

## **Uit de Memorie van toelichting bij de wetwijziging Wet verankering en bekostiging van gemeentelijke watertaken**

De voorkeursvolgorde (voor de verwijdering van afvalwater)

In artikel 10.4 van de Wm is een voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen opgenomen. Die voorkeursvolgorde is echter niet goed toepasbaar op het beheer van afvalwater. Daarom wordt met dit wetsvoorstel een voorkeursvolgorde voor het omgaan met afvalwater opgenomen.

Het voorgestelde artikel 10.29a van de Wm richt zich tot bestuursorganen die een bevoegdheid krachtens de Wm uitoefenen. De bestuursorganen dienen bij hun beslissingen rekening te houden met de voorkeursvolgorde. In de praktijk zal de voorkeursvolgorde met name aan de orde zijn bij het door het bevoegd gezag nemen van beslissingen met betrekking tot het omgaan met afvalwater bij het verlenen van vergunningen op grond van artikel 8.1 van de Wm, het eventueel stellen van nadere eisen op grond van algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 8.40 van de Wm en het verlenen van ontheffingen op grond van artikel 10.63 van de Wm.

Net als bij beheer van vaste en vloeibare afvalstoffen zijn bij beheer van afvalwater meerdere opties beschikbaar, die verschillende gevolgen voor het milieu hebben. Ook bij afvalwater is het belang van de bescherming van het milieu het beste gediend bij preventie, zowel wat betreft het ontstaan van afvalwater als de mate van verontreiniging daarvan en bij hergebruik. Als ondanks preventie en hergebruik afvoer van afvalwater nodig is, doet zich vervolgens de vraag voor of het afvalwater – na eventuele voorzuivering – naar een zuiveringstechnisch werk moet worden afgevoerd of – al dan niet na zuivering – direct in het oppervlaktewater of op of in de bodem moet worden gebracht.

Transport naar een zuiveringstechnisch werk verdient de voorkeur voor huishoudelijk afvalwater en daarmee, qua biologische afbreekbaarheid, vergelijkbaar afvalwater. De zuiveringstechnische werken in beheer bij of namens de waterschappen vormen voor dit afvalwater een beproefde doelmatige oplossing met als centrale zuiveringsstap bezinking en een biologische afbraak van zuurstofbindende stoffen, gecombineerd met verwijdering van stikstof en fosfaat. Deze zuiveringstechnische werken zijn over het algemeen minder geschikt voor andere afvalwaterstromen. Dit geldt allereerst voor zeer licht en licht verontreinigd afvalwater dat nagenoeg geen biologisch afbreekbare stoffen bevat (in de praktijk wordt veelal gesproken over «dun water»). Voorbeelden daarvan zijn afvloeiend hemelwater van relatief schone oppervlakken, grondwater dat geen verontreinigende stoffen bevat en uitsluitend thermisch verontreinigd koelwater. Transport naar en behandeling van dergelijk afvalwater in de zuiveringstechnische werken heeft uit milieuhygiënisch oogpunt verschillende nadelen. Zo kan «dun water» tijdens het transport door middel van het openbaar vuilwaterriool bijdragen aan overstoringen. Dit is vooral relevant bij afvloeiend hemelwater, maar ook bij lozing van grote hoeveelheden grondwater. Op de zuivering verlaagt «dun water» het zuiveringsrendement omdat het door vermenging met vuil water leidt tot extra uitsleep van verontreinigende stoffen. Bovendien zijn met zowel transport als zuivering van dun water grote maatschappelijke kosten gemoeid, gelet op de benodigde capaciteit van het transport- en zuiveringssysteem en de transport- en zuiveringskosten. Het verdient dan ook de voorkeur om dit water lokaal op of in de bodem of in het oppervlaktewater te brengen, zo nodig na beperkte zuivering. Soms zal ook een tijdelijke berging op locatie nodig zijn, vooral voor afvloeiend hemelwater. Dit in lijn met de drietrapsstrategie «vasthouden-bergen-afvoeren».

Een andere categorie afvalwaterlozingen betreft lozingen die samenhangen met bedrijfsmatige activiteiten, indien daarbij afvalwater ontstaat dat qua biologische afbreekbaarheid niet vergelijkbaar is met huishoudelijk afvalwater. Voor dit afvalwater verdient een dusdanige zuivering bij de bron de voorkeur, dat het gezuiverde afvalwater zonder risico in oppervlaktewater of de bodem kan worden geloosd. Indien dat niet mogelijk blijkt, rest slechts transport naar en behandeling in een zuiveringstechnisch werk. In de praktijk wordt transport naar een zuiveringstechnisch werk soms als «veiligheid» ingebouwd. Het gaat om situaties waarbij zuivering bij de bron in beginsel voldoende is om het afvalwater direct in de bodem of het oppervlaktewater te lozen, maar waarbij het bevoegd gezag voor de zekerheid lozing op een openbaar vuilwaterriool voorstaat, om het risico voor het milieu bij het eventueel niet voldoen aan de emissie-eisen te beperken. Lozing op het vuilwaterriool heeft dan een tweeledig effect. Ten eerste kunnen in het zuiveringstechnisch werk de geloosde stoffen nog in enige mate worden verwijderd (zo komen bijvoorbeeld zware metalen voor een deel in het zuiveringsslib en worden vluchtige stoffen in de zuivering deels naar de lucht geblazen). Ten tweede vindt de uiteindelijke lozing veelal op groot oppervlaktewater plaats, zodat gemakkelijker aan de waterkwaliteitsdoelstellingen kan worden voldaan. Tegenover deze voordelen staan echter ook nadelen: onnodig transport van water over grote afstanden, extra hydraulische belasting van het openbaar vuilwaterriool en het zuiveringstechnisch werk, en diffuse emissie van stoffen naar het milieu. Vandaar de voorkeur om, daar waar het redelijkerwijs mogelijk is, bedrijfsafvalwater bij de bron te zuiveren en het gezuiverde water in het milieu terug te brengen.

Net als de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalstoffen, is de voorkeursvolgorde voor het beheer van afvalwater evenmin een dogma. De voorkeursvolgorde is voor het bestuursorgaan taakstellend van aard. Indien daartoe argumenten aanwezig zijn, kan van deze volgorde worden afgeweken. De uiteindelijke afweging zal

lokaal moeten worden gemaakt, waarbij doelmatigheid van de oplossing centraal moet staan. De aandacht voor preventie en, waar ontstaan van afvalwater niet kan worden voorkomen, het kiezen van de juiste verwijderingsroute is daarbij niet alleen in het belang van de bescherming van het milieu tegen verontreiniging, maar veelal ook met het oog op beperking van de maatschappelijke kosten die verbonden zijn aan het door de gemeenten inzamelen en transporteren van afvalwater, het door waterschappen zuiveren van stedelijk afvalwater en het beheer van grondwater en oppervlaktewater. Zo maakt het bij de bron gescheiden houden van verschillende afvalwaterstromen het ook mogelijk om ze, waar dat doelmatig is, ook verder gescheiden te houden, hetgeen een kostenbesparing kan opleveren.

Het Rijk hanteert de voorkeursvolgorde ook bij het opstellen van algemene maatregelen van bestuur die het mogelijk maken om zonder vergunning of ontheffing afvalwater te lozen.

Omdat met betrekking tot afvalwater niet is gekozen voor het opstellen van een «landelijk afvalwaterbeheersplan», is de voorkeursvolgorde overigens in vergelijking met overige afvalstoffen op een meer directe manier in de wet opgenomen.

Zoals hierboven reeds aangegeven richt het voorgestelde artikel 10.29a van de Wm zich tot bestuursorganen die een bevoegdheid krachtens de Wm uitoefenen. Het is dus formeel niet van toepassing op de gemeentelijke zorgplichten, geformuleerd in onderhavig wetsvoorstel. Dit neemt niet weg dat van de gemeenten verwacht mag worden dat ze de in de voorkeursvolgorde verwoorde milieuhygiënische voorkeur betreft bij het invulling geven aan die zorgplichten. De uiteindelijke keuze van de gemeente over de invulling daarvan volgt uit de doelmatigheidsafweging op lokaal niveau. Met name in bestaand stedelijk gebied zijn aan het bij inzameling en transport gescheiden houden van huishoudelijk afvalwater enerzijds en hemelwater en grondwater anderzijds hoge kosten verbonden, waardoor de doelmatigheidsafweging zowel tot gemengde als gescheiden afvoer kan leiden.

Bron: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30578, nr. 3