

Europese drinkwaterwetgeving rijpt traag richting Water Safety Plans en nieuwe parameters

De procedure voor de herziening van de Europese drinkwaterwetgeving verloopt degelijk maar traag. Dit jaar wordt de Europese Commissie vervangen. Het is daarom onwaarschijnlijk dat nog in 2009 een herziene richtlijn wordt voorgelegd. Toch tekenen de contouren van de herziening zich al langzaam af. Voor de Nederlandse waterleidingbedrijven en de Nederlandse overheid zitten de grootste veranderingen in de invoering van de risicobenadering; in andere lidstaten zullen de regels voor kleine leveringen meer gevolgen hebben. Voor iedereen ingrijpend zijn de Water Safety Plans die waterleidingbedrijven op zullen moeten stellen, voor zover dit nog niet gebeurd is. De veiligheidsplannen moeten volledig gedocumenteerd zijn en afhankelijk van de grootte van het leveringsgebied regelmatig worden gecontroleerd. Verificatie van de kwaliteit van het drinkwater aan de kraan blijft bestaan.

De onafhankelijke controles van de Water Safety Plans moeten nog vorm krijgen; dit betekent mogelijk een functieverandering voor de VROM-inspecties. De vraag is ook hoe de veiligheidsplannen van de gehele waterketen georganiseerd gaan worden, omdat waterleidingbedrijven alleen directe bemoeienis hebben met de winning, productie en distributie van het drinkwater en niet altijd over het beheer van de bronnen en ook niet over de waterkwaliteitsveranderingen in de binneninstallatie.

De Europese Commissie en de 27 lidstaten zijn al sinds 2003 bezig met de voorbereidingen van de herziening van de huidige Drinkwaterrichtlijn 98/83/EC. Er ligt echter, ook op dit moment, nog geen commissievoorstel voor een nieuwe richtlijn. De reden daarvoor ligt grotendeels in het - met opzet - gekozen proces: een langdurige procedure met participatie van alle betrokken partijen vanaf het eerste begin. Dit heeft als voordeel dat de meeste controversiële problemen van tevoren worden besproken en eerder overeenstemming wordt bereikt. Omdat 2009 het laatste jaar is voor de zittende Commissie, lijkt het er niet op dat nog dit jaar een voorstel voor de Drinkwaterrichtlijn zal worden ingediend: over het algemeen wordt een scheidende Commissie niet met nieuwe richtlijnen geconfronteerd, tenzij sprake is van een urgente zaak.

De voorbereidingen in deze 'bottom-up'-benadering begonnen in 2003 met een drinkwaterseminar, waar de meningen van verschillende betrokken partijen uit heel Europa door de Commissie geïnventariseerd zijn. Van 2003 tot en met 2008 zijn de belangrijkste uitkomsten uitgewerkt in Europese werkgroepen, door consultants en middels aanvullende onderzoeken door de Europese Commissie en de VN-wereldgezondheidsorganisatie WHO.

Vier opties voor herziening

Een externe consultant heeft de gevolgen van de vier opties voor de herziening onderzocht: geen veranderingen in de richtlijn, herziening van de lijst van parameters, introductie van het *water safety plan*-principe in de richtlijn en introductie van Water Safety Plans en nieuwe parameterlijsten. Gekeken is naar de invloed op de

prijs van het geproduceerde drinkwater, op het milieu en de sociale en administratieve gevolgen voor de lidstaten, plus de gevolgen voor de gezondheid. Mede op basis van de uitkomsten geeft de Europese Commissie de voorkeur aan een combinatie van de introductie van het *water safety plan*-concept en een herziening van de parameterlijst. Er is nog nadere onderbouwing nodig van de voor- en nadelen van aanvullende eisen aan kleine winningen. Bij elke uitbreiding van de reikwijdte van de richtlijn zal de additionele belasting voor de lidstaten afgewogen moeten worden tegen het positieve effect, bijvoorbeeld op de volksgezondheid.

De huidige drinkwaterrichtlijn geldt in principe voor al het gedistribueerde drinkwater in de Europese Unie, maar biedt lidstaten de mogelijkheid bepaalde typen drinkwater uit te sluiten. Reden daarvoor kunnen zijn het gebruiksdoel of de geleverde hoeveelheid (minder dan tien kubieke meter water per dag of minder dan 50 personen, behalve als sprake is van een publieke of commerciële activiteit). Rapporteren over de kwaliteit van het geleverde drinkwater aan de Europese Commissie is alleen verplicht boven levering van 1.000 kubieke meter per dag of levering aan meer dan 5.000 personen.

Kleine winningen

De Europese Commissie is niet tevreden met de strekking van de huidige richtlijn. Volgens haar staat er weinig tot geen informatie in over de kleinere winningen, terwijl uit onderzoek van KWR en WEKNOW blijkt dat de echte waterkwaliteitsproblemen juist vaak voorkomen in de kleinere winningen. Het onderzoek schat dat minimaal tien procent van de Europese bevolking van dergelijke winningen afhankelijk is en dit percentage neemt significant toe met de uitbreiding van de Europese Unie.

Het kan dus zijn dat de richtlijn zodanig veranderd wordt dat uitsluiting op basis van de grootte van de levering niet meer mogelijk is. Onderscheid maken tussen grote en kleine winningen kan namelijk de indruk wekken dat sprake is van eersterangs en tweederangs Europese burgers, terwijl het verdrag uitgaat van eenzelfde beschermingsniveau binnen de hele Europese Unie. Waarschijnlijk zal wel verschil worden



Een waterlaboratorium in de nieuwe EU-lidstaat Bulgarije.

gemaakt in de wettelijke verplichtingen voor de verschillende voorzieningen, op basis van de grootte en complexiteit ervan.

Veiligheidsplannen

De Europese Commissie wil de herziene richtlijn het liefst baseren op een risicobenadering van de gehele drinkwaterproductieketen door middel van waterveiligheidsplannen en zo de drinkwatervoorziening minder afhankelijk maken van controle achteraf, aan het tappunt. Beoordelen van de drinkwaterkwaliteit aan de kraan, zoals in de huidige drinkwaterrichtlijn, blijft een rol spelen, maar zal worden ingebed in een systeem waarin kennis van de kwaliteit en de kennis van bedreigingen voor de gehele waterketen als uitgangspunt gelden. Grote drinkwaterbedrijven zullen een volledig veiligheidsplan moeten opstellen; kleinere bedrijven kunnen minder uitgebreide plannen maken en voor zeer kleine en private winningen kunnen de lidstaten zelf eisen stellen. Een veiligheidsplan kan

dan bijvoorbeeld de vorm aannemen van uitsluitend voorlichting en advies. In Nederland bestaan nauwelijks kleine winningen; het gaat voornamelijk om enkele campings, maar veel andere landen hebben duizenden tot tienduizenden kleine winningen. Tsjechië heeft bijvoorbeeld circa 750.000 private winningen. Elke dwingende verplichting voor private winningen zal dus enorme gevolgen voor een aantal lidstaten hebben.

Het is nog niet duidelijk welke eisen gesteld gaan worden aan de omvang en de inhoud van de Water Safety Plans. Het is wel duidelijk dat de Europese Commissie de veiligheidsplannen niet gaat beoordelen; de lidstaten moeten zelf een systeem opzetten voor een onafhankelijke beoordeling. De vraag is nog hoe het ministerie van VROM en VROM-Inspectie dit in Nederland vorm gaan geven. De rapportage over de drinkwaterkwaliteit aan de kraan richting 'Brussel' blijft een verplichting. Dit zal in de zeer nabij toekomst elektronisch geschieden via directe invoer van de waterkwaliteitsgegevens in het Water Information System for Europe (zie het artikel hieronder).

Een belangrijke complicatie bij de waterveiligheidsplannen is dat de waterleidingbe-

drijven alleen invloed hebben op de winning, productie en levering van drinkwater. De kwaliteit van het ruwe water en de binneninstallatie vallen over het algemeen buiten hun bevoegdheden en invloedssfeer.

Veranderingen in de parameterlijst

De Expert Group on Microbiology (EGM) heeft zich gebogen over de microbiologische parameters. Vooralsnog worden geen grote wijzigingen verwacht. Dit kan wel het geval zijn voor enkele in de drinkwaterrichtlijn gedefinieerde methoden, die nu niet altijd voldoen. *E. coli* en de Enterococci worden beoordeeld als zeer nuttige parameters. *Clostridium perfringens* wordt niet geschikt geacht voor routinematige monitoring. EGM raadt niet aan routinematig te gaan analyseren voor pathogenen in drinkwater, maar dit alleen gericht te doen als de risicoanalyse hiertoe aanleiding geeft. Of *Legionella* opgenomen gaat worden, hangt af van de reikwijdte van de drinkwaterrichtlijn en of water binnen in gebouwen en heet kraanwater opgenomen gaat worden. De beoordeling van de chemische parameterlijst is uitbesteed. Het nu gedane voorstel betreft weinig inhoudelijke verandering in de parameters. Het betreft opname van kandidaat-parameters als chloriet en

chloraat, uranium en enkele gehalogeneerde azijnzuren en het schrappen van parameters als benzeen, cyanide, 1,2-chloorethaan, kwik, sulfaat, oxideerbaarheid en totaal pesticiden. Het maakt onderscheid tussen twee groepen parameters: parameters die altijd gemonitord moeten worden tenzij risicoanalyse aannemelijk maakt dat deze niet voorkomen, en parameters die door middel van Water Safety Plans of productspecificatie worden gereguleerd. De Europese Commissie hoeft dit voorstel niet noodzakelijkerwijs over te nemen.

In de nieuwe drinkwaterrichtlijn kan om praktische redenen voor de kleine winningen besloten worden dat minimaal aan alle aan de gezondheid gerelateerde parameterwaarden moet worden voldaan. Uitgangspunt hierbij blijft een uniform beschermingsniveau voor alle EU-burgers. De risicoanalyse in de voorzieningsgebieden zal moeten aantonen of additionele parameters (microbiologisch en chemisch) gemonitord dienen te worden. Voor private winningen zullen de beslissingen aan de lidstaten overgelaten worden.

Adriana Hulsmann (KWR Watercycle Research Institute)