. Bij bedrijven waar de Omgevingsdienst bemonsteringen laat uitvoeren, kan gericht toezicht worden uitgevoerd en worden problemen op het riool voorkomen.

Bijvoorbeeld Omgevingsdienst Regio Nijmegen heeft een vast budget voor monstername. Er moet eerst worden gekeken of er budget is voor monstername voor afvalwater.

Toezicht BRZO bedrijven: voorbeelden van goede samenwerking

Als het gaat om het toezicht op indirecte lozingen dan zijn de waterschappen wel intensief betrokken bij inspecties die RUD's uitvoeren bij bedrijven die onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) vallen. Onderstaande voorbeelden illustreren een goede samenwerking tussen RUD's en waterschappen bij BRZO bedrijven.

Leerpunt en verbeterpunt van het waterschap is geweest dat men veel meer in het BRZO traject betrokken wil worden. Het waterschap wil meer aan de voorkant meekijken.

Bron: ambtelijk medewerker waterschap

Voorbeelden

Waterschap Brabantse Delta als Waterschap Hollandse Delta geven aan dat zij wel toezicht uitvoeren bij BRZO bedrijven. Door Waterschap Hollandse Delta wordt soms geconstateerd dat bedrijven geen vergunning hebben voor de indirecte lozingen en dat er geen sprake is van toezicht en handhaving. In dat geval wordt met de RUD's contact opgenomen. Veelal onderneemt de DCMR hierop wel actie.

Het toezicht bij Waterschap Brabantse Delta bestaat uit reguliere preventieve controles/inspecties bij de BRZO bedrijven, waarbij zowel waterschap als de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant zijn betrokken. Voor dergelijk toezicht is het van belang om goede afspraken te maken ter voorkoming van onvoorziene lozingen en beheersing van situaties waarbij onvoorziene lozingen (kunnen) ontstaan. Bij

handhaving is het belangrijk dat het referentiekader (lees voorschriften ten aanzien van de indirecte lozingen in de Wabo-vergunningen) correct, duidelijk en handhaafbaar zijn. Dit wordt bewerkstelligd door de adviezen ten aanzien van de indirecte lozingen voor de Wabo vergunningen door het waterschap. In het kader van de BRZO heeft het waterschap opleidingen gevolgd en draait het waterschap als volwaardig lid van het Inspectieteam mee.

Ook de provincie Overijssel geeft aan dat BRZO inspecties gezamenlijk door RUD en waterschap worden uitgevoerd.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt: het volgende:

- Uit de interviews blijkt dat er een verschil is in de frequentie van toezicht op indirecte lozingen voorafgaand en na de wijziging van de bevoegdheidsverdeling (voor en na eind 2009). RUD's hebben een andere toezicht- en handhavingstrategie dan waterbeheerders.
- Bij de toezichtstrategie van de RUD's worden indirecte lozingen minder vaak gecontroleerd in vergelijking met de periode voor eind 2009.
- De RUD's maken vaak een afspraak voor controlebezoeken bij bedrijven en waterschappen gingen voorheen bij bepaalde bedrijven veel onaangekondigd langs. Overigens maken waterschappen bij het overgrote deel van de controles ook vooraf een afspraak, zeker als het uitgebreide controles betreft.
- Bij 3 van de 4 RUD's wordt bij de toezichtstrategie gewerkt volgens een risico analyse. Bedrijven die zich goed aan de regels houden worden minder vaak bezocht dan bedrijven waarbij vaker overtredingen worden geconstateerd. In sommige gevallen willen waterschappen en RUD's meer gaan samenwerken aan indirecte lozingen en in andere gevallen niet.
- Waterschappen zijn wel intensief betrokken bij het toezicht bij de BRZO bedrijven.

5.5 Handhaving

Stappen in handhaving

De waterschappen kunnen toezicht uitvoeren maar mogen, gezien de huidige bevoegdheidsverdeling, het handhavingstraject niet meer oppakken. Het handhavingstraject wordt door de RUD of het bevoegd gezag opgepakt. De stappen die de RUD of het bevoegd gezag hanteert bij een handhavingprocedure zijn overwegend: 1 waarschuwing, 2 voornemen last onder dwangsom, 3 opleggen last onder dwangsom en 4 innen last onder dwangsom en/of stilleggen van de lozing (bestuursdwang).

Probleem is volgens de waterschappen dat de handhavingprocedure zoals die door de RUD of het bevoegd gezag wordt uitgevoerd volgens de beleving van de waterschappen soms te lang duurt om de overtreding snel ongedaan te kunnen maken. Het waterschap heeft een groot belang bij een snellere procedure, omdat in sommige gevallen een lozing snel moet worden beëindigd om een verstoring van het zuiveringsproces te voorkomen.

In een bepaalde casus was het volgens het waterschap voor een gemeente lastig om het voornemen last onder dwangsom goed op papier te krijgen. Daarbij heeft het waterschap ondersteuning geleverd.

Voor de snelheid van de procedure kan een vermeend knelpunt zijn dat nog lang niet alle gemeenten en provincies de RUD's volledig hebben gemandateerd voor handhaving. Het waterschap wil in sommige gevallen dat de RUD snel stappen onderneemt, maar dit kan niet altijd volgens de door het waterschap gewenste snelheid vanwege de stappen die de gemeente of provincie moet nemen.

Voorbeeld

Bijvoorbeeld waterschap Brabantse Delta geeft aan dat slechts drie van de in totaal 27 aangesloten gemeenten en een provincie, de taken voor vergunningverlening, toezicht en handhaving volledig hebben gemandateerd aan de RUD.

Voorheen kon het Waterschap de water gerelateerde zaken zelf regelen. In de huidige situatie gaan bijvoorbeeld handhavingzaken via de RUD naar de gemeente (met uitzondering van de gemeenten die de RUD volledig hebben gemandateerd). De gemeente treedt vervolgens op als het bevoegd gezag. Dit betekent dat vergunningverlening, toezicht en handhaving van indirecte lozingen over meer schijven loopt, waardoor minder slagvaardig kan worden opgetreden en er ook meer kans is op fouten.

Bindend verzoek tot handhaving

Uit de interviews blijkt niet dat regelmatig of vaak een bindend verzoek tot handhaving wordt ingediend bij de RUD's of bevoegde gezagen.

Voorbeelden

Volgens de Omgevingsdienst Regio Nijmegen gebeurt een bindend verzoek om handhaving bijna nooit omdat je elkaar dan bestuurlijk de loef afsteekt. Bij een bepaalde casus is dit wel eens overwogen omdat de rioolwaterzuiveringsinstallatie overstuur was.

Het waterschap Rivierenland heeft eenmaal een bindend verzoek tot handhaving gedaan. Ook Waterschap Groot Salland heeft wel eens een bindend verzoek om handhaving gedaan.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt het volgende:

- Probleem is volgens de waterschappen dat de handhavingprocedure zoals die door de RUD of het bevoegd gezag wordt uitgevoerd volgens de beleving van de waterschappen soms te lang duurt om de overtreding snel ongedaan te kunnen maken.
- Voor de snelheid van de procedure kan een vermeend knelpunt zijn dat nog lang niet alle gemeenten en provincies de RUD's volledig hebben gemandateerd voor handhaving. Het waterschap wil in sommige gevallen dat de RUD snel stappen onderneemt, maar dit kan niet altijd volgens de door het waterschap gewenste snelheid vanwege de stappen die de gemeente of provincie moet nemen.
- Er wordt niet regelmatig of vaak een bindend verzoek tot handhaving door de waterschappen ingediend bij de RUD's.

5.6 Kwaliteitscriteria

Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving zijn nog niet door alle RUD's bereikt ten aanzien van indirecte lozingen

Het algemene beeld is dat nog niet alle RUD's voldoen aan de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, specifiek voor indirecte lozingen.

Inschatting van 3 van de 5 waterschappen is dat RUD's nog een verbeterslag moeten maken om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, specifiek voor indirecte lozingen.

Volgens een RUD moet er wel specialistische kennis over lozingen aanwezig zijn binnen RUD's. Dit kan ook worden bereikt door een samenwerking met het waterschap aan te gaan.

Kwaliteitscriteria zijn relevant. Als je de benodigde kennis niet in huis hebt dan moet je dit organiseren, bijvoorbeeld door een samenwerking met het waterschap aan te gaan.

Bron: ambtelijk medewerker
Omgevingsdienst Regio Nijmegen

Voorbeelden

In de interviews geeft alleen de Omgevingsdienst Regio Nijmegen aan, al te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving en voldoende specialistische kennis in huis te hebben ten aanzien van indirecte lozingen.

Ten aanzien van indirecte lozingen is procestechnische en chemische kennis nodig. Deze kennis is aanwezig binnen de Omgevingsdienst. Binnen de Omgevingsdienst zijn een flink aantal hoogopgeleide inspecteurs aanwezig, bijvoorbeeld voor BRZO inspecties.

DCMR ziet afvalwater als speerpunt en wil ook op dit thema kwaliteit bieden. Leerpunt voor andere RUD's is volgens DCMR dat het noodzakelijk is dat er specialistische kennis in de RUD's komt. Als generalisten het toezicht op de bedrijven doen, moet een specialist worden aangewezen om kennis op te bouwen.

Omgevingsdienst Midden- en West Brabant vraagt zich af in hoeverre het in orde is ten aanzien van kwaliteitscriteria. Het toezicht moet zich op zoveel onderdelen toespitsen.

Volgens Waterschap Hollandse Delta is ook ten aanzien van de kwaliteitscriteria nog een verbeterslag te maken binnen de RUD's. Mensen bij de gemeente zouden daarnaast meer moeten weten over lozingen op de riolering. Mensen bij de RUD's zouden opgeleid moeten worden om meer te weten te komen over het zuiveringsproces, en effecten van bepaalde stoffen op de zuivering, de riolering en het oppervlaktewater.

Inschatting van Waterschap Brabantse Delta is dat de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant op dit moment niet kan voldoen aan de kwaliteitscriteria voor indirecte lozingen. Door gebruik making van de diensten van het waterschap wordt hierin voorzien.

Waterschap Vechtstromen is van mening dat ongeacht wie de vergunningverlening, toezicht en handhaving uitvoert met betrekking tot indirecte lozingen, er moet worden geborgd dat wordt geaudit. Door het uitvoeren van audits kan worden vastgelegd of er een verbeterslag wordt gemaakt.

Samenvatting

Uit de interviews blijkt: het volgende:

- Nog niet alle RUD's voldoen aan de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, specifiek voor indirecte lozingen.
- Inschatting van 3 van de 5 waterschappen is dat RUD's nog een verbeterlag moeten maken om te voldoen aan de kwaliteitscriteria, specifiek voor indirecte lozingen.
- De RUD's kunnen wel voldoen aan de kwaliteitscriteria specifiek voor indirecte lozingen, door een samenwerking met het waterschap aan te gaan of de kennis elders in te huren.
- De wens van een waterschap is dat medewerkers bij de gemeente meer kennis zouden moeten krijgen over lozingen op de riolering en medewerkers bij de RUD zouden moeten worden opgeleid om meer te weten te komen over het zuiveringsproces, de effecten van bepaalde stoffen op de zuivering, de riolering en het oppervlaktewater.

6 CONCLUSIES EN VERBETERPUNTEN

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste conclusies en verbeterpunten op basis van de resultaten van de analyse van de interviewgesprekken en een klankbordbijeenkomst weergegeven. Per onderwerp zijn de conclusies gekoppeld bedoeling van de wetgever en de mate waarin de huidige beleidspraktijk dit doel realiseert. De verbeterpunten hebben betrekking op beleid, organisatie en wetgeving.

6.1 Algemeen

Het belangrijkste wetsartikel waarin de samenwerking tussen waterschappen en gemeenten is geregeld ten aanzien van indirecte lozingen, is artikel 3.8 van de Waterwet.

Artikel 3.8 Waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het oog op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Op tal van terreinen in de waterketen werken waterschappen en gemeenten samen. Uit het onderzoek blijkt dat op het terrein van de indirecte lozingen en in het bijzonder op het gebied van de handhaving van indirecte lozingen bij calamiteiten verbeteringen op beleidsmatig, organisatorisch en wetgevend gebied mogelijk zijn.

De verbeterpunten hebben betrekking op de wijze waarop waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat) en bevoegde gezagen (gemeenten, provincies), samen met de RUD's, invulling geven aan de samenwerking rond indirecte lozingen, passend bij de beoogde doelen van de wetgever, gezamenlijke verantwoordelijkheid en de wettelijke verdeling van taken en bevoegdheden. De belangrijkste aanbeveling is om daar een gezamenlijke visie, strategie en werkwijze voor te ontwikkelen. Waarbij wel ruimte moet zijn voor lokaal maatwerk.

6.2 Beleid

Visie en strategie

Volgens art. 3.8 van de Waterwet is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de aanpak van indirecte lozingen maar in bijna geen enkele deelgebied⁴ is er sprake van een gezamenlijke visie van gemeenten, RUD's en waterschappen over de wijze waarop dit zou moeten worden aangepakt.

Er zijn grote regionale verschillen in de wijze van samenwerking tussen RUD's en waterschappen. Er zijn waterschappen die pro actief en intensief samenwerken met het bevoegd gezag, terwijl er ook waterschappen een meer reactieve insteek hanteren. Ook binnen de RUD's zijn de taken ten aanzien van indirecte lozingen op verschillende manieren georganiseerd.

In het algemeen is de samenwerking tussen RUD's en waterschappen verbeterd in de afgelopen jaren. De opstart na overdracht van bevoegdheden was een periode van zoeken naar de juiste rolverdeling.

Uit de interviews blijkt dat waterschappen en RUD's niet bekend zijn met elkaars beleving van de samenwerking.

Conclusie

⁴ Met deelgebied wordt bedoeld: een gezamenlijk beheergebied/werkgebied van een waterschap en een RUD.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is: Er is vaak geen gedeelde visie en onvoldoende of geen heldere / expliciete strategie onder waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat), bevoegde gezagen (gemeenten en provincies) en RUD's over de rolverdeling en wijze van samenwerking, onder meer als het gaat om de principiële verschillen in toezichtstrategie en samenwerking op handhavingsgebied, enkele goede uitzonderingen daargelaten. De samenwerking zoals bedoeld in artikel 3.8 Waterwet vraagt extra borging. De intenties van waterschappen, gemeenten en RUD's ten aanzien van samenwerking rond indirecte lozingen zijn goed maar in de uitvoeringspraktijk verloopt de samenwerking nog niet overal goed. De verbetering van de samenwerking zit vooral het creëren van een gezamenlijke visie over de aanpak van indirecte lozingen.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om dit aandachtspunt te agenderen voor bespreking in de stuurgroep Water en op landelijk niveau aanwijzingen te geven voor de ontwikkeling van een gezamenlijke visie en strategie, die overigens wel per regio kunnen verschillen.
- Aanbevolen wordt om de samenwerking op bestuurlijk- en managementniveau te borgen
- Aanbevolen wordt dat waterbeheerders (waterschappen en Rijkswaterstaat), bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) en RUD's tijd investeren om de samenwerking te verbeteren.

Toelichting

Waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies en RUD's kunnen met behulp van een handreiking indirecte lozingen worden gestimuleerd om in de uitvoeringspraktijk een gezamenlijk visie en strategie te ontwikkelen. Deze visie en strategie mogen wel verschillen per deelgebied (dus per waterschap, gemeente en RUD) als maar duidelijk is hoe de samenwerking per deelgebied is geregeld. Door de samenwerking te bekrachtigen op bestuurlijk en managementniveau krijgt deze meer status, zoals bijvoorbeeld het bestuursakkoord Water een belangrijke impuls is voor de samenwerking in de waterketen. Daarbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over de investering van elke partner in de samenwerking. Het bovenstaande wordt geïllustreerd door bijvoorbeeld de aanpak van Waterschap Vechtstromen. Dit waterschap heeft, vanaf het in werking treden van de Wabo, tijd geïnvesteerd in de samenwerking met de bevoegde gezagen. Het waterschap heeft de samenwerking ook steeds opgezocht, er zijn accountmanagers per gemeente aangesteld en adviezen worden kosteloos gegeven.

Ketendenken

Gemeenten en waterschappen hebben een gezamenlijk belang ten aanzien van indirecte lozingen.

De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van de rioleringen heeft belang bij het effect van stoffen die worden geloosd op de riolering. Een combinatie van hoge concentraties van stoffen kan de riolering aantasten, waardoor de riolering sneller moet worden vervangen.

Het waterschap is verantwoordelijk voor het zuiveringsbeheer en het waterkwaliteitsbeheer van het regionaal watersysteem en heeft een belang bij het effect van stoffen die worden geloosd op het zuiveringsproces. Waterbeheerders hebben een belang bij het goed functioneren van hun zuiveringsinstallaties en de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewater. Vanuit dat belang willen de waterschappen grip houden op indirecte lozingen, omdat de gevolgen groot kunnen zijn. De ervaring leert dat bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen er sprake is van een schadepost variërend van €10.000 tot €100.000.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Artikel 3.8 waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het ook op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Zowel een waterschap als een RUD zouden graag zien dat medewerkers van rioolbeheer van gemeenten geïnstrueerd worden om te melden wanneer problemen zich voordoen en hoe lang het duurt voordat, als gevolg van een bepaalde lozing, er een probleem ontstaat bij de zuivering.

Conclusie

Alle betrokken partijen onderkennen het belang van een waterketenbenadering bij indirecte lozingen, omdat de belangen en mogelijke gevolgen van calamiteiten groot zijn. Dat vraagt inzet, betrokkenheid en kennis van medewerkers van RUD, waterschap, Rijkswaterstaat en gemeenten.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt om de hele waterketen ook voor wat betreft de indirecte lozingen zoveel mogelijk gezamenlijk de kansen te benutten en de risico's zoveel mogelijk uit te sluiten en adequaat op te treden als de situatie in het riool, de rwzi en/of het watersysteem daarom vraagt.
- Aanbevolen wordt om in de samenwerking het waterketendenken (rioolbeheer gemeente, RUD, toezicht en zuiveringsbeheer waterschap) te verbeteren. De rioolstelselbeheerder (gemeente) zou dezelfde middelen en inspraak moeten krijgen als de waterbeheerder.

Toelichting

In een handreiking indirecte lozingen zouden aanbevelingen kunnen worden opgenomen voor de wijze waarop de samenwerking tussen de betrokkenen in de hele keten kan worden verbeterd. Kennis over de afvalwaterketen en de mogelijke consequenties van indirecte lozingen is van belang om in alle fasen van het proces goed te kunnen handelen.

De kennis van een afdeling rioolbeheer van de gemeente moet ook worden meegenomen. Een indirecte lozing start in het rioolstelsel. Vroegtijdig zou de rioolstelselbeheerder (gemeente) aanwezig moeten zijn om aan te geven waar een deel van het rioolstelsel en de bijbehorende voorzieningen wel of niet tegen kan. De haalplicht ligt bij de RUD. De rioolstelselbeheerder zou een bindend advies moeten kunnen geven ter bescherming van het stelsel en de voorzieningen. Ook zou ingeval van een probleem in de riolering, dit probleem via de gemeente bij de RUD terecht moeten komen.

6.3 Organisatie

Geld en middelen

Algemeen is de opvatting bij zowel RUD's als waterschappen, dat RUD's na overdracht van taken rond indirecte lozingen, een gebrek aan geld en middelen ervaren om hun taken adequaat uit te kunnen voeren. De RUD's willen de taken rond indirecte lozingen wel uitvoeren maar ervaren een gebrek aan geld en middelen. Dit is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten aangezien de RUD's de taken rond indirecte lozingen uitvoeren voor de gemeenten. Ook is dit deels de verantwoordelijkheid van provincies aangezien de RUD's ook taken voor de provincies uitvoeren rond indirecte lozingen.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Artikel 3.8 waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het ook op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Conclusie

In diverse situaties is geconstateerd dat gemeenten als opdrachtgevers van RUD's onvoldoende budget ter beschikking stellen om de taken rond indirecte lozingen te kunnen uitvoeren.

Het vorenstaande wordt geïllustreerd door bijvoorbeeld de aanpak van DCMR, die van indirecte lozingen een project hebben gemaakt. DCMR geeft aan dat het onderwerp speciale aandacht heeft. Er is budget

voor vrijgemaakt en er worden mensen voor ingezet, terwijl er beperkt extra budget voor indirecte lozingen door de provincie beschikbaar werd gesteld.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om bevoegde gezagen (gemeenten / provincies) te verleiden (door middel van bestuurlijke afspraken) en desnoods dwingen (door middel van de VTH-kwaliteitscriteria) om voldoende budget en capaciteit in te zetten voor de taak indirecte lozingen. Het gemeentelijk rioleringsplan is hiervoor het aangewezen beleidsstuk.

Toelichting

De bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de VTH taken bij indirecte lozingen. De RUD's zijn de uitvoerende organisaties. De bevoegde gezagen zijn dus verantwoordelijk voor de reservering van voldoende geld en middelen om de VTH taken ten aanzien van indirecte lozingen te kunnen uitvoeren.

Kennis

Breed wordt ervaren door waterschappen dat er te weinig kennis is bij RUD's ten aanzien van bijvoorbeeld monsternamen, het zuiveringsproces, effecten van bepaalde stoffen op de zuivering, de riolering en oppervlaktewater en het in het oog houden van het ketenbelang. Als er goed wordt samengewerkt hoeft de RUD op al deze punten geen diepgaande expertise in huis te hebben. Van belang is om wederzijds duidelijke signalen vanuit de eigen expertise af te geven.

Door een RUD wordt ervaren dat bij de waterschappen de denkwijze ten tijde van de Wvo moet worden losgelaten en de kennis over het Activiteitenbesluit bij de waterschappen moet worden vergroot. Overigens herkennen waterschappen zich hier niet in.

In de klankbordbijeenkomst is gesteld dat de vergunningverlener bij de RUD en adviseur van de waterbeheerder elkaars taal moeten kunnen begrijpen. De vergunningverlener zou de basisvaardigheid moeten bezitten om het advies van het waterschap te vertalen naar de vergunning.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Artikel 3.8 waterwet

Waterschappen en gemeenten dragen zorg voor de met het ook op een doelmatig en samenhangend waterbeheer benodigde afstemming van taken en bevoegdheden waaronder het zelfstandig beheer van inname, inzameling en zuivering van afvalwater.

Conclusie

De kennis en toepassing daarvan bij de waterschappen over het Activiteitenbesluit en de kennis van de RUD's over indirecte lozingen en de waterketen kan worden verbeterd. De mate waarin deze kennis zou moeten worden verbeterd, hangt samen met de wijze van samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en RUD's.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om in een handreiking indirecte lozingen een richting en mogelijkheden aan te geven om de kennis te vergroten, beter te delen en efficiënter en effectiever in te zetten. Een basiscursus afvalwater en riolering voor RUD medewerkers zou daarvan onderdeel kunnen zijn.
- Aanbevolen wordt dat RUD's, gemeenten en waterschappen gezamenlijke afspraken opstellen over de organisatie van de kennis.

Toelichting

De kennis zou kunnen worden verbeterd door het organiseren van een landelijke basiscursus afvalwater en riolering die aansluit bij de toekomstige wet VTH.

Daarnaast kan ook regionaal worden gewerkt aan het vergroten van de kennis, bijvoorbeeld door periodiek een gezamenlijk project uit te voeren waarbij kennis wordt overgedragen tussen waterschappen en RUD's. De overdracht van kennis betreft dan niet alleen monsternamen en administratieve controles maar ook de samenwerking in de waterketen. Dit wordt geïllustreerd door bijvoorbeeld Omgevingsdienst Regio Nijmegen die een speciaal project indirecte lozingen uitvoert, waarbij 35 bedrijven worden bezocht. Daarbij wordt gekeken naar de zuiveringstechnische kant (de kwaliteit van afvalwater) en de fysieke kant (ligt er een olie-afscheider etc.).

De organisatie van kennis over indirecte lozingen kan bijvoorbeeld door deze onder te brengen binnen een aparte afdeling zoals de bureaus voor bijvoorbeeld lucht en geluid bij DCMR of binnen een kennispunt Water (dat wordt bemand door medewerkers van het waterschap, bijvoorbeeld in Overijssel), zodat dit onderwerp vergelijkbare aandacht krijgt als overige milieuaspecten als geluid, lucht en externe veiligheid.

Vergunningverlening

Beoogd doel wetgever: Taken en bevoegdheden, adviesrecht waterschap

Op grond van artikel 2.26 Wabo moet het bevoegd gezag de waterbeheerder (zijnde de beheerder van de RWZI of het oppervlaktewater waarop de lozing uitkomt) bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning in de gelegenheid stellen advies uit te brengen. Dit adviesrecht van de waterbeheerder geldt alleen voor het oprichten, het veranderen of het inwerking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk (artikel 2.1 lid 1 Wabo). Ook moet het gaan om lozen in een vuilwaterriool of hemelwaterstelsel (artikel 2.26 lid 1 Wabo).

Het beeld is dat RUD's minder vaak waterschappen betrekken bij vergunningprocedures dan dat waterschappen voorheen waren betrokken bij vergunningprocedures voor activiteiten met indirecte lozingen. Dit kan verklaard worden door de volgende oorzaken:

1. Sinds het in werking treden van het Activiteitenbesluit in 2008, is op steeds minder bedrijven nog een vergunningplicht van toepassing is voor onderdeel milieu. Steeds meer bedrijven vallen volledig onder het Activiteitenbesluit en dat leidt tot minder vergunningprocedures. Bij meldingen Activiteitenbesluit ontbreekt het adviesrecht voor waterbeheerders.
2. Wanneer wel sprake is van een vergunningprocedure worden waterschappen soms minder betrokken dan zij wensen, omdat het besef bij de RUD niet altijd aanwezig is dat het waterschap gebruik wil maken van het adviesrecht of vanwege krappe proceduretijden. Advies wordt vooral nog gevraagd bij IPPC bedrijven. Het wachten op een advies van het waterschap kan er de oorzaak van zijn dat de wettelijke proceduretermijn voor het afgeven van een vergunning niet wordt gehaald. Bij een vergunningprocedure heeft de waterbeheerder altijd een adviesrecht en dient het Wabo bevoegd zag de waterbeheerder altijd te betrekken.

De beleving van de waterschappen is dat zij in vergunningprocedures niet altijd of te laat worden betrokken bij vooroverleg. De waterschappen hebben immers tijd nodig om de risico's van indirecte lozingen van bedrijfsactiviteiten voor de RWZI te kunnen inschatten. Dit komt niet overeen met de beleving van de RUD's, die van mening zijn dat waterschappen wel voldoende worden betrokken bij vooroverleg.

Conclusies

Gemeenten en waterschappen overleggen onvoldoende over het vragen van advies aan waterschappen door gemeenten en RUD's en het geven van advies door waterschappen aan gemeenten en RUD's. In het

samenwerkingsproces wordt blijkbaar niet geagendeerd dat de beleving van waterschappen is dat zij niet altijd een adviesverzoek krijgen van RUD's bij vergunningprocedures.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om in een handreiking indirecte lozingen richting en suggesties aan te reiken over het vragen van advies aan waterschappen door bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) en RUD's en het geven van advies door waterschappen.

Toelichting

In een handreiking voor de bevoegde gezagen en RUD's zouden richting en suggesties kunnen worden opgenomen voor het eerder of vaker betrekken van het waterschap in het vooroverleg. Op deze wijze kan het waterschap tijdig met het bedrijf afstemmen welke activiteiten gevolgen hebben voor indirecte lozingen en dat de Beste Beschikbare Technieken (BBT maatregelen) onderdeel moeten zijn van de aanvraag. Als voldaan wordt aan BBT maatregelen wordt voldaan aan de bron-aanpak. Daarna wordt bekeken of de restlozing toelaatbaar is op de zuiveringstechnische werken. Na voldoen aan BBT kan het nog zo zijn dat de rioolwaterzuiveringsinstallatie of de transportleiding de lozing niet aankan. Het bedrijf zal dan nog een extra inspanning moeten doen om de lozing wel toelaatbaar te maken (of een alternatief te kiezen). Met name voor grotere bedrijven is het van belang dat de RUD's de jaarplanning voor vergunningverlening bekend maken aan de waterbeheerder.

Algemene regels

Voor het doorsturen van meldingen Activiteitenbesluit naar de waterschappen is geen wettelijke plicht en zal men er onderling afspraken over moeten maken. Voorbeeld: Bij lozingen ten gevolge van de opslag van agrarische bedrijfsstoffen is sprake van vergunningplicht op grond van de Waterwet. Deze activiteit moet volgens het Activiteitenbesluit wel gemeld worden voor de Wm aspecten bij het Wm bevoegd gezag. Op verzoek van enkele waterbeheerders is in het Activiteitenbesluit geregeld dat deze melding ook naar de waterbeheerder moet worden verstuurd. Diverse waterschappen hebben meegedeeld dat zij dit zeer onwenselijk vinden omdat ze extra meldingen binnenkrijgen waar ze niets mee kunnen. Andere waterschappen zijn juist blij dat deze meldingen worden doorgestuurd naar de waterschappen.

Beoogd doel wetgever:

Algemene regels

Het uitgangspunt van het Activiteitenbesluit is om zoveel mogelijk inrichtingen onder algemene regels te brengen. Het achterliggende doel hiervan is het verminderen van de administratieve lasten voor zowel inrichtingen als overheden.

Conclusie

Over het betrekken van waterschappen bij meldingen in het kader van het Activiteitenbesluit zijn de meningen verdeeld. Diverse waterschappen hebben meegedeeld dat zij het zeer onwenselijk vinden extra meldingen binnenkrijgen waar ze niets mee kunnen. Andere waterschappen zijn juist blij dat ze die meldingen krijgen. Om deze reden zou het doorsturen van meldingen van bijvoorbeeld type B bedrijven naar waterbeheerders niet in wetgeving moeten worden geregeld maar zouden hierover separate afspraken kunnen worden gemaakt in een samenwerkings- of dienstverleningsovereenkomst.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt dat waterschappen, gemeenten, provincies en RUD's afspraken maken over de gevallen waarin meldingen Activiteitenbesluit zouden moeten worden doorgestuurd naar waterbeheerders.

Toelichting

Voor het doorsturen van meldingen Activiteitenbesluit naar de waterschappen is geen wettelijke plicht en zal men er onderling afspraken over moeten maken, passende bij de regionale organisatie en wijze van samenwerking.

Soms is er geen vergunningplicht maar een MRA plicht, niet alleen in het kader van de BRZO. Het Wabo / Wm bevoegd gezag dient hier rekening mee te houden en de waterbeheerder te informeren.

Toezicht

Er is een verschil in de frequentie van toezicht op indirecte lozingen voorafgaand en na de wijziging van de bevoegdheidsverdeling (voor en na eind 2009). Bij de RUD's zijn indirecte lozingen één van de onderwerpen toezicht en handhaving. Dit is een groot verschil met de waterschappen die indirecte lozingen als prioriteit beschouwen, vanwege de taken zuiveringsbeheer en waterkwaliteitsbeheer. Dit verklaart ook de beleving van de waterschappen, waarbij waterschappen vinden dat er meer aandacht moet zijn voor indirecte lozingen.

Hier ligt een fundamenteel verschil in aanpak aan ten grondslag. Bij de milieuregelgeving is de eigen verantwoordelijk van het bedrijfsleven een belangrijk uitgangspunt. Dat resulteert bijvoorbeeld ook in beperkte indieningsvereisten (zie algemene regels in 6.4). Waterbeheerders staan daar anders in en willen in vergelijking met RUD's meer grip houden op indirecte lozingen.

Beoogd doel wetgever: Taken en bevoegdheden, toezicht volgens de Wabo

Op grond van artikel 5.10, derde lid, Wabo kunnen ambtenaren worden aangewezen als toezichthouder bij besluit van een met de uitvoering van de wet (Wabo) belast bestuursorgaan. Op grond van artikel 5.20, derde lid, Wabo kan de waterbeheerder, in bepaalde gevallen, een bindend verzoek tot handhaving doen bij het Wabo-bevoegd gezag. Dat betekent dat zij met de uitvoering van bepalingen van de Wabo zijn belast, waardoor zij op grond van art. 5.10 lid 3, Wabo ambtenaren kunnen aanwijzen als toezichthouder voor indirecte lozingen vanuit inrichtingen of mijnbouwwerken.

Conclusie

Er is een principiële verschil in de toezichtstrategie van RUD's en waterschappen ten aanzien van indirecte lozingen. Dit vloeit voort uit de taakverdeling van de RUD's en de waterschappen en de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven als belangrijk uitgangspunt voor de milieuregelgeving.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt dat RUD's de toezichtfrequentie afstemmen met het waterschap. Bedrijven met een hoog risico ten aanzien calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen zouden vaker kunnen worden gecontroleerd.
- Aanbevolen wordt om deze afspraken te laten aansluiten bij de vaak al bestaande calamiteitenprocedures, om zo een integrale aanpak (bron én end-of-pipe) te verkrijgen.

Handhaving

De beleving van de waterschappen is dat de handhavingprocedure, zoals die door de RUD of het bevoegd gezag wordt uitgevoerd, soms te lang duurt om de overtreding snel ongedaan te kunnen maken. De RUD's hanteren vaak meer stappen in de handhaving dan de waterschappen in sommige gevallen gewenst vinden. Het waterschap heeft een groter belang dan de RUD bij een snellere procedure, vanwege de taken zuiveringsbeheer en waterkwaliteitsbeheer.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Handhaving volgens de Wabo

Op grond van artikel 5.20 derde lid, Wabo kan de waterbeheerder, in bepaalde gevallen, een bindend verzoek tot handhaving doen bij het Wabo-bevoegd gezag.

Conclusie

Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij handavingsprocedures, die passen bij de snelheid die een incident vraagt.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om de samenwerking tussen bevoegde gezagen, RUD's en waterschappen, om zodanig te laten verlopen dat deze passen bij de snelheid die een incident vraagt.

Toelichting

Als een lozing tot verstoring van het zuiveringsproces leidt kan die lozing direct gestopt worden, dat staat los van de handavingsprocedure. Waterbeheerders, bevoegde gezagen en RUD's moeten goede afspraken maken in welke gevallen er wordt overgegaan tot direct stoppen van de lozing.

Daarnaast zou een mogelijkheid om de handavingsprocedure te versnellen kunnen zijn dat RUD's volledig worden gemandateerd door de bevoegde gezagen voor het uitvoeren van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving, zodat de RUD's bij incidenten snel en adequaat kunnen optreden.

6.4 Wetgeving

Algemene regels

Sommige waterschappen missen adviesaanvragen bij meldingen Activiteitenbesluit. Dit wordt veroorzaakt door:

1. het ontbreken van adviesrecht bij meldingen om vervolgens maatwerkvoorschriften op te kunnen leggen grond van het Activiteitenbesluit. Het voorgaande is overigens tegenstrijdig met het beoogde doel van het Activiteitenbesluit. Beoogd doel van het Activiteitenbesluit was regels te bieden die zoveel mogelijk uniform zijn, maar ook ruimte bieden voor flexibiliteit en innovatie. Waar nodig is ruimte voor maatwerk. Uit de Nota van toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat de wetgever het stellen van maatwerkvoorschriften wilde beperken tot incidentele en bijzondere gevallen.
2. de beperkte indieningsvereisten bij een melding op grond van het Activiteitenbesluit. De indieningsvereisten voor een melding in het kader van het Activiteitenbesluit zijn redelijk beperkt in vergelijking met de indieningsvereisten voor een vergunningaanvraag, zoals genoemd in de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). Het ontbreken van informatie over bedrijfsactiviteiten met relevante indirecte lozingen in een melding kan er de oorzaak van zijn dat waterschappen minder worden betrokken bij overleg tussen RUD's en bedrijven.

Door meer eisen te kunnen stellen aan de melding wordt meer informatie verkregen over bedrijfsactiviteiten en de daarmee samenhangende indirecte lozingen en zal een RUD wellicht ook vaker een advies vragen aan een waterschap, ook als is dit niet wettelijk verplicht bij een melding Activiteitenbesluit. Daarmee kan ook het toezicht op indirecte lozingen adequater worden uitgevoerd. Aan de beperking van de indieningsvereisten voor een melding op grond van het Activiteitenbesluit ligt een uitvoerige discussie ten grondslag. De wetgever heeft gekozen voor de huidige constructie.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Adviesrecht waterschap

Op grond van artikel 2.26 Wabo moet het bevoegd gezag de waterbeheerder (zijnde de beheerder van de RWZI of het oppervlaktewater waarop de lozing uitkomt) bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning in de gelegenheid stellen advies uit te brengen. Dit adviesrecht van de waterbeheerder geldt alleen voor het oprichten, het veranderen of het inwerking hebben van een inrichting of een mijnbouwwerk (artikel 2.1 lid 1 Wabo). Ook moet het gaan om lozen in een vuilwaterriool of hemelwaterstelsel (artikel 2.26 lid 1 Wabo).

Conclusie

Sommige waterschappen missen het adviesrecht bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, om vervolgens maatwerkvoorschriften te kunnen opleggen. De mogelijkheden om een maatwerkvoorschrift te stellen zijn echter zeer ingeperkt in het Activiteitenbesluit. Sommige waterschappen willen meer mogelijkheden voor het opleggen van maatwerkvoorschriften en lijken dus meer te willen dan verplicht is. Hierover moet dan overeenstemming worden verkregen.

Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij overleggen met bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. De indieningsvereisten voor een melding op grond van het Activiteitenbesluit zijn beperkt, waardoor er waterschappen mogelijk minder betrokken worden bij overleggen tussen RUD's en bedrijven.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om bij de uitwerking van de algemene regelgeving onder de Omgevingswet de indieningsvereisten ten aanzien van indirecte lozingen zodanig te formuleren dat de betrokkenheid van waterschappen bij overleggen tussen gemeenten/omgevingsdiensten en bedrijven wordt gewaarborgd.
- Aanbevolen wordt te onderzoeken of het wenselijk is om in de Omgevingswet(geving) een adviesrecht voor waterschappen op te nemen bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit.

Toelichting:

Meer aandacht voor de indirecte lozing in de indieningsvereisten voor een melding kan ervoor zorgen dat de RUD de consequenties van de lozing beter in kan schatten danwel het waterschap eerder betreft. Het ligt bij de wetgever om een afweging te maken tussen een verzwaring van de administratieve lasten voor bedrijven (vanwege eventuele uitbreiding van de indieningsvereisten ten aanzien van indirecte lozingen) en de wens van waterschappen en bevoegde gezagen.

Uit de interviews en de uitkomsten van de klankbordbijeenkomst blijkt dat de waterschappen een behoefte hebben aan adviesrecht bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit. De wetgever wil echter niet teveel mogelijkheden voor maatwerkvoorschriften. Daarom wordt aanbevolen om eerst onderzoek uit te voeren naar nut en noodzaak van een adviesrecht bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit om te bepalen of dit het meest geëigende middel is om het gewenste doel te bereiken.

Handhaving

In het geval een calamiteit als gevolg van indirecte lozingen optreedt met grote gevolgen voor de afvalwaterzuivering of het oppervlaktewatersysteem kan direct ingrijpen noodzakelijk zijn. Het waterschap heeft dan belang bij een snelle procedure (zie ook 6.3). In de bestaande bevoegdheidsverdeling ligt de handhavende bevoegdheid bij het college van B&W. Uit de interviews en de resultaten van de klankbordbijeenkomst blijkt dat een wettelijke grondslag missen om gezamenlijk te kunnen optrekken bij in ieder geval calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen.

Beoogd doel wetgever:

Afstemming taken en bevoegdheden, Handhaving volgens de Wabo

Op grond van artikel 5.20 derde lid, Wabo kan de waterbeheerder, in bepaalde gevallen, een bindend verzoek tot handhaving doen bij het Wabo-bevoegd gezag.

Conclusie

Waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten en RUD's missen een wettelijke grondslag om gezamenlijk te kunnen optrekken bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen. In de situatie waarin het echt mis gaat op de rwzi en direct ingrijpen noodzakelijk is, is meer slagkracht voor de waterschappen gewenst.

Verbeterpunt

- Aanbevolen wordt om in de Omgevingswet(geving) de mogelijkheid op te nemen waterschappen meer slagkracht te geven om op te treden bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen, uitdrukkelijk in aanvulling op de handhavende bevoegdheid van college van B&W. Het zou dan gaan om gevallen waarbij het echt mis gaat op de rwzi en direct ingrijpen noodzakelijk is.

Indien bovenstaande politiek onhaalbaar is dan kan worden overwogen om de gemeenten een delegatiebevoegdheid toe te kennen die gemeenten en waterschappen in staat stelt om waterschappen directe handavingsbevoegdheden toe te kennen in calamiteuze situaties, in geval van een dreigende of in ieder geval bij een acute verstoring van een doelmatige werking van de rwzi.

Toelichting

Uitgangspunt voor de Omgevingswet is dat de bestaande bevoegdheidsverdeling tussen waterschappen en gemeente worden gerespecteerd (artikel 18.2 van het wetsvoorstel Omgevingswet en het afsprakenkader tussen de Unie van Waterschappen en het ministerie van I&M over de stelselherziening van het omgevingsrecht van 5 juni 2013). Overwogen kan worden om waterschappen meer slagkracht te geven in het geval het echt mis gaat op de rwzi. Te denken valt aan:

1. Een bestuursdwangbevoegdheid voor waterschappen, alleen in geval van calamiteiten als de spoedeisendheid dat vereist. Spoedbestuursdwang is geregeld in art. 5:31 van de Algemene wet bestuursrecht. Dat een waterschap dit zou mogen doen in plaats van actie van het bevoegd gezag af te wachten, zou een plaats kunnen krijgen in art. 18.2 van het wetsvoorstel Omgevingswet, in ieder geval als het gaat om indirecte lozingen die onder algemene regels vallen.
2. Wellicht dat ook aansluiting gezocht zou kunnen worden bij de regeling van bevoegdheden in bijzondere omstandigheden ("ongewone voorvallen"), van art. 19.1 van het wetsvoorstel Omgevingswet en verder. Artikel 19.2, lid 1 zou mogelijk gebruikt kunnen worden om het waterschap als bevoegd gezag aan te wijzen in geval van calamiteiten met betrekking tot een rwzi onder zijn beheer als gevolg van een indirecte lozing.

Kwaliteitscriteria

Beoogd doel wetgever: Kwaliteit van VTH taken op een hoger peil brengen

Het doel van de RUD's is om de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht, de handhaving, de vergunningverlening en de samenwerking binnen het omgevingsrecht op een hoger peil te brengen.

Hiervoor wordt de Wet Vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) vastgesteld. In dit wetsvoorstel worden de kwaliteitscriteria voor het bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, zoals neergelegd in de kwaliteitscriteria 2.1 (2012), in de Wabo vastgelegd. In de kwaliteitscriteria 2.1 zijn specifieke criteria voor indirecte lozingen opgenomen. De datum waarop alle overheidsorganisaties aan deze kwaliteitscriteria moeten voldoen is 1 januari 2015.

De beleving van de waterschappen is dat nog niet alle RUD's voldoen aan de kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH taken), specifiek voor indirecte lozingen. Hierop zijn wel uitzonderingen omdat een RUD al voldoet aan deze kwaliteitscriteria specifiek voor indirecte lozingen. De wens van de waterschappen in zijn algemeenheid is wel dat de kennis bij de RUD's en het bevoegd gezag over indirecte lozingen wordt verhoogd.

Het voldoen aan de kwaliteitscriteria kan ook worden bereikt door bijvoorbeeld de samenwerking met het waterschap aan te gaan of deze kennis elders in te huren.

Conclusie

Uit onderzoek, interviews, de bespreking van de cases en de uitkomsten van de klankbordbijeenkomst blijkt dat substantiële verbeteringen in de praktijk van de indirecte lozingen noodzakelijk zijn. Bij de meeste RUD's, enkele uitzonderingen daargelaten, moet de kennis over indirecte lozingen worden verhoogd om te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de VTH taken.

Verbeterpunten

- Aanbevolen wordt om een basiskwaliteit voor de indirecte lozingen opnemen in de VTH-kwaliteitscriteria.

6.5 Samenvatting conclusies en verbeterpunten

Aan de voorkant, om een calamiteit te voorkomen, zou de samenwerking beter moeten worden geborgd door invulling te geven aan art. 3.8 Waterwet. Dit kan bijvoorbeeld door middel van bestuurlijke afspraken over strategie, wijze van samenwerking en inzet van middelen. Hier is verdere juridificering eerder een last dan een voordeel, omdat het de mogelijkheden tot regionaal maatwerk zou kunnen beperken.

Aan de achterkant, wanneer een calamiteit optreedt of dreigt op te treden, zou op het juridisch vlak de positie van de waterbeheerders wel kunnen worden versterkt, omdat op dit moment de belangen van de waterbeheerders direct worden geraakt en omdat mag worden aangenomen (door zaken aan de voorkant goed te regelen) het een relatief beperkt aantal situaties betreft.

In onderstaande tabel zijn per onderwerp de conclusies (samengevat) de bijbehorende verbeterpunten uit dit hoofdstuk weergegeven.

HaskoningDHV Nederland B.V.

	Verbeterpunten		
Onderwerp en Conclusies	Beleid	Organisatie	Wetgeving
<p>Visie en strategie:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vaak ontbreken een gedeelde visie en heldere / expliciete strategie bij waterschappen, gemeenten en RUD's over de rolverdeling en wijze van samenwerking. - De samenwerking zoals bedoeld in artikel 3.8 Waterwet vraagt extra borging. 	<p>Aandachtspunt agenderen voor bespreking in de stuurgroep Water. Waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten, provincies en RUD's kunnen met behulp van een handreiking indirecte lozingen worden gestimuleerd om in de uitvoeringspraktijk een gezamenlijk visie en strategie te ontwikkelen.</p>	<p>De samenwerking op bestuurlijk- en managementniveau borgen. Investeren van tijd door waterbeheerders, bevoegde gezagen en RUD's om de samenwerking te verbeteren.</p>	
<p>Ketendenken</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waterschappen, Rijkswaterstaat gemeenten en RUD's hebben behoefte om de indirecte lozingen in de waterketen op beleidsmatig, organisatorisch en met behulp van wetgeving meer als ware als één overheid te kunnen uitvoeren. 	<p>Voor de hele waterketen ook voor wat betreft de indirecte lozingen zoveel mogelijk gezamenlijk de kansen benutten en de risico's zoveel mogelijk uit te sluiten en adequaat op te treden als de situatie in het riool, de rwzi en/of het watersysteem daarom vraagt.</p>	<p>De samenwerking het waterketendenken (rioolbeheer gemeente, RUD, toezicht en zuiveringsbeheer waterschap) verbeteren. De rioolstelselbeheerder (gemeente) zou dezelfde middelen en inspraak moeten krijgen als de waterbeheerder.</p>	
<p>Geld en middelen</p> <ul style="list-style-type: none"> - In diverse situaties is geconstateerd dat gemeenten als opdrachtgevers van RUD's onvoldoende budget ter beschikking stellen om de taken rond indirecte lozingen te 		<p>Bevoegde gezagen (gemeenten / provincies) verleiden (door middel van bestuurlijke afspraken) en desnoods dwingen (door middel van de VTH-kwaliteitscriteria) om voldoende budget en capaciteit in te zetten voor</p>	

HaskoningDHV Nederland B.V.

kunnen uitvoeren.		de taak indirecte lozingen.	
<p>Kennis:</p> <ul style="list-style-type: none">- De kennis bij de waterschappen over het Activiteitenbesluit en de kennis van de RUD's over indirecte lozingen en de waterketen kan worden verbeterd. De mate waarin dat nodig is hangt samen met de wijze van samenwerking tussen waterschappen, gemeenten en RUD's.		<p>In een handreiking indirecte lozingen een richting en mogelijkheden aangeven om de kennis te vergroten, beter te delen en efficiënter en effectiever in te zetten.</p> <p>Gezamenlijke afspraken opstellen over de organisatie van kennis.</p> <p>Organiseren van een basiscursus riolering en afvalwater voor vergunningverleners, toezichthouders en handhavers.</p>	


HaskoningDHV Nederland B.V.

<p>Vergunningverlening</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gemeenten en waterschappen overleggen onvoldoende over het vragen van advies aan waterschappen door gemeenten en RUD's en het geven van advies door waterschappen aan gemeenten en RUD's. 		<p>In een handreiking indirecte lozingen richting en suggesties aanreiken over het vragen van advies aan waterschappen door bevoegde gezagen (gemeenten, provincies) en RUD's en het geven van advies door waterschappen.</p>	
<p>Algemene regels:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Over de wenselijkheid van het betrekken van waterschappen bij meldingen zijn de meningen verdeeld - Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij overleggen met bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. - Sommige waterschappen missen het adviesrecht bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit, om vervolgens maatwerkvoorschriften te kunnen opleggen 		<p>Afspraken maken door waterschappen, gemeenten, provincies en RUD's over de gevallen waarin meldingen Activiteitenbesluit zouden moeten worden doorgestuurd naar waterbeheerders.</p>	<p>Bij de uitwerking van de algemene regelgeving onder de Omgevingswet, de indieningsvereisten ten aanzien van indirecte lozingen zodanig formuleren dat de betrokkenheid van waterschappen bij overleggen tussen gemeenten/ omgevingsdiensten en bedrijven wordt gewaarborgd. Onderzoeken of het wenselijk is om in de Omgevingswet(geving) een adviesrecht voor op te nemen bij meldingen op grond van het Activiteitenbesluit.</p>
<p>Toezicht:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij overleggen met bedrijven die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen. 		<p>RUD's kunnen de toezichtfrequentie afstemmen met het waterschap. Bedrijven met een hoog risico ten aanzien calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen zouden vaker kunnen worden gecontroleerd. Deze afspraken laten aansluiten bij de vaak al bestaande calamiteitenprocedures.</p>	
<p>Handhaving:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Het ontbreekt aan afspraken tussen RUD's en waterschappen over de samenwerking bij handhavingprocedures, die passen bij de snelheid die een incident 		<p>De samenwerking tussen bevoegde gezagen, RUD's en waterschappen zodanig laten verlopen dat deze passen bij de snelheid die een incident vraagt</p>	<p>In de omgevingswet(geving) de mogelijkheid opnemen om waterschappen meer slagkracht te geven om op te treden bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen, in aanvulling op de handhavende</p>

HaskoningDHV Nederland B.V.

<p>vraagt.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Waterschappen, Rijkswaterstaat, gemeenten en RUD's missen een wettelijke grondslag om gezamenlijk te kunnen optrekken bij in ieder geval calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen. 			<p>bevoegdheid van college van B&W, in gevallen waarbij het echt mis gaat op de rwzi en direct ingrijpen noodzakelijk is. Of eventueel gemeenten een delegatiebevoegdheid toekennen om waterschappen directe handhavingsbevoegdheden te geven in calamiteuze situaties.</p>
<p>Kwaliteitscriteria</p> <ul style="list-style-type: none"> - Substantiële verbeteringen in de praktijk van de indirecte lozingen zijn noodzakelijk. Bij de meeste RUD's, enkele uitzonderingen daargelaten, moet de kennis over indirecte lozingen worden verhoogd om te voldoen aan de kwaliteitscriteria voor de VTH taken. 		<p>RUD's, gemeenten en waterschappen kunnen gezamenlijke afspraken opstellen over de organisatie van de kennis.</p>	<p>Een basiskwaliteit voor de indirecte lozingen opnemen in de VTH-kwaliteitscriteria.</p>

7 COLOFON

Opdrachtgever	: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
Project	: Evaluatie handhaving indirecte lozing bij calamiteiten
Dossier	: BD1629
Omvang rapport	: 55 pagina's
Auteur	: Ceciel Overgoor, Willem Korevaar, Janine Leeuwis-Tolboom
Bijdrage	: Ronald van Ark, Aster Veldkamp
Interne controle	: Ronald van Ark
Projectleider	: Janine Leeuwis-Tolboom
Projectmanager	: Hein Herbermann
Datum	: 30 september 2014
Naam/Paraaf	: Hein Herbermann 

HaskoningDHV Nederland B.V.

Laan 1914 nr. 35

3818 EX Amersfoort

Postbus 1132

3800 BC Amersfoort

T (088) 348 20 00

F (088) 348 28 01

E info@rhdhv.com

W www.royalhaskoningdhv.com

BIJLAGE 1 Geïnterviewde organisaties

De volgende organisaties zijn geïnterviewd in het kader van de evaluatie:

RUD's / bevoegd gezag:

- Omgevingsdienst Midden en West Brabant
- Omgevingsdienst Regio Nijmegen
- DCMR Milieudienst Rijnmond
- Provincie Overijssel

Waterschappen

- Waterschap Brabantse Delta
- Waterschap Vechtstromen
- Waterschap Groot Salland
- Waterschap Rivierenland
- Waterschap Hollandse Delta

BIJLAGE 2 Achtergrondinformatie beleidsreconstructie

Door een wetwijziging van de Wm en Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) werd op 1 maart 1996 de vergunningverlening voor indirecte lozings op de riolering, vanuit alle inrichtingen, onder de Wm gebracht (Stb. 1996, 47). Ook zijn destijds voor diverse bedrijfstakken algemene regels voor indirecte lozings opgenomen in algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm.

Met inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit (1 januari 2008) is voor de meeste van deze indirecte lozings vanuit inrichtingen die onder de Wm vallen, niet langer een Wm-vergunning (nu Wabo-vergunning) nodig, maar is volstaan met het stellen van algemene regels.

Voor indirecte lozings vanuit 20 categorieën van bedrijven (grote puntbronnen) gold tot de inwerkingtreding van de Waterwet (22 december 2009) tevens een watervergunningplicht of algemene regels op grond van de Wvo. Deze vergunningplicht is als gevolg van deze nieuwe wetgeving opgeheven (zie Memorie van Toelichting Waterwet, TK 2006/07, nr. 30 818, nr. 3, p. 12 en 77, 79). Daarmee is de waterbeheerder geen bevoegd gezag meer voor indirecte lozings.

De indirecte lozings vanuit inrichtingen vallen sinds 1 januari 2008 onder de algemene regels van het Activiteitenbesluit milieubeheer op grond van art. 8.40 Wm óf worden in de omgevingsvergunning op grond van de Wabo geïntegreerd.

Door deze integratie zijn niet langer verschillende afzonderlijke toestemmingen nodig, maar kan volstaan worden met één melding of één omgevingsvergunning voor een bedrijf. Er is nu sprake van één procedure en evenals voorheen kan tevens afstemming plaatsvinden over de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden.

Een bedrijf (inrichting) kan terecht bij één loket voor de verschillende onderdelen van de omgevingsvergunning. De handhavende instantie kan echter verschillen: bij watervergunning is dat de waterbeheerder en bij omgevingsvergunning is dat de RUD namens gemeente of provincie.

Adviesrecht en aantal inrichtingen

Nederland telt ruim 412.000 inrichtingen. Van de in totaal 412.000 inrichtingen hebben nog circa 22.000 inrichtingen een omgevingsvergunning onderdeel milieu nodig (zie bijlage 4). Dit zijn de type C inrichtingen zoals genoemd in het Activiteitenbesluit. Het adviesrecht van de waterbeheerder beperkt zich tot deze 22.000 inrichtingen.

Activiteitenbesluit milieubeheer: type A, B en C-inrichtingen

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit milieubeheer (verder genoemd: Activiteitenbesluit), op 1 januari 2008, is de systematiek zodanig dat een inrichting onder algemene regels valt, tenzij deze expliciet als vergunningplichtige inrichting wordt aangewezen. In bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is vermeld welke inrichtingen vergunningplichtig zijn, met het bijbehorende bevoegd gezag). Hieronder vallen ook IPPC installaties die vergunningplichtig zijn. Bij inrichtingen type C is hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit altijd van toepassing.

Het Activiteitenbesluit is gebaseerd op artikel 8.40 Wm en art. 6.2 Wtw en bevat regels voor bedrijven (inrichtingen op grond van de Wm), onder andere regels voor indirecte lozingen.

Met betrekking tot lozingen op het oppervlaktewater die voorheen onder de Wvo vielen en lozingen die op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) waren gereguleerd, is waar mogelijk de vergunningplicht of ontheffingsplicht vervangen door algemene regels. Deze algemene regels zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit, voor zover de lozingen plaatsvinden vanuit inrichtingen en agrarische landerijen. Dit houdt in dat besluiten op grond van de Wvo en de Wbb die betrekking hebben op lozingen vanuit inrichtingen naar dit besluit zijn overgeheveld.

Inrichtingen waarvoor de vergunningplicht geheel is vervallen, zijn ingedeeld in type A en type B, waarbij type A de categorie bedrijven omvat met de geringste milieu-impact. Type A-inrichtingen hebben geen meldingsplicht, type B-inrichtingen wel. Type C-inrichtingen vallen niet volledig onder het Activiteitenbesluit en hebben daarnaast een vergunning nodig. Een inrichting type A of B kan nog wel vergunningplichtig zijn op grond van de Waterwet voor bepaalde directe lozingen

Voorbeeld

Voor type C inrichtingen zijn van toepassing:

- Algemene voorschriften uit het Activiteitenbesluit, voor activiteiten die onder dit besluit vallen.
- Eventueel maatwerkvoorschriften, voor activiteiten die onder het Activiteitenbesluit vallen.
- Vergunningvoorschriften voor activiteiten die niet onder het Activiteitenbesluit vallen.

In alle drie gevallen kan het hierbij gaat om voorschriften ten aanzien van indirecte lozingen.

Voor een vergunningplichtige inrichting type C betekent dit dat de waterbeheerder adviesrecht heeft aangaande de in de vergunning vastgelegde lozingsvoorschriften (bij lozing in de riolering). De waterbeheerder heeft echter geen adviesrecht over de lozingsvoorschriften, en de eventueel daaraan gekoppelde maatwerkvoorschriften, welke zijn opgelegd op grond van het Activiteitenbesluit.

Bijvoorbeeld een metaalbewerkingsbedrijf type C. De lozing op het riool ten gevolge van de activiteit metaalbewerking wordt geregeld in de vergunning, dus de waterbeheerder heeft hierop adviesrecht. Tevens worden er maatwerkvoorschriften gesteld aan het afstromend hemelwater (niet afkomstig van een bodembeschermende voorziening) bij lozing in het hemelwaterriool. Hierop heeft de waterbeheerder geen adviesrecht, want het is geen onderdeel van de omgevingsvergunning (bron: Infomil).

Zorgplicht

Op grond van de zorgplichtbepaling in het Activiteitenbesluit kan voor milieuaspecten die niet al (uitputtend) zijn geregeld, aan een inrichting een maatwerkvoorschrift worden opgelegd om dat specifieke milieuaspect te reguleren.

Toezicht versus handhaving

Waterbeheerders kunnen zelf ambtenaren aanwijzen als toezichthouder voor indirecte lozingen, die verder geheel onder het Wabo-bevoegd gezag staan. Waterbeheerders hebben in dat geval geen sanctionerende bevoegdheden (oplegging van een last onder bestuursdwang, oplegging van een last onder dwangsom of intrekking van een vergunning of ontheffing), daarvoor moet men het Wabo-bevoegd gezag inschakelen. In artikel 5.20, tweede lid, Wabo is aangegeven wanneer het Wabo-bevoegd gezag gehoor moet geven aan het verzoek van de waterbeheerder om sanctionerende op te treden. Dat is het geval als:

- de doelmatige werking van de RWZI wordt belemmerd, of
- de grenswaarden voor de kwaliteit van het oppervlaktewater worden overschreden.

Er bestaat ook de mogelijkheid dat gemeente of provincie ambtenaren van een waterbeheerder (of een adviesbureau, zzp'er. etc.) benoemd als BOA (buitengewoon opsporingsambtenaar) op grond van de Wabo. Procedureel functioneren deze ambtenaren dan onder het bevoegd gezag dat deze ambtenaren heeft benoemd.

Er kan ook rechtstreeks worden gehandhaafd op basis van de zorgplicht in situaties waarin niet een aanwijsbaar ander voorschrift in het Activiteitenbesluit is overtreden, maar het de dader duidelijk had moeten zijn dat die handeling ontoelaatbare gevolgen zou hebben voor het milieu.

De formulering in de wet is zodanig dat de waterbeheerder goede argumenten moet hebben om een dergelijk bindend verzoek tot handhaving te doen. Er moeten duidelijke aanwijzingen zijn dat de doelmatige werking van de RWZI wordt belemmerd of de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt aangetast. Enige reden die het Wabo-bevoegd gezag kan hebben om geen gehoor te geven aan dit bindend verzoek is het belang van de bescherming van het milieu. Dat zou bijvoorbeeld kunnen, als door het acuut staken van een lozing elders een nog groter milieuprobleem zou ontstaan.

BIJLAGE 3 Overzicht cases

Case	Titel	Waterschapsgebied	Bevoegd gezag
1	Practice van alledag: Samenwerking Waterschap en Wabo bevoegd gezag m.b.t. indirecte lozingen	Waterschap Brabantse Delta	Omgevingsdienst Midden en West Brabant
2	Brand bij Chemie-Pack	Waterschap Brabantse Delta	Omgevingsdienst Midden en West Brabant
3	Lozing van antimoon	Waterschap Vechtstromen	Provincie Overijssel
4	Verstoring rioolwaterzuivering Kampen	Waterschap Groot Salland	Provincie Overijssel
5	Problemen bij RWZI Groesbeek	Waterschap Rivierenland	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
6	Incident RWZI Nijmegen	Waterschap Rivierenland	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
7	Afwijkende afvalwateraanvoer RWZI Oostvoorne	Waterschap Hollandse Delta	DCMR
8	Afwijkend influent RWZI Hoogvliet	Waterschap Hollandse Delta	DCMR

BIJLAGE 4 Calamiteitenorganisatie

Definitie calamiteiten en opschaling

Bij Omgevingsdienst Midden- en West Brabant wordt door de klachtendienst beoordeeld of er sprake is van een calamiteit. Bij de klachtendienst wordt bepaald of er moet worden opgeschaald.

Bij een calamiteit zoekt de toezichthouder van het waterschap contact met de toezichthouder van de Omgevingsdienst. Deze weten elkaar wel te vinden. Volgens Waterschap Brabantse Delta zijn ongewone voorvallen gebeurtenissen waardoor bedrijven niet meer aan de vergunningseisen kunnen voldoen en er gevolgen buiten de inrichting kunnen ontstaan. De aard en omvang en gevolgen van het voorval bepalen of dat er binnen het waterschap wordt opgeschaald tot een calamiteit.

Volgens Waterschap Hollandse Delta is er sprake van een calamiteit wanneer er afwijkend influent wordt vastgesteld bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie. Dit leidt tot het inwerkingtreden van de calamiteitenprocedure. Er zijn ook andere type calamiteiten, bijvoorbeeld een brand, waarbij een afweging gemaakt moet worden of er een lozing van bluswater op het riool nodig is.

Meldingen bij het waterschap over dergelijke calamiteiten komen binnen via het bedrijf zelf, de brandweer en de RUD.

Volgens Waterschap Rivierenland bepaald een individuele medewerker van het waterschap, die wordt gebeld door een bedrijf, of sprake is van een calamiteit. Die medewerker stelt vervolgens het afdelingshoofd in kennis, waarna (afhankelijk van het oordeel van het afdelingshoofd) de calamiteitenorganisatie gaat draaien. De calamiteitenorganisatie is een groep van 5 à 6 mensen, het zogenaamde waterschapsactieteam (WAT), die bepalen wat er verder gebeurt rond een calamiteit. Indien er sprake is van een kortdurende calamiteit komt alleen het waterschapsactieteam in actie. Wanneer er bestuurlijke gevolgen zijn wordt er een operationeel team ingesteld. Als het een nog groter probleem is, is er ook een beleidsteam, dit laatste team is geen waterschapsteam, maar een team vanuit verschillende partijen. Hierin is dan een liaison vanuit het waterschap actief en deze heeft contact met de RUD.

Volgens Waterschap Groot Salland wordt bij twijfel contact opgenomen met de calamiteitenbeheerder. Als er een bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie een signaleringsnorm wordt overschreden is er sprake van een calamiteit. Een calamiteit is omschreven in calamiteitendraaiboek.

Volgens Waterschap Vechtstromen is er sprake van een calamiteit als de doelmatige werking van de zuivering in het geding is of de lozingseisen niet meer gehaald kunnen worden. Bij een calamiteit is er sprake van een (kortdurend) incident. Volgens provincie Overijssel omhelst een calamiteit alles wat buiten de normale bedrijfsvoering van bedrijven valt. Vaak is dat een strengere definitie dan waterschappen hanteren, omdat die meer vanuit het functioneren van de rioolwaterzuiveringsinstallatie redeneren.

Calamiteitenprocedures en gezamenlijke werkwijze bij calamiteiten

Uit de werkwijze bij calamiteiten blijkt dat meldingen van afwijkende lozingen of calamiteiten vanuit bedrijven zelf, zowel bij de waterschappen, omgevingsdiensten en veiligheidsregio binnen komen. Vervolgens vindt onderlinge afstemming plaats. Hoe dat bij de verschillende partijen is uitgewerkt per regionale RUD-waterschap combinatie.

Provincie Overijssel - Waterschap Vechtstromen / Waterschap Groot Salland

Indien een bedrijf een afwijkende lozing meldt bij de provincie Overijssel, dan gaat de provincie na of het waterschap is geïnformeerd. Vervolgens wordt het incident verder met het waterschap opgepakt.

HaskoningDHV Nederland B.V.

Als een afwijkende lozing niet wordt gemeld door een bedrijf dan komt veelal vanuit het waterschap de melding bij de provincie binnen. Ook hierin wordt dan vervolgens gezamenlijk opgetrokken met het waterschap.

Bij waterschap Vechtstromen kunnen, in geval van een calamiteit, partijen terecht bij de 24-uurs calamiteitsdienst van het waterschap. Dat is via de brandweer geregeld. Als er calamiteiten zijn wordt er veelal door gemeente rechtstreeks contact gezocht met het waterschap. Bij bedrijven is een calamiteitenkaart aanwezig, waarop het waterschap staat als contactpunt bij calamiteiten bij lozingen.

Als bij waterschap Groot Salland een piek bij de rioolwaterzuiveringsinstallatie wordt geconstateerd gaat er een seintje vanuit deze zuivering naar de handhavers van het waterschap. De zuiveringsinstallatie wordt dan extra bemonsterd. Ingeval van extra kosten voor de zuivering optreden wordt naar de oorzaak gezocht van de verstoring van de zuivering. Er wordt veel visueel bekeken. Het is ook een mate van geluk om de oorzaak van de calamiteit te kunnen vinden. Het gaat er soms om op het juiste moment een bemonstering bij een gemaal uit te voeren. Het waterschap werkt wel aan een snellere detectie van stoffen.

DCMR - Waterschap Hollandse Delta

Incidentenbehandeling is een belangrijke uitvoerende basistaak van DCMR en vergt veel inzet. De DCMR beschikt over een meldkamer (24/7 inzetbaar) en heeft een uitrukdienst en diverse piketdiensten.

Ten aanzien van indirecte lozingen zijn de incidenten bij de overgedragen 250 bedrijven beperkt. In de praktijk blijkt dat juist de overige bedrijven meer inzet verlangen (b.v. rioolverstoppingen veroorzaakt door vet afkomstig van restaurants).

Het waterschap geeft aan dat bij de afhandeling van incidenten c.q. calamiteiten tenminste drie handhavingpartners nodig zijn voor een adequate afhandeling. Dit zijn de beheerder van de openbare ruimte & rioolbeheerder (gemeente), de toezichthouder op de bedrijven (DCMR) en de beheerder van de waterzuivering (AWZI)

Indien de afdeling zuivering van het Waterschap Hollandse Delta een afwijkend influent constateert, dan wordt dit doorgegeven aan de DCMR. Tevens geeft het waterschap dan aan welke prioriteit dit heeft. DCMR onderneemt vervolgens de benodigde actie en neemt contact op met de relevante afdelingen (veelal handhaving) binnen het waterschap. Er worden twee typen prioriteiten gehanteerd:

- prioriteit 1: directe actie vereist door RUD of bevoegd gezag.
- prioriteit 2: wel afwijkend influent, maar geen acute actie gewenst.

DCMR en waterschap ontmoeten elkaar op de zuivering, doen onderzoek naar de mogelijke oorzaak en gaan gezamenlijk naar het veroorzakende bedrijf. Gemeenten zijn veel minder betrokken. De eindgemalen zijn vaak in eigendom van gemeente en er zijn er afspraken over de kwaliteit van afvalwater dat aangeleverd wordt op de rioolwaterzuiveringsinstallatie

OMWB - Waterschap Brabantse Delta

De OMWB heeft een klachtendienst. Er zijn 2 klachtenteams. Er is een klachtennummer beschikbaar. Bij de klachtendienst wordt beoordeeld of er sprake is van een calamiteit. Bij de klachtendienst wordt bepaald of er moet worden opgeschaald.

Volgens Waterschap Brabantse Delta kunnen meldingen op verschillende manieren binnenkomen bijvoorbeeld rechtstreeks bij het waterschap, of via de Gemeenschappelijke Meldkamer (GMK) van de Veiligheidsregio Midden- en West Brabant. Er is binnen het waterschap een piketregeling voor calamiteiten. Als de melding bij de afdeling handhaving van het waterschap binnenkomt, gaat een handhaver van het waterschap op pad naar de betreffende locatie. Dit wordt dan afgestemd met de Omgevingsdienst Midden- en West Brabant en/of het bevoegd gezag. Afhankelijk van de bevindingen wordt opgeschaald tot een calamiteit. Het waterschap heeft een eigen Handboek voor calamiteiten. De samenwerking tussen het waterschap, de Omgevingsdienst en het bevoegd gezag in voornoemde situaties maakt onderdeel uit van de samenwerkingsovereenkomst.

RUD Nijmegen - Waterschap Rivierenland

Volgens de Omgevingsdienst Regio Nijmegen wordt bij melding van een calamiteit door een bedrijf, deze melding ook direct doorgegeven aan het waterschap. Het waterschap is ook aangesloten bij het lokale handhavingsoverleg.

De ervaring van Waterschap Rivierenland is dat bedrijven in de huidige situatie nog steeds vaak als eerste het waterschap bellen bij een calamiteit. In dat geval is het waterschap binnen een uur aanwezig op de plaats incident. Er is een calamiteitenorganisatie aanwezig bij het waterschap. Deze kan indien nodig worden opgetuigd.

In de praktijk komt tegenwoordig wel steeds vaker de melding vanuit de RUD. Het waterschap heeft geen goed zicht op of bedrijven incidenten doormelden naar de RUD en of de RUD vervolgens het waterschap inlicht. Daarvoor zijn er namelijk relatief weinig calamiteiten geweest

Bij een bepaald type incidenten, kan er sprake zijn van een COPI (Coördinatie Plaats Incident). De leiding is dan in handen van de brandweer. Daarin is een handhaver van het waterschap actief, die contact heeft met de handhaver van de RUD namens het bevoegd gezag. Als er sprake is van GRIP dan wordt het COPI opgetuigd.

Binnen het COPI neemt het waterschap voornamelijk zelf het initiatief om een calamiteit bij indirecte lozing te managen, het bevoegd gezag pakt dit namelijk niet voldoende op in de beleving van het waterschap.

Hoewel dit niet conform de voorschriften is, wil men deze rol graag blijven oppakken, omdat de inschatting is dat er anders gegarandeerd zaken mis gaan lopen.

BIJLAGE 5 Geraadpleegde bronnen

- Samenwerken op basis van afspraken, *Ministerie van I&M, Unie van Waterschappen, VNG, 2011.*
- Staatsblad 2007, 415 Nota van Toelichting van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer.
- Memorie van Toelichting Waterwet, *TK 2006/07, nr. 30 818, nr. 3, p.12 en 77,79.*
- Memorie van Toelichting Wabo, *TK 2006/07*
- Invoeringswet Wabo, *TK 2008/09, 31 953, nr. 10, Lijst van vragen en antwoorden.*
- Staatsblad 1996, 47, *Besluit van 19 januari 1996, houdende vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding van de wet van 2 november 1994, Stb. 798, houdende wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (afvalwater) en twee uitvoeringsbesluiten*
- Interviewverslagen behorend bij deze evaluatie
- Kenniscentrum InfoMil (www.infomil.nl).

BIJLAGE 6 Verslag klankbordbijeenkomst

VERSLAG

Vergadering : Bijeenkomst indirecte lozingen
Datum vergadering : 9 september 2014
Plaats : Amersfoort
Opdrachtgever : Ministerie van Infrastructuur & Milieu
Onderwerp : Verslag en actiepunten
Classificatie : Klant vertrouwelijk

Datum : 18 september 2014

Aanwezig : Medewerkers waterschappen, Rijkswaterstaat en RUD's (zie bijlage)
Begeleidingsgroep onderzoek: Marlou van Dijk, George Stobbelaar, Andy Krijgsman
Reginald Grendelman
Royal HaskoningDHV: Janine Leeuwis-Tolboom, Ceciel Overgoor

Bespreking voorlopige resultaten evaluatie door RHDHV

Naar aanleiding van de presentatie door RHDHV van de voorlopige resultaten van de evaluatie zijn de volgende opmerkingen gemaakt door medewerkers van waterschappen, Rijkswaterstaat en omgevingsdiensten / RUD's.

- Het basistakenpakket ligt bij de RUD's. Sommige gemeenten voeren zelf toezicht en handhaving uit bij type A en B bedrijven.
- Bestuurlijke boete toevoegen aan de sheet met taken en bevoegdheden.
- De evaluatie is (te) beperkt omdat deze zich alleen richt op indirecte lozingen en calamiteiten.
- Het verschil tussen calamiteit en incident moet duidelijker worden gedefinieerd.
- Kwaliteitscriteria voor vergunningverlening, toezicht en handhaving ook betrekken.
- De vergunningschrijver en adviseur moeten elkaars taal begrijpen. De vergunningverlener moet de basisvaardigheid bezitten om het advies van het waterschap te vertalen naar de vergunning.
- Volgens een vergunningverlener van Rijkswaterstaat is het detailniveau van de omgevingsvergunning hoog. Volgens een medewerker van een RUD is het detailniveau van de vergunning Waterwet juist hoog.
- In de Waterwet zou een bepaling staan dat degene die het in zijn macht heeft om de calamiteit te beëindigen, kan optreden. Dit moet worden gecheckt.
- De situatie waarin de oorzaak van de calamiteit niet bekend is toevoegen aan de rapportage. Vooral in situaties waarin de oorzaak van de calamiteit niet bekend is, zijn de vragen:
 - o Wie gaat het eerst investeren?
 - o Wie betaalt de monstername?
 - o Wie gaat wat doen?
 - o Wie spreekt de gemeente aan, als de gemeente niets doet?Deze situatie zou gezamenlijk moeten worden opgepakt. Het waterschap heeft inzicht in het probleem bij de zuivering. De gemeente heeft een overzicht van de bedrijven die lozen.
- Er is een gedeelde visie nodig onder waterschappen, RUD's en gemeenten over de aanpak van indirecte lozingen maar er zijn ook bestuurlijke afspraken nodig.
- Er zouden landelijk aanbevelingen moeten worden gedaan voor de inhoud van de visie.
- Volgens enkele RUD's zou de kennis bij waterschappen over het Activiteitenbesluit moeten worden verhoogd. Waterschappen herkennen zich hierin niet.

- Stelling: de stelselbeheerder zal dezelfde middelen en inspraak moeten krijgen als de waterbeheerder. Als er een probleem is in de riolering dan zou dit probleem via de gemeente bij de RUD terecht moeten komen. De kennis van een afdeling rioolbeheer van de gemeente moet ook worden meegenomen. Deze kennis zit bij het Wabo / Wm bevoegd gezag.
- Er is jurisprudentie over de afbakening van indirecte lozingen (betreft ook bluswater).

Mogelijkheid tot doorgeven opmerkingen

Schriftelijke opmerkingen zijn ontvangen van:

- Waternet (Mark Nijman)
- Rijkswaterstaat Noord-Nederland (Theo Boon)
- DCMR (Erna Wolfers)
- Waterschap Hollandse Delta en waterschap Rivierenland (Cees Andeweg)
- Waterschappen (René Klerks)
- Unie van Waterschappen (Andy Krijgsman)

Plenaire bijeenkomst: uitwerking verbeterpunten

Werkvorm

Werkvorm in 3 tafels:

Groep A: Vergunningverlening en algemene regels

Groep B: Toezicht en handhaving

Groep C: Incidenten en calamiteiten

Inventarisatie in 3 rondes:

1. Inventariseren: wat kan beter?
2. Aanvullen en 1^e prioritering
3. Samenstellen top 3 verbeterpunten

Hierbij kan worden gedacht aan verbeterpunten ten aanzien van beleid, organisatie en wetgeving.

Plenaire terugkoppeling

Groep A: vergunningverlening en algemene regels

Prioriteit 1, 2 en 3: De huidige situatie voortzetten (gemeente bevoegd gezag en adviesrecht Waterschap) met versterking van samenwerking in de keten. Tevens het adviesrecht over maatwerkvoorschriften wettelijk regelen.

Overig:

- Artikel 3.8 Waterwet verder uitwerken; afspraken vastleggen bijvoorbeeld over het betrekken van de rioolbeheerder. Tevens:
 - o Cursus basisvaardigheden (water) voor vergunningverlening, toezicht en handhaving Wabo
 - o Informatie uitwisseling door RUD's met waterschappen, ook bij type B inrichtingen
 - o Afspraken maken over betaling: wie betaalt het opstellen van adviezen van waterschappen voor vergunningverlening?
- Eigen bevoegdheid van het waterschap terugbrengen (conform Wvo)
- Artikel 5.20 van de Wabo moet ook in de Omgevingswet terecht komen
- MRA verplichting voor niet-BRZO bedrijven

Groep B: Toezicht en handhaving

Prioriteit 1, 2 en 3:

- “Accepteren” van beperkte capaciteit → risicosturing.
- Voldoende bevoegdheden voor de RUD's (handhaving)
- Bevoegdheden voor de waterbeheerder
- Kennis: basiscursus afvalwater / riolering (inclusief de keten) voor vergunningverlening, toezicht en handhaving

Overig:

- Omgevingsdienst stelt samen met het waterschap de prioritering vast
- Basiskwaliteit voor indirecte lozingen opnemen in de kwaliteitscriteria
- Handlingsadvies kwalificatie (wederzijdse urgentie)
- Kennis aan de voorkant gebruiken – relateren aan lozing
- “Doorbijten of niet”
- Wie betaald het toezicht?
- Ketenhandhaving

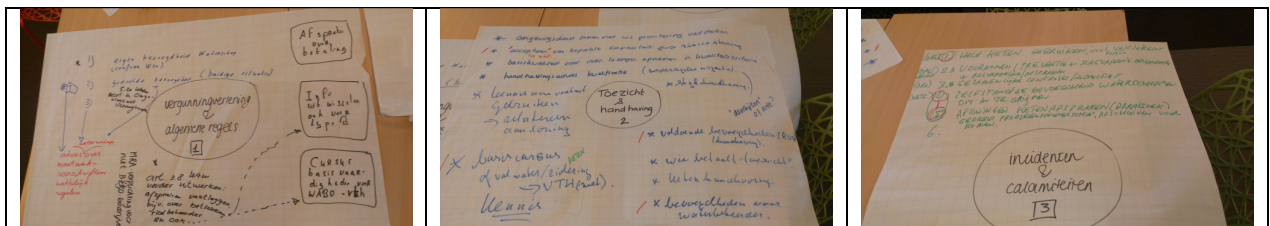
Groep C: Incidenten en calamiteiten

Prioriteit 1,2 en 3:

- Hele keten gebruiken, inclusief veiligheid (organisatie)
- Zelfstandige bevoegdheid waterschappen om in te grijpen (wetgeving)
- Afdwingen ketenafspraken (draaiboek), gedeeld probleemhouderschap, afschuiven voorkomen (wetgeving)

Overig:

- Voorkomen / preventie, slagvaardige organisatie en rolverdeling/afspraken (organisatie / beleid)
- Gezamenlijke controles / inspecties (organisatie)



Vervolgactie

RHDHV past n.a.v. de reacties nog éénmaal de concept-rapportage aan, waarna deze definitief is.

Het ministerie van I&M bepaalt in samenspraak met de bestuurlijke partners hoe de rapportage aan te bieden aan de tweede kamer.

BIJLAGE 1

DEELNEMERS BIJeenKOMST

Naam	Organisatie
Hans van Bijnen	Waterschap Aa en Maas
Theo Boon	Rijkswaterstaat Noord-Nederland
Ad van den Elshout	Waterschap Brabantse Delta
Ronald Garnaat	Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
Klaas Groot	Dienst Centraal Milieu Rijnmond
Ron van Haperen	Waterschap Brabantse Delta
René Klerks	Waterschap Brabantse Delta
Johan Klingeler	Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier
Mark Nijman	Waternet
Ferdi Notten	Omgevingsdienst Regio Nijmegen
Michella Smits	Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden
Siefko Spaan	Waterschap Vallei en Veluwe
Edwin Tijdemans	Rijkswaterstaat
Henk Wes	Waterschap Vechtstromen
Marlou van Dijk	Ministerie van I&M
Reginald Grendelman	VNG
Andy Krijgsman	Unie van Waterschappen
George Stobbelaar	Rijkswaterstaat
Janine Leeuwis-Tolboom	Royal HaskoningDHV
Ceciel Overgoor	Royal HaskoningDHV