

# RIVM: behalen streefdoel KRW voor drinkwaterbronnen nog onzeker

**De stroomgebiedbeheerplannen van de Rijn- en Maasoeverstaten bevatten in de eerste planperiode (2009-2015) weinig specifieke maatregelen om de kwaliteit van bronnen voor drinkwater te verbeteren. De Nederlandse oppervlaktewaterbronnen voor drinkwater voldoen daardoor mogelijk niet aan het streefdoel van de Europese Kaderrichtlijn Water, zoals geformuleerd in artikel 7.3. Met dit artikel wordt ernaar gestreefd om de waterkwaliteit te verbeteren, waardoor minder inspanning nodig is om het te zuiveren tot drinkwater. Het één en ander blijkt uit de beoordeling van deze plannen door het RIVM voor het ministerie van VROM.**

De implementatie van de Kaderrichtlijn Water beïnvloedt de wijze van bescherming en de beschikbaarheid van drinkwaterbronnen nu en in de toekomst. De KRW beoogt namelijk een duurzame veiligstelling van watersystemen en schrijft voor dat waterlichamen met bestaande en toekomstige onttrekkingen voor menselijke consumptie, moeten worden opgenomen in het Register beschermde gebieden. Daarnaast moeten de EU-lidstaten passende maatregelen treffen om uit het onttrokken water drinkwater te kunnen bereiden conform de Drinkwaterrichtlijn en om de kwaliteit van de bron te beschermen, zodat op termijn reductie van de zuiveringsinspanning mogelijk is.

Eind 2008 hebben de meeste lidstaten hun ambities ten aanzien van de bescherming van drinkwaterbronnen zichtbaar gemaakt in de ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen. Het RIVM heeft voor het ministerie van VROM de beheerplannen van de Rijn- en Maasoeverstaten beoordeeld op drinkwaterrelevante aspecten, aan de hand van twee vragen:

- Op welke wijze wordt in de plannen invulling gegeven aan de drinkwaterdoelstellingen van de KRW?
- Dragen de plannen van de buurlanden bij aan de vermindering van de kwaliteitsknelpunten voor de drinkwaterproductie uit oppervlaktewater in Nederland (zie kader op pagina 5)?

Met de analyse is inzicht gecreëerd in de lacunes ten aanzien van de bescherming van drinkwaterbronnen en het ambitieniveau van Nederland ten opzichte van andere buurlanden. Dit is de inbreng voor de krachtens de nieuwe Drinkwaterwet op te stellen Beleidsnota Drinkwater (zie ook het ontwerp-Nationaal Waterplan uit 2008). In totaal heeft het RIVM 15 stroomgebiedbeheerplannen doorgenomen.

Voor de beantwoording van de twee vragen zijn de plannen beoordeeld aan de hand van negen aspecten, die betrekking hebben op vier rubrieken:

- Doelstellingen  
Zijn winningen opgenomen in het Register beschermde gebieden?

Wordt voldaan aan eisen van de Drinkwaterrichtlijn?

Hoe wordt de kwaliteit van de bron beschermd?

Speelt het begrip 'geen afwenteling' een rol bij het vaststellen van bovenstroomse maatregelen?

- selectie van stoffen

Wat is de rol van de functie 'drinkwater' bij de selectie van stoffen?

Wordt dit weerspiegeld in de geselecteerde stoffen?

- normstelling drinkwaterfunctie

Zijn er specifieke normen voor waterlichamen met een drinkwaterfunctie in het SGBP?

- maatregelen

Zijn de maatregelen gericht op het behalen van drinkwaterdoelstellingen?

Wat is het effect van de maatregelen op de drinkwaterdoelstellingen?

Parallel hieraan heeft de combinatie ACTeOn/Ecologic<sup>1)</sup> in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat een vergelijking uitgevoerd naar de implementatie van de KRW in de EU-lidstaten. De drinkwaterdoelstellingen maken geen deel uit van deze vergelijking, maar daar waar relevant voor dit project, zijn de bevindingen meegenomen.

## Bevindingen

### Doelstellingen

Het algemene beeld dat ontstaat uit de beoordeling van de stroomgebiedbeheerplannen is dat de drinkwaterfunctie weliswaar wordt benoemd, maar dat deze, zeker voor oppervlaktewater, als aparte functie wordt behandeld en niet als onderdeel van het watersysteem. Drinkwater maakt geen integraal onderdeel uit van de toestandsbeoordeling van het oppervlaktewater.

### Selectie van stoffen en normstelling

Ook bij de inventarisatie van relevante stoffen is de drinkwaterfunctie alleen zijdelings meegenomen. Voor het inventariseren van relevante stoffen is een leidraad opgesteld<sup>2)</sup>. Lidstaten gebruiken gemeenschappelijke leidraaddocumenten bij de implementatie van de KRW. De beschreven werkwijze is voor de drinkwaterfunctie tot nu toe in geen van de stroomgebied-

beheerplannen gevolgd. De stoffenlijst die door Nederland in het Besluit Kwaliteitsdoelstellingen en Monitoring Water wordt gehanteerd, is weliswaar een volledige implementatie van de Richtlijn betreffende de vereiste oppervlaktewaterkwaliteit voor drinkwater, maar omvat slechts beperkt de stoffen die anno 2009 een probleem vormen voor de drinkwatervoorziening in Nederland. Dit heeft tot gevolg dat in de stroomgebiedbeheerplannen de aanpak van specifiek voor drinkwater relevante stoffen ontbreekt

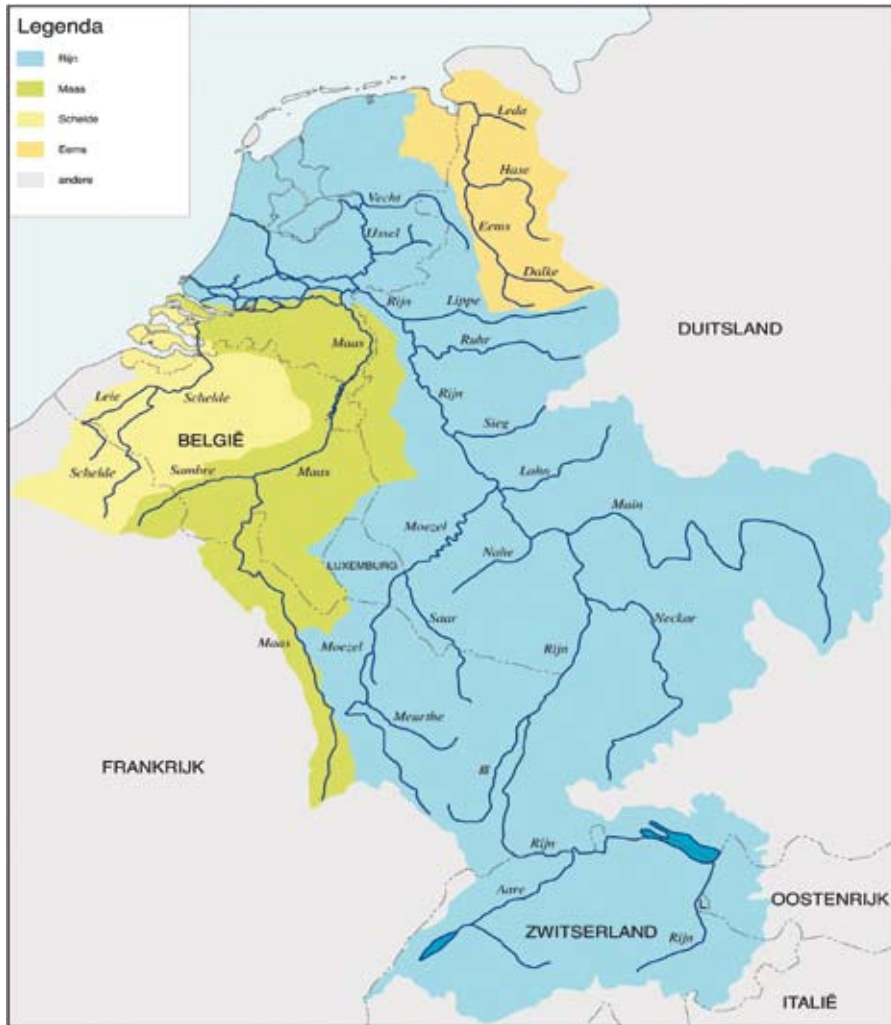
In het rapport<sup>3)</sup> is een inventarisatie van relevante stoffen voor één innamepunt gemaakt. Hiervoor is gebruik gemaakt van meetgegevens van RIWA. De lijst was bedoeld als kader voor de beoordeling van stroomgebiedbeheerplannen op de aanpak van drinkwaterrelevante stoffen. In geen van de plannen wordt echter ingegaan op deze stoffen. De belastingen van risico's voor watersystemen zijn in alle deelstroomgebieden geïnventariseerd, maar al snel ingekaderd tot emissies waarvan de relevantie voldoende hoog was ingeschat. Dit zijn vooral nutriënten, de prioritairere stoffen en enkele bestrijdingsmiddelen.

Ten aanzien van de norm voor temperatuur geldt dat de discussie hierover in de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen een prominente rol speelt. In de plannen van buurlanden is de temperatuur niet geïdentificeerd als een kritische parameter. Hiervoor is een tweetal verklaringen te noemen:

- Directe zuivering van oppervlaktewater tot drinkwater vindt in de buurlanden op beperkte schaal plaats;
- In Nederland wordt het drinkwater niet gechloreerd, waardoor het gevoeliger is voor nagroei in het distributiesysteem bij hogere temperaturen.

### Maatregelen

De maatregelen in de stroomgebiedbeheerplannen bestaan vooral uit het implementeren van bestaande EU-richtlijnen. In de meeste plannen wordt echter geen uitspraak gedaan over de directe effecten die van maatregelen mogen worden verwacht, laat staan over effecten op benedenstroomse functies. Het begrip 'geen afwenteling' wordt



**Drinkwaterbronnen in stroomgebieden Rijn, Maas, Schelde en Eems.**

in de beheerplannen dus nog niet ingevuld. Zo beschrijven de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen uitgebreide regionale maatregelenpakketten, maar ontbreekt een inschatting van de effecten op de kwaliteit van rijkswateren.

**Ambitieniveau**

Het ambitieniveau in de Nederlandse stroomgebiedbeheerplannen is over het algemeen vergelijkbaar met het ambitieniveau de andere Rijn- en Maasoeverstaten. Enkele deelstroomgebieden gebruiken de KRW om op dit vlak een inhaalslag te maken.

De registers voor beschermde gebieden variëren van land tot land en zien er onderling verschillend uit: doorgaans zijn grondwaterbeschermingsgebieden opgenomen, soms grondwaterlichamen. Het beschermingsbeleid zelf wordt in de stroomgebiedbeheerplannen niet beschreven en is daarom niet vergeleken. Wel valt op dat de begrenzing van grondwaterbeschermingsgebieden in de meeste buurlanden veel ruimer is dan in Nederland. Het grondwaterbeschermingsgebied komt in de buurlanden veelal overeen met het intrekgebied. Het Register beschermde gebieden bevat waterlichamen met bestaande en mogelijk toekomstige winningen. In enkele stroomgebiedbeheerplannen, waaronder de Nederlandse, zijn reserveringen voor toekomstige winningen

incidenteel benoemd en opgenomen in het Register beschermde gebieden. Uit de meeste plannen blijkt echter niet of lidstaten rekening hebben gehouden met toekomstige winningen.

Voor oppervlaktewater bestemd voor drinkwater is de aandacht in alle stroomgebiedbeheerplannen beperkt, en daardoor ook de identificatie en aanpak van probleemstoffen. Ook daarin onderscheiden de Nederlandse plannen zich niet van die van de andere Rijn- en Maasoeverstaten. In de stroomgebiedbeheerplannen van Nederland en Vlaanderen is deze lacune geïdentificeerd. Gerapporteerd wordt dat de selectie van drinkwaterrelevante stoffen nog moet plaatsvinden.

**Discussie**

De uitkomsten van de analyse en vergelijking van de stroomgebiedbeheerplannen zijn dit najaar gepresenteerd en bediscussieerd. Hierbij waren vertegenwoordigers van provincies, drinkwaterbedrijven, waterbeheerders, Rijkswaterstaat/Waterdienst en de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat aanwezig. Een drietal gastsprekers gaf toen een reactie op het rapport en deed suggesties voor eventuele vervolgstappen. Willem Mak (ministerie van Verkeer en Waterstaat, Coördinatiebureau Stroom-

Drinkwater wordt in Nederland geproduceerd uit zowel grond- als oppervlaktewater. Het oppervlaktewater is afkomstig uit zowel de Rijn als de Maas en het hieruit geproduceerde drinkwater wordt aan ongeveer 6,5 miljoen consumenten in het westen van Nederland geleverd. De kwaliteit van het rivierwater wordt sterk bepaald door activiteiten bovenstrooms van de innamepunten in de buurlanden, zoals Frankrijk, België en Duitsland, maar ook in Nederland zelf. Risico's met betrekking tot de waterkwaliteit worden gevormd door diffuse bronnen (uitspoeling van landbouwgronden en verhard oppervlak) en door puntbronnen (lozing van ongezuiverd of beperkt gezuiverd afvalwater). Grondwater wordt in het overige deel van Nederland ingezet als de belangrijkste bron voor drinkwater. De keuze voor grond- of oppervlaktewater als bron voor drinkwater is veelal bepaald door de beschikbaarheid en kwaliteit ter plaatse.

gebieden Nederland) onderschreef de conclusie dat drinkwaterrelevante stoffen voor oppervlaktewater nog onvoldoende concreet in beeld zijn in de eerste serie stroomgebiedbeheerplannen. Hij deed een oproep aan de drinkwatersector om hierover in gesprek te gaan met oppervlaktewaterbeheerders. De geschiktheid van oppervlaktewater voor drinkwater moet niet alleen worden bepaald door de kwaliteit van het oppervlaktewater te vergelijken met drinkwaternormen op basis van een 'eenvoudige zuivering', maar ook op basis van risico's in de huidige situatie. Hij benadrukte dat het in internationaal verband van belang is om knelpunten concreet in beeld te brengen. Dan is er ook bereidheid om over oplossingen te praten. Bijzondere aandacht is nodig voor het voorkomen van nieuwe stoffen, zoals geneesmiddelen, aldus Mak.

Voor grondwater signaleerde Mak dat de systematiek voor de beoordeling van grondwaterlichamen voor de eerste stroomgebiedbeheerplannen dusdanig is toegepast dat probleemstoffen voor drinkwater hierbij nog niet naar voren komen. Als mogelijke oplossingen suggereerde hij om bij de stofselectie voor drempelwaarden de drinkwaterfunctie mee te nemen en gebiedsdoelstellingen in te zetten om kwaliteitsknelpunten goed in beeld te krijgen. Hij signaleerde een terughoudendheid bij de drinkwatersector om informatie beschikbaar te stellen. Dit zorgt ervoor dat kwaliteitsknelpunten onvoldoende naar voren komen, waardoor in het bijzonder het verkrijgen van bestuurlijk draagvlak lastig wordt.

Job Verheijden (RIWA Maas) constateerde dat overheidsbeleid ontbreekt op de aanwezigheid van (potentieel) verontreinigende stoffen in oppervlaktewater dat bestemd is voor de productie van drinkwater. Door RIWA zijn deze stoffen in de afgelopen jaren uitgebreid geïnventariseerd op basis van onderzoeken en wateranalyses. Hij pleitte ervoor de drinkwaterfunctie te beschouwen



Discussie over de bevindingen tussen Job Verheijden (Riwa Maas) (links) en Jos Dekker (PWN).

als een integraal onderdeel van het watersysteem en ziet als mogelijke verbeteringen:

- het revalideren en prioriteren van het Uitvoeringsprogramma Diffuse Bronnen door de doelstellingen te vertalen naar concrete maatregelen;
- handhaving van gebruiksvoorschriften en normen;
- preventieve bronmaatregelen (voorkomen van emissies door drinkwatertoets bij vergunningen);
- bewustwording/communicatie over duurzame methoden/systemen bijvoorbeeld ten aanzien van onkruidbeheer op verhardingen;
- toepassing van innovatie in het waterkwali-teits- en emissiebeheer;
- het verzwaren van de Nederlandse inbreng ten aanzien van drinkwater in rivierencommissies.

Wennemar Cramer (ministerie van VROM) ziet het rapport als een belangrijke bijdrage aan het tot stand komen van een gedeelde analyse van de situatie met betrekking tot de bescherming van de drinkwaterbronnen. Hij stelt dat de KRW wat betreft de bescherming van de drinkwaterbronnen geen nieuwe beleidsopgave voor Nederland betekent, maar dat er wel een tandje bij moet met de inzet van bestaande beleidsinstrumenten. Hij constateert dat dit blijkens het voorliggend

RIVM-rapport in de stroomgebiedbeheerplannen nog onderbelicht blijft. Over de verplichting van de KRW om met de bestaande installaties drinkwater conform de Drinkwaterriichtlijn te kunnen bereiden, gaf hij aan dat deze richtlijn zich richt op alle stoffen die een risico kunnen vormen voor de drinkwaterkwaliteit. Dit is een bredere benadering dan is gekozen in de stroomgebiedbeheerplannen. De afgelopen juli aangenomen Drinkwaterwet benoemt de drinkwatervoorziening tot 'dwingende reden van groot openbaar belang'. Dit begrip zal volgens Cramer nadere uitwerking krijgen in de nog op te stellen Nota Drinkwater (verwacht in 2011). Daarin zal ook de bescherming van drinkwaterbronnen een consistente invulling moeten krijgen.

Mogelijk volgt hieruit dat aanvullend beleid nodig is. Dit moet dan worden opgepakt bij de voorbereiding van de volgende generatie stroomgebiedbeheerplannen. Gebiedsdossiers ziet Cramer als een goed instrument om per winning/innamepunt meer zicht te krijgen op de kwaliteitsrisico's. Een andere belangrijke actie is om bij de herziening van de stoffenlijst van de Richtlijn Prioritaire Stoffen ook specifieke aandacht te besteden aan voor de drinkwatervoorziening relevante stoffen.

## Conclusie en aanbevelingen

De consequentie van de geconstateerde lacunes is dat verwacht wordt dat de Nederlandse oppervlaktewaterbronnen voor drinkwater aan het einde van de planperiode (2015) waarschijnlijk niet zullen voldoen aan het streefdoel van de Europese Kaderrichtlijn Water, zoals dat geformuleerd is in artikel 7.3. De stoffen en hun herkomst die relevant zijn voor de drinkwaterbereiding uit oppervlaktewater, zouden in beeld moeten worden gebracht conform de in 'Guidance no. 3' beschreven methode<sup>2)</sup> (zie kader voor de stappen die daarbij horen). Deze analyse past goed bij het geplande opstellen van gebiedsdossiers voor de innamepunten voor drinkwaterbereiding. Voor de geïdentificeerde probleemstoffen zouden maatregelen moeten worden ontwikkeld. Indien stoffen voor meerdere innamepunten relevant blijken te zijn, moet worden overwogen om hiervoor generieke maatregelen te treffen. Deze stoffen zouden ook in de internationale rivierenoverleggen bij de uitwerking van het begrip 'geen afwenteling' op de agenda moeten worden gezet.

### NOTEN

- 1) Grandmougin B., V. Mattheiss, F. Kervarec, P. Strosser, T. Dworak, N. Fleischmann en T. Thaler (2009). International comparison of the implementation of the WFD in EU Member states. ACTeon / Ecologic. In opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- 2) WFD CIS (2003). Guidance no. 3; Analysis of pressures and impacts in accordance with the Water Framework Directive.
- 3) Wuijts S., M. Zijp en H. Reijnders (2009). Drinkwater in stroomgebiedbeheerplannen Rijn- en Maasoeverstaten. RIVM. Rapport 734301034/2009.

**Susanne Wuijts, Michiel Zijp en Hans Reijnders (RIVM)**

## 15 januari

De eerstvolgende uitgave van H<sub>2</sub>O vindt u op vrijdag 15 januari in uw brievenbus. Als u nog een bijdrage wilt leveren aan dit eerste nummer van 2010, moet deze op 4 januari op de redactie binnen zijn en wordt ze meegewogen bij de planning.

Bij de redactie is een verschijningschema beschikbaar voor het hele jaar.

Als u een artikel digitaal verzendt, moeten eventuele illustraties als aparte grafische bestanden meegestuurd worden, op hoge resolutie (300 dpi) en minimaal 10 x 15 cm groot. Bij (semi-)wetenschappelijke artikelen voor de rubriek Platform zijn ook pasfoto's vereist van de (maximaal vier) auteurs. Let op: pasfoto's tonen alleen het gezicht recht van voren en hebben geen storende achtergrond. Gebruik bij foto's bij voorkeur jpg-bestanden en bij grafieken de excell-bestanden. Power Point- en PNG-bestanden zijn niet geschikt voor drukwerk.

De redactie wenst u alle goeds voor het nieuwe jaar.

**karakterisering** Inventariseren belastingen van het systeem (landgebruik, vergunningen, emissies, gebruik, toelatingskaders)  
Welke stoffen komen daarbij vrij?  
Zijn deze stoffen mogelijk relevant voor de drinkwaterfunctie?  
Toets van deze analyse aan aanwezige meetgegevens  
Opname mogelijk relevante stoffen in monitoringsprogramma

**planvorming en uitvoering** Als stoffen relevant zijn, ontwikkeling van mogelijke maatregelen (waar meest effectief)  
Selectie en uitvoering van maatregelen

**beoordeling** Monitoring en rapportage  
De beoordeling wordt ingebracht bij de volgende plancyclus.