



Notitie

Betreft	Project	Opstellen methodiek afleiden P-normen effluent rekeninghoudend met DOP fase 1
	Datum	6 juli 2022

1. Inleiding

Om de KRW-opgave voor RWZI's eenduidig af te kunnen leiden en de vraag te beantwoorden of DOP daarin kan worden meegenomen, is inzicht in het juridische kader vereist. In de navolgende paragrafen staat de vraag centraal hoe de KRW-normen voor P kunnen of mogen worden vertaald naar emissie-eisen aan de RWZI. Als eerste wordt ingegaan op de doelen die op grond van de KRW zijn vastgesteld voor nutriënten. Vervolgens wordt geschetst met welke maatregelen deze doelen volgens de huidige stroomgebiedbeheerplannen zouden moeten worden bereikt. Daarna wordt ingegaan op de regulering van lozingen onder de Omgevingswet, inclusief de mogelijkheden voor sturing op de emissie-eisen aan RWZI's. Tot slot is een korte samenvatting opgenomen.

2. Doelen voor nutriënten

Verreweg de meeste KRW-oppervlaktewaterlichamen in Nederland zijn sterk veranderd of kunstmatig. Deze wateren hoeven niet te voldoen aan een goede ecologische toestand (GET), maar aan een goed ecologisch potentieel (GEP). Per waterlichaam is afgeleid wat het GEP is, met toepassing van de STOWA Handreiking KRW-doelen. Het GEP is vastgelegd in factsheets per waterlichaam op het waterkwaliteitsportaal. Nutriënten zijn onderdeel van de GEP-fysische chemie (normen voor ondersteunende fysisch-chemische parameters) en worden in de factsheets uitgedrukt in fosfor totaal en stikstof totaal. Default zijn nutriëntnormen in het GEP gelijk aan die van het GET voor het bijpassende natuurlijke oppervlaktewaterlichaam. In de factsheets komt de waarde 0,11 mg/l totaal P regelmatig terug, maar er zijn ook waarden van bijvoorbeeld 0,03 mg/l (waterlichaam Beekse Bergen) of 0,25 mg/l (waterlichaam Amsterdam-Rijnkanaal Noordpand).

3. Verplichte maatregelen op grond van de KRW

De laatste planperiode van de KRW is inmiddels gestart. Aan het eind van deze planperiode moeten de KRW-doelen in principe zijn bereikt. In de planperioden 2009-2015 en 2015-2021 mocht nog gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid van fasering van doelen (art. 4 lid 4 KRW), maar dat is nu niet meer mogelijk. In Nederland is afgesproken dat er in deze planperiode nog geen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid van doelverlaging (art. 4 lid 5 KRW). Volgens art. 11 KRW stellen de lidstaten een maatregelenprogramma op om de doelstellingen van art. 4 KRW te verwezenlijken. Aangezien fasering niet meer mogelijk is en er geen aanspraak is gemaakt op de mogelijkheid van doelverlaging, moet het maatregelenprogramma van de huidige stroomgebiedbeheerplannen (SGBP) in 2027 leiden tot doelbereik. Alleen "natuurlijke omstandigheden" kunnen nog worden gebruikt om in 2027 te motiveren waarom de doelen niet zijn gehaald.



Het maatregelenprogramma is samengevat in de SGBP en is per waterlichaam opgenomen in de factsheets van het waterkwaliteitsportaal. In de SGBP zijn voor in totaal 67 RWZI's maatregelen opgevoerd.

Maatregelnaam (eenheid)	Rijn	Maas	Schelde	Eems
Wateronttrekking grond- en oppervlaktewateren				
Aanpassen en verplaatsen grondwaterwinning (stuks)	12	0	0	0
Aanpak puntbronnen				
Vermindering belasting RWZI (stuks)	42	18	5	2
Aanpakken riooloverstorten (stuks)	49	23	0	51

Figuur 1: Uitsnede uit de SGBP 2022-2027, pagina 65.

Volgens art. 11 KRW moeten in het maatregelenprogramma in ieder geval de basismaatregelen zijn opgenomen. Voor lozingen uit puntbronnen is een basismaatregel dat er een voorafgaande regulering van die lozingen plaatsvindt. De maatregelen die voortvloeien uit de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater zijn eveneens aangewezen als basismaatregelen. Die richtlijn verplicht de lidstaten om een gebiedsrendement van ten minste 75 % te behalen voor de verwijdering van totaal fosfor en totaal stikstof. Volgens de SGBP 2022-2027 (p. 64) bedroeg de zuivering van de rioolwaterzuiveringsinstallaties in 2018 voor heel Nederland 87,1% voor P en 85,3% voor N. Ondanks het feit dat Nederland en de afzonderlijke waterschappen (ruimschoots) voldoen aan de eisen van de richtlijn, blijven rioolwaterzuiveringsinstallaties een belangrijke bron van nutriënten voor oppervlaktewater, aldus de SGBP. Dat verklaart waarom toch extra maatregelen bij RWZI's worden genomen, ook al is dat op grond van de Richtlijn behandeling stedelijk afvalwater niet nodig. Dit is in lijn met de KRW, omdat uit art. 11 lid 4 KRW volgt dat als de basismaatregelen niet leiden tot doelbereik, aanvullende maatregelen moeten worden uitgevoerd. Bijlage VI deel B van de KRW bevat een niet-uitputtende lijst van aanvullende maatregelen. Een daarvan is "emissiebeheersingsmaatregelen". De verdergaande reductie van het fosforgehalte in effluent van RWZI's is een emissiebeheersingsmaatregel.

Uit de factsheets blijkt niet duidelijk welke maatregelen precies aan de RWZI's worden genomen. Oftewel: de vermindering van de belasting vanuit de RWZI's lijkt niet kwantitatief te zijn gemaakt.

Maatregelen in SGBP voor de periode 2022 - 2027		
In het onderdeel "Doelen en toestand" is bij Toestand2021 aangegeven welke kwaliteitselementen nog niet de goede toestand hebben bereikt. Onderstaand overzicht geeft aan welke maatregelen worden genomen om alsnog de goede toestand te bereiken, dan wel om achteruitgang te voorkomen.		
Oorspronkelijke naam:	Rwzi Tilburg-Noord	Omvang: 1 stuks
SGBP categorie:	verminderen belasting RWZI nutriënten	
Initiatiefnemer:	Waterschap De Dommel	
Toelichting:		
Kwaliteitselement:	Macrofauna, Fysische chemie - nutriënten	

Figuur 2: Uitsnede uit Factsheet KRW - Stroomgebiedbeheerplan SGBP 2022-2027 v5, 2021-03-09, waterlichaam Zandleij.



Bij de uitwerking van de maatregelen zal alsnog gekwantificeerd moeten worden welke bijdrage de vermindering van de belasting vanuit de RWZI moet opleveren, in samenhang met andere maatregelen ter vermindering van de nutriëntenbelasting (zoals maatregelen in de landbouw). Aan het eind van de planperiode moeten alle maatregelen samen in principe leiden tot doelbereik. Voor RWZI's kunnen dus op zich wel eisen worden geformuleerd waarbij rekening wordt gehouden met DOP, maar dat laat onverlet dat het GEP is geformuleerd als norm voor P-totaal en dat ook de monitoring volgens het Protocol monitoring en toestandsbeoordeling oppervlaktewaterlichamen KRW plaatsvindt op basis van P-totaal. Het formuleren van effluenteisen waarbij rekening wordt gehouden met DOP ontslaat de waterbeheerders niet van de verplichting om in 2027 het GEP te halen en daarvoor zal de concentratie P-totaal op de monitoringspunten op dat moment moeten voldoen aan de GEP-norm in P-totaal.

Na 2027 zullen opnieuw stroomgebiedbeheerplannen worden vastgesteld, waarin de doelen voor waterlichamen opnieuw kunnen worden geformuleerd. In die volgende planperiode zou DOP wel onderdeel kunnen zijn van de vaststelling van de GEP-doelen. Dit vereist een goede onderbouwing in de stroomgebiedbeheerplannen. Als de waterbeheerders hierop willen inzetten, zal de methode voor het bepalen van de doelen waarbij wel rekening moet worden gehouden met DOP in de komende jaren ontwikkeld moeten worden en bij voorkeur moeten worden vastgelegd (bijvoorbeeld in de STOWA Handreiking KRW-doelen).

4. Regulering lozings volgens Nederlands recht

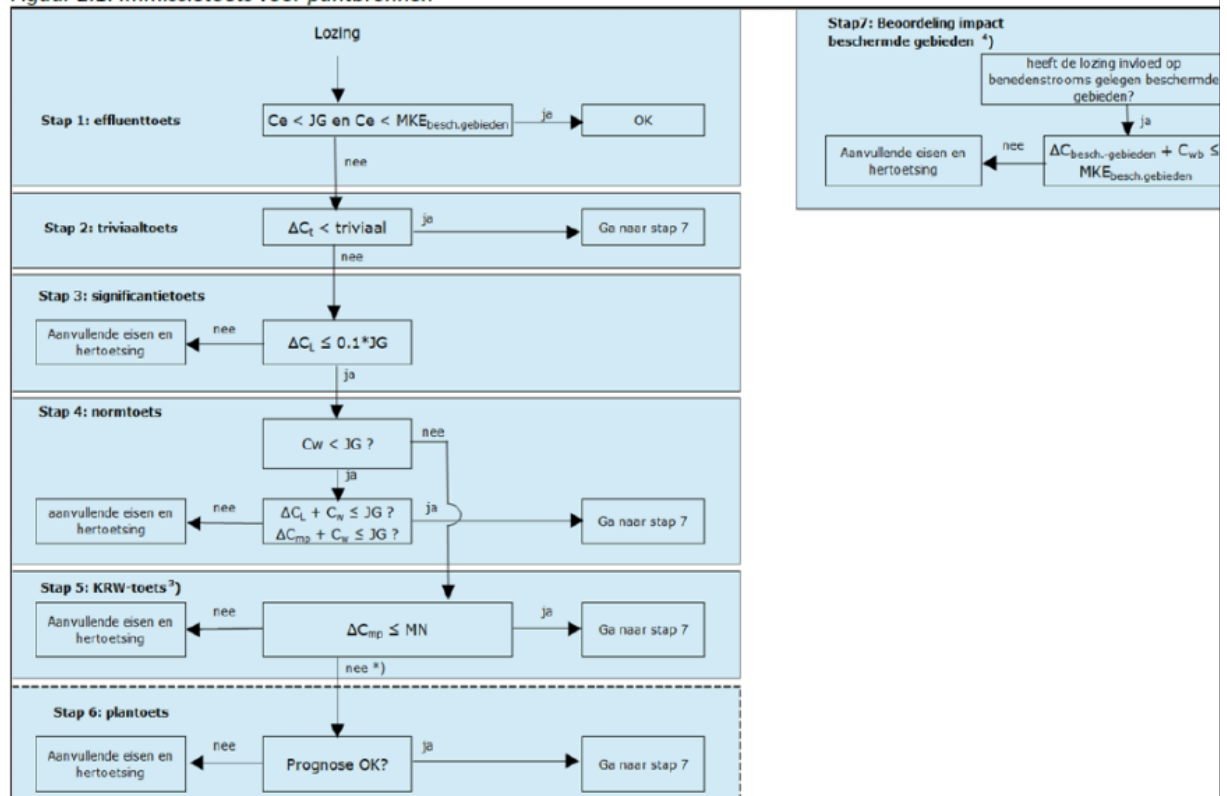
Op 1 januari 2023 treedt de Omgevingswet in werking. Voor de planperiode 2022-2027 is dat dus het belangrijkste juridische kader. Onder de Omgevingswet zijn de milieuregels voor RWZI's opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving. Het exploiteren van een zuiveringstechnisch werk is in paragraaf 3.5.7 Bal aangewezen als milieubelastende activiteit waarvoor rijksregels gelden. Daarmee vallen ook de lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam, afkomstig van het zuiveringstechnische werk, onder de rijksregels (zie art. 3.1 Bal). Er geldt op grond van het Bal (net als op grond van het huidige recht) geen vergunningplicht voor het lozen van effluent vanuit een RWZI op een oppervlaktewaterlichaam. De lozing (of wijziging van de lozing) moet wel worden gemeld (art. 4.597 Bal). Het bevoegd gezag voor het ontvangen van de melding is de waterbeheerder van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. Verder gelden er emissiegrenswaarden voor onder andere de som van fosforverbindingen (art. 4608 Bal). De emissiegrenswaarde voor de som van fosforverbindingen is 2,0 mg/l voor RWZI's met een ontwerpcapaciteit tot en met 100.000 inwonerequivalenten en 1,0 mg/l voor RWZI's met een ontwerpcapaciteit van meer dan 100.000 inwonerequivalenten. Deze emissiegrenswaarden vloeien voort uit de Richtlijn stedelijk afvalwater en moeten worden beschouwd als de beste beschikbare technieken (BBT) voor RWZI's.

Art. 2.13 Bal maakt het mogelijk om maatwerkvoorschriften te stellen over milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam. Die maatwerkvoorschriften kunnen zowel strenger als soepeler zijn dan de algemene regels van het Bal. Bij het stellen van een maatwerkvoorschrift moet wel worden voldaan aan de oogmerken en strekking van de milieuregels. Dat houdt onder meer in dat maatwerkvoorschriften over lozingsactiviteiten gericht moeten zijn op het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en dat maatwerkvoorschriften er in ieder geval toe moeten strekken dat er geen

significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt. De waterbeheerder van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam is bevoegd gezag voor het stellen van maatwerkvoorschriften over lozingsactiviteiten.

Voor de bepaling of er wel of geen significante verontreiniging van het oppervlaktewater plaatsvindt, past de waterbeheerder het Handboek immissietoets toe. In dat handboek is beschreven hoe de restlozing moet worden beoordeeld nadat de beste beschikbare technieken zijn toegepast. Het handboek kent de volgende 7 stappen:

Figuur 2.1: Immissietoets voor puntbronnen



Waarin:

- C_e = concentratie van de te lozen stof in de lozing (effluent)
- JG = Jaargemiddelde Milieukwaliteitseis (JG-MKE)
- ΔC_t = de concentratie van de te lozen stof na volledige menging
- triviaal = de triviale concentratieverhoging in procenten
- ΔC_L = de concentratie van de te lozen stof na (al dan niet gedeeltelijke) menging op afstand L
- ΔC_{mp} = de concentratie van de te lozen stof na menging op het monitoringspunt in het waterlichaam (berekend als volledige menging)
- C_w = de concentratie bovenstrooms van de lozing
- C_{wb} = de concentratie ter plaatse van het beschermde gebied
- MN = meetnauwkeurigheid

Voor nutriënten worden als jaargemiddelde milieukwaliteitseis de GEP-waarden voor P-totaal en N-totaal gebruikt (zie pagina 17 van het handboek).



De KRW komt aan bod in stap 4, 5 en 6 van het Handboek immissietoets. In stap 4 wordt bijvoorbeeld getoetst of ten gevolge van een lozing de concentratie van een stof (in dit geval P-totaal) ter plaatse van het monitoringspunt voldoet aan de jaargemiddelde milieukwaliteitseis (de GEP-norm voor P-totaal). Zo niet, dan zijn aanvullende maatregelen nodig. Stap 5 en 6 geeft de ruimte om lozingen toch toe te staan, ook al wordt op het monitoringspunt niet voldaan aan de jaargemiddelde milieukwaliteitseis.

NB voor veel RWZI's die niet lozen op de rijkswateren zal stap 3 van de immissietoets vaak al een knelpunt opleveren. In stap 3, de significantietoets, wordt getoetst of de toename van de concentratie van een stof op de rand van de mengzone kleiner is dan 10% van de jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm. In wateren die bij een maatgevend lage afvoer vooral effluent bevatten, wordt deze toets meestal niet gehaald. Er moet dan gemotiveerd worden waarom de lozing toch acceptabel is.

De immissietoets is geschreven met de beoordeling van nieuwe lozingen als uitgangspunt. De immissietoets is echter ook van toepassing op de ambtshalve beoordeling of bij algemeen geregelde lozingen verscherpend maatwerk nodig is (zie pagina 9 van het handboek). Bij het ambtshalve stellen van een maatwerkvoorschrift met aanvullende eisen voor het effluent van RWZI's zal de waterbeheerder dus de immissietoets moeten toepassen. Doet de waterbeheerder dat niet, dan bestaat het risico dat het maatwerkvoorschrift door de rechter wordt vernietigd. Recente jurisprudentie laat nog eens zien dat de rechter toetst of het Handboek immissietoets wel is gebruikt.¹ Is dat niet zo, dan leidt dat tot vernietiging van het besluit.

Het is echter de vraag of de maatregelen aan RWZI's wel juridisch moeten worden vastgelegd. De KRW vereist dat maatregelen worden uitgevoerd, maar niet dat die uitvoering juridisch wordt verankerd. Diverse andere maatregelen in het maatregelenprogramma – denk aan de vrijwillige deelname van agrariërs aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, of maatregelen aan overstorten van gemeenten – worden ook niet juridisch verankerd. Oftewel: de zuiveringsbeheerder kan de maatregelen aan de RWZI ook gewoon uitvoeren, zonder dat er een maatwerkvoorschrift aan te pas komt.

5. Samenvatting

De doelen voor nutriënten in KRW-oppervlaktewaterlichamen zijn onderdeel van de ondersteunende fysisch-chemische parameters van het Goede Ecologische Potentieel (GEP). Deze doelen moeten eind 2027 zijn behaald. Of de doelen zijn behaald, zal worden vastgesteld op basis van het monitoringsprogramma voor de KRW. De GEP-normen voor fosfor zijn vastgesteld als normen voor P-totaal. De KRW-monitoring vindt eveneens plaats op basis van P-totaal. Het heeft daarom op dit moment geen zin om bij het vaststellen van effluenteisen rekening te houden met DOP. De waterbeheerder heeft de verplichting om de GEP-norm als P-totaal te behalen, ongeacht het aandeel DOP.

Lozingen van effluent van RWZI's in oppervlaktewater zijn niet vergunningplichtig. Er gelden algemene regels voor deze lozingen, waaronder emissiegrenswaarden voor totaal fosfor

¹ ABRvS 13 april 2022, <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2022:1067>.



(afhankelijk van de omvang van de RWZI 1,0 of 2,0 mg/l). Deze emissiegrenswaarden zijn het basisniveau voor milieubescherming, oftewel BBT. Juridisch kunnen strengere eisen dan BBT aan het effluent van RWZI's worden vastgelegd in een maatwerkvoorschrift. De waterbeheerder van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam is daarvoor het bevoegde gezag. De KRW verplicht echter niet om maatregelen aan RWZI's juridisch vast te leggen; de KRW eist alleen dat de maatregelen feitelijk worden uitgevoerd en dat daarmee de doelen worden gehaald. Mocht een waterbeheerder wel een maatwerkvoorschrift willen stellen, dan moet het Handboek immissietoets worden gevolgd. Het handboek gaat uit van toetsing aan de GEP-normen, dus in P-totaal. Afwijken van het handboek is juridisch riskant, omdat rechters toetsen of het handboek wel (correct) wordt toegepast. Het is daarom niet aan te raden om in een maatwerkvoorschrift rekening te houden met DOP, tenzij er een goede onderbouwing kan worden gegeven waarom wordt afgeweken van het Handboek immissietoets.

Na 2027 zullen opnieuw stroomgebiedbeheerplannen worden vastgesteld, waarin de doelen voor waterlichamen opnieuw kunnen worden geformuleerd. In die volgende planperiode zou DOP wel onderdeel kunnen zijn van de vaststelling van de GEP-doelen. Dit vereist een goede onderbouwing in de stroomgebiedbeheerplannen. Als de waterbeheerders hierop willen inzetten, zal de methode voor het bepalen van de doelen waarbij wel rekening moet worden gehouden met DOP in de komende jaren ontwikkeld moeten worden en bij voorkeur moeten worden vastgelegd (bijvoorbeeld in de STOWA Handreiking KRW-doelen).