

Enige beleidstechnische aspecten van de sanerings- en zuiveringsmaatregelen t.a.v. industrieel afvalwater*)

Nationaal en internationaal worden wij geconfronteerd met een groeiend besef van de op vele plaatsen tot ontoelaatbare vormen toenemende milieuverontreiniging. Dit komt sprekend naar voren op het gebied van de oppervlaktewaterverontreiniging.

Thans hebben we in Nederland op afzienbare termijn kans op een georganiseerde aanpak van dit probleem in het kader van de wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Het staat voor mij vast dat wij er alleen met de wet en de daaruit voortvloeiende vele provinciale regelingen niet zullen komen.

Daarom acht ik het van groot belang dat met betrekking tot de problematiek van de afvalwaterbestrijding gewerkt wordt aan beleidsnormen.

Met name op het punt van de sanering van bedrijven is bepaald nog geen sprake van algemeen aanvaarde of zelfs van ter discussie staande gedachten, laat staan van een algemeen beleid.

In plaats van een helaas grotendeels negatief verhaal over het hanteren van de Hinderwet, de waterschapskeuren en andere verordeningen, poneer ik liever enkele stellingen en geef daarop enige toelichting.

Stellingen:

1. Bedrijven dienen door sanering zo weinig mogelijk afvalwater te produceren. Dit geldt steeds zowel voor de hoeveelheid als voor de hoedanigheid van het afvalwater.
2. Sanering van bedrijven dient krachtig te worden bevorderd door de overheid
 - a. door onderzoek;
 - b. door hantering van het vergunningenbeleid;
 - c. door subsidieverlening;
 - d. door het heffingenbeleid.
3. Het afvalwater van voor zover mogelijk gesaneerde bedrijven dient, na eventueel toe te passen conditioneringsmaatregelen, bij voorkeur te worden afgevoerd naar regionale zuiveringstechnische werken, welke worden beheerd door overheidsorganen, en niet te worden behandeld in eigen bedrijfsinstallaties.

Bij het poneren van deze stelling wordt door mij uitgegaan van een regionale aanpak van de afvalwaterbehandeling. Zij het dat ik vooralsnog rekening houd

met het feit dat grote gemeenten als Amsterdam, Rotterdam en Utrecht zelf voor hun afvalwaterbehandeling zorg zullen blijven dragen.

Het is mij overigens een raadsel waarom deze gemeenten, die geconfronteerd worden met een toch al kennelijk te groot pakket van te treffen voorzieningen, ook in de toekomst zelf de afvalwaterbehandeling zouden willen blijven verzorgen.

Toelichting op de 1e stelling

Door sanering — zo weinig mogelijk lozen.

Over het oplossen van de over het algemeen steeds nijpender afvalwaterproblemen wordt veel gepraat en geschreven.

Toch bekruipt mij nog steeds het gevoel dat te weinig wordt beseft dat die oplossing voor onze gemeenschap een grote inspanning vraagt, met veel meer offers dan velen tot nu toe bereid bleken te brengen.

Terwille van het behoud en helaas terwille van het op vele plaatsen weer in ere herstellen van een kostbaar erfdeel van ons, namelijk water van goede kwaliteit, moet het afvalwaterprobleem met kracht worden aangepakt en opgelost.

Niet in de eerste plaats door de opzet en uitvoering van zogenaamde regionale plannen welke worden gebaseerd op de huidige en te verwachten omvang van de afvalwaterproductie in bepaalde gebieden, doch veel meer door eerst te beoordelen, zoveel mogelijk in overleg met de betrokken bedrijven, of en in hoeverre de lozingen van bedrijfsafvalwater kunnen worden beperkt.

De praktijk heeft mij geleerd dat op deze wijze belangrijke resultaten op het gebied van de afvalwaterbestrijding kunnen worden geboekt.

Degene die daar belang in stelt, kan ik verwijzen naar een artikel in het tijdschrift *H₂O*, nr. 7 van 4 april 1968, waarin een uiteenzetting wordt gegeven van de in het gebied van Schermerboezem c.a. sedert 1965 bereikte resultaten. Hier ligt mijns inziens een grote taak voor de instantie welke verantwoordelijk is voor de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Voorts voor de organisatie welke is of wordt belast met de verantwoordelijkheid van de behandeling van het afvalwater.

Dat ik de oppervlaktewaterkwaliteitsbeheerder het eerst noem is omdat deze als overheid tot taak heeft op de in redelijkheid kortst mogelijke termijn vol-

doende resultaten te bereiken voor de kwaliteit van het water.

Vervolgens noemde ik de instantie welke is of wordt belast met de taak tot het behandelen — of, zoals dat meestal wordt genoemd, het zuiveren — van afvalwater.

Immers deze overheidsinstantie dient voortdurend naar optimale resultaten van zijn taakuitoefening te streven.

Ik heb bewust de leverancier van het afvalwater nog niet als verantwoordelijke genoemd alhoewel niemand — en zeker de industrieel niet — deze verantwoordelijkheid zal willen ontkennen.

Dat is omdat de industrieel, mede in het belang van onze gehele maatschappij, zijn aandacht in de eerste plaats dient te richten op zoveel andere aspecten van zijn produktie-processen.

Het constateren van onbegrip en onwetendheid omtrent de afvalwater technische aspecten van de fabrieksprocessen kan mijns inziens niet leiden tot verwijten, doch dient te leiden tot een in alle opzichten krachtig, stimulerend en tenslotte regelend beleid van de overheid.

Toelichting op de 2e stelling

Sanering van bedrijven dient krachtig te worden bevorderd door de overheid.

Deze bevordering kan geschieden door:

- a. onderzoek;
- b. het vergunningenbeleid;
- c. subsidieverlening;
- d. het heffingenbeleid.

a. *Onderzoek*

Ik ben bewust met dit onderdeel bij deze stelling begonnen, omdat de kennis van de produktieprocessen en de daardoor ontstane hoeveelheden en hoedanigheden van de afvalwateren in veel gevallen mijns inziens nog te gering is te noemen.

Veel fabrikanten verdiepten zich tot nu toe onvoldoende in deze materie, laat staan dat er aandacht werd besteed aan mogelijkheden tot sanering van de bedrijfsafvalwaterlozingen. Terwijl juist de sanering vaak ook min of meer belangrijke bedrijfstechnisch interessante nevenaspecten kan hebben.

In deze situatie komt verbetering, zij het dat ik onlangs tot mijn grote verwondering een industrieel hoorde zeggen dat de Rijksheffing vooral laag moest beginnen omdat nu nog zoveel onbekend was van het afvalwater van zijn bedrijf. Belangrijk werk is op het gebied van de mogelijke sanering van bedrijfsafval-

*) Voordracht, gehouden in de bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Afvalwaterzuivering te Utrecht op 24 november 1970.

waterlozingen reeds gedaan door de RAAD en door Krachtwerktuigen.

Beide instituten meen ik in zoverre wel in een adem te mogen noemen omdat ze diensten willen of moeten verlenen aan particuliere ondernemingen.

Ik meen beslist te moeten stellen dat de verschillende overheidsorganen zelf belangrijk werk op het gebied van de onderzoeken naar mogelijke sanering van bedrijfsafvalwaterlozingen moeten willen en kunnen verrichten.

Bij de behandeling van het ontwerp van de wet waterverontreiniging in de Eerste Kamer van de Staten-Generaal is aandacht besteed aan de noodzaak van onderzoek, waarvoor de minister van Verkeer en Waterstaat het RIZA heeft genoemd, welke als coördinerende instantie terzake een belangrijke rol zal moeten vervullen.

Ten aanzien van de coördinerende taak die aan het RIZA is of wordt toebedeeld op het gebied van onderzoek met betrekking tot het actieve en passieve oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer meen ik nog het volgende te mogen opmerken.

Bundeling van krachten acht ik op dit punt van eminent belang. Hierbij dient mijns inziens echter grote aandacht te worden besteed aan mogelijke samenwerking met het onderzoek voor de drinkwatervoorziening. Ik acht dit met name van belang ten aanzien van het onderzoek naar de mogelijkheden van interne sanering van de bedrijfsafvalwaterlozingen. Immers nog zeer onlangs schreef staatssecretaris Kruisinga aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal met betrekking tot de toekomstige drinkwatervoorziening, dat de noodzaak van het wetenschappelijk onderzoek vooral klemmt aangezien door nieuwe vervuilingstoffen van de moderne industrieën nieuwe gezondheidsbeschermingsvraagstukken rijzen. Genoemd worden onder andere zware metalen.

Ik ben van mening dat ook dergelijke onderzoeken bij de bedrijven zelf moeten beginnen, omdat het tegengaan of voorkomen van bedrijfsafvalwaterlozingen de mijns inziens best denkbare methode van oppervlaktewaterkwaliteitsbescherming is te achten.

Thans wil ik nog uw aandacht vestigen op een ander aspect van het gewenste onderzoek.

Uit contacten met medewerkers van the Federal Water Quality Control Administration van de USA heb ik ervaren dat men daar pertinent van mening is dat men steeds voor lozing van bedrijfsafvalwater tenminste de best geschikte technologische behandeling moet gaan eisen. Voor elk soort bedrijven zou men standaard voorschriften willen stellen.

Als reden gaf men hiervoor op:

Het bevorderen van de interne sanering van de bedrijven.

Het hebben van zo goed mogelijke concurrentieverhoudingen.

Ik meen uw ernstige aandacht te moeten

vragen voor deze overwegingen, die mij sterk aanspreken.

b. Vergunningenbeleid

Op dit punt zijn onze ervaringen over het algemeen bepaald niet onverdeeld gunstig.

In dit verband wil ik u met enige instemming herinneren aan de onlangs gedane uitlatingen door dr. Imkamp, lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met betrekking tot de Hinderwet, die een wassen neus zou blijken te zijn. De praktijk heeft althans mij geleerd dat met verboden alleen praktisch niet te regeren valt.

Dat zou kunnen betekenen dat we het lozen van schadelijke stoffen in oppervlaktewateren pas met succes via een vergunningenbeleid kunnen aanpakken als we zelf voldoende inzicht hebben in de mogelijke oplossingen van de daaruit voortkomende problemen. Zij het dat ik dit in het algemeen gaarne als richtlijn meen te moeten aanbevelen, vandaar onderzoek nr. 1, toch zullen de overheden steeds meer bereid moeten zijn metterdaad krachtig op te treden tegen niet toelaatbare, dat wil zeggen ongewenste verontreiniging van oppervlaktewater.

In de wet waterverontreiniging is de bepaling opgenomen (artikel 9, lid 3) dat de houder van een vergunning onder bepaalde omstandigheden in aanmerking kan komen voor toekenning van een schadevergoeding in verband met wijziging of intrekking van de vergunning. Mede hierdoor wordt de hantering van het vergunningenbeleid ook onder de genoemde wet een zaak waarvan ik de ontwikkeling met grote belangstelling tegemoet zie.

c. Subsidieverlening

De mogelijkheid tot subsidieverlening aan afvalwaterzuiveringstechnische werken ontlenen wij sedert medio 1962 aan de zogenaamde „Korthalsregeling”. In veel gevallen zal de sanering van een bedrijfsafvalwaterlozing niet duidelijk als een zuiveringstechnische maatregel worden beschouwd. Immers de sanering betekent praktisch in de eerste plaats een aanpassing van of wijziging in de productieprocessen.

Ik ben echter van mening dat bij de beoordeling van subsidieverleningen aan bedrijven de mogelijkheid tot het medewegen van blijvende saneringskosten aanwezig hoort te zijn.

Opmerkelijk en naar mijn stellige overtuiging toch eigenlijk niet juist — is overgang van de Korthalsregeling naar de subsidieregeling in het kader van de wet waterverontreiniging.

Zo heeft de minister van Verkeer en Waterstaat onlangs tot mijn ontsteltenis afwijzend beschikt op aanvragen om subsidie in de kosten van zuiveringstechnische werken van de bedrijven Servo te Delden en P. Verburg te Noord-scharwoude, welke bedrijven hun zuiveringstechnische maatregelen notabene

passend in de regionale saneringsplannen hadden opgezet.

Regeling onder de werking van de wet waterverontreiniging.

Thans ga ik niet in op mogelijke aspecten van de toepassing van artikel 9 van de wet die voor mijn geval het karakter van een schadevergoeding draagt.

Onder de werking van de genoemde wet hebben we te maken met 2 aspecten van subsidieëring.

1. per regio kan men pas in aanmerking komen voor subsidie als de lasten een bedrag van f 12,50 per inwoner-equivalent per jaar bereikt hebben;
2. per bedrijfstak zal wellicht subsidieverlening worden toegepast uit hoofde van te geringe draagkracht.

Mij spreekt veel meer aan het systeem dat wordt toegepast in de Verenigde Staten van Noord-Amerika. Dit systeem is meer in overeenstemming met de geest van de Korthalsregeling.

Daar kent men subsidies van de federale overheid van 50 % van de bouwkosten van zuiveringstechnische werken indien de State kwaliteitseisen voor z'n wateren heeft gesteld. Mogelijk te verhogen tot 55 % indien de zuiveringstechnische werken worden uitgevoerd volgens vastgestelde en goedgekeurde saneringsplannen. De State draagt 25 % van de kosten bij als subsidie. Zo reesteert voor de instantie die het zuiveringstechnische werk bouwt een aandeel van 20 % in de bouwkosten.

Eigen denkbeelden

Mijns inziens is het beleid van de subsidieverlening in het kader van de wet waterverontreiniging, voor zover dat thans bekend is, vatbaar voor beïnvloeding van onderaf. Subsidie zou mijns inziens eigenlijk geen soort armenzorg maar een bewust gekozen belangrijk stimuleringsmiddel dienen te zijn. Subsidie dient mijns inziens niet in de eerste plaats ter afwenteling van te hoge lasten, doch ter bevordering van de planmatig gekozen optimale oplossingen.

Het principe van de Korthalsregeling was mijns inziens heel gezond. De positieve elementen ervan zal men niet dan zeer node kunnen missen.

d. Heffingenbeleid

Een belangrijk instrument tot bevordering van de beperking van afvalwaterlozingen door bedrijven is naar mijn stellige overtuiging het heffingenbeleid. Op dit punt wil ik u confronteren met de volgende beleidstechnische overwegingen:

1. Een heffing op het lozen van afvalwater betekent dat deze lozing een financieel economisch interessant aspect wordt voor de lozer van afvalwater.
2. In ons land wordt mijns inziens wel wat luchtig gedacht over de gedachte

dat het betalen van lasten in feite aanspraak geeft op een recht tot lozen.

3. De invloed van de heffingen op de sanering van bedrijfsafvalwaterlozingen, met veronachtzaming van een krachtig vergunningenbeleid, is van meerdere kanten in het verleden benadrukt. Aanemende dat deze gedachte in zoverre juist is dat, bij gebrek aan een krachtig gehanteerd vergunningenbeleid het inderdaad uit hoofde van de door de bedrijven op te brengen lasten — voor de bedrijfsleidingen steeds interessanter wordt uit te zien naar afvalwater beperkende maatregelen, moet mij toch van het hart dat de overheid zelf met alleen deze wijze van werken tekortschiet.

Ik ben van mening dat het heffingenbeleid mede gebruikt zou dienen te worden voor het bereiken van de beperking van bedrijfsafvalwaterlozingen. Hiervoor kan gedacht worden aan eenheid in rechtsbedelingen, dat wil zeggen verhoudingsgewijs gelijke lasten voor inwoners en industrie.

Een dergelijke gelijkheid zal dan zo goed mogelijk tenminste per regio moeten worden toegepast. In een dergelijke regio wordt dan steeds één organisatie met actief en passief oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer belast. Voorts is het mijns inziens van eminent belang dat de onderlinge verschillen in de heffingsbedragen per eenheid vervuilingswaarde per regio betrekkelijk gering blijven. Het afzonderlijk tarief, aanzienlijk lager dan in de regio's, dat geheven gaat worden voor de Rijkswateren, past niet in mijn opvatting van een optimaal beleid gericht op de beperking van bedrijfsafvalwaterlozingen.

Mijn bedenkingen tegen de heffingen voor de Rijkswateren worden nog aanzienlijk versterkt door het feit dat het Rijk in zijn tarieven nog onderscheid gaat maken naar gelang de plaats van lozing. De verwachting is dat er zelfs Rijkswateren zullen zijn waar voor de lozing een tarief 0 zal gelden. Ik wil dit principe signaleren als een premie op veel vuil.

Deze problematiek wordt duidelijk geaccentueerd door de beantwoording van de vragen van het lid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, mevr. Veder-Smit door de Minister van Verkeer en Waterstaat, mede namens de Staatssecretaris voor Sociale Zaken en Volksgezondheid, d.d. 28 mei 1970.

Deze vragen hadden betrekking op de lozing van industrieel afvalwater uit Groningen in het Eems-Dollard estuarium. De beantwoording leerde mij dat de vervuilingsskracht van het afvalwater door een investering van f 70.000.000,— à f 80.000.000,— van 19,5.10⁶ inwoner-equivalenten zou kunnen dalen tot ± 10.10⁶ inwoner-equivalenten. De opbrengst van een dergelijke saneringsmaatregel zou de bedrijfskosten mogelijk kunnen dekken.

Bij een voor dit geval slechts minimale

heffing voor de lozing op het betrokken rijkswater — zou een dergelijke becijfering ons leren dat sanering van het hiervoor bedoelde bedrijfsafvalwater ook economisch bezien een eerste vereiste is te achten.

Signaleren wil ik als andere uiterste de regeling zoals die volgens mededelingen van prof. Madeira, gedaan te Den Haag op 19 juni 1968, in Tsecho-Slowakije geldt. Daar gaat men uit van het principe dat de industrie per eenheid vervuilingswaarde meer moet betalen dan de inwoner, omdat de industrie door saneringsmaatregelen toe te passen of eventueel te wijzigen productieprocessen, zelf kan bijdragen tot de vermindering van de hoeveelheid en vuilheid van zijn afvalwater. Ik besef dat een dergelijk systeem in het huidige Nederland niet haalbaar is te achten en voel mij daar niet ongelukkig bij.

Maar als het denkbeeld u aanspreekt als het mij deed, dan doet het de vraag rijzen of het heffingen- en subsidiebeleid meer gericht moet worden op die zo wenselijke vermindering van de bedrijfsafvalwaterlozingen.

Toelichting op de 3e stelling

Het afvalwater van voor zover mogelijk gesaneerde bedrijven dient na eventueel noodzakelijke voorbehandeling bij voorkeur te worden afgevoerd naar regionale zuiveringstechnische werken, welke worden beheerd door overheidsorganen en niet in eigen bedrijfsinstallaties.

Graag wil ik deze gedachte poneren als algemene richtsnoer voor het beleid van de regionale organisaties belast met afvalwaterbehandeling — en vooral voor de organen belast met oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer. Hiermede, en dat wil ik met nadruk stellen, wordt dan door mij niet bedoeld dat onder alle omstandigheden en tot elke prijs de bedrijven niet ook zelf afvalwater zodanig zullen mogen behandelen dat dit zonder bezwaar in oppervlaktewater kan worden geloosd.

Juist op dit punt zou ik willen stellen dat een beleid dat zich metterdaad wil richten op het in principe niet zuiveren door de industrie, steeds rekening moet houden met verantwoorde afwijkingen. In dit verband meen ik als beeld het beleid voor het gebied van Schermerboezem c.a. te mogen noemen. In dit gebied mogen een vijftal bedrijven na zuivering van het afvalwater voor eigen rekening direct lozen in het oppervlaktewater.

Mijn gedachten ten aanzien van de geponeerde 3e stelling zijn ontwikkeld op grond van de volgende op praktijkervaringen gebaseerde overwegingen.

1. De principiële instelling van de bedrijfsleiding om te produceren.
2. Investering voor en beheer van zuiveringstechnische werken kosten veel geld. Vaak blijkt echter dat extra voorzieningen nodig zijn wegens bijvoorbeeld het uitvallen van een pomp of het ziek

zijn van personeel. De bedrijfsleiding, van mening zijn plicht te hebben gedaan, is dan gauw geneigd van overmacht te spreken.

3. Wijzigingen in procesvoering, waarmede vele bedrijven in toenemende mate worden geconfronteerd, accentueren de grote kwetsbaarheid der eigen bedrijfszuiveringsinstallaties. Juist dit aspect maakt aansluiting van de bedrijfsafvalwaterlozing op een regionaal zuiveringstechnisch werk het ernstig overwegen waard.

Met inachtname van wat ik hiervoor stelde meen ik dat men het vergunningenbeleid zodanig moet willen en durven hanteren dat afvoer van industrieel afvalwater naar regionale zuiveringstechnische werken zoveel mogelijk wordt bevorderd.

Besluit:

In de kranten las ik dat zeer onlangs Z.E. Minister Bakker verwijtende woorden heeft gesproken over degenen die zich de laatste tijd verontrust hebben getoond over de verontreiniging van het milieu. In dit opzicht schijnt zelfs het gebrek aan grotere idealen genoemd te zijn en is het woord maniakaal gebruikt. Voor zover, schreven de kranten, de bedoelde verontreiniging wel eens nuttig kan zijn volgens de Minister zou het wel weer overgaan. Geachte toehoorders, van dat wel overgaan geloof ik niets.

Dit voorjaar had ik het grote voorrecht deel te nemen aan een voor mij bijzonder leerzame excursie naar de Verenigde Staten van Noord-Amerika. Wat ik daar hoorde en zag leerde mij dat van overheidswege ook een geheel andere benadering van de problematiek van onder andere de oppervlaktewaterverontreiniging mogelijk is.

Op 1 januari 1970 heeft president Nixon onder andere gezegd dat de zeventiger jaren van deze eeuw beslist de jaren zouden moeten zijn waarin Amerika zijn schuld aan het verleden betaalt door het herstellen van de reinheid van z'n lucht en water.

Of wij dat willen of niet, steeds meer en steeds luider zal de roep om een goed leefbaar milieu gaan klinken. Steeds zwaarder zal op ons de druk worden om afdoende maatregelen te nemen tot bescherming van tenminste een redelijke kwaliteit van onze oppervlaktewateren. Om aan dit soort mijns inziens zeer gerechtvaardigde verlangens tegemoet te komen is een wet waterverontreiniging alleen niet voldoende.

Ook is niet voldoende een goede regionale organisatie van het actieve en passieve oppervlaktewaterkwaliteitsbeheer. Nodig is voor alles het betrekken van de mensen in het terzake te voeren beleid — pas daaruit kan beleidstechniek, als waarvan hier een klein deel door mij is behandeld, worden gevormd en aangepast.