

VERDIEPEND ACHTERGRONDDOCUMENT BIJ
DE FACTSHEET INDIRECTE LOZINGEN IN DE
OMGEVINGSWET: TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIES



Amersfoort, mei 2026

Uitgave	Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer STOWA Postbus 2180 3800 CD Amersfoort
Auteur	Peter de Putter
Begeleidingscommissie	Suzanne Giardina (Omgevingsdienst NL) Aiske Rijnks (STOWA) Andy Krijgsman, Marielle van Vliet (Unie van Waterschappen) Sebastiaan Verhoeven (IPLO) Ronald Kersbergen (VNG) Petra Timmer (IPO) Dilian Janssen (RWS) Benjamin Ebbers (RWS) Emma Smits (I&W) Frank Politiek (ILT) Eric Oosterom (Stichting Rioned)
Foto omslag	FUMO
Vormgeving	Buro Vormvast Uitgeest
STOWA	STOWA 2025-46

Disclaimer

De inhoud van deze uitgave is met de grootst mogelijke zorg samengesteld. Niettemin aanvaarden de auteurs en de uitgever geen enkele aansprakelijkheid voor mogelijke onjuistheden in de publicatie, of eventuele gevolgen door toepassing van de inhoud ervan.

Deze uitgave beoogd de juridische grondslagen voor indirecte lozingen te vertalen in praktische kaders. Interpretatie van de betreffende wet- en regelgeving is daarbij onvermijdelijk, met als mogelijk gevolg dat er ruimte en discussie kan ontstaan over de uitwerking en/of toepassing van de regelgeving. Als u van mening bent dat onderdelen onjuist zijn uitgelegd of ruimte bieden voor een andere interpretatie vernemen wij dat graag. U kunt ons dat laten weten via gripopindirectelozingen@stowa.nl.

Copyright

STOWA spant zich in de rechthebbenden van in de uitgave gebruikte afbeeldingen te respecteren conform het auteursrecht. Indien u desondanks van mening bent dat uw rechten in het geding zijn, dan verzoeken wij u contact met ons op te nemen.

VERDIEPEND ACHTERGRONDDOCUMENT BIJ DE FACTSHEET INDIRECTE LOZINGEN IN DE OMGEVINGSWET: TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIES

INHOUD

TEN GELEIDE	4
VERDIEPEND ACHTERGRONDDOCUMENT BIJ DE FACTSHEET INDIRECTE LOZINGEN IN DE OMGEVINGSWET: TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIES	5
1. Omschrijving indirecte lozing en juridische status	6
2. Zuiveringstechnisch werk en zuiveringsvoorziening	7
3. Indirecte lozingen en het belang hiervan voor overheden	10
4. Verplichtingen voor indirecte lozers	11
5. Overzicht taken, bevoegd gezag en adviesrol	13
6. Beoordelingsregels voor vergunningverlening en maatwerk	16
STOWA IN HET KORT	25



INDIRECTE LOZINGEN IN DE OMGEVINGSWET: TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIES

De taken en bevoegdheden bij indirecte lozingen zijn in de wetgeving verdeeld over verschillende overheden. De informatie hierover is niet altijd even toegankelijk. Vanuit de praktijk klinkt de roep om helderheid: wie is nu precies waarvoor verantwoordelijk?

In de eerder gemaakte Factsheet Indirecte lozingen in de Omgevingswet: taken, bevoegd gezag en advies' is een overzicht gegeven van rollen, taken en verantwoordelijkheden rondom indirecte lozingen zoals vastgelegd in de huidige wetgeving. Zo is voor iedere betrokkene duidelijk wat de wet wel en niet bepaalt over rollen en bevoegdheden bij indirecte lozingen.

De factsheet richt zich tot bestuurders en ambtenaren uit alle betrokken overheden en richt zich op alle waterdisciplines. Denk aan: vergunningverlening, toezicht en handhaving, waterkwaliteit, waterketen, afvalwaterzuiveren, juristen, uitvoering, strategie en beleid.

Voor degenen die meer verdiepende informatie willen, is de voorliggende rapportage bedoeld. Hierin is meer achtergrond te lezen, is meer juridische verdieping te vinden en ook informatie over relevante onderwerpen die in de factsheet niet zijn behandeld.

Zowel de Factsheet indirecte lozingen in de Omgevingswet als dit achtergronddocument zijn op verzoek van STOWA en Omgevingsdienst NL door milieurecht-jurist Peter de Putter (Sterk Consulting) opgesteld.

Bij de totstandkoming hebben de Unie van Waterschappen, Rijkswaterstaat, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat actief meegedacht.

De infographic is gemaakt door René Rijkers in opdracht van het ministerie van I&W.

Mark van der Werf
Directeur STOWA

Henrice Wittenhorst
Directeur Omgevingsdienst NL

VERDIEPEND ACHTERGRONDDOCUMENT BIJ DE FACTSHEET INDIRECTE LOZINGEN IN DE OMGEVINGSWET: TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIES

Achtergronddocument bij de 'Factsheet Indirecte lozingen in de Omgevingswet: taken, bevoegd gezag en advies', zie: <https://www.stowa.nl/publicaties/factsheet-indirecte-lozingen-de-omgevingswet-taken-bevoegd-gezag-en-advies>
Peter de Putter, mei 2026, in opdracht van Omgevingsdienst NL en STOWA

INLEIDING

In Nederland zijn er ongeveer 8,4 miljoen particuliere huishoudens, waarvan 3,4 miljoen eenpersoonshuishoudens.¹ Ruim 99% hiervan loost het afvalwater op het openbaar riool. Daarnaast zijn er nog eens zo'n half miljoen bedrijven die hun afvalwater op het openbaar riool lozen.² Bij werkzaamheden in de openbare ruimte komen ook rioollozingen voor zoals bij een bronbemaling waarbij grondwater op het riool wordt geloosd. Of denk aan marktkramen en festivals die het riool gebruiken voor hun afvalwater. Lozingen op het riool worden ook wel indirecte lozingen genoemd. De regelgeving hiervoor is niet eenvoudig en de behoefte om verduidelijking hiervan is groot, zowel bij overheden als bij bedrijven.

Het voorliggende achtergronddocument is een vervolg op de door STOWA en Omgevingsdienst NL in december vorig jaar gepubliceerde 'Factsheet Indirecte lozingen in de Omgevingswet: taken, bevoegd gezag en advies'.³ De factsheet is kort en geeft in een notendop de belangrijkste regelgeving weer voor indirecte lozingen. In dit achtergronddocument wordt dieper op de wet- en regelgeving ingegaan, waarbij ook aandacht is voor onderwerpen die in de factsheet niet of slechts heel kort zijn beschreven.

Leeswijzer

Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

1. Het begrip indirecte lozing, het verschil met een directe lozing en de juridische status van beide.
2. Het juridische begrip zuiveringstechnisch werk, in de praktijk rioolwaterzuiveringsinstallatie of kortweg RWZI genoemd. In deze paragraaf worden ook de belangrijkste gevolgen voor RWZI's van de gewijzigde Europese Richtlijn Stedelijk Afvalwater duidelijk.

¹ Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-bevolking/woonsituatie/huishoudens-nu>.

² Er zijn circa 515.000 bedrijven die zuiveringsheffing betalen aan het waterschap. Zie hiervoor: Unie van Waterschappen, Impactanalyse overdracht indirecte lozingen, september 2024, p. 10. Aantallen van vergunningplichtige, meldingsplichtige en overige relevante indirecte lozingen zijn niet beschikbaar. Dat geldt ook voor de exacte verdeling van het bevoegd gezag tussen provincies en gemeenten. In opdracht van VNG en UvW wordt daar nader onderzoek naar gedaan.

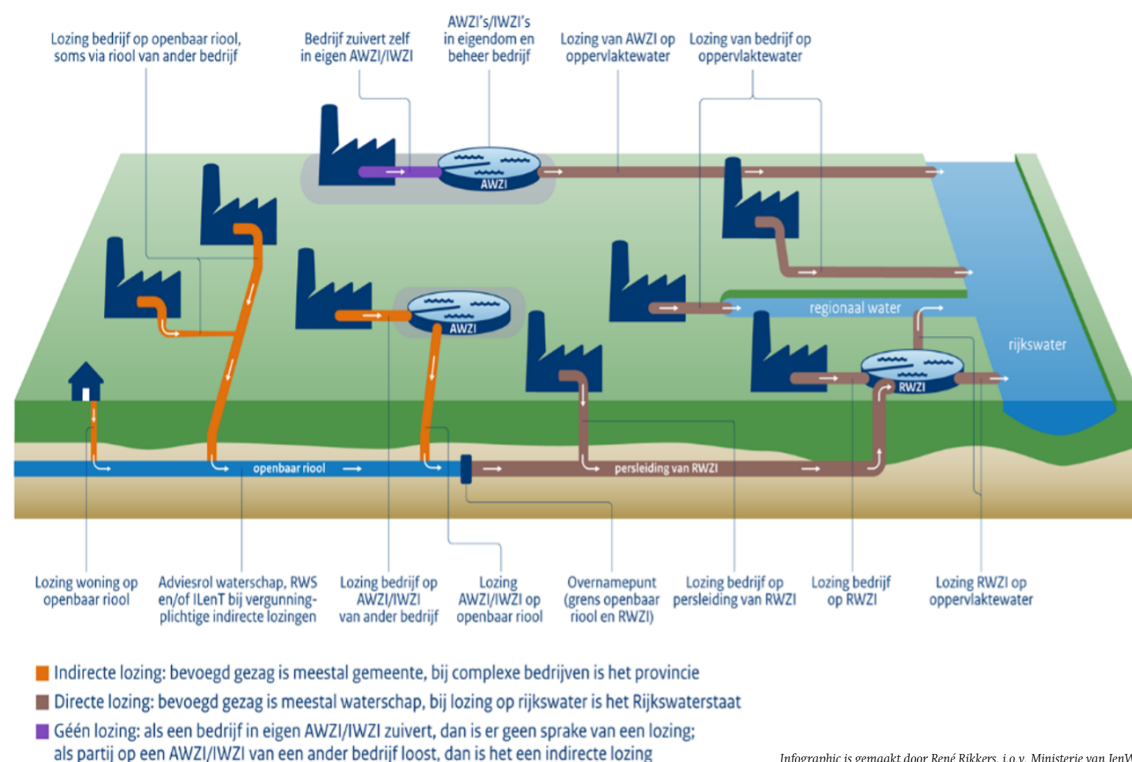
³ Zie: <https://www.stowa.nl/publicaties/factsheet-indirecte-lozingen-de-omgevingswet-taken-bevoegd-gezag-en-advies>. Hierover zijn ook twee webinars georganiseerd, te bekijken op de website van STOWA. De factsheet is in nauwe samenwerking gemaakt met experts van het Ministerie van IenW, Rijkswaterstaat, het Informatiepunt Leefomgeving (IPL), IPO, VNG, Stichting RIONED en de Unie van waterschappen.

3. Het belang van indirecte lozingen voor gemeenten, provincies, waterschappen en Rijkswaterstaat, waaronder ook de relatie met de Kaderrichtlijn Water (KRW).
4. Verplichtingen voor indirecte lozers.
5. De voor indirecte lozingen geregelde taken, toedeling van het bevoegd gezag en adviesrollen.
6. Beoordelingsregels voor vergunningplichtige indirecte lozingen.

1. OMSCHRIJVING INDIRECTE LOZING EN JURIDISCHE STATUS

Een indirecte lozing is een lozing van afvalwater op het openbare riool, al dan niet via een particuliere leiding van een ander bedrijf of een particulier huishouden.⁴ Kern is dat het te lozen afvalwater uiteindelijk wordt ingezameld op het openbare riool en van daaruit wordt getransporteerd naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI),⁵ die in beheer is bij een waterschap.⁶ Denk aan bedrijventerreinen waar bedrijven gebruik maken van een particulier riool van een ander bedrijf dat vervolgens op het openbaar riool loost.⁷ Dit zijn allemaal indirecte lozingen. Ook een lozing van hemelwater of grondwater op een schoonwaterstelsel (in de praktijk vaak ‘hemelwaterriool’ genoemd) is een indirecte lozing (hemelwaterlozingen zijn niet opgenomen in figuur 1).⁸

Figuur 1 Verschil indirecte en directe lozingen



4. Deze omschrijving wordt in de praktijk gehanteerd, maar er is geen juridische definitie van 'indirecte lozing'. Op IPLO.nl wordt de volgende omschrijving gehanteerd: "een lozing die niet direct maar indirect op het oppervlaktewater uitkomt. Daarmee wordt bedoeld dat het te lozen afvalwater via een voorziening voor de inzameling en het transport van afvalwater uiteindelijk in het oppervlaktewater terechtkomt."
5. De inzamelings- en transport van stedelijk afvalwater (wordt hierna nog toegelicht) is bij wet toebedeeld aan de gemeenten (art. 2.16 Ow), de zuivering van dit stedelijk afvalwater is een taak voor de waterschappen (art. 2.17 Ow).
6. Dan wel een door het waterschapsbestuur aangewezen andere rechtspersoon die is belast met de exploitatie van de RWZI. Zo kunnen waterschap en gemeente samen besluiten de gemeente met het zuiveringsbeheer c.q. het beheer van de RWZI te belasten, als dat doelmatiger is voor de zuivering van het stedelijk afvalwater. In Nederland komt dit slechts zeer sporadisch voor, vrijwel altijd is het waterschap zelf zuiveringsbeheerder.
7. Gebruikelijk is dan wel dat er tussen het bedrijf dat uiteindelijk loost op het openbare riool privaatrechtelijke afspraken worden gemaakt met de andere bedrijven over de aanvoer van afvalwater (kwantiteit en kwaliteit), vermoedelijk met ten minste de afspraak dat er conform vergunning of algemene regels wordt geloosd.
8. De lozing vanuit een schoonwaterstelsel op oppervlaktewater is een directe lozing ofwel een lozingsactiviteit in de terminologie van de Omgevingswet. Hiervoor is de beheerder van het oppervlaktewater bevoegd gezag.

Een lozing van afvalwater door een bedrijf, via een leiding, naar een zuiveringsinstallatie van een commercieel zuiveringsbedrijf – in de praktijk een afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) of industriële waterzuiveringsinstallatie (IWZI) genoemd – is ook een indirecte lozing. Dat eerstgenoemde bedrijf ontdoet zich dan immers van zijn afvalwater. Dat ‘ontdoeningscriterium’ is hier belangrijk en komt ook terug in de definitie van het begrip afvalwater in de Omgevingswet: “alle water waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.” Als een bedrijf zélf een AWZI/IWZI heeft en daar zijn afvalwater eerst (voor)zuivert, vóórdat het op het (openbare) riool wordt geloosd, is het overbrengen van het afvalwater naar de eigen zuivering géén indirecte lozing. Van ontdoen van afvalwater is dan immers geen sprake. Juridisch is een AWZI/IWZI - die *bedrijfsafvalwater* zuivert voordat het wordt geloosd - een *zuiveringsvoorziening*, niet te verwarren met een werk voor het zuiveren van *stedelijk afvalwater*, de RWZI. Zo’n communale zuiveringsinstallatie (de RWZI dus) is juridisch een zuiveringstechnisch werk, waarop hierna in paragraaf 2 uitgebreid wordt ingegaan, net als op de begrippen stedelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater.

In het systeem van de Omgevingswet is een indirecte lozing een zogenoemde ‘milieubelastende activiteit’ (mba). In de Omgevingswet omschreven als een ‘activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.’

Voor de duidelijkheid: verschil met een directe lozing

Afvalwater wordt soms ook geloosd op een oppervlaktewaterlichaam of direct op een zuiveringstechnisch werk (RWZI). In beide gevallen zonder tussenkomst van een openbaar riool. In die situaties spreken we over een *directe* lozing. Juridisch worden beide situaties een *lozingsactiviteit* genoemd. Een *lozingsactiviteit* op een zuiveringstechnisch werk is volgens de Omgevingswet het ‘brengen van stoffen, warmte of water met behulp van een werk, niet zijnde een openbaar vuilwaterriool, in een zuiveringstechnisch werk in exploitatie bij een waterschap of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, voor zover het gaat om de gevolgen van die stoffen of warmte of dat water voor het zuiveringstechnisch werk of het watersysteem’. Ofwel: wie zijn afvalwater loost door de eigen particuliere riolering ‘in te prikken’ op een zuiveringstechnisch werk - dat begrip wordt hierna uitgelegd – voert een lozingsactiviteit uit, in de praktijk ook een directe lozing genoemd. Vanwege de focus in deze rapportage op indirecte lozingen wordt hier niet nader op ingegaan. Wel volgt hierna nadere uitleg over de begrippen zuiveringstechnisch werk en stedelijk afvalwater.

2. ZUIVERINGSTECHNISCH WERK EN ZUIVERINGSVOORZIENING

In het stelsel van de Omgevingswet is ‘zuiveringstechnisch werk’ gedefinieerd als een ‘werk voor het zuiveren van stedelijk afvalwater, in exploitatie bij een waterschap of gemeente, of een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap met de zuivering van stedelijk afvalwater is belast, met inbegrip van het bij dat werk behorende werk voor het transport van stedelijk afvalwater.’ Een hele mond vol, maar in de praktijk gaat het hierbij uitsluitend om de RWZI’s. Tot de RWZI behoren, naast de zuiveringsinstallaties zelf, ook de bij het waterschap in beheer zijnde gemalen, persleidingen, vrijvervalleidingen, open en dichte afvoergoten, pompstations en dergelijke.⁹ Met de RWZI’s voldoen waterschappen aan hun wettelijke taak om *stedelijk* afvalwater te zuiveren (art. 2.17 Ow).

⁹ Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 629 (Memorie van Toelichting bij de Ow).

Afhankelijk van de zuiveringstechnieken die worden gebruikt, kunnen RWZI's bepaalde stoffen wel of niet zuiveren. Stoffen die niet (volledig) gezuiverd kunnen worden, komen via het effluent (de afvalwaterstroom die resteert ná zuivering) van de RWZI in het oppervlaktewater terecht.¹⁰

Voor het zuiveren van bedrijfsafvalwater maken sommige bedrijven gebruik van een eigen afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) of één van een commercieel zuiveringsbedrijf. Juridisch spreken we hier niet van een 'zuiveringstechnisch werk', maar van een 'zuiveringsvoorziening'.¹¹ De omschrijving hiervan is opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal): "werk voor het zuiveren van afvalwater, dat geen zuiveringstechnisch werk is". In vergelijking met een zuiveringstechnisch werk zuivert een AWZI geen 'stedelijk afvalwater' maar 'afvalwater' (in de regel bedrijfsafvalwater). Een AWZI wordt ook wel een IWZI genoemd, ofwel een industriële waterzuiveringsinstallatie. Een AWZI/IWZI zuivert het bedrijfsafvalwater vóórdat dit mag worden geloosd op het riool dan wel direct op oppervlaktewater of op de RWZI. Enkel aangeboden bedrijfsafvalwater hoeven gemeenten dus niet per se in te zamelen en te transporteren naar de RWZI. En een waterschap/RWZI hoeft sec aangevoerd bedrijfsafvalwater niet te zuiveren. Hun beider taak beperkt zich immers tot het inzamelen (gemeente) en zuiveren (waterschap) van stedelijk afvalwater. Het Bal geeft weliswaar meestal als voorgeschreven lozingsroute het vuilwaterriool, maar dat betekent niet dat er aan die lozing geen eisen gesteld kunnen worden. Zo is de 'voorkeursvolgorde voor de behandeling van afvalwater' hierbij ook relevant, met bronaanpak als vertrekpunt en lozen op de riolering als laatste optie. Zie hiervoor het slot van paragraaf 3 hierna.

Begrippen stedelijk afvalwater, huishoudelijk afvalwater en bedrijfsafvalwater

Stedelijk afvalwater is in de Omgevingswet gedefinieerd als 'huishoudelijk afvalwater of een mengsel daarvan met bedrijfsafvalwater, afvloeiend hemelwater, grondwater of ander afvalwater.' Stedelijk afvalwater bestaat dus (juridisch) vooral uit *huishoudelijk afvalwater*, in lijn met de wettelijke inzamelings- en transporttaak voor gemeenten (art. 2.16 Ow) én de zuiveringstaak van waterschappen (art. 2.17 Ow). Van belang is in te zien dat waterschappen 'stedelijk afvalwater' moeten zuiveren (art. 2.17 Ow), terwijl bedrijven met een zuiveringsinstallatie (hoofdzakelijk) *bedrijfsafvalwater* zuiveren vóórdat zij het mogen lozen op oppervlaktewater, het openbaar riool of direct op de RWZI.¹² Voor zowel gemeenten als waterschappen (als beheerders van de RWZI's) bestaat er geen verplichting tot het accepteren van bedrijfsafvalwater. In het stelsel van de Omgevingswet is geen begripsomschrijving meer opgenomen van bedrijfsafvalwater, maar deze heeft nog wel de betekenis zoals vroeger opgenomen in de Wet milieubeheer: 'afvalwater dat vrijkomt bij door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid, dat geen huishoudelijk afvalwater, afvloeiend hemelwater of grondwater is.'

Huishoudelijk afvalwater is in het Bal omschreven als 'afvalwater dat overwegend afkomstig is van menselijke stofwisseling en huishoudelijke werkzaamheden.' Het gaat hier om afvalwater afkomstig van toiletten, badkamers en keukens. Ook het afvalwater afkom-

10 In de praktijk wordt een RWZI soms een afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) genoemd, wat tot spraakverwarring kan leiden. In deze rapportage wordt met RWZI de in beheer van een waterschap (of een daarmee door het waterschap belaste rechtspersoon) bedoelde communale zuiveringsinstallatie bedoeld, ontworpen en gebruikt voor de zuivering van stedelijk afvalwater.

11 Zo is een particuliere IBA ook een zuiveringsvoorziening.

12 Er zijn ook bedrijven die uit eigen beweging zuiveren, bijvoorbeeld om een deel van hun afvalwater te kunnen hergebruiken en/of om te besparen op de hoogte van de heffing.

stig van de toiletten en eventuele badkamers of kleine kantines van bedrijven (vergelijkbaar met de omvang van een huishoudelijke keuken) valt onder huishoudelijk afvalwater. Afvalwater van grote kantines en professionele voedselbereiding valt onder bedrijfsafvalwater. Ook medicijnresten (die via ontlasting vrijkomen) en resten van bijvoorbeeld cosmetica en schoonmaakmiddelen en (andere) microverontreinigingen vallen binnen de omschrijving.

Betekenis herziene Richtlijn Stedelijk Afvalwater (RSA)

Een recente wijziging van deze Europese richtlijn (nov. 2024) leidt er op termijn waarschijnlijk toe dat er eisen worden toegevoegd voor de zuivering van microverontreinigingen (zoals medicijnresten en resten van cosmetica).¹³ Voor de zuivering hiervan is bij veel RWZI's een 'vierde zuiveringsstap' nodig.¹⁴ De richtlijn bevat ook een verplichting om voor bepaalde situaties geïntegreerde beheerplannen op te stellen (zie artikel 5 en 18 plus Bijlage V van de richtlijn). Dit kan helpen om vervuiling door riooloverstorten planmatig te verminderen. In het kader hieronder is te lezen wat er onder andere voor lozingen van niet-huishoudelijk afvalwater is geregeld. Dit is opgenomen in artikel 14 van de herziene RSA. Hoe een en ander, voor zover nog nodig, in de Nederlandse wet- en regelgeving wordt geïmplementeerd (in 2027), moet worden afgewacht.¹⁵

Richtlijn Stedelijk afvalwater: regels voor lozingen van niet-huishoudelijk afvalwater (art. 14)

Artikel 14 van de richtlijn geeft regels voor lozingen van niet-huishoudelijk afvalwater. Bepaald is onder andere dat dergelijke lozingen in opvangsystemen en zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater - in Nederland: openbaar riool en RWZI's - vooraf worden onderworpen aan vooraf vastgestelde regelingen of specifieke vergunningen, of beide, van de bevoegde autoriteit of passende instantie.

Ook regelt artikel 14 dat er, in het geval van specifieke vergunningen voor lozingen in opvangsystemen en zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater, voor wordt gezorgd dat:

- de bevoegde autoriteit de exploitanten van de opvangsystemen en zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater waarin het niet-huishoudelijk afvalwater wordt geloosd, raadpleegt en informeert alvorens die specifieke vergunningen te verlenen.
- op verzoek de exploitanten van de opvangsystemen en zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater die lozingen van niet-huishoudelijk afvalwater ontvangen, toestaat om die specifieke vergunningen te raadplegen, bij voorkeur alvorens zij worden verleend.

13 Richtlijn (EU) 2024/3019 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2024 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (herschikking). Zie Nederlandstalige tekst: Richtlijn - EU - 2024/3019 - EN - EUR-Lex.

14 De richtlijn regelt dat producenten van medicijnen en cosmetica financieel medeverantwoordelijk worden voor de aanleg en exploitatie van deze vierde trap. Overweging 20 van de richtlijn stelt o.a.: "Residuen van geneesmiddelen en cosmetische producten vormen op dit moment de belangrijkste bron van de microverontreinigingen die in stedelijk afvalwater worden gevonden en waarvoor een quartaire behandeling nodig is. Om die reden moet op die twee groepen uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van toepassing zijn." Zie de uitwerking hiervan in artikel 9 en 10 van de herziene richtlijn.

15 Voor een samenvatting van de belangrijkste wijzigingen uit de richtlijn en de Nederlandse tekst hiervan, zie: <https://unievannwaterschappen.nl/herziening-richtlijn-stedelijk-afvalwater-is-definitief/>.

Voor Nederland betekent dit bijvoorbeeld dat de waterschappen (als beheerders van de RWZI's) worden geraadpleegd door het bevoegd gezag voor de vergunningplichtige indirecte lozingen. In het stelsel van de Omgevingswet is dit geregeld met de adviesrol voor de waterschappen (zie hierna par. 5). Voor niet-vergunningplichtige indirecte lozingen ("vooraf vastgestelde regelingen voor lozingen in opvangsystemen en zuiveringsinstallaties voor stedelijk afvalwater") moet er ook voor worden gezorgd dat de exploitanten van deze opvangsystemen en zuiveringsinstallaties worden geraadpleegd voordat die regelingen worden vastgesteld.

Verder is van belang dat de hiervoor genoemde vastgestelde regelingen of specifieke vergunningen er onder meer voor zorgen dat aan de waterkwaliteitseisen van de KRW wordt voldaan. Ook moet, waar van toepassing, de kwaliteit en kwantiteit van relevante lozingen van niet-huishoudelijk afvalwater worden gemonitord. Hierbij is ook bepaald dat de vuilvracht in de lozingen vanuit de RWZI's de toestand van het ontvangende waterlichaam niet laten achteruitgaan en niet verhinderen dat het waterlichaam een dergelijke toestand bereikt.

De herziene richtlijn regelt in artikel 14, lid 3 voor bepaalde gevallen ook dat de bevoegde autoriteiten of geschikte instanties passende maatregelen nemen, waaronder een evaluatie van en, indien nodig, de intrekking van de hiervoor bedoelde vooraf vastgestelde regelingen of specifieke vergunningen.

Tot slot wordt hier gewezen op de bepaling in lid 5 die stelt dat de hiervoor bedoelde specifieke vergunningen ten minste om de tien jaar worden geëvalueerd en zo nodig aangepast. Voor de vooraf vastgestelde regelingen is bepaald dat deze met geregelde tussenpozen worden geëvalueerd en zo nodig aangepast. Als laatste regelt artikel 14 dat, indien de kenmerken van het niet-huishoudelijk afvalwater, de zuiveringsinstallatie voor stedelijk afvalwater of het ontvangende waterlichaam aanzienlijk veranderen, de specifieke vergunningen worden geëvalueerd en aan die veranderingen moeten worden aangepast.

3. INDIRECTE LOZINGEN EN HET BELANG HIERVAN VOOR OVERHEDEN

Iedereen, ook alle overheden, heeft belang bij een goede kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen. Voor gemeenten is het daarbovenop van belang dat indirecte lozingen geen nadelig effect hebben op de doelmatige werking van de openbare riolering die zij in beheer hebben. Aantasting van het riool door lozingen komt voor, met als mogelijk effect dat eerder tot onderhoud of vervanging moet worden overgegaan. Voor waterschappen is van belang dat indirecte lozingen de doelmatige werking van de RWZI niet nadelig beïnvloeden; sommige stoffen kunnen het transportsysteem en biologische zuiveringsproces ernstig verstoren. In paragraaf 6 hierna wordt specifiek ingegaan op de beoordelingsregels voor indirecte lozingen. Daar komen bescherming van het openbare riool en de RWZI aan de orde.

Rijkswaterstaat (voor rijkswateren) en de waterschappen (voor regionale oppervlaktewaterlichamen) zijn de beheerders van de oppervlaktewaterlichamen en als zodanig verantwoordelijk voor de chemische en ecologische kwaliteit hiervan. Zo zijn er juridisch bindende

doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) voor chemische stoffen en andere parameters.¹⁶ En oppervlaktewater is zeker ook van belang voor van het waterbeheer afhankelijke functies zoals de natuur ('ecologische kwaliteit'), de bereiding van drinkwater, de berekening door de (biologische) landbouw en/of recreatie (zwemfunctie). Al deze functies staan meer en meer onder druk wanneer indirecte lozingen een negatief effect hebben op de oppervlaktewater-lichamen.

Lozen en zuiveren van bedrijfsafvalwater zijn niet vanzelfsprekend

Bedrijfsafvalwater lozen of accepteren, al dan niet via de openbare riolering, is niet vanzelfsprekend. In de praktijk lijkt vrij snel voor lozen te worden gekozen, terwijl de voorkeursvolgorde uit de nog altijd bestaande Wet milieubeheer (art. 10.29a) afvoer via de leiding naar de RWZI als laatste optie geeft. Uit de voorkeursvolgorde volgt dat het belangrijk is om het ontstaan van afvalwater zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Dat betreft zowel de hoeveelheid water als de mate van verontreiniging. Als dat niet of maar beperkt lukt, dan is het van belang afvalwaterstromen gescheiden te houden (tenzij samenvoegen van stromen geen nadelige gevolgen oplevert). Vóórdat tot lozen wordt overgegaan, is het van belang na te gaan of afvalwater voorkómen kan worden door bijvoorbeeld hergebruik. Als lozen niet (geheel) voorkomen kan worden, wordt het afvalwater (na zuivering) bij voorkeur geloosd in de bodem of in oppervlaktewater. De laatste optie volgens de voorkeursvolgorde is lozen op de riolering. Bronaankpak heeft dus de voorkeur, dat volgt ook uit de hierna nog aan de orde komende ABM-toets (par. 6).

4. VERPLICHTINGEN VOOR INDIRECTE LOZERS

Indirecte lozingen zijn vergunningplichtig, meldingsplichtig of toestemmingsvrij.¹⁷ Afhankelijk van het type bedrijf c.q. de hierbinnen plaatsvindende milieubelastende activiteiten zijn de regels voor indirecte lozingen opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of in het gemeentelijke omgevingsplan. Grofweg gesteld zijn de meest milieubelastende activiteiten, inclusief de hiervan vrijkomende indirecte lozingen, geregeld in de hoofdstukken 2 t/m 5 van het Bal. De overige mba's (incl. de lozingen op de riolering hiervan) zijn geregeld in het omgevingsplan. Concreet gaat het hier om de lozingsregels zoals opgenomen in de bruidsschat bij het omgevingsplan (par. 22.3.8 van de bruidsschat), tenzij de gemeente (uiterlijk in 2032) in haar omgevingsplan (deels) andere lozingsregels heeft vastgesteld.

Uit zowel het Bal als het omgevingsplan (bruidsschat) blijkt welke verplichtingen gelden voor de indirecte lozing. De meeste indirecte lozingen zijn niet vergunningplichtig, maar worden gereguleerd met 'algemene regels', al dan niet vergezeld van een meldingsplicht. De algemene regels (voorschriften) staan zagezegd in het Bal of in het omgevingsplan zelf. Waar algemene regels voor een specifieke lozingssituatie, naar het oordeel van het bevoegde gezag (omgevingsdienst) tekortschieten, kan of moet er zelfs maatwerk worden toegepast. Zeker voor indirecte lozingen die in het Bal zijn geregeld kan een vergunningplicht gelden. Geschat wordt dat landelijk zo'n 7.500 bedrijven vergunningplichtig zijn voor hun lozing op

¹⁶ In Nederland worden 122 chemische KRW-stoffen onderscheiden: 45 prioritaire stoffen (PS) en (specifiek van belang voor een goede ecologische kwaliteit) 77 specifieke verontreinigende stoffen (SVS). De PS zijn aangewezen door Europa in de Richtlijn Prioritaire Stoffen (RPS); alle EU-lidstaten zijn hieraan gebonden. De SVS zijn, vanwege de bescherming van de ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen, door Nederland zelf aangewezen. De lijst van PS is opgenomen in Bijlage III van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) en de lijst met SVS staat in Bijlage IIIa van het Bkl.

¹⁷ Op de toestemmingsvrije indirecte lozingen (zoals van particuliere huishoudens) wordt hier niet ingegaan, al komen worden ook hier stoffen geloosd die uiteindelijk bezwaarlijk (kunnen) zijn voor de RWZI waarop wordt geloosd en het hierachter liggende oppervlaktewater (zie hierover de omschrijving van huishoudelijk afvalwater in par. 2 hiervoor).

het riool.¹⁸ Hieronder vallen sowieso de ‘complexe bedrijven’, geregeld in Afdeling 3.3 van het Bal. Die zijn voor al hun lozingen vergunningplichtig.

Tabel 1 **Overzicht complexe bedrijven (Afd. 3.3 Bal)**

Seveso-inrichting	Complexe papierindustrie, houtindustrie en textielindustrie
Grootschalige energieopwekking	Afvalbeheer ippc-installaties
Raffinaderij	Kadavers of dierlijk afval
Maken van cokes	Stortplaats of winningsafvalvoorziening
Vergassen of vloeibaar maken van steenkool of andere brandstoffen	Verbranden van afvalstoffen in een ippc-installatie
Basismetale	Grootschalige mestverwerking
Complexe minerale industrie	
Basischemie	

Van belang is hier tot slot te benadrukken dat, ook voor vergunning- en meldingsplichtige lozingen, altijd ook de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten van toepassing is, zoals bepaald in artikel 2.11, lid 1 en 2 Bal.¹⁹ Het Bal reguleert (in de hoofdstukken 2 t/m 5) lozingen die op rijksniveau zijn gereguleerd, centraal bepaalde regels dus. Voor in het gemeentelijk omgevingsplan geregelde indirecte lozingen is inhoudelijk dezelfde specifieke zorgplicht opgenomen. Zie hiervoor artikel 22.44 van de bij het omgevingsplan horende bruidsschat. Uit de specifieke zorgplicht volgt, in relatie tot bij mba's vrijkomende indirecte lozingen, dat:

- alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
- de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast;
- geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
- alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en nadelige gevolgen daarvan;²⁰
- afvalwater dat wordt geloosd doelmatig kan worden bemonsterd;
- metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund.

Concreet is hier van belang erop te wijzen dat daar waar algemene regels voor een indirecte lozing niet specifiek ingaan op binnen het bedrijf gebruikte en/of te lozen stoffen (zoals KRW-stoffen, ZZS, PFAS etc.²¹), dit niet betekent dat die stoffen dan geloosd mogen worden. Zo zijn er bijvoorbeeld in paragraaf 4.21 van het Bal ('reinigen, lijmen en coaten van diverse materialen') emissiegrenswaarden gesteld aan het afvalwater afkomstig van het verwijderen van verflagen van hout dat wordt geloosd in een vuilwaterriool.²² Uit de hierbij opgenomen tabel zijn enkel emissiegrenswaarden bepaald voor lood, zink en adsorbeerbare organisch gebonden halogenen (art. 4.343 Bal). Mocht het zo zijn dat een bedrijf (ook) andere stoffen gebruikt die in het afvalwater terecht komen, dan is hierop dus in ieder geval de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal van toepassing. Zomaar andere verontreinigende stoffen lozen is dan ook geen optie. Met een maatwerkvoorschrift

18 Op het moment van schrijven van deze rapportage wordt door de VNG en de UvW onderzoek uitgevoerd om meer inzicht te krijgen in o.a. de aantallen vergunning- en meldingsplichtige indirecte lozingen (zie voetnoot 2).

19 In artikel 2.11, lid 3 Bal is de specifieke zorgplicht voor lozingsactiviteiten ('directe lozingen') opgenomen.

20 Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verstoren van het functioneren van een RWZI.

21 Een deel van de KRW-stoffen is ZZS en alle PFAS(-verbindingen) zijn sowieso als ZZS gekwalificeerd.

22 Het Bal hanteert de term vuilwaterriool.

kunnen emissiegrenswaarden voor die andere afvalwaterstoffen worden gesteld. Dat kan op verzoek van het bedrijf zelf of op initiatief van het bevoegd gezag, bijvoorbeeld naar aanleiding van een gedane melding.

Voor bedrijven waarvoor de zogenoemde ZZS-module verplicht is voorgeschreven, met daarbij de verplichting om vijfjaarlijks een vermijdings- en reductieprogramma (VRP) te overleggen aan het bevoegd gezag, wordt verwezen naar paragraaf 6 hierna.

5. OVERZICHT TAKEN, BEVOEGD GEZAG EN ADVIESROL

In tabel 2 is te zien wie voor indirecte lozingen welke taak of bevoegdheid heeft. Kort gezegd zijn gemeenten bevoegd gezag voor indirecte lozingen, tenzij het om een zogenoemd complex bedrijf of een open bodemenergiesysteem (OBES) gaat waarvoor de provincie bevoegd gezag is. Complexe bedrijven kunnen vanwege aard en omvang grote gevolgen hebben voor de veiligheid, gezondheid en het milieu en om die reden vormen zij een aparte bedrijfscategorie (geregeld in Afdeling 3.3 van het Bal). In Nederland worden de gemeentelijke en provinciale taken en bijbehorende bevoegdheden op het gebied van vergunningverlening, meldingen, toezicht en handhaving (VTH) uitgevoerd door de 28 omgevingsdiensten. Voor een aantal bijzondere milieubelastende activiteiten (met daarbij vrijkomende indirecte lozingen) is de minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd gezag (zie artikel 2.6, lid 2 Bal), zoals voor bepaalde defensie terreinen.²³

Adviesrol zuiverings- en waterbeheerder

Andere bestuursorganen – waterschap, Rijkswaterstaat (RWS, namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT, namens de minister van Infrastructuur en Waterstaat) – hebben voor vergunningplichtige indirecte lozingen een adviesrol (zie artikel 4.34 en 4.35 Omgevingsbesluit). Dit betekent dat gemeenten en provincies deze overheden in de gelegenheid moeten stellen om advies uit te brengen over de mogelijk nadelige gevolgen van de indirecte lozing (zie tabel). Dat advies kan leiden tot het opnemen van voorschriften voor de indirecte lozing in de omgevingsvergunning voor deze milieubelastende activiteit.

²³ Artikel 2.6, lid 2 Bal bepaalt dat de minister van IenW ook (naast wat in lid 1 is genoemd) bevoegd gezag is voor een milieubelastende activiteit die geheel of in hoofdzaak wordt verricht op o.a. een militair terrein of een terrein met een militair object als bedoeld in artikel 5.150, eerste lid, van het Bkl. Vergelijk ook artikel 4.11, lid 1, onder b, sub 3 en ii van het Omgevingsbesluit. Hierop wordt in dit achtergronddocument niet verder ingegaan.

Tabel 2 **Overzicht taken en bevoegdheden bij indirecte lozingen**

Partij	Taak / bevoegdheid	Opmerking
Gemeente	Bevoegd gezag voor: - Vergunningverlening - Eventueel maatwerk voor indirecte lozingen die vallen onder algemene regels - Toezicht - Handhaving: overtredingen (bestuurs-rechtelijk) en misdrijven (strafrechtelijk)	Geldt voor alle indirecte lozingen van particulieren en de meeste bedrijven (uitgezonderd 'complexe bedrijven'). Uitvoering door omgevingsdiensten.
Provincie	Bevoegd gezag voor: - Vergunningverlening - Toezicht - Handhaving: overtredingen (bestuursrechtelijk) en misdrijven (strafrechtelijk)	Alleen voor complexe bedrijven (Afdeling 3.3 Bal) en open bodemenergiesystemen (Afdeling 3.2 Bal, art. 3.19, lid 1 jo. art. 4.6 Omgevingsbesluit). Bodemenergiesystemen en alle lozingen door complexe bedrijven zijn vergunningplichtig. Uitvoering door omgevingsdiensten.
Waterschap	Adviesrol over effect indirecte lozing op: Functioneren RWZI Chemische en ecologische kwaliteit van de regionale oppervlaktewaterlichamen Zie hiervoor artikel 4.35 Omgevingsbesluit Toezicht: aanwijzen eigen toezichthouders mogelijk (volgt uit artikel 18.6 Ow en, specifiek voor ongewone voorvallen op de RWZI, artikel 19.4 Omgevingswet)	Geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen. Advies alleen bij vergunningplichtige lozingen. Geen bindend advies, maar zo nodig wel afstemmen o.g.v. artikel 2.2 Ow. Geen handhavingsbevoegdheid op indirecte lozingen. Nb: waterschappen zijn bevoegd gezag voor directe lozingen op regionaal oppervlaktewater.
Rijkswaterstaat	Adviesrol (namens de minister van IenW) over effect van indirecte lozingen op de chemische en ecologische kwaliteit van de rijkswateren (artikel 4.35 Omgevingsbesluit)	Geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen, uitgezonderd zeer bijzondere gevallen zoals op defensie terreinen (art. 2.6, lid 2 Bal en art. 4.11, lid 1 onder b, sub 3 en ii Omgevingsbesluit). Advies alleen bij vergunningplichtige lozingen. Geen bindend advies, maar zo nodig wel afstemmen o.g.v. artikel 2.2 Ow. Geen handhavingsbevoegdheid op indirecte lozingen. Geen toezicht op indirecte lozingen (zie: artikel 3, lid 4 Besluit aanwijzing toezichthouders Omgevingswet) Nb: RWS is (namens de minister van IenW) bevoegd gezag voor directe lozingen op rijkswater.
Inspectie Leefomgeving en Transport	Adviesrol (namens de minister van IenW) over effect van indirecte lozingen op de chemische en ecologische kwaliteit van de rijkswateren (artikel 4.34 Omgevingsbesluit)	Geen bevoegd gezag voor indirecte lozingen. Advies alleen bij vergunningplichtige lozingen. Geen bindend advies, maar zo nodig wel afstemmen o.g.v. artikel 2.2 Ow.

Voor een vergunningplichtige indirecte lozing is het waterschap als zuiveringsbeheerder (m.b.t. de doelmatige werking van de RWZI's) en als beheerder van de regionale oppervlaktewaterlichamen adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning. Als de lozing vanuit de RWZI op rijkswater plaatsvindt, is Rijkswaterstaat (RWS) adviseur bij vergunningverlening (art. 4.35 Omgevingsbesluit). Wat die adviesrol concreet inhoudt heeft de wetgever niet duidelijk gemaakt²⁴, al spreekt het voor zich dat de omgevingsdienst (als uitvoerder namens het bevoegd gezag) rekening houdt met dit advies. ILT is volgens artikel 4.34 van het Omgevingsbesluit adviseur voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor zover de aanvraag betrekking heeft op een milieubelastende activiteit als bedoeld in bijlage III, onder 2 van het Omgevingsbesluit.

24 Zie hiervoor de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, p. 13.

Waterschappen en RWS kunnen zelf geen eisen stellen aan een indirecte lozing, ook al kan deze een nadelig effect hebben op de doelmatige werking van de RWZI en/of de kwaliteit van het achterliggende oppervlaktewaterlichaam. Voor deze gevallen bestond er tot 2024, onder het oude recht, een *bindend* adviesrecht.²⁵ Dat is nu anders, zij het dat uit de Omgevingswet wel volgt dat een bestuursorgaan (zoals een omgevingsdienst) bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden rekening moet houden met de taken en bevoegdheden van andere bestuursorganen en zonodig met hen afstemt (art. 2.2, lid 1 Ow). Het spreekt voor zich dat afstemming hier, zeker voor de meest RWZI- en/of waterkwaliteitbelastende indirecte lozingen, nodig is.²⁶ Het Omgevingsbesluit regelt de adviesrol specifiek voor vergunningplichtige indirecte lozingen. Maar in de praktijk kan een omgevingsdienst natuurlijk ook advies vragen voor meldingsplichtige lozingen, bijvoorbeeld als voor een gemelde mba met indirecte lozing een maatwerkvoorschrift wordt overwogen. Voorstelbaar is ook dat de waterbeheerder wordt betrokken bij de beoordeling van een voor sommige bedrijven verplicht gesteld vermijdings- en reductieprogramma (VRP) bij gebruik en lozen van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS).²⁷ Het is aan de onderlinge overheden over dit soort zaken afspraken te maken, bijvoorbeeld over de categorieën van bedrijven die hiervoor in beeld kunnen komen en de wijze van regulering.²⁸

Toezicht op indirecte lozingen

Omgevingsdiensten kunnen als bevoegd gezag voor indirecte lozingen zowel toezicht als handhaving uitoefenen. Waterschappen en RWS (en ILT) zijn geen handhavend bevoegd gezag voor indirecte lozingen. En RWS en ILT voeren ook geen toezicht uit op indirecte lozingen.²⁹ Een waterschap kan wel toezicht uitoefenen. Waterschappen zijn, zo vermeldt de toelichting bij het Omgevingsbesluit, op grond van artikel 18.6 en 19.4 Ow bevoegd zelf toezichthouders aan te wijzen voor indirecte lozingen.³⁰ Uit de wet of het Omgevingsbesluit zelf komt niet specifiek naar voren dat een waterschap toezichthouders kan aanwijzen voor indirecte lozingen. Maar het is wel te lezen in art. 18.6, lid 1 Ow; in *“het bepaalde bij of krachtens deze wet”* is immers ook het in de Omgevingswet zelf en het Omgevingsbesluit bepaalde voor indirecte lozingen te lezen.

Artikel 18.6 Ow (aanwijzing toezichthouder)

Lid 1: Met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet zijn belast de personen die daartoe bij besluit van het college van burgemeester en wethouders, *het dagelijks bestuur van een waterschap*, gedeputeerde staten, Onze Minister die het aangaat of andere met de uitvoering van deze wet belaste bestuursorganen *zijn aangewezen*.

25 Zie als redenen voor het niet langer bindend zijn van het adviesrecht: Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, p. 231.

26 Zie voor een nadere toelichting op artikel 2.2, lid 1 Ow: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 397 (MvT). In de Waterwet was afstemming in het waterketenbeheer expliciet geregeld in artikel 2.8.

27 Zoals geregeld in paragraaf 5.4.3 van het Bal ('ZZS-module').

28 Als paragraaf 5.4.3 niet geldt voor de milieubelastende activiteit, dan kan het bevoegd gezag de verplichting voor een VRP opnemen als vergunningvoorschrift of, als de lozing onder algemene regels valt, als maatwerkvoorschrift (vgl.: <https://iplo.nl/thema/zeer-zorgwekkende-stoffen-zzs/zs-afvalwater/aanpak-zs-afvalwater-vergunningen/#h58c9db17-8489-45d7-8b8e-18a864522024>). Als een VRP-verplichting als vergunningvoorschrift wordt opgenomen, heeft de adviesrol van de waterbeheerder hier automatisch betrekking op (vanwege de formulering van art. 4.34 en 4.35 Omgevingsbesluit).

29 Voor RWS volgt dit uit artikel 3, lid 4 van het Besluit aanwijzing toezichthouders Omgevingswet.

30 Zie de Nota van Toelichting bij het Omgevingsbesluit, Staatsblad 2018 290, p. 309: “Bovendien zijn de waterschappen bevoegd om zelf toezichthouders aan te wijzen voor indirecte lozingen op het vuilwaterriool. Dit vloeit voort uit de artikelen 18.6 en 19.4 van de Omgevingswet.”

In het 'Aanwijzingsbesluit toezichthouders' moet het waterschap de toezichthoudende bevoegdheden omschrijven.³¹ Dat kan op dezelfde wijze zoals de aanwijzing van toezichthouders normaal plaatsvindt (voor wateractiviteiten), maar dan moet het aanwijzingsbesluit uitdrukkelijk ook verwijzen (naast verwijzingen naar andere wetten waaruit toezichthoudende bevoegdheden voortvloeien en natuurlijk de eigen verordeningen) naar artikel 18.6 en (voor ongewone voorvallen, indien gewenst) artikel 19.4 van de Omgevingswet. Het is hierbij ook mogelijk toezichthouders van bijvoorbeeld een ander waterschap aan te wijzen. Een besluit tot aanwijzing van toezichthouders wordt meegedeeld in het waterschapsblad (art. 18.6, lid 2 Ow).

Artikel 19.4, vierde lid en vijfde lid, van de Omgevingswet heeft betrekking op de situatie dat er een ongewoon voorval plaatsvindt waardoor de doelmatige werking van een RWZI wordt of dreigt te worden verstoord. Het waterschapsbestuur kan het bevoegd gezag dan verzoeken de veroorzaker aanwijzingen te geven of deze te verplichten maatregelen te treffen. Het is volgens lid 5 een dwingend verzoek, want het bevoegd gezag moet er direct gehoor aan geven tenzij dit strijd zou opleveren met het belang van de bescherming van het milieu ofwel andere (zwaarwegende) milieubelangen.

Gezamenlijk uitoefenen van taken

Tot slot is het hier goed op te merken dat de wet regelt dat bestuursorganen hun taken en bevoegdheden gezamenlijk kunnen uitoefenen, zonder dat daarvoor een overdracht van taken of bevoegdheden nodig is (art. 2.2, lid 2 Ow). Dat geldt hier dus voor de toezichthoudende taken. Maar denk bijvoorbeeld ook aan bestuurlijke afspraken tussen bestuursorganen, bijvoorbeeld over de plek van het overdrachtspunt tussen het openbare riool en de RWZI als zuiveringstechnisch werk of het in breder verband afsluiten van afvalwaterakkoorden.³²

6. BEOORDELINGSREGELS VOOR VERGUNNINGVERLENING EN MAATWERK

Het is in de praktijk aan de omgevingsdiensten om indirecte lozingen te reguleren en dus ook te beoordelen. Met daarbij een adviesrol voor de waterschappen en, als een RWZI of AWZI/IWZI zijn effluent op rijkswater loost, ook RWS en soms ook ILT (zie tabel 2). De beoordelingsregels voor in het Bal geregelde milieubelastende activiteiten (mba's) staan in hoofdstuk 8 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze zelfde beoordelingsregels zijn ook van toepassing verklaard voor mba's (waaronder indirecte lozingen) die in (de bruidsschat bij) het gemeentelijke omgevingsplan zijn opgenomen (zie art. 22.270 bruidsschat omgevingsplan). Voor in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) gereguleerde mba's gelden *algemene* beoordelingsregels die van toepassing zijn op alle milieubelastende activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor het milieu, ook dus indirecte lozingen. Daarnaast gelden er voor indirecte lozingen ook *specifieke* beoordelingsregels. Beide worden hierna toegelicht.

De lozingsregels in het Bal en de Bruidsschat bij het omgevingsplan zijn gesteld met het oog op onder andere het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en ook het beschermen van de doelmatige werking van voor-

31 Zie bijvoorbeeld het 'Besluit aanwijzing toezichthouders proces Vergunningen, Toezicht & Handhaving waterschap Brabantse Delta 2024' waarin ook de mogelijkheid van toezicht op indirecte lozingen is geregeld (Besluit aanwijzing toezichthouders proces Vergunningen, Toezicht & Handhaving waterschap Brabantse Delta 2024 | Lokale wet- en regelgeving).

32 Zie hiervoor bijvoorbeeld: Kamerstukken II, 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 371 (MvT): "De regering is van mening dat de algemene samenwerkings- en afstemmingsbepaling in artikel 2.2 van het wetsvoorstel een goede basis biedt om vroegtijdig de waterbelangen in de besluitvorming in te brengen. Verder biedt het Nederlands rechtsstelsel voldoende mogelijkheden om waar nodig en nuttig bestuursovereenkomsten zoals waterakkoorden aan te gaan."

zeningen voor het beheer van afvalwater (vgl. art. 2.2 Bal en art. 22.42 Bruidsschat). Met ‘voorzieningen’ wordt bedoeld op het openbaar riool en de RWZI’s. De beoordelingsregels voor vergunningverlening en maatwerk zijn hiervan afgeleid. Het toetsingskader geldt niet alleen voor nieuwe aangevraagde lozingen. Ook voor ambtshalve te herziene ‘lozingsvergunningen’ zijn deze beoordelingsregels van toepassing (art. 5.40 Ow en art. 8.97 Bkl).³³ En hetzelfde geldt voor het bepalen van maatwerkvoorschriften (zie art. 2.13, lid 5 en 6 Bal).

Algemene beoordelingsregels

De eerste algemene beoordelingsregel is dat de omgevingsvergunning voor de mba (dus ook de indirecte lozing die hiervan deel uitmaakt) alleen wordt verleend als wordt voldaan aan onder andere de volgende criteria (art. 8.9 en 8.10 Bkl):³⁴

- Emissies in o.a. het water worden voorkomen of, wanneer dat niet mogelijk is, beperkt;
- Alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- De in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast.³⁵ Deze bepaling is verder uitgewerkt in artikel 8.10 Bkl.

Bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit voldoet aan deze criteria, moet ook rekening worden gehouden met zogenoemde informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII, onder B (art. 8.9, lid 4 Bkl). Concreet zijn dit, voor zover voor indirecte lozingen van belang, de ‘Algemene BeoordelingsMethodiek’ (ABM), het ‘Handboek Immissietoets’ en de ‘Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies’.³⁶

Met de ABM-toets wordt de ‘waterbezwaarlijkheid’ van stoffen beoordeeld. Op basis hiervan wordt bepaald welke technieken als BBT moeten worden toegepast. Hierna moet de resterende lozing (dus na toepassing van BBT) worden beoordeeld op het effect hiervan op de RWZI waar het afvalwater uiteindelijk terecht komt en de kwaliteit van het hierachter liggende oppervlaktewater. Bij de beoordeling van een lozing moet ook rekening gehouden worden met de voorkeursvolgorde voor de omgang met afvalwater (art. 10.29a Wm). Hierin staat de bronaanpak centraal ofwel nagaan of het gebruik van waterbezwaarlijke stoffen kan worden voorkomen, of wellicht hergebruik hiervan binnen het bedrijf mogelijk is etc. Pas als er geen andere opties zijn – en dat moet echt goed worden bekeken – is het mogelijk afvalwater te lozen. Lozen op de riolering is zo beschouwd de laatste optie.

33 Op grond van artikel 5.38, 5.39 en/of 5.40 Ow en artikel 8.98 Bkl is het bevoegde gezag verplicht om voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten (zoals indirecte lozingen) de vergunningvoorschriften te wijzigen als er nieuwe BBT-conclusies zijn die de milieuverontreiniging die de activiteit (i.e. de lozing) veroorzaakt verder kunnen inperken of als blijkt dat milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt. Nb: voor directe lozingen geldt hetzelfde. Onder omstandigheden is intrekking van de omgevingsvergunning verplicht (art. 5.39 en/of 5.40 Ow en art. 8.100 Bkl).

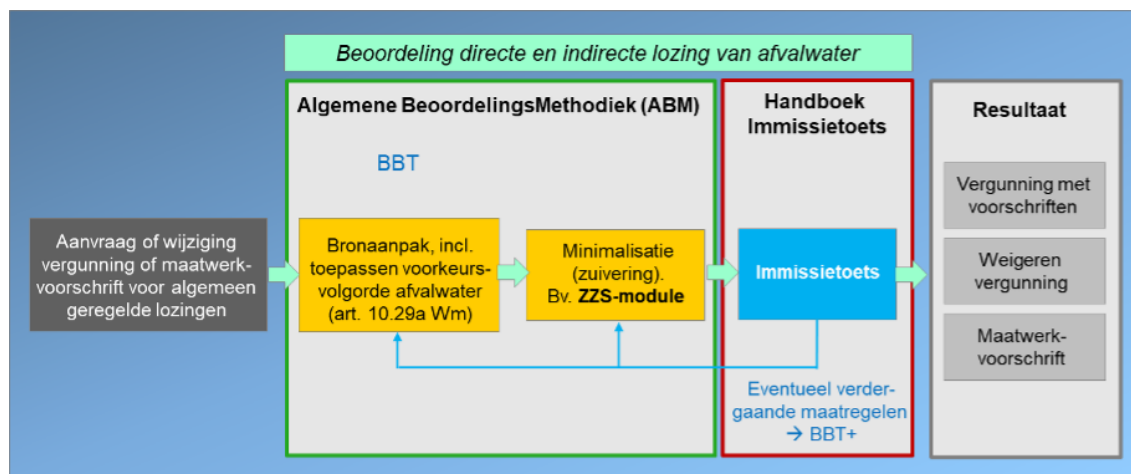
34 In deze drie criteria is ook een deel van de regels uit de specifieke zorgplicht van artikel 2.11, lid 2 Bal (en het omgevingsplan) te herkennen.

35 Voor heel wat bedrijfstakken zijn technieken om emissies naar water te beperken beschreven in Europese referentiedocumenten (de BREF's en BBT-conclusies) en Nederlandse Informatiedocumenten over BBT. Als die documenten niet beschikbaar zijn, dan moet het bevoegd gezag zelfstandig een afweging maken over de beste beschikbare technieken voor de aangevraagde lozing. Zie hiervoor nader: Ministerie van IenW, ‘Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies (invulling BBT en BBT+)’, Den Haag 2018. En bijvoorbeeld IPLO: <https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/vergunning-milieubelastende-activiteit/nederlandse-informatiedocumenten-bbt/>.

36 Zie hiervoor ook de artikelen 8.9 en 8.10 Bkl. De emissie- en immissietoets zijn te vinden op het Informatiepunt Leefomgeving (IPLO): <https://iplo.nl/thema/water/applicaties-modellen/vergunningverlening-toetsing-handhaving/immissietoets/>. Het laatstgenoemde informatiedocument is: Ministerie van IenW, ‘Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies (invulling BBT en BBT+)’, Den Haag 2018.

Voor de beoordeling van het effect van de indirecte lozing op de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt het Handboek Immissietoets gebruikt. Als de voorgenoemde indirecte lozing de immissietoets niet doorstaat, gegeven de doelen voor het watersysteem of de waterketen, *moeten* er strengere voorwaarden gesteld worden (art. 8.30 Bkl), ook wel BBT+ genoemd. Er zijn dan aanvullende maatregelen (vandaar de term 'BBT+') nodig om de lozing te kunnen toestaan.

Figuur 2 Beoordeling indirecte lozing (als mba)



Deze extra maatregelen, die ook kunnen bestaan uit het vervangen dan wel verminderen van het gebruik van de 'problematische' stoffen, komen dan dus voort uit de uitvoering van de immissietoets. Hierbij wordt nog eens opgemerkt dat de immissietoets als het ware redeneert vanuit de kwaliteit van het ontvangende oppervlaktewaterlichaam. De kwaliteit hiervan kan ertoe leiden dat extra maatregelen (BBT+) nodig zijn, verdergaand dan de maatregelen die volgen uit de ABM-toets (BBT). Als er geen BBT-conclusies zijn voor de mba of als deze niet alle mogelijke milieugevolgen van de activiteit behandelen (waaronder dus ook de indirecte lozing), moet het bevoegd gezag volgens de wetgever zelf de BBT bepalen.³⁷ In de omgevingsvergunning voor de mba zullen dan strengere voorschriften moeten worden opgenomen, los van andere maatregelen die mogelijk zijn om de waterkwaliteit te verbeteren dan wel de doelmatige werking van de RWZI's te garanderen. Als er geen vergunningplicht geldt — denk aan lozingen waarvoor algemene regels gelden — kan hetzelfde worden bereikt met maatwerkvoorschriften.

De tweede algemene beoordelingsregel voor mba's is te vinden in artikel 8.22 Bkl. Deze houdt in dat wanneer een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een mba die gevolgen kan hebben voor watersystemen — denk dus concreet ook aan indirecte lozingen — de vergunning alleen mag worden verleend als de lozing verenigbaar is met het belang van het:

- Voorkomen en waar nodig beperken van overstromingen, wateroverlast en waterschaarste;
- Beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen;
- Vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het gebruik van oppervlaktewater voor de openbare drinkwatervoorziening of zwembadwater.

³⁷ Hierbij moet rekening worden gehouden met tal van factoren zoals genoemd in artikel 8.10, lid 2 van het Bkl.

Bij de beoordeling moet volgens artikel 8.22, lid 2 Bkl ook rekening worden gehouden met de diverse ‘waterprogramma’s’ waaronder het Nationaal waterprogramma voor de rijkswateren, het regionale waterprogramma van de provincie en het door het waterschap vastgestelde waterbeheerprogramma voor de regionale wateren. Het hierin neergelegde beleid en opgenomen maatregelen zijn van invloed op de vraag of en zo ja welke lozingen nog mogelijk zijn.

Als de indirecte lozing niet verenigbaar is met de watersysteendoelen zoals opgesomd in de drie bullets hiervoor, dan wordt met vergunningvoorschriften (of maatwerkvoorschriften als het om algemeen geregelde indirecte lozingen gaat) eerst geprobeerd de lozing toch toe te staan. Lukt dat niet, dan *moet* de vergunning worden geweigerd (art. 8.22, lid 1 Bkl). Alleen onder zeer bijzondere omstandigheden kan het zijn dat zelfs in zo’n situatie een lozing toch wordt toegestaan. De toets op de kosteneffectiviteit van door een bedrijf te nemen maatregelen is zo’n bijzonderheid. Als een maatregel onevenredig kostbaar is in relatie tot het ermee te bereiken doel, moet een bestaande lozing soms toch worden toegestaan.³⁸

Ten opzichte van het bepaalde in de hiervoor aangehaalde artikelen 8.9 en 8.10 Bkl, heeft art. 8.22 Bkl, wat betreft de verontreiniging van het oppervlaktewater, geen aanvullende betekenis. Dit is te lezen in de Nota van Toelichting bij artikel 8.22 Bkl: “Voor zover het milieuverontreiniging betreft, worden de gevolgen voor het watersysteem al op grond van artikel 8.7 [PdP: bedoeld is artikel 8.9] in de beoordeling betrokken. Dit artikel voorziet er aanvullend in dat andere gevolgen voor het watersysteem bij het beoordelen van de milieu-belastende activiteit worden betrokken.”³⁹

Specifieke beoordelingsregels

Naast de algemene beoordelingsregels is er ook een specifiek beoordelingskader voor indirecte lozingen (art. 8.23 Bkl). De omgevingsvergunning voor een mba van waaruit een indirecte lozing plaatsvindt, mag alleen worden verleend als die lozing verenigbaar is met het belang van het beschermen van de doelmatige werking van de openbare riolering en van het zuiveringstechnisch werk waarop vanuit die voorziening afvalwater wordt gebracht (de RWZI). Ook mag de verwerking van slib uit dat werk of uit een openbaar vuilwaterriool niet worden belemmerd.

³⁸ Zie hiervoor nader: Ministerie van IenW, ‘Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van wateremissies (invulling BBT en BBT+)’, Den Haag 2018.

³⁹ Staatsblad 2018/292, p. 827.

STOWA IN HET KORT

KENNIS OVER WATER, VOOR NU ÉN LATER

De Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer – kortweg STOWA – is het kennisplatform van de Nederlandse waterschappen, provincies en Rijkswaterstaat. Vanuit Amersfoort werken we aan het ontwikkelen, verzamelen, verspreiden en implementeren van toegepaste kennis. Die kennis hebben waterbeheerders nodig om de opgaven waar zij voor staan, goed uit te kunnen voeren. Of het nu gaat om klimaatadaptatie (zowel stedelijk als landelijk gebied), een goede waterkwaliteit, duurzame en effectieve afvalwaterzuivering, veilige dijken en kaden, energietransitie of circulaire economie.

Het soort kennis dat wij ontwikkelen, is breed: technisch en natuurwetenschappelijk, maar soms ook bestuurlijk en/of juridisch. Om te zorgen dat die kennis kan worden toegepast in de praktijk, presenteren we onze onderzoeksresultaten indien mogelijk in de vorm van rapporten, praktische handreikingen, tools en instrumenten. Ook faciliteren we met het oog op kennisdoorwerking leergemeenschappen en organiseren we symposia, werksessies en webinars.

Om zo veel mogelijk impact te creëren met ons werk, besteedt STOWA nadrukkelijk aandacht aan de organisatorische en menselijke factoren die de impact van ons werk kunnen beïnvloeden. Want verandering gaat via de inhoud (kennis), maar wordt gedragen door mensen. Bovendien kijken we breder dan het eigen netwerk bij het zoeken naar oplossingen. We richten onze blik daarvoor tevens op andere sectoren, gaan op zoek naar andere invalshoeken en leren van het buitenland. Via onze eigen en andermans media geven we uitleg over de achtergronden bij ons werk.

STOWA werkt vraaggestuurd en agendeert ook. We inventariseren welke kennisvragen waterbeheerders hebben en zetten die vragen uit bij de juiste kennisleveranciers: universiteiten, kennisinstituten, kennisbedrijven of adviesbureaus. Wij nemen de aanbesteding en begeleiding van gezamenlijke kennisprojecten op ons. Wij zorgen ervoor dat waterbeheerders verbonden blijven met de projecten en er ook 'eigenaar' van zijn. Dit om te waarborgen dat de projectresultaten de deelnemers praktische handelingsperspectieven bieden. Ieder project wordt om die reden begeleid door een commissie waar regionale waterbeheerders zelf deel van uitmaken. De grote onderzoekslijnen worden vastgesteld door programmacommissies, waar waterbeheerders zitting in hebben.

STOWA is onafhankelijk, onpartijdig en transparant. De gebruikers van onze kennis moeten erop kunnen vertrouwen dat de inhoud van onze rapporten objectief en representatief is. Alleen zo kan onze kennis worden ingezet voor beter waterbeheer en innovaties die antwoord geven op de uitdagingen van vandaag en morgen. Het is aan waterbeheerders te bepalen hoe ze de kennis van STOWA in de praktijk gebruiken.

STOWA is een stichting die de richtlijnen volgt voor organisaties zonder winstoogmerk (RJ-640). In ons jaarverslag is daarom naast een cijfermatige jaarrekening een directieverslag opgenomen over de stichting en haar activiteiten. Het budget bedraagt jaarlijks ongeveer 20 miljoen euro. Onze deelnemers leggen gezamenlijk ieder jaar ongeveer 10 miljoen in als structurele bijdrage. Daarnaast ontvangen we jaarlijks ongeveer 10 miljoen euro in de vorm van bijdragen aan afzonderlijke projecten.