

Keuzes bij de omgang met afvalwater in het buitengebied

Hoe kom je tot beleidskeuzes en welke criteria spelen daarbij een rol?

----- Document in ontwikkeling -----



Colofon

Rapporttitel: *Keuzes bij de omgang met afvalwater in het buitengebied
Hoe kom je tot beleidskeuzes en welke criteria spelen daarbij een rol?*

Datum: *2 juni 2022*

Auteurs: *Gert Dekker (Ambient)
Hans van der Eem (Welldra)*

Contactgegevens: Ambient Advies B.V.
Lange Hagelstraat 30, 3581 BK Utrecht
Postbus 255, 3500 AG Utrecht
Telefoon: 06-41344011
Email: g.dekker@ambient.nl
Website: www.ambient.nl

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	3
1.2	Vraagstelling	3
1.3	Leeswijzer.....	4
2.	Welke relevante ontwikkelingen?.....	4
2.1	Wat is de huidige situatie?.....	4
2.2	Welke relevante ontwikkelingen?.....	5
3.	Strategische beleidskeuzes omgaan met afvalwater.....	6
3.1	Welke keuzes?	6
4.	Welke factoren spelen een rol bij de beleidskeuzes?	8
4.1	Ambities en doelstellingen	8
4.2	Van doelen naar beleidskeuzes	8
5.	Keuzes maken in concrete situaties	10
6.	Samenvatting	13
	Bijlage 1: Welke kennisvragen komen naar voren?	14
	Bijlage 2: Samenvatting wet- en regelgeving	15
	Huidig wettelijk kader: Wet milieubeheer en Waterwet.....	15
	Toekomstig wettelijk kader: Omgevingswet.....	18

1. Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Tot 2010 is in Nederland hard gewerkt om er voor te zorgen dat er geen ongezuiverde afvalwaterlozingen meer plaatsvinden in het buitengebied. Dat is hoofdzakelijk gerealiseerd door de aanleg van collectieve mechanische riolering en systemen voor de individuele behandeling van afvalwater (IBA). In toenemende mate zijn er omstandigheden, waarbij de gemeente haar rol bij de inzameling van afvalwater in overleg met het waterschap heroverweegt. Het gaat hier bijvoorbeeld om situaties, waarbij:

- De capaciteit van het bestaande collectieve systeem niet toereikend is om afvalwater in te zamelen in geval van nieuwe lozers
- Het einde van de technische levensduur van het collectieve systeem of individuele systemen, in eigendom en beheer bij gemeenten en waterschap, aanstaande is
- De mogelijkheden van alternatieven met een vergelijkbaar effluent door nieuwe lokale zuiveringstechnieken worden verkend
- Doelmatigheid van een collectief systeem in het geding is.

Dat roept natuurlijk de vraag op: Hoe gaan we in de toekomst om met afvalwater in het buitengebied? Blijven we investeren in de huidige systemen voor inzameling, transport en zuivering van afvalwater in het buitengebied of willen we overstappen naar een ander systeem? En hoe kom je tot een passende afweging en keuze?

Gemeenten en waterschappen willen de kennis en ervaringen bij het maken van afwegingen ten aanzien van de omgang met afvalwater in het buitengebied delen om van elkaar te kunnen leren.

1.2 Vraagstelling

Op verzoek van enkele waterschappen heeft STOWA aan Ambient (Gert Dekker) en Welldra (Hans van der Eem) gevraagd om regionale dialogen gericht op de omgang met afvalwater in het buitengebied te ondersteunen. Naast het bieden van ondersteuning aan verschillende regio's is STOWA op zoek naar ingrediënten / bouwstenen voor het antwoord op de vraag: Hoe kom je tot een passende afweging en beleidskeuze over de omgang met afvalwater in het buitengebied.

De activiteiten in dit traject van ondersteuning van regionale dialogen waren kort samengevat:

- Verkennende gesprekken met regio's
- Voorbereiding en uitvoering regionale dialogen
- Ontwikkelen bouwsteen strategie / beleidskader per regio
- Bijdrage aan het beantwoorden van specifieke kennisvragen, met name op het gebied van regelgeving voor lozingen op de riolering, op of in de bodem en in het oppervlaktewater
- Bijdragen aan bijeenkomsten en dialogen

In het traject zijn gesprekken en dialogen gevoerd met de volgende gemeenten, waterschappen en regio's

- Regio Vallei en Veluwe (dialoog)
- Regio Noordkop Noord Holland (dialoog)
- Gemeente Tubbergen / waterschap Vechtstromen (verkennend)
- Gemeente Bergen / waterschap Limburg (verkennend)

1.3 Leeswijzer

De rapportage die voor u ligt beschrijft op hoofdlijnen de bevindingen die in de gesprekken en dialogen naar voren kwamen. In de rapportage leggen wij bewust geen directe relatie met een specifiek gebied of regio. De rapportage richt zich op de bevindingen en bouwstenen die naar voren kwamen en die mogelijk breder toepasbaar zijn. Daarnaast hebben de auteurs ook gebruik gemaakt van ervaringen die zij in de eigen adviespraktijk hebben opgedaan.

De rapportage is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 beschrijft kort de huidige situatie en relevante ontwikkelingen rondom afvalwater in het buitengebied. Vervolgens gaat hoofdstuk 3 in op strategische beleidskeuzes die gemeenten en waterschap kunnen maken. Hoofdstuk 4 richt zich op de factoren die een rol spelen bij de strategische, tactische en operationele keuzes. Het hoofdstuk start met beleidskeuzes op gebiedsniveau. Daarna volgt een overzicht van factoren die een rol spelen bij keuzes op locatie- of projectniveau. Hoofdstuk 5 gaat vervolgens in op keuzecriteria in specifieke situaties. Tenslotte geeft hoofdstuk 6 een samenvatting.

2. Welke relevante ontwikkelingen?

2.1 Wat is de huidige situatie?

In het buiten gebied vinden normaal gesproken geen ongezuiverde afvalwaterlozingen meer plaats. Het huishoudelijk afvalwater wordt vrijwel overal verwerkt via (druk)riolering of IBA-systemen. Bedrijfsmatig afvalwater dat qua omvang en samenstelling lijkt op huishoudelijk afvalwater en geen negatieve invloed heeft op het functioneren van de afvalwaterketen wordt meestal verwerkt via de (druk)riolering. In specifieke gevallen wordt het bedrijfsmatig afvalwater lokaal gezuiverd en geloosd op het oppervlaktewater, of direct via een persleiding geloosd op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (rwzi) of in uitzonderlijke gevallen afgevoerd per as.

Ervaringen drukrioleringen

Het inzamelen en transporteren van huishoudelijk afvalwater werkt in principe naar behoren. Wel geven gemeenten aan dat het (collectieve) systeem relatief kwetsbaar is. De kwetsbaarheid is met name het gevolg van lozingen, waarvoor het systeem niet is ontworpen. Het gaat bijvoorbeeld over lozingen van regenwater (capaciteit niet toereikend) en nieuwe lozingen van bedrijfsmatig afvalwater (capaciteit niet toereikend en samenstelling afvalwater beïnvloedt functioneren). Daarnaast komt het regelmatig voor dat beschikbare capaciteit beperkend is voor nieuwe lozingen van huishoudelijk afvalwater, als gevolg van nieuwbouw of uitbreidingen bij bestaande lozingen en de vestiging van seizoensarbeiders.

Ervaringen lokale zuiveringstechnieken

De afgelopen decennia hebben we ervaring opgedaan met de nieuw toegepaste technieken voor de verwerking en zuivering van afvalwater. Mechanische riolering blijkt een robuuste oplossing voor de inzameling van huishoudelijk afvalwater, maar de kosten vallen tegen en de capaciteit is beperkt. Ook onvoorziene bedrijfsmatige lozingen kunnen door omvang en samenstelling van het afvalwater zorgen voor problemen in het functioneren. Daarnaast blijkt ook regelmatig dat er regenwater op wordt aangesloten, wat niet de bedoeling is. IBA-systemen functioneren soms minder goed dan verwacht en de beheerkosten zijn hoger dan verwacht. Dat komt onder meer door storingen, die bijvoorbeeld worden veroorzaakt door fluctuaties in gebruik (lange vakantie zonder aanbod, groot feest met groot aanbod) en door permanente overbelasting. Voor beide systemen geldt dat moderne telemetrie meer mogelijkheden biedt om systemen op afstand te beheren en te sturen. Door technologische aanpassingen zijn ook verbeteringen gerealiseerd. Ook

kan een geclusterde opzet met meerdere lozingen op een collectief zuiveringssysteem tot verbetering leiden, onder meer doordat fluctuaties afvlakken. Het is nog niet duidelijk welke omvang nodig is om tot een stabiel werkende en doelmatige oplossing te komen.

2.2 Welke relevante ontwikkelingen?

Ook de context waarbinnen we maatschappelijk verantwoord om willen gaan met afvalwater in het buitengebied is aan het veranderen. Relevante ontwikkelingen zijn:

- (Ruimtelijke) ontwikkelingen en transitie in het landelijk gebied zorgen voor een veranderend aanbod van afvalwater.
- Duurzaamheid vraagt om het verwerken van afvalwater met zo weinig mogelijk verbruik van energie en grondstoffen.
- Circulariteit vraagt om het terugwinnen van energie en grondstoffen en de nuttige inzet van gezuiverd afvalwater, bijvoorbeeld om droogte te voorkomen.
- Nieuwe eisen en inzichten ten aanzien van de waterkwaliteit vragen om een andere blik op zuiveren: hoe kunnen we voldoen aan KRW eisen (geen achteruitgang en specifieke waterkwaliteitsdoelen) en hoe kunnen we de lozing van microverontreinigingen (zoals medicijnresten, chemische stoffen vanuit industrie en huishoudens) en antibiotica resistente bacteriën in het milieu verminderen?
- Technische ontwikkelingen rond lokale zuiveringsvoorzieningen (decentrale voorzieningen) zorgen ervoor dat de mogelijkheden om op relatief kleine schaal (huishoudelijk) afvalwater te zuiveren toenemen.
- Decentralisatie van lozingsregels (op riolering, op of in de bodem en op het oppervlaktewater) van het Rijk naar gemeenten en waterschappen als gevolg van de inwerkingtreding van de Omgevingswet (zie bijlage 1).

Rollen

In het buitengebied speelt ook nadrukkelijk de vraag: Wie heeft welke rol? In de 70- en 80-er jaren van de vorige eeuw waren er van rijkswege bijdrageregelingen beschikbaar. Dit vormde een stimulans voor de aanleg van (druk)riolering in het buitengebied. Begin deze eeuw hebben in grote delen van Nederland gemeenten en waterschap de handen ineen geslagen en gezamenlijk de aanleg en het beheer van IBA-systemen op zich genomen. In andere delen was de eigenaar c.q. lozer verantwoordelijk voor de juiste voorzieningen en het functioneren ervan.

Bij nieuwe opgaven spelen de vragen:

- Wie is waarvoor verantwoordelijk? Wie draagt in welke situatie het eigenaarschap van het op juiste wijze verwerken van het afvalwater?
- Hoe zorgen we voor een goede informatievoorziening naar de initiatiefnemer? Zodat deze als lozer van afvalwater een weloverwogen keuze kan maken.
- Hoe zorgen we voor een goede afstemming tussen initiatiefnemer/lozer, gemeente (stedelijk waterbeheer, ruimtelijk ordening, vergunningverlening) en waterschap (waterketen, watersysteem, vergunningverlening, toezicht en handhaving)?
- Hoe borgen we dat het afvalwater conform regelgeving en beleid wordt verwerkt?
- Hoe geven we invulling aan toezicht en handhaving in situaties waarbij de eigenaren (zowel huishoudens als bedrijven) verantwoordelijk zijn voor het goed functioneren en dus ook onderhouden van de afvalwatervoorzieningen?

Nieuwe technieken

Op technisch gebied staat de tijd zeker niet stil. Er is een groot aantal technieken beschikbaar. De geschiktheid hangt af van zaken als locatie, omvang van de lozing, samenstelling influent en doelstellingen & voorkeuren. Met veel technieken is nog maar relatief beperkt en kort ervaring opgedaan. Dat zorgt voor onzekerheid ten aanzien van beheerkosten en prestaties op de langere termijn. De vraag is waar je de risico's belegt: bij de eigenaar, de lozer, de leverancier of de beheerder?



3. Strategische beleidskeuzes omgaan met afvalwater

3.1 Welke keuzes?

In de bebouwde kom (clusters van tenminste 2000 inwoners) is de gemeente verplicht om huishoudelijk afvalwater in te zamelen en te verwerken. Voor het buitengebied is dat anders. De gemeente kan er voor kiezen om in het buitengebied de verwerking van afvalwater aan de lozer zelf over te laten. Gezien deze beleidsvrijheid zijn er een aantal keuzes en afwegingen die gemeenten en waterschappen kunnen maken bij de omgang met afvalwater in het buitengebied.

De keuzes op een rij:

1. Welke lozingsroute heeft de voorkeur?

Afvoeren

- Inzamelen via riolering en verwerken via centrale zuivering
- Inzamelen via persleiding of gemaal en verwerken via centrale zuivering
- Afvoer per as

Lokaal verwerken

- Verwerken via lokale zuivering en lozing op oppervlaktewater
- Verwerken via lokale zuivering en lozing op of in bodem
- Verwerken via lokale voorziening zonder lozing van gezuiverd afvalwater (hergebruiken)

2. Welke rol heeft de gemeente, waterschap en de omgevingsdienst en op welke wijze vindt sturing plaats?

- Verwerking via voorzieningen gemeente, inclusief beheer en onderhoud
- Verwerking via voorzieningen waterschap, inclusief beheer en onderhoud
- Verwerking via voorzieningen particulier of bedrijf, inclusief beheer en onderhoud
- Sturing via voorlichten, stimuleren en verleiden
- Sturing via juridisch kader lozingsregels
- Toezicht en handhaving door gemeente, waterschap en/of omgevingsdienst

3. Welke wijze van bekostiging en door wie?

- Bekostiging overheidsvoorziening door alle belastingplichtigen (collectief) via de gemeenten (rioolheffing) en/of waterschap (zuiveringsheffing)
- Bekostiging aansluiting op overheidsvoorziening (individueel)
- Bekostiging overheidsvoorziening door combinatie van beiden: individueel (bijvoorbeeld voor de aanleg) en collectief (bijvoorbeeld voor het beheer en onderhoud)
- Bekostiging individuele voorziening door eigenaar (individueel)
- Bijdrage aanleg- of beheerkosten individuele voorziening door overheid (collectief)

De antwoorden op bovenstaande strategische vragen hangen onderling samen en kunnen in de praktijk samenhangen met de beoogde termijn van een lozing. Als het gaat om een tijdelijke lozing van enkele maanden of jaren, dan kan het antwoord op enkele vragen anders zijn, dan wanneer sprake is van een langdurige (continue) lozing van afvalwater.

In de praktijk worden deze keuzes niet altijd expliciet gemaakt. Het is de uitdaging om de strategische keuzes zorgvuldig te onderbouwen en bij voorkeur bestuurlijk te maken.

Gezien de wettelijke taken en bevoegdheden (zie bijlage 1) is het uitgangspunt dat de gemeente de afweging over lozingsroutes van huishoudelijk en bedrijfsmatig afvalwater en de voorwaarden voor lozingen op de riolering maakt. Dit gebeurt in overleg met het waterschap, gezien het belang voor de rioolwaterzuivering en het oppervlaktewater.

Bedrijfsmatig afvalwater

Gemeenten zijn niet verplicht om bedrijfsmatig afvalwater in te zamelen. Met name als het bedrijfsmatig afvalwater qua samenstelling en omvang afwijkt van huishoudelijk afvalwater en de doelmatige werking van de riolering negatief wordt beïnvloed, kan de gemeente voorwaarden stellen aan lozingen op de riolering. Een verbod op een (ongezuiverde) bedrijfsmatige lozing op de riolering is ook mogelijk.

Bij voorwaarden aan bedrijfsmatige lozingen op de riolering kan het gaan om bedrijfsspecifieke voorwaarden voor debiet, temperatuur en samenstelling afvalwater. Voorwaarden voor bedrijfsmatige lozingen kunnen juridisch bindend worden vastgelegd in het omgevingsplan (zie bijlage 1).

Inzet voor vergunningverlening, toezicht en handhaving van lozingen van bedrijfsmatig afvalwater op de riolering door de omgevingsdienst maakt in de praktijk nog niet altijd onderdeel uit van de opdrachtomschrijving van de gemeente aan de omgevingsdienst.

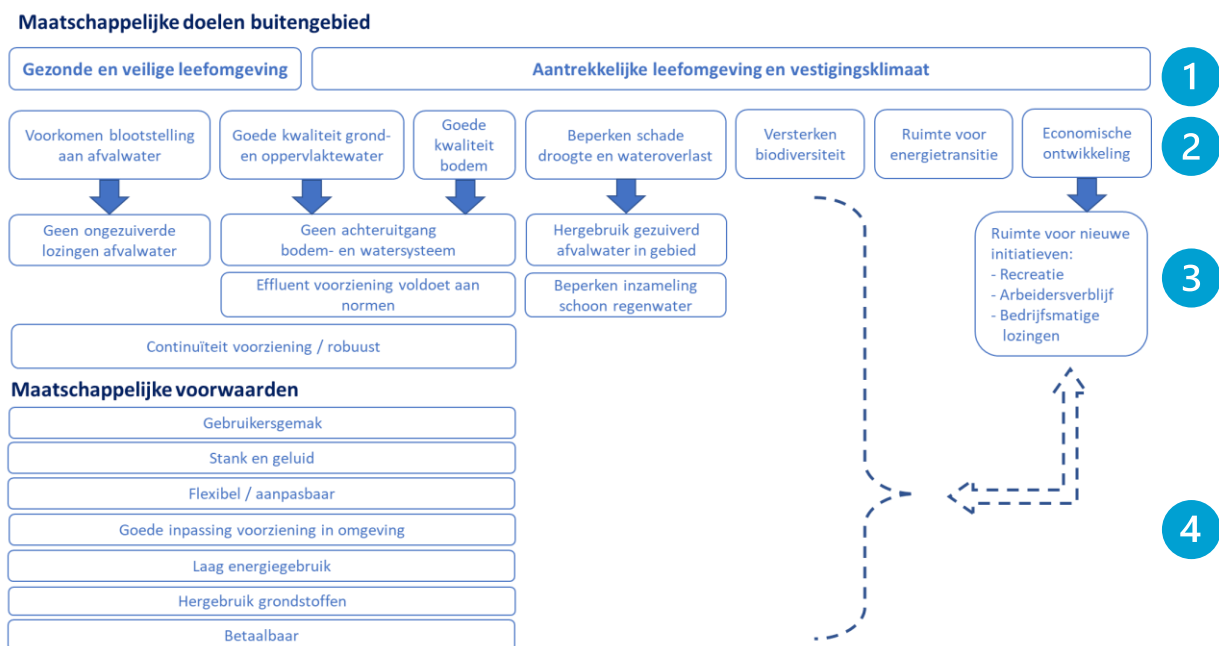
4. Welke factoren spelen een rol bij de beleidskeuzes?

4.1 Ambities en doelstellingen

Hoe maken we nu verstandige keuzes bij de verwerking van afvalwater in het buitengebied qua beleid, rollen en technologie? Van belang is om de doelen helder te hebben: Wat willen we bereiken?

In onderstaand schema is de doelenboom in beeld gebracht:

1. De maatschappelijke doelen op hoofdlijnen
2. De maatschappelijke doelen in een gebied vertaald naar concrete doelen
3. De doorvertaling naar de betekenis voor het afvalwatersysteem en
4. De voorwaarden waaraan oplossingen moeten voldoen.



De doelen kunnen verschillen per deelgebied. Het is dus niet zo dat de doelenboom generiek voor bijvoorbeeld het hele beheersgebied van het waterschap geldt. Per deelgebied kunnen de omstandigheden verschillende en daarmee verschillende ambities en prioriteiten gelden.

4.2 Van doelen naar beleidskeuzes

Op basis van de geformuleerde gebiedsgerichte doelstellingen kunnen gemeenten en waterschappen toewerken naar beleidskeuzes. Hierbij onderscheiden wij de volgende onderdelen of stappen:

- o Gemeenten en waterschap geven doelen aan in omgevingsvisie en/of programma c.q. waterbeheerprogramma (laag 1 en 2 doelenboom), eventueel aangevuld met een lange termijn perspectief op de afvalwaterketen in het buitengebied (inzameling, transport en zuivering) in combinatie met afvalwaterprognoses en ontwikkelruimte in het buitengebied (o.a. woningbouw, horeca/recreatie en agrarische bedrijven). Als bijvoorbeeld de wens is om afvalwaterlozingen in het buitengebied te clusteren, waar doen zich dan op termijn kansen voor?
- o Gemeenten en waterschap schetsen de *rol* die zij nemen bij de verwerking van afvalwaterlozingen (bijv. brede invulling zorgplicht of juist zorgplicht bij bewoner/initiatiefnemer laten).

- Gemeente geeft *op kaart* aan:
 - waar aansluiting mogelijk is op bestaande vrij verval riolering
 - waar en met welke omvang uitbreiding van vrij verval riolering (en daarmee aansluiting) mogelijk is.
 - waar en met welke hoeveelheid aansluiting op mechanische riolering mogelijk is
 - waar geen aansluiting op riolering mogelijk is

Hierbij houdt de gemeente zo goed mogelijk rekening met de levensduur van de bestaande voorzieningen, de beschikbare capaciteit en afvalwaterprognoses in het buitengebied (welk afvalwater kan en wil de gemeente inzamelen?)
- Het waterschap geeft op kaart de kwetsbaarheid van oppervlaktewater aan en in hoeverre sprake is van aanvullende lozingseisen (t.o.v. eisen Besluit Lozen afvalwater huishoudens en Activiteitenbesluit – Bruidsschat).
Hierbij houdt het waterschap zo goed mogelijk rekening met de beschikbare “milieuruimte” (omvang belasting en resulterende waterkwaliteit).
- De gemeente c.q. provincie geeft op kaart de kwetsbaarheid van bodems aan en in hoeverre sprake is van aanvullende lozingseisen, bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden.
- Gemeenten en waterschap ontwikkelen gezamenlijk een kaart, waarop mogelijke lozingsroutes staan vermeld:
Afvoeren
 - lozing op de (druk)riolering
 - lozing via voorziening op een persleiding van het waterschap (bij voldoende omvang)
 - inzamelen en afvoeren per as*Lokaal verwerken*
 - zuivering via lokale voorziening en lozing effluent op oppervlaktewater
 - zuivering via lokale voorziening en lozing op of in de bodem
 - verwerken via lokale voorziening zonder lozing van gezuiverd afvalwater (hergebruiken)
- Waterschap en gemeenten formuleren gezamenlijk de rolopvatting voor elke lozingsroute.
- In het geval dat sprake is van lokale zuiveringsvoorzieningen die in eigendom en beheer komen van gemeente of waterschap, dan maken zij gezamenlijk (gebiedsgerichte) keuzes voor zuiveringstechniek(en) en de schaal waarop deze worden toegepast (individueel of geclusterd).
- In het geval van particuliere lokale zuiveringsvoorzieningen kunnen gemeenten en waterschap er voor kiezen om ondersteuning te bieden (o.b.v. kennis) over de mogelijke zuiveringstechnieken.
- Waterschap en gemeenten formuleren gezamenlijk eisen aan lozingen, die niet op riolering aangesloten worden¹. Deze eisen zijn afhankelijk van kwetsbaarheid oppervlaktewater en bodem. De eisen zullen gerelateerd zijn aan de eisen vanuit de Kaderrichtlijn Water, maar kunnen ook aanvullende eisen bevatten, bijvoorbeeld ten aanzien van organische microverontreinigingen².
- Waterschap en gemeenten formuleren in overleg met de omgevingsdienst de wijze waarop toezicht en handhaving op juist functioneren van (particuliere) voorzieningen plaatsvindt. Dat kan op verschillende manieren, zoals o.a. specifieke meetverplichtingen, onderhoudsplichten.
- Gemeenten en waterschap leggen vast hoe aansluitkosten en beheerkosten worden toegerekend.

¹ Voor bedrijfsmatige lozingen kunnen gemeenten ook voorwaarden stellen aan debiet en samenstelling bij lozing op de riolering.

² Neem bij de lozingseisen in ogenschouw de schaal waarop effecttoetsing plaatsvindt: een rwzi die 90% verwijdert, laat ook 10% door. Naast afvalwater vindt ook belasting plaats vanuit afstromend hemelwater. Hoe verhoudt zich dit tot de milieubelasting vanuit kleinere of individuele afvalwatersystemen, die misschien iets minder vergaand zuiveren?

Beleidskeuze afhankelijk van perspectief?

De beleidskeuze over de voorkeurslozingsroute of de rol van de overheid bij de verwerking van afvalwater hangt samen met het perspectief van waaruit je het vraagstuk beschouwt. Bij de omgang met afvalwater in het buitengebied kunnen in ieder geval de volgende perspectieven worden onderscheiden:

- Perspectief gezondheid
- Perspectief waterkwaliteit
- Perspectief droogtebestrijding
- Perspectief energiebesparing
- Perspectief circulariteit
- Perspectief beheerbaarheid
- Perspectief kosten en kostentoedeling

Het is zaak om bij het maken van de beleidskeuze altijd meerdere perspectieven te hanteren en vanuit de hele keten van inzamelen, transport en zuivering te redeneren. Gezien de gedeelde verantwoordelijkheid van gemeenten en waterschap is het van belang om de strategische keuzes gezamenlijk bestuurlijk te maken. Realiseer je daarbij dat het "bepalen" en "betalen" niet altijd in één hand ligt. Dat vraagt om een zorgvuldige (bestuurlijke) afweging.

Waterschap en gemeenten geven de *beleidskaders* een plek in het GRP of een water- en rioleringsprogramma. Eventuele lozingseisen komen na inwerkingtreding van de Omgevingswet terug in het omgevingsplan (gemeenten) en de waterschapsverordening.

Als bestaande systemen worden vervangen door andersoortige, nieuwe voorzieningen en/of de rol van de overheid wijzigt, is tijdelijke en zorgvuldige *communicatie* met betrokken bewoners en bedrijven nodig.

Noodzakelijk is dat alle belangen goed ingebracht kunnen worden in dit proces: de belangen van de lozer, de afvalwater beheerders, de waterkwaliteitsbeheerder, de bodembeheerder, bewoners, omwonenden e.d.

5. Keuzes maken in concrete situaties

De aanleiding om in een specifiek deel van het buitengebied tot een keuze te maken voor de omgang met afvalwater kan per gebied verschillen:

- Het aanleggen van een nieuwbouwwoning of -cluster van woningen.
- Een uitbreiding van activiteiten, zoals het vergroten van een bed&breakfast, die een toename van huishoudelijk afvalwater tot gevolg heeft.
- Een uitbreiding of aanpassing van agrarische activiteiten, die een verandering van bedrijfsafvalwater tot gevolg heeft.
- Realiseren van tijdelijke huisvesting voor seizoensarbeiders of arbeiders rond grootschalige investeringsprojecten (locatiekeuze).
- Vervangen van bestaande voorzieningen.

In een concrete situatie moeten in lijn met eerder gemaakte beleidskeuzes (o.a. voorkeurslozingsroutes, rol, eventueel lozingseisen) oplossingsrichtingen geformuleerd worden.

Deze bestaan uit:

- De locatiekeuze (bij nieuwe activiteiten)
- De schaal waarop afvalwater wordt verwerkt
- De keuze van de techniek
- De bekostiging

Bij deze aspecten wordt rekening gehouden met zowel de aanlegfase als de gebruiksfase (beheer&onderhoud, monitoring en toezicht). Bij de keuze voor een nieuw soort systeem zijn er onzekerheden omtrent prestaties en kosten. Benoem de onzekerheden en leg vast hoe risico's worden belegd.

In het keuzeproces is een groot aantal criteria van belang. De onderstaande tabel geeft daar een beeld van (de cijfers met prioriteit en weging zijn slechts voorbeelden). Door aan te geven hoe zwaar een thema mee weegt bij de keuze en hoe subthema's daarin een rol spelen, kan systematisch een beoordeling van oplossingsrichtingen plaatsvinden.

KEUZECRITERIA	omschrijving	prioriteit	weging
Maatschappij			5%
Duurzaamheid	Zo min mogelijk energie en grondstoffen verbruiken	0,75	
Circulariteit	Terugwinnen en nuttig hergebruik van energie, stoffen en gezuiverd afvalwater	0,25	
Bewoners			15%
Gezondheid	Bewoners mogen om hygiënische redenen niet in aanraking komen met ongezuiverd afvalwater	0,60	
Gebruikersgemak	De gebruiker heeft geen omkijken naar het systeem als hij het op juiste wijze gebruikt	0,10	
Inpasbaarheid	Het systeem past in de omgeving en leidt niet tot geur- of geluidsproblemen. Aanpassingen in de woning zijn realistisch.	0,30	
Prestaties			20%
Zuiveringsprestatie	Het systeem levert het gewenste zuiveringsrendement (lozingseisen)	1,00	
Techniek			30%
Robuustheid	Het systeem is betrouwbaar en bedrijfszeker ook bij wisselende aard en omvang van de lozing.	0,70	
Flexibiliteit	Het systeem kan aangepast en/of uitgebreid worden aan nieuwe ontwikkelingen en inzichten.	0,10	
Beheer en onderhoud	Het beheer en onderhoud van de voorzieningen is eenvoudig uit te voeren	0,20	
Kosten			30%
Kosten	De totale kosten van het systeem, zowel de aanleg als het beheer en (groot) onderhoud.	0,60	
Onzekerheid/risico's kosten	De onzekerheid in de raming van de kosten.	0,40	

Om keuzes te maken is het belangrijk de verschillende oplossingsrichtingen samen met belanghebbenden systematisch af te wegen.

Het is belangrijk om de belanghebbenden bij de verschillende keuzes goed in beeld te hebben. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- De lozer/initiatiefnemer
- Bewoners/omwonenden
- Gemeente (rioolbeheer, ruimtelijke ordening,)
- Omgevingsdienst (vergunningverlening/toezicht/handhaving)
- Waterschap (beleidsmedewerker riolering, waterkwaliteit, vergunningverlening/toezicht/handhaving)
-

Een werkwijze is om samen met de belanghebbenden de wegingsfactoren van thema's en subthema's vast te stellen. Dat kan per groep van belanghebbenden gebeuren én kan per situatie verschillen. Het gezamenlijk bespreken en doorlopen van de keuzecriteria draagt bij aan het vergroten van het onderlinge begrip en het verbinden van verschillende perspectieven op het vraagstuk.

Vervolgens is het zaak de oplossingsrichtingen gezamenlijk per subthema onderling te beoordelen, bijvoorbeeld door het geven van rapportcijfers³. Over deze feiten (voldoet het systeem aan de zuiveringseisen, is het robuust, wat kost het?) moeten belanghebbenden het gezamenlijk eens zijn.

Vervolgens kan de beoordeling met behulp van de sets aan wegingscriteria worden vertaald in prioriteiten⁴ van oplossingsrichtingen (welke scoort het best, welke het minst en waarom?). In het gunstige geval leidt de weging door verschillende belanghebbende partijen tot dezelfde nummer 1. Zo niet, is het wenselijk de no-go oplossingen weg te strepen (de oplossingen die bij belanghebbenden zeer slecht scoren) en samen op zoek te gaan wat uiteindelijk de beste oplossing is. Het kan daarbij helpen de verschillende sets van wegingsfactoren te middelen. Dit gemiddelde kan richting geven aan de beste compromis oplossing.

³ Ook 'kosten' moeten dan met een realistisch rapportcijfer worden beoordeeld.

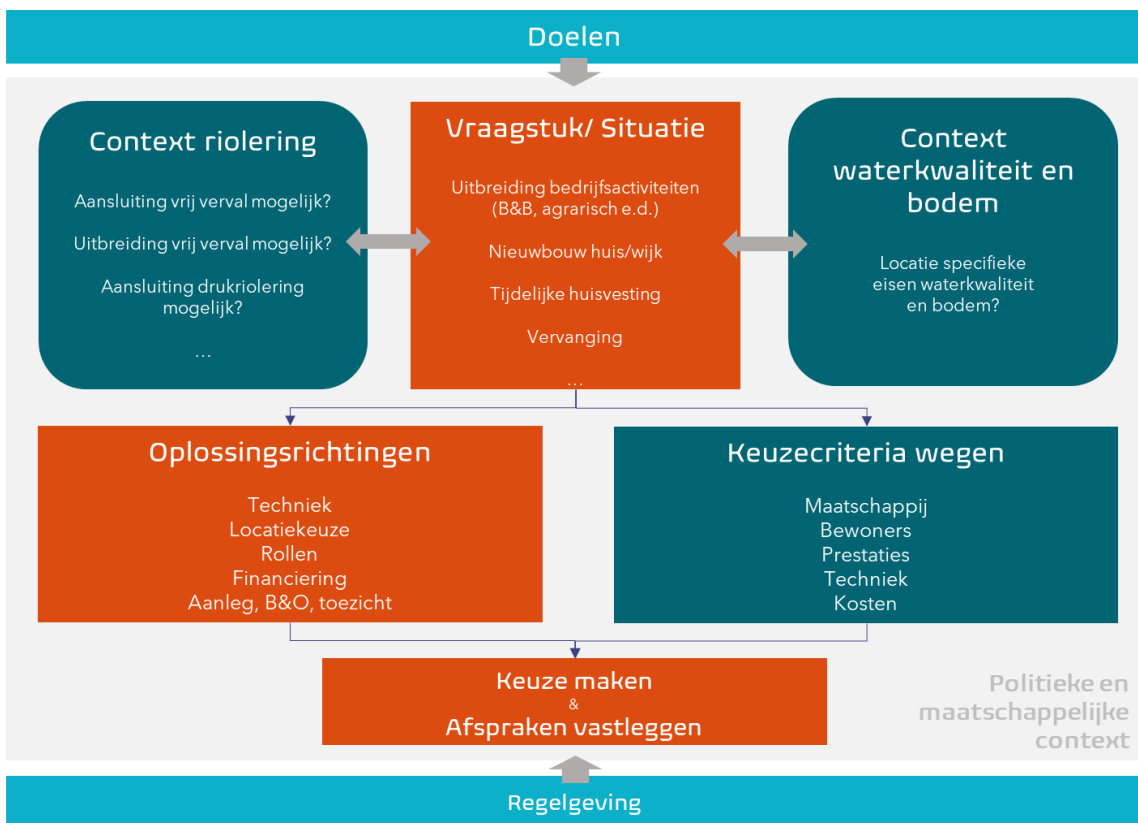
⁴ Tel voor alle criteria bij elkaar op: de beoordeling maal de prioriteit maal de weging

6. Samenvatting

Onderstaande schema illustreert hoe met het vraagstuk van de omgang met afvalwater in het buitengebied kan worden omgegaan. De algemene doelen en regelgeving vormen de kaders, waarbinnen naar oplossingen wordt gezocht. Daarbij is de situatie in een gebied en de maatschappelijke en politieke context een gegeven.

Om grip te krijgen op het vraagstuk is het van belang de kaders ten aanzien van riolering en lozingseisen voor bodem en oppervlaktewater duidelijk uit te werken. Binnen de speelruimte die dan ontstaat kunnen oplossingsrichtingen worden benoemd en criteria worden geformuleerd waaraan we deze oplossingen beoordelen.

Tenslotte speelt het proces van gezamenlijke keuzes maken en vaststellen van de afspraken die daarbij gemaakt zijn (zoals bijvoorbeeld het beleggen van risico's).



Bijlage 1: Welke kennisvragen komen naar voren?

Om beleid goed te kunnen formuleren en oplossingsrichtingen te wegen is kennis nodig. Voor het vraagstuk van de omgang met afvalwater in het buitengebied komen in de gesprekken en dialogen de volgende kennisvragen naar voren:

Lozingsregels

Wat is een praktisch uitvoerbare systematiek om lozingen van gezuiverd afvalwater op oppervlaktewater te beoordelen, waarbij zowel de kwetsbaarheid van het ontvangende water als de relatieve omvang van de lozing t.o.v. andere vervuilingbronnen wordt meegewogen (N, P, CZV; KRW parameters; organische microverontreinigingen)?

Toezicht en handhaving:

Wat is een haalbare en doelmatige invulling van de rol van toezichthouder en handhaver bij lozingen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied, zowel bij publieke als private verwerking van afvalwater?

Keuzeproces:

- Op welke schaal kan doelmatig invulling gegeven worden aan thema's als circulariteit en duurzaamheid?
- Wat is de optimale schaal voor de effectiviteit van verschillende lokale zuiveringstechnieken in de praktijk?
- Wat zijn de totale maatschappelijke kosten van inzameling, transport en zuivering (en reststoffen) bij verschillende lozingsroutes en schalen.
- Wat is het totale energiegebruik (per i.e. per jaar) bij het verwerken van afvalwater via verschillende lozingsroutes?

Bijlage 2: Samenvatting wet- en regelgeving

Huidig wettelijk kader: Wet milieubeheer en Waterwet

Taken en verantwoordelijkheid gemeente

Lozingen afvalwater op de (druk)riolering

De gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater komt voort uit de Wet Milieubeheer (artikel 10.33). Met de wettelijke zorgplicht geeft Nederland invulling aan de EU-richtlijn stedelijk afvalwater (1991).

Op basis van de wettelijk zorgplicht stedelijk afvalwater is de gemeente verantwoordelijk voor het inzamelen van stedelijk afvalwater en het transport van het afvalwater naar een zuiveringstechnisch werk (rwzi)⁵. Gemeenten vullen deze zorgplicht meestal in door de aanleg en beheer van een openbaar vuilwaterriool. Gemeenten kunnen voor inzameling van rioolwater naast riolering ook gebruik maken van andere passende systemen (zoals IBA's).

Ook is het mogelijk om een andere rechtspersoon te belasten met het beheer van deze systemen. In het Gemeentelijk rioleringsplan (GRP) motiveert de gemeente op welke wijze eenzelfde graad van milieubescherming bereikt kan worden als bij aanleg van riolering.

De gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen en transporteren van stedelijk afvalwater blijft ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onverkort van kracht (artikel 2.16 lid 1a 3 Ow).

Ook buiten de bebouwde kom (het buitengebied) geldt in beginsel de gemeentelijke zorgplicht. Maar als sprake is van agglomeraties met lozingen minder dan 2000 inwonerequivalenten en aanleg van een vuilwaterriool niet doelmatig is, dan hoeft de gemeente de zorgplicht niet in te vullen. Bij het beoordelen van doelmatigheid spelen de milieubeschermingsbelangen ook een rol. In het huidige recht toetst de provincie de afweging van de belangen en kan een ontheffing van de gemeentelijke zorgplicht voor het inzamelen van afvalwater verlenen (Wm, artikel 10.33 lid 3). Deze provinciale ontheffingsbevoegdheid vervalt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Als de gemeente een ontheffing heeft, hebben burger en bedrijf een eigen verantwoordelijkheid als lozer van afvalwater. Dit houdt in dat zij geen ongezuiverd afvalwater mogen lozen in het oppervlaktewater op of in de bodem en zelf voor een zuiveringsvoorziening voor het afvalwater moeten zorgen of het afvalwater af te voeren en het laten verwerken.

De gemeente kan er ook voor kiezen om geen ontheffing te vragen en burger en/of bedrijf in het buitengebied te ontzorgen. Dat kan door in plaats van een vuilwaterriool een gelijkwaardige oplossing te bieden, zoals kleine zuiveringen die de gemeente of het waterschap beheert, waarna lozing op het oppervlaktewater of in de bodem plaats vindt. De gelijkwaardigheid moet worden aangetoond in het Gemeentelijk Rioleringsplan.

⁵ In veel gevallen zorgt de gemeente voor het transport tot en zogenaamde overnamepunt en het waterschap voor het transport van het overnamepunt naar de rioolwaterzuivering.

Huidig recht: afstandscriteria voor lozingen huishoudelijk afvalwater op de riolering

Lozingen door particuliere huishoudens vallen onder het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah). Lozingen van ongezuiverd afvalwater op of in de bodem of het oppervlaktewater zijn niet toegestaan.

- In artikel 7 Blah staat dat lozen in de bodem niet is toegestaan als riolering aanwezig is op minder dan 40 m vanaf het perceel.
- In artikel 10 Blah staat dat lozen in het oppervlaktewater niet is toegestaan als riolering aanwezig is op minder dan 40 m vanaf het perceel.

Lozingen vanuit bedrijven (Wm – inrichtingen) vallen in het huidig recht onder het Activiteitenbesluit Milieubeheer (Abm). De activiteiten zijn opgedeeld in diverse categorieën.

In artikel 3.4 Abm staan de zogenaamde afstandscriteria. Lozen van huishoudelijk afvalwater in de bodem of op oppervlaktewater is alleen toegestaan als de riolering verder weg ligt dan:

- 40 m bij lozingen tot en met 10 i.e.
- 100 m bij lozingen van 11 tot 25 i.e.
- 600 m bij lozingen van 25 tot 50 i.e.
- 1500 m bij lozingen van 50 tot 100 i.e.
- 3000 m bij lozingen van 100 tot 2000 i.e.

Lozingen afvalwater in de bodem

De gemeente is naast bevoegd gezag voor lozingen op de riolering ook bevoegd voor lozingen van afvalwater in de bodem. In het Activiteitenbesluit en het Besluit lozen afvalwater huishoudens zijn hiervoor een aantal algemene regels geformuleerd.

Huidig recht: lozen huishoudelijk afvalwater in de bodem - emissiegrenswaarden

Lozingen door particuliere huishoudens vallen onder het Besluit lozing afvalwater huishoudens (Blah). Huishoudelijk afvalwater mag niet in de bodem worden geloosd, indien daarbij stoffen zonder doorsijpeling door bodem of ondergrond in het grondwater terecht komen (artikel 3, Blah).

Bovendien mag huishoudelijk afvalwater niet in de bodem worden geloosd, indien de afstand tot het dichtstbijzijnde vuilwaterriool of een zuiveringstechnisch werk waarop aansluiting kan plaatsvinden, 40 meter of minder bedraagt (artikel 7 Blah).

Als de afstand tot riolering meer dan 40 meter bedraagt kan afvalwater in de bodem worden geloosd onder de voorwaarde dat het afvalwater voorafgaand aan de lozing in de bodem wordt gezuiverd en via een infiltratievoorziening wordt geleid (artikel 8 en 9 Blah).

De gemeente kan als de lozing geen negatieve invloed heeft op de bodem op aanvraag voor individuele lozingen via een maatwerkvoorschrift het lozen op of in de bodem toestaan voor een door hem vast te stellen termijn (artikel 7, lid 3 Blah). De termijn is dan gebaseerd op het nog niet verstreken deel van een afschrijvingstermijn van de voor de aanleg van het vuilwaterriool of het zuiveringstechnisch werk reeds bestaande zuiveringsvoorziening (in geval van zogenaamde voortschrijdende riolering).

In de lozingsbesluiten maakt de wetgever onderscheid tussen lozingen van huishoudelijk afvalwater van minder en meer dan 6 lozingseenheden (inwonersequivalent).

➤ Bij lozingen kleiner dan 6 i.e. geldt als middelvoorschrift een septic tank:

- a) met een nominale inhoud van ten minste 6 m³, volgens NEN-EN 12566-1, en met een hydraulisch rendement van maximaal 10 g, volgens annex B van NEN-EN 12566-1; of
- b) die voor 1 januari 2009 is geplaatst en op de hoeveelheid afvalwater dat wordt geloosd is afgestemd.

De gemeente heeft de mogelijkheid om een gelijkwaardig alternatief van de septic tank toe te staan.

- Bij lozingen groter dan 6 i.e. gelden specifieke lozingseisen. De wetgever schrijft in dit geval geen specifieke voorziening voor. In het Activiteitenbesluit (artikel 3.5) zijn de volgende emissiegrenswaarden opgenomen.

Stof	Emissiegrenswaarden in mg/l	
	Representatief etmaalmonster	Steekmonster
Biochemisch zuurstofverbruik	30 mg/l	60 mg/l
Chemisch zuurstofverbruik	150 mg/l	300 mg/l
Onopgeloste stoffen	30 mg/l	60 mg/l

Bij lozingen van minder dan 6 eenheden kent de gemeente geen mogelijkheid om per maatwerkvoorschrift andere lozingseisen te stellen. Bij lozingen groter dan 6 eenheden kan een gemeente als de belang van de bodemkwaliteit zich hier niet tegen verzet met een maatwerkvoorschrift minder strenge lozingseisen hanteren of een specifieke voorziening voorschrijven. Strenge lozingsnormen kan de gemeente voor lozingen van huishoudelijk afvalwaterwater op of in de bodem onder het huidig recht niet opleggen.

Het Infiltratiebesluit bodembescherming is specifiek gericht op het infiltreren van (water) in de bodem / ondergrond en op het (actief) aanvullen van het grondwater. Lozen van huishoudelijk afvalwater wordt door de wetgever niet gezien als het aanvullen van grondwater. Lozen wordt door de wetgever beschouwd als het ontdoen van afvalwater. Dat maakt dat het infiltratiebesluit niet van toepassing is op lozingen van huishoudelijk afvalwater op of in de bodem.

Taken en verantwoordelijkheid waterschap

Het beheer van het watersysteem ligt bij de waterbeheerder. Voor het hoofdwatersysteem is dat Rijkswaterstaat en voor het regionale watersysteem het waterschap.

Vanuit de zorg voor het regionaal watersysteem is het waterschap bevoegd gezag voor lozingen in het oppervlaktewater. Het waterschap houdt bij het beoordelen van lozingen rekening met de waterkwaliteitsdoelen. Hiervoor zijn toetsingskaders ontwikkeld. Hierbij spelen de doelen, maatregelen en uitzonderingsmogelijkheden voor de KRW-wateren die zijn opgenomen in het waterbeheerplan een belangrijke rol. Het toepassen van deze toetsingskaders zorgt ervoor dat verleende vergunningen of gestelde maatwerkvoorschriften niet in strijd zijn met bijvoorbeeld KRW-doelen.

Daarnaast heeft het waterschap de zorgplicht voor de zuivering van stedelijk afvalwater (artikel 3.4 Waterwet en artikel 1 en 2 Waterschapswet) en is verantwoordelijk voor de zuivering van het door de gemeente ingezamelde stedelijke afvalwater, afkomstig uit gemengde stelsels of vuilwaterleidingen van gescheiden stelsels. De zorgplicht voor het zuiveren van stedelijk afvalwater blijft ook na de inwerkingtreding van de Omgevingswet onverkort van kracht (art. 2.17 lid 1a 2 Ow). Het waterschap heeft de verantwoordelijkheid, maar kan de feitelijke uitvoering aan een ander opdragen. Als het doelmatiger is dat de gemeente of een derde de zuivering verzorgt, kan de gemeente of die derde de uitvoering op zich nemen (Art. 2.17 lid 3 Ow). Als de meningen daarover verschillen, beslist de provincie.

Mogelijkheden van een maatwerkvoorschrift

In het Activiteitenbesluit (artikel 3.5) zijn specifieke grenswaarden opgenomen, waaraan het afvalwater dat wordt geloosd in het oppervlaktewater moet voldoen. Voor oppervlaktewater wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de zogenaamde aangewezen wateren en niet-aangewezen oppervlaktewaterlichamen. Als de grenswaarden van het afvalwater worden overgeschreden is lozing in het oppervlaktewater niet toegestaan.

Het Activiteitenbesluit biedt het waterschap de mogelijkheid om maatwerkvoorschriften te stellen (artikel 3.5, lid 4 en 5) voor lozingen van huishoudelijk afvalwater op het oppervlaktewater.

Het waterschap kan als het noodzakelijk is voor het behalen/behouden van een goede waterkwaliteit in niet-aangewezen wateren met een maatwerkvoorschrift bepalen dat het huishoudelijk afvalwater door een aangegeven zuiveringsvoorziening dient te worden geleid (lid 4). Het waterschap kan als de waterkwaliteit dit toelaat met een maatwerkvoorschrift specifieke grenswaarden vaststellen die minder streng zijn dan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit en/of bepalen dat het huishoudelijk afvalwater door een aangegeven zuiveringsvoorziening dient te worden geleid (lid 5).

Verantwoordelijkheid lozer afvalwater

In het huidige recht is in de verschillende lozingsbesluiten naast specifieke lozingsvoorschriften ook een zorgplicht opgenomen. Met de zorgplicht wordt bedoeld dat degene die een lozing doet, een verantwoordelijkheid heeft voor de lozing. Ook voor lozers van huishoudelijk en/of bedrijfsmatig afvalwater geldt deze algemene zorgplicht. Deze zorgplicht bestaat o.a. uit:

- Het voorkomen of beperken van bodemverontreiniging;
- Het voorkomen of beperken van oppervlaktewaterverontreiniging;
- Het beschermen van de doelmatige werking van de voorzieningen voor afvalwaterbeheer, zoals de riolering en de zuivering;
- Het voorkomen van het ontstaan van afvalwater;
- Doelmatig afvalwaterbeheer;
- Geen lozingen zoals olie in het riool;
- Geen afvalwater lozen in het hemelwaterriool.

Degene die een lozing van huishoudelijk afvalwater doet is verplicht om deze te melden bij het bevoegd gezag (riolering en bodem = gemeente, oppervlaktewater = waterschap).

Toekomstig wettelijk kader: Omgevingswet

Decentralisatie lozingsregels Omgevingswet (bruidsschat)

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten gemeenten alle regels over de fysieke leefomgeving integreren in één omgevingsplan. De waterschappen integreren hun regels in de waterschapsverordening.

Lozingsregels voor huishoudelijk afvalwater komen in het nieuwe stelsel niet terug op rijksniveau⁶. Het Rijk voorziet in overgangsrecht voor de regels over aansluiten en lozen op de riolering en lozingen in de bodem of het oppervlaktewater die nu nog op rijksniveau zijn gesteld in onder andere het Besluit lozing afvalwater huishoudens⁷ en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dit overgangsrecht voor voormalige rijksregels wordt de bruidsschat genoemd. De bruidsschat wordt van rechtswege toegevoegd aan ieder omgevingsplan en iedere waterschapsverordening. Direct vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen gemeenten en waterschappen de bruidsschatregels aanpassen of schrappen. En bruidsschatregels die zij goed vinden, kunnen ze behouden. De gemeenten hebben hier tot eind 2029 de tijd voor. Voor de waterschappen geldt een uiterste termijn van eind 2023.

Voor de lozingen van huishoudelijk afvalwater in het buitengebied bevatten de bruidsschatregels dezelfde afstanden als het huidige Activiteitenbesluit en het Besluit lozen afvalwater huishoudens, waarbinnen moet worden aangesloten op de vuilwaterriolering, afhankelijk van de omvang van de lozing. Voor een gebruiker van het Digitaal Stelsel Omgevingswet is dat niet erg handig, want 'waar

⁶ Lozingen op Rijkswateren zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en 7 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

⁷ Het verbod op rechtstreeks lozen naar het grondwater zoals is opgenomen in het Besluit lozen afvalwater huishoudens (Blah) komt niet terug in de bruidsschat. Deze regeling komt voor uit de KRW. Het is aan provincie om te bepalen hoe ze dit verbod implementeert. Dat zou kunnen in de vorm van een instructieregels in provinciale omgevingsverordening voor het gemeentelijk omgevingsplan.

ligt de riolering?'. De gemeente kan deze regels makkelijker maken door het gebied waarbinnen moet worden aangesloten op de riolering als digitaal werkingsgebied van de regel op te nemen in het omgevingsplan. Dat zorgt er voor dat een gebruiker met een prik op de kaart weet of hij wel of niet moet aansluiten op het vuilwaterriool.

Voor vrijwel iedere regel over lozingen in de bruidsschat voor het omgevingsplan (over lozen in de bodem en op de riolering), bestaat ook een regel in de bruidsschat voor de waterschapsverordening (over lozen in oppervlaktewater). Dat heeft tot gevolg dat gemeenten en waterschappen niet los van elkaar wijzigingen in de betreffende bruidsschatregels kunnen aanbrengen. Als ze dat wel doen, gaan de regels van elkaar afwijken en dat kan ongewenste gevolgen hebben voor inwoners en bedrijven. Het is daarom van belang dat gemeenten en waterschappen gezamenlijk nadenken over de omzetting van de bruidsschat, en daarbij gebiedsgericht de juiste keuzes maken. Waterschappen zullen daarbij moeten accepteren dat de gemeenten in hun beheergebied ieder een eigen planning hebben voor de stapsgewijze uitbouw van het omgevingsplan. Het is niet waarschijnlijk dat de bruidsschatregels over lozingen in de waterschapsverordening in één keer voor het hele beheergebied van het waterschap kunnen worden bijgesteld. Niet alle gemeenten zijn immers op hetzelfde moment klaar om de betreffende regels ook in het omgevingsplan aan te passen.

Het is de uitdaging om als gemeente en waterschap gezamenlijk en gebiedsgericht te bepalen wat de voorkeur lozingsroute is voor huishoudelijk en/of bedrijfsmatig afvalwater in het buitengebied. Dat kan zijn:

- Inzamelen, transport en verwerking via (druk)riolering en zuivering (bg gemeente)
- Lozing effluent van voorgezuiverd afvalwater in de bodem (bg gemeente)
- Lozing effluent van voorgezuiverd afvalwater in de oppervlaktewater (bg waterschap)
- Afvoeren per as naar centrale rioolwaterzuivering (bg waterschap)

Meer informatie over lozingen van afvalwater vanuit verschillende activiteiten onder de Omgevingswet is te vinden op: <https://iplo.nl/thema/water/lozen-vanuit-activiteiten/>