

Voorstel transparante informatiedeling industriële lozingen gericht op de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening

Definitieve versie

1. Inleiding

Vewin, VNCI en VEMW willen de informatievoorziening met betrekking tot (voorgenomen) lozingen verder verbeteren met het oog op de veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening. Het verbeteren van de informatievoorziening is mogelijk door relevante gegevens over de samenstelling van industriële lozingen en de risico's daarvan voor bronnen van drinkwater tijdig te ontsluiten. De vigerende wettelijke en beleidsmatige kaders voor industriële lozingen zoals de Algemene Beoordelingsmethodiek (ABM), de Immissietoets (2019) en de Handreiking beoordeling van lozingen gericht op bescherming drinkwaterkwaliteit (2018) vormen de basis.

In het Handboek Immissietoets zijn regels opgenomen met betrekking tot de beoordeling van lozingen gericht op de bescherming van de drinkwatervoorziening. Zo moeten drinkwaterbedrijven indien nodig geïnformeerd worden over een voorgenomen lozing. Er is echter niet expliciet aangegeven hoe de informatievoorziening met betrekking tot een voorgenomen lozing moet worden ingevuld. Om die reden hebben de partijen een voorstel ontwikkeld in de vorm van een sjabloon. Het sjabloon kan worden beschouwd als een handreiking voor bedrijven en drinkwaterbedrijven die te maken hebben met een lozing die relevant is voor de drinkwatervoorziening. Het sjabloon kan als startpunt dienen van de dialoog tussen initiatiefnemer en drinkwaterbedrijf.

Er wordt onderscheid gemaakt tussen lozingen die vóór de inwerkingtreding (1 oktober 2019) van het Handboek Immissietoets zijn vergund en lozingen die daarna zijn vergund. Dat onderscheid is van belang aangezien de verplichting om, in het geval een lozing relevant kan zijn voor de drinkwatervoorziening, het drinkwaterbedrijf te informeren over een voorgenomen lozing vóór de publicatie van het vigerende Handboek nog niet gold.

2. Beleid: van voorgenomen lozing tot en met vergunningaanvraag (lozingen vergund na 1 oktober 2019)

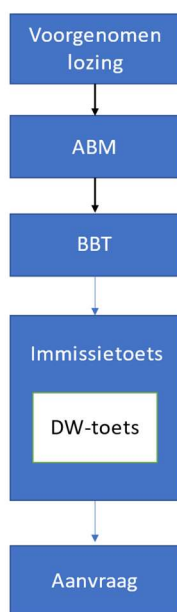
2.1 Algemeen

Het uitgangspunt voor het uitvoeren van de immissietoets is dat de best beschikbare technieken (bbt) worden toegepast. Dit wordt door het bevoegd gezag vastgesteld op basis van de resultaten van de ABM. Dit is een methodiek waarmee de waterbezwaarlijkheid van stoffen en mengsels wordt vastgesteld én de saneringsinspanning die mag worden verlangd bij lozing van de betreffende stoffen of mengsels. De Immissietoets wordt toegepast op alle stoffen die met de ABM zijn beoordeeld op hun waterbezwaarlijkheid en waarvoor een overeenkomstige saneringsinspanning is bepaald. In feite gaat het om het beoordelen van de toelaatbaarheid van de restlozing in het licht van de kwaliteit van het oppervlaktewaterlichaam waarop geloosd wordt en de daarvoor geldende normen.

Het Handboek Immissietoets geeft invulling aan de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van oppervlaktewaterlichamen door te bepalen of de belasting die een puntlozing veroorzaakt in lijn is met de maximaal toelaatbare hoeveelheid extra belasting op het oppervlaktewater. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. In artikel 7 van deze richtlijn is aangegeven dat de lidstaten verplicht zijn om ervoor te zorgen dat de waterkwaliteit niet zodanig achteruit gaat dat het zuiveringsniveau op drinkwaterinnamepunten moet worden verhoogd.

Als na de immissietoets blijkt dat een voorgenomen lozing vanuit waterkwaliteitsoogpunt acceptabel is, kan de vergunning worden aangevraagd. De immissietoets kan er ook toe leiden dat een lozing niet wordt toegestaan. In dat geval moeten aanvullende maatregelen worden getroffen om de emissie van stoffen te beperken zoals verdergaande zuivering of toepassing van andere stoffen.

In figuur 1 is het traject van voorgenomen lozing tot en met de aanvraag van de vergunning schematisch weergegeven.



Figuur 1: Stappen bij beoordeling van een lozing

2.2 Drinkwatertoets

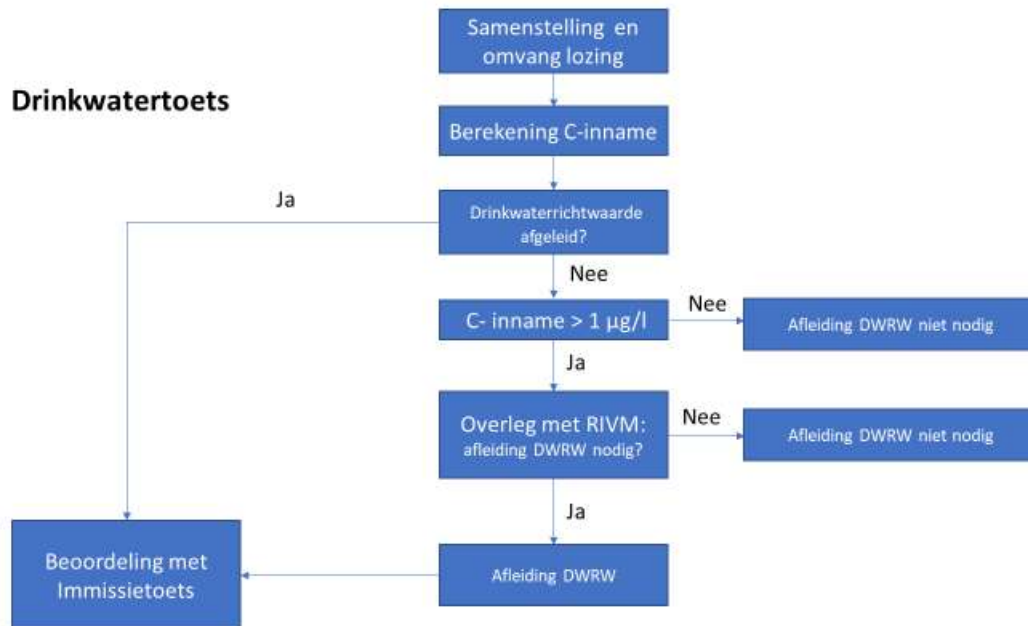
Binnen de Immissietoets moet een initiatiefnemer nagaan of er sprake is van een drinkwaterinnamepunt waarop de voorgenomen lozing effect kan hebben. Als dat zo is, moet worden bepaald of er sprake is van negatieve effecten op de waterwinlocatie. Daartoe wordt de zogenaamde drinkwatertoets uitgevoerd waarbij wordt getoetst of de concentratie van stoffen op het drinkwaterinnamepunt (waar oppervlaktewater wordt ingenomen voor de bereiding van drinkwater) hoger of lager is dan de milieukwaliteitseisen voor drinkwater (drinkwaternorm of drinkwaterrichtwaarde). Deze toetsing wordt bemoeilijkt als er voor één of meer te lozen stoffen geen relevante drinkwaternorm beschikbaar is.

Geen drinkwaternorm beschikbaar

Als sprake is van niet-genormeerde (opkomende) stoffen dient de aanvrager te onderzoeken of de voorgenomen lozing bij de waterwinlocaties leidt tot een concentratie die groter is dan de zogenaamde signaleringswaarde van 1 µg/l voor “overige antropogene stoffen”. Dan zijn er 2 mogelijkheden:

- de concentratie is lager dan 1 µg/l. In dat geval kan voor de betreffende stof geconcludeerd worden dat die in de voorgenomen hoeveelheid geloosd kan worden. Normafleiding is voor die stof dan niet nodig.

- De concentratie is hoger dan 1 µg/l. In dat geval is er mogelijk aanleiding om een norm af te leiden voor de stof. In overleg met het RIVM wordt bepaald of dit o.b.v. de bekende stoffeigenschappen nodig is. Indien nodig leidt het RIVM in opdracht van het bevoegd gezag voor de betreffende stof een drinkwaterrichtwaarde (DWRW) af ter borging van de drinkwatervoorziening. Deze waarde wordt vervolgens vastgesteld in de normstellingsprocedure Water en Lucht. De norm wordt aangeduid als een “beleidsmatige norm”. Vervolgens wordt de immissietoets uitgevoerd met de beleidsmatige norm op de waterwinlocatie. Zie ook figuur 2.



Figuur 2: Drinkwatertoets als onderdeel van de Immissietoets

Voor meer informatie over het handelingskader na signalering van opkomende (potentieel schadelijke) stoffen wordt verwezen naar de “Wegwijzer opkomende stoffen in oppervlaktewater” (d.d. 6 oktober 2021).

2.3 Informatievoorziening t.b.v. de drinkwatervoorziening

Ten aanzien van de informatievoorziening is in het Handboek Immissietoets (paragraaf 4.3.2) het volgende vastgelegd:

- de initiatiefnemer die voornemens is een lozing te verrichten, voert een immissietoets uit op de te lozen stoffen;
- als uit de immissietoets (meer specifiek: de ‘drinkwatertoets’) blijkt dat de voorgenomen lozing negatieve effecten op een waterwinlocatie kan hebben, dan moet de initiatiefnemer al in de fase van het vooroverleg (voordat de aanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag) het betreffende drinkwaterbedrijf informeren over de voorgenomen lozing;
- de informatieplicht is concreet aan de orde als uit de immissietoets (meer specifiek de ‘drinkwatertoets’) blijkt dat op de waterwinlocatie een overschrijding plaatsvindt van een drinkwaternorm of van de signaleringsparameter;

- het drinkwaterbedrijf dient binnen een redelijke termijn te reageren op de verwachte invloed van de lozing op zijn waterwinlocatie;
- de initiatiefnemer en het drinkwaterbedrijf regelen onderling of en op welke wijze overleg tussen beide partijen plaatsvindt naar aanleiding van de reactie;
- de initiatiefnemer dient de aanvraag in bij het bevoegd gezag en geeft daarbij aan hoe het drinkwaterbedrijf is geïnformeerd en hoe is omgegaan met de reactie van het drinkwaterbedrijf. De reactie van het drinkwaterbedrijf moet zijn bijgesloten.

2.4 Sjabloon voor informatievoorziening

Hiervoor is beschreven hoe bij een voorgenomen lozing invulling wordt gegeven aan de informatieplicht. Het is aan de initiatiefnemer (de lozer) om te bepalen of het nodig is om het drinkwaterbedrijf te informeren. Als uit de drinkwatertoets blijkt dat een voorgenomen lozing negatieve effecten heeft op een waterwinlocatie, dan moet de initiatiefnemer het betreffende drinkwaterbedrijf informeren over de voorgenomen lozing. De communicatie tussen lozer en drinkwaterbedrijf vraagt om tweerichtingsverkeer. Zo kan het drinkwaterbedrijf bijvoorbeeld informatie aanleveren over drinkwaterinnamepunten en eventuele effecten van aangetroffen stoffen.

Aangezien het wenselijk is om dit op een efficiënte en eenduidige manier te doen, is daarvoor door Vewin, VNCl en VEMW een sjabloon ontwikkeld. Het sjabloon (zie ook bijlage 1) omvat de volgende gegevens:

- Naam bedrijf
- Contactpersoon
- Bevoegd gezag
- Soort afvalwaterstroom
- Lozingspunt (adres (bij benadering), XY-coördinaten)
- Innamepunt drinkwatervoorziening (locatiennaam)
- Drinkwater-gerelateerde stoffen inclusief stoffeigenschappen zoals oplosbaarheid en afbreekbaarheid
 - Genormeerde stoffen waarvoor geldt dat C-inname > MKE-drinkwater of DWRW
 - Stof
 - C-inname
 - Gehanteerde norm (MKE)
 - Niet genormeerde stoffen waarvoor geldt: C-inname > 1µ/l
 - Stof
 - C-inname
 - Advies RIVM en gehanteerde norm (indien van toepassing)
- Procedure calamiteiten

De vraag wat drinkwaterrelevante stoffen zijn is niet altijd eenvoudig te beantwoorden. Complicerende factor is dat in productieprocessen bedoeld en onbedoeld nieuwe stoffen kunnen ontstaan. Van deze stoffen is onbekend in hoeverre ze drinkwaterrelevant zijn; ze zijn dus ook niet genormeerd. Ook zijn er technische grenzen met betrekking tot het screenen van stoffen. Die manifesteren zich met name bij het meten op zeer lage concentraties. Voorts lopen bedrijven die een vergunning aanvragen veelvuldig aan tegen het probleem dat producenten van stoffen niet altijd alle benodigde gegevens aanleveren waardoor de bedrijven met een informatie-gap hebben te maken.

Het sjabloon moet in de eerste plaats worden gezien als startpunt van de dialoog tussen initiatiefnemer en drinkwaterbedrijf. In het gesprek kunnen ook de hierboven beschreven issues worden geadresseerd. Idealiter start de dialoog in een vroeg stadium, zo mogelijk nog voordat de Immissietoets is uitgevoerd. Vanuit het drinkwaterbedrijf kan hier informatie worden gedeeld over de exacte ligging en bedrijfsvoering van innamepunten, relevantie van de betreffende stoffen, achtergrondconcentraties, metingen en variaties over het jaar, et cetera.

2.5 Centraal meldpunt

Voor Nederland overwegen de drinkwaterbedrijven om een centraal meldpunt in te richten (vergunningen@riwa.org). Drinkwaterbedrijven kunnen gebruik maken van dit meldpunt. Een dergelijke aanpak kan ertoe leiden dat drinkwaterbedrijven op een eenduidige manier reageren op adviesaanvragen door bevoegde gezagen en initiatiefnemers. Dit laat overigens onverlet dat in geval van een voorgenomen lozing, het overleg tussen het lozende bedrijf en het drinkwaterbedrijf centraal staat. Elke nieuwe situatie vereist maatwerk (en geen 'standaardreactie').

Dialogo in de regio

Regionaal vindt de dialoog tussen initiatiefnemer en drinkwaterbedrijf al plaats. Vanuit de expertgroep waterkwaliteit Maas is met Rijkswaterstaat voor IPCC inrichtingen de werkafspraken gemaakt dat het drinkwaterbedrijf met het meest dichtbijgelegen innamepunt in het eindstadium van het vooroverleg bij het bedrijf in de gelegenheid wordt gesteld om éénmalig deel te nemen aan het vooroverleg en kennis te nemen van de (geplande) lozing. Eventuele aandachtspunten vanuit het drinkwaterbedrijf kunnen dan in het vooroverleg worden besproken. Bij niet-IPPC-inrichtingen wordt deze gelegenheid tot deelname aan vooroverleg enkel geboden indien er sprake is van negatieve effecten van de lozing op een waterwinlocatie. Deze regeling geldt nu enkel voor rechtstreekse lozers op rijkswateren waarvoor RWS (landelijk) bevoegd gezag is, maar zou idealiter verbreed worden naar alle vergunningen met een negatieve impact op innamepunten voor drinkwaterwinning.

3. Lozingen vergund voor 1 oktober 2019

Lozingen die vóór de inwerkingtreding van het vigerende Handboek Immissietoets zijn vergund hadden nog niet te maken met de informatieplicht. In de komende jaren zullen de oudere vergunningen worden geactualiseerd. Dat betekent dat er meer inzicht ontstaat in bestaande lozingen en de effecten daarvan op (onder andere) de drinkwatervoorziening.

Door de Bestuurlijke Versnellingsstafel Opkomende stoffen is afgesproken dat Rijkswaterstaat (RWS) waterschappen, provincies en gemeenten als bevoegd gezag inzetten op het minimaal één keer per tien jaar actualiseren van watervergunningen. RWS heeft zelf de ambitie om de 'prioritaire vergunningen' eens in vier jaar te bezien en de overige vergunningen eens in de zes tot acht jaar.

Een actualisatieplicht bestond al. De Waterwet (6.26) en de Wabo (2.30) schrijven namelijk voor dat het bevoegd gezag de verplichting heeft om een vergunning regelmatig te bezien en na te gaan of de voorschriften nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden ter bescherming van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen. Aan het regelmatig bezien is echter voor niet IPPC-bedrijven geen wettelijke termijn verbonden. De door de Bestuurlijke versnellingsafdeling gemaakte afspraak poogt deze lacune te ondervangen. Daarnaast loopt binnen RWS het traject "Bezien watervergunningen". Dit is in feite een inhaalslag waarbij wordt beoordeeld of een lozingsvergunning actueel en volledig is. Er wordt specifiek gekeken naar de mate waarin BBT zijn toegepast en naar (potentiële) ZZS en opkomende stoffen. De beoordeling kan ertoe leiden dat:

- het bedrijf een aanvraag voor een nieuwe vergunning bij het bevoegd gezag moet indienen;
- een wijziging van de vergunning plaatsvindt, al dan niet ambtshalve;
- de vergunning niet hoeft te worden aangepast.

Bij elke bezien-actie wordt de Immissietoets uitgevoerd, (inclusief drinkwatertoets als er sprake is van een innamepunt stroomafwaarts).

Het 'Bezien-traject' leidt ertoe dat alle lozingen op Rijkswater worden beoordeeld. Aangezien het om circa 800 vergunningen gaat, zal dit de nodige tijd vergen. Naar verwachting kan het traject in 2030 worden afgerond. Daarnaast zijn er lozingen in regionale wateren waarvoor de waterschappen bevoegd gezag zijn. De waterschappen geven aan dat lozingsvergunningen regelmatig worden geactualiseerd. Er is geen sprake van een achterstand. Voor de indirecte lozingen op het gemeenteriool zijn de provincies/gemeentes bevoegd gezag. Deze worden uitgevoerd door de regionale uitvoeringsdiensten (RUD).

Kortom: doordat veel oudere vergunningen de komende jaren worden geactualiseerd ontstaat er een landsdekkend beeld van lozingen en de mogelijke effecten op de drinkwatervoorziening.

4. Registratie

Een ander punt wat naast de informatie-uitwisseling tussen lozende bedrijven en drinkwaterbedrijven in het kader van de uitwerking van de afspraak over transparante informatiedeling wordt meegenomen, is de registratie van gegevens over lozingen van probleem- en zorgstoffen in Nederland en Europa. Deze is nog niet optimaal.

Met het elektronisch Milieujaarverslag (e-MJV) geeft Nederland invulling aan Europese verplichtingen op het gebied van (industriële) emissies, onder andere wateremissies¹. Het e-MJV is een beveiligde en afgeschermd webapplicatie waarmee bedrijven hun emissies invoeren en indienen. De gegevens uit het e-MJV worden, na goedkeuring door het bevoegd gezag, in de Emissieregistratie ingelezen en vandaaruit gerapporteerd aan de Europese Commissie (E-PRTR).

Probleem is dat niet alle drinkwater-relevante (ZZS/PMT) stoffen opgenomen zijn in vergunningen waardoor deze ook niet geregistreerd worden. Gegevens die jaarlijks in het kader van het E-MJV moeten worden aangeleverd betreffen een beperkt aantal standaard stoffen en stoffen uit de

¹ Verplichting is gebaseerd op de Europese Pollutant Release and Transfer Register (E-PRTR)

vergunningen. Microverontreinigingen, zoals PMT-stoffen worden niet meegenomen. Ook worden Zeer Zorgwekkende Stoffen nog niet altijd geregistreerd.

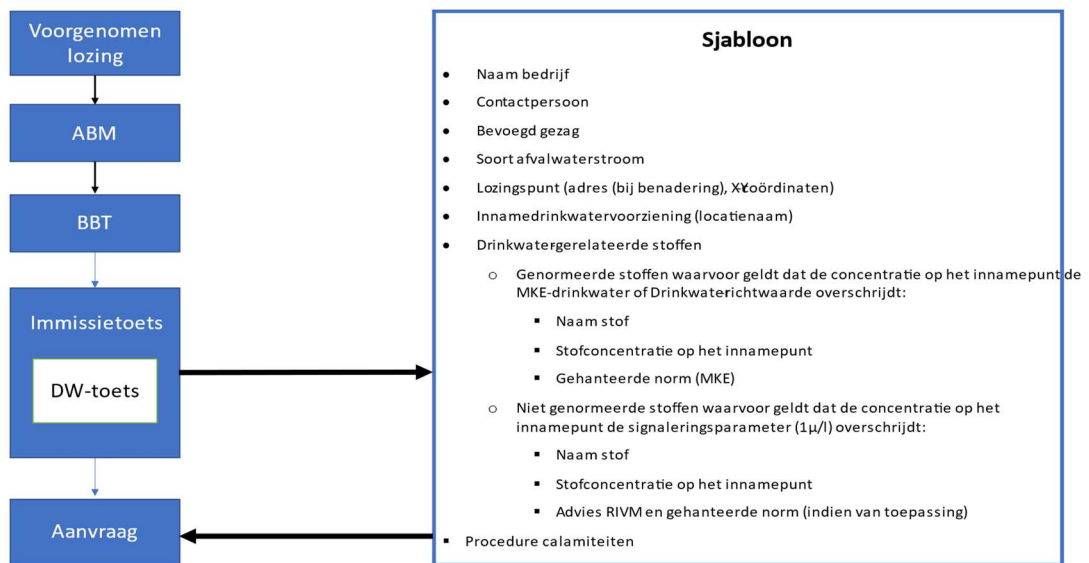
Gewenst is een inzichtelijk en volledig systeem van relevante lozingen op NL maar ook op EU niveau. Veel stoffen die in Nederland tot zorgen leiden voor de drinkwatervoorziening, komen namelijk via de Rijn en de Maas ons land binnen. De voorgenomen herziening van de Europese "Industrial Emissions Directive (IED)" zoals die in april 2022 is gepubliceerd en de bijbehorende voorstellen voor de Industrial Emissions Portal (IEP) bieden goede aanknopingspunten voor het verbeteren van de registratie en toegankelijkheid van milieugegevens en zo bij te dragen aan de doelstellingen van de Green Deal. Dit portaal kan volgens Vewin, VNCI en VEMW goed worden gebruikt voor een enkelvoudige en eenduidige registratie van (drink)water relevante lozingen.

5. Advies

Op basis van het voorgaande adviseren Vewin, VNCI en VEMW:

- het in bijlage 1 gepresenteerde sjabloon te gebruiken in het kader van de informatieplicht die aan de orde is bij voorgenomen lozingen die effecten kunnen hebben op de drinkwatervoorziening. Het verdient aanbeveling om het sjabloon in het vooroverleg tussen bevoegd gezag en aanvragen te verstrekken aan de initiatiefnemer;
- een beknopte handreiking op te stellen voor vergunningsverleners en bedrijven. In deze handreiking worden de onderdelen van het onderhavig voorstel kort toegelicht;
- het sjabloon primair te beschouwen als startpunt voor het overleg tussen drinkwaterbedrijf en initiatiefnemer;
- lozende bedrijven te informeren over de ligging van drinkwaterinnamepunten stroomafwaarts. Deze informatie kan tijdens het vooroverleg door het bevoegd gezag of door het betreffende drinkwaterbedrijf worden verstrekt;
- de lopende herziening van de Europese "Industrial Emissions Directive (IED)" en van de verordening inzake het E-PRTR aan te grijpen om te pleiten voor een transparante, enkelvoudige en eenduidige Europese registratie van lozingen in de "Industrial Emissions Portal" (IEP) van (drink)water relevante stoffen (ZZS/SVHC);
- lozingsvergunningen die voor 1 oktober 2019 zijn verstrekt te bezien en zo nodig te actualiseren.

BIJLAGE 1: Sjabloon



BIJLAGE 2: kopie relevante passage handboek immissietoets versie oktober 2019.

https://www.helpdeskwater.nl/publish/pages/109060/handboek_immissietoets_oktober2019.pdf

4.3.2 Informatieverstrekking in verband met waterwinlocaties voor drinkwaterbereiding

De initiatiefnemer die voornemens is een lozing te verrichten, voert een immissietoets uit op de te lozen stoffen, voordat een daadwerkelijke aanvraag wordt ingediend bij het bevoegd gezag. Wanneer uit de immissietoets blijkt dat de voorgenomen lozing negatieve effecten op een waterwinlocatie kan hebben, dan moet de initiatiefnemer al in de fase van het vooroverleg het betreffende drinkwaterbedrijf informeren over de voorgenomen lozing². Dit ter uitvoering van de motie Van Eijs/Kröger³.

In zo'n geval informeert het bedrijf het betreffende drinkwaterbedrijf over alle te lozen stoffen en de daarbij horende ABM classificaties. Deze informatieplicht is concreet aan de orde als uit de immissietoets blijkt dat op de waterwinlocatie een overschrijding plaatsvindt van een MKE voor waterwinlocaties of van de signaleringsparameter. Het is vervolgens aan het drinkwaterbedrijf om binnen een redelijke termijn te reageren op de verwachte invloed van de lozing op zijn waterwinlocatie. De reactie kan bijvoorbeeld bestaan uit het advies een beleidsmatige norm af te laten leiden door het RIVM bij overschrijding van de signaleringsparameter (zie paragraaf 2.1.4.6).

Beide bedrijven regelen vervolgens onderling of en op welke wijze overleg tussen beide plaatsvindt naar aanleiding van de reactie, dit is geen zaak van het bevoegd gezag. Het is ook niet voorgeschreven dat de initiatiefnemer en het drinkwaterbedrijf overeenstemming bereiken over het gevolg dat aan de reactie wordt gegeven. Uiteindelijk toetst het bevoegd gezag de definitieve vergunningaanvraag. Hierin moet door het bedrijf zijn aangegeven hoe het drinkwaterbedrijf is geïnformeerd.

De reactie van het drinkwaterbedrijf (een kopie) moet zijn bijgesloten en het bedrijf moet in een feitenoverzicht aangeven hoe is omgegaan met de reactie van het drinkwaterbedrijf. Zijn één of meer van deze drie elementen niet aanwezig, dan is niet voldaan aan het basisvereiste (indieningsvereiste) dat alle relevante informatie bij het bevoegde gezag aanwezig moet zijn om tot een goed besluit te komen. Relevant hierbij is dat de duurzame veiligstelling van de openbare drinkwatervoorziening een dwingende reden van groot openbaar belang is dat door bestuursorganen standaard moet worden meegewogen bij het voorbereiden en nemen van besluiten (zorgplicht van art. 2 Drinkwaterwet).

² De webapplicatie bij de immissietoets biedt een overzicht van de betreffende drinkwaterbedrijven, en de noodzakelijke contactinformatie

³ Kamerstukken II, 2017-18, 25883, 299

BIJLAGE 3 Literatuur

- Handboek Immissietoets (versie: oktober 2019)
- Handreiking beoordeling van lozingen gericht op bescherming drinkwaterkwaliteit (juni 2018)
- Algemene BeoordelingsMethodiek 2016 (16 maart 2016)
- Wegwijzer opkomende stoffen in oppervlaktewater (6 oktober 2021)