

# Regelgeving voor afvalwater per 1 juli compleet

**De begin deze eeuw ingezette herziening van de afvalwaterregeling is met de inwerkingtreding van het Besluit lozen buiten inrichtingen op 1 juli compleet, maar zeker nog niet af. Voor de meeste afvalwaterlozingen gelden nu algemene regels, neergelegd in drie besluiten, die inhoudelijk grote overeenkomst vertonen, maar zijn gericht op verschillende doelgroepen: het Activiteitenbesluit op inrichtingen/bedrijven, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit lozen buiten inrichtingen. Soms is een melding vereist, alleen voor de echt risicovolle lozingen blijft een voorafgaande toestemming door het bevoegd gezag, zoals een vergunning, verplicht.**

**H**et kabinet Balkenende-I heeft een begin gemaakt met de herijking van de VROM (milieu)-regeling. Het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat introduceerde het soortgelijke project 'Beter geregeld'. De doelstelling was kortweg minder regelzucht met een daling van administratieve en bestuurlijke lasten onder de voorwaarde van behoud van het beschermingsniveau. Een deelaspect van de herziene wetgeving betrof de afvalwaterregeling, die was verspreid over een groot aantal besluiten. Bovendien was voor de meeste lozingen voorafgaand individuele toestemming nodig, in de vorm van een vergunning of een ontheffing.

Afhankelijk van de lozingsroute naar oppervlaktewater, bodem of riolering, was andere wetgeving van toepassing met afzonderlijke systematieken en terminologieën. Voor de lozer was dit niet helder en ook het bevoegd gezag had moeite hierin de weg te vinden. Resultaat: vele gedoogsituaties, met weliswaar beperkte milieugevolgen, maar uit oogpunt van wetgeving en rechtsgelijkheid onwenselijk. Bovendien was de wetgeving verouderd. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren uit de jaren '70 was aanvankelijk vooral gericht op het voorkomen van het dumpen van afval in oppervlaktewater. Dat werkte, maar de Wvo liep ook duidelijk tegen grenzen aan. Uitspraken van de Raad van State leidden ertoe dat elke lozing in het oppervlaktewater vergunningplichtig was. Voor elke afstroming van regenwater, al dan niet door een pijpje, in het oppervlaktewater zou een vergunning nodig zijn. Voor lozen in of op de bodem gold eigenlijk hetzelfde. In regenrijk Nederland zou dat leiden tot een onhandelbaar aantal vergunningen, met nauwelijks milieuwinst.

Eind vorige eeuw is al geconcludeerd dat de gebruikelijke Wvo-vergunningprocedure een onevenredig zwaar instrument is voor kortdurende en weinig milieurelevante lozingen. In het CIW-rapport 'Kleine en kortdurende lozingen Wvo' (juni 2001) zijn die lozingen geïnventariseerd en was de aanbeveling: breng ze onder algemene regels. Voor inrichtingen is dat in 2008 gebeurd met het Activiteitenbesluit en voor lozingen daarbuiten is er nu het Besluit lozen buiten inrichtingen.

Tevens werd duidelijk dat het Nederlandse rioolstelsel niet overal bestand is tegen het toenemende aantal intensieve regenbuien. Veel relatief schoon afvalwater, zoals afvloeiend regenwater en grondwater, wordt via gemengde rioolstelsels afgevoerd naar rioolwaterzuiveringsinstallaties, waar het uiteindelijk vuiler uitkomt dan het erin ging. Bovendien beperkt dit 'dunne' afvalwater de efficiëntie van de zuivering en veroorzaakt het overstorten van ongezuiverd rioolwater naar het oppervlaktewater.

## Het antwoord

Met de 'Beleidsbrief regenwater en riolering' uit 2004 aan de Tweede Kamer gaf het kabinet antwoord op deze kwesties. Samengevat ging het om de voorkeursvolgorde voor de verwijdering van afvalwater, een herformulering van de gemeentelijke zorgplichten, algemene regels voor lozingen en een gemeentelijke verordening voor hemel- en grondwater. Relatief schoon afvalwater gaat, eventueel na zuivering, bij voorkeur ter plaatse terug het milieu in, terwijl het vuilwaterriool met bijbehorende rwzi primair is bedoeld voor huishoudelijk afvalwater en afvalwater dat daarmee qua biologische afbreekbaarheid overeenkomt. Dit is op wettelijk niveau geïmplementeerd met de Wet verankering

en bekostiging van gemeentelijke watertaken in 2008 en op uitvoeringsniveau met eerder genoemde drie besluiten, waarvan het Besluit lozen buiten inrichtingen nu de afronding is (zie ook het artikel van Miriam Aerts en Peter de Putter in H<sub>2</sub>O nr. 24 uit 2007).

## Verlengde Activiteitenbesluit

Het Besluit lozen buiten inrichtingen heeft grote overeenkomsten met het Activiteitenbesluit, maar beperkt zich tot het milieuaspect 'lozen'. Dit wordt veroorzaakt door de systematiek van de Wet milieubeheer (Wm), die samen met de Waterwet en de Wet bodembescherming de wettelijke basis voor dit besluit vormt. De Wm maakt scherp onderscheid tussen inrichtingen en daarbuiten. Voor inrichtingen regelt de Wm alle milieuaspecten, daarbuiten is de Wm op activiteitsniveau eigenlijk alleen van toepassing op lozen in rioolstelsels en in of op de bodem. De meeste andere milieuaspecten moeten op lokaal niveau geregeld worden via de Algemeen Plaatselijke Verordening. De Waterwet maakt geen onderscheid tussen inrichting of niet en regelt alle directe lozingen in het oppervlaktewater en rechtstreeks op de rwzi. Diverse activiteiten vinden echter zowel binnen als buiten inrichtingen plaats, zoals

*Uitspoeling afvalwater vanaf een tennisveld.*



lozingen ten gevolge van bodemsaneringen, bronneringen/ontwatering, afstromend hemelwater, lozen ten gevolge van op- en overslag en het lozen van huishoudelijk afvalwater. Dat laatste vindt vooral bij huishoudens plaats. Daarvoor is specifiek het Besluit lozing afvalwater huishoudens. Bij gelijke activiteiten staan in de verschillende besluiten gelijke voorschriften. Veelal zijn die niet identiek omdat bepaalde onderdelen niet aan de orde zijn voor desbetreffende doelgroep. Zo is het buiten inrichtingen niet nodig eisen te stellen aan het overslaan van goederen met mechanisch transport, want daardoor zal al snel sprake zijn van een inrichting, waardoor het Activiteitenbesluit van toepassing is.

### Waterwet en Wabo

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Activiteitenbesluit is de Wvo op wetsniveau vervangen door de Waterwet en heeft de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn intrede gedaan. Daar is bij het opstellen van de algemene regels rekening mee gehouden, zodat dit weinig merkbare gevolgen heeft gehad. Afgezien mogelijk van het vervallen van de rol als bevoegd gezag van de waterschappen voor een aantal indirecte lozingen als gevolg van de Waterwet.

Inhoudelijk zijn de voorschriften zoveel mogelijk beleidsneutraal vastgesteld. De gebruikelijke vergunningvoorschriften vormden de basis voor de voorschriften in de besluiten. Specifieke maatregelen ter realisatie van de KRW-doelstellingen staan daar dan ook niet in. Wel gelden strengere normen of de vergunningplicht voor wateren die bijzondere bescherming behoeven. Waterbeheerders kunnen zelf aangeven welke wateren dit zijn. Het ligt voor de hand dat de KRW-doelstellingen een leidraad vormden bij die selectie.

### Systematiek

Het besluit regelt een grote verscheidenheid aan lozingen. Sommige specifiek benoemd, vele andere geregeld via de algemene

systematiek voor het lozen van afvalwater: lozen in het vuilwaterriool is toegestaan, met wordt voldaan aan de zorgplicht. Andere lozingsroutes zijn verboden tenzij expliciet toegestaan. De zorgplichtbepaling is een belangrijk onderdeel in de drie besluiten, vooral voor de vele situaties waarvoor geen concrete voorschriften zijn uitgewerkt. Daarin is aangegeven dat degene die loost verantwoordelijk is en in redelijkheid alles moet doen om milieuschade te voorkomen. Deze grote verantwoordelijkheid houdt echter geen meetverplichtingen in.

Voor dit besluit was voor een lozing van bedrijfsafvalwater in het vuilwaterriool, bijvoorbeeld het sop waar een bedrijfabri's mee gewassen heeft, een ontheffing op grond van de Wet milieubeheer nodig. De proceduurtijd daarvoor bedroeg zes maanden. Nu geldt enkel de zorgplicht. Hiermee wordt het hiaat in de wetgeving opgevuld dat is blijven liggen bij de opname van de afvalwaterregelgeving in de Wm in 1996, destijds de Wet Afvalwater genoemd. Voor 1996 werd het lozen in rioolstelsels nog geregeld met een gemeentelijke verordening.

### Geregelde lozingen

Voor een groot aantal regelmatig voorkomende lozingen in het oppervlaktewater is met dit besluit de vergunningplicht op grond van de Waterwet opgeheven en vervangen door algemene regels. Het gaat dan om lozingen, die normaliter geringe milieugevolgen hebben, zoals het water dat als transportmedium voor of het spoelen van zand is gebruikt, handelingen in het oppervlaktewater zoals ontgravingen en baggerwerkzaamheden en het schoonmaakwater bij drinkwaterbedrijven en distributie. Dat voorkomt onnodig werk en proceduurtijd. Ook het lozen van toiletwater vanuit jachten en treinen is met dit besluit verboden. Voor jachten gold dit verbod al en voor treinen geldt dat vooral voor de nieuwe treinen. Het lozen ten gevolge van werkzaamheden aan vaste objecten (onderhoud van bruggen e.d.) is hier nu ook geregeld, tenzij

dat bij een inrichting plaatsvindt, want dan is het Activiteitenbesluit van toepassing.

Voor de regels voor de gemeentelijke lozingen in het oppervlaktewater, bijvoorbeeld vanuit overstorten en hemelwaterstelsels, vragen om samenwerking tussen gemeente en waterschap. Tot nu toe was daar altijd een watervergunning, voorheen Wvo-vergunning, voor nodig. Met de Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken was al aangekondigd dat vergunningverlening tussen overheden uit de tijd was. De gemeente maakt een gemeentelijk rioleringsplan (GRP), in samenspraak met onder andere het waterschap, en geeft daarin concreet aan welke maatregelen zij gaat nemen. Het Besluit lozen buiten inrichtingen verklaart de maatregelen volgens het GRP als zijnde voorschriften, zoals voorheen in de vergunning, waarop kan worden gehandhaafd. Uitgangspunt is dat dit niet gebeurt, omdat de gemeente natuurlijk alles in het werk zal stellen om te voldoen aan haar eigen GRP.

### Laatste loodjes

Met dit besluit worden niet alleen vele individuele vergunningen en ontheffingen vervangen door algemene regels, de vereenvoudiging mag ook blijken uit het feit dat met de inwerkingtreding drie besluiten worden ingetrokken: het Besluit lozingsvoorschriften niet-inrichtingen milieubeheer, het Lozingenbesluit Wvo vaste objecten en het Lozingenbesluit Wvo bodemsanering en proefbronnering. Er is nog een belangrijke stap te nemen met het opnemen van de algemene regels voor agrarische bedrijven in het Activiteitenbesluit. Daaraan wordt gewerkt. Een voorpublicatie heeft onlangs in de Staatscourant gestaan. Zodra het zover is zal nog een aantal besluiten worden ingetrokken: het Besluit glastuinbouw, het Lozingenbesluit open teelt en veehouderij, het Besluit landbouw milieubeheer, het Lozingenbesluit bodembescherming en lozingenbesluit Wvo huishoudelijk afvalwater.

Door alle recente veranderingen in de wetgeving lijkt het soms of de afvalwaterregelgeving complexer is geworden. Dit is in belangrijke mate schijn. Voorgaande regelgeving was soms zo ondoorzichtig, dat correcte uitvoering op bepaalde punten ongebruikelijk was en de praktijk gemakkelijke wegen had gevonden, denk aan gedogen. Met de drie besluiten is de afvalwaterregelgeving sterk vereenvoudigd en zijn vele individuele beschikkingen vervallen. Een digitale melding zal in veel gevallen voldoende zijn en de eisen waaraan men moet voldoen zijn op voorhand bekend. Op detailniveau zullen, aan de hand van signalen vanuit het veld, zeker nog bijstellingen plaatsvinden. Uiteindelijk is wetgeving nooit af. Bovendien is in het regeerakkoord een herziening van het omgevingsrecht aangekondigd en staat vereenvoudiging van de milieuregelgeving nog steeds hoog in het vaandel.

**George Stobbelaar (kenniscentrum InfoMil)**

