IN ALLE EU-LIDSTATEN SOMS NOG NORMOVERSCHRIJDINGEN

Herziening Europese Drinkwaterrichtlijn

De Europese Commissie is al enige tijd bezig met de voorbereidingen voor de herziening van de Drinkwaterrichtlijn. De herziening komt vrij snel na de adoptie van de huidige richtlijn 98/83/EC. In 2003 (nog geen vijf jaar nadat de huidige richtlijn van kracht werd) werd de eerste stap gezet door de Commissie. In opdracht van DG Milieu organiseerde Kiwa Water Research een grootschalige publieke consultatie in Brussel. Het doel was de mening van alle betrokken partijen te horen over de huidige richtlijn alsmede over de nodige veranderingen. De uitkomsten van het seminar zijn verwerkt in een strategisch document dat eind 2005 aan de lidstaten ter discussie is aangeboden. Het bevat de planning die de Commissie voor de herziening opgezet heeft. Belangrijke zaken die aan bod komen, zijn de huidige ervaringen met de implementatie van de Drinkwaterrichtlijn, met name ook in de tien nieuwe lidstaten, risicomanagement (veiligheidsplannen) en het European Acceptance Scheme.

In 2003 is door WEKNOW een inventarisatie gemaakt van de ervaringen met de omzetting in de nationale wetgeving en de implementatie van de richtlijn in 30 Europese landen. Naast de 25 lidstaten werden ook Bulgarije, Roemenië, IJsland, Zwitserland en Noorwegen ondervraagd. De resultaten van de inventarisatie hebben betrekking op een totale bevolking van 500 miljoen.

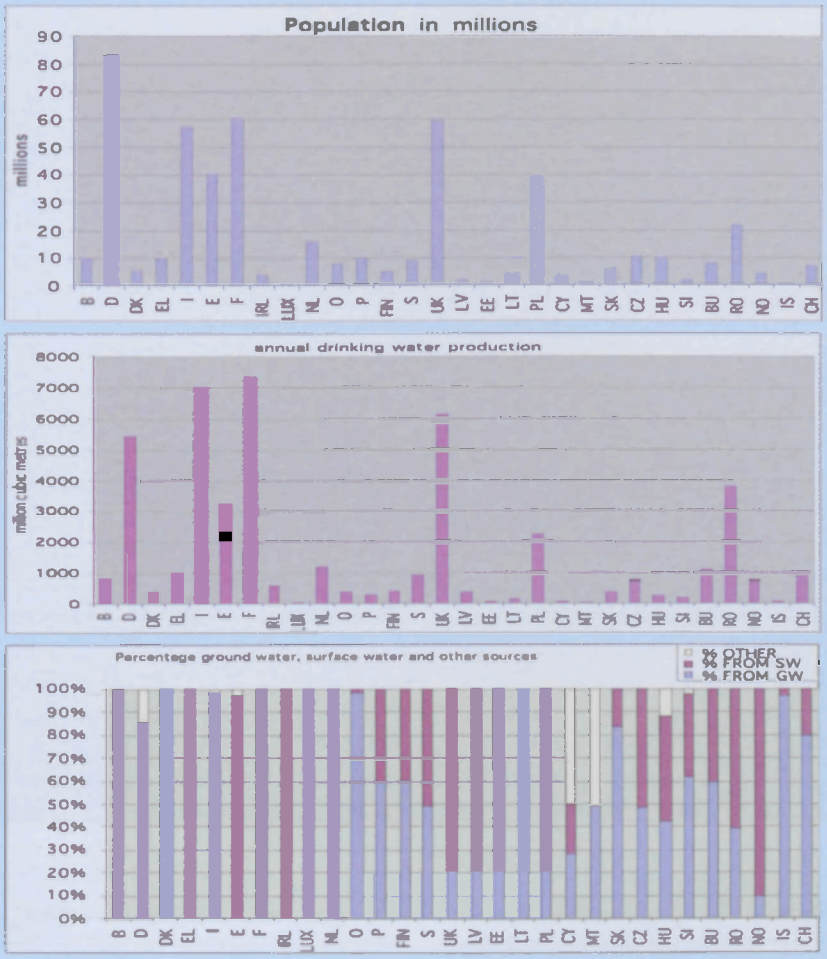
Behalve Zwitserland hebben alle landen de Europese richtlijn opgenomen in de nationale wetgeving. Dit betekent dat de kwaliteit van het geleverde drinkwater (45,5 biljoen kubieke meter per jaar) in deze landen in principe aan de eisen van de Drinkwaterrichtlijn moeten voldoen. Dat wil echter niet zeggen dat dit inderdaad overal ook het geval is, zoals later in dit artikel zal blijken. Niet al het geleverde water valt onder de Drinkwaterrichtlijn; lidstaten hebben immers de mogelijkheid bepaalde typen water buiten de richtlijn te houden. Lidstaten maken vooral van deze mogelijkheid gebruik voor kleine winningen/voorzieningen (een hoeveelheid van minder dan tien kubieke meter per dag of levering aan minder dan 50 mensen), verwarmd leidingwater, maar ook wel water bestemd voor persoonlijke hygiëne, zoals bad- en douchewater. In het Verenigd Koninkrijk valt alleen het leidingwater zoals het verstrekt wordt aan de tapkraan in de keuken, onder de richtlijn, omdat al het andere water indirect via een voorraadvat geleverd wordt.

Drinkwater in de Europese Unie wordt grotendeels gemaakt van grondwater, oppervlaktewater en oeverinfiltraat, maar in sommige landen wordt ook gebruik gemaakt van brak grondwater en van zeewater. Uiteraard is dit het geval in Middellandse Zee-landen waar de vraag het aanbod van zoet water overtreft en grote hoeveelheden grondwater gebruikt worden voor de landbouw en in toenemende mate ook door de groeiende toeristenindustrie (Cyprus en Malta). Afbeelding 1 toont de inzet van de verschillende bronnen voor de bereiding van drinkwater. Veel landen die kampen met een seizoensgebonden of structureel watertekort zijn naarstig op zoek naar zowel bestuurlijke als technologische oplossingen om de problematiek het hoofd te bieden zonder al te ingrijpende economische en financiele gevolgen. Oplossingen worden gezocht in het zogeheten Integrated Water Resources Management, waarbij concurrerende aanspraken op de schaarse bronnen tegen elkaar afgewogen worden. Technologische oplossingen worden gezocht in het hergebruik van (gezuiverd) afvalwater in bijvoorbeeld de industrie of landbouw en de terugwinning van energie, nutriënten en mineralen.

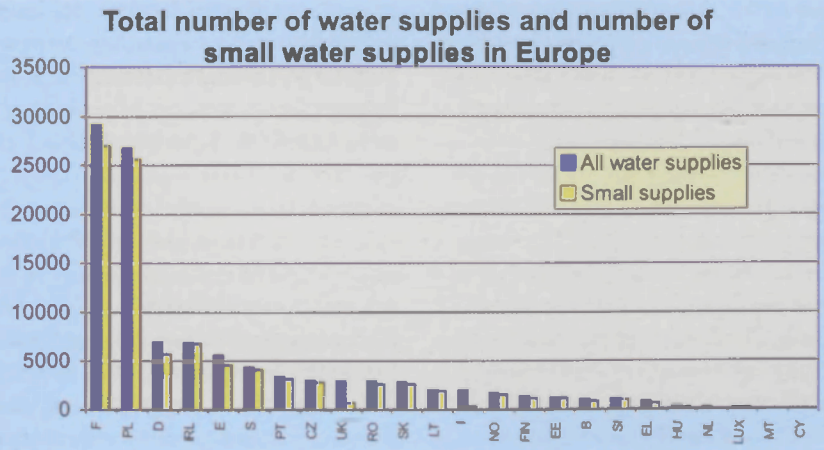
Een groot percentage van de Europese bevolking is aangesloten op een centrale drinkwatervoorziening. Veel landen (waaronder Nederland) bereiken zelfs een percentage van 99 tot 100 procent. De Drinkwaterrichtlijn kent een rapportageverplichting (aan de Europese Commissie) voor grote voorzieningen, levering aan meer dan 5.000 personen of levering van meer dan 1.000 kubieke meter per dag. Kleinere voorzieningen die meer dan 50 personen van water voorzien of meer dan tien kubieke meter per dag leveren, vallen wel onder de verplichtingen van de Drinkwaterrichtlijn, maar hierover hoeft niet aan Brussel gerapporteerd te worden. Wel blijft een rapportageverplichting aan de consument bestaan. Met uitzondering van Cyprus, Malta, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Nederland is het percentage kleinere voorzieningsgebieden hoog tot zeer hoog in de overige landen. Extreem hoge percentages worden gevonden in landen als Estland, Frankrijk en Polen (zie afbeelding 2). Zeer kleine voorzieningen, inclusief de private bronnen, kunnen uitgesloten worden van de verplichtingen van de richtlijn en in de meeste landen is dat ook het geval. Veel lidstaten hebben geen tot zeer onvolledige informatie over het aantal zeer kleine en private winningen in hun gebied, de kwaliteit van het gewonnen water en het percentage van de bevolking dat al dan niet gedwongen gebruik maakt van deze ongereguleerde drinkwaterbronnen. Gedwongen, omdat er geen centrale watervoorziening in de nabijheid is (grote delen van de binnenlanden van onder andere de Baltische Staten) of omdat de prijs van het centraal geleverde water te hoog is. Naar het probleem van de kleine en zeer kleine winingen en de daarmee verbonden monitorings- en kwaliteitsproblemen is een aparte studie gedaan (hierover wordt binnenkort gerapporteerd). Een eerste schatting laat zien dat meer dan tien procent van de Europese bevolking (30 landen) afhankelijk is van dergelijke voorzieningen voor hun dagelijkse drinkwater. De Europese Commissie zal bij de herziening van de Drinkwaterrichtlijn hieraan speciale aandacht besteden.

Nationale regelgeving

In vergelijking met de vorige Drinkwaterrichtlijn is het aantal opgenomen parameters gereduceerd, met de mogelijkheid voor de lidstaten om parameters toe te voegen of strengere normen op te nemen in de nationale regelgeving als dat van belang is voor de bescherming van de bevolking binnen hun grenzen. De landen die de meeste parameters toevoegden, zijn Denemarken (19), Polen (16), Nederland (15), Tsjechië (15), Slovenië (13), België (12) en Griekenland (11). Parameters die in de nationale regelgeving toegevoegd werden, zijn meestal degene die uit de Europese regelgeving geschrapt waren als zijnde niet van Europees belang, bijvoorbeeld magnesium, totale hardheid, phenolparameters, zink, fosfaat, calcium en chloriet. Strengere normen in nationale wetgeving kan betekenen dat de norm op zich strikter is, maar kan ook betekenen dat er geen gebruik gemaakt wordt van een overgangsregeling (lood, THM, bromaat) of



Afb. 1:



Afb. 2:

dat voor de omschreven normen een numerieke waarde gekozen is. Dit laatste heeft betrekking op parameters als smaak, troebelheid en kleur. Strengere eisen zijn het meest gesteld voor THM (tien landen), troebelheid (zeven landen), kleur, nitriet, sulfaat, chloride, ammonium en pH. Bij de herziening van de Drinkwaterrichtlijn zal de commissie rekening houden met de huidige ontwikkelingen en wetenschappelijke inzichten rond alle parameters. Met name rond de relatie tussen ontharding en het voorkomen van hart- en vaatziekten is op dit moment veel commotie, zowel bij de Europese onderzoekers als bij de Wereldgezondheidsorganisatie. Deze ontwikkelingen worden nauwlettend gevolgd en zullen zeker ter discussie gesteld worden (zie ook het artikel 'Drinkwatersector discussieert over relatie hardheid en hart- en vaatziekten' op pagina 17).

Waterkwaliteitsproblemen

Volledige overeenstemming met de eisen van de Drinkwaterrichtlijn bestaat niet. In alle landen komt wel eens een overschrijding voor. Toch hebben sommige lidstaten meer problemen met het voldoen aan de eisen dan andere. Dit kan meerdere oorzaken hebben, waarvan de twee meest voorkomende de geologische structuur van de ondergrond en de gevolgen van agrarische activiteiten zijn. Daarnaast zijn er natuurlijk de incidenteel en structureel voorkomende faecale besmettingen van het drinkwater. Met name kleine winningen en private bronnen hebben problemen met de microbiologische betrouwbaarheid van het drinkwater. Inzicht in de aard en de schaal van de waterkwaliteitsproblemen kan op verschillende manieren verkregen worden. In de eerste plaats hebben de 30 ondervraagde landen tijdens de WEKNOW-enquête aangegeven welke parameters problemen opleveren. Daarnaast kunnen lidstaten van de Europese Unie een tijdelijke ontheffing (derogatie) krijgen voor bepaalde parameters; deze parameters zijn dan bekend. Een derde bron zijn de rapporten die iedere drie jaar aan de commissie gestuurd moeten worden. Voor de periode 1993-1995 en 1996-1998 zijn deze rapporten beschikbaar via internet. In aanvulling op deze informatie heeft de commissie met het oog op de herziening van de Drinkwaterrichtlijn eind 2005 een brief gestuurd aan de lidstaten, met de vraag welke parameters in de huidige richtlijn problemen opleveren bij het voldoen aan de eisen. Uit de compilatie van de bovengenoemde informatie komt een aantal notoire probleemparameters naar voren. Bovenaan staan fluoride (veelal natuurlijke oorzaak) en nitraat (gevolg van landbouwactiviteiten). Andere veel voorkomende problemen worden veroorzaakt door arseen, ijzer, mangaan, pesticiden, trihalomethanen, lood, nikkel en nitriet. Met name de opgaven voor parameters als ijzer en mangaan lopen uiteen. IJzer en mangaan worden veruit het meest genoemd als zijnde boven de norm (200 en 50 mg/l), beide zijn echter categorie "C (indicatorparameters). Veel lidstaten zijn ten onrechte van mening dat overschrijding van de norm voor indicatorparameters geen echte overschrijding van de Europese regelgeving is. In de huidige richtlijn is ook een norm opgenomen voor radioactiviteit in drinkwater. In een aparte studie is aandacht besteed aan radioactiviteit in bronnen en in drinkwater. Hierover zal apart gerapporteerd worden.

EMAG

De European Microbiology Advisory Group (EMAG), een initiatief vanuit Engeland, bestaat al sinds 2001. Deze informele groep van topmicrobiologen vergadert eenmaal per jaar en adviseert de commissie over

microbiologische zaken betreffende de Drinkwaterrichtlijn. Sinds een aantal jaren is de organisatie van EMAG overgenomen door DG JRC Ispra. Eén van de aspecten waarmee EMAG zich de afgelopen maanden bezighield, is het adviseren van de commissie over de equivalentietesten die lidstaten moeten uitvoeren als ze alternatieve microbiologische methoden willen gebruiken.

Maar dat is niet het enige. EMAG zal bij de herziening van de richtlijn een advies geven over de huidige microbiologische parameters en de in de richtlijn opgenomen methoden. Voorbeelden zijn de parameter Clostridium perfringens, waarvan vele lidstaten het nut niet inzien en de methode voor coliformen die niet geschikt is voor vele Europese drinkwatertypen. Het advies aan de commissie is vrijblijvend, onder andere omdat EMAG nog geen formele status heeft en nog niet alle lidstaten in EMAG vertegenwoordigd zijn.

Rapportageverplichting

Door het Artikel 12 Comité is een subwerkgroep ingesteld die zich bezig houdt met de rapportageverplichtingen van de lidstaten aan de commissie en het publiek. Hierin zitten vertegenwoordigers uit Duitsland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Ierland, Engeland, Tsjechië, Hongarije en Nederland). Deze werkgroep heeft als opdracht een 'expert paper' te maken over de rapportage en de gezondheidsaspecten van drinkwater. Dit document zal door de commissie gebruikt worden in de discussie over de rapportagerichtlijnen.

Een eerste versie is afgelopen december informeel besproken met de lidstaten. Bij het opstellen van de rapportageformats zal zoveel mogelijk gekozen worden voor een geharmoniseerde benadering, waarbij aangesloten wordt bij de vorderingen van WISE (Water Information System for Europe), zoals vastgesteld door de waterdirecteuren van de EU-lidstaten en de geassocieerde lidstaten en met de Aarhus-conventie over informatie en participatie van het publiek. De planning van de rapportageverplichtingen is nog niet geheel duidelijk, maar zal naar verwachting in de comité-bijeenkomst van deze maand definitief worden. Ook de status is nog niet bekend; de keuze is een besluit of een richtlijn. De eerstvolgende rapportagecyclus betreft de jaren 2005-2007. Hiervoor dient het oude format, zoals gebruikt onder 80/778/EEC, gevolgd te worden. De commissie vraagt de lidstaten om alvast voor het jaar 2007 te experimenteren met het nieuwe format zodra dit beschikbaar komt.



European Acceptance Scheme

In 1999 is op inititief van de commissie de Regulators Group for Construction Products in contact with Drinking Water (RG-CPDW) opgericht. Deze groep, waarin Wennemar Cramer van VROM een belangrijke rol speelt, heeft zich enkele jaren beziggehouden met de ontwikkeling van een geharmoniseerde aanpak voor het testen, keuren en certificeren van materialen die gebruikt worden in de drinkwatervoorziening. Een tweede versie is vorig jaar gereed gekomen en aan de commissie aangeboden. Om het te completeren zijn nog technische studies noodzakelijk. Tevens werkt de expertgroep aan positieve lijsten van stoffen die in de drinkwatervoorziening gebruikt mogen worden en geen aanleiding geven tot overschrijding van de drinkwaternormen. Voor de Drinkwaterrichtlijn is van belang hoe het zogeheten EAS-principe in het revisieproces meegenomen gaat worden. De situatie rond EAS (European Acceptance Scheme) wordt momenteel bemoeilijkt door het feit dat reeds twee richtlijnen en twee DG's hierbij betrokken zijn.

Risicomanagement

Tijdens het drinkwaterseminar in 2003 zijn door de lidstaten en de Europese Commissie duidelijke uitspraken gedaan over de risicobenadering voor de drinkwatervoorziening. De commissie heeft toegezegd te onderzoeken of het principe van de veiligheidsplannen in de herziening van de richtlijn opgenomen kan worden. De lidstaten werd geadviseerd om de komende jaren ervaring op te doen met het principe en de commissie op de hoogte te stellen van de bevindingen.

In de komende maanden gaat een project van start dat door de WHO tezamen met de commissie uitgevoerd wordt. Dit project heeft tot doel de implementatie van risicomanagement in de Europese regelgeving te onderzoeken. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaringen die in de verschillende lidstaten zijn opgedaan. Via een inventarisatie van toepassingen van risicomanagement bij drinkwaterbedrijven, die qua omvang verschillen en onder verschillende economische omstandigheden werken, wordt gepoogd een gezonde technische basis te leggen voor de Europese regelgeving. Zeer uiteenlopende situaties worden in het project meegenomen, zoals kleine, middelgrote en zeer grote steden én rurale gebieden met weinig tot geen infrastructuur waar de bevolking afhankelijk is van kleine winningen. In alle situaties worden bedreigingen van de drinkwatervoorziening verwacht die in het waterveiligheidsplan geaddresseerd gaan worden. De eerste resultaten van het WHO/EC-project zullen in een workshop aan de lidstaten gepresenteerd worden.

Bemonstering

Ruim vijf jaar na de adoptie van de Drinkwaterrichtlijn is er nog altijd geen duidelijke uitspraak over de te gebruiken bemonsteringsstrategie voor het monitoren

van de concentraties van lood, koper en nikkel aan het tappunt. Sinds 1998 heeft de commissie op verschillende momenten conceptbemonsteringsprotocollen aan de lidstaten ter discussie aangeboden. Een expertgroep werd ingesteld met het mandaat om het bemonsteringsprotocol aan te passen, zodat het voor de lidstaten en de commissie acceptabel was. Geen van deze pogingen heeft het gewenste resultaat gehad. De reden dat geen overeenstemming kan worden bereikt, zijn de culturele verschillen binnen lidstaten en de daarmee samenhangende verschillen in waterconsumptiepatronen. Het representatief bemonsteren van de gemiddelde wekelijkse inname vereist een geheel andere aanpak in een land als Denemarken waar de meeste mensen werken en de gehele dag niemand thuis is, dan in landen waar dit niet het geval is. Omdat het probleem van de bemonstering niet zonder ingrijpende veranderingen in de Drinkwaterrichtlijn opgelost kan worden, heeft de commissie besloten dit tijdens de herziening aan te pakken. Dit laat de lidstaten tot die tijd vrij in het zelf bepalen van de meest geschikte bemonsteringsmethode. Sommige lidstaten hebben hier moeite mee, omdat zij alleen zaken kunnen afdwingen die een goed omschreven wettelijke basis in de Drinkwaterrichtlijn hebben. Als dat niet het geval is, weigeren regio's of waterleidingbedrijven veelal gehoor te geven aan de nationale verplichtingen.

Planning

Tijdens de laatste bijeenkomst van het Drinkwatercommite (Artikel 12 Comité) afgelopen december heeft de Europese Commissie een eerste versie van het strategisch document voor de herziening van de Drinkwaterrichtlijn aan de lidstaten aangeboden. Het strategisch document is een werkplan voor de herziening en bevat een planning. De lidstaten is gevraagd een eerste commentaar te geven. DG Milieu heeft een inventarisatie gemaakt van alle nog openstaande onderwerpen en alle nieuwe zaken die sinds het van kracht worden van de richtlijn naar voren zijn gekomen. Een eerste prioritering van wat als eerste aangepakt moet worden, is gegeven. Het is de bedoeling dat alle lidstaten bij het proces betrokken worden. Als eerste stap worden de tien nieuwe lidstaten die niet bij de totstandkoming van de huidige richtlijn betrokken waren, door de commissie bezocht. Een deel van deze bezoeken heeft reeds plaatsgevonden. In 2005 werden mini-workshops georganiseerd in Budapest (focus op Hongarije), Riga (focus op Estland, Letland en Litouwen), Krakow (focus op Polen) en Bratislava (focus op Tsjechië, Slowakije en Slovenië). Dit jaar worden Cyprus en Malta bezocht. Eén van de doelstellingen van de mini-seminars is inzicht te krijgen in met name de problemen die de nieuwe lidstaten hebben op het gebied van drinkwatervoorziening. Deze moeten meegenomen worden in het herzieningsproces. ¶

Adriana Hulsmann
(Kiwa Water Research)

THEMA DRINKWATER INFORMATIE

Drinkwatersector discussieert over relatie hardheid en hart- en vaatziekten

Zeewater wordt wereldwijd steeds vaker gebruikt als bron voor drinkwater. Daarom is de wereldgezondheidsorganisatie WHO gevraagd om richtlijnen voor ontzouting uit te brengen. Een WHO-expertgroep heeft zich opnieuw gebogen over de gezondheidseffecten van het drinken van water met gewijzigde mineralensamenstellingen.

Lange tijd was de WHO van mening dat onvoldoende bewijs bestaat voor een mogelijke relatie tussen de hardheid van drinkwater en het optreden van hart- en vaatziekten. Nu lijkt zij echter meer overtuigd en overweegt minimumeisen voor calcium (20 mg/l), magnesium (10 mg/l) en totale hardheid (2-4 mmol/l) in drinkwater. Hoewel de aanleiding van de discussie het toenemend gebruik van ontzouting is, kunnen deze ontwikkelingen ook gevolgen hebben voor situaties waar centrale ontharding plaatsvindt. En daarmee wordt de discussie voor Nederland extra relevant.

Daarom is een werkgroep opgericht met vertegenwoordigers vanuit VEWIN, Kiwa Water Research, Vitens en Brabant Water die actief deelnemen aan de discussie en ervoor zorgen dat de verschillende aspecten van de problematiek op de juiste wijze voor het voetlicht komen. De werkgroep adviseert de stuurgroep Drinkwaterkwaliteit van VEWIN.

Deze werkgroep heeft ook één van de auteurs van de WHO-expertgroep eind vorig jaar uitgenodigd voor een werkbezoek aan Nederland om de achterliggende overwegingen van het Nederlandse onthardingsbeleid te verduidelijken. Naar verwachting zal de discussie binnenkort een nieuwe impuls krijgen tijdens een WHO-symposium van 24 tot en met 26 april in Baltimore (USA).

De Nederlandse watersector levert een flinke bijdrage aan dit congres. Drie Nederlandse waterbedrijven presenteren vanuit hun jarenlange ervaring praktijkgegevens met betrekking tot waterkwaliteit, kosten en milieuvoordelen van centrale ontharding. Kiwa Water Research zal namens de Global Water Research Coalition (GWRC) een presentatie houden over redenen en criteria voor ontharding. Ook de optimale samenstelling van water en de situatie binnen de GWRC-landen zullen daarbij aan bod komen. Vanuit de GWRC zal overigens ook een presentatie worden gehouden door het Centre for Cooperative Research (CRC) Australia over de benodigde studies om meer zekerheid te verkrijgen over de eventuele relatie tussen hardheid en hart- en vaatziekten. Daarnaast houdt de Wageningen Universiteit op verzoek van de Nederlandse watersector een presentatie over de relatieve bijdrage van drinkwater én voedsel aan de totale inname van calcium en magnesium in Europa.

De werkgroep heeft een 'position paper' voorbereid om op het symposium vanuit eenzelfde standpunt vragen te stellen en presentaties te houden. Dit document is onlangs door het VEWIN-bestuur geaccordeerd. Omdat de WHO-discussie meerdere Europese landen raakt, is het Nederlandse standpunt geschikt gemaakt voor de Europese situatie. Dit resulteert eind deze maand in een standpunt van de Europese koepel van drink- en afvalwaterbedrijven Eureau. ¶

Geïnteresseerden die naar dit congres willen gaan, kunnen aanmelding, hotelreservering en vlucht door VEWIN laten verzorgen. Indien men hiervan gebruik wil maken, wordt verzocht zo snel mogelijk contact op te nemen met Corrie Spaans of Cora van Bragt (coco@vewin.nl of (070) 414 47 73).

Caroline van de Veerdonk (VEWIN)
Margreet Mons (Kiwa Water Research)