

Gevolgen invoering KRW voor bescherming drinkwaterbronnen

In opdracht van het Ministerie van VROM heeft het RIVM in samenwerking met de Universiteit Utrecht de gevolgen in kaart gebracht van de invoering van de Kaderrichtlijn Water voor de bescherming van de oppervlaktewateren in Nederland die de drinkwaterbedrijven gebruiken als bron voor het drinkwater. De KRW is sinds eind 2000 van kracht en moet ervoor zorgen dat de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater in Europa in 2015 op orde is en in goede toestand verkeert. Een deel van de huidige drinkwaterregelgeving gaat hiermee vervallen en de KRW introduceert tevens 'nieuwe' verplichtingen. Daarnaast bevatten bestaande voor drinkwaterbronnen relevante richtlijnen verschillende en soms tegenstrijdige stoffenlijsten en bijbehorende normen. Het stroomlijnen van deze richtlijnen zal helderheid geven voor betrokken partijen. De consequenties van de nieuwe richtlijn en de doorwerking daarvan in andere wetgeving op het gebied van bijvoorbeeld ruimtelijke ordening zijn in dit project uitgewerkt. De uitwerking heeft plaatsgevonden aan de hand van een vijftal bestuurlijke vragen.



Artist impression van innamepunt Heel (bron: Waterleiding Maatschappij Limburg).

Inmiddels zijn vele rapporten verschenen over en in het kader van de KRW. Het thema drinkwater komt daar regelmatig in terug, maar een aantal bestuurlijke vragen met betrekking tot drinkwater is nog niet beantwoord.

Het gaat om de volgende vijf vragen:

- Wat betekent het verdwijnen eind dit jaar van de richtlijn 75/440/EEG voor de bescherming van innamepunten van oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding? Hoe moeten deze innamepunten worden opgenomen in het Register Beschermd Gebieden? Wat moet er gebeuren met het BKMO (Besluit Kwaliteitsdoelstellingen en Metingen Oppervlaktewater) na 2007?
- Wat zijn de verplichtingen die de KRW stelt ten aanzien van de bescherming van innamepunten van oppervlaktewater voor menselijke consumptie? Leidt dit tot strengere normen dan de huidige normen?
- Leidt dit tot meer maatregelen? En wie betaalt de kosten van deze extra maatregelen?

- Hoe werkt de functietoekenning door in het RO-beleid en de Watertoets?
- Hoe werkt de bescherming uit voor oeverfiltraat?

75/440/EEG, BKMO en Register Beschermd Gebieden

Richtlijn 75/440/EEG ziet toe op de kwaliteit van oppervlaktewateren bestemd voor drinkwaterproductie. De nationale implementatie heeft plaatsgevonden in de Waterleidingwet, de Wet op de waterhuishouding (functieaanduiding drinkwater) en de Wet milieubeheer (BKMO, besluit kwaliteitsdoelstellingen en metingen oppervlaktewater). Deze richtlijn vervalt eind 2007 en gaat over in de KRW. De KRW stelt hierover in de preambule (51) en artikel 4 lid 9 dat het huidige niveau van bescherming niet achteruit mag gaan. Hieruit kan worden afgeleid dat de doelstellingen van 75/440/EEG tenminste moeten worden gehandhaafd, zelfs als hier geen specifieke eisen voor worden geformuleerd.

Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie over de richtlijnen met kwaliteitseisen voor wateren met de functie zwemwater of drinkwater kan worden afgeleid dat deze

kwaliteitseisen ook nu al gezien moeten worden als een resultaatsverplichting. De KRW verplicht in dit opzicht dus niet tot iets nieuws.

De KRW schrijft voor dat lidstaten een register van beschermde gebieden opstellen (artikel 6). Daarin zijn onder andere die waterlichamen opgenomen, die voor de onttrekking van voor menselijke consumptie bestemd water worden gebruikt. Opname van een waterlichaam in het register is alleen een administratieve verplichting. Daarbij geldt dat een waterlichaam enige omvang en een logische begrenzing (meer, zijtak, rivier) heeft en dus géén punt is (KRW, artikel 2 lid 10). Het huidige Register Beschermd Gebieden (december 2004) (zie kaart) zal hierop moeten worden aangepast, want op dit moment zijn alleen de innamepunten zelf opgenomen. De vigerende lijst van wateren met een drinkwaterfunctie (Beheerplan Rijkswateren en provinciale waterplannen) zou hiervoor kunnen worden gebruikt.

Bescherming drinkwater uit oppervlaktewater onder de KRW

De doelstellingen ten aanzien van drinkwater in de KRW zijn direct gekoppeld aan de Drinkwaterrichtlijn (98/83/EG) (artikel 7 lid 2), oftewel: met het onttrokken water moet drinkwater kunnen worden gemaakt. Er worden géén strengere normen geïntroduceerd. De kwaliteit van het onttrokken water mag niet achteruit gaan en moet op termijn verbeteren (KRW-artikel 7 lid 2 en 3). Ook dit streven naar kwaliteitsverbetering op termijn wordt in richtlijn 75/440/EEG al voorgescreven. De beoordeling op het onttrekkingspunt is wél een wijziging ten opzichte van de huidige situatie. Nu wordt de kwaliteit van het gehele water met een drinkwaterfunctie beoordeeld.

Om de doelstellingen te bereiken, moeten maatregelen worden uitgevoerd. Als één van de mogelijke maatregelen wordt het instellen van beschermingszones genoemd. In deze beschermingszones kan gebiedsgericht beleid worden gevoerd zoals nu bijvoorbeeld het geval is in grondwaterbeschermingsgebieden. Dit is niet verplicht op grond van de KRW. Wél verplicht is het bereiken van de doelstellingen (zie Hof van Justitie EG in zaak C-32/05).

Voor de ontwikkeling van effectieve maatregelen, moet de aard van de bron waaruit water wordt onttrokken ten behoeve van de drinkwatervoorziening, in de beschouwing worden meegenomen. Zo zal een rivier met sterke afvoerfluctuaties



Innamepunten VEM/KWA, RWS, topografische achtergrond © Topografische Dienst Nederland



(deel)stroomgebied

Innamepunten oppervlaktewater voor menselijke consumptie

Register Beschermd gebied KRW

Legenda

- Inname oppervlaktewater
- Infiltratie-terugwinning
- Oevergrondwater
- Oeverinfiltraat
- grondwater + infiltratie-terugwinning
- (deel)stroomgebieden
- provinciegrens
- water
- stedelijk gebied

Schaal (A3) 1: 1.050.000
0 10 20 30
kilometer

Referentie: RIZA20040177
RWS RIZA (IHG), 20/12/2004



die door een dichtbevolkt gebied stroomt andere (beschermings)maatregelen vragen dan een meer in landelijk gebied. Ook lozingen (continu, incidenteel of diffuus) kennen elk hun eigen karakteristiek en vragen om specifieke maatregelen ter reductie.

Dit pleit voor bescherming op basis van een omgevingsanalyse (het vaststellen van het verontreinigingspotentieel) en de fysische en hydrologische omstandigheden. Afhankelijk van de risicoklasse zijn verschillende beschermingsmaatregelen noodzakelijk. Voor deze analyse kan gebruik worden gemaakt van gebiedsdossiers. Zo'n dossier kan een beschrijving bevatten van de karakteristiek van de bron en het innamepunt, de ontwikkeling van de waterkwaliteit, een inventarisatie van de (potentiële) verontreinigingen, een beschrijving van de taken en verantwoordelijkheden van de verschillende belanghebbenden en de maatregelen (door wie te treffen en door wie betaald). De afspraken uit het gebiedsdossier kunnen worden vastgelegd in de vorm van een waterakkoord. Hiermee krijgt het gebiedsdossier ook een juridische status. Het initiatief voor het opstellen van het gebiedsdossier past het beste bij de taak en verantwoordelijkheid van de waterbeheerder.

De doelstellingen zijn dus niet nieuw en impliciet zijn daarmee ook de te treffen maatregelen niet nieuw. Wél wordt hier gepleit voor een systematische en risicogerichte aanpak om te komen tot een effectief maatregelenpakket. Bovendien moet de doorwerking naar andere wetten en regels, zoals de Waterleidingwet, de Wet verontreiniging oppervlaktewater, de Wet op de waterhuishouding, de Wet milieubeheer en de Wet op de ruimtelijke ordening worden verbeterd om het effect van maatregelen te vergroten. Een ander belangrijk aandachtspunt is het helder maken van taken en verantwoordelijkheden voor alle belanghebbenden.

Doorwerking naar het RO-beleid

De doorwerking van functietoekenning in het RO-beleid moet worden verbeterd om de KRW-doelstellingen te kunnen bereiken. De Watertoets in zijn huidige vorm is hiervoor een onvoldoende zwaar instrument, omdat de Watertoets met name procesmatig van aard is. Instrumenten die wél tot de gewenste doorwerking kunnen leiden zijn het vaststellen van rijks- en provinciale beschermingsgebieden en het stellen van gebruiksvoorschriften voor deze gebieden in provinciale milieuverordeningen ofwel het in een AMvB (krachtens de Wm) opnemen van kwaliteitseisen en de besluiten waarin deze moeten doorwerken, zoals bij het vaststellen van een bestemmingsplan. Dit is het model zoals is gevolgd bij het Besluit Luchtkwaliteit. Minder strenge varianten binnen dit instrument zijn ook mogelijk¹⁾.

Bescherming drinkwater uit oeverfiltraat

Oevergrondwater bestaat uit oppervlaktewater met een bijmenging van tien tot 90

procent gebiedseigen grondwater. Door langdurige bodempassage (meer dan 18 weken) heeft het water een aantal gunstige eigenschappen van grondwater gekregen. Niet afbreekbare verontreinigingen in het oppervlaktewater zullen zich echter vrijwel altijd, in afgevlakte vorm maar gedurende langere tijd, in het onttrokken water manifesteren. Verblijftijden en de spreiding daarvan spelen een belangrijke rol bij beïnvloeding van de onttrokken waterkwaliteit. De bron, oppervlaktewater, zal dus naast de algemene milieudoelstellingen, dusdanig van kwaliteit moeten zijn dat bij de onttrekking wordt voldaan aan de doelstellingen voor drinkwater. Dit vraagt om een aanpak van de bescherming van de bron conform de aanpak van bescherming van punten voor directe inname van oppervlaktewater voor drinkwaterbereiding, waarbij rekening wordt gehouden met het effect van bodempassage.

Het grondwaterlichaam waaruit wordt onttrokken, functioneert als onderdeel van het zuiveringssysteem en zal daarom op dezelfde wijze moeten worden geregistreerd en beschermd als grondwateronttrekkingen die niet, of nauwelijks, worden beïnvloed door oppervlaktewater. Dit is overeenkomstig de huidige situatie waarbij zowel de bron als het grondwaterlichaam worden beschermd.

Bescherming van drinkwaterbronnen in de praktijk

De effectiviteit van de huidige functietoekenning is geëvalueerd aan de hand van een aantal cases. Hieruit kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- Functietoekenning biedt de mogelijkheid drinkwaterspecifieke kwaliteitseisen voor oppervlaktewater te stellen. Deze eisen zijn wettelijk vastgelegd in het BKMO;
- Het BKMO en het Waterleidingbesluit bevatten echter verschillende normen voor oppervlaktewater dat bestemd is voor drinkwaterproductie. Bovendien zijn niet alle waterbeheerders op de hoogte van deze verschillende eisen;
- Veel van de stoffen die problematisch zijn voor de drinkwaterbereiding, zijn niet opgenomen in het BKMO. Vaak gaat het om nieuwe, onbekende stoffen, die in het kader van screeningsonderzoek worden signaleerd. Beoordelen van vergunningaanvragen zou dus veeleer moeten

plaatsvinden 'in de geest van' (heeft de stof invloed op bijzondere functies benedenstrooms?) dan 'naar de letter' (staat de stof in het lijstje?). Het is niet realistisch om voor alle stoffen normen af te (willen) leiden. Handhaafbaarheid in de praktijk vraagt echter wél om eenduidige normstelling per stof. Een belangrijke verbetering kan hierin al worden bereikt door het stroomlijnen van de verschillende voor drinkwater relevante regelgeving;

- De waterbeheerder heeft in de praktijk te maken met de afweging van verschillende belangen. De komende aanwijzing van de bescherming van drinkwaterbronnen als een zaak van zwaarwegend en groot openbaar belang op grond van de Drinkwaterwet (artikel 2) (wetsvoorstel), kan mogelijk leiden tot een andere afweging dan tot nu toe gebruikelijk;
- De stroomgebiedsbenadering conform de KRW geeft een verdere invulling op bovenstaand punt. Inherent aan de stroomgebiedsbenadering en het niet-afwentelingsbeginsel is namelijk dat bij bovenstroomse vergunningverlening rekening moet worden gehouden met gevolgen benedenstrooms. Daarbij is het niet van belang dat bovenstroomse lozingen plaatsvinden op een zijwater, omdat dit immers ook deel uitmaakt van het stroomgebied.

Maatregelen

Voor een effectief beschermingsbeleid is een goede onderlinge samenwerking tussen de verschillende actoren onontbeerlijk. Voor een effectieve inrichting en uitvoering van het waterbeheer zijn Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen sterk van elkaar afhankelijk, maar dit is vaak niet middels de bestuursstructuur geregeld. Eén van de te treffen beheersmaatregelen, het aanbrengen van een beschermingszone rondom een kwetsbaar water om afstroming van vervuuld grond- en oppervlaktewater te voorkomen, zal moeten worden getroffen door de provincie: enerzijds door het opnemen van deze zone in de provinciale milieubeleidsplannen, anderzijds door de gebruiksbeperkingen op te nemen in de provinciale milieuverordening en de doorwerking in het RO-beleid te verankeren. Bij de doorwerking van het RO-beleid spelen ook de gemeenten en het Rijk een belangrijke rol. Het beschikbaar instrumen-

Op 14 november 2006 zijn de resultaten van het project gepresenteerd in een workshop. Hieraan werd deelgenomen door vertegenwoordigers van ministeries, waterleidingbedrijven, provincies, waterbeheerders en LTO. Gediscussieerd is vervolgens over de kansen en knelpunten met betrekking tot de geformuleerde maatregelen (zie tabel). Door de deelnemers werd onder andere ingebracht dat de druk op openbare ruimte de aanwijzing van beschermingszones lastig maakt. Ook was men ervan overtuigd dat de afstemming van water, milieu en ruimtelijke ordening cruciaal is voor het behalen van de KRW-doelstellingen. Risico's lijken met name te bestaan in de landelijke ontwikkeling met betrekking tot deregulering en de samenwerking tussen de verschillende overheden en private partijen. Meer aandacht was volgens hen nodig voor de handhaving bij de uitvoering van de KRW-maatregelen. Het aanpakken van de lozing van nieuwe stoffen in de praktijk blijkt lastig te zijn. Tenslotte waren de aanwezigen het er over eens dat de implementatie van de KRW een kans biedt voor harmonisatie van de verschillende normen voor oppervlaktewater.

	Maatregel	Verantwoordelijke	Waar verankerd?
Implementatiemaatregelen KRW	Opnemen waterlichamen in Register	Rijk	Register Beschermd Gebieden
	Opstellen gebiedsdossiers	Waterbeheerder met betrokken partijen	Waterakkoord (nog vast te stellen)
	Opstellen leidraad gebiedsdossiers en beoordelen uniformiteit	Rijk	Beleidsnotitie (nog vast te stellen)
	Aanwijzen beschermingszones op basis van gebiedsdossiers	Rijk	Beheerplan Rijkswateren
		Provincie	Milieubeleidsplannen (land) en Waterhuishoudingsplannen (water)
	Opstellen gebruiksvoorschriften in beschermingszones	Provincie (land)	Provinciale milieuverordening
		Waterbeheerder (water)	Waterwet/ keur
	Vaststellen kwaliteitsnormen en wijze van doorwerking andere beleidsterreinen	Rijk	AMvB's (Wet milieubeheer)
		Provincie	Provinciale milieuverordening
Drinkwaterbescherming vertalen naar RO	Rijk (voor rijkswateren) Provincie	In rijks-/provinciale bestemmingsplannen of door doorwerking kwaliteitseisen Wm in besluitvorming	
Beschermingszones verwerken in bestemmingsplannen	Gemeente	Bestemmingsplannen	
Beleidsuitvoering	In acht nemen kwaliteitseisen bij besluitvorming en feitelijk handelen	Waterbeheerder	Vergunningverlening Planvorming
		Provincie	
		Gemeente	
	Drinkwaterbescherming meewegen bij Wm- en Wvo-vergunningverlening	Provincie (grotere inrichtingen)	Wm t.z.t. Wabo Wvo
		Gemeente	
		Waterbeheerder	
	Advisering i.h.k. Watertoets	Waterbeheerder	Waterwet
Meewegen drinkwaterbelang in toelatingsbeleid bestrijdingsmiddelen en andere stoffen	Rijk	Bestrijdingsmiddelenwet en onder andere Wet milieugevaarlijke stoffen	
Monitoring en handhaving beschermingsbeleid	Waterbeheerder Provincie Gemeente	Wvo/Wm/Wwh Waterplannen Provinciale milieuverordening Bestemmingsplan	
Evaluatie beschermingsbeleid	Rijk	Rapportage KRW Drinkwaterwet	

Tabel 1. Maatregelen, verantwoordelijkheden en verankering.

tarium biedt weliswaar mogelijkheden om de doorwerking te verankeren, maar uitvoering wordt vergemakkelijkt wanneer het Rijk hier de beleidslijn voor uitzet: op welke wijze moet doorwerking in het RO-beleid worden gerealiseerd?

Samenwerking vormt dus een kritische succesfactor, waarbij alle actoren een eigen verantwoordelijkheid en ook een eigen belang hebben. Belangrijk is daarom dat alle partijen het gemeenschappelijk belang helder in beeld hebben. Het Rijk zou hier een voortrekkersrol kunnen vervullen door het kader en de doelstellingen helder te schetsen. De aanwijzing van de duurzame bescherming van bronnen voor openbare drinkwatervoorziening als een zaak van dwingend openbaar belang kan hiervoor een

ingang vormen. Deze samenwerking zou in waterakkoorden juridisch verankerd dienen te worden. De nieuwe Waterwet, die op dit moment bij de Tweede Kamer ligt, zou dit mogelijk dienen te maken.

In de tabel zijn voor de verschillende actoren in het waterbeleid de te nemen maatregelen opgenomen. Onderscheid is gemaakt in de maatregelen die moeten worden getroffen ter implementatie van de KRW en de bescherming van innamepunten voor drinkwater en de maatregelen die voortvloeien uit de uitvoering van het beleid.

De laatste groep is continu van aard en lijkt sterk op de huidige werkwijze, waarbij de beoordeling op de drinkwaterdoelstellingen een expliciete plaats zal gaan innemen.

Vervolg

Het Ministerie van VROM zal op basis van de aanbevelingen een bestuurlijke notitie opstellen die wordt ingebracht in de zogeheten regiekolom, de organisatiestructuur waarbinnen de besluitvorming plaatsvindt voor de implementatie van de KRW.

NOTEN

Van Rijswijk H., P. Driessen, C. Backes, C. Dieperink, A. de Gier en F. Groothuise (2006). Juridisch-bestuurlijke capaciteit in het waterbeleid - Enkele toekomstschetsen voor de externe integratie van water en ruimtelijke ordening. Universiteit Utrecht, Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS.

Susanne Wuijts (RIVM)
Marleen van Rijswijk (Universiteit Utrecht)