

IenM presenteert 'structurele aanpak opkomende stoffen'

VNCI onderschrijft aanpak veilig drinkwater

De uitvoering van de vergunningverlening verbeteren en onderzoek doen naar stoffen die een bedreiging kunnen vormen voor de drinkwatervoorziening. Op deze wijze wil het ministerie van IenM zorgen voor een betere aanpak van opkomende stoffen. De VNCI onderschrijft deze aanpak.

Tekst: Igor Znidarsic

Lozing van chemische stoffen is in Nederland streng gereguleerd, met lozingsnormen gebaseerd op risico's voor mens en milieu. Maar niet voor alle stoffen zijn goed onderbouwde normen vastgesteld. Het oppervlaktewater, vaak de bron voor drinkwaterbedrijven, kan stoffen bevatten die nog niet wettelijk genormeerd zijn en waarvan de schadelijkheid nog niet is vastgesteld. Dit worden 'opkomende stoffen' genoemd. Een verstoring in het bedrijfsproces van een chemiebedrijf kan resulteren in een verhoogde lozing van zo'n stof. Recente voorbeelden zijn pyrazool en GenX, die via de afvalwaterzuivering in het oppervlaktewater terechtkwamen. Ook andere sectoren brengen dergelijke stoffen in het milieu. "Denk aan medicijnresten, zoals antibiotica, die via urine en ontlasting in de waterzuivering terechtkomen, of bestrijdingsmiddelen uit de landbouw", weet Edwin de Roij, senior beleidsmedewerker Milieu en Procesveiligheid bij de VNCI. Door verfijndere detectiemethoden worden dergelijke stoffen steeds vaker gemeten. Veel opkomende stoffen vallen in de categorie 'overige antropogene stoffen', waar geen harde norm voor is. Het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling (die de normen bevatten aan de hand waarvan drinkwaterbedrijven beoordelen of water geschikt is voor drinkwater) stelt een kwaliteitseis van 1 µg/l. "Als deze waarde wordt gemeten, is er niet per definitie een risico voor de volksgezondheid", aldus De Roij. "Deze waarde is namelijk niet gebaseerd op resultaten van milieu-hygiënisch of toxicologisch onderzoek, maar heeft alleen een signaleringsfunctie."

Paradox

De Roij snapt dat drinkwaterbedrijven de functie en het doel van deze waarde in de praktijk weleens uit het oog verliezen. "Dit is mede het gevolg van onduidelijkheid over de juridische status ervan. Indien de lozing van een opkomende stof is te herleiden tot een individueel



ROL VNCI

Onder de 'Delta-aanpak Waterkwaliteit en Zoetwater', waarvan de VNCI een van de steunpartijen is, 'hangt' het project 'Beleid prioritaire stoffen'. In de uitwerking wordt de VNCI gehoord als een van de stakeholders, naast onder meer VEWIN (drinkwaterbedrijven), VEMW, RIVM, ILT en Rijkswaterstaat.
Om de kennis rond opkomende stoffen te delen met de achterban, organiseerde de VNCI onder meer de Milieudag, waar specialisten van Rijkswaterstaat een workshop gaven over de toetsingsinstrumenten. Sitech gaf een presentatie over impact van de pyrazool-lozing. Verder heeft de VNCI (samen met VEMW) geparticipeerd in werkgroepen met IenM om de instrumenten en de bijbehorende handboeken te vernieuwen.

VEMW

VEMW is tevreden met de maatregelen die IenM voorstelt. In gesprekken met het ministerie heeft VEMW er steeds op gewezen dat niet het beleid als zodanig maar de uitvoering daarvan het belangrijkste knelpunt is. VEMW heeft gepleit voor een evenwichtige aanpak, ofwel een aanpak waarbij de belangen van de drinkwatervoorziening worden gediend en er tegelijkertijd voldoende ruimte overblijft voor andere watergebruiksfuncties. Met de aangekondigde structurele aanpak lijkt dat volgens VEMW te gaan lukken.

FOTO: SHUTTERSTOC

bedrijf, verlangt men van de instantie die de vergunning heeft verleend actie. Niet zelden is de eis dat de lozingsvergunning wordt aangescherpt met normen die op of zelfs onder de signaleringswaarde liggen. Dit bijt dan weer met de staande praktijk dat de waterkwaliteitsbeheerders met behulp van zorgvuldig ontwikkelde toetsingsinstrumenten lozingsnormen vaststellen die zijn gebaseerd op stofeigenschappen."
Deze schijnbare paradox tussen enerzijds de drinkwaterregelgeving en anderzijds de regelgeving ten aanzien van industrieel watergebruik, die beide zijn gebaseerd op de Europese Kaderrichtlijn Water, kan tussen betrokken partijen tot behoorlijke spanningen leiden, waarbij niet zelden de gang naar de rechter volgt.
Om die paniekreactie te voorkomen, heeft het ministerie van IenM recent een protocol opgesteld. Dat moet ervoor zorgen dat betrokken partijen met elkaar in overleg treden. "Meteen om de tafel gaan zitten werkt het beste", weet Marjan van Giezen, plaatsvervangend directeur Water en Bodem bij IenM.

Monitoring

Voor de langere termijn kwam het ministerie afgelopen zomer met het beleidsplan 'Structurele aanpak opkomende stoffen'. Aanpassing van wet- en regelgeving is niet nodig, wel wordt met gerichtere en risico-gebaseerde monitoring de uitvoering van de vergunningverlening verbeterd. De toetsingsinstrumenten zijn daarvoor recent aangepast. Drinkwaterbedrijven gaan op een uniforme wijze monitoren, op basis van een risicobeoordeling van bronnen en beschikbare meetgegevens.
Het is geen oplossing, maar een aanpak, benadrukt Van Giezen, en de uitvoering zal nog geruime tijd duren. "We willen weten naar welke stoffen we apart moeten kijken, omdat ze tot een bepaalde groep stoffen behoren die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, en welke stoffen in een traject passen waar we al een aanpak voor hebben. Zo kunnen we ons beter concentreren op de zeer zorgwekkende stoffen. Hiermee willen we ook voorkomen dat er bij elke nieuw gedetecteerde stof een paniektraject ontstaat."
Van Giezen: "Voor sommige stoffen, zoals nu bijvoorbeeld bij GenX, willen we tot een landsdekkend beeld komen. Daarmee kan in beeld worden gebracht wat de risico's voor de drinkwatervoorziening zijn. We vragen de drinkwaterbedrijven dan om metingen te doen bij al hun innamepunten. Die gegevens worden vervolgens geanalyseerd door het RIVM. We willen weten waar de lozers zitten en waar we iets kunnen doen qua bronaanpak."
Er wordt hierbij volgens Van Giezen goed samenge- ▶



REACTIE VEWIN

De Vereniging van drinkwaterbedrijven in Nederland ondersteunt de 'Structurele aanpak opkomende stoffen'. "Goede elementen zijn meer transparantie over te lozen stoffen en de verbetering van beleid en uitvoering rond vergunningverlening", aldus woordvoerder Amarins Komduur-Daems. "Het is nog wel van belang om deze punten op korte termijn concreet te maken. Het is belangrijk dat drinkwaterbedrijven en vergunningverleners precies weten welke stoffen met welke eigenschappen worden geloosd. Zodat vooraf risico's ingeperkt kunnen worden en minder 'onbekende' stoffen opgespoord moeten worden met veel onderzoek en innamestops als gevolg. Bij vergunningverlening gaat het om betere uitvoering van de Immissietoets en het maken van afspraken tussen bevoegde gezagen over de verantwoordelijkheden en rolneming bij vergunningverlening van (in)directe lozingen. Daarnaast moeten de aanbevelingen uit het rapport van Royal HaskoningDHV opgepakt worden voor wat betreft meer kennis en capaciteit bij vergunningverleners."

werkt met alle partijen, ook de industrie. De VNCI is voorstander van zo'n landelijk beeld van opkomende stoffen en levert graag de benodigde input. De Roij: "Een aantal van die stoffen worden geproduceerd door lidbedrijven. Daar zit de kennis."

Uitvoeringspraktijk

Drinkwater wordt onder meer beschermd door de Waterwet en de WABO. Daaronder hangen twee toetsingsinstrumenten die in 2016 zijn geactualiseerd: de ABM-toets (Algemene Beoordelingsmethode Stoffen en Preparaten) en de Imissietoets 2016. "Bij een aanvraag van een lozingsvergunning moet je de resultaten van de ABM-toets voegen, en afhankelijk van die resultaten maatregelen nemen om de lozing zover mogelijk te beperken", legt De Roij uit. "De Imissietoets is er voor de effecten op het oppervlaktewater. En dan is er ook nog de verplichte BBT, de Best Beschikbare Technieken om emissies voor het milieu te voorkomen."
Deze wet- en regelgeving is afdoende om stoffen in het oppervlaktewater en de impact voor de drinkwatersector te minimaliseren, vindt ook De Roij. "Het gaat fout in de uitvoeringspraktijk, als bedrijven de toetsen niet volledig uitvoeren en stoffen niet beoordelen of onvolledige informatie geven, en als het bevoegd gezag vergunningverlening volgens niet kritisch genoeg is." Bij lozing op het riool gaat het vaak mis omdat de Omgevingsdiensten, verantwoordelijk voor de vergunningverlening, kampen met een gebrek aan deskundigheid met betrekking tot water, een manco dat bij de meeste overheidsdiensten aanwezig is, zo blijkt uit een recent in opdracht van IenM door Royal HaskoningDHV uitgevoerd onderzoek. "Het rapport is zeker aanleiding voor verbeteringen", aldus Van Giezen. "De vergunningverlening is als instrument toe aan een modernisering. Een vergunning moet officieel eens in de tien jaar vernieuwd worden, maar dat gebeurt niet altijd. Daarnaast gebeurt er te weinig met de aangeleverde informatie, omdat het bevoegd gezag soms te weinig capaciteit of kennis heeft om door te vragen." Een en ander hangt af van de prioriteiten van het komende kabinet. "Het gebrek aan capaciteit bij de vergunningverleners is mede het gevolg van bezuinigingen. Het uitvoeringstraject is daardoor niet alleen op water, maar op meer terreinen kwetsbaarder geworden."

'We willen voorkomen dat bij elke nieuw gedetecteerde stof een paniektraject ontstaat'

Balans

"Ons uitgangspunt is dat er altijd chemische stoffen in het water zullen zitten", zegt Van Giezen. "We leven nu eenmaal in een maatschappij waarin iedereen producten gebruikt die stoffen in het milieu brengen. Maar als overheid moeten we ook garanderen dat het drinkwater altijd veilig is, dat de stoffen ruim onder de vastgestelde norm zitten. Drinkwaterbedrijven roepen weleens dat er niks in het drinkwater mag zitten. Ik snap dat, maar het is niet reëel. Bedrijven hebben de neiging om te zeggen 'het is vergund, dus is er geen probleem'. Snap ik ook. Maar als overheid moeten we een balans daartussen zien te vinden. Ons beleid is niet dat het nul moet zijn, maar dat het veilig moet zijn, dus zo laag mogelijk."
"De Kaderrichtlijn Water noemt niet voor niets industrieel gebruik als een van de zes functies van water, naast onder meer drinkwaterproductie", besluit De Roij. "Als je activiteiten ontplooit, heb je altijd impact. Maar die moet je wel zo ver mogelijk minimaliseren. Met de 'Structurele aanpak' zijn we op de goede weg." ■