

Vergaderjaar 2016–2017

27 625

Waterbeleid

Nr. 404

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 juli 2017

Met deze brief informeer ik u – zoals eerder toegezegd – over de structurele aanpak van opkomende stoffen in water. Ik schets u de achtergrond, neem u mee in wat er gezamenlijk met diverse betrokkenen tot nu toe is gedaan en zal vervolgens toelichten wat de structurele aanpak inhoudt.

1. Aanleiding en doel

Aanleiding

De pyrazool casus (chemisch bedrijf in Limburg) en een recentere casus omtrent de lozing van PFOA en GenX-stoffen (chemisch bedrijf in Dordrecht) zijn aanleiding om afspraken te maken over de aanpak van opkomende stoffen in relatie tot bescherming van drinkwater(bronnen). Opkomende stoffen zijn niet (wettelijk) genormeerde stoffen, waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld. Door verdergaande ontwikkeling van detectiemethoden worden tegenwoordig steeds meer stoffen aangetroffen en gemeten. Bij de pyrazool casus werd de signaleringsparameter die op basis van de Drinkwaterregelgeving geldt voor niet-genormeerde antropogene stoffen langdurig overschreden, waardoor drinkwaterbedrijven genoodzaakt waren de inname van oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater te staken. Beide casussen leiden tot vragen bij betrokken partijen over de huidige aanpak en over de inzichtelijkheid van potentiële probleemstoffen voor de drinkwaterbereiding. Bij beide casussen was er onduidelijkheid bij betrokken partijen of en hoe (drink)watervereisten beoordeeld worden bij vergunningverlening en waren er vragen over de bevoegdheidsverdeling tussen diverse overheden.

Doel

Vanuit het gedachtegoed «Bewust Omgaan met Veiligheid»¹ ga ik voor drinkwaterkwaliteit tenminste uit van een basisveiligheid (geen onacceptabele risico's) maar heb ik ook een ambitie voor de lange termijn (zo laag mogelijke risico's). In het proces om tot dat lange termijn doel te komen zal steeds een integrale en expliciete afweging worden gemaakt. Voor het steeds verder verkleinen van risico's zijn zowel technisch en economisch haalbaarheid, het wettelijke kader, de verdeling van verantwoordelijkheden en de publieke perceptie belangrijke factoren.

Dit doel wil ik bereiken door minder incident gedreven te handelen, en meer structureel en preventief om te gaan met drinkwaterrelevante opkomende stoffen. In goed gezamenlijk overleg met de industrie, drinkwaterbedrijven, waterbeheerders, Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en kennisinstituten heb ik ervoor gekozen te komen met een structurele aanpak voor opkomende stoffen vanuit gereguleerde puntbronnen, in relatie tot drinkwater.

Deze Structurele Aanpak maakt deel uit van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en zoetwater, waarbij ik samen met alle relevante partijen werk aan de verbetering van waterkwaliteit en bescherming van drinkwaterbronnen.

2. Situatie vóór de pyrazool-casus

Vergunningverlening

Het lozen van stoffen valt onder de werkingssfeer van de Waterwet, de Wet Milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (en in de toekomst onder de nieuwe Omgevingswet). Voor de beoordeling van gevolgen van een lozing op de waterkwaliteit wordt getoetst aan wettelijke normen (kwaliteitseisen) voor specifieke stoffen. De wettelijk genormeerde stoffen zijn opgenomen in het Besluit kwaliteits-eisen en monitoring water 2009 (Bkmw 2009). Het Bkmw 2009 bevat ook vereisten voor oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater. De beoordeling van lozingen van stoffen geschiedt onder andere aan de hand van de Algemene BeoordelingsMethodiek en het «Handboek Immissietoets». Ook voor niet wettelijk genormeerde stoffen moeten risico's voor water conform het Handboek Immissietoets worden getoetst.

In de uitvoeringspraktijk blijkt dat bij vergunningverlening wordt gekeken naar de algemene kwaliteit van het oppervlaktewater. Onderdeel van de structurele aanpak is om te komen met voorstellen om beter te borgen hoe rekening wordt gehouden met de functie voor drinkwaterbereiding. Dit laatste was niet concreet uitgewerkt in de handboeken die bij vergunningverlening gelden. Naast wettelijke normen wordt voor de bescherming van de algemene waterkwaliteit ook het effect van opkomende stoffen bepaald. Door het bedrijf of soms ook door bevoegd gezag wordt daarvoor bij het RIVM een zogenaamde indicatieve norm aangevraagd, om te beoordelen of de lozing risico's voor de waterkwaliteit met zich meebrengt. Deze indicatieve normen worden op de RIVM-website Risico's² van stoffen geplaatst. Voor de beoordeling van de drinkwaterfunctie werd deze benadering niet toegepast.

¹ Brief en nota «Bewust Omgaan met Veiligheid: Rode Draden» gezonden aan de Eerste Kamer, en in afschrift aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 28 663, nr. 60). Plus tussenrapportage van het programma.

² www.rivm.nl/rvs

Drinkwater

In het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling zijn voor een aantal stoffen normen vastgelegd als wettelijke kwaliteitseis. Voor opkomende stoffen geldt een signaleringsparameter van 1 microgram/L als vangnet voor niet-genormeerde antropogene stoffen. Een overschrijding betekent niet per definitie dat er een gezondheidskundig risico bestaat, maar houdt in dat nader onderzoek moet worden gedaan. Zo wordt de kwaliteit van de bronnen voor de productie van drinkwater bewaakt en daarmee de drinkwaterkwaliteit gewaarborgd. In bijlage 1 van deze brief vindt u uitleg van definities³.

Drinkwaterbedrijven hebben een wettelijk monitoringsprogramma voor stoffen die zijn genormeerd in het Drinkwaterbesluit en de Drinkwaterregeling. Zij rapporteren hierover aan de ILT. Dit programma wordt jaarlijks beoordeeld en goedgekeurd door de ILT. Overige antropogene stoffen worden gemonitord maar maken niet vanzelfsprekend onderdeel uit van het wettelijke monitoringsprogramma. Drinkwaterbedrijven melden langdurige overschrijdingen van de signaleringsparameter en rapporteren achteraf aan de ILT. Bij overschrijding dient onderzoek gedaan te worden naar mogelijke gezondheidsrisico's en de noodzaak tot het nemen van maatregelen. Afleiding van een indicatieve drinkwaterrichtwaarde door het RIVM maakt normaliter onderdeel uit van het onderzoek. Informatie over het nader onderzoek wordt niet centraal gedeeld, noch informatie over de indicatieve drinkwaterrichtwaarden. Dit geheel maakt dat, ondanks het feit dat drinkwaterbedrijven uitgebreid monitoren, het overzicht voor andere partijen ten aanzien van de problematiek van opkomende stoffen bij de drinkwaterwinningen verbeterd kan worden.

3. Wat is er naar aanleiding van pyrazool-casus opgepakt

Voor langdurige incidenten zoals bij pyrazool heeft lenM samen met alle betrokken stakeholders gewerkt aan een «Stappenplan voor incidenten met drinkwaterrelevante opkomende stoffen». Hierin hebben betrokken partijen onder regie van lenM concrete werkafspraken gemaakt voor een adequate aanpak bij incidenten. Het Stappenplan is in april 2017 na een praktijkoefening («botsproef») met de gehele keten afgerond en wordt jaarlijks geactualiseerd. Het biedt partijen direct handvatten mocht een situatie zoals bij de pyrazool-casus weer voorkomen. Het is echter geen structurele oplossing voor het omgaan met drinkwaterrelevante opkomende stoffen.

Parallel is daarom het project «Structurele aanpak van opkomende stoffen uit puntbronnen in relatie tot bescherming drinkwaterbronnen» door lenM gestart. Binnen het project heeft lenM de bestaande beleidskaders geëvalueerd om te zien of deze adequaat inspelen op opkomende stoffen in relatie tot de drinkwatervoorziening, of er verbeterlagen nodig zijn en of de verschillende kaders goed op elkaar aansluiten. Omwille van een goede afstemming tussen de beleidskaders is de evaluatie zowel vanuit het drinkwaterkwaliteitsbeleid opgepakt als vanuit het waterkwaliteitsbeleid. Het RIVM heeft een onderzoek naar onder andere de hoogte en functie van de signaleringsparameter uitgevoerd die basis was voor verdere discussie tijdens het project.

Vooruitlopend op een structurele aanpak is de Drinkwaterregeling aangepast om ontheffing voor het innemen van water bij overschrijding van de signaleringsparameter mogelijk te maken, wanneer er geen sprake

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

is van risico's voor de volksgezondheid. Overschrijdingen moeten nu altijd direct worden gemeld wat de inzichtelijkheid verbetert.

4. Waaruit bestaat de structurele aanpak?

Conclusie van de beleidsevaluatie is dat het bestaande beleid grotendeels volstaat maar dat de uitvoering verbeterd kan worden. Met de structurele aanpak zet ik daarom in op de volgende verbeterpunten:

- uitvoering vergunningverlening;
- het vergroten van de inzichtelijkheid van probleemstoffen voor drinkwater;
- beschikbaarheid van informatie;
- onderzoek naar risicovolle stoffen voor de drinkwaterbereiding;
- internationale inzet.

Deze punten licht ik hieronder verder toe.

Aanpak bij de bron is en blijft het belangrijkste uitgangspunt voor de aanpak van stoffen. Dit gebeurt op Europees niveau middels toelatingsbeleid (gewasbeschermingsmiddelen, biociden, geneesmiddelen, chemische stoffen (REACH)) en in aanvulling daarop door eisen te stellen aan industriële lozingen op basis van de Europese richtlijn industriële emissies en de bijbehorende BREF documenten (Best available techniques reference documents). Op nationaal niveau is vergunningverlening een belangrijk instrument.

• Verbeteren uitvoering vergunningverlening

In 2016 zijn de ABM en het handboek Immissietoets in opdracht van IenM in nauwe samenwerking met alle direct betrokkenen inclusief de industrie aan nieuwe Europese vereisten aangepast en is hierin het nationale beleid voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) verankerd. De pyrazoolcasus gaf aanleiding om bij de aanpassing van de ABM en het Handboek Immissietoets extra aandacht te besteden aan de beschrijving van de toetsing aan eisen voor benedenstroomse innamepunten voor oppervlaktewater voor de bereiding van drinkwater. Ook is binnen de Immissietoets toetsing aan een (indicatieve) norm bij een innamepunt mogelijk gemaakt. De handboeken gelden voor directe lozingen op het oppervlaktewater en voor indirecte lozingen (via het riool op de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI)). De ABM en het Handboek Immissietoets hebben als BBT-informatiedocumenten een wettelijke status en zijn straks ook onder de Omgevingswet van toepassing.

Hiernaast is correcte uitvoering van belang. Bij de ABM en het Handboek Immissietoets horen rekentools om uniforme uitvoering door vergunningverleners te bevorderen. De rekentool behorend bij het Handboek Immissietoets wordt dit jaar nog aangepast om ook voor innamepunten te kunnen toetsen conform het handboek, ook in het geval dat er geen wettelijke normen zijn. Met het RIVM vindt nog nader overleg plaats hoe dit vorm gegeven kan worden.

Voor directe lozingen zijn Rijkswaterstaat of waterschappen bevoegd gezag. Rijkswaterstaat is dit in de praktijk voor de meeste grote bedrijven. Provincies en gemeenten zijn in geval van indirecte lozingen het bevoegd gezag. Deze hebben de uitvoering vaak belegd bij omgevingsdiensten. Hier is een verbetering nodig. Uit onderzoek naar vergunningverlening-praktijk (aparte bijlage bij deze brief⁴, rapport RHDHV) blijkt dat bij alle soorten bevoegd gezag, extra aandacht nodig is voor correcte en volledige uitvoering conform de ABM en het Handboek Immissietoets. De

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

rolverdeling bij indirecte lozingen is niet altijd helder en er blijkt bij betrokken uitvoerende instanties te weinig specifieke kennis aanwezig op gebied van opkomende stoffen. Dit rapport is recent beschikbaar gekomen en met deze brief meegestuurd vanwege de directe relatie met de structurele aanpak. Een aparte beleidsreactie volgt zo spoedig mogelijk. Zoals toegezegd tijdens het Algemeen Overleg Water van 21 juni jl. zal ik u nader informeren over de aanpak van lozingen het kader van de ABM en de Immissietoets inclusief een handreiking in relatie tot de bescherming van drinkwaterbronnen. Deze zullen we u na de zomer toesturen.

In het kader van het vergunningstelsel is extra aandacht nodig voor correcte uitvoering en het oppakken van rollen, taken en verantwoordelijkheden van alle bevoegde gezagen. Bestuurlijk draagvlak is hierbij essentieel. Binnen het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en zoetwater zal ik onderzoeken of ik hiertoe nadere afspraken kan maken met alle bevoegde gezagen. Rijkswaterstaat gaat binnen de Delta-aanpak reeds zijn vergunningen screenen op adequaatheid en volledigheid. Tijdens het Algemeen Overleg Water van 21 juni jl. heb ik u toegezegd een nadere uitleg te geven over bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de bevoegde gezagen ten aanzien van de GenX-casus. In bijlage 2⁵ van deze brief vindt u een overzicht van de wettelijke taken en bevoegdheden bij vergunningverlening van directe en indirecte lozingen.

- *Verbetering inzichtelijkheid probleemstoffen voor drinkwater*

Momenteel werken de drinkwaterbedrijven, in samenspraak met lenM waaronder ook de ILT, aan de verbetering van de monitoringsprogramma's. Dit is mede ingezet naar aanleiding van aangepaste voorschriften van de gewijzigde bijlagen van de Europese Drinkwaterrichtlijn. Dit houdt in dat de drinkwaterbedrijven op een uniforme wijze gaan monitoren, op basis van een risicobeoordeling van mogelijke bronnen en beschikbare meetgegevens. Dit is binnen drinkwaterbeleid een belangrijk instrument om met monitoring in te spelen op opkomende stoffen. Ook de waterbeheerders gaan, in nauwe samenwerking met de drinkwaterbedrijven, drinkwaterrelevante stoffen beter in beeld brengen via toetsing onder het Protocol monitoring en toetsing drinkwaterbronnen onder de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit Protocol wordt binnen het waterbeleid gebruikt om op (internationaal) stroomgebiedsniveau te monitoren en maatregelen vast te stellen voor de bescherming van drinkwaterbronnen. Beide trajecten worden zo goed mogelijk op elkaar afgestemd, waaronder de wijze van risicobeoordeling en uitwisseling van informatie.

- *Beschikbaarheid gegevens*

Gekoppeld aan bovenstaande trajecten zullen voor een selectie van stoffen zogenaamde «drinkwaterrichtwaarden» door het RIVM worden afgeleid en beleidsmatig vastgesteld door lenM. Naast de toepassing voor toetsing van de (drink)waterkwaliteit kunnen deze drinkwaterrichtwaarden betrokken worden bij de (periodieke her)beoordeling van (bestaande) vergunningen. In aanvulling blijft de signaleringsparameter van kracht als vangnet voor «overige antropogene stoffen». De afleiding van een drinkwaterrichtwaarde kan conform de huidige praktijk onderdeel uitmaken van nader onderzoek bij overschrijding van de signaleringswaarde. De drinkwaterrichtwaarden moeten vindbaar zijn voor iedereen om ze gemakkelijk te kunnen toepassen. Daarom wil ik ook de vaststelling van drinkwaterrichtwaarden inbedden in de procedure die al geldt voor de

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

normstelling waterkwaliteit en lucht, inclusief plaatsing op de RIVM website Risico's van stoffen. Besluitvorming over wettelijke vastlegging van drinkwaterrichtwaarden in regelgeving zal ik maken op basis van risico's voor de volksgezondheid, de aard en noodzaak van te nemen maatregelen (nationaal/internationaal) en de vereiste juridische basis daarbij.

Om drinkwaterbedrijven en waterbeheerders in staat te stellen om op een goede wijze uitvoering te kunnen geven aan hun risicogebaseerde monitoring en daarmee borging van een goede drinkwaterkwaliteit, zal ik de mogelijkheid onderzoeken om ook in het kader van de vergunningverlening de informatievoorziening omtrent geloosde stoffen te verbeteren.

• *Waarde signaleringsparameter en nader onderzoek risicovolle stoffen*

De waarde van de signaleringsparameter van 1 microgram/L in de drinkwaterregelgeving blijft vooralsnog gehandhaafd. Uit de RIVM evaluatie van de waarde van de signaleringsparameter blijkt dat deze voor verreweg de meeste stoffen voldoende beschermend is (aparte bijlage bij deze brief, RIVM onderzoek)⁶. Echter voor enkele stoffen zoals PFOA en GenX-stoffen geldt dit niet. De signaleringsparameter voor drinkwater voor dit soort stoffen voldoet niet omdat blijkt dat deze stoffen al schadelijk kunnen zijn in gehalten lager dan de waarde van de signaleringsparameter. Met name dit soort stoffen, die persistent, mobiel en toxisch zijn, vormen een bedreiging voor de drinkwaterkwaliteit. Voor zover nu bekend betreft dit een klein aandeel van alle opkomende stoffen. lenM zal onder de vlag van de landelijke werkgroep Aanpak opkomende stoffen gericht onderzoek laten uitvoeren om inzicht te krijgen in lozingen van dit soort risicovolle stoffen en het voorkomen ervan in de bronnen, gekoppeld aan een risicoduiding. In REACH-kader is een eerste verkenning naar regulering van persistente, mobiele en toxische stoffen gestart op initiatief van Duitsland. De voorlopige resultaten hiervan zullen meegenomen worden bij het nationale onderzoek.

Over de casus PFOA en GenX-stoffen bent u apart geïnformeerd per brief van 19 juni 2017 (Kamerstuk 28 089, nr. 46). Zoals toegezegd in het Algemeen Overleg Water van 21 juni jl. zal ik u zo spoedig mogelijk nader informeren over de voortgang van het handhavingstraject omtrent de lozingen.

• *Internationale inzet*

De Europese Commissie heeft aangekondigd eind 2017 te komen met een voorstel voor de herziening van de Drinkwaterrichtlijn. In 2019 is de evaluatie van de Kaderrichtlijn Water gepland. Bij de Europese Commissie, als ook een aantal lidstaten, is nu nadrukkelijk aandacht voor opkomende stoffen. Een Europees geharmoniseerde aanpak lijkt nog veel tijd te vragen. Nederland is vooruitlopend daarop in overleg met name met Duitsland en België, ook onze internationale stroomgebied partners. De inzet van Nederland is gericht op betere aansluiting van de Drinkwater-richtlijn op de Kaderrichtlijn Water als ook een betere inbedding van het drinkwaterbelang in regelgeving van chemische stoffen. Onder de Europese REACH-Verordening, die toeziet op de regulering van de risico's van chemische stoffen, vinden diverse activiteiten plaats om de aanpak van nieuwe, mogelijke risicovolle stoffen te versnellen. In de brief over «Gezond en Veilig Nederland» van 22 juni jl. is de Kamer hierover geïnformeerd.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Binnen de internationale riviercommissies worden opkomende stoffen ook nader onderzocht. In de Internationale Commissie ter Bescherming van de Rijn vinden onder andere brede chemische analyses plaats, waarin een grote hoeveelheid stoffen tegelijkertijd kan worden gemeten. Mogelijke voor de gehele Rijn relevante stoffen worden zo in beeld gebracht. Deze informatie is relevant voor zowel nationale als internationale aanpak. Ook is afgesproken in een vroeg stadium informatie over opkomende stoffen, onder andere de gehanteerde normen/richtwaarden en bronnen, met elkaar te delen.

• *Aanpassing regelgeving – vervolgstappen*

De uitkomsten van bovenstaande inzet vragen mogelijk in de toekomst aanpassing van regelgeving. Ook is tijdens de beleidsevaluatie een aantal vraagstukken naar boven gekomen omtrent de huidige (drinkwater)regelgeving en de gewenste werking. Onderwerpen die nog nader uitgewerkt worden betreffen wettelijke vastlegging drinkwaterrichtwaarden, regulering van ontheffingen en afweging op basis van het voorzorgsprincipe om concentraties in drinkwater zo laag mogelijk te houden en risico's van combinaties van stoffen te voorkomen. Komende maanden wordt in kaart gebracht wat de consequenties voor wet- en regelgeving zijn. Waar op basis van uitkomsten aanpassing van beleid of regelgeving nodig is, zal dit door het Ministerie van IenM in afstemming met de relevante partijen worden opgepakt.

Tenslotte

Op weg naar deze Structurele Aanpak is reeds in afstemming met alle betrokkenen een aantal verbetermaatregelen uitgevoerd. Inzet is om via deze verbetermaatregelen te komen tot een verbeterde uitvoering van het beleid. De combinatie van alle hierboven beschreven instrumenten en betere aansluiting daarvan, levert een aanzienlijke bijdrage aan een structurele aanpak voor omgaan met opkomende stoffen en het voorkomen van incident gedreven handelen.

Een aantal van de hier genoemde acties krijgt nog een vervolg. De komende jaren zal van de gehele keten (inclusief overheden) dan ook veel werk worden gevraagd om de «lessons learned» om te zetten in een verbeterde uitvoering. De opgebouwde samenwerking is van belang, om gezamenlijk de benodigde vervolgstappen te kunnen zetten. Ik wil waar mogelijk vervolgafspraken maken in het kader van de Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater. Ook momenten als bijvoorbeeld schakeldagen vergunningverlening worden benut om de structurele aanpak onder de aandacht te brengen. Ingezette en lopende ontwikkelingen zullen nieuwe informatie opleveren. De planning is om over twee jaar een evaluatie uit te voeren bij voorkeur in het kader van de Delta-aanpak Waterkwaliteit en zoetwater.

Ik heb er vertrouwen in samen met alle overheden en alle partijen de verbetering van bescherming van de drinkwaterbronnen en daarmee een goede borging van de drinkwaterkwaliteit te kunnen bereiken, waarbij men bereid is goede uitvoering te geven aan de eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

De Minister van Infrastructuur en Milieu,
M.H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus