

Juridisch instrumentarium voor het beperken van lozingen bij extreme droogte

M en R 2020/67



1. Inleiding

Op het moment van schrijven van dit artikel beleven we de droogste lente sinds vele decennia. Sinds het begin van de metingen is het neerslagtekort voor deze tijd van het jaar niet zo hoog geweest.² Het is het derde jaar op rij dat zich extreme droogte voordoet. Hierdoor kan het gebeuren, en zo was het ook in de zomer van 2018 en 2019, dat er in de grote rivieren en de regionale oppervlaktewaterlichamen lagere afvoerdebieten voorkomen. Op datzelfde oppervlaktewater vinden lozingen van chemische stoffen plaats, onder meer vanuit grote bedrijven. Bij lage afvoerdebieten verdunnen deze chemische stoffen zich minder in het ontvangende oppervlaktewater dan normaal gesproken het geval is. Lozingen kunnen daardoor leiden tot negatieve gevolgen voor de kwaliteit van het betreffende oppervlaktewater. Dit kan van invloed zijn op de doelstellingen van de Waterwet (Wtw), waaronder met name de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 2.1, onder b en c, Wtw). Lozingen kunnen in dergelijke situaties de waterbeschikbaarheid voor diverse maatschappelijke functies negatief beïnvloeden. Direct gevolg kan zijn dat bijvoorbeeld drinkwaterbedrijven de inname van oppervlaktewater (tijdelijk) moeten stoppen.

Als op een gegeven moment sprake is van een grotere behoefte aan water van geschikte kwaliteit, dan het aanbod daarvan, wordt gesproken van watertekort.³ Bij een (dreigend) watertekort is het van belang dat snel en effectief opgetreden kan worden tegen activiteiten die de waterkwaliteit (en daarmee de waterbeschikbaarheid) negatief beïnvloeden. Het kan in deze gevallen dus nodig zijn op te treden tegen industriële lozingen, ter bescherming van de waterkwaliteit en van de maatschappelijke functies die daarvan afhankelijk zijn (zoals drinkwaterproductie). In deze bijdrage wordt toegelicht welke juridische

mogelijkheden/instrumenten hiertoe bestaan en, wat de Omgevingswet (Ow) betreft, zullen komen, om zo oppervlaktewaterkwaliteitsproblemen in tijden van extreme droogte c.q. lage waterstanden het hoofd te bieden. Voordat we daarnaartoe springen, geven we kort weer wat het probleem is en wat de gevolgen waren in 2018 en 2019 (par. 2). Daarna wordt de onder de Waterwet verankerde verdringingsreeks bij watertekorten toegelicht, die het kader vormt voor door de overheid in te zetten reguliere instrumenten (par. 3). Wat het instrumentarium betreft, beschrijven we de mogelijkheden van de lozingsvergunning, de onttrekkingsvergunning, de specifieke zorgplicht onder de Omgevingswet en twee zogenoemde noodbevoegdheden (par. 4).

Vervolgens wordt nog specifiek ingegaan op de wenselijkheid om – in aanvulling op dit instrumentarium – bij vergunningverlening voor lozingen over te stappen op een systeem van debietsafhankelijke lozingseisen (par. 5). Naar aanleiding van de droogte van 2018 leefde in de Tweede Kamer deze wens.⁴ Op basis van onderzoek⁵ concludeerde de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I en W) onlangs echter dat het huidige instrumentarium afdoende is en een debietsafhankelijke lozingsvergunning geen toegevoegde waarde heeft.⁶

De bijdrage sluit af met enkele conclusies en aanbevelingen (par. 6).

2. Probleemanalyse: lozingen en waterkwaliteitsproblemen in tijden van droogte

2.1 Feitelijke constatering

Over de precieze mate waarin chemische lozingen⁷ tijdens droogte een probleem vormen voor de waterkwaliteit is voornamelijk slechts beperkt informatie beschikbaar, maar er valt wel wat over te zeggen. Hierbij is het op voorhand van belang te bedenken dat de kwaliteit van het Nederlandse oppervlaktewater wordt beïnvloed door lozingen in zowel Nederland als in het buitenland. Om die reden wordt in de grote rivieren op diverse meetstations langs de grens gemonitord op

1 Jasper van Kempen is juridisch adviseur bij Rijkswaterstaat. Daarnaast is hij geassocieerd onderzoeker bij het Utrecht Centre for Water, Oceans and Sustainability Law van de Universiteit Utrecht. Peter de Putter is directeur en juridisch adviseur waterwet- en regelgeving bij Sterk Consulting BV. Daarnaast is hij rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Zeeland-West-Brabant (Team Bestuursrecht).

2 *Kamerstukken II 2019/20*, 27 625, 499.

3 NvT Waterbesluit, *Stb.* 2009, 548, p. 32.

4 Zie de (aangehouden) motie van het lid Van Brenk, *Kamerstukken II 2018/19*, 27 625, nr. 467.

5 Beide auteurs hebben aan dit onderzoek meegewerkt.

6 *Kamerstukken II 2019/20*, 27 625, nr. 503, p. 15. Het rapport waarin dit onderzoek is beschreven ('Nut en noodzaak van het debietafhankelijk maken van industriële lozingen. Overzicht van het juridisch instrumentarium bij lage afvoerdebieten in oppervlaktewaterlichamen als gevolg van extreme droogte'), is als bijlage bij die brief opgenomen.

7 Juridisch beschouwd is een lozing in oppervlaktewater een directe inbreng van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Stoffen zijn "afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen" (art. 6.1 Wtw). Het begrip 'stoffen' is onder de Ow niet langer gedefinieerd, waardoor een (kleine) verruiming optreedt, omdat ook de inbreng van stoffen die niet schadelijk of verontreinigend zijn, en die evenmin afvalstoffen zijn, onder de werking van de lozingsregelgeving komt te vallen.

alarmconcentraties voor bepaalde stofgroepen met het oog op de bescherming van de drinkwatervoorziening. Bij overschrijding worden de drinkwaterbedrijven langs Maas en Rijn ingelicht en deze kunnen dan tijdig hun inname staken. In 2018 bleken er tijdens de droogteperiode overschrijdingen van deze alarmconcentratie in de Rijn bij Lobith en de Maas bij Eijsden te zijn. Het betrof hier dus water afkomstig uit het buitenland.⁸ Wat in deze periode de precieze bijdrage vanuit de Nederlandse bedrijven is geweest, is niet bekend. Dit komt doordat er niet overal meetstations aanwezig zijn. Daarnaast speelt mee dat de oppervlaktewatervormen zijn uitgedrukt in jaargemiddelde concentraties, terwijl de periodes met lage debieten meestal relatief kort duren. Er zijn op dit moment dan ook geen overschrijdingen van die normen vastgesteld die direct zijn terug te voeren op de droogte, laat staan op specifieke lozingen tijdens die droogte.

Het lijkt er vooralsnog dus niet op dat er tijdens droge periodes structureel omvangrijke waterkwaliteitsproblemen optreden ten gevolge van chemische lozingen. Hiervoor zijn enkele verklaringen bedacht, waaronder:⁹

1. door de verbeterde controle van en alertheid op industriële afvalwaterzuiveringen zijn grote incidenten achterwege gebleven;
2. door de algemene vooruitgang van de waterkwaliteit over de afgelopen tientallen jaren is het zelfreinigend vermogen van de rivier verhoogd;
3. de afbraak van stoffen door bijvoorbeeld bacteriën gaat in zijn algemeenheid sneller c.q. beter bij hogere temperaturen;
4. door het ontbreken van neerslag was er ook geen afstroming van verontreinigende stoffen vanaf landbouwpercelen en verharde oppervlakken (diffuse lozingen). Waar de belasting uit chemische lozingen toenam, nam de belasting uit andere bron dus af;
5. door het lage debiet van de rivier was de stroomsnelheid lager waardoor er meer bezinking van verontreinigingen optrad en er langere tijd was voor afbraak.

2.2 De voorwaarden waaronder lozingen vergund worden

Een andere verklaring waarom bij lage afvoerdebieten niet 'zomaar' waterkwaliteitsproblemen optreden, is gelegen in de beoordelingsmethodiek die gevolgd wordt bij het toestaan van de meest belastende chemische lozingen. Bij die beoordeling wordt namelijk een afweging gemaakt waarbij het afvoerdebiet van het ontvangende water een rol speelt. We lichten dat hieronder toe.

Hoewel het gros van de bedrijfsmatige lozingen in oppervlaktewater algemeen geregeld is in het Activiteitenbesluit

milieubeheer, zijn het met name de vergunningplichtige industriële lozingen die de waterkwaliteit kunnen beïnvloeden.¹⁰ Aan een vergunning (art. 6.2, lid 1 Wtw) worden voorschriften verbonden die nodig zijn met het oog op de doelen van de Waterwet (art. 2.1). Een aangevraagde lozingsvergunning wordt alleen verleend als de lozing verenigbaar is met deze doelstellingen. Zo niet, dan moet de vergunning worden geweigerd, tenzij het stellen van voorschriften de aangevraagde lozing zodanig beperkt dat deze niet langer onverenigbaar is met deze doelstellingen. Vergunningvoorschriften kunnen – voor zover ze vallen binnen de grondslag van de aanvraag – zien op tal van lozingsaspecten, afhankelijk van wat nodig is om nadelige gevolgen van de lozing te voorkomen of (gedeeltelijk) weg te nemen.

Dit toetsingskader wordt voor lozingen nader ingevuld door het Handboek Immissietoets dat door het bevoegd gezag op grond van regelgeving moet worden toegepast bij de beoordeling van vergunningaanvragen (en de beoordeling van meldingen).¹¹ Met behulp van het handboek worden lozings-eisen (emissiegrenswaarden) aan de vergunning verbonden die moeten garanderen dat de lozing niet kan leiden tot een overschrijding van de normen die onder meer dienen ter bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam en de drinkwaterproductie. Toepassing van het handboek vult daarmee een toets aan de doelstellingen van art. 2.1, onder b en c, Wtw, nader in.

Bij de toetsing wordt op grond van het Handboek Immissietoets een lozing in beginsel getoetst op de maximale dagvracht die het bedrijf onder representatieve omstandigheden kan lozen. Daarnaast wordt op grond van het handboek bij de beoordeling uitgegaan van een afvoerdebiet van het ontvangende oppervlaktewater met een waarde die hoort bij de 90-percentiel lage afvoer (90% van de tijd is het debiet in werkelijkheid dus hoger). Met deze twee uitgangspunten is gegarandeerd dat gemiddeld minstens 90% van de tijd voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de ecologie en de drinkwaterproductie. Dit betekent dat gemiddeld in maximaal 10% van de tijd in een jaar, de emissiegrenswaarden ontoereikend zouden kunnen zijn, namelijk indien de debieten toch minder worden dan die maatgevende lage afvoeren. Gemiddeld is de afvoer circa 30-35 dagen per jaar lager dan 90-percentiel lage afvoer. Als een bedrijf gedurende die dagen opereert conform de in de vergunning toegestane maximale capaciteit, kan in die periode dus een overschrijding optreden van de oppervlaktewatervormen. Specifiek voor de normen voor oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater, geldt dat normoverschrijding niet automatisch leidt tot een probleem met de drinkwatervoorziening. Drinkwaterbedrijven zorgen namelijk zelf voor een overbruggingscapaciteit. Onder normale condities (rekening houdend

8 Voor Maaswater afkomstig uit Wallonië betrof het stoffen zoals diisopropylether, tributylfosfaat, aceton, 1Hbenzotriazole en veel onbekende stoffen. Alleen voor dioxaan is in de Maas bij Eijsden ook een overschrijding gemeten buiten de laagwaterperiode.

9 RIWA, Jaarrapport 2018 De Maas, par. 2.2, zie: <https://www.riwa-maas.org/wp-content/uploads/2019/09/De-kwaliteit-van-het-maaswater-in-2018-2.pdf>. In totaal worden tien mogelijke verklaringen gegeven.

10 Dat is ook precies de reden dat dergelijke lozingen niet zijn vrijgesteld van de vergunningplicht.

11 Zie art. 6.26, eerste lid, Wtw jo. art. 2.14, eerste lid, onder c, eerste punt, Wabo, art. 5.4, eerste lid, Besluit omgevingsrecht en art. 9.2 Regeling omgevingsrecht en de bijlage bij die regeling.

met die 30-35 dagen) is de levering van een goede drinkwaterkwaliteit dus niet direct onmogelijk als gevolg van de oppervlaktewaterkwaliteit.¹² Samengevat borgt dit systeem dat in een gemiddeld jaar *ten hoogste* 30-35 dagen lang een risico bestaat op overschrijding van de normen, maar dat in de praktijk *bijna nooit* een overschrijding zal optreden van de oppervlaktewatervormen op waterlichaamniveau of bij drinkwaterinnamepunten. In dit verband wijzen wij op een recente aanpassing van het Handboek Immissietoets (per 1 juli 2020), die erin voorziet dat bij de immissietoets en vergunningverlening gekeken wordt naar de gegevens van de laatste tien jaren (en niet langer naar de eerdere vaste periode 2002-2011). Deze termijn is volgens experts lang genoeg om extremen eruit te middelen. Hierdoor worden nu ook de droge jaren 2018 en 2019 meegenomen bij de beoordeling van een vergunningaanvraag, evenals eventuele toekomstige droge periodes.

2.3 Geen hypothetisch probleem

Hoewel er op dit moment geen sprake lijkt van een structureel en omvangrijk probleem, is toch duidelijk dat er geen sprake is van een louter hypothetisch vraagstuk. Zo hebben sommige drinkwaterbedrijven langs de Maas bij de lage waterstanden in 2018 enkele keren hun inname moeten staken door te hoge gehalten aan melamine in de Maas.¹³ Ook voor de stof dioxaan is bij drinkwaterinnamepunten in de Maas een overschrijding geconstateerd van de signaleringswaarde van 1 µg/l.¹⁴ Industriële lozingen kunnen in tijden van een watertekort dus wel degelijk incidenteel tot waterkwaliteitsproblemen leiden. Bovendien is niet ondenkbaar dat de waterkwaliteit verder onder druk komt te staan wanneer de droogteproblematiek zich in de toekomst frequenter en heftiger zou voordoen. Een beschrijving van het beschikbare instrumentarium om op te treden móchten zich problemen voordoen, is dan ook geen overbodige luxe.

3. De verdringingsreeks: een rangorde van waterbehoeften

Art. 2.9 Wtw geeft de basis voor de 'verdringingsreeks', die in het Waterbesluit (Wtb) nader is uitgewerkt.¹⁵ Hierin is categoriegewijs een rangorde bepaald van maatschappelijke en ecologische behoeften, die bij watertekorten of dreigende watertekorten bepalend is voor de verdeling van het beschikbare oppervlaktewater. Van een watertekort is sprake als de vraag naar water van een zekere kwaliteit voor een bepaalde behoefte/functie groter is dan het aanbod. De

verdringingsreeks normeert van rechtswege het optreden van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort en is dan ook een nadere invulling van hun verantwoordelijkheid voor de door hen beheerde watersystemen, inclusief het veilig en doelmatig gebruik daarvan. De waterbeheerders zijn verplicht deze prioriteitsvolgorde aan te houden in hun besluitvorming en handelen. De verdringingsreeks geeft daarmee op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid voor het geval de normale hoeveelheden water (even) niet beschikbaar zijn.

Watertekorten ontstaan vaak geleidelijk. Het is ter beoordeling van de beheerder of er feitelijk sprake is van een (dreigend) tekort in zijn beheergebied. De uitkomst hiervan is een feitelijke constatering die op zichzelf nog geen rechtsgevolg heeft. Eventuele rechtsgevolgen ontstaan pas als de beheerder instrumenten inzet om de (dreigende) tekorten het hoofd te bieden. Voor rijkswateren is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (I en W) de beheerder c.q. degene die een tekort aan rijkswater kan constateren. Een eerste indicatie kan worden afgeleid uit de afvoeren van de Rijn bij Lobith en van de Maas bij Maastricht. In de praktijk laat de minister zich in situaties van (dreigende) watertekorten adviseren door een ambtelijke commissie van experts, de Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (LCW).¹⁶ De LCW komt bijeen zodra de genoemde afvoeren onder een bepaalde waarde komen, of wanneer er bovenregionale watertekortproblemen ontstaan. De LCW adviseert over de interpretatie van de feitelijke omstandigheden en over de verdeling van het beschikbare water over de verschillende watervragende functies, waarbij ook de waterkwaliteit in ogenschouw wordt genomen. Als er een tekort wordt geconstateerd, zal het nog beschikbare water moeten worden verdeeld volgens de rangorde van de verdringingsreeks. Voor de werkwijze is er een 'Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte'.¹⁷

De verdringingsreeks bevat vier categorieën van behoeften (zie figuur 3.1), waarin categorie 1 de hoogste is. Behoeften genoemd in een hogere categorie, gaan bij een (dreigend) watertekort altijd vóór op behoeften genoemd in een lagere categorie. Binnen de categorieën 1 en 2 bestaat vervolgens ook een nadere prioriteitsvolgorde voor de behoeften die daar genoemd zijn. De behoeften binnen de categorieën 3 en 4 zijn niet geprioriteerd; hiervoor is het aan de waterbeheerder om in een concreet geval een nadere prioriteitsvolgorde vast te stellen, waarbij de economische en maatschappelijke schade zo laag mogelijk dient te worden gehouden.¹⁸

12 Dit was mede een reden voor de keuze van de 90-percentielswaarde als uitgangspunt bij de immissietoets.

13 Zo is bekend dat drinkwaterbedrijf WML bij Roosteren om deze reden een aantal keer is gestopt met inname. Voor de stof melamine was er een overschrijding van de signaleringswaarde van 1 µg/l. Deze overschrijding werd voor een belangrijk deel bepaald door een in Nederland gelegen puntbron.

14 Van deze stof is momenteel geen informatie voorhanden van in Nederland gelegen puntbronnen.

15 De tekst is deels ontleend aan: H.J.M. Havekes, P.J. de Putter en W.J. Wensink (eindredactie), *Wegwijzer van Waterwet naar Omgevingswet*, Wolters Kluwer, Alphen aan den Rijn, 2018, p. 94-97. Nb: Onder de Omgevingswet is de verdringingsreeks ongewijzigd opgenomen (art. 2.42 Ow jo. art. 3.14 en 7.13 Besluit kwaliteit leefomgeving).

16 Zij bestaat uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, de Unie van Waterschappen en het Interprovinciaal Overleg.

17 Stuurgroep Management Watercrises en Overstromingen (SMWO), *Landelijk draaiboek waterverdeling en droogte. Informatie-uitwisseling en afstemming van maatregelen en communicatie*, Watermanagement-centrum Nederland, Landelijke Coördinatiecommissie Waterverdeling (WMCN-LCW), Den Haag 5 maart 2018.

18 Art. 2.2 Wtb biedt wel de mogelijkheid om voor regionale wateren in een provinciale verordening op voorhand een nadere prioriteitsvolgorde vast te stellen voor de behoeften *binnen* categorieën 3 en 4 (dit betekent geen nadere prioritering *tussen* categorieën 3 en 4).

Figuur 3.1: Verdringingsreeks bij watertekorten

Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3	Categorie 4
<p><i>Veiligheid tegen overstroming en voorkomen van onomkeerbare schade</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Stabiliteit van waterkeringen 2. Voorkomen van klink en zettingen 3. Natuur, voor zover het gaat om onomkeerbare schade 	<p><i>Nutsvoorzieningen</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Drinkwatervoorziening (leveringszekerheid) 2. Energievoorziening (leveringszekerheid) 	<p><i>Kleinschalig hoogwaardig gebruik</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Tijdelijke beregening van kapitaalintensieve gewassen - Verwerken van industrieel proceswater 	<p><i>Overige behoeften</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Scheepvaart - Landbouw - Natuur (voor zover het herstelbare schade betreft) - Industrie - Waterrecreatie - Binnenvisserij - Drinkwatervoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Energievoorziening (anders dan leveringszekerheid) - Overige belangen
<p>Gaat voor 2 →</p>	<p>Gaat voor 3 →</p>	<p>Gaat voor 4 →</p>	

Ook de waterkwaliteit is een bij toepassing van de verdringingsreeks mee te wegen belang. Dit blijkt uit de tekst van art. 2.9, lid 1 Wtw: de verdringingsreeks betreft immers de rangorde van diverse maatschappelijke en ecologische behoeften die een nadrukkelijke relatie hebben met een goede waterkwaliteit. Zo hebben natuur, drinkwatervoorziening, landbouw en waterrecreatie behoefte aan voldoende water van een goede kwaliteit.¹⁹ De verdringingsreeks geeft, met andere woorden, nader uitwerking aan het integraal waterbeheer waarop de overheidszorg is gericht (vgl. ook het in hetzelfde hoofdstuk 2 opgenomen doelstellingsartikel 2.1 Wtw), specifiek ten aanzien van de verdeling van water over verschillende behoeften. Gebaseerd op de nota van toelichting bij het Waterbesluit, zien wij hier een ruime invulling van de term ‘verdelen’, waartoe ook het beperken van chemische lozingen kan behoren. Het gaat bij watertekorten immers niet louter om een gebrek aan water als zodanig, maar om een gebrek aan water *van geschikte kwaliteit*.²⁰ Dat specifiek gedacht is aan het instrument van lozingsvergunningen om invulling te geven aan

de verdringingsreeks volgt ook expliciet uit de nota van toelichting:

“Bij juridische maatregelen moet bijvoorbeeld worden gedacht aan het verlenen en handhaven van vergunningen voor het *lozen* (onze cursivering) van koelwater.”²¹

Het gaat er bij toepassing van de verdringingsreeks naar ons inzicht dus niet enkel om om water fysiek en louter kwantitatief een bepaalde kant op te sturen of ervoor te zorgen dat water niet fysiek onttrokken wordt, maar dit kan ook betrekking hebben op het anderszins verdelen van water over functies. Water wel of niet laten verontreinigen door chemische lozingen is ook een keuze en zorgt ook voor een bepaalde verdeling van water van een bepaalde kwaliteit. Instrumenten ter beperking van dergelijke lozingen kunnen daarmee invulling geven aan de verdringingsreeks.

Het beperken van dergelijke lozingen kan verschillende behoeften in de verdringingsreeks baten. Industriële lozingen kunnen, in combinatie met lage rivierafvoeren, ervoor zorgen dat er minder water van een voldoende kwaliteit beschikbaar is voor categorie 1 (voor zover hierdoor onherstelbare natuurschade kan ontstaan), categorie 2 (voor zover hierdoor de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening in het geding kan komen), en voor diverse belangen genoemd in categorie 4. Bescherming van de chemische waterkwaliteit als zodanig (dus zonder dat er sprake is van een relatie met de andere genoemde belangen,

19 Vergelijk ook deze zin uit de nota van toelichting bij het Waterbesluit: ‘Voor koelwater speelt bijvoorbeeld de temperatuur een grote rol, voor landbouw het zoutgehalte en voor natuur de wens om zo weinig mogelijk gebiedsvreemd water in te hoeven nemen’ (Stb. 2009, 548, p. 32). Die hele zin gaat uit van waterkwaliteit en niet enkel van een kwantitatief verdelingsvraagstuk. Meer algemeen volgt uit hetzelfde hoofdstuk 2 van de Waterwet (art. 2.1) dat de toepassing van de wet gericht is op een drietal doelstellingen waaronder de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen. Zie verder ook de toelichting op de verdringingsreeks in de nota van toelichting bij het Waterbesluit: Stb. 2009, 548, p. 32-34.

20 Stb. 2009, 548, p. 32.

21 Stb. 2009, 548, p. 32.

maar waarbij het puur gaat om het beschermen van het op zichzelf staande belang van een goede chemische waterkwaliteit), is ook een 'overig belang' genoemd in categorie 4. Het beperken van chemische lozingen kan andersom ook verschillende behoeften in de verdringingsreeks schaden. Chemische lozingen kunnen zelf immers een relatie hebben met behoeften binnen deze verdringingsreeks in categorie 3 (wanneer het industrieel proceswater betreft), of in categorie 4 (in de regel onder de noemer 'industrie'). Het nemen van maatregelen tegen industriële lozingen kan op grond van de verdringingsreeks dus alleen als dat dient ten gunste van behoeften die in de rangorde hoger zijn geprioriteerd.²²

4. Juridische maatregelen bij lage afvoerdebieten

4.1 Mogelijkheden lozingsvergunning: wijzigen of intrekken

Zoals reeds is beschreven in paragraaf 2.2 wordt bij vergunningverlening geborgd dat in verreweg de meeste gevallen lozingen niet kunnen leiden tot overschrijding van waterkwaliteitsnormen. In extreme gevallen kan dit echter toch anders zijn. Het is nuttig om te onderzoeken of in die gevallen een verleende vergunning ad hoc kan worden gewijzigd, om die problemen het hoofd te bieden.

Bestaande vergunde lozingen kunnen worden aangepakt door wijziging van de vergunning, door daarin bijvoorbeeld strengere emissiegrenswaarden op te nemen. Het bevoegd gezag voor de Wabo-vergunning kan bij indirecte lozingen voorschriften van de vergunning wijzigen als dit in het belang is van de bescherming van het milieu (art. 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, Wabo). Zo is het mogelijk om met een vergunningvoorschrift te regelen dat bedrijven géén groot onderhoud mogen plegen in geval van lage afvoerdebieten (omdat zich bij het opstarten van bedrijfsprocessen problemen kunnen voordoen). De watervergunning voor directe lozingen kan door de waterbeheerder worden gewijzigd ter bescherming of verbetering van de ecologische en chemische kwaliteit van watersystemen en met het oog op de vervulling van maatschappelijke functies door watersystemen (art. 6.22, eerste lid, Wtw in samenhang met art. 2.1 Wtw). Het opnemen of wijzigen van vergunningvoorschriften die beperkingen aan het lozen opleggen bij een laag debiet van het ontvangende oppervlaktewater, is gezien deze brede grondslagen mogelijk. Voor koelwaterlozingen is dit bijvoorbeeld al gebruikelijk (zie hierna in paragraaf 5). Hiermee kan dus een ad-hoc strengere emissiegrenswaarde in een vergunning worden verankerd, eventueel voor een bepaalde periode.

In bepaalde gevallen bestaat er zelfs, ook los van de droogte-/afvoerproblematiek, een *plicht* tot wijziging van

²² Dat betekent bijvoorbeeld dat een beperking van de lozing van industrieel proceswater, niet kan plaatsvinden enkel ten behoeve van een behoefte uit categorie 4, zoals herstelbare/omkeerbare natuurschade. Gaat het om onomkeerbare natuurschade of de leveringszekerheid van de drinkwatervoorziening, dan is een op de betreffende lozing gerichte maatregel wel conform de verdringingsreeks.

de vergunning. Wanneer er immers sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu (art. 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, Wabo) of de vergunde lozing niet meer toelaatbaar is, met het oog op de doelstellingen en belangen van de Waterwet (art. 6.22, derde lid, onder b, Wtw), dan dient het bevoegd gezag de vergunning voor de indirecte respectievelijk de directe lozing (gedeeltelijk) in te trekken, voor zover althans dit gebrek niet verholpen kan worden door wijziging van de vergunningvoorschriften.²³

Voor directe en indirecte lozingen vanuit inrichtingen als bedoeld in art. 1.1, derde lid, van de Wabo (dit zijn veelal de grote lozers, zoals IPPC-bedrijven) is bij een ambtshalve wijziging van de vergunning de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing (art. 6.16, eerste lid, Wtw jo. art. 6.1b Wtb en art. 3.10, eerste lid, Wabo).²⁴ Dit betekent dat een ontwerpvergunning zes weken ter inzage moet worden gelegd en eenieder gedurende die periode een zienswijze kan indienen. Pas na verwerking van die zienswijzen, kan een definitief besluit gepubliceerd worden en pas dan is de wijziging van kracht.²⁵ Het aanscherpen van een vergunning kan voor de 'grotere lozers' dus niet snel worden geregeld en juist dat is bij een (dreigend) watertekort wel nodig.

4.2 Mogelijkheid van een onttrekkingsverbod

Wanneer het bij een (dreigend) watertekort nodig is om industriële lozingen te beperken of stop te zetten, is van belang dat voor veel industriële processen oppervlaktewater nodig is (als proceswater dat later als afvalwater wordt geloosd, of als koelwater voor de koeling van die processen). Een indirecte manier om een schadelijke lozing te beperken of stop te zetten, is dus het inperken van het gebruik van oppervlaktewater dat nodig is voor die lozing.

Het is in dit licht relevant dat de Minister van I en W bij een (dreigend) watertekort onttrekkingen van oppervlaktewater op bepaalde plaatsen ten behoeve van bepaald gebruik kan verbieden (art. 6.18, derde lid, Wtb), ook al beschikt een bedrijf over een onttrekkingsvergunning. Dit instrument maakt het mogelijk te differentiëren naar gebieden en naar verschillende onttrekkingsbehoeften.²⁶ De dagelijks besturen van de waterschappen beschikken over een

²³ Indirecte lozingen zijn lozingen op de riolering die vervolgens uitstromen op oppervlaktewater. Voor indirecte lozingen volgt de vergunningplicht uit de Wabo en voor directe lozingen in oppervlaktewater uit de Waterwet.

²⁴ NB: de regeling voor de zogenoemde 'milieuneutrale wijziging' (art. 3.10 lid 3 Wabo) is uitsluitend van toepassing bij wijzigingen *op aanvraag* en niet bij ambtshalve beschikkingen.

²⁵ Op het wijzigen van vergunningen voor directe lozingen vanuit andere inrichtingen en van buiten inrichtingen, is de reguliere ('korte') Awb-vorbereidingsprocedure van toepassing; het besluit kan worden bekendgemaakt zodra het gereed is, waarna daartegen bezwaar kan worden gemaakt. Dat kan dus snel. Ook kan in geval van spoed worden afgezien van de hoorplicht van belanghebbenden (art. 4:11 Awb) en kan de motivering, in plaats van bij de bekendmaking van het besluit, achteraf (binnen een week) worden vermeld (art. 3:47, derde lid, Awb).

²⁶ De bevoegdheid om een onttrekkingsverbod in te stellen, blijft ongewijzigd in stand onder de Omgevingswet (zie art. 6.38 Bal en de waterschapsverordening van het waterschap).

soortgelijke bevoegdheid op grond van hun keuren.²⁷ Bij toepassing van deze bevoegdheid dient de hiervoor toegelichte verdringingsreeks in acht te worden genomen. Dat kan betekenen dat de onttrekking van schoon proces- of koelwater verboden wordt ten gunste van een hogere categorie/prioriteit in de verdringingsreeks. Voor waterbeheerders en -gebruikers is een onttrekkingsverbod bekend terrein.

Aan dit instrument kleven echter ook nadelen. Ten eerste is van belang dat een onttrekkingsverbod niet in alle gevallen soelaas biedt: een bedrijf dat voor zijn lozing niet afhankelijk is van in te nemen oppervlaktewater (in de vorm van koel- of proceswater), kan hiermee niet 'geknepen' worden. Daarnaast leidt een onttrekkingsverbod in de praktijk niet zelden tot het geheel of gedeeltelijk stilleggen van productieprocessen of zelfs hele bedrijven. Het traploos 'knijpen' van een installatie is lang niet altijd mogelijk. Gezien de vereiste proportionaliteit, dient een onttrekkingsverbod dan ook zo beperkt mogelijk te zijn, dus enkel op de locaties en voor de soorten onttrekkingen waarvoor dat nodig is ter behartiging van in de verdringingsreeks hoger gerangschikte behoeften.

4.3 Omgevingswet en de specifieke zorgplicht van het Bal

Onder de Omgevingswet geldt er, als vertrekpunt in het reguleringsstelsel, altijd een zorgplicht. In het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn zogenoemde 'specifieke zorgplichten' opgenomen voor alle door het Rijk gereguleerde activiteiten (voor zover hier relevant: art. 2.11, 6.6 en 7.6 Bal). In aanvulling op deze zorgplichten worden waar nodig voor activiteiten algemene regels gesteld. De vergunningplicht ten slotte vormt het sluitstuk in het nieuwe stelsel waarbij, via art. 5.1 Omgevingswet, vergunningplichtige lozingsactiviteiten in het Bal zijn aangewezen. Voor de in het Bal vergunningplichtig gestelde lozingsactiviteiten geldt, naast algemene regels of een eventuele vergunningplicht, *altijd* ook een van de specifieke zorgplichten van het Bal. Hiermee verschilt het nieuwe stelsel van het huidige recht, waarin de zorgplichten van de 'lozingen-amvb's'²⁸ alleen gelden *in plaats van* een vergunningplicht.

De specifieke zorgplicht²⁹ van het Bal is gekoppeld aan art. 2.2 Bal, waarin de oogmerken zijn opgenomen waarop de regels in de hoofdstukken 2 tot en met 5 betrekking hebben (onder andere dus de rijksregels ten aanzien van lozingsactiviteiten). Lid 2 leert dat, waar het lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam betreft, de regels

onder meer zijn gesteld met het oog op het beschermen van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen en het vervullen van maatschappelijke functies door watersystemen (die doelstellingen zijn direct ontleend aan de Waterwet). In het algemeen zal een bedrijf de specifieke zorgplicht niet overtreden wanneer het op de gebruikelijke manier, binnen de geldende vergunningvoorschriften, zijn activiteiten uitvoert. De specifieke zorgplicht krijgt echter betekenis wanneer handelingen worden uitgevoerd waarvan de uitvoerder zou moeten weten dat ze niet door de beugel kunnen. De zorgplicht heeft ook een functie in een onvoorziene situatie waaraan bij het opstellen van het Bal of een vergunning niet is gedacht.³⁰ Langdurige droogte c.q. een laag afvoerdebiet vormt zo'n situatie. De zorgplicht kan dan betekenis hebben naast de algemene regels of de vergunningvoorschriften.³¹

In art. 2.11, tweede en derde lid, van het Bal is de specifieke zorgplicht verder uitgewerkt, zij het niet limitatief. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam is het derde lid relevant. Voor het voorliggende onderwerp blijkt hieruit onder meer dat de zorgplicht *in ieder geval* inhoudt dat:³²

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
- b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
- c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Als het bevoegd gezag constateert dat het bedrijf de specifieke zorgplicht overtreedt, dan geeft het dit bij het bedrijf aan. Het bedrijf moet dan direct maatregelen nemen. Vanaf dan heeft het immers in ieder geval weet van de mogelijke nadelige gevolgen van zijn handelen. Afhankelijk van de situatie wordt een maatwerkvoorschrift opgelegd. In situaties van lage afvoerdebieten is voorstelbaar dat directe maatregelen nodig zijn, zoals bijvoorbeeld het niet langer (alle) stoffen mogen lozen omdat dit tot significante milieuverontreiniging kan leiden. Of hiervan sprake is, hangt af van de omstandigheden. Verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam zal bijvoorbeeld eerder significant zijn als hierin een innamepunt voor drinkwater aanwezig is.³³

In beginsel kan het bevoegd gezag geen maatregelen eisen die voor een bedrijf niet in verhouding staan tot de te

27 Vgl. art. 3.7 Modelkeur 2012 (vastgesteld door de Ledenvergadering op 22 maart 2013), zie de website van de Unie van Waterschappen: <https://www.uvw.nl/wp-content/uploads/2019/10/Keurkwartet-Modelkeur-2013.pdf>.

28 Het Activiteitenbesluit milieubeheer, het Besluit lozen buiten inrichtingen, het Besluit lozing afvalwater huishoudens en het Besluit bodemkwaliteit. Het Scheepsafvalstoffenbesluit Rijn- en binnenvaart (de andere 'lozings-amvb') kent in het geheel geen zorgplichtbepaling.

29 Als voorbeeld wordt hier verder de specifieke zorgplicht van art. 2.11 Bal genomen. Het hier beschrevene geldt ook voor de andere specifieke zorgplichten, zij het op basis van andere artikelen.

30 De NvT bij het Bal (*Stb.* 2019, 293, p. 525) merkt hierover op: "Ook kan de zorgplicht betekenis naast de voorschriften hebben als zich in de fysieke leefomgeving bijzondere lokale belangen of bijzondere omstandigheden voordoen, die ook een bijzondere inspanning kunnen vragen van degene die de activiteit verricht. Ook met die bijzondere lokale belangen of bijzondere omstandigheden kan bij het stellen van de regels onmogelijk rekening worden gehouden."

31 Vgl.: NvT bij het Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 525.

32 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 248. Nb: het derde lid bepaalt ook dat alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van *ongewone voorvallen* en de nadelige gevolgen daarvan, zoals bedoeld in art. 19.1, eerste lid Ow. Natuurlijke oorzaken vallen echter niet onder een 'ongewoon voorval' zoals hier bedoeld; de bepaling ziet op voorvallen binnen bedrijven/inrichtingen.

33 NvT bij het Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 767.

behalen milieuwinst, dit vanuit de op grond van art. 3:4 Awb vereiste belangenafweging. Echter, art. 2.11, lid 3 Bal, zoals hiervoor aangehaald, vult de redelijkheidsafweging verder in dan de huidige zorgplicht³⁴ uit bijvoorbeeld het Activiteitenbesluit milieubeheer. Bepaald is immers dat *in ieder geval* geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Omdat overschrijding van waterkwaliteitseisen op de monitoringspunten/randen van mengzones/waterwinlocaties een 'significante verontreiniging' inhoudt, is dit sowieso niet toegestaan op grond van de zorgplicht. Ergo: als in zo'n situatie kostbare maatregelen nodig zijn, zijn deze verplicht, proportioneel of niet. De specifieke zorgplicht van het Bal is zo beschouwd een extra instrument dat het huidige recht ontbeert. Deze zorgplicht is immers altijd van toepassing, ook al gelden er algemene regels of is er een lozingsvergunning. Zo beschouwd is dat een groot voordeel wanneer een vergunning bijvoorbeeld geen lozingsbeperkende voorschriften bevat die gelden bij lage(re) afvoerdebieten. De zorgplicht zorgt ervoor dat het bevoegd gezag – Rijk of waterschap – dan toch, mits goed gemotiveerd, kan toezien en handhaven.

Voor de in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen milieu-belastende activiteiten waarbij lozings plaatsvinden op een regionaal water, is de zorgplicht van art. 2.11 Bal ook van toepassing. Naast de Minister van I en W (in de praktijk: RWS) hebben waterschappen dus ook dit instrument om in tijden van nood gebruik van te maken, met dezelfde kanttekeningen zoals hiervoor gemaakt. Voor niet door het Rijk geregelde lozingsactiviteiten is van belang dat de waterschapsverordening een soortgelijke specifieke zorgplicht bevat.³⁵

4.4 Noodbevoegdheden bij gevaar/buitengewone omstandigheden

Naast de bovengenoemde 'reguliere' bevoegdheden van waterbeheerders, zijn er ook nog enkele andere bevoegdheden die in uitzonderlijke gevallen kunnen worden ingezet. In geval van buitengewone omstandigheden kan er ook worden opgetreden:

1. door de waterbeheerder bij gevaar voor waterstaatswerken (Waterwet);
2. in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (Drinkwaterwet). Deze bevoegdheid is voorbehouden aan de Minister van I en W.

Ad 1: optreden bij gevaar voor waterstaatswerken

Wanneer een (dreigend) watertekort zodanig is dat sprake is van 'gevaar' – omstandigheden waardoor de goede staat van een of meer oppervlaktewaterlichamen³⁶ onmiddellijk en ernstig in het ongereede is of dreigt te geraken (zie

³⁴ Deze zorgplicht geldt – in tegenstelling tot die van het Bal – *niet* voor verdunde lozings.

³⁵ Deze wordt via de door het Rijk samengestelde bruidsschat van rechtswege aan de verordening toegevoegd. De verwachting is dat de waterschappen een dergelijke zorgplicht ook in stand zullen laten in hun verordeningen.

³⁶ Oppervlaktewaterlichamen zijn ook waterstaatswerken, zie art. 1.1, eerste lid, Wtw.

art. 5.28 Wtw) – dan kan de waterbeheerder de maatregelen treffen die hij nodig oordeelt. Dit kan zo nodig in afwijking van de wet (waaronder dus ook de Waterwet), maar niet van de Grondwet of internationaalrechtelijke verplichtingen (art. 5.30 Wtw). Rijkswaterstaat en de waterschappen – elk voor het eigen beheergebied – zijn verplicht een calamiteitenplan vast te stellen (art. 5.29 Wtw). Inhoudelijke regels hieraan zijn opgenomen in art. 5.3 Wtb.³⁷

Van deze (en de hierna onder ad 2 beschreven) buitengewone gevaarsbevoegdheid kan pas gebruik gemaakt worden als de hiervoor toegelichte reguliere bevoegdheden ontoereikend zijn en alleen in een mate die proportioneel is in verhouding tot de te dienen belangen. Deze beperking aan noodbevoegdheden volgt reeds uit het algemene systeem van het staatsnoodrecht, waarin de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit grenzen stellen aan het gebruik van noodbevoegdheden. Het handelen van de overheid mag niet verder gaan dan de bedreiging van een belang vereist (proportionaliteit) en er mag slechts worden opgetreden indien de normale bevoegdheden ontoereikend zijn (subsidiariteit). Ook de tekst van art. 5.30 Wtw biedt hiervoor aanknopingspunten. De gevaarsbevoegdheid staat het immers toe van de wet af te wijken wanneer dat 'noodzakelijk' is. Wanneer er dus bevoegdheden bestaan *binnen* de wet (de reguliere bevoegdheden), dan moeten deze eerst worden aangewend; afwijken van de wet zou anders immers overbodig zijn.

Gesteld kan worden dat een oppervlaktewaterlichaam niet langer in een goede staat verkeert, indien niet voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de daarin aanwezige ecologie, of de daarin aanwezige drinkwaterproductie. Indien die situatie 'onmiddellijk' optreedt en door de beheerder als 'ernstig' wordt gekwalificeerd, dan kan deze dus – ook in afwijking van de verdringsreeks – de nodige maatregelen nemen, waaronder een tijdelijk lozingsverbod of een tijdelijke beperking aan een lozing. Die maatregelen kunnen direct van kracht worden; hiervoor geldt geen specifieke voorbereidingsprocedure.

Deze optie scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden zoals droogte. Groot voordeel is ook dat met de gevaarregeling lozings direct aangepakt/geknepen kunnen worden en dat dus niet de indirecte route via de onttrekking (par. 4.2) gevolgd hoeft te worden. Zeker wanneer er geen relatie is tussen een onttrekking van oppervlaktewater en een lozing hierop, biedt de regeling van art. 5.28 e.v. Wtw de mogelijkheid om bij lage afvoerdebieten de waterkwaliteit te beschermen. Maar ook wanneer die relatie er wel is, kan de waterbeheerder de noodbevoegdheid uit de kast halen en terzake de maatregelen nemen die nodig zijn. Vraag hierbij is dan wel welke

³⁷ Deze noodbevoegdheid blijft ongewijzigd in stand onder de Omgevingswet (art. 19.15 Ow). Het verplichte calamiteitenplan blijft ook bestaan (art. 19.14 Ow).

maatregelen proportioneel zijn in verhouding tot de te dienen belangen. Op dit moment is hiervoor geen 'beoordelingskader' aanwezig.

Ad 2: optreden op grond van de Drinkwaterwet

De Minister van I en W kan in geval van buitengewone omstandigheden, zo mogelijk na overleg met de eigenaar van een drinkwaterbedrijf en zo lang als nodig, regels stellen of maatregelen treffen die hij redelijkerwijs nodig acht in het belang van de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening (art. 54 Drinkwaterwet). Het betreft hier een bevoegdheid om in crisisomstandigheden alles wat vereist is te kunnen doen om de drinkwatervoorziening aan burgers te kunnen garanderen.³⁸ De reikwijdte van deze wet gaat niet verder dan dat; zo vormt de bescherming van de ecologische waterkwaliteit geen onderwerp van de Drinkwaterwet. De bevoegdheid is van toepassing onder omstandigheden waarin de primaire verantwoordelijkheid van het drinkwaterbedrijf of handhavingsbevoegdheden niet van toepassing zijn, dan wel evident tekortschieten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om een situatie in de drinkwatersector waardoor een vitaal belang zoals de volksgezondheid of het milieu wordt bedreigd, er geen aanleiding of mogelijkheid is een handhavingsbevoegdheid toe te passen, maar de situatie dermate ernstig is, dat het voortduren daarvan niet geduld kan worden. Ook deze bevoegdheid kan enkel gebruikt worden indien andere, reguliere bevoegdheden geen soelaas meer bieden, en bovendien alleen in een mate die proportioneel is in relatie tot het te dienen doel. Wat de voor- en nadelen betreft, kan grosso modo verwezen worden naar hetgeen beschreven onder ad 1) hiervoor.

5. **Voorstel: debietafhankelijke lozings-eisen in de lozingsvergunning**

Begin 2019 is in de (aangehouden) motie³⁹ van Tweede Kamerlid Van Brenk (50Plus) de regering verzocht om het initiatief te nemen om industriële lozingsvergunningen debietafhankelijk te maken. In plaats van één continue lozings-eis per stof, zou overgestapt moeten worden op een systeem van diverse emissiegrenswaarden voor in de lozing aanwezige stoffen, die elk van toepassing zijn bij verschillende debieten van het ontvangende oppervlaktewater.⁴⁰ Hierdoor ontstaat een getrappt stelsel van steeds strengere emissiegrenswaarden bij steeds lagere debieten, ofwel: minder lozen bij minder afvoerdebit. Andersom is ook denkbaar

dat er dan *meer* geloosd (vergund) mag worden bij veel hogere afvoerdebieten (er treedt dan immers meer verdunning op).⁴¹

De Minister van I en W heeft deze mogelijkheid laten onderzoeken;⁴² op basis daarvan concludeerde de minister onlangs echter dat het huidige instrumentarium afdoende is en een debietsafhankelijke lozingsvergunning geen toegevoegde waarde heeft.⁴³ Hieronder worden de voor- en nadelen van een dergelijk nieuw systeem kort uiteengezet.

Voor- en nadelen

Debietafhankelijke emissiegrenswaarden hebben in theorie enkele voordelen om bij een (dreigend) watertekort effectief op te kunnen treden tegen industriële lozings-eisen. Met dergelijke lozings-eisen is niet langer in 90% van de gevallen gegarandeerd dat normoverschrijdingen voorkomen worden (mits het bedrijf binnen de vergunningvoorschriften blijft), maar kan dat uitgebreid worden naar 100% van de gevallen. Daarmee is inzet van een van de hierboven beschreven juridische instrumenten dus niet langer nodig; volstaan kan worden met toezicht en handhaving op deze vergunningvoorschriften. In algemene zin geldt dat hiermee op voorhand voor zowel bevoegd gezag als bedrijven duidelijk is waar men aan toe is. Het voorstel scoort hoog op de vereiste snelheid van handelen bij extreme omstandigheden. De lozingsvergunning houdt hier immers rekening mee en de oppervlaktewaterkwaliteit wordt zo bij elk voorkomend afvoerdebit beschermd. Hierdoor kunnen ook toezicht en handhaving goed plaatsvinden. Op het eerste gezicht is een dergelijk systeem duidelijk en kenbaar voor zowel bevoegd gezag als bedrijven.

Er kleven echter ook nadelen aan het idee. Het is voor bedrijven niet eenvoudig hun procesvoering 'even' aan te passen aan (dreigende) watertekorten; anticiperen op verwachte situaties van lage afvoerdebieten/droogte is niet zo eenvoudig. Nadelen zijn onder meer:⁴⁴

1. Een installatie kan in veel gevallen maar in beperkte mate worden 'geknepen'. Op deze manier valt de vracht soms wel enigszins te beperken, maar knijpen kan vaak niet traploos omdat veel installaties een minimale doorzet kennen om te kunnen functioneren.⁴⁵
2. Bij knijpen kan de situatie ontstaan dat de installatie suboptimaal werkt en de vuilvracht kan dan zelfs toenemen. In die gevallen is stilleggen dus voor de oppervlaktewaterkwaliteit een betere optie.
3. Zuiveringen van bedrijven hebben niet op alle stoffen invloed. Normaal betreft dit stoffen die slechts in

38 Tweede nota van wijziging Drinkwaterwet, *Kamerstukken II* 2007/08, 30 895, 16, p. 3. Nb: De Drinkwaterwet gaat niet op in de Omgevingswet en dat betekent dat het bovenstaande ongewijzigd blijft bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

39 *Kamerstukken II* 2018/19, 27 625, nr. 467 (motie van 13 februari 2019).

40 Nb: in de praktijk kan het hierbij voor een bedrijf om honderden stoffen gaan, waarvan er in de regel hooguit tientallen problematisch zijn. Bij koelwaterlozingen is het overigens al gebruikelijk om in vergunningen te werken met debietafhankelijke lozings-eisen. Bij industriële lozings-eisen is dat echter niet het geval. Hierop zijn enkele uitzonderingen. Zo is in de watervergunning voor grote zoutlozers (Cl en SO₄) op de Maas opgenomen dat bij een lage Maasafvoer van < 20 m³/s deze bedrijven het zouthoudend afvalwater dienen te bufferen, in afwachting van grotere Maasafvoeren. Doel is te voorkomen dat het zoete water te zout wordt.

41 Hierbij zij wel opgemerkt dat wanneer de genormeerde concentraties zijn vastgesteld op basis van BBT, er niet ruimer dan BBT vergund mag worden.

42 *Beleidsstafel Droogte, Nederland beter weerbaar tegen droogte*, in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Den Haag 2019, p. 59.

43 *Kamerstukken II* 2019/20, 27 625, nr. 503, p. 15. Het rapport waarin dit onderzoek is beschreven, is als bijlage bij de brief opgenomen.

44 Zie het onderzoeksrapport, hfdst. 4, tabel 4.1.

45 Hier is er een verschil met de koelwaterlozingen. Zo zijn elektriciteitscentrales meestal wel terug te schakelen, zonder dat dit leidt tot het geheel stilzetten van de centrale.

lage concentraties voorkomen, maar bij lage debieten kunnen ook van die stoffen de concentraties te hoog worden. Debietsafhankelijke lozingseisen zijn dus niet altijd zinvol om de waterkwaliteit te beschermen.

4. Een algehele stop kan dus vaak doelmatiger blijken dan debietsafhankelijk terugschakelen. Geheel stilleggen van dergelijke fabrieken kan grote financiële gevolgen hebben.
5. Het vergunningverleningsproces zal meer tijd in beslag nemen dan nu (al) het geval is. Naast het toetsen aan normen (voor veel stoffen), moet ook worden getoetst aan lage (verschillende) debieten. Dat kan tot tijd- en capaciteitsproblemen leiden.

Bovendien geldt dat extra instrumentarium ook niet *nodig* lijkt. De reguliere vergunningen bieden gemiddeld reeds in *minstens* 90% van de tijd afdoende bescherming. Zelfs in extreem droge zomers als die van 2018 en 2019 zijn groot-schalige waterkwaliteitsproblemen uitgebleven. Mocht er toch een probleem optreden, dan zijn er voldoende instrumenten om op te kunnen treden. Waar onder het huidige recht nog in bepaalde gevallen teruggegrepen zou moeten worden op noodbevoegdheden, brengt de komst van de specifieke zorgplichten onder de Omgevingswet een reguliere bevoegdheid voor waterbeheerders om adequaat in te grijpen die sneller is en ruimer toepasbaar (ook bij lozingen die niet afhankelijk zijn van voorafgaande oppervlaktewateronttrekking) dan de reguliere instrumenten die onder het huidige recht ter beschikking staan.

6. Conclusies en aanbevelingen

Extreme droogte kan tot lagere waterstanden c.q. afvoerdebieten leiden. Alsdan plaatsvindende lozingen kunnen dan de kwaliteit van het oppervlaktewater verslechteren. Hoewel zich in droge jaren wel enkele incidentele situaties hebben voorgedaan (in de Maas, niet in de Rijn), is van een structureel probleem gelukkig (nog) geen sprake. Maar het vraagstuk verdient en krijgt de nodige aandacht, ook juridisch. Binnen zowel het huidige als het toekomstige recht (Omgevingswet) zijn er verschillende instrumenten om als overheid op te treden in dergelijke situaties. Beoordelingskader hiervoor vormt de 'verdringingsreeks' die het optreden normeert van waterbeheerders in tijden van (dreigend) watertekort. De rangorde geeft op voorhand zoveel mogelijk duidelijkheid en zekerheid voor het geval de normale hoeveelheden water (even) niet beschikbaar zijn. Waterkwaliteit vormt hierbij, gegeven de doelstellingen voor het watersysteembeheer, een nadrukkelijk mee te wegen belang.

In deze bijdrage zijn de beschikbare juridische instrumenten beschreven. De overkoepelende conclusie hierbij is dat het huidige instrumentarium, in het bijzonder het onttrekkingsverbod (snel toepasbaar en bekend bij waterbeheerders en -gebruikers), de waterbeheerder voldoende mogelijkheden biedt om bij lage afvoerdebieten de waterkwaliteit en hiervan afhankelijke functies zoveel mogelijk

te beschermen. Vanaf inwerkingtreding van de Omgevingswet komt daar de specifieke zorgplicht van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bij, die bepaalt dat er in ieder geval geen significante verontreiniging mag worden veroorzaakt. Deze, ten opzichte van het huidige recht, nieuwe zorgplicht heeft ook een functie in een onvoorziene situatie waaraan bij bijvoorbeeld vergunningverlening niet is gedacht. Langdurige droogte c.q. een laag afvoerdebiet vormt zo'n situatie. In noodsituaties bestaat daarnaast altijd nog het gevaarsinstrumentarium dat de waterbeheerder adequate noodbevoegdheden biedt. Art. 54 Drinkwaterwet biedt de Minister van I en W nog een aanvullend instrument.

Hiernaast is het goed geweest dat het Handboek Immis-sietoets onlangs is gewijzigd.⁴⁶ Gegarandeerd was al dat gemiddeld minstens 90% van de tijd voldaan wordt aan de normen die dienen ter bescherming van de ecologie en ook van de drinkwaterproductie. Door een recente aanpassing wordt bij de immisietoets gekeken naar de gegevens van de laatste tien jaren (en niet langer naar de eerdere vaste periode 2002-2011). Zo wordt ook steeds rekening gehouden met de laatste droogtetrends.

In een Tweede Kamer motie is begin 2019 voorgesteld over te schakelen naar een systeem van debietafhankelijke lozingseisen in de lozingsvergunning in plaats van het huidige stelsel waarin met één continue lozingseis per stof wordt gewerkt (uitgezonderd koelwaterlozingen en enkele zoutlozingen). Van het hiernaar gedane onderzoek is het voorliggende artikel een uitgebreide samenvatting. Een dergelijk systeem levert voor- en nadelen op, waarbij vooralsnog de geschetste nadelen overheersen. Op dit moment is de conclusie dat er geen noodzaak is om de bestaande vergunningverleningsprocedure uit te breiden met een systeem van debietafhankelijke lozingseisen. Het is verstandiger werk te (blijven) maken van het al beschikbare instrumentarium, waarbij de opmerking past dat er nog maar weinig ervaring is opgedaan met de verdringingsreeks.

In het gedane onderzoek, waarbij de direct betrokkenen vanuit overheid en bedrijfsleven nauw waren betrokken, komt wel een aantal concrete aanbevelingen naar voren. Zo wordt de Minister van I en W geadviseerd, vanwege de nog geringe ervaring met de inzet van het droogte-instrumentarium, een handreiking te maken die kan helpen om in tijden van extreme droogte snel werk te maken van de alsdan inzetbare meest doelmatige maatregelen.⁴⁷ Hierin kan ook concreet worden gemaakt hoe werk kan worden gemaakt van toezicht en handhaving op de nieuwe specifieke zorgplicht van het Bal. Voor vergunningverleners is kennis van de mogelijkheden van deze zorgplicht eveneens relevant. Aanbevolen is ook, gezien het relatief nieuwe karakter van de droogteproblematiek, om als overheden,

⁴⁶ *Stcrt.* 2020, 25319, art. II.

⁴⁷ *Kamerstukken II* 2019/20, 27 625, nr. 503, Bijlage 5 (het onderzoeksrapport).

drinkwaterbedrijven en afvalwaterlozende bedrijven regelmatig (regionaal) contact te organiseren, niet in de laatste plaats in het proces van vergunningverlening. Niet onbelangrijk is ook dat in opleidingen (extra) aandacht wordt besteed aan de voorliggende problematiek. Omdat problematische lozingen deels uit het buitenland komen, is van belang dat het droogteprobleem ook op de grensoverschrijdende samenwerkingsagenda's komt. Een zeker aandachtspunt hierbij is het verschil in stofnormen. Tot slot is de Minister van I en W geadviseerd om over vijf jaar opnieuw te bezien of er dan wellicht wel reden is om al bij vergunningverlening rekening te houden met lage afvoerdebieten, zoals in de beschreven motie wordt voorgesteld. Maar feit is natuurlijk dat verwacht mag worden dat de droogteproblematiek voorlopig nog niet van de maatschappelijke agenda's geschrapt zal worden.