



Achtergrond

Wat heeft de Kaderrichtlijn Water het drinkwater gebracht?

De Kaderrichtlijn Water (KRW) is een richtlijn die als doel heeft de kwaliteit van oppervlaktewater (rivieren, kustwater en meren) en grondwater binnen EU-lidstaten te waarborgen. De KRW geldt sinds 2000. Deze Europese regelgeving wordt per lidstaat vertaald naar nationale wetgeving. Een belangrijk onderdeel van de implementatie, monitoring van de vooruitgang en rapportage over de stand van zaken vanuit de lidstaten naar Brussel wordt gevormd door de stroomgebiedbeheerplannen, die steeds voor zes jaar worden vastgesteld.

Artikel 7.3 KRW - Voor de drinkwateronttrekking gebruikt water

3. De lidstaten dragen zorg voor de nodige bescherming van de aangewezen waterlichamen met de bedoeling de achteruitgang van de kwaliteit daarvan te voorkomen, teneinde het niveau van zuivering dat voor de productie van drinkwater is vereist, te verlagen. De lidstaten kunnen voor die waterlichamen beschermingszones vaststellen.

In Nederland vertaalt de rijksoverheid de KRW in landelijke beleidsuitgangspunten, kaders en instrumenten. De minister van Infrastructuur en Waterstaat is eindverantwoordelijk voor de uitvoering van de KRW. Zij is dit mede namens de andere rijkspartijen en in nauw overleg met provincies, waterschappen en gemeenten.

Binnen de vier internationale stroomgebiedsdistricten in Nederland – Rijn, Maas, Schelde en Eems – werken provincies, gemeenten, waterschappen en Rijkswaterstaat samen aan de stroomgebiedbeheerplannen. Stroomgebiedbeheerplannen geven een overzicht van de toestand, problemen, doelen en maatregelen voor het verbeteren van de waterkwaliteit.

Kwaliteit moet verbeteren

De implementatie van de KRW is zeer belangrijk voor de bescherming en beschikbaarheid van drinkwaterbronnen. De Kaderrichtlijn Water stelt dat met het onttrokken water drinkwater moet kunnen worden gemaakt. Bovendien mag de kwaliteit van het onttrokken water niet achteruitgaan en moet deze op termijn verbeteren, om zo het benodigde niveau van zuivering te kunnen verlagen (KRW, artikel 7.3 lid 3).

Dat betekent dat de kwaliteit van de bronnen voor drinkwater moet verbeteren en de zuiveringsinspanning moet verminderen. Het punt van beoordeling van de drinkwaterdoelstellingen is het onttrekkingspunt, dus waar het 'ruwe' water uit de grond of uit het oppervlaktewater wordt gehaald.

Om dit doel te bereiken, moeten maatregelen worden uitgevoerd. Als één van de mogelijke maatregelen wordt het instellen van beschermingszones genoemd. In deze beschermingszones kan dan gebiedsgericht beleid worden gevoerd. Dit is niet verplicht op grond van de KRW. Wél verplicht is het bereiken van de doelstellingen.

‘KRW: KWALITEIT VAN DE
BRONNEN VOOR DRINKWATER
MOET VERBETEREN’

De stroomgebiedsbenadering van de KRW verplicht de vergunningverleners om in de afweging rekening te houden met benedenstroomse activiteiten, ook wanneer die buiten het eigen beheergebied vallen.

Verplichte KRW-maatregelen in relatie tot drinkwater

De KRW kent een aantal verplichtingen ten aanzien van ‘voor de drinkwateronttrekking gebruikt water’.

* Zo moeten waterlichamen waar drinkwaterwinning plaatsvindt, worden opgenomen in het Register Beschermd Gebieden (KRW, artikel 7 lid 1). Opname van een waterlichaam in het Register is een administratieve verplichting.

* Een belangrijk KRW-doel is verder dat met het onttrokken water drinkwater gemaakt moet kunnen worden (conform richtlijn 98/83/EG). Dit betreft een resultaatsverplichting.

Om dit doel te bereiken, moeten maatregelen worden uitgevoerd zoals de eerdergenoemde beschermingszones.

* De stroomgebiedsbenadering van de KRW verplicht de vergunningverlener om in de afweging rekening te houden met benedenstroomse activiteiten, ook wanneer dit buiten het eigen beheergebied valt. De nadere uitwerking van dit niet-afwentelingsprincipe zal nog moeten plaatsvinden. Een centrale vraag daarbij is hoe de stroomgebiedsbenadering zich verhoudt tot de resultaatsverplichting van individuele lidstaten.

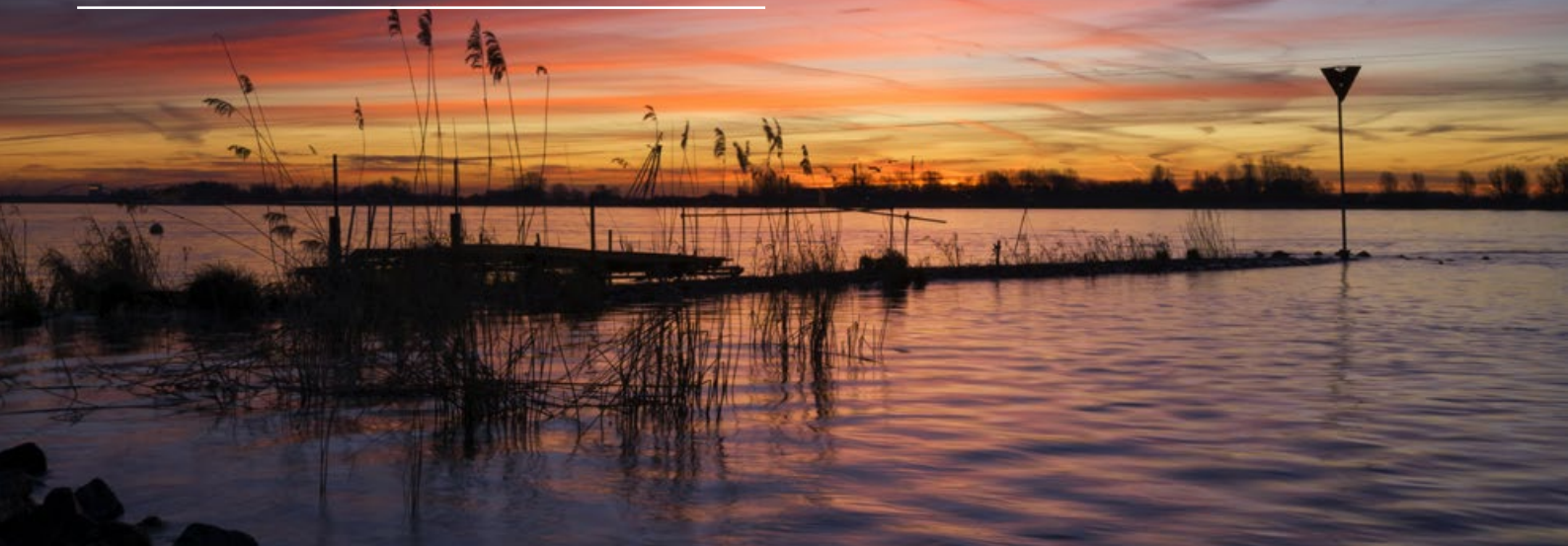
Register Beschermd Gebieden

Waterlichamen waar drinkwaterwinning plaatsvindt, moeten worden opgenomen in het Register Beschermd Gebieden (KRW, artikel 7 lid 1). Voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn beschermde gebieden aangewezen. In deze gebieden gelden aanvullende kwaliteitseisen. Waterbeheerders hebben de opgave om deze beschermde gebieden in te passen in hun waterbeheerplannen en stroomgebiedbeheerplannen.

De beschermde gebieden zijn vastgelegd in het nationaal Register Beschermd Gebieden. Hierin zijn de gebieden opgenomen voor het Nederlandse deel van de internationale stroomgebiedsdistricten Eems, Rijn, Maas en Schelde. Het betreft de Natura 2000-gebieden (Vogel- en Habitatrichtlijngebieden), zwemwaterlocaties, schelpdierwateren en waterlichamen waaruit onttrekking voor menselijke consumptie plaatsvindt.

De actuele beschermde gebieden zijn op kaart weergegeven op www.waterkwaliteitsportaal.nl.

‘HET BEREIKEN VAN DE KRW-DOELSTELLINGEN IS EEN GESANCTIONEERDE VERPLICHTING’



Grondwater

De Grondwaterrichtlijn (GWR; 2006/118/EG), een zogeheten dochterrichtlijn van de KRW, vraagt om een goede chemische toestand van het grondwater. De goede chemische toestand van grondwater is met name gekoppeld aan twee beschermdoelen:

- De KRW onderkent het belang van de interacties tussen grondwater, oppervlaktewater en natuur op het land. De KRW geeft aan dat het grondwater geen negatieve invloed mag hebben op het bereiken van de doelen van de bijbehorende oppervlaktewateren en grondwaterafhankelijke ecosystemen op het land.
- Het humaan gebruik van grondwater. De KRW vraagt namelijk een goede toestand van zowel het oppervlakte-, als het grondwater. Dit moet de bescherming en beschikbaarheid van drinkwaterbronnen faciliteren.

In de Grondwaterrichtlijn zijn ter bescherming van het grondwater kwaliteitsnormen vastgesteld voor een aantal verontreinigende stoffen. Daarnaast geeft de richtlijn aan hoe de lidstaten drempelwaarden voor andere verontreinigende stoffen moeten vaststellen. De richtlijn geeft een kader hoe de chemische toestand moet worden beoordeeld en trends in verontreinigende stoffen moeten worden bepaald.

KRW-doel voor drinkwater niet binnen bereik

Het Nederlandse Centraal Planbureau zei in 2004 in een notitie aan het ministerie van Verkeer en Waterstaat over de Kaderrichtlijn Water: *‘Tegenover verwachte kosten staan ook baten. Door maatregelen in andere lidstaten zal de kwaliteit van de instroom van water in ons land drastisch verbeteren. Hiervoor behoeven in Nederland geen kosten te worden gemaakt. In zijn algemeenheid zullen gebruikers, zoals de landbouw, de watergebonden recreatie en de drinkwaterwinning profiteren van een verbeterde waterkwaliteit.’*

Helaas is deze voorspelling voor de drinkwaterbedrijven geen realiteit geworden. De problemen in onze bronnen en de uitdagingen om schoon en betrouwbaar drinkwater te maken, zijn de afgelopen jaren alleen maar groter geworden. De zuiveringsinspanning neemt derhalve niet af, maar toe. Nederland voldoet niet aan de verplichtingen van de KRW.

Goede toestand moest in 2015 bereikt zijn

De KRW richt zich op de bescherming van water in alle wateren en stelde zich ten doel dat alle Europese wateren in het jaar 2015 een ‘goede toestand’ zouden hebben bereikt en dat er binnen heel Europa duurzaam zou worden omgegaan met water. Deze termijn kon worden verlengd met maximaal twee perioden van zes jaar, waarmee de uiterste datum op 2027 komt.

De ‘goede toestand’ uit de KRW kan worden gekarakteriseerd als een waterkwaliteitseis. Een kwaliteitseis wordt Europees-rechtelijk gezien als een resultaatsverplichting. Nederland heeft zich er dus toe verplicht om de goede toestand op tijd te realiseren.

Naast de verplichtingen waar in 2015 aan had moeten zijn voldaan, geldt een algemene verplichting (op grond van artikel 10 EG-Verdrag) geen maatregelen of besluiten te nemen die het bereiken van de doelstellingen ernstig in gevaar kunnen brengen.

Ondanks twee keer zes jaar uitstel is het bereiken van de KRW-doelen nog niet gelukt en is het onzeker of dat in 2027 wel het geval zal zijn.

Stand van zaken evaluatie

Momenteel evalueert de Europese Commissie de KRW en haar dochterrichtlijnen, zoals de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn

Prioritaire stoffen. De afronding en publicatie van deze evaluatie is al meerdere malen uitgesteld. Door interne procedures bij de Europese Commissie worden de evaluatie-uitkomsten nu vóór medio 2020 verwacht. De nieuwe Eurocommissaris Sinkevičius uit Litouwen zal op basis van de evaluatie-uitkomsten moeten bepalen of de KRW-wetgeving vervolgens ook moet worden herzien en aangepast.

De evaluatie-uitkomsten van de Europese Commissie zullen hier hopelijk een impuls voor geven. Daarom heeft Vewin het KRW-evaluatieproces aangegrepen om het belang van de KRW voor de bescherming van drinkwaterbronnen hoger op de agenda te krijgen bij de Europese Commissie

Ook al zijn de uiteindelijke resultaten van de KRW-evaluatie nog niet gepresenteerd, er sijpelen al wel verschillende uitkomsten naar buiten. Zo heeft de introductie van de KRW ervoor gezorgd dat de verslechtering van de waterkwaliteit in het algemeen in Europa is gestopt, wordt er beter gemonitord en is er veel geïnvesteerd in waterbeheermaatregelen en herstel van biodiversiteit.

Toch komen er ook verschillende pijnpunten uit de evaluatie naar voren. Zo is de verbetering van waterkwaliteit veel minder snel bereikt dan aanvankelijk werd verwacht. De uiterste deadline van 2027 is immers al over zeven jaar en het voldoen aan de doelstellingen is nog lang niet in zicht.

Verschillende, al lang bestaande bronnen van vervuiling lijken lastig aan te pakken. Zo zijn landbouw-emissies nog steeds een probleem, ook al is hier wel enige vooruitgang geboekt. Ook zijn persistente stoffen aanwezig in het grond- en oppervlaktewater die niet of zeer slecht biologisch afbreekbaar blijken. Daarnaast zorgt de KRW-systematiek voor uitdagingen voor kunstmatige wateren: de oppervlaktewaterlichamen die door de mens zijn gemaakt.

Nieuwe uitdagingen

Sinds de inwerkingtreding van de KRW in 2001 zijn er verschillende uitdagingen bij gekomen die invloed hebben op waterkwaliteit en waterbeheer. Er is nu bijvoorbeeld meer bekend over de negatieve impact van medicijnresten in het milieu en er is veel aandacht voor de aanwezigheid van microplastics in water. Het effect van klimaatverandering op zowel kwaliteit als kwantiteit van de KRW-waterlichamen wordt steeds evidenter, maar is momenteel nog niet verwerkt in de richtlijn.

Herzien of niet herzien?

De druk op de Commissie om kleur te bekennen of de KRW wel of niet wordt herzien, groeit. Een herziening brengt risico's met zich mee, want dan kunnen – door de lobby van tegenstanders van de doelen van de KRW – de ambities worden verlaagd, door aanpassing van het KRW-wetgevingskader.

De Commissie zoekt daarom ook naar andere manieren om, via andere Europese wet- en regelgeving dan de KRW, voortgang te kunnen boeken voor waterkwaliteit. Zo wordt de Richtlijn Stedelijk Afvalwater uit 1991 momenteel ook geëvalueerd. Deze richtlijn stelt minimumkwaliteitseisen voor stedelijk afvalwater uit rioolwaterzuiveringsinstallaties en regelt de inzameling van stedelijk afvalwater in het riool.

De Commissie onderzoekt bij evaluatie van deze richtlijn of de zuiveringseisen nog steeds voldoende zijn en of het zinvol is zuiveringseisen voor medicijnresten en microplastics toe te voegen aan de richtlijn. Dat de Commissie een sterke link ziet tussen de KRW en de Richtlijn Stedelijk Afvalwater is toe te juichen.

