

24 januari 2025

Kaderrichtlijn Water

DRINKWATERBRONNEN STAAN ONDER DRUK

De kwaliteit van drinkwaterbronnen staat in toenemende mate onder druk en is de afgelopen jaren niet significant verbeterd. Verontreinigingen afkomstig uit de landbouw, industrie en huishoudens zorgen ervoor dat de kwaliteit van drinkwaterbronnen juist slechter wordt. Uit verschillende rapporten (zoals het RIVM rapport Staat drinkwaterbronnen (2020)) blijkt dat in een groot deel van de winningen voor drinkwaterproductie probleemstoffen in normoverschrijdende concentraties worden aangetroffen. Daarnaast is 'vergrijzing' van het grondwater een toenemend probleem: lage concentraties van een cocktail van stoffen zijn vrijwel overal aanwezig.

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) constateerden eerder al dat het niet te verwachten is dat Nederland in 2027 voldoet aan de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) ('Goed water, goed geregeld' (Rli, mei 2023) en ILT signaalrapportage (juni 2024)). Zonder aangescherpte beleidsaanpak lukt dit ook na 2027 waarschijnlijk niet. Dit levert problemen op voor onder andere de drinkwatervoorziening. De raad concludeerde ook dat overheden nog veel te weinig invulling geven aan hun wettelijke zorgplicht voor de bescherming van drinkwaterbronnen.

Het is duidelijk dat er een stevige inzet nodig is om de waterkwaliteit van drinkwaterbronnen te verbeteren. Dit is niet alleen nodig om te kunnen voldoen aan de normen uit de KRW. Maar ook omdat in de KRW staat dat drinkwaterbronnen zodanig beschermd moeten worden dat de kwaliteit niet verslechtert en de zuiveringsinspanning die nodig is om drinkwater te maken verlaagd moet kunnen worden.

KRW TUSSENEVALUATIE 2024

Met de KRW tussenevaluatie 2024 hebben alle waterbeheerders in beeld gebracht of ze met het huidige beleid op koers zijn om eind 2027 aan de KRW te voldoen. Eind 2024 is de rapportage van de tussenevaluatie aan de Tweede Kamer gestuurd. Dit rapport geeft inzicht in hoe de waterkwaliteit in Nederland ervoor staat, de ontwikkelingen die hierin optreden en de resterende opgaven voor het halen van de doelen. Ook zijn mogelijke acties en maatregelen beschreven om de waterkwaliteit verder te verbeteren. De hoofdconclusie van het rapport is dat het niet de verwachting is dat in 2027 voldaan zal worden aan alle KRW doelen. Ook niet als alle (voorgenomen) maatregelen tijdig worden uitgevoerd.

Voor drinkwaterbronnen is de conclusie dat ondanks het doel om achteruitgang van de waterkwaliteit te voorkomen, de zuiveringsinspanning van de drinkwaterbedrijven juist aan het toenemen is. Dit omdat de drinkwaterbronnen niet (meer) aan de normen voor drinkwaterproductie voldoen. Maar een klein deel van de (grond)waterlichamen voor drinkwaterproductie zijn op dit moment in goede toestand. Metingen aan de waterkwaliteit laten een verdere achteruitgang zien dan uit de KRW-toetsresultaten blijkt. Dit komt o.a. doordat veel relevante stoffen missen in de KRW-testen voor drinkwater, waaronder medicijnresten, PFAS en industriële verontreinigingen.

Ondanks de inschatting dat de KRW doelen in 2027 niet gehaald zullen worden, wordt in de rapportage geconstateerd dat vol inzetten op uitvoeren van alle mogelijke (extra) maatregelen de beste weg is. Niet alleen om inbreukprocedures door de Europese Commissie te voorkomen. Maar vooral om te zorgen dat de waterkwaliteit ook op de langere termijn beter wordt. Dit is van groot belang, omdat de druk op de grond- en oppervlaktewaterkwaliteit ook na 2027 naar verwachting alleen maar toeneemt.

Deze conclusies sluiten goed aan bij de inzet van Vewin op het gebied van het beschermen van drinkwaterbronnen. Vewin is van mening dat alles op alles gezet moet worden om de KRW doelen hier zo snel mogelijk te halen.

- Zet alles op alles om de KRW doelen in 2027 te halen, of zo snel mogelijk daarna. Geef hierbij prioriteit aan het verbeteren van de kwaliteit van drinkwaterbronnen.

OPKOMENDE STOFFEN (VERGUNNINGEN/LOZINGEN)

Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) zijn een risico voor de volksgezondheid en bronnen van drinkwater. Lozingen van ZZS leiden nog regelmatig tot innamestops van oppervlaktewater voor de productie van drinkwater. Met de toenemende droogte en lage rivierafvoeren wordt dit probleem naar verwachting alleen maar groter. Het is daarom belangrijk dat de goede beleidsvoornemens op dit terrein, gericht op minimalisatie van de emissies van ZZS, en PFAS in het bijzonder, op korte termijn worden vertaald in aangescherpte vergunningsvoorwaarden en voldoende toezicht.

Het Interbestuurlijk programma Versterking VTH-stelsel (2022-2024) richtte zich op het verbeteren van het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). In de praktijk is dit niet gelukt. De bestuurlijke afspraak van 2020 uit de Delta-aanpak waterkwaliteit over het herzien van alle vergunningen voor ZZS is niet nagekomen. Afspraak was dat begin 2022 het beeld van de opgave compleet zou zijn, maar op dit moment is er nog geen volledig zicht op gebruik en emissies van ZZS. En er is nog steeds een grote achterstand bij de verschillende bevoegde gezagen (Rijkswaterstaat, waterschappen, omgevingsdiensten) rond de actualisatie van lozingsvergunningen. Dat geldt ook voor PFAS-lozingen, waar het totale zicht op ontbreekt (zie het rapport van AT-Osborne “Inventarisatie vergunde PFAS-emissies in Nederland” en rapporten van Rijkswaterstaat (2021) en KWR (2023)). De conclusie is dat het overgrote deel van de (in)directe emissies van PFAS niet in beeld, niet vergund en niet toegestaan is.

Inmiddels is het programma Versterking VTH-stelsel afgerond. Het kernprobleem blijft: overheden en omgevingsdiensten hebben te weinig capaciteit om hun VTH-taken goed uit te voeren. Daarnaast heeft het bevoegde gezag onvoldoende bevoegdheid om bij veranderde milieukundige inzichten gegevens op te vragen met het doel de vergunning te wijzigen. Voor de drinkwatersector is het essentieel dat een totaaloverzicht van lozingen snel beschikbaar komt én dat deze lozingen worden geminimaliseerd.

- Zorg voor extra capaciteit en kennisontwikkeling bij omgevingsdiensten inclusief voldoende financiering, toegespitst op de aanpak van lozingen;
- Geef het bevoegd gezag bij gewijzigde milieukundige inzichten de mogelijkheid om een vergunninghouder te verplichten om alle benodigde gegevens aan te leveren. Dit met het doel de vergunning te wijzigen via een ambtshalve besluit;
- Scherp vergunningen aan gericht op minimalisatie van emissies van ZZS en PFAS.

EUROPESE AANPAK PFAS

Het Europees Milieuagentschap (EEA) publiceerde in december 2024 een overzicht van de PFAS-vernauwing in Europese wateren. De bevindingen benadrukken de urgentie voor het zo snel mogelijk invoeren van een PFAS-totaalverbod in Europa. Vanwege het persistente en accumulerende karakter van PFAS is bronaanpak de enige manier om de blootstelling aan deze stofgroep voor mens en milieu te beperken. Een samenhangende regulering en normering van oppervlaktewater, grondwater en drinkwater op Europees niveau moet hieraan een belangrijke bijdrage leveren. Vewin steunt dan ook het voorstel om

PFAS toe te voegen aan de stoffenlijsten van de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Prioritaire Stoffen binnen de Kaderrichtlijn Water. Daarnaast is het belangrijk dat bij de toelating van PFAS-houdende bestrijdingsmiddelen wordt getoetst aan de KRW en drinkwaternormen. Om de bronnen voor drinkwater te beschermen en te voldoen aan de KRW is het belangrijk dat de milieunormen voor PFAS minstens zo streng zijn als de drinkwaternormen.

Omdat 40% van ons drinkwater wordt gemaakt uit rivierwater van Rijn en Maas dat eerst door buurlanden stroomt, is een nationale aanpak onvoldoende. Vewin is daarom blij met het verzoek van de Europese Commissie aan de WHO om de normering van PFAS voor drinkwater in de Drinkwaterrichtlijn tegen het licht te houden. Voorkomen moet worden dat er een veelheid van per lidstaat verschillende normen ontstaan.

- Baseer toekomstige normering van PFAS in drinkwater op het in gang gezette Europese traject;
- Zorg voor afstemming van de normen voor drinkwater op de Europese eisen aan grond- en oppervlaktewater.

AANPAK RUIMTE VOOR LANDBOUW EN NATUUR

Eind november 2024 heeft de minister van LNV de nieuwe aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur gepresenteerd. Deze aanpak vervangt het gestopte Nationaal programma Landelijk Gebied. In de aanpak RLN worden alle bestaande doelen voor natuur, water en klimaat samengebracht die betrekking hebben op de landbouw en het landgebruik in het landelijk gebied. De aanpak RLN heeft een gebiedsgerichte focus, waarbij het zwaartepunt ligt op gebieden met extra uitdagingen. Dit zijn onder andere gebieden rondom kwetsbare Natura2000-gebieden, en 'gebieden waar gewerkt moet worden aan de vermindering van de uit- en afspoeling van nitraat, fosfaat en gewasbeschermingsmiddelen uit de landbouw naar het grondwater'. Hierbij noemt de minister specifiek grondwaterbeschermingsgebieden. Wat deze focus op specifieke gebieden precies inhoudt moet nog worden uitgewerkt.

De RLN aanpak biedt kansen voor een betere bescherming van drinkwaterbronnen, maar dan moet de verbetering van de kwaliteit van de bronnen hierin wel prioriteit krijgen. Hierbij is het van belang dat de specifieke doelen voor drinkwaterbronnen duidelijk worden opgenomen in de aanpak RLN.

- Geef de verbetering van de kwaliteit van drinkwaterbronnen prioriteit in de aanpak RLN. Neem hiervoor de bestaande specifieke doelen* op voor het tegengaan van de verontreiniging van drinkwaterbronnen. (* zie het kader op de volgende pagina)

Er is een stevige inzet nodig om de doelen voor drinkwaterbronnen zo spoedig mogelijk alsnog te halen. In de (grondwaterbeschermings-)gebieden bij drinkwaterbronnen moeten maatregelen worden genomen om de waterkwaliteit flink te verbeteren. Daarnaast moet het Rijk ook duidelijk aangeven hoe zij het generieke (landelijke) beleid gaat aanscherpen om bij te dragen aan het halen van alle doelen, zowel bij grondwater als bij oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie.

- Geef aan hoe het generieke (landelijke) beleid wordt aangescherpt om de doelen bij drinkwaterbronnen (tijdig) te bereiken. Dit geldt zowel bij grondwater als bij oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie;
- Zorg dat het halen van de KRW-doelen en de doelen voor nitraat en bestrijdingsmiddelen bij drinkwaterbronnen onderdeel is van de maatregelenprogramma's voor de specifieke gebieden.

TOELATING VAN STOFFEN, TOEZICHT EN HANDHAVING

Zoals aangegeven in de rapportage van de tussenevaluatie KRW wordt een deel van de waterkwaliteitsproblemen veroorzaakt doordat de toelating van stoffen onvoldoende is afgestemd op het waterkwaliteitsbeleid. Gehanteerde normen bij de toelating van bijvoorbeeld bestrijdingsmiddelen zijn minder streng dan de normen uit de Kaderrichtlijn Water. Dit moet beter op elkaar worden afgestemd. In het algemeen is een betere doorwerking nodig van de KRW op alle relevante beleidsterreinen (oa. landbouw). Het moet ook mogelijk zijn om bestaande toelatingen van stoffen te herzien als blijkt dat deze zorgen voor overschrijding van KRW-normen.

Naast het nemen van nieuwe maatregelen is ook meer aandacht nodig voor toezicht en handhaving van bestaande maatregelen, vooral in de omgeving van drinkwaterbronnen. Vewin pleit ervoor dat de bevoegde gezagen, en dan met name de omgevingsdiensten, hiervoor voldoende mogelijkheden krijgen.

- Onderneem actie om de normen voor de toelating van stoffen, zoals voor bestrijdingsmiddelen, beter af te stemmen op de KRW-normen;
- Zorg ervoor dat bestaande toelatingen van stoffen kunnen worden herzien als deze zorgen voor structurele overschrijding van KRW-normen;
- Zet steviger in op effectief toezicht en handhaving van huidig beleid en regelgeving. Focus hierbij op de bescherming van drinkwaterbronnen.

De bestaande specifieke doelen voor het tegengaan van de verontreiniging van drinkwaterbronnen zijn:

- In 2025: blijvend voldoen aan de nitraatnorm van 50 mg/l in het grondwater binnen grondwaterbeschermingsgebieden (deelnemend aan de bestuursovereenkomst nitraat);
- In 2027: voldoen aan de KRW-normen in al het oppervlaktewater bestemd voor drinkwaterproductie. Daarnaast voldoen aan de GWR-normen in alle grondwaterlichamen in Nederland (nitraat: 50 mg/l; bestrijdingsmiddelen: 0,1 µg/l (per stof) en 0,5 µg/l (som));
- Continu: geen verslechtering van de waterkwaliteit in oppervlaktewater en grondwater bestemd voor drinkwaterproductie. Op termijn verbetering van deze waterkwaliteit zodat de zuiveringsinspanning voor drinkwaterproductie kan worden verlaagd.



Meer informatie



Arjen Frentz
(070) 349 08 90
frentz@vewin.nl



Mirja Baneke
06 82 75 04 61
baneke@vewin.nl



Bezuidenhoutseweg 12 (070) 349 08 50
2594 AV Den Haag info@vewin.nl
Postbus 90611 www.vewin.nl
2509 LP Den Haag