



Pilot bezien watervergunningen

Eindrapport onderzoek en resultaten

Rijkswaterstaat WVL

19 juli 2019



Project Pilot bezien watervergunningen
Opdrachtgever Rijkswaterstaat WVL

Document Eindrapport onderzoek en resultaten
Status Definitief 02
Datum 19 juli 2019
Referentie 109087/19-012.130

Projectcode 109087
Projectleider ir. L.F.C. Steens
Projectdirecteur ing. R.W.M. Jansen

Auteur(s) ing. J.G.M.A. Bouwman, ir. A.M. Schakel, ir. L.F.C. Steens
Gecontroleerd door ing. R.W.M. Jansen, mw. drs. T. Klumper
Goedgekeurd door ing. R.W.M. Jansen

Paraaf

Adres Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V.
Leeuwenbrug 8
Postbus 233
7400 AE Deventer
+31 (0)570 69 79 11
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Royal HaskoningDHV
Laan 1914 no 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	WETTELIJK KADER EN BEGRIPSVORMING	7
2.1	Begrippen	7
2.2	Wettelijk kader	8
2.2.1	Wettelijk kader sinds 2010	9
2.2.2	Wettelijk kader vanaf inwerkingtreding Omgevingswet	12
3	ONDERZOEKSMETHODIEK	15
3.1	Selectie van watervergunningen	15
3.2	Uitvoering onderzoek op vergunningniveau	17
3.3	Van watervergunningen per bedrijf naar onderzoeksresultaten	18
3.3.1	Beoordelings- en scoringsmethodiek watervergunningen	19
3.3.2	Vertaling van scoring naar eindoordeel per vergunning	21
4	RESULTATEN EN BESCHOUWING	22
4.1	Wat heeft het bezien opgeleverd?	22
4.1.2	Actualiteit	26
4.1.3	Adequaatheid: BBT	26
4.1.4	Adequaatheid: ZZS en opkomende stoffen	28
4.1.5	Waterkwaliteitsbeoordeling	31
4.2	Wat was nodig voor het bezien?	31
4.3	Welke knelpunten speelden een rol in de pilot?	33
4.3.1	Inhoudelijke knelpunten	33
4.4	Rwzi's	35
5	CONCLUSIES	38
5.1	Opzet pilotonderzoek	38
5.2	Resultaten en conclusies pilotonderzoek	39
	Laatste pagina	41

	Bijlage(n)	Aantal pagina's
I	Gebruikte afkortingen	1
II	Referenties	1
III	Format bedrijfsrapporten	20

1

INLEIDING

De afgelopen jaren is de waterkwaliteit in Nederland duidelijk verbeterd, maar nog onvoldoende om alle doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen. Daarom hebben rijk, regionale overheden, bedrijfsleven en een groot aantal maatschappelijke organisaties eind 2016 de intentieverklaring Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater ondertekend. In de Delta-aanpak Waterkwaliteit zijn acties opgenomen die ertoe moeten leiden dat de waterkwaliteit in Nederland in brede zin zal verbeteren. Eén van de acties die Rijkswaterstaat in dit kader heeft voorgedragen is *'de screening van de vergunningen voor het lozen van industrieel afvalwater op Rijkswateren (actueel, adequaat, volledig)'*. In deze pilot wordt verder in het bijzonder aandacht besteed aan relatief recent beleid en/of nieuwe documenten voor BBT¹, ZZS², potentiële ZZS en opkomende stoffen.

Rijkswaterstaat is bevoegd gezag voor een groot aantal watervergunningen (ongeveer 800), vaak van grote bedrijven. Deze lozen rechtstreeks op rijkswater. Er is gekozen om in eerste instantie te starten met een pilot voor de beoordeling van 49 vergunningendossiers, verder genoemd watervergunningen. Daarnaast zijn er zeventien watervergunningen beoordeeld die in samenwerking met de DCMR³ door Rijkswaterstaat zijn aangedragen in verband met een inventarisatieonderzoek naar ZZS. De pilot omvat daarmee in totaal 66 vergunningen.

De doelen van de pilot zijn als volgt:

- 1 in beeld brengen welke (eventuele) acties nodig zijn om de vergunningen van de pilotbedrijven in overeenstemming te brengen met de beleidsdoelstellingen en wetgeving, waaronder beste beschikbare technieken, mede ten aanzien van de hierboven genoemde stoffen;
- 2 in beeld brengen wat de effectiviteit is van het bezien van vergunningen (opbrengst versus kosten) en welke knelpunten worden ervaren bij de werkzaamheden (bijvoorbeeld capaciteit, kennis, procedures, regelgeving, et cetera) en hiervoor een samenvattend projectrapport opstellen;
- 3 op basis van deze pilotbedrijven een advies opstellen voor Rijkswaterstaat ten behoeve van de uitvoering van het actualiseren van de overige watervergunningen van Rijkswaterstaat.

Door middel van de Samenwerkingsovereenkomst (SO3) heeft Rijkswaterstaat opdracht verstrekt aan de adviesbureaus Witteveen+Bos en Royal HaskoningDHV voor het uitvoeren van de pilot. De bureaus werken in deze opdracht samen, waarbij Witteveen+Bos optreedt als penvoerder en eerste aanspreekpunt is voor Rijkswaterstaat.

Het bovengenoemde eerste doel heeft geresulteerd in 66 bedrijfsrapportages waarin per bedrijf een overzicht is gegeven van de bedrijfsprocessen, het vergunningenbestand, de lozingseisen en een (actueel) stoffenoverzicht. De watervergunningen zijn beoordeeld op actualiteit, adequaatheid en volledigheid. Vervolgens is per bedrijf een maatadvies opgesteld voor de benodigde vervolgacties (bijvoorbeeld het aanpassen van de vergunning).

¹ Beste beschikbare technieken.

² Zeer Zorgwekkende Stoffen; de criteria die bepalen of een stof een ZZS is, zijn opgenomen in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling.

³ Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond.

Het resultaat van het tweede doel van de pilot is dit rapport, waarin de onderzoeksmethodiek, de uitgangspunten en de resultaten van de pilot worden gepresenteerd. Tevens worden de effectiviteit van het bezien van de watervergunningen en de geconstateerde knelpunten beschreven. De resultaten in dit rapport zijn gebaseerd op de 49 watervergunningen die door Rijkswaterstaat zijn geselecteerd en die representatief zijn voor het volledige vergunningenbestand van Rijkswaterstaat.⁴

In een separaat rapport (Pilot bezien watervergunningen - Adviesrapport, kenmerk 109087/19-012.137 d.d. 19 juli 2019) wordt op basis van deze resultaten een advies verstrekt voor actualisatie van de overige industriële watervergunningen van Rijkswaterstaat. Hiermee wordt voorzien in het derde doel van de pilot. Verschillende scenario's voor een vervolgaanpak zijn in het adviesrapport beschreven, evenals mogelijke maatregelen voor de structurele borging van het regelmatig bezien van watervergunningen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze rapportage zijn het wettelijk kader en de gebruikte begrippen van dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 3 wordt de onderzoeksmethodiek toegelicht. Vervolgens zijn in hoofdstuk 4 de resultaten en beschouwing beschreven en geeft hoofdstuk 5 de conclusies weer. In de bijlagen bij dit rapport zijn opgenomen: een overzicht van de gebruikte afkortingen, referenties en het gebruikte format voor de bedrijfsrapporten.

⁴ Voor de zeventien dossiers van DCMR geldt dat deze niet zijn geselecteerd op basis van een representatieve steekproef voor de pilot. Deze zijn geselecteerd op basis van aandacht voor ZZS.

2

WETTELIJK KADER EN BEGRIPSVORMING

Voor een goed begrip van dit rapport wordt eerst een uitstap gemaakt naar enkele veelgebruikte begrippen bij het verlenen van watervergunningen. Vervolgens wordt het wettelijk kader toegelicht.

2.1 Begrippen

Voor het beoordelen van aanvragen voor industriële afvalwaterlozingen en het opstellen van watervergunningen voor deze lozingen moet rekening worden gehouden met onder andere de onderstaande begrippen:

- ABM;
- immissietoets;
- (potentiële) ZZS;
- opkomende stoffen.

ABM

ABM staat voor Algemene BeoordelingsMethodiek en betreft een in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelde methodiek om stoffen te kunnen indelen op basis van de waterbezwaarlijkheid. Een hogere of grotere waterbezwaarlijkheid betekent een grotere kans op nadelige effecten in het oppervlaktewater na lozing. Nadelige effecten die kunnen optreden zijn gebaseerd op intrinsieke stofeigenschappen zoals toxische effecten (acuut of chronisch), mutagene of carcinogene effecten, reprotoxische effecten of bioaccumulatie, of het langdurig vóórkomen van slecht afbreekbare stoffen in het aquatische milieu. De mate van de waterbezwaarlijkheid bepaalt vervolgens de saneringsinspanning die een initiatiefnemer moet toepassen op de lozing. De saneringsinspanning richt zich op het zoveel mogelijk voorkómen dat een waterbezwaarlijke stof in het oppervlaktewater terecht komt.

Om de waterbezwaarlijkheid van een stof of mengsel te kunnen bepalen, maken bevoegd gezag en initiatiefnemer gebruik van de ABM. In 2016 is een nieuwe versie vastgesteld waarin ook de Z(ZS)-categorie is meegenomen. De oude methode van 2000 bevatte geen Z-categorie. De huidige ABM kent vier categorieën van aflopende waterbezwaarlijkheid:

- 1 Z: zeer zorgwekkende stoffen: verzameling van meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu;
- 2 A: niet snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen;
- 3 B: snel afbreekbare, waterbezwaarlijke stoffen;
- 4 C: stoffen die van nature voorkomen in het lokale oppervlaktewater.

Op basis van de indeling in categorie Z, A, B en C is tevens een saneringsinspanning van toepassing, waarbij voor Z-stoffen een minimalisatieverplichting geldt (lozing in principe terugbrengen naar 0) en voor de A-, B- en C-stoffen een saneringsinspanning. Voor stoffen uit categorie A geldt de grootste en voor C-stoffen de laagste inspanning. Voor een nadere beschrijving van de saneringsinspanningen per ABM-categorie wordt verwezen naar het Handboek ABM van 16 maart 2016.

Immissietoets

Om het effect van de lozing van een stof op de waterkwaliteit te kunnen beoordelen is in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het Handboek immissietoets 2016 ontwikkeld. Het effect van de lozing (na toepassing van de saneringsinspanning uit de ABM) wordt beoordeeld aan de hand van de

concentratie van de lozing, het achtergrondniveau in het oppervlaktewater waarin de lozing plaatsvindt en de toetsingswaarde (jaargemiddelde milieukwaliteitsnorm, verder JG-MKN). Met behulp van een webapplicatie kunnen de directe, alsook indirecte lozingen, worden getoetst. Recent is de applicatie uitgebreid met de mogelijkheid om de lozing ook te toetsen aan de effecten op drinkwater-winlocaties van oppervlaktewater-winplaatsen en oeverinfiltraties.

(Potentiële) ZZS

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn stoffen waarvan op basis van de stoffeigenschappen is vastgesteld dat de emissie moet worden geminimaliseerd. De aard van de stoffeigenschappen is vastgelegd in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling waarbij grenswaarden worden aangehouden die in internationale richtlijnen (zoals REACH) zijn vastgelegd. Het RIVM houdt een (niet-limitatieve) lijst bij van stoffen die als ZZS worden gekenmerkt. Op dit moment omvat deze lijst circa 1.500 stoffen en mengsels.

Potentiële ZZS (pZZS) zijn stoffen waarvan op basis van de bekende stoffeigenschappen door het RIVM is beoordeeld dat deze mogelijk in de toekomst als ZZS kunnen worden gekwalificeerd. Deze stoffen zijn eveneens opgenomen in een lijst die door het RIVM wordt bijgehouden, waarbij dan stoffen kunnen worden toegevoegd en verwijderd. Deze lijst heeft geen formele wettelijke status en omvat momenteel circa 300 stoffen. Het gaat hier per definitie om stoffen die formeel nog niet als ZZS ingedeeld zijn, waardoor de bij ZZS behorende verplichtingen ook nog niet van toepassing zijn. Het is geen juridisch bindende lijst, maar een hulpmiddel voor bedrijven en het bevoegd gezag om bij het verlenen van vergunningen te bepalen of voor een stof nader onderzoek nodig is en of hierover in de vergunning een bepaling opgenomen kan worden.⁵

Er bestaan (p)ZZS (bijvoorbeeld formaldehyde of benzeen) die biologisch goed kunnen worden afgebroken in een biologische zuivering en waarvan de lozing in lage concentraties via het watersysteem op zichzelf geen groot probleem hoeft te zijn voor de waterkwaliteit. Ook zijn er (p)ZZS die oplossen in water en daar dan niet meer als zodanig als (p)ZZS worden beoordeeld (bijvoorbeeld aluminiumchloride). Dit betekent dat niet alle (p)ZZS een probleem voor de kwaliteit van een oppervlaktewater hoeven te zijn. Dit vereist in dit soort gevallen maatwerk in de vergunningverlening.

Opkomende stoffen

Opkomende stoffen zijn stoffen waarvan de schadelijkheid nog niet is vastgesteld, maar waarvan het vermoeden bestaat dat ze wel schadelijk kunnen zijn voor het ecosysteem, drinkwaterkwaliteit of de mens. Voor deze stoffen is daarom (nog) geen beleidsmatig of wettelijke norm vastgesteld. De handreiking 'beoordeling van lozingen gericht op bescherming van drinkwaterbronnen' die is aangeboden aan de Tweede Kamer, geeft weer hoe met deze problematiek van opkomende stoffen bij de beoordeling van lozingen moet worden gehandeld. Deze handreiking is nog niet terug te vinden in de in deze pilot beoordeelde watervergunningen, waarschijnlijk omdat dit document pas sinds juli 2018 beschikbaar is.

2.2 Wettelijk kader

Navolgend wordt het wettelijk kader voor watervergunningen met betrekking tot actualisatieplicht, (p)ZZS en opkomende stoffen, en directe/indirecte lozingen kort beschreven. Hierbij is een onderscheid gemaakt in het huidige kader (c.q. vanaf 2010, met de inwerkingtreding van de Waterwet) en het kader na 2021, wanneer naar verwachting de Omgevingswet in werking treedt.

⁵ Tekst uit Kamerbrief 28089 nummer 67 van 12 maart 2018.

2.2.1 Wettelijk kader sinds 2010

Actualisatieplicht van vergunningen

De Delta-aanpak Waterkwaliteit⁶ komt voort uit de (gezamenlijke) ambitie voor voldoende chemisch schoon en ecologisch gezond water voor duurzaam gebruik. Uit een tussenevaluatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (eind 2015) bleek echter dat niet alle KRW-doelen voor de waterkwaliteit in 2027 zullen worden gerealiseerd. De prioriteiten voor verbetering van de waterkwaliteit zijn: nutriënten (nitraat/fosfaat in mest), gewasbeschermingsmiddelen, opkomende stoffen en medicijnresten in water⁷. Eén van de bronnen van verontreinigende stoffen in het oppervlaktewater zijn lozingen van de industrie. Het belangrijkste instrument om de industriële lozingen te reguleren is de watervergunning. Om ervoor te zorgen dat lozingen aan de laatste stand der techniek voldoen, bestaat er een actualisatieplicht voor het bevoegd gezag.

Er zijn drie gronden voor het bevoegd gezag om de vergunning te bezien en eventueel op basis daarvan te actualiseren:

1 Alle vergunningen:

Op grond van artikel 6.26 Waterwet in combinatie met artikel 2.30 Wabo⁸ heeft het bevoegd gezag de verplichting om een vergunning regelmatig te bezien en na te gaan of de voorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden ter bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Aan het regelmatig bezien is geen wettelijke termijn verbonden.

2 Vergunningen van IPPC⁹-bedrijven:

Het bevoegd gezag heeft ingevolge artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht de verplichting om binnen vier jaar na de publicatie in het Publicatieblad van de EU van - voor de hoofdactiviteit van de betreffende IPPC-installatie - relevante BBT-conclusies, de vergunning te toetsen aan deze nieuwe BBT-conclusies, zo nodig de voorschriften van de vergunning aan te passen en te controleren of het bedrijf aan de nieuwe voorschriften voldoet.

3 Vergunningen voor specifieke stoffen:

Op grond van artikel 6.2 van de Waterregeling bestaat de verplichting voor het bevoegd gezag om binnen vier jaar na het verlenen van vergunningen (en vervolgens elke vier jaar) voor het lozen van specifieke stoffen in processen¹⁰, te bezien of de vergunning van het betreffende bedrijf toereikend is gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

Indien nodig moet een vergunning naar aanleiding van een actualiseringsonderzoek (i.c. bezienactie) worden gewijzigd, zodat de voorschriften van de vergunning (en daarmee de lozing) weer actueel, adequaat en volledig zijn.

Regels voor ZZS

In artikel 1.3c van de Activiteitenregeling staan criteria die bepalen of een stof een zeer zorgwekkende stof is. Voldoet een stof aan deze criteria, dan is de stof ZZS. Als het bedrijf een ZZS emitteert, dan geldt artikel 2.4 van het Activiteitenbesluit. Dit betekent dat bijvoorbeeld de minimalisatieverplichting en vijfjaarlijkse onderzoekplicht gelden.

⁶ Intentieverklaring Delta-aanpak, ondertekend op 16 november 2016 door groot aantal partijen waar onder de minister van Infrastructuur en Milieu.

⁷ Bron: Delta-aanpak waterkwaliteit.

⁸ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

⁹ Dit zijn bedrijven met bedrijfsactiviteiten die zijn aangewezen in bijlage I van de Europese Richtlijn Industriële emissies (EU/2010/75). Voor deze bedrijfstakken geldt dat deze de grootste bijdrage hebben aan de milieubelasting.

¹⁰ Deze actualisatieplicht geldt uitsluitend voor watervergunningen voor het lozen van specifieke stoffen bij specifieke bedrijfsprocessen. Deze situaties komen nauwelijks voor en zijn dan ook uitzonderlijk in Nederland. Voor de volledigheid: geen van de onderzochte bedrijven valt onder deze specifieke actualisatieplicht.

In de nieuwe versie van de ABM (2016) zijn de meest recente ontwikkelingen in de Europese regelgeving meegenomen. In 2015 is door het toenmalige Ministerie van Infrastructuur en Milieu ook het beleid ten aanzien van ZZS voor water vastgelegd. Deze aanpak is meegenomen in de actualisatie van de ABM. De ABM is een vastgesteld BBT-document¹¹, en daarmee het wettelijk kader voor ZZS.

Algemene BeoordelingsMethodiek (ABM) 2016 paragraaf 1.2.3

ZZS zijn geïnclassificeerd als de meest gevaarlijke stoffen voor mens en milieu die met voorrang aangepakt dienen te worden. Het regeringsbeleid is om ernaar te streven deze stoffen uit de leefomgeving te weren of ten minste beneden een verwaarloosbaar risiconiveau te brengen (of te houden).

Conform de ABM geldt voor stoffen met een waterbezwaarlijkheid die gekoppeld is aan een saneringsinspanning Z, in beginsel dat voor deze stoffen moet worden gestreefd naar een nul-lozing. Middels een cyclische aanpak, bestaande uit bronaanpak, minimalisatie en continu verbeteren, wordt beoogd deze doelstelling te realiseren. Daarbij wordt met cyclisch bedoeld dat iedere vijf jaar door het bedrijf een rapportage over deze aspecten wordt opgesteld. Indien sprake is van lozing van ZZS moet de veroorzaker van de lozing iedere vijf jaar aan het bevoegd gezag rapporteren over de gemaakte vorderingen met betrekking tot emissiebeperking van ZZS en de mogelijkheden de emissie verder te beperken door toepassing van nieuwere technieken die als BBT gekwalificeerd kunnen worden. Deze rapportageplicht volgt niet rechtstreeks uit wetgeving, maar moet als voorschrift in de watervergunning worden opgenomen.

Opkomende stoffen

Voor opkomende stoffen geldt geen wettelijk kader. In het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit is door waterbeheerders, drinkwaterbedrijven en andere organisaties uit de watersector de werkgroep 'Aanpak Opkomende Stoffen' samengesteld, waarin gezamenlijk een strategische aanpak wordt ontwikkeld om meer inzicht te krijgen in opkomende stoffen. Uitgangspunt voor het Uitvoeringsprogramma is de Beleidsbrief structurele aanpak van juli 2017¹². Op dit moment is een groeidocument 'Uitvoeringsprogramma aanpak opkomende stoffen (november 2018)' beschikbaar. In het uitvoeringsprogramma staat een grote verscheidenheid van lopende en voorgenomen maatregelen beschreven zoals meerdere acties voor kennisopbouw en -uitwisseling, ontwikkeling van meetstrategieën, zuiveringspilots bij rioolwaterzuiveringen en onderhavige pilot 'Bezien van watervergunningen'.

Directe en indirecte lozingen

Tot 2010 waren lozingen vergunningplichtig onder de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Lozingen waren vergunningplichtig omdat deze óf rechtstreeks plaatsvonden op een oppervlaktewater óf omdat de bedrijfsprocessen waren aangewezen als vergunningplichtig ten aanzien van een indirecte lozing (een lozing op het gemeentelijk riool of een ander bedrijf).

Sinds de inwerkingtreding van de Waterwet in 2010 is de watervergunningplicht¹³ voor de indirecte lozingen komen te vervallen, en worden deze lozingen meegenomen in de vergunning in het kader van de Wabo¹⁴, onderdeel milieu (verder: omgevingsvergunning)¹⁵. Hierbij is het Wabo bevoegd gezag verplicht om advies te vragen aan het water bevoegd gezag, waarbij het water bevoegd gezag kan kiezen om wel of geen advies te geven.

¹¹ Dit zijn documenten waarin Beste beschikbare technieken (BBT) zijn beschreven en waarvan wettelijk is bepaald dat deze moeten worden betrokken bij het verlenen van vergunningen. Deze documenten zijn vastgelegd in de bijlage van de Regeling omgevingsrecht.

¹² Brief van minister Infrastructuur en Milieu, 27 605, nummer 404 van 5 juli 2017.

¹³ In artikel 6.3 Waterwet is vastgelegd dat het verboden is om (zonder vergunning) stoffen in een oppervlaktewaterlichaam te brengen.

¹⁴ De indirecte lozingen hadden tot 2010 wel een vergunning en de voorschriften uit deze Wvo-vergunningen zijn in 2010 van rechtswege omgezet naar voorschriften in de omgevingsvergunning.

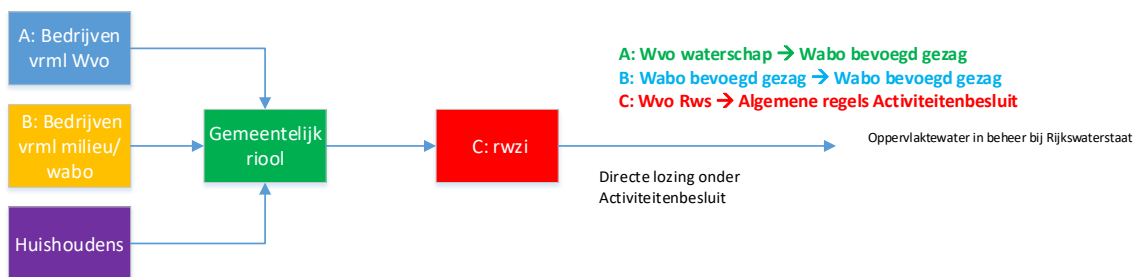
¹⁵ Het Wabo-bevoegd gezag moet op grond van artikel 5.5 Besluit omgevingsrecht doelvoorschriften/lozingseisen opnemen in vergunningen.

Op grond van artikel 2.26 lid 2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is een advies bindend (het Wabo bevoegd gezag moet dat advies dan overnemen) als de betreffende lozing de 'doelmatige werking van een waterzuivering belemmert, of als een milieukwaliteitsnorm voor oppervlaktewater wordt overschreden'. Daarbij moet het dan wel milieukwaliteitsnormen betreffen die nodig zijn om de eisen van een EU-verordening of EU-richtlijn te kunnen halen.¹⁶ Verder mag bij het vaststellen van de emissiegrenswaarden in de omgevingsvergunning voor indirecte lozingen die via een rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) worden geloosd, rekening worden gehouden met de zuivering op de rwzi, mits dit niet leidt tot nadeligere gevolgen voor het milieu en deze emissiegrenswaarden niet hoger zijn dan de desbetreffende BBT-GEN's¹⁷ (artikel 5.5 Besluit omgevingsrecht).

Dit onderscheid in indirecte lozingen (die voorheen dus wel vergunningplichtig waren) en directe lozingen is voor de onderhavige pilot van belang, omdat sommige watervergunningen betrekking hebben op indirecte lozingen en sommige watervergunningen zowel directe als indirecte lozingen betreffen. Voor het bezien is zowel de wijze waarop Rijkswaterstaat invulling geeft aan haar adviesrol, als het hebben van voldoende zicht op welke stoffen indirect geloosd worden relevant. De actualisatieplicht is bij indirecte lozingen geen taak voor Rijkswaterstaat, maar deze verplichting ligt bij het Wabo bevoegd gezag.

De meest gangbare vorm van een indirecte lozing is een lozing via een rwzi van een waterschap. Een rwzi ontvangt het afvalwater van een (groot) verzorgingsgebied van zowel huishoudens als bedrijven. Een klein deel van de indirecte lozingen van bedrijven was vóór 2010 dus vergunningplichtig, waarbij het waterschap bevoegd gezag was. Het afvalwater wordt in een gemeentelijk rioleringsstelsel verzameld en vervolgens gezamenlijk verwerkt in een rwzi. De lozing van een rwzi is niet vergunningplichtig, maar moet voldoen aan de algemene lozingseisen van het Activiteitenbesluit, die zijn gebaseerd op de EU richtlijn Stedelijk afvalwater. Dit kan schematisch als volgt worden weergegeven (afbeelding 2.1).

Afbeelding 2.1 Schematische weergave indirecte lozing via een rwzi



Vrml = voormalige.

Tenslotte wordt opgemerkt dat als een particuliere afvalwaterzuivering of een bedrijf het afvalwater van een ander bedrijf verwerkt, dit beoordeeld moet worden als het verwerken van afval¹⁸. Conform de Wabo moet dat ontvangende/verwerkende bedrijf dan over een afvalverwerkingsvergunning beschikken. De eisen voor het innemen van het afval(water) worden dan opgenomen in de omgevingsvergunning.

¹⁶ Citaat wetsartikel: 'de bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 5.1 van de Wet milieubeheer ter uitvoering van een EU-richtlijn of een EU-verordening gestelde milieukwaliteitseisen voor oppervlaktewaterlichamen zouden worden overschreden'. Dit betekent dat er sprake moet zijn van mogelijk overschrijding van de doelstelling uit de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn prioritaire stoffen; in Nederland opgenomen in het Besluit kwaliteitseisen en monitoring water; hierin zijn 45 stoffen aangewezen.

¹⁷ Met BBT Geassocieerde Emissie Grenzen.

¹⁸ Zie pagina 86 van het document Werken met de waterwet, juridische leidraad voor Rijkswaterstaat, Corporate dienst Rijkswaterstaat, mei 2014.

2.2.2 Wettelijk kader vanaf inwerkingtreding Omgevingswet

De Omgevingswet treedt naar verwachting in werking in 2021. Onderstaande gegevens zijn gebaseerd op de wetteksten die beschikbaar zijn per 1 april 2019. Gezien het nog lopende wetgevingstraject kan niet worden uitgesloten dat onderstaande niet meer volledig correct is voorafgaand en bij definitieve inwerkingtreding van de wet.

Actualisatieplicht

De actualisatieplicht voor (onder andere) lozingsactiviteiten op het oppervlaktewaterlichaam is opgenomen in artikel 5.38 van de Omgevingswet: *'... beziet het bevoegd gezag regelmatig of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.'*

De verplichting om uiterlijk vier jaar na bekendmaking van nieuwe/herziene BBT-conclusies voorschriften van watervergunningen te bezien, wordt onder de Omgevingswet expliciet neergelegd in artikel 8.98 Besluit kwaliteit leefomgeving (versie zoals al gepubliceerd in het Staatsblad). De bijbehorende verplichtingen om zo nodig ook voorschriften te wijzigen of de vergunning in te trekken, landen in respectievelijk artikel 8.99 lid 2 en artikel 8.100 van dat besluit.

Het bevoegd gezag kan een bedrijf niet meer vragen een revisieaanvraag¹⁹ in te dienen. Een revisievergunning (zowel voor milieubelastende activiteit als lozingsactiviteit) is op grond van artikel 5.43 van de Omgevingswet alleen ambtshalve mogelijk in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving en is daarmee onderdeel of uitkomst van een bezienactie.

ZZS in Omgevingswet

Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt het ZZS-beleid voor lucht en water wettelijk verankerd in het Bal²⁰. In paragraaf 5.4.3 van het Bal is bepaald dat een bedrijf iedere vijf jaar een rapport uitbrengt over de emissie naar lucht en water van ZZS en daarbij tevens aangeeft welke mogelijkheden er zijn om de emissies te reduceren. Verder dienen bedrijven die een ZZS-emissie naar water hebben een vermijdings- en reductieprogramma op te stellen. Deze verplichtingen gelden alleen voor die activiteiten waarbij de betreffende paragraaf 5.4.3 ook specifiek is aangewezen (de ZZS-module is 'aangezet' in Omgevingswet jargon). Dat geldt in ieder geval voor alle IPPC-activiteiten. Voor aangewezen andere activiteiten is de aanwijzing alleen van toepassing als sprake is van een vergunningplicht. De keuze voor het wel of niet 'aanzetten' van de ZZS-module is als volgt toegelicht in het Bal.

¹⁹ Een revisievergunning voorziet in de mogelijkheid om de gehele vergunning te herzien. Daarbij vindt dan ook een actualiseringsonderzoek plaats van de bestaande (niet-veranderende) activiteiten van een bedrijf en wordt de vergunning geactualiseerd en in lijn gebracht met nieuwe kennis. Deze mogelijkheid wordt op dit moment overigens alleen geboden bij Wabo (milieu)vergunningen en bij watervergunningen waarbij meerdere aspecten (dus niet alleen lozen, maar bijvoorbeeld ook onttrekken van oppervlaktewater) aan de orde zijn.

²⁰ Besluit activiteiten leefomgeving.

Toelichting Bal

Bij veel bedrijven, met name binnen het midden- en kleinbedrijf, worden zeer zorgwekkende stoffen in beperkte hoeveelheden geëmitteerd als gevolg van het gebruik van producten en materialen. Het kan bijvoorbeeld gaan om stoffen in schoonmaakmiddelen of bouwmaterialen (zoals loodslabben). Deels worden deze bronnen van emissies als zogenaamde diffuse bronnen aangeduid. Bij deze bedrijven is de beperking van de emissies veelal bijvangst bij toepassing van maatregelen (preventieve maatregelen en beste beschikbare technieken) gericht op algemene emissiereductie van die activiteiten. Waar lozing van afvalwater via het vuilwaterriool plaatsvindt, vindt aanvullende emissiebeperking plaats door zuivering in een rioolwaterzuiveringsinstallatie.

Wanneer er toch, onvoorzien en op basis van nieuwe informatie, onaanvaardbare emissies plaatsvinden van zeer zorgwekkende stoffen, dient de specifieke zorgplicht als vangnet. Bij het beoordelen van de toelaatbaarheid van de emissie op een oppervlaktewaterlichaam kan de immissietoets worden toegepast om te bepalen of er sprake is van een al dan niet acceptabele lozing vanuit waterkwaliteitsoogpunt.

Geconcludeerd wordt dat de vijfjaarlijkse onderzoeks- en rapportageplicht die sinds de invoering van de ABM 2016 in de watervergunning moet worden opgenomen (indien relevant), wordt vervangen door een rechtstreeks werkende onderzoeks- en rapportageplicht.

Opkomende stoffen in Omgevingswet

In de Omgevingswet en daarbij horende besluiten zijn geen specifieke bepalingen opgenomen over opkomende stoffen.

Directe en indirecte lozingen in Omgevingswet

Bij in werking treden van de Omgevingswet vervallen de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Waterwet en wordt de vergunningverlening gereguleerd in één integrale wet, waarin wel nog sprake is van twee aparte bestuursorganen voor respectievelijk het compartiment water en het compartiment 'overige leefomgevingsaspecten'. In deze nieuwe wet wordt onderscheid gemaakt in directe en indirecte lozingen, waarbij het water bevoegd gezag alleen vergunningen verleent voor lozingsactiviteiten die zijn gedefinieerd als 'lozingen direct op het oppervlaktewaterlichaam'. In principe vallen onder de Omgevingswet alle lozingen onder de algemene regels van het Besluit activiteiten leefomgeving, behalve als expliciet is aangewezen dat een lozing vergunningplichtig is. Uit een analyse die Rijkswaterstaat heeft uitgevoerd blijkt dat het vergunningbestand gelijk blijft en dat dus de praktijk in vergelijking met nu niet wezenlijk verandert. Er is alleen een ander wettelijk kader van kracht.

Een verandering ten opzichte van het huidige kader is dat de lozing van hemelwater van zogenaamde complexe bedrijven²¹ vergunningplichtig wordt. In de huidige situatie vallen hemelwaterlozingen onder algemene regels van het Activiteitenbesluit.

²¹ 'Met de term 'complexe bedrijven' wordt een aantal categorieën bedrijven aangeduid die vanwege de aard en omvang grote gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. Deze gevolgen betreffen met name de grote invloed die de bedrijven kunnen hebben op de ruimtelijke keuzes in de omgeving en de nadelige gevolgen voor de veiligheid, de gezondheid en het milieu. Met de term 'complexe bedrijven' worden bedrijven aangeduid die de volgende activiteiten verrichten:

- activiteiten die vallen onder de Seveso-richtlijn;
- activiteiten met betrekking tot IPPC-installaties die voldoen aan een van de volgende criteria:
 - er is sprake van bovengemeentelijke milieugevolgen;
 - er is sprake van een hoog milieurisico, ook gelet op nieuwe stoffen en technieken;
- activiteiten met betrekking tot een aantal andere milieubelastende installaties, die ook aan de onder b genoemde criteria voldoen.

Ook onder de Omgevingswet is sprake van een adviesrecht voor de waterschappen en Rijkswaterstaat voor de indirecte lozingen. In de Omgevingswet (artikel 4.35 Omgevingsbesluit²² e.v.) is echter geen mogelijkheid meer opgenomen voor een bindend advies.

²² Citaat wetsartikel 'Het bestuursorgaan dat zorgdraagt voor het beheer van een zuiveringstechnisch werk of een oppervlaktewaterlichaam waarop afvalwater vanuit een voorziening voor de inzameling en transport van afvalwater wordt gebracht, is adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit die betrekking heeft op het brengen van afvalwater of andere afvalstoffen in een dergelijke voorziening.'

3

ONDERZOEKSMETHODIEK

De onderzoeksmethodiek is afgestemd op de doelen van de pilot. De doelstelling van het onderzoek is om te beoordelen of de watervergunningen actueel, adequaat en volledig zijn of dat actualisatie nodig is. Daarnaast wordt van iedere watervergunning beoordeeld of de lozing van (potentiële) ZZS en opkomende stoffen voldoende in beeld is en of daarvoor de juiste voorschriften aan de vergunning zijn verbonden.

In de actie vanuit de Delta-aanpak Waterkwaliteit is de juistheid van de watervergunning verwoord als actueel, adequaat en volledig. Deze termen zijn als volgt gedefinieerd:

- 1 Actueel:
Moment waarop is de vergunning voor het laatst herzien of gezien (uitgedrukt in een jaartal).
Wijzigingen in het bedrijf die (milieu)relevant zouden kunnen zijn voor de vergunde lozing, die sinds de laatste keer herzien of gezien hebben plaatsgevonden.
- 2 Adequaar:
De vergunning voldoet aan de geldende richtlijnen. Wijzigingen in regelgeving die sinds de laatste keer herzien of gezien hebben plaatsgevonden. Bijvoorbeeld een vernieuwde BREF²³ en het nieuwe beleid voor zeer zorgwekkende stoffen. Nieuwe ontwikkelingen en mogelijkheden met betrekking tot zuivering worden hierbij ook meegenomen.
- 3 Volledig:
In de vergunning zijn alle relevante bedrijfsprocessen beschreven. Er is voldoende informatie beschikbaar over de gebruikte stoffen, bedrijfsprocessen, bijproducten en lozingsroutes.

In grote lijnen is het onderzoek uitgevoerd op basis van de dossiers van de watervergunningen van Rijkswaterstaat, aangevuld met een schriftelijke verificatie bij het bedrijf of eventueel een bedrijfsbezoek. Aansluitend hierop is een analyse op basis van (nieuwe) regelgeving uitgevoerd.

3.1 Selectie van watervergunningen

De selectie van de watervergunningen is voorafgaand aan de aanbesteding van de pilot uitgevoerd door Rijkswaterstaat. Na het verlenen van de opdracht aan het consortium Witteveen+Bos/ Royal HaskoningDHV zijn de geselecteerde watervergunningen aangeleverd aan de aangewezen projectmedewerkers.

Binnen Nederland zijn de activiteiten van Rijkswaterstaat, waaronder het verlenen van watervergunningen, verdeeld over regio's. In deze regio's is sprake van verschillende aantallen en typen bedrijven. De pilot omvat een steekproef van 49 bedrijven, verdeeld over de regio's. Een regio met relatief veel bedrijven heeft een groter aantal vergunningen in de steekproef. De steekproef onder de bedrijven is geen random steekproef, maar gebaseerd op een aantal criteria om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen. Daarbij is gekeken naar: verdeling over bedrijfstakken en bedrijfstypen, recente maar ook oudere vergunningen en een indeling naar de mate van complexiteit.

Aan de steekproef van 49 bedrijven zijn zeventien bedrijven toegevoegd vanwege de samenwerking van Rijkswaterstaat regio West-Nederland Zuid met de DCMR. De DCMR voert een inventarisatie uit, waarbij alleen de emissies van ZZS naar lucht en indirecte lozingen in kaart worden gebracht en niet de gehele

²³ Beste beschikbare technieken Referentiedocument.

omgevingsvergunning op de actualiteit wordt getoetst. Rijkswaterstaat heeft aan de door DCMR betrokken bedrijven schriftelijk gevraagd om ook de lozing van (p)ZZS naar oppervlaktewater inzichtelijk te maken. De watervergunningen van deze bedrijven met de door hen verstrekte (p)ZZS-informatie zijn eveneens in dit project op dezelfde wijze onderzocht. In totaal omvat de pilot hiermee 66 bedrijven. Vanwege de representativiteit van de steekproef voor het gehele vergunningenbestand van Rijkswaterstaat, zijn de zeventien toegevoegde bedrijven uit het werkgebied van DCMR niet meegerekend in de onderzoeksresultaten.

De 66 bedrijven zijn door het consortium Witteveen+Bos/ Royal HaskoningDHV ingedeeld naar complexiteit in relatie tot de onderzoeksvragen. Relatief eenvoudige bedrijven (categorie 1) zijn bedrijven met een beperkt aantal chemicaliën en/of bedrijven die geen chemische processen hebben, zodat bijproducten niet worden verwacht en/of er geen grote wisseling in gebruikte chemicaliën wordt verwacht. De complexe bedrijven zijn precies het tegenovergestelde (categorie 3). De bedrijven die niet als eenvoudig of complex zijn beoordeeld, zijn ingedeeld in categorie 2. Deze indeling is gemaakt op basis van de kennis van de bedrijven en/of een deskundige inschatting.

De 66 bedrijven zijn als volgt (tabel 3.1) verdeeld over de categorieën en regio's.

Tabel 3.1 Indeling van aantallen bedrijven van de regionale organisatieonderdelen in complexiteitscategorieën

Regionale organisatie onderdeel	Categorie 1 Eenvoudig	Categorie 2 Middelmatig	Categorie 3 Complex	Totaal
Noord-Nederland (Leeuwarden)	-	3	1	4
Oost-Nederland (Arnhem)	3	2	2	7
Midden-Nederland (Lelystad/Utrecht)	-	1	1	2
West-Nederland Noord (Haarlem)	2	2	3	7
West-Nederland Zuid (Rotterdam)	6 (10)	5 (11)	4 (11)	15 (32)
Zee en Delta (Middelburg/Rijswijk)	1	2	4	7
Zuid-Nederland (Maastricht/Den Bosch)	4	2	1	7
totaal	16 (20)	17 (23)	16 (23)	49 (66)

De aantallen watervergunningen in West-Nederland Zuid zijn door deze dienst geselecteerd. De getallen tussen haakjes betreffen de aantallen inclusief de watervergunningen die in samenwerking met de DCMR aanvullend zijn geselecteerd en onderzocht.

De verdeling van de geselecteerde watervergunningen over bedrijfstakken is weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Verdeling aantallen vergunningen over bedrijfstakken en per categorie

Soort bedrijf	Totaal	Categorie 1 / 2 / 3	Toelichting
afvalverwerking	6 (6)	1 / 2 / 3	Dit betreft bedrijven die als activiteit afval verwerken en/of verbranden. Dit is inclusief twee zelfstandige particuliere waterzuiveringsinstallaties die afvalwater van een industrieterrein of een aantal bedrijven verwerken.
chemiebedrijven	16 (22)	0 / 3 / 19	Dit betreft bedrijven waar chemische processen worden uitgevoerd.
energieproductie	3 (5)	5 / 0 / 0	Dit betreft drie gasgestookte en twee kolengestookte centrales.
levensmiddelen	2 (5)	0 / 5 / 0	Dit betreft levensmiddelenbedrijven en twee bedrijven die eetbare oliën verwerken.
metaalbewerking	6 (7)	5 / 1 / 1	Dit betreft drie scheepswerven, twee galvanobedrijven, een staal- en een aluminiumbewerkingsbedrijf.

Soort bedrijf	Totaal	Categorie 1 / 2 / 3	Toelichting
opslag en overslag	4 (9)	4 / 5 / 0	Dit betreft tankterminals en overslagbedrijven van chemicaliën.
overig	9 (9)	5 / 4 / 0	Dit betreft twee betonbedrijven, twee papierfabrieken, een glasfabriek en een viertal andersoortige bedrijven.
rwzi	3 (3)	0 / 3 / 0	Dit betreft drie rioolwaterzuiveringen.

De getallen tussen haakjes betreffen de aantallen inclusief de watervergunningen die in samenwerking met de DCMR aanvullend zijn geselecteerd en onderzocht. Categorie 1: eenvoudig, categorie 2: middel en categorie 3: complex.

3.2 Uitvoering onderzoek op vergunningenniveau

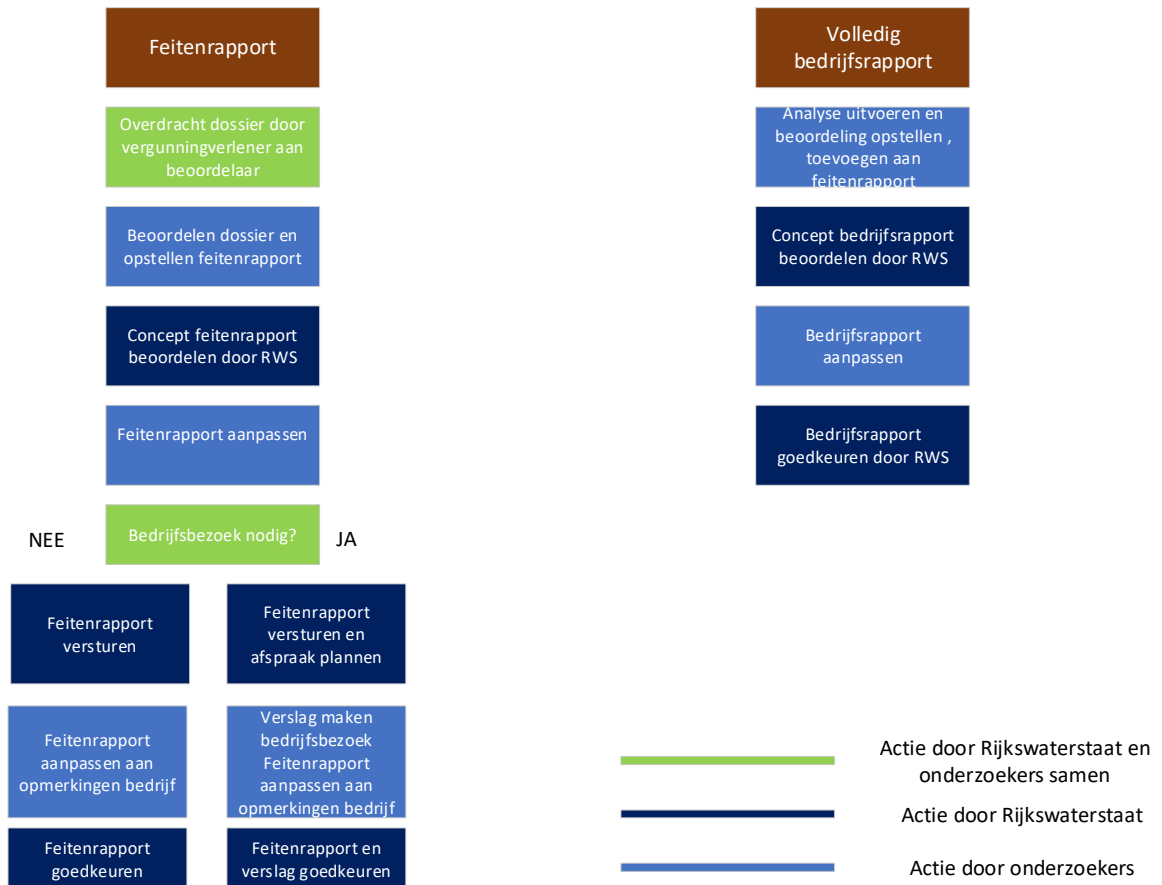
Om de beoordeling van de watervergunningen op systematische wijze uit voeren, is in overleg met Rijkswaterstaat een format opgesteld voor de bedrijfsrapportage. In dit format komen alle elementen terug die bij het bezien van de watervergunningen worden beschouwd. Verder hebben de beoordelaars van de adviesbureaus en de vergunningverleners van Rijkswaterstaat met elkaar overleg gevoerd over onder andere de wensen qua diepgang van de rapportage. Deze afstemming heeft gezorgd voor overeenstemming tussen de onderzoekers en Rijkswaterstaat over de op te leveren bedrijfsrapportages. In bijlage III is ter illustratie het format opgenomen.

Voor het opstellen van de bedrijfsrapportages is een tweetrapsrapportage gevolgd:

- 1 De eerste trap is het opstellen van een feitenrapport aan de hand van de beschikbare informatie uit de betreffende watervergunning. Dit omvat een beschrijving van het proces, de (vergunde) lozing van afvalwater en stoffen alsmede een (p)ZZS-beoordeling. Op basis hiervan zijn vragen aan het bedrijf geformuleerd over de actualiteit en volledigheid van de gegevens of is een nadere toelichting gevraagd op de beschikbare gegevens, waarna die gegevens eveneens zijn beoordeeld. Daarnaast zijn er, indien nodig, vragen aan het bedrijf gesteld ter verduidelijking van bedrijfsprocessen. Het conceptfeitenrapport met vragen is eerst voorgelegd aan Rijkswaterstaat (vergunningverleners en experts) en na eventuele aanvullingen voorgelegd aan het bedrijf. Afhankelijk van de resultaten van de bureaustudie en/of de schriftelijke consultatie van het bedrijf was in sommige gevallen een bedrijfsbezoek nodig om de gewenste informatie te verkrijgen voor afronding van het feitenrapport. Dit is per watervergunning in overleg met Rijkswaterstaat bepaald. Rijkswaterstaat heeft het contact met de bedrijven onderhouden.
- 2 In de tweede stap heeft de analyse en beoordeling plaatsgevonden waarbij is vastgesteld in hoeverre de vergunning voldoet aan de geldende richtlijnen, oftewel of deze adequaat en volledig is. Specifiek is gekeken of er voor stoffen strengere eisen noodzakelijk zijn en of stoffen moeten worden toegevoegd aan de vergunning. In deze stap is tevens geanalyseerd of de BBT-beoordeling en beoordeling van effecten op het oppervlaktewater voldoende en actueel zijn (bijvoorbeeld op basis van een immisietoets). Hieruit is een gericht advies per bedrijf opgesteld voor vervolgacties op het bezien. Dit advies is uitsluitend aan Rijkswaterstaat voorgelegd, en niet aan de bedrijven. De adviesparagraaf zal later door Rijkswaterstaat met het bedrijf kunnen worden doorgenomen.

Een overzicht van de werkwijze en de opgeleverde producten is schematisch weergegeven in afbeelding 3.1.

Afbeelding 3.1 Blokschema stappenplan (werkwijze en producten) per watervergunning



3.3 Van watervergunningen per bedrijf naar onderzoeksresultaten

Van ieder bedrijf is een rapport opgesteld met daarin een advies of er een noodzaak bestaat om de vergunning te actualiseren en zo ja, op welke wijze en voor welke aandachtspunten dit kan plaatsvinden. De onderzoekers hebben de beoordeling van de vergunningen op basis van 'expert judgement' uitgevoerd. Om zo goed mogelijk te komen tot een objectieve beoordeling van de prioriteit ten aanzien van het bezien van een vergunning, is de beoordeling steeds gedaan in samenspraak tussen de adviseur die het bedrijf heeft beoordeeld en één van de overige beoordelaars binnen het projectteam.

Op basis van de bevindingen uit de beoordeling kan voor een specifieke watervergunning worden geconcludeerd of er noodzaak bestaat voor het al dan niet bezien van de vergunning. Hierbij is een indeling in drie categorieën gebruikt:

1. categorie korte termijn: aanpassing van de vergunning dient direct te worden opgepakt. Onder korte termijn wordt een termijn van circa twee jaar verstaan, gerekend vanaf het moment dat de benodigde actie voor aanpassing uit het bezien volgt;
2. categorie middellange termijn: aanpassing van de vergunning moet op middellange termijn worden doorgevoerd. Hierbij wordt een termijn van circa twee tot vier jaar aangehouden, gerekend vanaf het moment dat de benodigde actie voor aanpassing uit het bezien volgt. De termijn sluit aan op de cyclus van aanpassen vanwege nieuwe BREF's;
3. categorie geen termijn voor aanpassing: de vergunning behoeft nauwelijks of geen aanpassing of het gaat alleen om administratieve aanpassingen. Deze aanpassingen kunnen worden doorgevoerd op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld als de vergunninghouder om een aanpassing van de vergunning vraagt.

Bovenstaande is verder uitgewerkt in paragraaf 3.3.2.

Zoals eerder aangegeven zijn de watervergunningen beoordeeld en is het advies voor bezien gebaseerd op de drie criteria 'actualiteit', 'adequaatheid' en 'volledigheid'. Voor de conclusie of een watervergunning moet worden bezien (en binnen welke termijn) zijn met name de adequaatheid en volledigheid van de vergunning als maatgevend gekozen. Het actueel zijn van de vergunning wordt vooral gebruikt als criterium om te bekijken of oudere vergunningen vaker niet adequaat en/of niet volledig zijn. Indien dit als resultaat van deze pilot wordt geconcludeerd, kan dat leiden tot een aanbeveling om ook de leeftijd van de laatste moedervergunning mee te wegen bij de aanbeveling om regelmatig te gaan bezien.

Het is duidelijk dat niet elke bevinding in een watervergunning met betrekking tot de drie beoordelingscriteria (actualiteit, adequaatheid, volledigheid) leidt tot een even groot risico op bijvoorbeeld milieueffecten. Zo zijn kleine 'administratieve' afwijkingen vaak minder relevant dan bijvoorbeeld de lozing van een nieuwe ZZS die nog niet in beeld was. Deze overwegingen hebben ertoe geleid dat de beoordeling van de drie criteria op de in de hierna volgende paragrafen beschreven wijze is verricht. Hierbij is voor elk beoordeeld aspect een score toegekend, met oplopende noodzaak tot aanpassen van de vergunning.

3.3.1 Beoordelings- en scoringsmethodiek watervergunningen

In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de criteria actualiteit, adequaatheid en volledigheid zijn gescoord.

Criterium A: actualiteit

Voor de beoordeling van de actualiteit is het relevant wanneer de vergunning voor het laatst bezien c.q. volledig herzien is. Het kan immers zo zijn dat leeftijd van de vergunning een oorzaak is dat recente en belangrijke wijzigingen die in de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden niet goed in de watervergunning zijn vastgelegd. Hierdoor kunnen milieurisico's ontstaan door niet aangevraagde, gemiste en/of niet vergunde stoffen. Tegelijkertijd kunnen bestuurlijke risico's ontstaan door niet langer volledig te voldoen aan de wettelijke eisen. Het criterium actualiteit ofwel leeftijd van de vergunning is op zichzelf geen reden om een vergunning aan te passen. Dit criterium moet dus in relatie gezien worden met de andere criteria adequaatheid en volledigheid. De leeftijd van een vergunning is beoordeeld op basis van het uitgangsjaar 2018 (zijnde de start van het pilotonderzoek).

De watervergunningen zijn voor het criterium actualiteit gescoord in drie gradaties zoals opgenomen in tabel 3.3.

Tabel 3.3 Gradaties in actualiteit (leeftijd) van vergunning

Gradatie	Criterium	Toelichting
+	vergunning > 10 jaar oud	vergunning dateert van < 2008
+/-	vergunning 5-10 jaar oud	vergunning dateert van 2012-2008
-	vergunning < 5 jaar oud	vergunning dateert van 2013 en jonger

Criterium B: adequaatheid

Het criterium adequaatheid betreft het wel of niet voldoen van een vergunning aan de wet- en regelgeving. Een belangrijk criterium is immers de vraag of de vergunning voldoet aan de wettelijke kaders die van toepassing zijn voor lozingen. Toch is het ook mogelijk dat er strikt genomen aan alle wettelijke eisen wordt voldaan, maar dat het milieurisico hiermee niet geheel is weggenomen, als gevolg van onvolledige informatie of nieuwe kennis over stoffen.

Bij het beoordelen van het criterium adequaatheid spelen twee thema's een rol:

- 1 is BBT voldoende geïmplementeerd in de vergunning;
- 2 is ZZS-beleid voldoende geïmplementeerd in de vergunning.

De watervergunningen zijn voor het criterium adequaatheid gescoord in drie gradaties zoals opgenomen in tabellen 3.4 en 3.5.

Tabel 3.4 Gradaties in adequaatheid van vergunning ten aanzien van BBT-beoordeling

Gradatie	Criterium	Toelichting
+	(Nieuwe) BREF is ouder dan 4 jaar en is nog niet geïmplementeerd.	Er wordt niet voldaan aan de wettelijke verplichting om binnen vier jaar na het vaststellen van nieuwe BBT-conclusies hieraan te toetsen en de vergunning hier zo nodig op aan te passen. Voorbeelden: BREF Glasindustrie, BREF Papierindustrie.
+/-	(Nieuwe) BREF jonger 4 jaar en is nog niet geïmplementeerd.	Toetsing moet tijdig voor verstrijken van wettelijke termijn BREF plaatsvinden. Voorbeelden: BREF CWW, BREF LVOC, BREF Afvalverwerking.
-	Geen BREF van toepassing of BREF heeft geen effect op de watervergunning of BREF is al geïmplementeerd.	

Tabel 3.5 Gradaties in adequaatheid van vergunningen ten aanzien van zeer zorgwekkende stoffen

Gradatie	Criterium	Toelichting
+	De bestaande en vergunde lozing bevat ZZS en ZZS-regelgeving was van toepassing bij vergunningverlening, maar er is geen toetsing op minimalisatieplicht uitgevoerd en/of strengere lozingseisen en BBT ontbreken.	Vergunning dateert van na het van kracht worden van het ZZS-beleid in 2016 en ZZS-beleid is niet ingevuld in de vergunning.
+/-	Tijdens de toetsing is gebleken dat de vergunde lozing ZZS bevat, maar ten tijde van de afgifte van de vergunning was er nog geen ZZS-beleid of de stoffen werden destijds nog niet als ZZS gekwalificeerd. De stoffen zijn destijds wel getoetst, maar het nieuwe ZZS-beleid vergt mogelijk een hernieuwde toetsing bijvoorbeeld op het gebied van minimalisatie of een aangescherpte JG-MKN waarde.	
-	Bestaande en vergunde lozing bevat geen ZZS of ZZS is correct conform ABM gereguleerd.	

Criterium C: volledigheid

Bij dit criterium geldt dat onvolledigheid kan leiden tot milieurisico's indien processen of toegepaste stoffen niet of niet volledig in beeld zijn. Het gaat hier om volledigheid van de vergunning (en daarmee dus ook de aanvraag) zoals inzicht in alle relevante bedrijfsprocessen inclusief beschrijving, de mate van beschikbaarheid van informatie over de gebruikte stoffen, chemische processen, bijproducten en lozingsroutes. De Waterwet kent in principe geen methodiek voor een revisievergunning. Dat betekent dat gekeken is of de stapeling van wijzigingsvergunningen compleet is.

De watervergunningen zijn voor het criterium volledigheid gescoord in drie gradaties zoals opgenomen in tabel 3.6.

Tabel 3.6 Gradaties in volledigheid van vergunning

Gradatie	Criterium	Toelichting
+	Stoffen, processen en lozingsroutes zijn onvoldoende bekend en beschreven; er zijn relevante wijzigingen die niet eenduidig in de watervergunning zijn opgenomen.	
+/-	Stoffen, processen en lozingsroutes zijn minder volledig beschreven, maar ook minder relevant voor het milieu.	
-	Stoffen, processen en lozingsroutes zijn duidelijk beschreven, er zijn geen relevante wijzigingen.	

3.3.2 Vertaling van scoring naar eindoordeel per vergunning

De 49 individuele watervergunningen van Rijkswaterstaat zijn beoordeeld aan de hand van de hiervoor beschreven methodiek. De criteria adequaatheid en volledigheid zijn het meest bepalend voor het eindoordeel of een vergunning aangepast moet worden. Het daadwerkelijk uitvoeren van actualisaties van vergunningen is vervolgens aan het bevoegd gezag Rijkswaterstaat.

Tabel 3.7 Gradaties eindscore noodzaak tot aanpassen vergunning

Gradatie	Criterium	Toelichting
+ aanpassen op korte termijn	adequaatheid (BBT, ZZS) en/of volledigheid scores op hoge urgentie	Vergunning aanpassen direct oppakken en afronden binnen circa twee jaar.
+/- aanpassen op middellange termijn	adequaatheid (BBT, ZZS) en/of volledigheid scores op lage urgentie	Vergunning aanpassen tussen circa twee tot vier jaar (met name afhankelijk van de termijn voor implementatie BREF). Mogelijk dat in combinatie met een oude(re) vergunning (Actualiteit van de vergunning) gekozen wordt voor een hogere urgentie.
- geen termijn voor aanpassen van vergunning	adequaatheid (BBT, ZZS) en volledigheid scores allen op geen urgentie	Vergunning niet aanpassen of aanpassen op een natuurlijk moment. Mogelijk dat in combinatie met een oude(re) vergunning (Actualiteit van de vergunning) gekozen wordt voor een hogere urgentie.

Voor de aanpassing van een vergunning op korte termijn zal veelal eerst overleg plaatsvinden met het bedrijf. Mogelijk is het verzamelen van extra informatie (aan te leveren door de bedrijven) nodig. Daarna volgt een wettelijke procedure van zes maanden voor het aanpassen van de vergunning. In totaal zal een dergelijke aanpassing circa twee jaar duren, startend vanaf het moment dat Rijkswaterstaat besluit dat de vergunning moet worden aangepast.

De termijnen voor de aanpassingen op middellange termijn zijn gebaseerd op de gelijktijdige implementatie van de BBT conclusies. Dat betekent bijvoorbeeld dat bij bedrijven waarbij de BBT-conclusies voor de BREF CCW nog in de vergunning moeten worden geïmplementeerd, de aanpassing van de vergunning meer prioriteit krijgt dan bij een bedrijf dat al aan adequaatheid qua BBT voldoet. Ook voor deze categorie bedrijven geldt dat eerst overleg plaatsvindt, informatie wordt verzameld en vervolgens (mogelijk) een wettelijke procedure wordt gevolgd voor de aanpassing van de vergunning. Dit kan een wettelijke procedure van twee of zes maanden betreffen en hangt van de desbetreffende vergunning af.

4

RESULTATEN EN BESCHOUWING

De resultaten van het onderzoek worden weergegeven in drie hoofdthema's. De hoofdthema's betreffen:

- 1 Wat heeft het bezien opgeleverd? (paragraaf 4.1)
Onder dit thema worden de resultaten opgenomen over actualiteit, adequaatheid en volledigheid van de watervergunningen, het aantal nieuwe ZZS, het aantal indirecte lozingen, etc.
- 2 Wat was nodig voor het bezien? (paragraaf 4.2)
Bij dit thema wordt met name ingegaan op de tijdsbesteding, kosten en kennis die nodig is geweest om de pilot uit te kunnen voeren.
- 3 Welke knelpunten speelden een rol in de pilot? (paragraaf 4.3)
Bij dit thema worden de inhoudelijke en procesmatige knelpunten besproken. Tevens wordt een reflectie op de uitvoering van de pilot weergegeven.

Per thema passeren meerdere deelonderwerpen, waarvan eerst de resultaten worden weergegeven, gevolgd door een kwalitatieve toelichting en discussie.

Rwzi's nemen een bijzondere plaats in bij het beoordelen of er (p)ZZS en opkomende stoffen, die eventueel ook de drinkwaterkwaliteit kunnen beïnvloeden, worden geloosd op het oppervlaktewater. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 4.4.

4.1 Wat heeft het bezien opgeleverd?

4.1.1 Eindoordeel actualiteit, adequaatheid en volledigheid

In de actie vanuit de Delta-aanpak Waterkwaliteit is verwoord dat het bezien zich richt op de actualiteit, adequaatheid en volledigheid van de vergunningen. Deze deelbeoordelingen leiden uiteindelijk tot een eindoordeel, zoals beschreven in paragraaf 3.3.2.

Resultaten

De vergunningen van 66 bedrijven zijn bezien. Er is voor al deze bedrijven een bedrijfsrapport opgesteld. Een substantieel deel van ontbrekende informatie in de vergunningendossiers is aangevuld. In de bedrijfsrapporten is voor alle bedrijven in de pilot zo nodig een advies opgesteld voor aanpassing van de vergunning.

In tabel 4.1 zijn de resultaten opgenomen van het eindoordeel voor welk deel van de 49 door Rijkswaterstaat aangedragen watervergunningen er een noodzaak tot aanpassing bestaat en op welke termijn.

Voor geen enkele watervergunning is op basis van de beschikbare informatie geoordeeld dat de urgentie voor aanpassing zo hoog is dat direct ingrijpen door Rijkswaterstaat nodig is. Echter, in sommige gevallen is wel geadviseerd om op zeer korte termijn ontbrekende informatie bij het bedrijf op te vragen zodat dit oordeel beter en definitief onderbouwd kan worden. In één geval is in een recente vergunning uit 2017 de lozing van een relatief grote vracht van een ZZS expliciet in de vergunningvoorschriften opgenomen. Het nieuwe ZZS beleid met betrekking tot de saneringsinspanning is niet in de vergunning geïmplementeerd. Dit maakt een snelle actie ten aanzien van de (ambtshalve) wijziging van de vergunning noodzakelijk.

Opgemerkt wordt dat bij zes vergunningen uit voorzorg een worst case aanname is gedaan, omdat belangrijke informatie over bijvoorbeeld stoffen niet van het bedrijf is ontvangen. Met de beschikbare en worst case aanname is voor drie vergunningen geoordeeld dat een aanpassing op korte termijn nodig is en voor drie vergunningen dat een aanpassing op middellange termijn nodig is.

Tabel 4.1 Eendoordeel noodzaak tot aanpassing voor 49 watervergunningen van Rijkswaterstaat

	Aanpassen op korte termijn (+)	Aanpassen op middellange termijn (+/-)	Geen termijn voor aanpassen van vergunning (-)
aantal vergunningen	13	22	14

Aanpassingstermijn: korte termijn is circa twee jaar, middellange termijn is circa twee tot vier jaar, geen termijn betekent geen aanpassing of aanpassing op een natuurlijk moment.

In tabellen 4.2 en 4.3 zijn de resultaten opgenomen van het eendoordeel over de noodzaak tot aanpassing van de 49 watervergunningen van Rijkswaterstaat verdeeld naar respectievelijk bedrijfstak en naar mate van complexiteit van de vergunning.

Tabel 4.2 Eendoordeel noodzaak tot aanpassing voor 49 watervergunningen van Rijkswaterstaat, per bedrijfstak

Bedrijfstak	Aanpassen op korte termijn (+)	Aanpassen op middellange termijn (+/-)	Geen termijn voor aanpassen van vergunning (-)
afvalverwerking	3	3	-
chemiebedrijven	5	7	4
energieproductie	-	2	1
levensmiddelen	-	2	-
metaalbewerking	-	3	3
op- en overslag	1	3	-
overig	4	2	3
rwzi	-	-	3
totaal aantal vergunningen	13	22	14

Aanpassingstermijn: korte termijn is circa twee jaar, middellange termijn is circa twee tot vier jaar, geen termijn betekent geen aanpassing of aanpassing op een natuurlijk moment.

Tabel 4.3 Eendoordeel noodzaak tot aanpassing voor 49 watervergunningen van Rijkswaterstaat, naar mate van complexiteit vergunning

Complexiteit	Aanpassen op korte termijn (+)	Aanpassen op middellange termijn (+/-)	Geen termijn voor aanpassen van vergunning(-)
categorie 1 (eenvoudig)	2	9	5
categorie 2 (middel)	4	7	6
categorie 3 (complex)	7	6	3
totaal	13	22	14

Aanpassingstermijn: korte termijn is circa twee jaar, middellange termijn is circa twee tot vier jaar, geen termijn betekent geen aanpassing of aanpassing op een natuurlijk moment.

Toelichting en beschouwing van de resultaten

Categorie 'aanpassen op korte termijn'

Voor de categorie 'aanpassing op korte termijn' valt op dat met name de deelscore **(on)volledigheid van de aanvraag en vergunning** een rol speelt, namelijk in twaalf van de dertien watervergunningen. De gemiste informatie betreft dan dat er sprake is van een oude vergunning (meer dan tien jaar oud) waarbij van de periode daarna eigenlijk geen informatie meer beschikbaar is en/of dat er (te) weinig informatie over stoffen in de watervergunning is te vinden.

Op basis van de beoordelingen is geen directe relatie te vinden tussen de **leeftijd van de vergunning** en de urgentie voor aanpassing van de vergunning. Ongeveer de helft van de vergunningen is ouder dan tien jaar en in de loop der jaren zijn bij veel vergunningen meerdere wijzigingen doorgevoerd. Deze vergunningen vallen niet allemaal binnen de categorie 'aanpassen op korte termijn'. Overigens is het zo dat bij twee van dertien vergunningen in de categorie 'aanpassing op korte termijn' ondertussen sprake is van een nieuwe vergunningprocedure of dat deze procedure binnenkort zal starten.

Het aantal **wijzigingen van een vergunning** lijkt wel een rol te spelen: bij de vergunningen die op korte termijn moeten worden aangepast is het aantal wijzigingsvergunningen per (moeder)vergunning vier; bij de andere vergunningen ligt dit op ongeveer één wijzigingsvergunning per (moeder)vergunning.

Bij vier **bedrijfstakken** (energie, levensmiddelen, metaalbewerking en rwzi's) zijn in de pilot geen vergunningen aangetroffen die op korte termijn aanpassing behoeven (zie tabel 4.2).

De watervergunningen zijn voorafgaand aan het onderzoek ingedeeld op basis van de te verwachten mate van **complexiteit**. In tabel 4.3 zijn de scores van de eindoordelen over de vergunningen uitgezet tegen de mate van verwachte complexiteit. Hier lijkt wel een correlatie te liggen: hoe complexer de watervergunning vooraf is ingeschat, hoe vaker een urgente score aan de orde is. Voor bijna de helft van de complexe watervergunningen wordt aanpassing op korte termijn geadviseerd. Bij de eenvoudige watervergunningen is dit bij een achtste van de vergunningen aan de orde. Verwacht mag worden dat bij een oude(re) complexe watervergunning (te) weinig informatie beschikbaar is om de watervergunning op basis van de nieuwste wettelijke vereisten en inzichten te beoordelen. Dit geldt met name voor stoffeninformatie. Er ligt dus wel een relatie tussen complexiteit en de urgentie van aanpassing, maar de complexiteit van de watervergunning kan niet als criterium worden gebruikt om te prioriteren, omdat uit de bezienactie dus ook blijkt dat bij ongeveer de helft van de complexe watervergunningen géén aanpassing op korte termijn nodig is.

Er lijkt een relatie te zijn tussen het ontvangen van **afvalwater van derden** en de noodzaak tot het doen van aanpassingen. Van de zes vergunningen in de pilot waarin proceswater²⁴ van een derde wordt ontvangen, dienen er vier op korte termijn te worden gewijzigd, met name omdat er geen stoffeninformatie bekend is van het ontvangen afvalwater.

De in de bedrijfsrapportages geadviseerde aanpassingen van vergunningen op korte termijn zullen veelal starten met een overleg met het bedrijf om meer informatie te vergaren. Deze informatie betreft dan het soort stoffen, de stoffeigenschappen, een inschatting van de omvang van de lozingen en het verwijderingsrendement (indien nodig op stofbasis) van de zuivering. Als er sprake is van een nieuwe BREF zal de toetsing hieraan ook moeten worden meegenomen. Deze informatie zal dan leiden tot een aanpassing van de vergunning, bestaande uit bijvoorbeeld een nieuwe lozingseis voor nieuwe stoffen, een meetverplichting en/of een onderzoekplicht naar bijvoorbeeld reductiemogelijkheden.

Categorie 'aanpassen op middellange-termijn'

Voor deze vergunningen valt op dat deze voor de adequaatheid - zowel de BBT (toegepaste zuiveringstechniek) als de ZZS-implementatie - als de volledigheid ongeveer gelijk scoren. Er is geen onderwerp dat er echt bovenuit springt. Ook bij deze vergunningen is er geen correlatie aanwezig met de

²⁴ De rwzi's zijn hier niet in meegenomen, omdat deze 'ontvanger' een verplichting heeft om het water via het riool te ontvangen. Het reguleren van een lozing via het gemeentelijk riool en dus de rwzi gebeurt via het Wabo bevoegd gezag en het waterschap als adviseur. Rijkswaterstaat heeft daarin geen rol.

bedrijfstakken en de leeftijd van de vergunningen. Verder kan vermeld worden dat er in deze categorie twee bedrijven zijn die afvalwater van derden ontvangen.

De in de bedrijfsrapportages geadviseerde vervolgacties voor deze vergunningen hebben veelal het karakter van het verzamelen van meer actuele informatie, nagaan of de termijn voor BREF's in beeld komt en noodzaak tot invoeren ZZS-eisen. Deze nieuwe informatie leidt dan mogelijk tot (beperkte) aanpassingen van de vergunning. Het grote verschil met de vergunningen die op korte termijn aanpassing behoeven, is dat er wel een goed beeld bestaat van de lozingen, maar dat van bijvoorbeeld enkele stoffen meetresultaten worden gevraagd.

In twee gevallen zijn de vergunningendossiers van bedrijven beoordeeld waaruit bleek dat de lozingsvergunning inmiddels van rechtswege was komen te vervallen, omdat de vergunde lozing van (mogelijk verontreinigd) hemelwater sinds 2010 via het Activiteitenbesluit is geregeld. Het betrof in beide gevallen bedrijven met als (deel)activiteit de op- en overslag van (bulk)goederen. Geconcludeerd is dat bij deze bedrijven het Activiteitenbesluit mogelijk niet goed geïnterpreteerd is en dat de lozing toch via een watervergunning moet worden geregeld. Gelet op de specifieke situatie en de geloosde afvalstoffen kan een eventuele nieuwe vergunningverlening op de middellange termijn worden uitgevoerd.

Categorie 'geen termijn voor aanpassen van vergunning'

Als eerste wordt opgemerkt dat dit zowel vergunningen zijn waar geen aanpassingen zijn geadviseerd alsook vergunningen waarbij beperkte of administratieve aanpassingen zijn geadviseerd in het bedrijfsrapport. Eén van de bedrijven was overigens inmiddels failliet en is daarmee ook onder deze categorie geschaard.

Onder deze categorie vallen in ieder geval de drie rwzi's uit de pilot. Deze zijn als zodanig beoordeeld, omdat deze niet (meer) vergunningplichtig zijn maar onder de algemene regels vallen voor de lozing, waarmee er geen aanpassingen aan de watervergunning kunnen worden doorgevoerd. Wel mag verwacht worden dat via de rwzi wel ZZS en opkomende stoffen worden geloosd. Het is echter onbekend welke stoffen dat zijn en in welke hoeveelheden. Geadviseerd wordt hier een aparte aanpak voor te ontwikkelen. In paragraaf 4.4 wordt een aanzet gegeven voor een onderzoek naar de omvang van de lozingen vanuit rwzi's.

Wat verder opvalt, is dat deze categorie met name relatief eenvoudige lozingen betreft, zoals koelwater, hemelwater of lozingen van kleine omvang. Het eventuele (complexe) proceswater wordt dan, soms na een voorbehandeling, via de riolering geloosd. Deze indirecte lozing kan wel een aanvullende aanpak vergen. Dit komt als adviesvraag terug bij Rijkswaterstaat of het waterschap. Verder ontvangt geen van de onderzochte bedrijven in deze categorie procesafvalwater van derden.

Geadviseerde vervolgacties voor deze watervergunningen liggen veelal in de sfeer van administratieve aanpassingen. Ook wordt een aantal malen geadviseerd om bij een volgende aanpassing van de Wabovergunning (indirecte lozingen) gebruik te maken van het adviesrecht, bijvoorbeeld als er ZZS indirect worden geloosd.

Afleiden criteria uit resultaten

Categorie 'aanpassen op korte termijn'

Uit de resultaten worden de volgende twee criteria afgeleid voor de indeling van vergunningen in de categorie waarbij aanpassingen op korte termijn nodig zijn:

1. een combinatie van de volgende aspecten:
 - moedervergunningen zijn ouder dan vijf jaar én
 - het bedrijf valt niet in de bedrijfstak energie, levensmiddelen, metaalbewerking én
 - het aantal wijzigingsvergunningen is groter dan vier of
2. bedrijven die procesafvalwater van derden ontvangen.

Categorie 'aanpassen op middellange termijn'

Uit het onderzoek volgt, dat de vergunningen in deze categorie zijn ingedeeld op basis van het feit dat er een nieuwe BREF gepubliceerd is, dat informatie over geloosde stoffen ontbreekt of dat een vergunning

eerder van rechtswege is komen te vervallen door het van kracht worden van het Activiteitenbesluit. De leeftijd van de vergunning is hierbij niet relevant gebleken.

Uit de resultaten worden de volgende drie criteria afgeleid voor de indeling van vergunningen in deze categorie:

1. er is een nieuwe BREF van toepassing geworden of
2. er ontbreekt informatie over stoffen. Dit item kan in principe (pas) volledig worden ingevuld na het volledig bezien van een vergunningendossier. Echter, op basis van een snelle beoordeling door de vergunningverlener van het bedrijf (die het bedrijf dus kent) in combinatie met het soort processen, is het toch mogelijk om hier snel tot een oordeel te komen. Als er bijvoorbeeld alleen standaard chemicaliën of geaccepteerde additieven voor koel- of ketelwater worden gebruikt is het niet de verwachting dat voor een dergelijke lozing doorslaggevende informatie ontbreekt of
3. bedrijven met als activiteit op- en overslag van bulkgoederen waarvan de vergunning van rechtswege is komen te vervallen omdat de lozing onder het Activiteitenbesluit valt. Als er sprake is van een bodem beschermende voorziening en uitlogende stoffen dient dit te worden heroverwogen en is mogelijk toch een watervergunning vereist.

Categorie 'geen termijn voor aanpassen van vergunning'

Uit het onderzoek volgt dat de vergunningen die in deze categorie worden ingedeeld, vaak relatief eenvoudige lozingen op het oppervlaktewater betreffen, zoals de lozing van koelwater of relatief kleine andere afvalwaterstromen zoals spuiwater van stoomketels of regeneratiewater van onthardingsinstallaties. In deze categorie zijn weliswaar (zeer) complexe inrichtingen aanwezig maar de complexiteit van de lozing betreft dan de indirecte lozing. Via het riool wordt het bedrijfsafvalwater na eventuele voorbehandeling afgevoerd naar een rwzi of eventueel naar een ander bedrijf.

Uit de resultaten van de pilot wordt voor de vervolgaanpak het volgende criterium afgeleid voor de indeling van vergunningen in deze categorie:

1. het betreffen eenvoudige directe afvalwaterlozingen met stoffen met een relatief lage waterbezwaarlijkheid.

4.1.2 Actualiteit

Voor het criterium actualiteit is gekeken naar de leeftijd van de vergunningen. In tabel 4.4 is de verdeling van de beoordeelde vergunningen naar leeftijd weergegeven. Hieruit blijkt dat circa 50% van de vergunningen ouder is dan tien jaar.

Tabel 4.4 Aantal vergunningen gesorteerd op leeftijd van de vergunning

	Meer dan 10 jaar oud	5-10 jaar oud	Minder dan 5 jaar oud
aantal vergunningen	23	10	16

4.1.3 Adequaatheid: BBT

Resultaten

Bij de beoordeling van de vergunningen is gekeken aan welke BBT-documenten (BREF's) de processen en de emissies van de bedrijven zijn getoetst. Dit zijn in de regel de BREF's die van kracht zijn op het moment van vergunningverlening. Tabel 4.5 geeft de verdeling van de adequaatheid van vergunningen ten aanzien van BBT weer.

Tabel 4.5 Aantal vergunningen ingedeeld naar adequaatheid ten aanzien van BBT

	BBT niet op tijd geïmplementeerd (+)	Nieuw BBT van toepassing, maar implementatietermijn nog niet verlopen (+/-)	BBT is reeds geïmplementeerd of is niet van toepassing (-)
aantal vergunningen	2	21	26
opmerking	één bedrijf in de bedrijfstak 'overig' en één bedrijf in de bedrijfstak 'afvalverwerking'		van de 26 bedrijven zijn er vijftien waar BBT niet van toepassing is en elf waar BBT reeds is geïmplementeerd

Toelichting en beschouwing van de resultaten

Uit de beoordeling is gebleken dat 34 van de 49 bedrijven in de pilot onder de verplichtingen van de RIE²⁵ vallen en dus getoetst moet worden aan BBT-conclusies uit de van toepassing zijnde BREF-documenten²⁶. Gebleken is dat in de vigerende vergunningen bij twee bedrijven niet tijdig is getoetst aan de van toepassing zijnde BREF's. Voor het bedrijf in de bedrijfstak 'Overig' geldt dat deze toets in ieder geval niet in het vergunningendossier is aangetroffen.

Daarnaast is vastgesteld dat bij 21 vergunningen nog een toetsing aan een nieuwe BREF moet plaatsvinden, maar dat dit op het moment van dit onderzoek nog wel binnen de wettelijke termijn van vier jaar na vaststelling van de BREF's kan plaatsvinden. In de praktijk is het zo dat aan de bedrijven gevraagd wordt om de toetsing zelf uit te voeren en dat het bevoegd gezag deze toetsing controleert en vervolgens, indien nodig, de vergunning aanpast.

Bij twee van de 49 vergunningen is vastgesteld dat de vergunning niet aan de nieuwe BBT voldoet en dus in de komende tijd moet worden aangepast. Van een groot aantal vergunningen (meer dan 20 van de 49) kon dat niet worden vastgesteld, omdat of de analyse nog niet is afgerond, of omdat onvoldoende gegevens bekend zijn om die analyse precies uit te voeren (denk dan bijvoorbeeld aan een BREF waarin de lozingsgrens afhankelijk is van de jaarvracht of bijvoorbeeld de efficiëntie van de zuivering).

Sinds 2016 is een aantal nieuwe BREF's verschenen, waarvan de eerste in juni 2016 (BREF CWW²⁷). Deze BREF is van toepassing op alle chemische bedrijven en moet vóór juni 2020 zijn geïmplementeerd. Belangrijk om te noemen is, dat in deze BREF nieuwe, overwegend strengere lozingsseisen zijn opgenomen dan in de oude BREF (uit 2006). Naast een administratieve toetsing kan de implementatie dus ook een milieutechnische aanscherping inhouden. Voor andere BREF's (bijvoorbeeld grote stookinstallaties, organische bulkchemie en afvalverwerking) geldt dat deze pas in 2017/2018 zijn vastgesteld en dat er dus nog tijd is om de implementatie van nieuwe BBT-conclusies te verzorgen. Overigens geldt voor deze laatste BREF's, dat deze voor de meeste bedrijven minder relevant zijn voor de lozingen van afvalwater dan de BREF CWW.

Resumerend kan worden gesteld dat bij 21 van de 49 bedrijven nog een BBT-toets aan een nieuwe BREF moet plaatsvinden, dat er elf bedrijven zijn die de toetsing al hebben uitgevoerd en dat er twee bedrijven zijn waarvan na toetsing is gebleken dat zij niet aan BBT voldoen.

Ten aanzien van het toetsen en vastleggen van BBT is vastgesteld dat Rijkswaterstaat de oudere of voorgaande versies van de BREF's voldoende heeft geïmplementeerd. Voor de meeste nieuwe BREF's geldt dat de vergunningen in de komende jaren moeten worden beoordeeld en mogelijk worden aangepast om te voldoen aan de wettelijke eis van implementatie.

²⁵ Richtlijn Industriële Emissies.

²⁶ Opgemerkt wordt dat dit aandeel (circa 70 %) hoger is dan het aandeel in het gehele vergunningenbestand waarin circa 200 van 800 (circa 25 %) bedrijven een RIE-inrichting zijn.

²⁷ Common Waste water- and waste gas treatment.

Het ligt voor de hand om ten behoeve van de implementatie van nieuwe BBT-conclusies een projectmatige aanpak te kiezen. Daarbij kan ervoor worden gekozen om dit gezamenlijk te doen met de omgevingsdiensten die de omgevingsvergunningen verlenen. De ervaring leert dat bedrijven één integraal BBT-document opstellen, zonder rekening te houden met het milieuthema en het bevoegd gezag.

4.1.4 Adequaatheid: ZZS en opkomende stoffen

Per bedrijf is nagegaan hoeveel stoffen worden geloosd die zijn aangemerkt als (p)ZZS. Hierbij is gekeken naar stoffen die zijn benoemd in de vergunningaanvraag of de vergunning. Het kan daarbij stoffen betreffen die expliciet dan wel impliciet²⁸ zijn vergund, maar ook nieuwe stoffen die tijdens de vergunningverlening niet bekend waren bij Rijkswaterstaat. Er is onderscheid gemaakt tussen ZZS, potentieel ZZS en opkomende stoffen.

Opgemerkt wordt dat er slechts enkele pZZS en opkomende stoffen zijn aangetroffen, maar wel meerdere ZZS.

Resultaten ZZS en (p)ZZS

Vergunde ZZS

Uit het onderzoek is gebleken dat in meer dan de helft van de watervergunningen (29 van de 49 bedrijven) het lozen van ZZS is vergund. In de meer recente vergunningen waren deze stoffen ook daadwerkelijk als ZZS beoordeeld²⁹, maar in de meeste gevallen niet, omdat het ZZS-beleid pas in 2016 van kracht is geworden. Het betreft hierbij zowel bewust vergunde stoffen alsook stoffen die impliciet zijn vergund. In tabel 4.6 is het aantal vergunningen waarin ZZS zijn vergund weergegeven, gesorteerd naar bedrijfstak.

Tabel 4.6 Aantal vergunningen waarin ZZS zijn vergund, gesorteerd naar bedrijfstak

Bedrijfstak	Aantal vergunningen met ZZS vergund	Aantal vergunningen zonder ZZS vergund	Aantal vergunningen onbekend of ZZS is vergund
afvalverwerking	5	1	-
chemiebedrijven	11	4	1
energieproductie	1	2	-
levensmiddelen	1	1	-
metaalbewerking	3	3	-
op- en overslag	4	-	-
overig	4	5	-
rwzi	-	3	-
totaal aantal vergunningen	29	19	1

Opgemerkt wordt dat in bovenstaande tabel de resultaten worden getoond met de vergunde ZZS, inclusief de stoffen die na vergunningverlening alsnog als ZZS zijn gekwalificeerd. De nieuw gevonden, niet vergunde ZZS zijn hierin niet meegenomen.

Bij één bedrijf is onbekend of er ZZS zijn vergund. Dit komt doordat het gebruik van een stofmengsel is toegestaan, maar dat uit de bezienactie de samenstelling van het mengsel niet naar boven is gekomen.

²⁸ Hier wordt bedoeld dat uit de aanvraag kan worden opgemaakt dat deze stof wel wordt geloosd, maar dat deze stof niet expliciet is benoemd in de overwegingen of voorschriften van de vergunning.

²⁹ Hiermee wordt bedoeld dat een stof als een 'zwarte lijst' stof in de vergunning is aangemerkt. Deze stoffen zijn nu ZZS.

Met betrekking tot het aantal ZZS per bedrijf zijn de volgende resultaten gevonden:

- het aantal verschillende ZZS per bedrijf loopt uiteen van één tot negen er is sprake van één bedrijf waarbij een groot aantal van 54 verschillende ZZS is aangetroffen. De lozing van deze stoffen vindt echter niet plaats op een oppervlaktewater, maar op een waterzuivering van derden (indirecte lozing);
- in zeventien van de 29 vergunningen gaat het om één tot drie verschillende ZZS;
- in één watervergunning gaat het om negen vergunde stoffen. Het gaat hierbij om een aantal zware metalen en twee stoffen die pas na de laatste vergunningverlening (2010) als ZZS zijn gekwalificeerd.

De ZZS die zijn aangetroffen kunnen als volgt worden ingedeeld:

- zware metalen. In vijftien van de 29 vergunningen is de lozing van zware metalen vergund die als ZZS zijn gekwalificeerd, zoals nikkel, lood en kobalt;
- formaldehyde. Dit is in drie vergunningen aangetroffen;
- PAK's en olieproducten. Het gaat hier dan om verschillende soorten PAK waarvan in dat geval een somparameter is vergund. Voor de olieproducten geldt dat in de ZZS lijst ruim 500 verschillende soorten olieproducten als ZZS zijn opgenomen. In de aanvragen (en dus ook de vergunningen) is de exacte samenstelling van de olie (dat zijn altijd mengsels) niet opgenomen. Voor de voorzichtigheid is geoordeeld dat het dan waarschijnlijk om ZZS gaat of dat er ZZS in het mengsel aanwezig zijn;
- bedrijfsspecifieke grond- en hulpstoffen. In vier vergunningen is dit aan de orde.

Over de hoeveelheden van de aangetroffen ZZS kan het volgende worden vermeld:

- zware metalen: in de meeste gevallen betreft het per vergunning enkele kilogrammen per jaar. De daadwerkelijk geloosde hoeveelheid is niet in alle gevallen te bepalen, omdat er veelal geen metingen bekend zijn;
- formaldehyde: in één geval is een lozing van 4.000 kg/j vergund. Uit metingen blijkt dat de daadwerkelijk geloosde vracht 1.000 - 1.500 kg/j bedraagt. Geoordeeld is dat dit geen relevante milieueffecten oplevert;
- PAK's en olieproducten: dit zijn altijd somparameters en niet gespecificeerd per stof;
- bedrijfsspecifieke stoffen: de hoeveelheden variëren van enkele kilogrammen tot enige tientallen kilogrammen.

De geloosde hoeveelheden van voornoemde stoffen zijn veelal niet exact bekend in het vergunningendossier omdat er onvoldoende of geen meet- of analyseresultaten beschikbaar waren. Voor dergelijke vergunningen is geadviseerd om in de vergunning meetverplichtingen voor de specifieke stoffen op te nemen.

Bij het ontbreken van meetgegevens zijn de gerapporteerde hoeveelheden van deze stoffen vaak ingeschat door de beoordelaar op basis van de maximale vergunde concentratie en het gemiddelde of maximale vergunde debiet. De hiermee berekende hoeveelheden lopen uiteen van enkele kilogrammen per jaar voor de meeste stoffen tot in één geval 8.000 kilogram per jaar voor een specifieke stof. Nadrukkelijk wordt vermeld dat dit in veel gevallen worst case schattingen betreft. Daadwerkelijk geloosde concentraties aan stoffen zullen in de praktijk naar verwachting altijd lager liggen dan de (maximaal) vergunde concentraties. Dit omdat vaak 'standaard' lozingsconcentraties zijn vergund die daarnaast niet altijd met een immisietoets zijn beoordeeld.

Nieuwe (p)ZZS

Bij dertien vergunningen zijn ZZS gevonden die vóór de bezienactie niet bekend waren. Bij vijf vergunningen bestaat er een vermoeden dat er nieuwe ZZS zijn gevonden, maar kon dat niet worden bevestigd, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende informatie was en bedrijven de gestelde vragen niet (voldoende) hebben beantwoord. In de overige vergunningen zijn geen nieuwe ZZS aangetroffen.

Op basis van expert judgement wordt ingeschat dat de omvang van de lozingen van deze stoffen beperkt is, van één tot enkele tientallen kilogrammen per lozing per jaar, en dus het milieurisico beperkt.

Een aantal opmerkelijke voorbeelden:

- 1 bij de rwzi's is met zekerheid aan te nemen dat er ZZS worden ontvangen uit het gemeentelijk rioleringsstelsel en dus ook worden geloosd. Het soort ZZS, waaronder in ieder geval zware metalen, en de hoeveelheden zijn echter moeilijk te achterhalen en in het dossier niet bekend;
- 2 één bedrijf gebruikt een groot aantal stoffen, maar niet duidelijk is en evenmin na vragen aan het bedrijf kon door hen bevestigd worden, of de ZZS (drie stoffen) ook daadwerkelijk in het afvalwater terecht komen en of deze dan vervolgens wel/niet worden afgebroken in de zuivering van het bedrijf;
- 3 er zijn bedrijven die afvalwater van derden ontvangen, maar waarvan zowel het bedrijf als ook Rijkswaterstaat niet weten welke stoffen deze derde partij gebruikt. Bij navraag bleek dit ook om ZZS te gaan en bleek tevens dat deze stoffen met het afvalwater werden geloosd.

Toelichting en beschouwing resultaten ZZS en (p)ZZS

Uit het onderzoek is gebleken dat het relatief veel tijd kost om de informatie over de gebruikte en geloosde stoffen boven water te krijgen en te beoordelen of sprake is van ZZS of (p)ZZS. Dit komt doordat deze specifieke stofinformatie niet altijd in de watervergunning of de aanvraagdocumenten aanwezig is. In openbare informatiebronnen zoals ECHA moet dan de benodigde milieu-informatie worden opgezocht. Op de website van het RIVM ((p)ZZS-lijsten) moet worden nagegaan of een betreffende stof ondertussen als (p)ZZS moet worden gekwalificeerd.

De omvang van de lozingen is vaak onbekend, omdat in vergunningen metingen van specifieke afzonderlijke stoffen (behoudens de ZZS zware metalen) vrijwel nooit zijn opgenomen. Wel worden vaak groepsparameters gehanteerd zoals som zware metalen, PAK's, PCB's, EOX, minerale olie en dergelijke. Er zijn dus zowel bij het bedrijf als in het vergunningendossier bij Rijkswaterstaat geen lozingsgegevens van veel specifieke afzonderlijke stoffen bekend. Wel is het zo dat in vergunningen aandacht is besteed aan stoffen, waarbij dan is vastgesteld of de juiste zuiveringstechnieken aanwezig zijn voor deze stoffen. Als het gaat om nieuwe ontdekte stoffen, dan zijn deze overwegingen uiteraard niet gemaakt.

In de vergunningen worden stoffen beoordeeld en vergund op basis van de ABM-indeling. Veelal is dit nog gebaseerd op de indeling uit het jaar 2000. Alleen indien sprake is geweest van een recente wijziging van een vergunning is de ABM-indeling van 2016 gebruikt. Destijds werden ZZS en de bijbehorende saneringsinspanning en minimalisatieplicht nog niet apart ingedeeld of benoemd. Gebleken is, dat slechts in uitzonderingsgevallen in de vergunningen een aanvullend onderzoek voor een specifieke stof is verlangd met als doel om bijvoorbeeld de betreffende stof te vervangen en/of de lozingen te verminderen. Niet altijd is hier door het bedrijf gevolg aan gegeven. Dit is een punt van aandacht voor de toekomst, omdat er voor ZZS een continue inspanning bestaat om de lozing van deze stoffen te verminderen.

Resultaten en beschouwing opkomende stoffen

Alle stoffen van de onderzochte watervergunningen zijn in beeld gebracht. Van mengsels zijn ook de individuele stoffen in beeld gebracht. Van deze stoffen zijn, voor zover mogelijk, de stoffeigenschappen onderzocht en vastgelegd in de bedrijfsrapportages. Van al deze stoffen hebben de beoordelaars op basis van expert judgement een groslijst samengesteld van 70 mogelijke opkomende stoffen.

Deze groslijst van 70 stoffen is vervolgens beoordeeld door een team van stoffenspecialisten van beide onderzoeksbureaus en Rijkswaterstaat. Deze specialisten hebben twee stoffen³⁰ aangeduid die mogelijk als opkomende stof kunnen worden gekwalificeerd. Eén stof betreft een veel gebruikt additief voor koel- of ketelwaterbehandeling (fosfonaten). De andere stof betreft een bedrijfsspecifieke stof.

De lijst met 70 stoffen is ook voorgelegd aan drinkwaterbedrijven. Zij hebben uit de groslijst geen andere mogelijke opkomende stoffen vastgesteld. Zij hebben geconstateerd dat een aantal van de 70 stoffen in hun vaste meetprogramma zit, maar een groot aantal ook niet.

³⁰ Fosfonaten: dit is een groep van stoffen die als hulpstoffen worden gebruikt in ketels ter bescherming van deze installaties. Deze stoffen worden bij veel verschillende bedrijven gebruikt en zijn algemeen geaccepteerd. De andere stof is 2-aminobifenyl dat bij enkele bedrijven gebruikt wordt als hulpstof.

4.1.5 Waterkwaliteitsbeoordeling

In een deel van de watervergunningen zijn immissietoetsen aangetroffen. Voor negen van de 49 watervergunningen is in het kader van deze bezienactie aanleiding geweest om een indicatieve immissietoets uit te voeren. Deze aanleidingen zijn:

- 1 er was sprake van een nieuwe (strengere) JG-MKN toetsingswaarde;
- 2 de geloosde vracht aan stoffen was hoger dan vergund;
- 3 er was sprake van een of meerdere nieuwe stoffen;
- 4 er is een aanvullende drinkwatertoets uitgevoerd.

Uit de toetsingen is gebleken dat in vijf vergunningen wordt voldaan aan de voorwaarden uit de immissietoets. In vier vergunningen werd niet voldaan. Dit betrof tweemaal bromoform (een afbraakproduct dat vrijkomt bij gebruik van chloorbleekloog als additief voor koelwater), éénmaal een indirecte lozing van een bedrijfsspecifiek product (dit is geen formele verantwoordelijkheid voor Rijkswaterstaat, maar voor het waterschap en het Wabo bevoegd gezag) en éénmaal kobalt. In alle gevallen is uitgegaan van worst case situaties op basis van de maximaal vergunde of berekende vrachten³¹. In de bedrijfsrapportages is voor deze situaties geadviseerd om bij een mogelijke aanpassing van de vergunning eerst een gedetailleerde immissieberekening te (laten) maken.

In veel gevallen bleek het uitvoeren van een nieuwe immissietoets niet of niet goed uitvoerbaar. Dit heeft er mee te maken dat niet voor alle stoffen een JG-MKN-waarde beschikbaar is voor het ontvangende oppervlaktewater. Deze waarde zou dan op basis van een aantal aannames moeten of kunnen worden afgeleid. Dit lag echter buiten de scope van het pilotonderzoek. Verder ontbreekt het in veel gevallen aan actuele lozingsconcentraties van bepaalde stoffen. Zo is voor specifieke stoffen zoals restanten van koelwaterconditioneringsmiddelen onbekend met welke (rest)concentraties deze geloosd worden. Analyse op deze specifieke stoffen in het geloosde afvalwater vindt in principe nooit plaats. Overigens is voor de lozing van zware metalen in de meeste gevallen wel voldoende informatie beschikbaar. Uitvoering van de toets op zware metalen heeft in enkele gevallen geleid tot de conclusie dat niet aan de immissietoetseisen wordt voldaan en dat een aanscherping van de lozingsnorm nodig is. De reden hiervoor ligt dan in aangescherpte toetsingsnormen sinds de vergunningverlening.

Uit de analyses is in geen enkel geval naar voren gekomen dat een overschrijding van de drinkwaternormen zal kunnen optreden vanwege een bepaalde lozing van een van de onderzochte watervergunningen.

4.2 Wat was nodig voor het bezien?

In dit onderdeel wordt ingegaan op de urenbesteding en kennis die nodig zijn geweest om de pilot uit te kunnen voeren. Doel hiervan is om een advies te kunnen geven over het bezien en actualiseren van het gehele vergunningenbestand van Rijkswaterstaat.

Urenbesteding

Voor de bezienacties is de urenbesteding vastgesteld, waarbij onderscheid wordt gemaakt in de urenbesteding per categorie en per bedrijfsactiviteit. Dit is in de tabellen 4.7 en 4.8 opgenomen. Dit betreft het gemiddeld aantal uren. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen dossierbeoordeling met opstellen van het feitenrapport en de urenbesteding voor overleg en bedrijfsbezoek.

Opgemerkt wordt dat de weergegeven urenbestedingen betrekking hebben op de 49 door Rijkswaterstaat aangedragen vergunningen. De gehanteerde methodiek voor de zeventien vergunningen in het werkgebied van DCMR was hetzelfde als voor deze vergunningen. Als ook de zeventien vergunningen in het werkgebied van DCMR worden beschouwd, leidt dit niet tot andere resultaten.

³¹ In de worst case berekening voor bromoform wordt bijvoorbeeld geen rekening gehouden met vervluchtiging van deze stof en natuurlijke afbraak. Voor de twee andere situaties zijn de maximaal vergunde vrachten bepaald met behulp van berekeningen, omdat er geen (recente) meetresultaten beschikbaar waren in het vergunningendossier van Rijkswaterstaat.

Tabel 4.7 Urenbesteding voor bezien per vergunning, onderverdeeld naar mate van complexiteit, gebaseerd op 49 watervergunningen

	Categorie 1 Eenvoudig	Categorie 2 Middel	Categorie 3 Complex
aantal uren bezien	12-98 (gemiddeld 49)	14-129 (gemiddeld 56)	34-148 (gemiddeld 85)
aantal bedrijven met bedrijfsbezoek	1	6	5

De gemiddelde urenbesteding per bedrijf ligt op ongeveer 60 tot 65 uur per bedrijf. In een aantal gevallen was echter een duidelijk grotere tijdsbesteding nodig. Bij acht bedrijven uit categorie 3 (complex) was een tijdsbesteding van meer dan 100 uur nodig tot een maximum van 150 uur. De hoogste gemiddelde tijdsbesteding is vastgesteld bij de chemie- en afvalbedrijven.

Tabel 4.8 Urenbesteding voor bezien per vergunning, onderverdeeld naar bedrijfstak, gebaseerd op 49 watervergunningen

Bedrijfstak	Gemiddelde urenbesteding	Opmerking
afvalverwerking (6)	71	range 44-116
chemiebedrijven (22)	80	range 26-148, waarvan vijfmaal > 100
energieproductie (5)	30	range 13-52
levensmiddelen (5)	47	range 36-57
metaalbewerking (6)	56	range, 17-99
op- en overslag (9)	43	range 14-61
overig (10)	62	range 35-129, eenmaal > 100
rwzi (3)	49	27, 36 en 85 uur

Kennisniveau

De dossieronderzoeken zijn door (zeer) ervaren medewerkers van de onderzoeksbureaus uitgevoerd. Tijdens het onderzoek is gebleken dat dit in veel gevallen ook nodig was. Gedurende het onderzoek is een medior medewerker ingestroomd voor het behandelen van een aantal middel en complexe dossiers, maar gebleken is dat de dossieronderzoeken in dat geval (alleen) met relatief veel begeleiding konden worden uitgevoerd.

De urenbestedingen per vergunning werden beïnvloed door de ervaring van de onderzoeker. Een meer ervaren vergunningverlener kan een watervergunning sneller inhoudelijk beoordelen, zowel qua processen als qua lozingsituatie of geloosde stoffen. Naar mate een vergunningverlener meer watervergunningen heeft bezien, zal ook de efficiëntie toenemen.

Het belang van de ervaring van de medewerkers heeft te maken met de vaststelling dat deze medewerker van veel markten thuis moet zijn om een goede beoordeling te kunnen maken. Dit omvat onder andere:

- 1 technisch (en chemisch) onderlegd zijn met ruime kennis van productietechnieken;
- 2 het hebben van voldoende juridische kennis over bijvoorbeeld de relatie tussen algemene regels en vergunningen;
- 3 chemische kennis over stoffeigenschappen en de achterliggende beoordelingsmethodieken;
- 4 de mogelijkheid om op basis van alle informatie de urgentie van het aanpassen van de watervergunning te kunnen aangeven.

Op basis van de ervaringen is het mogelijk om de watervergunningen uit categorie 1 (niet-complexe bedrijven) door een minder ervaren medewerker te laten uitvoeren. Het gaat dan vaak om eenvoudige

lozingen (bijvoorbeeld alleen koelwater) die na het doornemen van diverse watervergunningen na enige tijd een repetitief karakter zullen hebben.

De resultaten van de bezienacties zijn vastgelegd in een feitenrapport. De vastlegging in een feitenrapport is geen standaard werkwijze voor vergunningverleners voor het bezien van watervergunningen. Het opstellen van een feitenrapport vergt tijd, maar resulteert wel in een bondig overzicht van inhoudelijk belangrijke informatie. Dit is bij de overdacht van de watervergunningen naar een andere vergunningverlener of bij de beoordeling van de aanvraag voor een eenvoudige wijziging van de vergunning een nuttig en handig hulpmiddel. Ook voor de handhavers kan een feitenrapport een bruikbaar document zijn om bij een bedrijfsbezoek een goed oordeel te kunnen vellen over de naleving van de vergunning.

4.3 Welke knelpunten speelden een rol in de pilot?

In deze paragraaf worden de in de pilot ondervonden feitelijke knelpunten beschreven. Daarnaast worden bevindingen en waarnemingen van de onderzoekers beschreven.

4.3.1 Inhoudelijke knelpunten

Tijdens de dossieronderzoeken zijn de hierna beschreven inhoudelijke knelpunten naar boven gekomen.

Kennis dossierhouder en volledigheid dossier

Bij een groot aantal watervergunningen was de kennisdrager inmiddels niet meer werkzaam bij Rijkswaterstaat. De huidige vergunningverlener kon in dergelijke gevallen vaak geen extra informatie verschaffen. Dit heeft duidelijk invloed op de benodigde tijdsbesteding voor een vergunning, zeker bij de oudere watervergunningen. Vaak geldt dat door de diverse wijzigingen in de wet- en regelgeving van de afgelopen jaren de vigerende watervergunning en de achterliggende informatie niet meer actueel (kunnen) zijn. Dit betekent ook dat recente wijzigingen in de processen van de bedrijven of zelfs het sluiten van (delen van) de vestiging niet uit de beschikbare watervergunningen naar voren komt. Een (recente) omgevingsvergunning kan in dat geval vaak een zeer belangrijke bron van informatie zijn over processen en afvalwaterstromen. Deze was niet altijd beschikbaar in het vergunningendossier, maar had in een aantal gevallen in een meer efficiënte tijdsbesteding kunnen resulteren.

Dossieropbouw

De dossieropbouw verschilt per regio. Bovendien is er sprake van zowel papieren als digitale dossiers en combinaties hiervan. In veel gevallen was er sprake van een zeer dik en soms onoverzichtelijk papieren dossier. Dit gold zeker voor de vergunningen van complexe bedrijven uit de periode van vóór 2010. Een digitaal dossier maakt het zoeken naar specifieke informatie eenvoudiger, doordat met trefwoorden gezocht kan worden. Echter, de digitale dossiers worden vaak opgeslagen met complexe dossiercodes waaruit niet altijd de inhoud van het document kan worden afgeleid. Hierdoor moet een groot aantal minder belangrijke documenten geopend en onderzocht worden. De benodigde tijdsbesteding hangt hier sterk mee samen en kan soms leiden tot veel extra bestede uren.

Verder is door de splitsing van papieren en digitale dossiers van de watervergunningen niet altijd duidelijk of alle informatie beschikbaar en compleet is. Zo is bij twee vergunningen aan de orde geweest dat het bedrijf niet meer bestond, terwijl dit niet uit het dossier bleek en er wel nog een vergunning aanwezig was. Bij één bedrijf bleek ná de beoordeling van de vergunning dat er reeds een (revisie)vergunning uit 2019 beschikbaar was, maar dat deze nog niet in het digitale dossier was opgenomen.

Stoffenlijsten en -kennis

De analyse van de stoffen bij een aantal bedrijven kan zeer veel tijd kosten. In een aantal gevallen had de vergunning c.q. de lozing betrekking op een groot aantal (soms wel enige honderden) verschillende hulp- en grondstoffen. Bij bijvoorbeeld de diverse chemische bedrijven worden vele stoffen opgeslagen, verwerkt of geproduceerd uit tientallen verschillende grondstoffen. In één geval was een stoffenlijst met honderden

stoffen beschikbaar, maar deze stoffen waren niet getoetst op basis van ABM, terwijl ook niet bekend was welke van de stoffen en in welke concentraties deze uiteindelijk geloosd werden. Verder kan worden vermeld dat bij de onderzochte overslagbedrijven het potentieel gaat om een groot aantal verschillende stoffen, omdat deze bedrijven vergunning hebben om honderden verschillende stoffen over te slaan. In de praktijk blijkt echter het grootste gedeelte niet of slechts incidenteel te worden op- en overgeslagen. Hierbij is het risico op een lozing overigens beperkt.

Het actueel houden van een stoffenlijst in een dossier is niet eenvoudig gebleken. Met name bij oude vergunningen is een stoffenlijst in de aanvraag aanwezig, maar uit navraag bij het bedrijf bleek dat deze niet meer actueel is. In de vergunning is weliswaar vrijwel altijd een voorschrift opgenomen dat toestemming voor het wisselen van stoffen of het in gebruik nemen van nieuwe stoffen nodig is, maar dit wordt niet altijd opgevolgd of het is niet duidelijk waar de (recente) toestemming is gearchiveerd.

Afvalwater van derden

Van de bedrijven die afvalwater van derden ontvangen, was er steeds onvoldoende detailinformatie van de door hen geloosde stoffen bekend. De samenstelling van het ontvangen afvalwater is op standaardparameters (bijvoorbeeld CZV, BZV of stikstof) meestal wel bekend, maar de specifieke stoffen die worden gebruikt en geloosd niet. Daardoor is het onbekend of het bedrijf (p)ZZS van het derde bedrijf ontvangt en of deze stoffen wel of niet worden afgebroken in de zuivering. De oorzaak hiervoor is mede gelegen in de toepassing van het huidige algemene afvalwaterverwerkingsbeleid zoals dat ook bij rwzi's wordt gehanteerd. Hierbij wordt (tot nu toe) uitgegaan van een beoordeling van het ontvangen afvalwater op somparameters (CZV, en dergelijke) in relatie tot de doelmatige werking van de zuivering. Hierbij wordt niet of in beperkte mate uitgegaan van een bepaald stoffenbeleid.

De kwaliteit van de beschikbare aanvraagdOCUMENTEN

Gebleken is dat het doen van een bezienactie op basis van een papieren of digitaal dossier in veel gevallen geen compleet of eenduidig overzicht geeft van de werkelijke lozingssituatie. De beschrijvingen in de aanvraag voor een vergunning zijn niet altijd overzichtelijk en eenduidig opgesteld. Dit blijkt onder andere uit het soms grote aantal vragen om aanvullende informatie dat aan een bedrijf gesteld moest worden. In de meeste gevallen gebeurde dit schriftelijk; er zijn enkele bedrijfsbezoeken gebracht. Omdat niet ieder bedrijf heeft gereageerd op de vragen of pas na enkele herinneringen, leidde dit tot een langere tijdsbesteding.

4.3.2 Procesmatige knelpunten

De hierna toegelichte procesmatige knelpunten zijn in de pilot aan de orde geweest.

Relatief oude vergunningen met veel wijzigingen

Doordat er een groot aantal vergunningen met diverse wijzigingen op wijzigingen bestond, was er vaak geen goed overzicht van de vigerende en te handhaven voorschriften. Sommige aangevraagde wijzigingen bleken niet te zijn uitgevoerd of bleken te zijn vervangen door nieuwe wijzigingen. Een compleet overzicht krijgen van de huidige vergunde situatie was in deze gevallen dan ook tijdrovend.

Vervallen vergunningen

Er was een aantal bedrijven (waaronder op- en overslagbedrijven) die eigenlijk geen watervergunning meer hadden, maar waarvoor door Rijkswaterstaat alleen een advies is verleend aan het Wabo bevoegd gezag of waarvan de lozing ondertussen onder algemene regels in het Activiteitenbesluit is komen te vallen. Dit betreft formeel dan ook geen lozingsvergunningen meer, maar deze waren wel onderdeel van de pilot.

Bezienmethodiek

Naarmate meer dossiers door een persoon worden gezien kan het proces steeds efficiënter gebeuren. Nochtans blijft de gehanteerde chronologie voor een groot deel bepalend voor de urenbestedingen. Soms is de oorspronkelijke (moeder)vergunning de juiste bron om een bezienactie mee te starten. In sommige gevallen kan echter beter met de meest recente documenten worden begonnen, bijvoorbeeld bij zeer oude

vergunningen of bij sterk gewijzigde situaties. Vaak blijkt pas achteraf wat de meest efficiënte aanpak of werkwijze per watervergunning had moeten zijn.

Doorlooptijd

De doorlooptijd van het bezien van de watervergunningen was langer dan van tevoren was ingeschat. Bij de start was uitgegaan, afhankelijk van de ingeschatte complexiteit van een bedrijf, van een doorlooptijd van acht tot twaalf weken voor een watervergunning. Als gevolg van diverse oorzaken is gedurende het project gebleken dat dit vaak langer duurde, soms tot wel zes maanden. In het algemeen kan worden geconstateerd dat de belangrijkste vertraging steeds optrad als voor een goede beoordeling aanvullende informatie bij een bedrijf moest worden verkregen, hetzij schriftelijk hetzij door een bezoek aan het bedrijf.

Invulling adviesrecht en afstemming met Wabo bevoegd gezag

Het is opgevallend dat niet in alle regio's op dezelfde wijze lijkt te worden omgegaan met het adviesrecht op indirecte lozingen. In sommige regio's wordt iedere indirecte lozing van een uitgebreid advies voorzien en in andere regio's wordt er in het geheel geen advies gegeven.

In een aantal gevallen heeft bij de vergunningverlening geen afstemming plaatsgevonden met het Wabo bevoegd gezag of waren de recente Wabo omgevingsvergunningen niet in het vergunningendossier aanwezig. Hierdoor is niet altijd duidelijk of de watervergunning en de omgevingsvergunning uiteindelijk uitgaan van dezelfde informatie en uitgangspunten. Echter, in die gevallen dat er sprake was van een adviesfunctie, bleek dat het overleg met het Wabo bevoegd gezag steeds intensief was en een belangrijke toegevoegde waarde had.

Samenwerking met bedrijven

Het is duidelijk dat voor een goede beoordeling van de actuele situatie bij een bedrijf de medewerking en input van dit bedrijf een zeer belangrijke rol speelt. De reacties vanuit de bedrijven op het geven van een toelichting op de feitenrapportage waren zeer uiteenlopend. In totaal is bij vijftien van de 66 bedrijven een bedrijfsbezoek afgelegd. Opgemerkt wordt dat voor vier van deze bedrijven geldt dat deze onder hetzelfde moederbedrijf vallen en dat tijdens het bedrijfsbezoek dan ook vier bedrijven/locaties tegelijkertijd zijn besproken. Bij alle 66 bedrijven zijn schriftelijke vragen gesteld³², waarbij het aantal vragen uiteen liep van enkele tot maximaal 38. Van de 66 bedrijven (inclusief de bedrijven in het werkgebied van DCMR) hebben 22 bedrijven de vragen niet beantwoord en geen reactie gegeven, ook niet na een herhaalde herinnering. Voor deze bedrijven is het dossieronderzoek in overleg met Rijkswaterstaat zonder deze informatie verder afgerond. Voor deze bedrijven kon hierdoor het analyserapport niet altijd op basis van voldoende informatie worden opgesteld. Bij de invulling van het criterium volledigheid is dit aspect steeds meegenomen bij de beoordeling.

4.4 Rwzi's

De rwzi's nemen een bijzondere plaats in bij het beoordelen of er (p)ZZS en opkomende stoffen, die eventueel ook de drinkwaterkwaliteit kunnen beïnvloeden, worden geloosd op het oppervlaktewater. Omdat de lozing van het effluent van rwzi's onder het Activiteitenbesluit valt, zijn hiervoor alleen algemene lozingsnormen vastgelegd, zoals voor CZV, stikstof of fosfaat. Er zijn voor zover bekend geen rwzi's die lozingsnormen op stoffenniveau opgelegd hebben gekregen, bijvoorbeeld door middel van een maatwerkvoorschrift. Dit geldt ook voor de rwzi's die externe afvalstoffen of slib verwerken en daardoor onder de RIE-richtlijn vallen.

³² Behoudens één bedrijf, waar uit het onderzoek naar de watervergunning bleek dat het bedrijf failliet was en dat dit niet bekend was bij Rijkswaterstaat. Bij één ander bedrijf zijn er weliswaar vragen gesteld maar is afgesproken dat deze niet separaat in het kader van de bezienactie werden beantwoord, maar ze zijn meegenomen in de beoordeling van de concept vergunningaanvraag.

Bij één van de in de pilot beschouwde rwzi's is gebleken, dat in het verleden het gehalte aan zware metalen (waaronder een aantal ZZS) in het geloosde effluent werd gemeten, omdat dit destijds in de lozingsvergunning als verplichting was opgenomen. Deze metingen worden niet meer uitgevoerd sinds de rwzi onder het Activiteitenbesluit valt. Ook moet worden opgemerkt dat voor de heffing geen zware metalen meer hoeven te worden geanalyseerd in het afvalwater. Wel kan nog vermeld worden dat er momenteel onderzoek loopt naar de verwijdering van bepaalde stoffen (medicijnresten) uit het effluent van rwzi's³³. Dit moet worden gezien als een end-of-pipe maatregel die derhalve geen direct verband heeft met de lozing van (p)ZZS door industriële bedrijven en de preventie of vermindering hiervan.

Bij het bezien van de drie rwzi-watervergunningen in de pilot is gebleken, dat de beheerders van deze rwzi's (drie verschillende waterschappen) geen overzicht bijhouden van (een deel van) de (honderden) bedrijven die afvalwater via de riolering lozen. Men zou kunnen verwachten dat er, in het belang van de bescherming van het doelmatig functioneren van de rwzi, meer bekend zou zijn over de grote(re) bedrijven die op de rwzi zijn aangesloten. Ook is bij alle drie de waterschappen niet gebleken dat zij (actief) de indirecte lozingen van een aantal van de aangesloten bedrijven volgen, bijvoorbeeld door het opvragen van analysegegevens bij de bedrijven of het bevoegd gezag van de omgevingsvergunning. Verder is niet uit de beoordeelde watervergunningen gebleken dat waterschappen regelmatig adviezen geven bij de totstandkoming van omgevingsvergunningen van indirecte lozers of bij de handhaving hiervan.

Uit de diverse watervergunningen die in de pilot zijn onderzocht, kan worden afgeleid dat een groot aantal bedrijven (p)ZZS en opkomende stoffen lozen op de riolering. In sommige gevallen vindt een fysisch-chemische of biologische voorzuivering plaats bij deze bedrijven, waarna het behandelde afvalwater wordt geloosd op de riolering en verder wordt verwerkt in de rwzi. Over de concentraties van (restanten aan) deze specifieke geloosde stoffen, de afbraak of verwijderingsrendementen in de eigen afvalwaterzuivering of in de onderzochte rwzi's is geen informatie in de vergunningendossiers opgenomen. Nochtans kan er wel vanuit worden gegaan dat er via het effluent van de rwzi's veel (restanten van) p(ZZS) worden geloosd. Omdat er een grote mate van verdunning plaatsvindt met huishoudelijk afvalwater of hemelwater zullen veel van deze stoffen mogelijk niet (meer) kunnen worden getraceerd of geanalyseerd, omdat deze onder de detectiegrenzen zullen liggen.

Rijkswaterstaat heeft geen bevoegdheid om de beheerder van de rwzi's een (dwingend) maatwerkadvies te geven om een reductie van (p)ZZS af te dwingen. Een en ander zal daarom op een ander niveau en langs andere wegen moeten worden geregeld, bijvoorbeeld door een samenwerkingsovereenkomst tussen de waterschappen en Rijkswaterstaat of door meer samenwerking met het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen zoals de omgevingsdiensten.

Het uitwerken van een advies over de invulling van een dergelijke samenwerking valt buiten de scope van het pilotonderzoek. Wel worden de volgende aspecten aangedragen om bij een dergelijke samenwerking mee te kunnen nemen:

- 1 er bestaat een database (Watson database) waarin de analysegegevens van een groot aantal stoffen op de rwzi's zijn opgenomen. Een eerste stap zou kunnen zijn om deze database te analyseren op (p)ZZS, concentratie en vrachten daarvan. Mogelijk dat dit reeds een eerste inzicht geeft in soort en hoeveelheden van dergelijke stoffen en de lozingen daarvan;
- 2 door een onderzoek naar het influent én effluent van een aantal representatieve rwzi's waarop een (groot) aantal chemische bedrijven afvalwater loost, kan meer inzicht worden verkregen in de aanvoer naar en de verwijdering van (p)ZZS in een rwzi. De gehalten aan zware metalen zijn het eenvoudigst te analyseren en naar verwachting ook relatief eenvoudig te koppelen aan een activiteit van een bedrijf of bedrijfstak. De verdere keuze voor de te onderzoeken stoffen kan bijvoorbeeld gebaseerd worden op de standaardlijsten die door drinkwaterbedrijven worden gehanteerd bij het analyseren van de door hen gehanteerde controlelijsten voor ingenomen oppervlaktewater;
- 3 om de herkomst van bepaalde stoffen te kunnen herleiden kan per rwzi een overzichtslijst worden gemaakt waarin bijvoorbeeld alle indirecte lozers zijn ingedeeld op dezelfde wijze als in de pilot, namelijk een bedrijf uit categorie 1, 2 of 3 (mate van complexiteit) met daaraan gekoppeld de specifieke activiteit.

³³ In het Briefrapport RIVM 2016-0111, Geneesmiddelen en waterkwaliteit is ingeschat dat per jaar circa 140.000 kg aan geneesmiddelen via rwzi's in het oppervlaktewater terecht komen.

Ook kan nog een categorie '0' worden gemaakt voor de zeer kleine bedrijven (zoals kappers en bakkers). Deze actie zou door de omgevingsdiensten eventueel in samenwerking met de KvK of de afdeling verontreinigingsheffing van de waterschappen kunnen worden uitgevoerd;

- 4 door het koppelen van de analysegegevens aan de geïnventariseerde (potentiële) lozers van deze bedrijven kunnen mogelijk de bronnen van de stoffen worden achterhaald. Dit zal in een samenwerking tussen de waterschappen, de omgevingsdiensten en Rijkswaterstaat kunnen plaatsvinden.

Geconcludeerd wordt dat een dergelijk onderzoek niet eenvoudig zal zijn, zeer veel (tijds)inspanning vereist en mogelijk ook niet tot eenduidige resultaten zal leiden. Wel zal duidelijker worden of een aanpak van (p)ZZS beter of anders geregeld moet worden en dat in omgevingsvergunningen of in het Activiteitenbesluit hieraan meer aandacht besteed moet worden.

5

CONCLUSIES

5.1 Opzet pilotonderzoek

Aanleiding en doelen

De afgelopen jaren is de waterkwaliteit in Nederland duidelijk verbeterd, maar nog onvoldoende om alle doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen. Daarom hebben rijk, regionale overheden, bedrijfsleven en een groot aantal maatschappelijke organisaties eind 2016 de intentieverklaring Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater ondertekend. In de Delta-aanpak Waterkwaliteit zijn acties opgenomen die ertoe moeten leiden dat de waterkwaliteit in Nederland in brede zin zal verbeteren. Eén van de acties die Rijkswaterstaat in dit kader heeft voorgedragen is *'de screening van de vergunningen voor het lozen van industrieel afvalwater op Rijkswateren (actueel, adequaat, volledig)'*. Hiertoe is een pilot gezien watervergunningen uitgevoerd waarbij de volgende doelen zijn gesteld:

- 1 in beeld brengen welke (eventuele) acties nodig zijn om de vergunningen van de pilotbedrijven in overeenstemming brengen met de beleidsdoelstellingen en wetgeving, waaronder BBT³⁴, mede ten aanzien van ZZS³⁵, potentiële ZZS en opkomende stoffen;
- 2 in beeld brengen wat de effectiviteit is van het bezien van vergunningen (opbrengst versus kosten) en welke knelpunten worden ervaren bij de werkzaamheden en hiervoor een samenvattend projectrapport opstellen;
- 3 op basis van deze pilotbedrijven een advies opstellen voor Rijkswaterstaat ten behoeve van de uitvoering van het actualiseren van de overige watervergunningen van Rijkswaterstaat.

Onderhavig rapport bevat de resultaten gericht op de eerste twee bovengenoemde doelen. Het daaruit volgende advies wordt in een separaat adviesrapport (Pilot bezien watervergunningen - Adviesrapport, kenmerk 109087/19-012.137 d.d. 19 juli 2019) uiteengezet.

Uitvoering

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van 66 dossiers³⁶ van de watervergunningen van Rijkswaterstaat, aangevuld met een schriftelijke verificatie bij het bedrijf of in een aantal gevallen een bedrijfsbezoek. De watervergunningen zijn beoordeeld (bezien) op actualiteit, adequaatheid en volledigheid. Vervolgens is per bedrijf een bedrijfsrapport opgesteld met daarin de benodigde vervolgacties.

De bedrijven zijn afkomstig uit een breed scala van bedrijfstakken, verdeeld over de zeven regionale organisatieonderdelen van Rijkswaterstaat. De bedrijven zijn qua complexiteit ingedeeld in drie categorieën: van relatief eenvoudige (categorie 1) tot zeer complexe bedrijven (categorie 3).

In de actie vanuit de Delta-aanpak Waterkwaliteit is de juistheid van de watervergunning verwoord als *actueel, adequaat en volledig*.

³⁴ Beste Beschikbare Technieken.

³⁵ Zeer Zorgwekkende Stoffen (conform de criteria in artikel 1.3c van de Activiteitenregeling).

³⁶ Hiervan zijn 49 vergunningendossiers door Rijkswaterstaat aangedragen en 17 vergunningendossiers zijn separaat aangedragen in verband met een inventarisatieonderzoek naar ZZS in samenwerking met de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR).

Actualiteit

Hierbij is relevant wanneer de vergunning voor het laatst gezien c.q. volledig herzien is. Onderscheid wordt gemaakt in vergunningen > tien jaar oud (van vóór 2008), tussen vijf en tien jaar oud (2012 - 2008) en < vijf jaar oud (van na 2012).

Adequaatheid

Dit betreft het wel of niet voldoen aan de wet- en regelgeving, met name;

- 1 is BBT voldoende geïmplementeerd in de vergunning;
- 2 Is ZZS-beleid voldoende geïmplementeerd in de vergunning.

Volledigheid

Met name indien processen of toegepaste stoffen niet of niet volledig in beeld zijn, kan dit leiden tot milieurisico's.

Om deze begrippen voor de beoordeling hanteerbaar te maken is een aantal criteria bepaald om vast te kunnen stellen welke actie benodigd is.

De benodigde acties zijn ingedeeld in drie categorieën:

- 1 een aanpassing van de vergunning op korte termijn (circa twee jaar);
- 2 een aanpassing van de vergunning op middellange termijn (circa twee tot vier jaar);
- 3 geen termijn voor aanpassing van de vergunning (geen aanpassing nodig of een aanpassing op een natuurlijk moment).

In de volgende paragraaf zijn de belangrijkste resultaten en conclusies weergegeven.

5.2 Resultaten en conclusies pilotonderzoek

Wat heeft het gezien opgeleverd?

De vergunningen van 66 bedrijven zijn gezien. Er is voor al deze bedrijven een bedrijfsrapport opgesteld. Een substantieel deel van ontbrekende informatie in de vergunningendossiers is aangevuld. In de bedrijfsrapporten is voor alle bedrijven in de pilot zo nodig een advies opgesteld voor aanpassing van de vergunning.

Voor circa 25 % van de vergunningen is een aanpassing van de vergunning op korte termijn nodig. Voor een aanvullende circa 50 % van de vergunningen is een aanpassing van de vergunning op middellange termijn nodig. Deze aanpassingen op korte of middellange termijn zijn nodig omdat geoordeeld is dat de vergunningen niet actueel, adequaat en/of volledig zijn. Oorzaken hiervan zijn:

- de dossiers van de watervergunningen bevatten onvoldoende of verouderde informatie over de processen en lozingen en/of de te gebruiken stoffen. Het dossier van een watervergunning is daarmee onvolledig;
- de vergunningen moeten op middellange termijn worden beoordeeld op BBT in relatie tot nieuwe BBT-documenten waaronder de BREF's;
- er is relatief weinig informatie beschikbaar over de omvang van lozingen van specifieke probleemstoffen, waardoor het trekken van conclusies over een stof in relatie tot het nieuwe stoffenbeleid van de ABM 2016 niet altijd mogelijk is;
- ZZS-beleid is nog niet in alle vergunningen doorgevoerd.

Uit de resultaten van de pilot zijn criteria afgeleid die een handvat bieden voor prioritering van het gezien van alle watervergunningen voor industriële lozingen.

Actualiteit

Voor het criterium actualiteit is gekeken naar de leeftijd van de vergunningen. Het blijkt dat circa 50% van de vergunningen ouder is dan tien jaar.

Adequaatheid: BBT

Vastgesteld is dat Rijkswaterstaat de oudere of voorgaande versies van de BREF's voldoende heeft geïmplementeerd.

Uit het onderzoek is gebleken dat 34 van de 49 bedrijven in de pilot onder de verplichtingen van de RIE³⁷ vallen en dus getoetst moet worden aan BBT-conclusies uit de van toepassing zijnde BREF-documenten. Hiervan moet voor 21 vergunningen nog een toetsing aan een nieuwe BREF plaatsvinden. Dit valt op het moment van dit onderzoek nog binnen de wettelijke termijn van vier jaar na vaststelling van de BREF's. Voor zover dit in het onderzoek kon worden nagegaan, is daarnaast bij twee bedrijven vastgesteld dat de vergunning niet aan de nieuwe BBT voldoet. Voor de meeste nieuwe BREF's geldt dat in de komende jaren moet worden beoordeeld of de vergunning moet worden aangepast om te voldoen aan de wettelijke eis van implementatie.

Adequaatheid: ZZS, (p)ZZS en opkomende stoffen

Er is een groot aantal ZZS aangetroffen, waarbij het aantal ZZS per bedrijf sterk uiteen loopt. De aangetroffen ZZS betreffen: zware metalen, formaldehyde, PAK's en olieproducten, bedrijfsspecifieke grond- en hulpstoffen. Er zijn slechts enkele potentieel ZZS ((p)ZZS) en opkomende stoffen aangetroffen.

Uit de pilot volgt dat in ongeveer de helft van de watervergunningen het lozen van ZZS is vergund. In een aantal gevallen waren deze stoffen daadwerkelijk als ZZS beoordeeld; in de meeste gevallen niet, omdat het ZZS-beleid pas in 2016 van kracht is geworden.

In circa een kwart van de vergunningen zijn nieuwe ZZS aangetroffen. Op basis van expert judgement wordt ingeschat dat de omvang van de lozingen van nieuwe ZZS beperkt is, van één tot enkele tientallen kilogrammen per lozing per jaar.

De stoffen van de onderzochte watervergunningen zijn in beeld gebracht en, voor zover mogelijk, de stoffeigenschappen onderzocht en vastgelegd. Van al deze stoffen is op basis van expert judgement een groslijst samengesteld van 70 mogelijke opkomende stoffen. Uit de beoordeling van deze groslijst zijn twee stoffen naar voren gekomen als mogelijk opkomende stof en nader onderzocht moeten worden. Van deze lijst met stoffen is vastgesteld dat een aantal van deze stoffen in het vaste meetprogramma van drinkwaterbedrijven zit, maar een groot aantal ook niet.

Waterkwaliteitsbeoordeling

In de pilot is bij geen enkele vergunning aanleiding gevonden voor direct ingrijpen door Rijkswaterstaat in verband met het bewaken van de kwaliteit van oppervlaktewater of de productie van drinkwater.

In een deel van de vergunningendossiers is een immissietoets aangetroffen. Voor negen watervergunningen is in het kader van deze pilot een indicatieve immissietoets uitgevoerd. Aanleidingen hiervoor waren: nieuwe (strengere) JG-MKN toetsingswaarde, geloosde vracht aan stoffen was hoger dan vergund, sprake van één of meerdere nieuwe stoffen, aanvullende drinkwatertoets uitgevoerd. Uit deze immissietoetsen bleek dat in vier vergunningen niet werd voldaan. In veel gevallen bleek het uitvoeren van een nieuwe immissietoets niet of niet goed uitvoerbaar.

In geen immissietoets is naar voren gekomen dat een overschrijding van de drinkwaternormen zal kunnen optreden als gevolg van een lozing.

In het geval van indirecte lozingen wordt geadviseerd gebruik te maken van het adviesrecht aan het Wabo bevoegd gezag, met name als er ZZS indirect worden geloosd. Uit de pilot is gebleken dat dit toegevoegde waarde heeft.

Naar verwachting is de omvang van lozingen vanuit rwzi's relevant qua samenstelling en omvang. Uit de pilot is eveneens gebleken dat de mogelijkheden voor regulering van deze lozingen door Rijkswaterstaat beperkt zijn.

³⁷ Richtlijn Industriële Emissies.

Wat was nodig voor het bezien?

Uit de pilot is de volgende tijdsbesteding en kennis afgeleid die nodig is geweest:

- 1 voor het uitvoeren van bezien is gemiddeld 60-65 uur nodig per vergunning, exclusief een eventueel bedrijfsbezoek. De tijdsbesteding loopt hierbij sterk uiteen;
- 2 uit de pilot volgt dat de tijdsbesteding toeneemt met de complexiteit van de lozing;
- 3 voor het uitvoeren van de werkzaamheden zijn ervaren vergunningverleners nodig, met ervaring op verschillende vakgebieden, waaronder (proces)technische kennis, stoffenkennis en vergunningtechnische kennis.

Welke knelpunten speelden een rol in de pilot?

De belangrijkste inhoudelijke en procesmatige knelpunten:

- 1 de vergunningendossiers bevatten niet altijd voldoende informatie, het stellen van vragen en een bedrijfsbezoek bleken voor een aantal bedrijven noodzakelijk. Dit verlengt de doorlooptijd aanzienlijk;
- 2 de informatie is verspreid over papieren dossiers en digitale dossiers. Hierbij is niet duidelijk welke informatie digitaal en welke informatie alleen op papier beschikbaar is. Een handhavingdossier is niet altijd ter beschikking;
- 3 overdracht van watervergunningdossiers vanwege personele wisselingen, maakt dat bedrijfsspecifieke ervaring en kennis kan verdwijnen en nieuwe vergunningverleners het bedrijf in veel gevallen inhoudelijk niet goed genoeg kennen om een vergunning goed en snel te kunnen beoordelen.

Advies

In een separaat rapport (Pilot bezien watervergunningen - Adviesrapport, kenmerk 109087/19-012.137 d.d. 19 juli 2019) wordt op basis van deze resultaten een advies verstrekt voor actualisatie van de overige industriële watervergunningen van Rijkswaterstaat.

Bijlage(n)



BIJLAGE: GEBRUIKTE AFKORTINGEN

ABM	Algemene BeoordelingsMethodiek
Awzi	afvalwaterzuiveringsinstallatie van een bedrijf
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving, treedt in werking met Omgevingswet naar verwachting in 2021
BBT	Beste beschikbare technieken
BBT-GEN	met BBT Geassocieerde Emissie Niveaus
BREF	Best Available Techniques Reference Document
	BREF CWW BREF Common Wastewater and waste gas treatment (juni 2016)
	BREF LCP BREF Large combustion plants (juli 2017)
	BREF LVOC BREF Production of Large volume organic chemicals (December 2017)
	BREF WT BREF Waste Treatment (augustus 2018)
BZV	Biologisch zuurstofverbruik
CZV	Chemisch zuurstofverbruik
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond, de Milieudienst van het Rijnmond gebied
ECHA	Europees agentschap voor chemische stoffen. Deze organisatie is verantwoordelijk voor de (openbare) database waarin stofeigenschappen zijn opgenomen
EOX	Extraheerbare organische halogeenverbindingen
EU	Europese Unie
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control, EU Richtlijn 1996/61/EC (vervangen door RIE)
JG-MKN	JaarGemiddelde-MilieuKwaliteitsNorm die gebruikt wordt als toetsingswaarde voor het lozen van stoffen
KRW	Europese Kaderrichtlijn Water
KvK	Kamer van Koophandel
MSDS	Material Safety Data Sheet
MTR	Maximaal Toelaatbaar risico
PAK	Polycyclische Aromatische Koolwaterstof, een verzamelnaam voor een groep stoffen die als ZZS zijn gekwalificeerd
PCB	Polychloorbifenyyl, een groep organische stoffen die als ZZS zijn gekwalificeerd
(p)ZZS	Potentieel Zeer Zorgwekkende Stoffen
REACH	Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen, Europese richtlijn
RIE	Richtlijn Industriële emissies, EU-Richtlijn 2010/75/EU
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RWS	Rijkswaterstaat
Rwzi	rioolwaterzuiveringsinstallatie, in beheer bij een overheidsorgaan (waterschap)
Seveso richtlijn	Europese richtlijn inzake zware ongevallen, in Nederland opgenomen in het Besluit Risico's Zware Ongevallen
SO3	Samenwerkingsovereenkomst ingenieursdiensten 3
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wvo	Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Tot 2010 het wettelijk kader voor lozingsvergunningen
ZZS	Zeer Zorgwekkende Stoffen

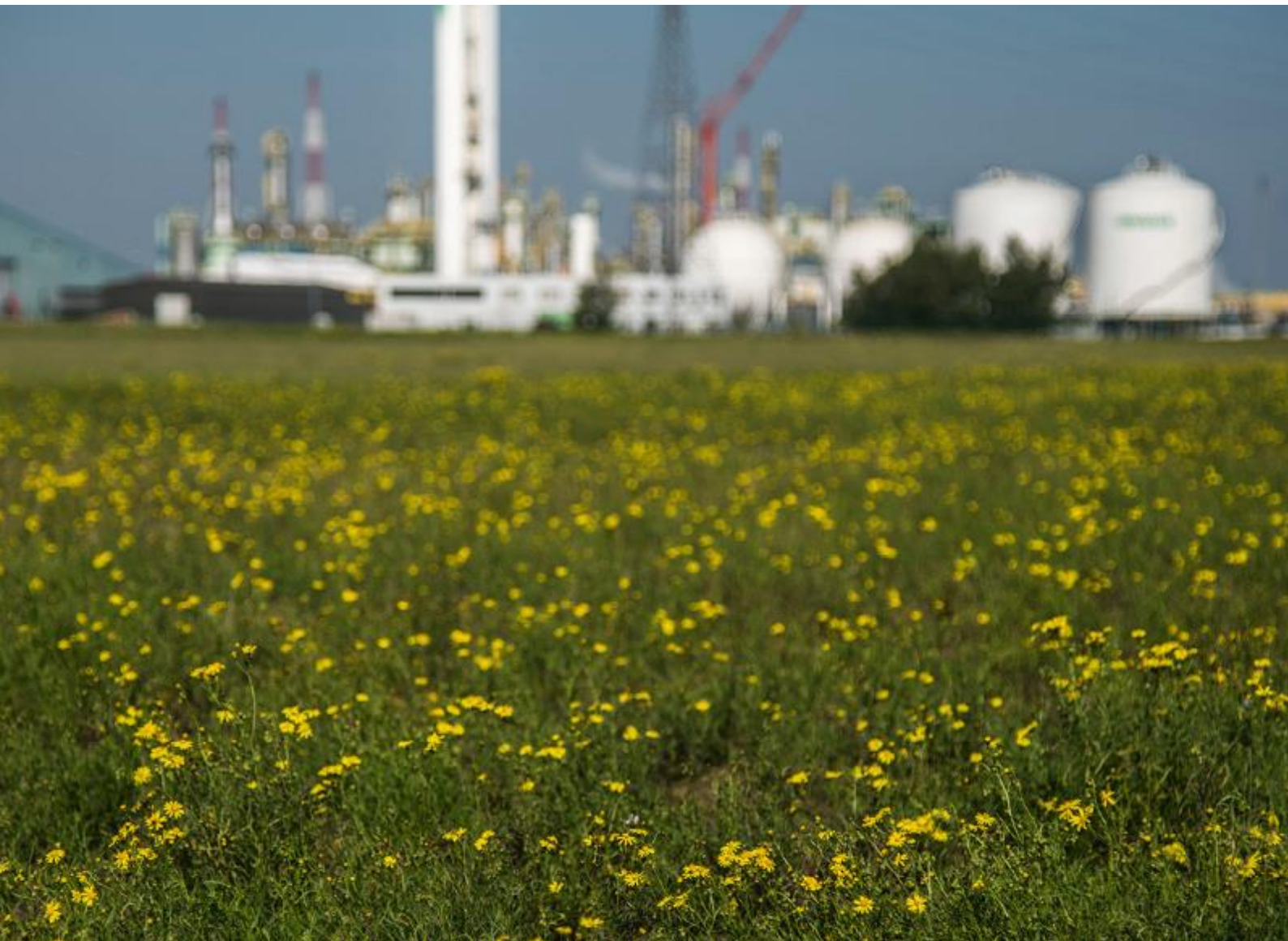


BIJLAGE: REFERENTIES

- 1 ABM 2016, Methode ter bepaling van de benodigde saneringsinspanning bij lozingen op basis van stofeigenschappen, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 16 maart 2016.
- 2 Handreiking beoordeling van lozingen gericht op bescherming drinkwaterkwaliteit, juni 2018.
- 3 Handboek Immissietoets 2016, Ministerie van Infrastructuur en Milieu, 16 maart 2016.
- 4 Beleidsbrief Structurele aanpak, Brief van minister Infrastructuur en milieu, 27 605, nummer 404 van 5 juli 2017.
- 5 Uitvoeringsprogramma aanpak opkomende stoffen, werkdocument van de werkgroep Aanpak opkomende stoffen, november 2018.
- 6 Brief rapport 2016-0111, Geneesmiddelen en waterkwaliteit, RIVM, 2016.



BIJLAGE: FORMAT BEDRIJFSRAPPORTEN



Bezien lozingsvergunningen

Bedrijfsrapport XXX (naam bedrijf)

Rijkswaterstaat

11 juli 2019

Project Bezien lozingsvergunningen
Opdrachtgever Rijkswaterstaat

Document Bedrijfsrapport XXX (naam bedrijf)
Status Definitief
Datum 11 juli 2019
Referentie 109087

Projectcode 109087
Projectleider ir. L.F.C. Steens
Projectdirecteur ing. R.W.M. Jansen

Auteur(s) ir. L.F.C. Steens
Gecontroleerd door ing. R.W.M. Jansen
Goedgekeurd door ing. R.W.M. Jansen

Paraaf

Adres Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. | Deventer
Stationsweg 5
Postbus 3465
4800 DL Breda
+31 (0)76 523 33 33
www.witteveenbos.com
KvK 38020751

Het kwaliteitsmanagementsysteem van Witteveen+Bos is gecertificeerd op basis van ISO 9001.

© Witteveen+Bos

Niets uit dit document mag worden veeelvoudigd en/of openbaar gemaakt in enige vorm zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Witteveen+Bos noch mag het zonder dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd, behoudens schriftelijk anders overeengekomen. Witteveen+Bos aanvaardt geen aansprakelijkheid voor enigerlei schade die voortvloeit uit of verband houdt met het wijzigen van de inhoud van het door Witteveen+Bos geleverde document.

INHOUDSOPGAVE

1	INLEIDING	5
2	BESCHRIJVING BEDRIJF	6
2.1	Beschrijving productieproces en relevante nevenactiviteiten	6
	2.1.1 Productieproces	6
	2.1.2 Nevenactiviteiten	6
2.2	Beschrijving lozingssituatie/vergunde lozing	6
2.3	BREF	7
2.4	Stoffen	7
2.5	Vragen een het bedrijf	9
2.6	Conclusies stoffen	9
3	ANALYSE	10
3.1	BBT	10
3.2	Bronaanpak	11
	3.2.1 Niet gebruiken van stof, wijzigen stof, ander proces	11
	3.2.2 Minimaliseer lozing in afvalwater	11
3.3	Minimalisatie: optimalisatie nageschakelde techniek	11
3.4	Continue verbetering en monitoring	11
3.5	Beoordeling effecten op waterkwaliteit	12
4	OORDEEL EN ADVIES VOOR VERGUNNING	13
4.1	Oordeel	13
	4.1.1 Algemeen oordeel	13
	4.1.2 Nieuwe ZZS-/potentiële ZZS-stoffen/opkomende stoffen	13
	4.1.3 Beste beschikbare technieken	13
	4.1.4 Bronaanpak	14
	4.1.5 Minimalisatie: optimalisatie nageschakelde techniek	14
	4.1.6 Continue verbetering en monitoring	14
	4.1.7 Effecten van lozingen	14
4.2	Advies vervolgacties	15
5	UITKOMSTEN PILOT	16

5.1	Ondervonden knelpunten	16
5.2	Aanvullende info voor eindrapport	16

Laatste pagina 16

Bijlage(n)

Aantal pagina's

I	Verslag bedrijfsbezoek	
II	In- en uitvoer files emissie-immissie toets XXXX (stofnaam)	

1

INLEIDING

In het kader van een pilot worden ongeveer 70 watervergunningen en/of Activiteitenbesluit meldingen¹ (lozingsvergunningen, waterkwaliteit) bezien. Het betreft hierbij watervergunningen van directe industriële lozings op Rijkswateren, waarbij onder andere wordt gekeken naar ZZS-stoffen, potentiële ZZS-stoffen en opkomende stoffen. Witteveen+Bos en Royal HaskoningDHV voeren de werkzaamheden in samenwerking met de regionale diensten en de landelijke dienst Water, Verkeer en Leefomgeving van Rijkswaterstaat.

Het doel van de pilot is tweeledig:

- in beeld brengen welke (eventuele) acties nodig zijn om de vergunningen van deze bedrijven in overeenstemming te brengen met de beleidsdoelstellingen en wetgeving, waaronder beste beschikbare technieken, mede ten aanzien van de betreffende stoffen;
- in beeld brengen wat de effectiviteit is van het bezien van vergunningen (opbrengst versus kosten) en welke knelpunten worden ervaren bij de werkzaamheden (bijvoorbeeld capaciteit, kennis, procedures, regelgeving, et cetera).

Voor de beoordeling van XXX (naam bedrijf) is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie uit het dossier van Rijkswaterstaat, regionale dienst XXXX. Het betreft hierbij de volgende documenten:

- aanvraag watervergunning, datum aanvraag XXX;
- watervergunning, datum vergunning;
- wijzigingsvergunningen of ambtshalve wijzigingen, datums;
- meetgegevens;
- emjv-gegevens;
- bedrijfsrapportages inzake saneringsonderzoeken;
- controle en handavingsinformatie;
- XXX;
- als overleg gevoerd is met het bedrijf: dit toevoegen.

¹ Een aantal bedrijven valt onder het Activiteitenbesluit en moet voldoen aan standaardregels, eventueel aangevuld met maatwerkvoorschriften.

2

BESCHRIJVING BEDRIJF

XXX betreft een bedrijf voor de productie/opslag/XXX van XXXX. De capaciteit van de inrichting bedraagt volgens de aanvraag en vergunning XXX. Er is sprake van continue/niet continue productie. De inrichting is gelegen aan de XXX (adres) en loost direct op XXX en indirect op het gemeentelijke riool van de gemeente XXX en via de waterzuivering van XXX op de XXX. In deze rapportage worden alleen de directe lozingen beoordeeld.

Toelichting: in geval het wezenlijke deel van de lozing indirect plaatsvindt dan dat hier graag vermelden. Hoofdstuk 1 en 2 worden ter verificatie naar het bedrijf gestuurd en betreffen het feitenrelaas. Hoofdstuk 3 en 4 geven een analyse en oordeel en worden niet naar het bedrijf gestuurd.

2.1 Beschrijving productieproces en relevante nevenactiviteiten

2.1.1 Productieproces

Uit de aanvraag blijkt dat sprake is van het volgende productieproces.

*Toelichting: in deze paragraaf een beschrijving geven van **de kern** van het productieproces, eventueel inclusief een processchema. Daarbij, indien nodig, tevens reactievergelijkingen c.q. belangrijkste grondstoffen aangeven en eventuele nevenverontreinigingen die ontstaan in het proces. Hierbij is het niet de bedoeling dat de hele aanvraag wordt overgenomen, maar dat wordt ingegaan op de meest relevante onderdelen in relatie tot de lozingen. Beschrijf zowel de normale productieomstandigheden als de (relevante) bijzondere omstandigheden (start/stop/schoonmaak). Calamiteiten worden niet beschreven.*

2.1.2 Nevenactiviteiten

Toelichting: het gaat uiteraard om nevenactiviteiten met (relevante) lozingen. Denk hierbij aan koelinstallaties met additievegebruik, stoomketel(spu) met chemicaliën, eventuele grondwatersanering, laboratorium et cetera. De beschrijving is kort en bondig.

2.2 Beschrijving lozingsituatie/vergunde lozing

Uit de aanvraag en vergunning blijkt dat sprake is van de volgende lozingen en daarbij horende zuiveringsinstallaties.

Toelichting: beschrijf de soort lozing (en), vanuit welk proces en welke soort verontreiniging te verwachten is (zie aanvraag). Beschrijf tevens de eventuele eigen zuiveringsinstallaties/reductietechnieken van het bedrijf en, indien bekend, proces geïntegreerde maatregelen. Neem hier tevens de relevante voorschriften uit de vergunning op: kwaliteitseisen, monitoring en eventueel onderzoek plicht van ZZS-stoffen.

Het gaat hierbij dus om de vergunde lozingen. Als de werkelijke lozingen bekend zijn (bijvoorbeeld uit beschikbare emjv verslagen) dan deze ook benoemen. Maak eventueel een tabel.

Voor rwzi's geldt dat niet zozeer de door de rwzi gebruikte stoffen van belang zijn, maar de aangesloten bedrijven een rol spelen in de lozing. Deze indirecte lozingen van de bedrijven vallen echter niet onder Rijkswaterstaat maar onder OD-en. Met Rijkswaterstaat is afgesproken dat wij geen uitgebreid onderzoek doen naar eventuele ZZS-stoffen van aangesloten bedrijven, maar dat we dit via de vergunningverlener en/of handhaver van de regionale dienst aan het betreffende waterschap vragen c.q. een overleg voor voeren. Daarnaast hebben rwzi's vaak geen lozingsvergunning of een beperkt aantal maatwerkvoorschriften in een aparte beschikking (standaardvoorschriften staan in AB), dus ook dat vergt maatwerk voor dit verslag. Van belang is om zo goed mogelijk te achterhalen welke kritische bedrijven op de rwzi lozen

2.3 BREF

In de aanvraag c.q. vergunning zijn de volgende BREF's genoemd en getoetst.

Tabel 2.1

BREF	Datum getoetste BREF	Uitvoering BREF-toets

Uit de toetsing(en) is gebleken dat de inrichting conform BBT in werking is. Dit is wel/niet expliciet in de overwegingen van de vergunning vastgelegd.

2.4 Stoffen

In de aanvraag, horende bij de vergunning, zijn de volgende grond- en hulpstoffen en eindproducten benoemd. Per stof is aangegeven of (nu) sprake is van een ZZS-/potentiële ZZS-stof. Indien bekend is tevens de omvang van de lozing van de betreffende stof opgenomen.

Tabel 2.2 Lozing (potentiële) ZZS stoffen en andere stoffen conform de aanvraag/vergunning

Stofnaam	CAS nr.	ZZS of potentieel (ja/nee)	Lozing (ja/nee)	Verbruik per jaar (kg)	Omvang lozing (kg/jaar)	PBMT? ¹	Bron (database aangeven)
						P: B: T:	

De stoffen met * waren in de aanvraag al als ZZS-stof aangemerkt. Eventueel nog een toelichting geven op de stoffenlijst.

Toelichting: Als sprake is van een groot aantal stoffen en mengsels (denk aan meer dan ca 20) is het veel werk om de beoordeling volledig uit te voeren. De bedoeling is dat dan eerst gekeken wordt naar de stoffen die geloosd worden op het oppervlaktewater en deze te beoordelen en de stoffen die niet direct naar het oppervlaktewater worden geloosd buiten beschouwing te laten.

Het gaat hier om de relevante stoffen voor lozingen. Stoffen in de aanvraag die overduidelijk niet in het water terecht (kunnen) komen worden niet benoemd (denk bijvoorbeeld aan gassen, als er alleen stoffen worden

¹ Persistent, Bioaccumulerend, Mobiel, Toxisch.

opgeslagen, stoffen in volledig gesloten processen et cetera.). Als er sprake is van mengsels dan per stof van het mengsel nagaan of sprake is van een (potentiële) ZZS-stof (ondergrens ligt op 0,1 % voor ZZS-stoffen, overeenkomstig CLP-richtlijn). Grondstoffen kunnen soms (zeer kleine) verontreinigingen bevatten die (potentieel) ZZS zijn, deze dan ook benoemen. In de verschillende databases (met name ECHA¹, MSDS en RIVM²³) nagaan wat de eigenschappen zijn ten aanzien van PBMT, ook van niet ZZS-stoffen. Bij de lozing gaat het niet alleen om de in de aanvraag aangegeven lozingen, maar mogelijke lozingen van bijvoorbeeld (ongewenste) bijproducten. Opgemerkt wordt dat de beoordeling via ABM wél tot een Z(ZS) kwalificatie kan leiden als de concentratie in een mengsel kleiner is dan 0,1%.

Voor niet ZZS/potentiële ZZS stoffen geldt dat deze ook in beeld worden gebracht. Ook daarvan wordt bekeken of de lozing overeenstemt met BBT.

Ten aanzien van de hele ZZS lijst van olie(derivaten) is met RWS afgesproken dat we alleen aangeven dat het betreffende product als ZZS is, als we dat ook overduidelijk weten. Voor dergelijke derivaten geldt dat de ZZS kwalificatie afhangt van de productiemethode. Als een bedrijf gewoon een "olie" koopt, dan heeft het bedrijf veelal geen kennis over de productiewijze, en zal daarover waarschijnlijk geen informatie in de aanvraag te vinden zijn. Wel aangeven dat het onduidelijk is / het dossier te weinig info bevat oid.

Voor de definitie van een opkomende stof geldt dat er sprake is van het M -criterium én dat er geen milieukwaliteitsnorm is vastgesteld.

Tabel 2.3 Lozing (potentiële) ZZS-stoffen die niet zijn vergund maar toch mogelijk plaatsvinden

Stofnaam	CAS nr	ZZS of potentieel (ja/nee)	Lozing (ja/nee)	Omvang lozing (kg/jaar)	PBMT?	Bron (database aangeven)
					P: B: T:	

Toelichting: hierbij op basis van productieproces en mogelijk vergelijkbare processen beoordelen of sprake zou kunnen zijn van nog niet in de aanvraag benoemde stoffen. Ook de leeftijd van de vergunning kan aanleiding geven tot de vraag of de stoffenlijst nog actueel is (denk aan wisselingen van koelwateradditieven). Graag toelichten hoe tot deze conclusie wordt gekomen. Indien nodig aan bedrijf vragen/overleg voeren met bedrijf/overleg voeren met vergunningverlener. Als er geen aanwijzingen zijn dat er bijproducten die ZZS (kunnen) zijn vrijkomen, dan dit hier ook aangeven. Het is niet de bedoeling dat we een controle/handhaving uitvoeren; doel is de actualiteit van de vergunningen beoordelen. Zie ter info onderstaande afbeelding voor de identificatie van ZZS-stoffen.

Het komt voor dat er onderzoeken zijn uitgevoerd naar PBMT en waaraan wordt gerefereerd in ECHA maar die nog niet zijn vastgesteld. In onze beoordeling kijken we alleen naar de vastgestelde beoordelingen onder PBT van het REACH-dossier.

¹ <https://echa.europa.eu/nl/home>.

² <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen>.

³ <https://rvs.rivm.nl/stoffenlijsten/Zeer-Zorgwekkende-Stoffen/Potentiele-ZZS>.

2.5 Vragen aan het bedrijf

Naar aanleiding van het dossieronderzoek hebben we de volgende vragen aan het bedrijf ter verduidelijking van het feitenrapport.

-
-

2.6 Conclusies stoffen

Uit de aanvraag blijkt dat er meer ZZS-stoffen in de inrichting worden toegepast, dan in de aanvraag van XXX (datum) zijn aangegeven. Dit wordt veroorzaakt door XXXX de wijzigingen in de ZZS-lijst/potentiële ZZS-lijst/nieuwe informatie uit REACH-dossier/nieuwe stoffen die door bedrijf in gebruik zijn genomen/XXX. Naast de in de aanvraag genoemde stoffen XXXX, zijn er nog XXX (aantal) ZZS-/potentiële ZZS-stoffen in gebruik. Van deze stoffen kunnen er XXX (aantal) in het afvalwater terecht komen. Het betreft hierbij grondstoffen/hulpstoffen/bijproducten/verontreinigingen/chemicaliën in mengsels (bijvoorbeeld in koelwateradditieven) et cetera.

Geconcludeerd wordt dat door de beoordeling van de vergunning wel/geen nieuwe ZZS-/potentiële ZZS-stoffen aan het licht zijn gekomen. (tevens hoeveelheden gebruik en lozing benoemen)

Daarnaast is vastgesteld dat de volgende stoffen een PB(M)T-notatie hebben in de databases van RIVM/ECHA.

Verder is geconstateerd dat de volgende opkomende stof(fen) wordt gebruikt/gevormd/geloozd waar nader onderzoek ten aanzien van de schadelijkheid dient te worden uitgevoerd.

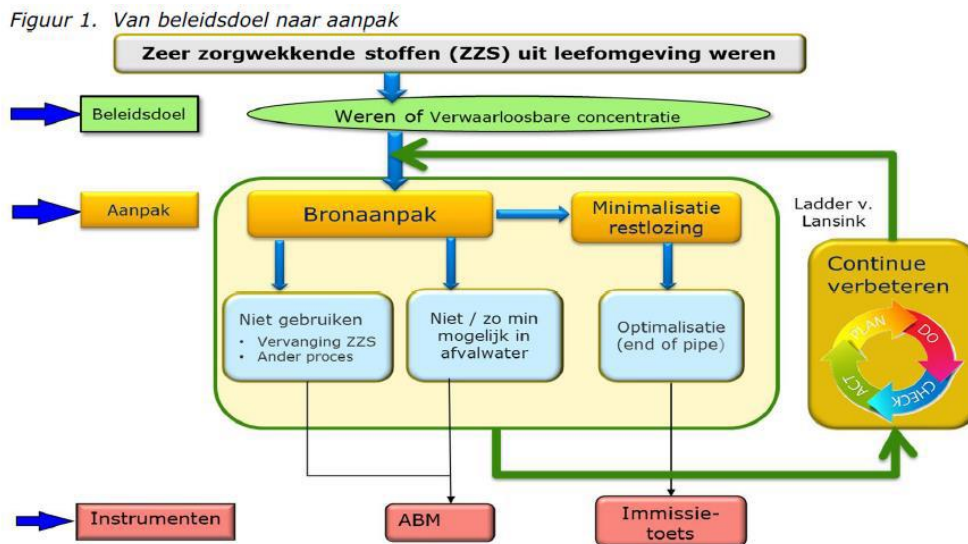
Toelichting: als blijkt dat er geen nieuwe ZZS-/potentiële ZZS-/PBT-/opkomende stoffen zijn aangetroffen/kunnen worden geloozd, dan wordt de tekst hierboven anders. Gebruik eventueel tabellen als er veel (nieuwe) stoffen zijn.

3

ANALYSE

De analyse van de gegevens vindt plaats aan de hand van het volgende schema, waarbij per onderdeel van de aanpak wordt aangegeven in hoeverre voldaan wordt aan de beleidsdoelen. Het uitgangspunt bij deze aanpak is dat een bedrijf BBT toepast, zodat ook dit aspect wordt meegenomen in de analyse.

Afbeelding 3.1 Aanpak ZZS-stoffen (bron: Infomil)



Onderstaand wordt ingegaan op de in het beleid aangegeven aanpak:

- wordt BBT toegepast?
- bronaanpak: stoffen vervangen/ander proces en zo min mogelijk in afvalwater;
- minimalisatie: optimalisatie nageschakelde techniek(en);
- continue verbetering.

3.1 BBT

Toelichting: hier een beschrijving geven welke maatregelen werkelijk zijn getroffen om de emissies te minimaliseren en of deze als BBT worden gekwalificeerd voor zowel de bronmaatregelen als nageschakelde technieken. Dit overlapt deels de beschrijving in hoofdstuk 2. Als daar al een uitgebreide beschrijving is gegeven, dan naar verwijzen en alleen aangeven of dit wel/niet aan BBT voldoet met uitleg waarom dat zo is.

Het is niet de bedoeling een volledige BREF-check uit te voeren. Indien sprake is van een nieuwe BREF (CWW/LVOC bijvoorbeeld) dan wel nagaan voor de relevante processen of er (nieuwe) BBT-technieken zijn opgenomen in de BBT-conclusies van de BREF's. Kijk hierbij ook naar eventuele vergelijkbare stoffen op basis van oplosbaarheid, biologische afbreekbaarheid.

3.2 Bronaanpak

3.2.1 Niet gebruiken van stof, wijzigen stof, ander proces

Toelichting: ga na of er ontwikkelingen zijn in de markt voor het vervangen van een ZZS-(grond)stof. Overleg indien nodig met vergunningverlener/bedrijf en informeer bij de experts van WB/RHDHV. Mogelijk dat binnen de regionale diensten kennis aanwezig is van vergelijkbare bedrijven of processen. Voor standaardprocessen (koelwateradditieven, ketelwaterspui et cetera) is mogelijk kennis al aanwezig bij Rijkswaterstaat. Voor deze processen nemen wij de database gegevens van veel gebruikte stoffen op. De bedoeling is dat dit deel van het onderzoek beperkt blijft, er wordt geen literatuuronderzoek of iets dergelijks uitgevoerd. Indien eventuele ontwikkelingen niet eenvoudig kunnen worden achterhaald dan blijft dit als knelpunt/vraag voor het bedrijf open staan. Indien een BREF aanleiding geeft tot een alternatief wordt dat hier uiteraard wel aangegeven.

3.2.2 Minimaliseer lozing in afvalwater

Toelichting: geef hier een beschrijving van hoe de betreffende stoffen in het afvalwater van de directe lozing terecht (kunnen) komen. Dit moeten wel reële mogelijkheden zijn. Beschouw hierbij zowel de normale bedrijfsomstandigheden als de bijzondere bedrijfsomstandigheden (start/stop/schoonmaak et cetera). Calamiteiten worden buiten beschouwing gelaten. Beoordeel of er voldoende informatie is/het bedrijf voldoende inzicht heeft gegeven om te voorkomen dat de stoffen in het afvalwater terecht (kunnen) komen. De bedoeling is dat dit deel van het onderzoek beperkt blijft, er wordt geen literatuuronderzoek of iets dergelijks uitgevoerd. Indien eventuele ontwikkelingen niet eenvoudig kunnen worden achterhaald dan blijft dit als knelpunt/vraag voor het bedrijf open staan. Indien een BREF aanleiding geeft tot een alternatief wordt dat hier wel aangegeven. Bevraag ook de experts van WB/RHDHV indien nodig.

3.3 Minimalisatie: optimalisatie nageschakelde techniek

Toelichting: beschrijf hier de reeds toegepaste zuiveringstechniek(en) met betrekking tot de ZZS-/potentiële ZZS-stoffen. Ga na (indien nodig bij eigen experts in het projectteam) of voor de betreffende stoffen andere of nieuwe technieken beschikbaar zijn. Een volledig oordeel over de toepasbaarheid in de betreffende situatie hoeft niet te worden gegeven. Wel een indicatie aangeven over de praktische toepasbaarheid: bijvoorbeeld verbranden van afvalwater is mogelijk toch niet altijd praktisch / integraal beoordeeld de beste oplossing

3.4 Continue verbetering en monitoring

Toelichting: is onderzoeksverplichting (vijfjaarlijks) opgenomen in aanvraag/voorschriften? Zo nee, dan is het uitgangspunt dat dit wel wordt opgenomen.

Voor de betreffende stoffen zijn wel/geen monitoringsverplichtingen in de vergunning/aanvraag opgenomen inhoudende dat XX iedere week/maand (et cetera) analyses worden uitgevoerd.

Voor deze stoffen is het wel/niet nodig dat monitoringsverplichtingen worden opgenomen.

Toelichting: voor nieuwe stoffen is mogelijk nog geen geaccrediteerde analysemethode beschikbaar. Dit graag vermelden als je daar tegenaan loopt.

3.5 Beoordeling effecten op waterkwaliteit

In deze beoordeling is gekeken naar:

- is een stof aangewezen in de KRW¹ en zo ja is getoetst of voldaan wordt aan de norm JG-MKE;
- beoordeling van de stoffen in het kader van de immissietoets;
- beoordeling van mogelijk effect op drinkwaterwinning via oppervlaktewater of oeverfiltratie.

De beoordelingen zijn als volgt uitgevoerd XXX. Drinkwater toets is wel/niet uitgevoerd omdat XXX.

Uit de beoordelingen is gebleken dat XXX.

*Toelichting: met name van belang als sprake is van 'nieuwe' ZZS-stoffen die in het kader van de vigerende vergunningen niet zijn beoordeeld. Drinkwater toetsing is **alleen van belang** als sprake is van oppervlakte-/oeveronttrekkingen die stroomafwaarts liggen van de lozing (zie <https://www.atlasnatuurlijkkapitaal.nl>, kaarten voor de ligging van oppervlaktewater en oeveronttrekkingen). Een toets wordt in principe altijd uitgevoerd als een oppervlakte/oever onttrekking plaats vindt. Op korte termijn wordt de immissie webapplicatie hiervoor aangepast (NB: is ondertussen mogelijk). Er wordt geen overleg gevoerd met het drinkwaterbedrijf.*

Voer indien nodig een beoordeling uit (immissietoets) van de ZZS-/potentiële ZZS-stoffen die in het kader van de vigerende vergunning nog niet zijn beoordeeld. Actualiseren van de 'oude' toetsen (vanwege aanpassingen in webapplicatie) worden niet door ons uitgevoerd. Als dat nodig is graag via vergunningverlener aan Rijkswaterstaat vragen om de actualisatie uit te voeren. Geef aan wat de effecten zijn; met name of de lozing normen overschrijdt. Indien er (nog) geen JG-MKN-/MAC-waarden (beschikbaar in de webapplicatie en op website RIVM) zijn, dan geen toetsing uitvoeren en vastleggen dat de toetsingswaarden niet beschikbaar zijn.

Voeg de immissietoets in- en uitvoerpagina's in bijlage toe.

¹ Bijlage I van Besluit kwaliteitseisen en monitoring 2009.

4

OORDEEL EN ADVIES VOOR VERGUNNING

4.1 Oordeel

4.1.1 Algemeen oordeel

Uit de beoordeling blijkt dat de huidige, actuele situatie wel/niet overeenkomt met de vergunning. Dit wordt (met name) veroorzaakt doordat stoffen nu wél als ZZS/potentieel ZZS zijn aangewezen/in de aanvraag van destijds onvoldoende aandacht is geweest voor ZZS-stoffen/sprake is van een (te) oude vergunning/er nieuwe technologische ontwikkelingen zijn, et cetera XXXX.

Toelichting: opzet van hoofdstuk 3 en 4 lijkt op elkaar. Groot verschil is dat in hoofdstuk 3 (uitgebreid) wordt toegelicht hoe tot de conclusies is gekomen, eventuele adviezen zijn verwoord et cetera. Hoofdstuk 4 geeft alleen de conclusies weer zonder de uitgebreide toelichtingen.

4.1.2 Nieuwe ZZS-/potentiële ZZS-stoffen/opkomende stoffen

Uit de beoordeling van de vergunning van XXX blijkt dat de volgende 'nieuwe' ZZS-/potentiële ZZS-stoffen/opkomende stoffen vrijkomen en (mogelijk) worden geloosd.

Tabel 4.1 Nieuwe ZZS-/potentiële ZZS-stoffen

Naam stof	CAS nr	ZZS/potentieel ZZS

Van deze is wel/niet voldoende bekend om een goed oordeel te kunnen vormen voor de vergunbaarheid van de lozing.

Toelichting: geef aan of er voldoende stoffenkennis beschikbaar is of dat bijvoorbeeld specialistische kennis van RIVM nodig is om een goed oordeel te kunnen vormen. Indien nodig per stof uitsplitsen.

4.1.3 Beste beschikbare technieken

Uit de beoordeling blijkt dat de vergunning/inrichting ten aanzien van de lozingen van ZZS-stoffen op de volgende punten (nog) niet/wel voldoet aan BBT. Verder is gebleken dat de lozingen van de volgende stoffen niet voldoen aan BBT.

Toelichting: algemeen oordeel geven en indien nodig adviseren om een volledige BBT-toets uit te voeren (denk ook aan vier-jaren termijn van bijvoorbeeld de CWW BREF (juni 2016). Dat betekent namelijk dat door de overheid vóór juni 2020, indien nodig, de vergunning moet worden geactualiseerd. Ook eventueel nieuwe immissietoets uit laten voeren bij een actualisatie c.q. volledige BBT-toets.

Voor de andere stoffen geldt dat niet voldoen aan BBT kan worden veroorzaakt door óf de technieken (nageschakeld) voldoen niet óf de lozingseis in aanvraag/vergunning voldoet niet meer aan de BREF.

4.1.4 Bronaanpak

Uit de analyse is gebleken dat er geen/wel mogelijkheden zijn om het gebruik van de stof te verminderen/beëindigen/dat er onvoldoende informatie beschikbaar is om hier een oordeel over te vormen en dus overleg met het bedrijf nodig is.

Toelichting: in veel gevallen zal er onvoldoende info beschikbaar zijn zodat een onderzoeksplicht voor de inrichting logisch lijkt. Als deze al is opgenomen in de vergunning, maar niet is uitgevoerd binnen de termijn, wordt dat hier vermeld

4.1.5 Minimalisatie: optimalisatie nageschakelde techniek

Uit de analyse blijkt dat er wel/geen mogelijke nageschakelde technieken zijn om de ZZS-stoffen XXX verder te verwijderen bestaande uit XXXX. Op basis van de beschikbare informatie kan wel/niet worden beoordeeld of deze technieken bij XXX ook daadwerkelijk effectief kunnen worden toegepast omdat XXXX.

Toelichting: denk aan technische aspecten maar ook aan de noodzaak of wenselijkheid van een door het bedrijf uit te voeren aanvullende kosteneffectiviteitsstudie.

4.1.6 Continue verbetering en monitoring

Verder is gebleken dat een onderzoeksverplichting naar de minimalisatie van de (potentiële)ZZS-stoffen nog niet/wel aan de vergunning is verbonden.

Ten aanzien van monitoring en meetverplichting wordt geconcludeerd dat XXXX.

4.1.7 Effecten van lozingen

Uit de beoordeling van de effecten is gebleken dat de lozing van de betreffende stoffen/de stoffen XXX uit paragraaf 4.1.1 wel/niet voldoen aan de toetsingswaarden van de emissie-immissie toets/KRW-waarden. De overschrijding is ruim/beperkt XXX (eventueel tabel toevoegen)/onvoldoende informatie beschikbaar is om een toetsing uit te voeren.

Verder blijkt dat de lozingen geen/wel invloed hebben op de drinkwateronttrekking van XXXXX. Uit een eerste analyse blijkt dat XXXX.

Van de volgende stoffen/ aantal stoffen (aantal noemen) zijn nog geen JG-MKE waarden bekend zijn en daarvan dus nog geen immissietoets voor is uitgevoerd.

4.2 Advies vervolgacties

Geadviseerd om de volgende acties uit te voeren:

- extra overleg bedrijf?
- info opvragen bij RIVM;
- nieuwe/aanpassing lozingsvoorschriften met nieuwe stoffen/nieuwe normen;
- aanpassing monitoringsvoorschrift;
- onderzoeksvoorschrift opnemen (dat kan dus ook iets anders zijn dan de standaard vijfjaars);
- XXX.

Voor het aanpassen van vergunning verwachten wij dat XXXX.

Toelichting: zoveel mogelijk per actie verwachting aangeven voor:

- *procedure (ambtshalve/aanvraag van bedrijf, et cetera);*
- *tijdsbesteding voor de vergunningverlener van Rijkswaterstaat (in dagen) (eventueel in overleg met vergunningverlener);*
- *eventuele kosten (denk aan advieskosten van eigen/externe diensten zoals effectbeoordelingen RIVM/ drinkwaterbedrijven/coördinatie omgevingsdienst, et cetera);*
- *milieuwinst (in kg ZZS-stof bijvoorbeeld/bescherming drinkwateronttrekking, et cetera).*

Doorlooptijd van procedure en indien mogelijk doorlooptijd totdat het gewenste resultaat kan worden bereikt (bijv. relevante verlaging van emissie).

Deze verwachtingen kort en bondig weergeven.

5

UITKOMSTEN PILOT

In dit hoofdstuk worden de bevindingen opgenomen die voor de eindrapportage van belang zijn.

5.1 Ondervonden knelpunten

Tijdens de beoordeling van de vergunning van XXX (naambedrijf) zijn de volgende knelpunten geconstateerd.

Toelichting : denk aan (stof)kennis/informatie ZZS/urenbesteding/medewerking bedrijf/informatie in dossier/archivering/ontsluiting gegevens/informatie over productieproces/beschikbare tijd vergunningverlener/kennis bij Rijkswaterstaat/ als voor betreffende bedrijf geen dossierhouder meer is, ook graag aangeven

5.2 Aanvullende info voor eindrapport

Toelichting: denk hierbij aan: is het inderdaad een categorie 1/2/3 inrichting, meer/minder tijd besteed dan verwacht/zijn er externe kosten of info nodig (RIVM, drinkwaterbedrijven)/kan de milieuwinst goed in beeld worden gebracht en gekwantificeerd/ondervonden medewerking van RD

Bijlage(n)



BIJLAGE: VERSLAG BEDRIJFSBEZOEK



BIJLAGE: IN- EN UITVOER FILES EMISSIE-IMMISSIE TOETS XXXX (STOFNAAM)

