

Op weg naar toekomstbestendige watervergunningen: knelpunten en oplossingsrichtingen



VNCI

Koninklijke Vereniging
van de Nederlandse
Chemische Industrie



KONINKLIJKE

vemw

Kenniscentrum en belangenbehartiger
van zakelijke energie- en watergebruikers

Inleiding

De Kaderrichtlijn Water (KRW) voert de druk op: uiterlijk aan het einde van 2027 moeten de doelen die onderdeel uitmaken van de KRW gerealiseerd zijn. Voor bedrijven is een actuele en volledige lozingsvergunning van groot belang: deze is te beschouwen als een 'license to operate'. Maar, de weg naar zo'n vergunning bevat de nodige hobbels waardoor bedrijven diverse knelpunten ervaren. Op basis van een groot aantal gesprekken met lidbedrijven, hebben de Koninklijke VNCI en Koninklijke VEMW een Top-6 van knelpunten opgesteld, die we hieronder benoemen. Bij elk knelpunt is aangegeven hoe dit in onze ogen kan worden ondervangen.

1. TOENEMENDE ONZEKERHEID OVER VERGUNNINGVERLENING ONDER DE KRW DOOR INBREUKPROCEDURE EN WEZER-ARREST

TOELICHTING

De Europese Commissie (EC) heeft in 2024 een inbreukprocedure tegen Nederland ingesteld vanwege onvoldoende naleving van de KRW. Volgens de EC mogen vergunningen voor wateronttrekkingen en lozingen niet voor onbepaalde tijd worden verleend. Het ministerie van IenW bereidt daarom een aanscherping van de regelgeving voor. Daarbij overweegt IenW om vergunningen tijdelijk te maken. Het periodiek opnieuw aanvragen van vergunningen leidt tot hoge administratieve lasten, vergroot de werkdruk bij bevoegde gezagen en creëert grote onzekerheid bij bedrijven over hun continuïteit en investeringsbeslissingen.

Die onzekerheid wordt verder versterkt door de juridische interpretatie van het begrip 'achteruitgang' zoals vastgelegd in het zogeheten [Wezer-arrest](#). Volgens het Europees Hof van Justitie moeten lidstaten vergunningen weigeren als een project kan leiden tot een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam. Daarvan is sprake als minstens één van de kwaliteitselementen genoemd in [Bijlage V bij de KRW](#) een klasse achteruitgaat. Als dit kwaliteitselement al in de laagste klasse zit, is bij elke achteruitgang sprake van een verboden 'achteruitgang van de toestand', ook als het ecologische effect beperkt of verwaarloosbaar is. Bedrijven verkeren in onzekerheid over de wijze waarop het arrest in Nederland wordt geïmplementeerd. Ze vragen zich bijvoorbeeld af of hun lozingen worden beoordeeld op de effecten van hun eigen bijdrage, of op het totaal van alle emissies in het waterlichaam (inclusief achtergrondbelasting). Achtergrondconcentraties kunnen mede het gevolg zijn van de invloed van diffuse verontreinigingsbronnen.

Deze ontwikkelingen leiden tot grote onzekerheid over de toekomst van bestaande en nieuwe vergunningen, en bedreigen daarmee de "license to operate" van bedrijven.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

- **Periodiek bezien en (zo nodig) herzien.** Het afgeven van tijdelijke vergunningen door bevoegde gezagen leidt tot een ernstige aantasting van het vestigingsklimaat en fors hogere administratieve lasten. Wij stellen voor om in plaats daarvan te kiezen voor het verplicht periodiek bezien (bij voorkeur elke 12 jaar) en zo nodig herzien van vergunningen voor lozing en onttrekking van water en daarvoor voldoende middelen vrij te maken.
- **Juridische duidelijkheid in vergunningverlening.** Bedrijven hebben behoefte aan duidelijkheid met betrekking tot de interpretatie van het Wezer arrest. Hoe wordt omgegaan met situaties waarin de grenswaarden al 'bovenstrooms' – bijvoorbeeld in het buitenland – worden overschreden? Hoe wordt in algemene zin omgegaan met achtergrondconcentraties? In hoeverre kan de invloed van andere (diffuse) verontreinigingsbronnen worden meegenomen in de beoordeling? Er is behoefte aan duidelijke kaders vanuit het Rijk die vervolgens op uniforme wijze worden toegepast door bevoegde gezagen.
- **Gebiedsgerichte aanpak.** Handelingsperspectief ontstaat bijvoorbeeld door voor een gebiedsgerichte benadering te kiezen waarbij ook diffuse bronnen worden meegenomen. Daarbij vindt toetsing niet op het niveau van een individueel bedrijf plaats maar wordt gekeken naar de totale waterkwaliteit in een stroomgebied en de invloed van verschillende verontreinigingsbronnen daarop. Nu wordt in het brongerichte waterkwaliteitsbeleid enkel gekeken naar de impact van het bedrijf op de toestand van een waterlichaam. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de diffuse verontreiniging die mogelijk ook een impact heeft op de toestand. Wij stellen voor om te onderzoeken hoe de impact van diffuse bronnen kan worden meegenomen in de verschillende beleidsinstrumenten, zoals de Immissietoets. Ook pleiten wij voor Europese harmonisatie van stoffen en normen voor specifieke verontreinigde stoffen.

2. BEDRIJVEN WORDEN VERANTWOORDELIJK GEHOUDEN VOOR DE AANWEZIGHEID VAN STOFFEN IN HUN RESTLOZING DIE AL AANWEZIG WAREN IN HET INGENOMEN WATER

TOELICHTING

Nu de druk op de drinkwatervoorziening toeneemt, is het belangrijk dat bedrijven waar mogelijk in plaats van drinkwater andere bronnen zoals oppervlaktewater en grondwater gebruiken. Het komt echter voor dat het afvalwater van bedrijven stoffen bevat die al in het oppervlaktewater of grondwater aanwezig waren toen het door de bedrijven werd ingenomen, bijvoorbeeld door depositie of buitenlandse emissiebronnen. Er zijn situaties

bekend waarbij de achtergrondconcentratie (die in sommige gevallen zelfs door natuurlijke omstandigheden ontstaat) van een stof in het oppervlaktewater hoger is dan de norm van die stof. Dit kan voor bedrijven lastige situaties creëren omdat bevoegde gezagen, ondanks verhoogde achtergrondconcentraties, eisen dat het geloosde water schoner is dan het ingenomen water. Daardoor komen lozingen van bedrijven onnodig onder druk te staan en wordt het gebruik van oppervlaktewater en industriewater belemmerd. Dit heeft een negatief effect op projecten. Bovendien wordt zo het gebruik van oppervlaktewater als alternatieve bron voor drinkwater ontmoedigd.

OPLOSSINGSRICHTING

“No net addition”-principe. Wij stellen voor om het “No net addition”-principe te hanteren als beoordelingskader. Als bedrijven kunnen aantonen (via meetreeksen of representatieve analyses) dat de concentratie van een stof niet toeneemt ten opzichte van de concentratie in het ingenomen water, moet de lozingseis die aan de stof wordt gesteld gelijk zijn aan de concentratie in het ingenomen water. Als de concentratie gelijk blijft of afneemt, zijn aanvullende eisen niet op zijn plaats. Als een bedrijf dus niet méér bijdraagt dan wat al aanwezig was, dan geldt dat als acceptabel. Dit voorkomt onredelijke lasten, creëert rechtszekerheid voor bedrijven en helpt tegelijkertijd de overheid bij een zorgvuldige uitvoering van het milieubeleid. Dit kan worden vastgelegd in:

- meetplannen met input/output-vergelijking;
- vergunningsvoorwaarden met een verwijzing naar ‘niet-verslechtering’ t.o.v. de kwaliteit van het ingenomen water;
- eventueel een monitoringprogramma per stof.

3. DE AFLEIDING EN VASTSTELLING VAN STOFNORMEN DUURT TE LANG EN HOUDT ONVOLDOENDE REKENING MET BELANGEN VAN BEDRIJVEN

TOELICHTING

De Nederlandse overheid leidt milieukwaliteitsnormen af voor stoffen die relevant zijn voor de Nederlandse leefomgeving. Dit kan gaan om nieuwe opkomende stoffen maar ook om stoffen waarover nieuwe toxicologische kennis is verkregen (bijvoorbeeld verschillen tussen zout- en zoetwaternormen) of stoffen waarvoor de wettelijke kaders zijn aangepast (nationaal of Europees). Bij de totstandkoming van deze normen spelen het RIVM en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) een belangrijke rol. Bedrijven kunnen ook zelf een norm afleiden en deze via het betrokken bevoegde gezag inbrengen ter vaststelling. Daarvoor bestaat een specifieke [procedure](#). Bedrijven geven aan dat het erg lang duurt voordat ze kunnen beschikken over een goedgekeurde norm. Dit leidt ertoe dat projecten vertraging oplopen. Ook het ministerie van I&W zelf zegt behoefte te hebben

aan versterking van het proces voor het vaststellen van eisen en normen voor de kwaliteit van lucht en water.¹

OPLOSSINGSRICHTINGEN

- **Implementatie advies TAUW.** Bureau TAUW heeft in 2023 in opdracht van het ministerie van IenW een [advies](#) opgesteld over het versterken van het proces van vaststellen van milieukwaliteitseisen voor lucht en water. Het bureau doet daartoe een aantal goede voorstellen. Zo beveelt het bureau aan om bij normafleiding een advies op te stellen over de maatschappelijke consequenties van die norm en dit expliciet in het stappenschema voor normstelling op te nemen. Het explicieter inrichten van het proces schept duidelijkheid en leidt tot tijdsefficiëntie. Volgens onze informatie is het advies (nog) niet geïmplementeerd. Wij zouden graag zien dat IenW in overleg met betrokken partijen de implementatie ter hand neemt.
- **Vergroten capaciteit RIVM.** Het proces rond het afleiden en vaststellen van normen kent een aantal structurele problemen, waaronder de beschikbare personele capaciteit. In het TAUW-rapport staat dat de capaciteitsproblemen er voor zorgen dat aanvragen voor normafleiding “geweigerd” of uitgesteld worden. Het afleiden en vaststellen van normen is een belangrijke taak die essentieel is voor het behalen van de KRW-doelen, het proces van vergunningverlening én het stimuleren van verantwoord milieubeleid door bedrijven. Daarom is het van groot belang om de normafleiding goed te organiseren en te investeren in uitbreiding van de capaciteit voor een effectief en efficiënt normeringsproces.
- **Normafleidingsproces versnellen.** Bij het vaststellen van een nieuwe milieukwaliteitsnorm voor water of lucht worden volgens [procedure](#) meerdere stappen doorlopen. Het volledige normstellingsproces kan maanden tot zelfs jaren duren. Voor bedrijven die zelf een norm hebben laten afleiden en door willen met hun plannen, is het cruciaal om duidelijkheid te krijgen over wat al wél mogelijk is voordat het hele traject is doorlopen. Vóór afronding van stap 3, de wetenschappelijke toetsing, zou de conceptnorm opgesteld door het bedrijf al gebruikt kunnen worden indien deze beoordeeld en bevestigd wordt door minimaal twee onafhankelijk externe overheidsadviseurs (toxicologen). Deze beoordeling kan vervolgens dienen als basis voor een ontwerpbesluit. Indien de definitieve norm nog niet is bevestigd, maar de ontwerpperiode is verstreken, wordt de vergunning verleend. De ontwerpbesluit/vergunning wordt voorzien van een voorbehoud: als de de Stuurgroep Normstelling uiteindelijk een afwijkende norm vaststelt, , wordt het besluit aangepast. Op deze manier ontstaat er ruimte voor proactieve bedrijven om door te gaan met hun plannen, zonder onnodige

¹ Versterken proces vaststellen van milieukwaliteitseisen voor lucht en water, Tauw, 2023

vertraging op te lopen. Tegelijkertijd blijft er flexibiliteit om het besluit aan te passen op basis van nieuwe inzichten.

4. NORMEN DIE LAGER ZIJN DAN DE DETECTIELIMIET ZIJN IN DE PRAKTIJK ONWERKBAAR

TOELICHTING

Voor bepaalde stoffen zijn de wettelijke normen lager dan de huidige detectielimieten of bepalingsondergrenzen. Dit is een probleem omdat bij een meetresultaat onder de detectielimiet niet met zekerheid kan worden vastgesteld of de norm wordt overschreden. Wanneer de meting wel een kwantitatief resultaat oplevert, is er duidelijk sprake van een normoverschrijding.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

- **Rekenmodel.** Er is behoefte aan een realistisch rekenmodel voor situaties waarin normen lager zijn dan de detectielimiet. Dergelijke rekenmodellen zijn beschikbaar, maar worden niet altijd geaccepteerd door overheden. Een goed voorbeeld is de Volkert-Bakker methode. Met deze methode kunnen waarnemingen lager dan de detectielimiet toch meegenomen worden om het gemiddelde te bepalen. STOWA heeft meerdere rapporten over deze methode geschreven.
- **Landelijke regie en centrale ontwikkeling van analysemethoden.** Voor veel stoffen kunnen analyses worden uitgevoerd door laboratoria die voor de betreffende analysemethode zijn geaccrediteerd. Maar dit geldt lang niet voor alle stoffen. De ontwikkeling van nieuwe analysemethoden is een intensief en onzeker traject. Nu nog moeten bedrijven deze analysemethoden zelf ontwikkelen of externe laboratoria inschakelen. Dit vraagt om aanzienlijke investeringen in tijd, geld en expertise. De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van analysemethoden zou niet bij individuele bedrijven moeten liggen maar vereist landelijke coördinatie en regie. Wij stellen voor om te onderzoeken hoe analysemethoden op efficiëntere wijze centraal kunnen worden ontwikkeld, bijvoorbeeld door of via het RIVM. Gevalideerde methodes te kunnen bedrijven en vergunningverleners beter ondersteunen.

5. WATERKWALITEITSISSUES WORDEN VERKOKERD AANGEPAKT DOOR DE OVERHEID : INTEGRALE AANPAK IS NODIG.

TOELICHTING

Bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag is het belangrijk dat het bevoegd gezag een integrale afweging maakt waarbij zij naar milieueffecten in bredere zin kijkt. In de praktijk blijkt de benadering vanuit de bevoegde gezagen verkokerd te zijn. Als voorbeeld wordt de conditionering van koelwater genoemd. Bepaalde alternatieve technologieën, waarbij het koelwater met minder of helemaal geen chemicaliën wordt geconditioneerd, kunnen leiden tot vermindering van de emissies naar water. Maar, de inzet van dergelijke technologieën kan leiden tot negatieve effecten in andere milieucompartmenten (zoals lucht of geluid) of tot een hogere energiebehoefte. Het is van belang dat er in dit soort gevallen zoveel mogelijk een integrale afweging wordt gemaakt waarbij in brede zin naar de effecten wordt gekeken.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

- **Integrale milieutoets.** Wij stellen een verplichte integrale milieutoets (IMT) voor die wordt verankerd in wet- of beleidsregels in relatie tot vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten (RIE). Een dergelijke toets wordt bij IPPC-bedrijven meestal al wel uitgevoerd in het kader van de selectie van de Best Beschikbare Techniek (BBT). Bij niet-IPPC bedrijven is dit niet het geval. Er zou een brede milieubeoordeling moeten plaatsvinden waarbij wordt gekeken naar gevolgen voor water, lucht, energiegebruik, geluid, grondstoffengebruik en klimaatimpact. We denken bijvoorbeeld aan een levenscyclusbenadering (LCA) als afwegingskader, waarbij wordt beoordeeld wat over de hele keten de meest effectieve maatregel is, vanuit het oogpunt van milieu en (volks)gezondheid.
- **Reken- en beoordelingsmethodiek en expertcommissie.** Aan de immissietoets (IMT) moet een uniforme reken- en beoordelingsmethodiek ten grondslag liggen. Deze kan door kennisinstituten, zoals RIVM, Deltares, PBL of TNO, in opdracht van het ministerie van IenW worden ontwikkeld. De IMT kan een rol spelen in de vergunningverlening: de initiatiefnemer moet een IMT aanleveren (net als bijvoorbeeld een milieueffectrapport). Bij complexe dossiers met grote milieu-impact kan een expert-commissie als vangnet dienen voor het bevoegd gezag. Dit kan ook nodig zijn als de uitkomst van een IMT onvoldoende richting geeft, of als verschillende overheden tot verschillende conclusies dreigen te komen. Tot slot kan

deze commissie als neutraal adviesorgaan een rol spelen bij bezwaar of beroep tegen een IMT-besluit.

6. STRUCTURELE PROBLEMEN BIJ BEVOEGDE GEZAGEN OP HET GEBIED VAN CAPACITEIT EN KENNIS

TOELICHTING

Bedrijven ervaren problemen met bevoegde gezagen als zij een nieuwe vergunning aanvragen of een bestaande vergunning willen wijzigen. In veel gevallen duurt het erg lang voordat een vergunning wordt verstrekt. Dit houdt volgens de bedrijven verband met een gebrek aan capaciteit en/of specialistische kennis bij de vergunningverlenende diensten. Dit geldt vooral voor de complexe aanvragen en komt vaker voor bij de Omgevingsdiensten. Daar komt bij dat de introductie van de Omgevingswet en de overgang naar het nieuwe stelsel nieuwe eisen en combinaties van onderwerpen (water, milieu, ruimtelijke ordening) met zich meebrengt waardoor vergunningverlening ingewikkelder is geworden.

OPLOSSINGSRICHTINGEN

- Verhoog structurele financiering voor de uitvoeringsorganisatie: het Rijk kan middelen vrijmaken of normeren hoeveel uren/taken minimaal moeten worden uitgevoerd door de bevoegde gezagen/omgevingsdiensten, zodat het geen incidentele “subsidie-aanpak” blijft,
- Stimuleer schaalvergroting, samenwerking of fusies van omgevingsdiensten waar dat lokaal niet lukt: bij kleinere diensten blijkt kwetsbaarheid door afhankelijkheid van één of enkele personen.
- Verbeter de arbeidsmarktbenadering: het Rijk of provincies kunnen samenwerken met omgevingsdiensten om werving, opleiding en retentie van personeel te verbeteren. Denk daarbij bijvoorbeeld aan loopbaanpaden, opleidingsbudgetten en aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden.
- Richt (regionaal of landelijk) specialistische teams of centra van expertise op voor complexe watervergunningen (lozingen, onttrekkingen, infiltraties). Deze teams ondersteunen kleinere/beperkte omgevingsdiensten door expertise, second opinions en het delen van best practices.
- De oplossing ligt deels bij de bedrijven zelf. Het is verstandig om als bedrijf proactief in te spelen op de huidige situatie: een goede voorbereiding, vroegtijdige

afstemming en een realistische planning kunnen helpen. Hoe beter en completer de aanvraag (met technische onderbouwing, effecten, stoffenlijsten, et cetera) hoe soepeler het traject kan verlopen.